



HAL
open science

OUTILS DE GESTION ET MANAGEMENT PUBLIC : ETUDE DU DEPLOIEMENT DU SYSTEME DE MANAGEMENT PAR LA QUALITE A POLE EMPLOI

Marie-Dominique Mdc Capitolin

► **To cite this version:**

Marie-Dominique Mdc Capitolin. OUTILS DE GESTION ET MANAGEMENT PUBLIC : ETUDE DU DEPLOIEMENT DU SYSTEME DE MANAGEMENT PAR LA QUALITE A POLE EMPLOI. Gestion et management. Université de Poitiers, 2014. Français. NNT: . tel-01134077

HAL Id: tel-01134077

<https://hal.science/tel-01134077>

Submitted on 22 Mar 2015

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

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



Distributed under a Creative Commons Attribution - ShareAlike 4.0 International License

UNIVERSITE DE POITIERS



ÉCOLE DOCTORALE SOCIÉTÉS ET ORGANISATIONS – ED 526

CENTRE DE RECHERCHE EN GESTION (CEREGE – EA 1722)



**OUTILS DE GESTION ET MANAGEMENT PUBLIC :
ÉTUDE DU DÉPLOIEMENT DU SYSTÈME DE MANAGEMENT
PAR LA QUALITÉ À POLE EMPLOI**

Thèse pour le Doctorat en Sciences de Gestion présentée et soutenue publiquement
le 08 juillet 2014 par

Mme Marie-Dominique CAPITOLIN

COMPOSITION DU JURY

Mme Evelyne LANDE, Professeur à l'IAE de l'université de Poitiers – Directeur de thèse

M. Amaury GRIMAND, Professeur à l'IAE de l'université de Poitiers – Suffragant

Mme Stéphanie CHATELAIN, Professeur des universités, CNAM Paris – Suffragant

Mme Anne BARTOLI, Professeur à l'université de Versailles – Rapporteur

M. Jean-Philippe DENIS, Professeur à l'université de Paris 10 – Rapporteur

« Rien ne saurait résister aux innovations managériales qui humanisent le travail. »

Gary HAMEL

L'université de Poitiers n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

REMERCIEMENTS

Au moment de parachever mon parcours de recherche dont cette thèse est l'aboutissement, je tiens à exprimer mes profonds remerciements à toutes les personnes qui ont rendu ce travail possible.

J'exprime toute ma reconnaissance au Professeur Evelyne LANDE qui a accepté d'assurer la direction de ma thèse et de suivre mon travail de façon rapprochée malgré la délocalisation géographique qui nous distancie. Je lui suis très reconnaissante pour sa rigueur et ses conseils qui m'ont maintenu motivée ainsi que de la patience qui a été la sienne face au long cheminement de ce travail. J'exprime ma gratitude à l'équipe des enseignants et doctorants du laboratoire CEREGE menée par le professeur Amaury GRIMAND, avec qui j'ai eu des échanges tout à fait stimulants lors des diverses occasions de présenter et évaluer mon travail.

J'exprime également mes remerciements aux rapporteurs, le Professeur Anne BARTOLI et le Professeur Jean-Philippe DENIS, au membre de jury, le Professeur Stéphanie CHATELAIN, qui contribuent, par leurs remarques, à améliorer le contenu et le discours porté par ce manuscrit. Je remercie la maître de conférences Fabienne ALVAREZ de l'université Antilles-Guyane qui m'a initiée à la méthodologie d'analyse au début de mes recherches.

Je tiens à remercier chaleureusement les agents et managers de Pôle emploi Guadeloupe avec qui j'ai échangé sur leurs visions et leurs pratiques de la qualité, ce qui a constitué le ciment empirique de mon manuscrit.

Ces remerciements seraient bien incomplets si je ne citais pas l'implication de mon cercle intime et familial. Merci à Daniel pour ton soutien sans faille dans la progression de ma réflexion et sans qui la vie aurait parfois manqué de peps.

SOMMAIRE

| | |
|---|------------|
| REMERCIEMENTS..... | 3 |
| SOMMAIRE..... | 5 |
| INTRODUCTION | 7 |
| PARTIE I. DU CONTEXTE DE LA PROBLEMATIQUE AU CHOIX DU CADRE THEORIQUE ET METHODOLOGIQUE | 23 |
| Chapitre I. La qualité à Pôle emploi : définition et contexte..... | 25 |
| Chapitre II. Cadrage théorique et méthodologique..... | 81 |
| CONCLUSION DE LA PARTIE 1 | 123 |
| PARTIE II. PERCEPTIONS DIFFERENCIEES ET VARIETE DES STRATEGIES DEPLOYEES AUTOUR DU SYSTEME DE MANAGEMENT PAR LA QUALITE..... | 125 |
| Chapitre III. La traduction de la perception du Système de management par la qualité par les acteurs..... | 129 |
| Chapitre IV. Interactions et rapports de force dans les stratégies et les actions des acteurs du Système de management par la qualité..... | 187 |
| CONCLUSION DE LA PARTIE 2 | 271 |
| CONCLUSION GENERALE | 273 |
| BIBLIOGRAPHIE | 283 |
| ANNEXES..... | 291 |
| Liste des schémas, tableaux et encadrés..... | 299 |
| TABLE DES MATIERES..... | 303 |

INTRODUCTION

A. GENESE DE LA PROBLEMATIQUE DE RECHERCHE

Le nouvel ordre économique mondial entraîne une profonde transformation des environnements économiques, des stratégies de développement et des organisations d'entreprises. Les environnements deviennent de plus en plus concurrentiels ; les stratégies s'orientent de plus en plus vers l'innovation et la différenciation tandis que les organisations sont dans la nécessité d'être plus flexibles, plus agiles, exigences souvent synthétisées sous le vocable de performance.

Pour atteindre les objectifs de performance, les entreprises, privées ou publiques, mettent en œuvre différents outils. L'ensemble de ces outils, évoluent sans cesse et génèrent des interactions sociales au sein de l'organisation. Ainsi, les outils de gestion sont une formalisation de l'action organisée (Moison, 1997) qui a pour objectif de transformer le comportement des acteurs impliqués dans cette action organisée (Reynaud, 1997). Selon Gilbert (1998), le terme d'instrumentation désigne à la fois un contenu et un processus. En tant que contenu, il désigne un ensemble d'instruments couvrant le même champ fonctionnel et permettant la conduite des pratiques de gestion sur ce champ. En tant que processus, il rejoint le thème du changement organisationnel, désignant une création formée d'une succession d'activités qui aboutissent à l'application d'un ou plusieurs instruments à des pratiques de gestion. En conséquence, le concept de dispositifs de gestion est plus large que le concept d'outil et spécifie quel type d'arrangement des hommes, des objets, des règles et des outils paraît opportun à un instant donné. Cependant, on retiendra la terminologie plus commune d'outils de gestion qui a plus de sens auprès des praticiens.

Les organisations du service public sont également concernées par cette logique d'introduction intensive d'outils. Dans ce cadre, le management public concerne aussi bien les processus de finalisation, d'organisation, d'animation et de contrôle, et s'appuie sur des pratiques et techniques gestionnaires, dans un cadre d'orientations politiques spécifiques (Bartoli, 2009).

Dans ce contexte, en tant que chercheur, nous avons saisi une opportunité : la création en 2008, d'un nouvel organisme public, Pôle emploi, issu de la fusion de deux entités du service public de l'emploi : l'ANPE et les Assedic. Notre qualité de chercheur salarié de cet organisme, nous ouvre la possibilité d'une immersion totale et permanente sur ce terrain empirique mais aussi l'accessibilité des données permettant d'acquérir de solides sources d'information pour effectuer une analyse pertinente.

La création de Pôle emploi s'est accompagnée de la mutation d'un de ses outils de gestion, le Système de management par la qualité, préexistant à l'ANPE et aux Assedic, pour impulser la diffusion du changement organisationnel touchant ces deux institutions originelles. Cet opportunisme planifié du chercheur en posture d'observateur-participant permet de procéder à une analyse processuelle et temporelle du phénomène. En particulier, cette étude permet d'interroger les praticiens sur leur perception d'un dispositif de gestion rénové et de confronter les attentes managériales avec les usages effectifs.

Afin de répondre à cette interrogation, cette étude s'appuie sur une recherche-observation dont il convient de rappeler les conditions d'émergence du phénomène avant d'en détailler les enjeux et le cadre théorique dans lequel il évolue.

Fin 2008, le contexte économique se caractérise par un taux de chômage qui en fait une préoccupation nationale. La volonté politique de réorganiser le service public de l'emploi pour mieux faire face à une crise économique aggravée prend appui sur la création de Pôle emploi. Dans la mouvance de la modernisation du service public de l'emploi marqué par un plan de relance et de mobilisation pour l'emploi, la première convention tripartite est signée entre l'Etat, l'Unedic et Pôle emploi, le 02 avril 2009 pour trois ans. Pôle emploi est ainsi devenu le nouvel et unique organisme public chargé de gérer à la fois l'inscription, l'indemnisation et l'accompagnement de ses clients usagers. Divers chantiers constituent alors la feuille de route de la modernisation du service public de l'emploi autour de trois axes :

- faciliter les démarches des usagers – entreprises et personnes à la recherche d’un emploi – (unification de l’accueil sur site et simplification de l’accueil à distance tel que l’accueil téléphonique et via internet) ;
- renforcer la palette des prestations offertes à l’ensemble des usagers du service public (nouvelles mesures d’aides aux entreprises et aux demandeurs d’emploi, suivi individualisé avec un conseiller personnel) ;
- améliorer le fonctionnement du marché du travail (refonte des services et de l’évolution de l’organisation territoriale, loi réformant les politiques d’insertion et le R.S.A.).

Les changements par paliers que Pôle emploi opère en son sein, font de ce terrain une source d’intérêt pour un chercheur en sciences de gestion. Son cadre d’évolution, la convention tripartite entre l’Etat, l’Unedic et Pôle emploi, prévoit deux paliers : le premier en 2009, centré sur la réussite de la fusion et les premières étapes d’amélioration de l’offre de service : instauration des sites et du schéma d’implantation territoriale, instauration du conseiller personnel et de l’évolution des métiers de Pôle emploi, simplification et personnalisation de l’offre de service pour les demandeurs d’emploi et les entreprises (Rapport évaluation convention tripartite, 2010). Le deuxième palier se fonde sur les acquis du précédent et sur de nouvelles orientations fixées à Pôle emploi par la convention tripartite signée le 11 janvier 2012. Elle vise à améliorer durablement l’offre de service et le fonctionnement du marché du travail : la personnalisation du service aux demandeurs d’emploi et aux entreprises, la nécessité d’agir plus en proximité avec les territoires et le redéploiement des moyens vers l’accompagnement des demandeurs d’emploi (extrait du projet stratégique Pôle emploi 2015).

Les traits personnels des acteurs organisationnels, les contextes dans lesquels ils évoluent et leurs interprétations de ces contextes joueraient un rôle central dans la manière dont ils traitent le changement organisationnel (Lant, Miliken, Bartra, 1992). Dans le cas de Pôle emploi, le contexte organisationnel post-fusion s’appuie sur une philosophie de gestion recentrée sur la quête de performance. Sa déclinaison opérationnelle se traduit par le développement d’outils de gestion tout au long du « processus organisant » le Système de management par la qualité. Divers travaux dont ceux de Hatchuel et Weil (1992) ont montré que les outils de gestion reconçoivent de manière continue l’organisation en modifiant les modes de fonctionnement des processus. Ils instrumentalisent la coordination nécessaire pour réaliser les processus d’action collectifs et opérationnaliser la division du travail (Lorino, 2002). Néanmoins, plusieurs auteurs inspirés par des approches théoriques

différentes, mettent aussi en évidence le rapport ambiguë voire imprévisible, des actions humaines qui conçoivent ou utilisent un outil de gestion : appropriation, comportements opportunistes, détournements d'usages, résistances, rejet (De Vaujany, 2005 ; Grimand, 2006 ; Martin et Picceu, 2007 ; Dominguez-Péry, 2011 ; Oiry, 2001).

Au début de ce travail doctoral (2009), la littérature sur les outils de gestion développait deux visions distinctes. La vision d'une dichotomie « conception-usage » a longtemps dominé l'étude des outils de gestion. Cette vision « représentationniste » consistait à voir ces outils comme des courroies de transmission des finalités et des objectifs venant du haut de la hiérarchie (Oiry, 2002). Des auteurs ont dépassé cette vision rationaliste et instrumentale, en soulignant la « valeur d'usage » de l'outil, qui souligne la variété des comportements et des usages qu'un outil suscite (Martineau, 2012) selon un processus d'appropriation (De Vaujany, 2005 ; Grimand, 2006). Un outil peut être rejeté, accepté, faire l'objet de comportements factices ou bien encore, subir des modifications en retour de l'action des utilisateurs (Martineau, 2012). Des recherches ont permis d'étudier leur place dans l'action collective (Lorino, 2002).

L'entrée dans la gestion par les outils présente un intérêt méthodologique dans la recherche. Face à la complexité des phénomènes humains dans les organisations, l'outil permet d'allier la concentration sur un objet d'étude précis avec un intérêt ouvert. L'outil de gestion vit au niveau micro, tout en ayant de nombreux liens avec le contexte interne et l'environnement, le niveau macro. Il apparaît donc comme un moyen d'analyse des articulations de niveau micro et macro, il facilite les changements d'échelle et contribue à l'intégration des deux niveaux (Gilbert, 1998). Dans le cadre de la vision néo-institutionnelle, l'introduction d'outils de gestion adoptés par imitation des pratiques d'autres organisations (DiMaggio et Powell, 1983), perdent rapidement en efficacité si ces outils sont perçus par les salariés comme inappropriés au regard des besoins du terrain.

Initiée en 2009, cette recherche menée dans le cadre d'un master recherche puis d'un doctorat portant sur Pôle emploi permet d'étudier l'outil de gestion Système de management par la qualité dans un contexte de service public sous tension. En quête de performance, son implantation a pour enjeu de transformer les comportements des acteurs ce qui entraîne des effets à la fois déstabilisateurs et générateurs d'apprentissage dans le processus d'appropriation de l'outil. Les liens de cause à effet entre l'outil et la transformation des rôles des managers encadrants et des activités des agents sous leur responsabilité génèrent des mécanismes tels que les injonctions de performance, la rémunération au mérite qui provoquent des frustrations, des logiques individuelles voire

des replis identitaires pouvant remettre en cause la logique de fusion. Ces phénomènes invitent à s'interroger sur le sens que cet outil donne à l'action collective (Weick et Roberts, 1993 ; Gioia et Chittipeddi, 1991) dans le partage d'une culture commune en construction. Est-ce que la démarche qualité permet de créer un sentiment d'appartenance, une culture commune et partagée par l'ensemble des acteurs de Pôle emploi : les personnels issus de l'ANPE et des Assedic et les personnels recrutés postérieurement à la création de Pôle emploi ? La stratégie de Pôle emploi gravite autour de cet outil qualité qui doit redonner du sens à l'action collective et dont les effets peuvent remettre en cause la logique de la fusion.

Autrement dit, **comment le Système de management par la qualité structure le projet d'action collective et permet de faire émerger une culture commune au sein de Pôle emploi ?**

B. OBJECTIFS ET QUESTION DE RECHERCHE

L'individu est une variable dépendante de l'effet d'appartenance, ainsi, dans le cadre d'une fusion, se pose de manière aiguë la question de la coexistence sur un laps de temps plus ou moins long d'une culture et de pratiques de gestion issues des organisations fusionnées. Cette thèse étudie ainsi le rôle joué par le Système de management par la qualité sur le comportement des agents et des managers de Pôle emploi. Suite à la fusion de 2008 et l'introduction de l'outil qualité dans la nouvelle structure, les représentations et les pratiques des acteurs ont été bousculées et des stratégies se sont mises en places en réaction à ce changement entraînant une adaptation de l'outil dans une logique de rapport de force.

Cette étude vise à restituer des résultats qui pourraient être transformés en actions concrètes. Dans le cadre du changement organisationnel de Pôle emploi provoqué par la fusion, nos réflexions théoriques (modélisation de la réalité) et nos explorations méthodologiques croisent les « bidouillages » du terrain (Alami et al, 2009) dans le passage à l'action. C'est ainsi que les objectifs assignés à cette étude sont doubles.

Le premier objectif de recherche est de comprendre la perception des acteurs vis-à-vis du Système de management par la qualité. Dans une organisation privée, c'est un outil traditionnel de gestion de la performance, à l'appui d'un management spécifiant les actions particulières que la direction veut faire accomplir par les employés, puisqu'elle

mesure les résultats des actions attendues des employés. A cette fin, les outils de gestion (Lorino, 2002) :

- transcrivent le système d'action (processus et division du travail) dans le système de valeurs (processus obéissant aux impératifs de valeurs) ;
- marquent l'action en lui donnant un sens (la quête de performance par exemple) ;
- sont constitutifs de l'organisation en tant que finalisation sociale des processus d'action.

Les acteurs reconçoivent de manière continue l'organisation en modifiant ainsi les modes de fonctionnement des processus, la division du travail, l'outil, les modes de coordination. La quête de la performance en constitue le sens. Dans cette (re)conception continue de l'organisation, l'outil de gestion instrumente la coordination nécessaire pour réaliser les processus d'action collectifs et opérationnaliser la division du travail (Lorino, 2002).

Ce premier objectif de recherche sur la perception des acteurs quant au rôle du Système de management par la qualité à Pôle emploi Guadeloupe se décline en deux sous-questions de recherche :

- Q1. Comment les acteurs (agents et managers) perçoivent et utilisent le Système de management par la qualité ?**
- Q.2 Dans quelle mesure le Système de management par la qualité permet de mettre en place une culture commune partagée par les personnels issus de l'ANPE, des Assedic ou recrutés postérieurement à la fusion ?**

Le deuxième objectif de recherche est de cerner les stratégies et actions des acteurs, avec un focus particulier sur les actions des managers promoteurs du dispositif. Sous cet angle, nous nous intéressons au rôle joué par les acteurs dans le processus d'implantation du Système de management par la qualité. La stratégie de Pôle emploi est de reconfigurer les processus de l'organisation autour de la question primordiale de la mesure des performances.

Ce deuxième objectif de recherche se décline en deux sous-questions de recherche :

- Q3. Quelles sont les éléments qui influencent les pratiques adoptées par les agents dans l'appropriation du Système de management par la qualité ?**
- Q4. Quelles sont les méthodes de gestion et tactiques appliquées par les managers pour légitimer (institutionnaliser) ou adapter le dispositif Système de**

management par la qualité ? (contrôle, pouvoir, dynamiques organisationnelles d'apprentissage, de changement, d'ajustement, d'innovation).

Ainsi donc, ce travail doctoral étudie un outil de gestion dans les mains des acteurs qui les instrumentent (concepteurs, managers) et ceux qui les utilisent (salariés). Comment cet outil de gestion est-il approprié par les acteurs de l'organisation et comment en faciliter le processus d'implantation ? Il permet d'étudier les effets sur les dynamiques d'apprentissage et organisationnelle ainsi que sur les identités professionnelles des acteurs de l'organisation, en identifiant les divers facteurs freinant son optimisation (culturels, institutionnels, managériaux). La recherche de performance organisationnelle a accentué aussi le besoin de l'institution publique, d'acquérir une meilleure connaissance des acteurs « usagers-clients » dans leurs usages des services proposés. Il devient pertinent de prendre en compte tant les pratiques que les processus décisionnels dans la délivrance et la satisfaction du service public rendu.

C. CADRE THEORIQUE, METHODOLOGIQUE ET EPISTEMOLOGIQUE DE LA RECHERCHE

1. Cadrage théorique

L'éclairage des théories de l'appropriation (théorie de la conception à l'usage, théorie de la mise en acte) permet une cohérence d'analyse de la problématique en adoptant une posture pragmatique et actionnaliste (de Vaujany, 2006). L'outil de gestion est ainsi perçu comme un vecteur d'apprentissage pour les ressources humaines dans une dynamique organisationnelle. De plus, pour comprendre les « outils de gestion en acte », il convient de recontextualiser l'organisation dans son cadre institutionnel, en prenant en compte l'influence de parties prenantes externes (Etat, organismes certificateurs ISO, cabinets de conseil...) qui impulsent l'introduction d'outils de gestion tel que le Système de management par la qualité dans le service public. Leur mise en œuvre par les acteurs internes nous ramène au défi de l'appropriation sous un éclairage théorique néo-institutionnel.

Dans une perspective socio-centrique, au travers de l'étude empirique à Pôle emploi, nous nous attachons à comprendre le rôle d'un outil de gestion dans la genèse de son

implantation, le fonctionnement et le renouvellement des pratiques de gestion et plus largement son impact sur l'action collective de l'organisation. Le Système de management par la qualité, objet de notre étude, est désigné comme étant un outil de gestion au sens de de Vaujany (2006, p.113) : « un ensemble d'éléments de design organisationnel porté par une intention stratégique, produit et géré par le centre ou le pivot d'un collectif organisé, et qui vise à intégrer les outils et les acteurs de façon cohérente, et dans le respect de certaines règles de gestion ».

Notre étude se centre sur un cadre particulier d'analyse qui tente de comprendre dans une perspective interprétativiste, les processus interactifs par lesquels un outil (le Système de management par la qualité) évolue dans un contexte particulier, le réseau Pôle emploi en Guadeloupe, traversé par un processus où prédominent des interactions et jeux de pouvoirs entre acteurs influant sur la vie de l'organisation étudiée. Une telle perspective oriente la recherche sur un examen minutieux des spécificités qui caractérisent le fonctionnement de l'organisation sous observation.

La singularité de cette recherche repose sur le traitement d'un changement imposé par le sommet aux acteurs locaux qui doivent l'accepter (Vas, Cœurderoy, 2004). Il ne s'agit pas là de cas traditionnels d'innovations expérimentales où l'utilisateur aurait l'option de les accepter ou de les rejeter (Davis, 1988). Néanmoins, les phénomènes de résistance constatés sur le terrain d'étude, nous amènent à glisser progressivement sur l'identification des facteurs accélérant ou freinant l'appropriation et sa mesure.

A cette approche, nous associons une exploration originale visant à mettre en valeur l'influence de divers facteurs dans une perspective temporelle. Nous nous interrogeons notamment sur les effets interrelationnels des acteurs sur le processus de diffusion du Système de management par la qualité.

Pour mettre en lumière la dynamique entre le Système de management par la qualité, les actions des acteurs et les ajustements opérés à Pôle emploi, est mobilisée, par le biais d'un aller-retour entre la théorie et le terrain, une grille de lecture reposant sur la structure ternaire de l'outil et les concepts de la théorie de l'appropriation. La structure ternaire de l'outil permet de comprendre ce phénomène de l'intérieur pour appréhender les significations que les individus attachent à la réalité, leurs motivations et intentions. L'outil de gestion n'existe donc que par l'usage qui en est fait dans l'organisation. Il est composé de trois éléments qui rentrent en interaction selon Hatchuel et Weil (1992) : un substrat technique qui est l'abstraction sur laquelle repose l'outil et qui lui permet de fonctionner,

une philosophie gestionnaire qui traduit l'esprit de la conception et des usages de l'outil et peut donc faire référence à des règles de gestion, et enfin une vision simplifiée du système des rôles sous-jacent à l'outil. Le système des rôles concerne les concepteurs, les utilisateurs, les conseillers, les contrôleurs.

Nous cherchons à décrire le résultat du processus d'appropriation du Système de management par la qualité à la fois par les agents mais aussi par les managers qui les encadrent au quotidien sous la direction d'une politique d'entreprise tournée vers la performance. Ce dispositif a été introduit progressivement suite à la création de Pôle emploi en 2008 dans un contexte bien particulier tant sur le plan institutionnel (modernisation du secteur public) qu'organisationnel (logique de gestion de la performance). Selon Oiry (2010), lorsqu'on analyse un outil de gestion qui envisage de transformer les relations existantes entre des individus, il est aussi nécessaire d'analyser la transformation dans la reconnaissance des savoirs légitimes qui se joue à travers cet outil. Les outils de gestion et le fonctionnement de l'organisation qui les contient, sont ainsi étroitement liés.

La perspective appropriative que nous mobilisons intègre trois éléments auxquels la théorie de la régulation conjointe de Reynaud (1997) permet de « donner vie » : les objets de gestion, les règles de gestion et les outils de gestion (de Vaujany, 2006).

Si les théories de l'appropriation (théorie de la conception à l'usage, théorie de la mise en acte), la théorie de la régulation conjointe de Reynaud (1997), ainsi que la théorie néo-institutionnelle permettent de cerner et d'étudier l'outil de gestion qualité, il importe préalablement d'étudier le contexte de Pôle emploi (origine, histoire, dimension politico-économique) à l'aide d'un éclairage théorique néo-institutionnel. Ce cadrage contextuel devrait permettre d'identifier les premiers éléments du cadre d'analyse du Système de management par la qualité.

2. Cadrage épistémologique

Le positionnement épistémologique qui a orienté cette recherche, est en cohérence avec le projet de recherche et les théories mobilisées pour guider notre lecture du réel. Nous avons ainsi adopté un positionnement interprétativiste. Plusieurs écoles de pensée ont en commun de s'inscrire dans la phénoménologie (Husserl, 1992 ; Schütz, 2006 et sont représentées dans le paradigme épistémologique interprétativiste. Elles privilégient les

méthodes herméneutiques et ethnographiques. Les positions adoptées reposent sur quatre hypothèses fondatrices (Gavard-Perret et al, 2012, p.37) :

- la première hypothèse postule que ce qui est considéré comme connaissable est l'expérience vécue, ou « expérience de la vie » (Husserl, 1992) ;
- la deuxième hypothèse postule que la connaissance qu'un sujet développe d'une situation est liée inséparablement à la fois à la situation et au sujet qui en fait l'expérience ;
- la troisième hypothèse postule que le pouvoir constitutif de l'intention se concrétise dans l'expérience du monde, et donc dans la construction de connaissances (Yanow, 2006). Elle diffère de l'hypothèse téléologique en ce qu'elle ne précise pas si l'expérience du monde et, par suite, sa connaissance sont susceptibles de faire évoluer l'intention initiale ;
- la quatrième hypothèse récuse l'hypothèse d'existence d'un réel objectif indépendant de l'observateur. Elle considère la signification consensuellement attribuée par des sujets à une situation à laquelle ils participent comme la réalité objective de cette situation. La réalité objective intersubjective d'une situation dépend ainsi des interprétations des expériences que les différents sujets ont de la situation (Gavard-Perret, 2012, p.38).

Tableau 1 : Paradigme épistémologique interprétativiste

| | |
|------------------------------------|---|
| Hypothèses d'ordre ontologique | L'activité humaine est structurée (<i>patterned</i>). La signification consensuellement attribuée par des sujets à une situation à laquelle ils participent est considérée comme la réalité objective de cette situation. |
| Hypothèses d'ordre épistémique | Est connaissable l'expérience vécue. Dans le processus de connaissance, il y a interdépendance entre le sujet connaissant et ce qu'il étudie. L'intention du sujet connaissant influence son expérience vécue de ce qu'il étudie. |
| But de la connaissance | Comprendre les processus d'interprétation, de construction de sens, de communication et d'engagement dans les situations. Conception pragmatique de la connaissance. |
| Modes de justification spécifiques | Méthodes herméneutiques et ethnographiques. Justification des validités communicationnelles, pragmatique et transgressive. |

Source : adapté de V. Perret (1999) par Coutelle (2005)

La validité interne d'une recherche repose sur la cohérence du processus de recherche, la validité du construit et la rigueur du processus de recherche. La validité externe repose

sur la mise à l'épreuve des connaissances au-delà de la base empirique du cas considéré (Gavard-Perret, 2012, p. 45).

En ce qui concerne le processus de recherche, nous mobilisons l'étude de cas comme un outil méthodologique permettant de suivre un cas sur un horizon temporel relativement étendu pour mieux observer les mécanismes de causalité mise en œuvre. Nous veillons à une adéquation entre cette étude de cas et la problématique, visant à analyser si la mise en place d'un Système de management par la qualité permet de créer une culture commune au sein de Pôle emploi. Ainsi, un concept tel que le niveau d'appropriation des outils du Système de management par la qualité semble difficile à capter par une simple mesure quantitative. L'identification de la perception des conflits d'intérêts par les différents acteurs internes et les partenaires externes de cette institution est une tâche ardue. L'approfondissement d'un cas particulier possède alors l'avantage de donner potentiellement accès à un grand nombre de données qualitatives. Le recours à des sources de données multiples par le biais de différents types de documents écrits et d'entretiens avec les acteurs de l'organisation, contribue à obtenir une compréhension plus riche de la dynamique du cas. Il permet par ailleurs de contrôler l'exactitude d'un certain nombre d'informations.

S'agissant de la validité du construit, notre recherche, en combinant plusieurs sources de données, ne se focalise pas sur les manifestations visibles des phénomènes. La confrontation des théories de l'action aux situations empiriques permet de mieux appréhender l'appropriation de l'outil par les acteurs (Autissier, Wacheux, 2000). Ainsi, la dynamique de l'outil de gestion est appréhendée à travers les écrits et discours officiels, les discours des acteurs captés lors des entretiens et les pratiques de gestion réellement observées.

Enfin, la rigueur du processus de recherche repose sur l'articulation micro/macro de la réalité organisationnelle pour mieux appréhender l'outil de gestion étudié. Ainsi, nous appréhendons les relations des acteurs en coprésence et les structures sociales de manière indissociable. Cette rigueur dans le processus de recherche permet également d'en assurer sa validité externe. Dans le paradigme épistémologique interprétativiste, la rigueur des inférences interprétatives se justifie essentiellement de deux manières que nous développons ci-après. Au cours de l'étude, un dialogue a été entretenu avec les acteurs de terrain interrogés et avec la communauté scientifique. Tout d'abord, l'étude de cas permet d'observer directement certains mécanismes en cours dans le déroulement des événements et d'accéder plus ou moins directement aux raisons qui motivent les choix des acteurs

(Wirtz, 2000). Les superstructures apportent des explications sur les pratiques de gestion mais parallèlement il est nécessaire de comprendre les phénomènes à partir des pratiques et de l'intelligence des acteurs (Autissier et Wacheux, 2000).

De même, une critique réflexive pourrait être portée sur les justifications apportées. De nombreuses analyses portent sur le secteur public. Pourtant ce secteur se compose d'organismes très divers. Ainsi, au lieu d'aborder le secteur public comme un bloc, cette étude de cas permet de se focaliser sur un seul organisme, Pôle emploi. C'est en tenant compte des analyses historiques et des contraintes propres à la taille de l'échantillon observé (43 individus), qu'une segmentation des acteurs organisationnels a pu être établie (3 agences du réseau et la direction régionale incluant les services support), pour l'analyse de l'évolution et des limites du Système de management par la qualité de Pôle emploi.

Enfin, la justification de la validité externe repose sur la mise à l'épreuve des connaissances au-delà de la base empirique du cas considéré (Gavard-Perret, 2012, p. 45).

En résumé, plusieurs critères sont donc retenus pour aider à valider des méthodes qualitatives. Ils sont recensés dans le tableau suivant :

Tableau 2 : les critères de validité en méthode qualitative

| Critères | Définition | Stratégies |
|--|---|--|
| Crédibilité (validité interne) | Désigne le degré de concordance et d'assentiment qui s'établit entre le sens donné par le chercheur et sa plausibilité et sa pertinence par rapport au phénomène étudié | Présence prolongée du chercheur Recherche de saturation Test d'hypothèses rivales Validation par les répondants (entretien de contrôle) |
| Fiabilité (fidélité) | S'assurer de l'argumentation logique fondée des résultats | Construire une chaîne de preuve Réflexivité du chercheur qui explicite ses présupposés épistémologiques, son cadre conceptuel Triangulation notamment des chercheurs |
| Transmissibilité (validité externe) | Généralisation théorique et non pas statistique | Réplication des propositions à d'autres cas Echantillonnage théorique Identification exhaustive des données contextuelles pour estimer la parenté des contextes |

Source : adapté de V. Perret (1999) par Coutelle (2005)

S'agissant de la valeur scientifique des études de cas, il paraît délicat de conclure à la validité d'une théorie, sur la base de quelques exemples particuliers (Wirtz, 2000). La conception rigoureuse et la description détaillée de l'étude de cas sont des critères de

qualité visant à l'acceptabilité des hypothèses concernant des relations complexes d'acteurs et de situation de gestion. La visée n'est pas de démontrer une représentativité statistique.

Au-delà du contexte particulier étudié, il émerge des conditions préalables au processus d'organisation, généralisables au-delà du contexte particulier étudié. La signification des interactions est spécifique à un contexte particulier tel que celui étudié à Pôle emploi. Elle n'est pas foncièrement généralisable à d'autres organisations mais néanmoins, il est possible d'étudier comment le processus d'organisation émerge, en participant et en observant les activités qui sont coordonnées par les membres de l'organisation (Hatch et Cunliffe, 2009). La généralisation statistique du propos n'est pas recherchée mais les résultats produits se veulent être un guide pour la réflexion et l'action des acteurs. La discussion qui en découle sur l'appropriation de l'outil de gestion impliqué dans le changement organisationnel, l'observation des routines sont des éléments qui montrent comment les activités d'une organisation sont construites, s'entretiennent, changent au travers des interactions de leurs membres.

Tableau 3 : Périmètre de généralisation de la recherche

| | |
|------------------------------|---|
| Objectif général | Etude de cas en contribution aux recherches sur les instruments de gestion, sur la qualité en secteur public. |
| Théories mobilisées | Néo-institutionnalisme Appropriation de l'outil de gestion Régulation conjointe |
| Méthodologie de la recherche | Observation Entretiens semi-directifs Etude de cas unique |

Nous visons la compréhension d'un phénomène fortement situé dans un contexte, et la méthodologie de recherche se base sur une étude de cas. L'épistémologie interprétativiste dans laquelle nous nous inscrivons, nous amène à étudier l'organisation dans une perspective culturelle plutôt que structurelle. La logique institutionnelle est particulièrement ouverte à cette vision théorique de la structure sociale de l'organisation.

Les recherches en organisation et en management s'appuient souvent sur des matériaux constitués de communications orales (discours, entretien individuel ou de groupe...) ou écrites (rapports annuels d'activités, plans stratégiques, notes internes...). Certaines ont simplement pour objet d'analyser le contenu ou la structure des communications, d'autres vont chercher à établir, à partir des données du discours ou du texte, les représentations ou les processus de pensée de leur auteur (Allard-Poesi et al, 2006, p.492). Aussi, pour

réaliser ce projet de recherche, l'utilisation d'une méthode essentiellement qualitative nous est apparue nécessaire.

3. PLAN DE LA THESE

Afin d'étudier le processus dynamique de l'outil de gestion qualité à Pôle emploi, cette recherche développe dans **la première partie**, le contexte de la problématique. Dans une perspective à la fois néo-institutionnelle et contextualiste, le choix du cadre théorique et méthodologique y est ensuite précisé. Pour ce faire, la définition de la qualité à Pôle emploi et sa recontextualisation dans un environnement sous tension, sont abordés, puis le cadrage théorique et méthodologique est défini. Le caractère mandaté du changement étudié dans notre recherche montre l'importance des actions, réactions et interactions des différents acteurs concernés autour de l'outil.

Aussi, dans la **deuxième partie**, nous expliquons d'abord, les perceptions différenciées à l'usage du Système de management par la qualité. Nous y abordons les tensions et frictions entre les acteurs sous les effets de l'outil qualité sur leur organisation de travail, ce qui entrave l'acceptation du changement autour de représentations partagées et d'une culture commune. Cette approche par l'appropriation de l'outil dans une contextualisation singulière montre que les actions humaines alignent des comportements opportunistes et de résistance dans l'usage de l'outil.

C'est pourquoi nous abordons dans cette partie, les rapports de force dans la variété des stratégies déployées par les acteurs autour du Système de management par la qualité. Au travers des rapports conflictuels entre groupes professionnels et des tactiques managériales, la structure ternaire de l'outil est influencée dans toutes ses dimensions. Il en résulte une phase de compromis sous forme de régulation conjointe (Reynaud, 1982) au travers du projet Pôle emploi 2015 qui transforme l'outil en faveur d'une décentralisation des décisions et l'octroi de libertés d'actions portées par les managers de proximité. Nous finalisons notre recherche par des propositions de modélisation de la relation d'influence interactive de l'outil qualité avec les acteurs dans la quête identitaire fédératrice de Pôle emploi.

PARTIE I : Du contexte de la problématique au choix du cadre théorique et méthodologique

Chapitre I. La qualité à Pôle emploi : définition et contexte

Chapitre II. Cadrage théorique et méthodologique

PARTIE II : Les perceptions différenciées et la variété des stratégies déployées autour du Système de management par la qualité

Chapitre III. La traduction de la perception des acteurs vis-à-vis du Système de management par la qualité

Chapitre IV. Interactions et rapports de force dans les stratégies et les actions des acteurs du Système de management par la qualité

PARTIE I.

DU CONTEXTE DE LA PROBLEMATIQUE AU CHOIX DU CADRE THEORIQUE ET METHODOLOGIQUE

Cette première partie présente le contexte dans un premier chapitre, puis le cadre théorique et la méthodologie mobilisée au cours de cette recherche dans un deuxième chapitre. Ces éléments préliminaires doivent permettre de recontextualiser les deux questions de recherche sur la perception des acteurs et leurs stratégies d'actions à l'usage du Système de management par la qualité.

Le contexte de secteur public ainsi que le cadre gestionnaire de la qualité sont préalablement présentés à l'appui de la théorie néo-institutionnelle afin de resituer la recherche dans son environnement. En effet, l'étude de cas menée sur Pôle emploi se réalise dans un contexte particulier lié à la restructuration du service public de l'emploi avec un objectif d'amélioration de la performance de ce service public. Généralement, le changement dans les organisations s'accompagne de la mise en place d'outils de gestion qui remettent en cause les savoirs et habitudes des praticiens (Martineau, 2008). C'est ainsi que Pôle emploi, dès sa création en 2008, a disposé d'une feuille de route ministérielle axée sur sa structuration et la montée en performance de son service délivré au public dans un contexte défavorable de récession économique. Pour réaliser cet objectif de performance, Pôle emploi a choisi de mobiliser sa structure autour d'un outil : le Système de management par la qualité. L'analyse de ce contexte est illustrée par des verbatim obtenus lors d'entretiens et dont les modalités de recueil sont présentés dans le deuxième chapitre.

Fort de ce contexte sous pression et des enjeux à la fois institutionnels, organisationnels et professionnels que Pôle emploi doit relever, le cadre théorique retenu pour étudier l'introduction de ce nouvel outil de gestion, se compose d'approches théoriques complémentaires : la théorie des instruments, la théorie de la régulation conjointe et la théorie de l'appropriation, le tout selon une approche contextualiste.

Enfin, d'un point de vue méthodologique, l'approche interprétativiste centre notre étude longitudinale, sur les perceptions et stratégies développées par les acteurs, dont les manifestations sont consignées essentiellement de manière qualitative, dans des relevés de terrain, des entretiens et l'exploitation du discours officiel imprégnant la documentation d'entreprise.

CHAPITRE I.

LA QUALITE A POLE EMPLOI : DEFINITION ET CONTEXTE

La première section de ce chapitre vise à présenter la délicate conciliation de la qualité avec la performance attendue des services de Pôle emploi. Pour ce faire, dans son approche mobilisatrice à la fois de la direction et du personnel, la démarche qualité constitue un puissant levier de transformation et de rationalisation gestionnaire d'une organisation. Dans cette logique, le Système de management par la qualité permet d'instrumenter cette stratégie dans une perspective performative de Pôle emploi. Dans cette section, nous précisons donc la stratégie du management public par la qualité, le pilotage en quête de performance et de qualité, ainsi que les détails sur deux composantes du Système de management par la qualité (le référentiel des activités et les engagements de service). Cela démontre que l'outil en gestion n'est pas un moyen neutre du fait qu'il agit sur un contexte, transforme l'information en données sociales et organisationnelles et organise des rapports sociaux. C'est ce qui donne sa fonction et son sens (Haefliger, 2000). Il a donc besoin de reposer sur un cadre légitimé et partagé de tous y compris des usagers clients. En effet, la légitimation de Pôle emploi dans son champ institutionnel et dans ses pratiques de gestion repose sur une stratégie du changement mettant la démarche qualité au cœur du dispositif de fusion.

Dans la deuxième section du chapitre, nous y affinons la présentation du contexte d'étude en quadrillant les différentes déclinaisons contextuelles tant internes qu'externes : contexte institutionnel, contexte organisationnel, contexte historique et spécificités contextuelles locales en Guadeloupe (Pettigrew, 1985). Selon une vision néo-institutionnelle, cette démarche explore le contexte du service public de l'emploi et plus

spécifiquement de Pôle emploi, support de notre étude de cas, et doit permettre de cerner les contraintes liées au déploiement du Système de management par la qualité au sein de Pôle emploi.

Le plan du chapitre I s'articule comme suit :

Section I : Le management qualité : un outil de gestion en interaction avec les structures et les acteurs

- A. Le management public par la qualité :
- B. La performance et la qualité
- C. Focus sur deux outils qualité

Section II : Contexte de l'étude de cas Pôle emploi

- A. Contexte institutionnel du service public
- B. Contexte organisationnel de Pôle emploi
- C. Contexte historique du Système de management par la qualité à Pôle emploi
- D. Spécificités du contexte de Pôle emploi Guadeloupe

SECTION I.

LE MANAGEMENT QUALITE : UN DISPOSITIF DE GESTION EN INTERACTION AVEC LES STRUCTURES ET LES ACTEURS

Dans notre approche des phénomènes de la diffusion du changement, la qualité publique et l'outil de gestion associé, ne peuvent être compris et mis en œuvre sans d'abord clarifier les effets des transformations sociales et politiques survenues ces dernières années sur les concepts fondamentaux qui encadrent la qualité publique et l'expliquent (Brachet, 2006, p.17). Pour ce faire, nous abordons le management public par la qualité, le tandem de la performance avec la qualité, et un zoom sur deux outils composant le Système de management par la qualité.

A. LE MANAGEMENT PUBLIC PAR LA QUALITE

L'explosion des déficits publics des années 1970, pose à l'administration le problème du passage d'un fonctionnement fondé sur une expertise juridique à l'exercice d'une compétence managériale (Muller, 1993) dédiée à la conduite globale d'une entreprise ou d'un groupe humain (Doucet, 2005). Le thème de la qualité émerge dans les années 1980 porté par le projet de renouveau du service public. L'objectif est de lever les rigidités de fonctionnement des services en mobilisant les agents autour de projets de service sous la responsabilité des chefs d'unités dans un contexte de contrôle sur le suivi de la démarche qualité.

1. Définition du management public par la qualité

Le management par la qualité fixe la qualité comme l'une de ses priorités (Doucet, 2005). Le mythe gestionnaire de la qualité (quantifiée) est un symbole susceptible de donner du sens aux utilisateurs et à l'action collective mobilisant la démarche instrumentée de la qualité (Grimand, 2006). De manière sous-jacente, le management qualité est censé rationaliser les activités de service délivrées par les employés du service public et donc permettre une gestion plus performante du service public.

a. Une stratégie qualité en externe

En quête de légitimité et de reconnaissance dans le système social où elles évoluent, les organisations publiques se conforment aux règles établies (pilier régulateur) et les normes existant dans les institutions leur donnent de la dignité et de la crédibilité vis-à-vis du système (pilier normatif). De même, le fait d'agir selon ce que l'on tient pour acquis dans une société donne aussi de la légitimité (pilier culturel-cognitif). La qualité est un dispositif particulièrement mobilisé dans une démarche de quête de légitimité auprès des organisations partenaires de l'institution qui l'initie.

La qualité s'inscrit dans un ensemble de pratiques managériales, qui s'organisent autour des concepts suivants : processus, valeur pour le client, recherche de leviers d'actions. Au sein de Pôle emploi, le management de la qualité s'appuie sur quatre dispositifs de surveillance :

- des indicateurs de mesure de la performance et de pilotage des activités ;
- le dispositif d'écoute des demandeurs d'emploi et des entreprises (enquêtes, réclamations...);
- le dispositif de contrôle interne ;
- des audits qualité internes.

Dans cette quête de la performance publique, la France s'insère dans un mouvement commun à la plupart des pays industrialisés. Partout, on constate le développement d'indicateurs supposés rendre compte de l'action des pouvoirs publics et des organisations publiques.

La qualité est source de crédibilité pour le client ou l'utilisateur, et contribue à la compétitivité de l'organisation. La qualité constitue une réponse du secteur public à l'évolution de son environnement, et aux exigences accrues des usagers et des élus. Elle contribue ainsi à apporter une réponse adaptée à certains besoins de la population.

b. Une stratégie qualité en interne

La qualité s'appuie sur une représentation de l'organisation en processus et activités et sur des méthodes de diagnostic et d'analyse des problèmes qui mobilisent les acteurs à différents niveaux de l'organisation. Elle se concrétise aussi par la mise en place de tableaux de bord et de plans d'actions en réponse à des problèmes de performance (Chevalier-Kuszla, 2000). La démarche qualité vise l'amélioration de l'organisation, des qualifications du personnel et des processus de l'organisme pour améliorer la qualité externe. L'objet de la démarche qualité est de mettre en œuvre des processus et des moyens permettant de repérer et de diminuer de façon continue les dysfonctionnements, les écarts entre ce qui est et ce qui devrait être (Guide pratique France Qualité Publique, 2007).

Les processus constituent un ensemble d'activités organisées visant la transformation de ressources en produits ou en services. Ce sont aussi les interactions entre les personnes et les autres ressources servant à la production des services ou des programmes (Popovich, 1998). Selon Boussard et Maugeri (2003), les processus de gestion désignés par le terme de dispositifs sont d'abord des assemblages disparates et complexes d'outils, de techniques, de règles, de procédures, mais aussi d'acteurs, de discours, de représentations et de visions

organisationnelles. Ils imbriquent donc des éléments matériels, humains et discursifs étroitement imbriqués les uns dans les autres et visant à la conduite des organisations.

Par le prisme de la démarche qualité, l'organisation est appréhendée comme systémique car elle est comparée à un système ouvert, constitué de sous-systèmes interdépendants, responsable d'une mission particulière. Conformément à cette dernière, ce système reçoit des intrants (ressources humaines, matérielles, financières, informationnelles) qu'il transforme en extrants (activités ou services livrés) pour l'environnement. En réaction aux extrants produits, celui-ci envoie des signaux qui permettent l'ajustement de l'organisation (Kast et Rosenzweig, 1974). Le but de la démarche qualité est donc de formaliser de manière aussi sûre que possible une offre adaptée à l'ensemble des bénéficiaires avec des processus maîtrisés. Il s'agit de tendre vers une situation de référence définie par les parties prenantes et jugée comme satisfaisante. Cette situation de référence est régulièrement remise en question et adaptée.

La mise en place d'outils de gestion qualité vise la rationalisation des activités de travail à travers l'innovation technico-organisationnelle. On cherche à améliorer les procédures, optimiser les processus, faciliter le travail. La stratégie liée à la mise en place d'un outil de gestion qualité interne est de miser sur la compétence, l'esprit d'entreprise et la responsabilisation du personnel, autour de valeurs phares telles que le sérieux, le soin, l'esprit de service vis-à-vis des clients et en interne (Doucet, 2005). La confiance envers l'outil de gestion repose sur sa vérité technique et sa conformité au monde : il impose des schèmes d'actions précis et parfois une sur codification en matière de démarches qualité (Grimand, 2006). En effet, les démarches qualité se caractérisent par leurs approches méthodologiques fortement structurées et normées qui s'articulent avec les programmes d'amélioration des performances, avec le même sens de la rigueur rationalisante et efficiente comme c'est le cas des :

- programmes d'amélioration de la qualité (PDCA - *Plan, Do, Check, Act* de Deming) ;
- programmes d'amélioration de la productivité et de réduction de coûts ;
- programmes de réorganisation et d'optimisation des processus (*lean management*).

2. Une diffusion de la qualité via les outils de gestion

Le management public par la qualité par référence aux pratiques internationales identifiées par le modèle EFQM/CAF ou l'ISO 9001 recommandent notamment la synergie d'éléments tels que l'engagement fort de la direction, l'élaboration d'une vraie stratégie, la revue de processus, le plan d'action correctif, l'écoute des parties prenantes, une gestion des ressources humaines motivante, des autoévaluations et évaluations externes régulières (Guide pratique France Qualité Publique, 2007)

Une implication forte des acteurs du management qualité est nécessaire et la mise en œuvre de démarches qualité s'accompagne d'un management se fondant sur des résultats mesurables et évaluables. En effet, la qualité est une composante à part entière de la performance publique : les indicateurs de performances désormais associés à la loi de finances comprennent en bonne place des indicateurs de qualité destinés à satisfaire l'utilisateur et le citoyen mais aussi le contribuable, qui ne peut se satisfaire du coût de la non-qualité. Selon France Qualité Publique (2007), la qualité publique et les indicateurs qui en découlent doivent être conçus « du point de vue du bénéficiaire, en concertation avec les acteurs concernés dont les usagers et les agents et faire l'objet d'une évaluation pluraliste régulière ». Cette évaluation pluraliste croise les points de vue des intéressés et des mesures plus scientifiques.

Il se révèle aussi nécessaire d'avoir une mobilisation des ressources humaines sur les processus d'activités. En effet, le personnel est partie prenante dans le fonctionnement et l'amélioration continue du système qualité et il est mobilisé pour maîtriser les activités et homogénéiser les pratiques. La cartographie des processus offre une vue d'ensemble du fonctionnement de l'organisme. Trois types de processus qui sont directement liés à la dimension RH :

- les processus métiers qui sont au cœur du dispositif et contribuent directement à la réalisation des services ;
- les processus management qui ont un impact direct sur le fonctionnement et le pilotage de l'organisme, ainsi que sur sa dynamique d'amélioration continue ;
- les processus support qui contribuent au succès des processus métiers et favorisent leur bon fonctionnement.

B. LA PERFORMANCE ET LA QUALITE

Cette sous-partie montre l'importance de la performance et de la qualité dans le déploiement du Système de management par la qualité. Dans le cycle quotidien des activités, les rencontres et les interactions des cadres et des personnes qui travaillent dans l'organisation, prennent la forme de routines (Giddens, 1987, P.121). Nous verrons que pour sécuriser les processus, un cadrage, des règles et des procédures permettent à la direction de sécuriser l'optimisation des routines. Pour cela, nous allons montrer que comme toute organisation publique, la quête de performance fait partie intégrante de la stratégie et il en découle un pilotage centré sur les résultats et non plus les moyens. Face à des activités diversifiées, les moyens mobilisés sont rationalisés en termes d'efficience au sein de Pôle emploi.

1. Piloter une organisation aux activités diversifiées

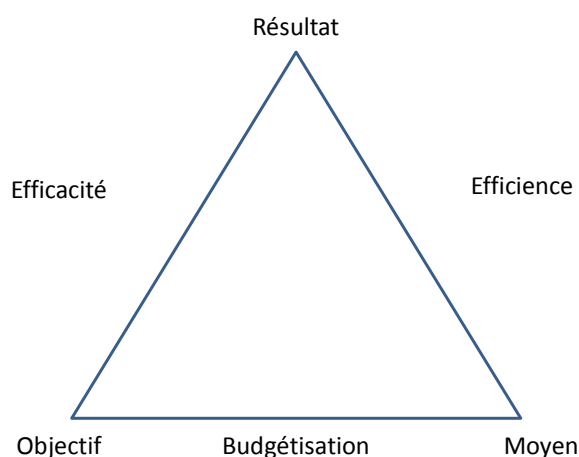
Pour l'exemple du service public délivré par Pôle emploi, l'originalité du produit d'indemnisation et d'accompagnement à l'emploi des demandeurs d'emploi (ou au recrutement pour les entreprises), tient à la spécificité de Pôle emploi : les agences locales produisent des services et non des biens. En ce qui concerne le processus de production, les agences se comportent pour les chômeurs comme une industrie de transformation, les faisant évoluer dans leur recherche d'emploi à l'inscription à Pôle emploi (différent selon leur degré d'autonomie, leur éloignement de l'emploi, leur situation face aux critères d'indemnisation), à la sortie pour motif de radiation de la liste des chômeurs suite à une reprise d'emploi, une entrée en formation, une mobilité géographique entraînant un déménagement, etc. (Alvarez, 2006). La nature des inputs et des outputs sont relatifs au monde du service. Il existe un processus standardisé de production des services d'indemnisation et d'accompagnement à l'emploi et au recrutement, appelé le référentiel des processus d'activités métiers, véritable outil de gestion et composante du Système de management par la qualité. Bien que les activités de Pôle emploi soient diversifiées, l'objectif visé par la qualité est à concilier avec la performance du pilotage mené.

a. Du pilotage par les moyens au pilotage par les résultats

Le système de pilotage repose sur des indicateurs et des plans d'actions. Passer d'un pilotage par les moyens à un pilotage par les résultats, implique l'engagement sur des objectifs et des échéances précises et la mise en place de procédures standards comme mécanisme de contrôle et d'animation opérationnelle. Les managers font face à un défi majeur : leur capacité d'associer et de réconcilier des cultures et des visions différentes suite à la fusion de l'ANPE et des Assedic.

Les quatre dimensions du pilotage sont la performance, la qualité, la maîtrise des risques et le contrôle interne. Comme toute organisation, la notion de résultats est mise en relation avec les moyens et les objectifs selon une logique d'efficacité, une logique d'efficience et une logique de budgétisation (Bartoli, 2009). L'accomplissement d'un bon résultat en organisation publique est une question complexe et très débattue. La mise en œuvre du pilotage et des résultats sont sujets à discussion en secteur public.

Schéma 1 : Le triangle de la performance (Bartoli, 2009)



Concrètement, il convient de mesurer les résultats en conjuguant les facteurs qui permettent de porter un jugement valable sur le rendement du service public. Nous pouvons nous référer au méta-modèle ci-dessous de Mazouz et Tardif (2006) présenté ci-après.

Tableau 4 : Facteurs expliquant le rendement en service public (Mazouz et Tardif, 2006)

| Voies et moyens des intervenants (compétences) | X | Voies et moyens de l'organisation | = | Résultats conjugués |
|---|----------|--|----------|----------------------------|
| Organisation | | Comprendre | | Orienter |
| Stratégie | | Changer | | Gérer |
| Management | | Livrer | | Servir |
| Apprentissage | | Améliorer | | Progresser |

Pour assurer la mise en œuvre des stratégies, il existe une diversité d'outils de pilotage destinés à aider les managers. Le but est d'obtenir l'assurance que les ressources sont utilisées de manière efficace et efficiente pour réaliser les objectifs de l'organisation (Antony, 1993). Les critères pertinents pour évaluer les actions conduites dans ce processus sont l'efficacité et l'efficience. L'efficacité consiste à atteindre les objectifs de l'organisation et l'efficience est le rapport entre les résultats obtenus et les ressources utilisées. L'indicateur a une fonction de diagnostic préalable à la mise en place d'une action. Pourtant, dans les faits, il est plutôt perçu comme l'élément déclencheur de l'action formalisé par un plan d'actions dans la plus pure tradition cybernétique. Le diagnostic s'appuie sur l'analyse causale, il s'agit d'identifier au niveau des leviers d'action la mesure du niveau de leur performance. Le facteur humain introduit de par sa nature, de l'incertitude et de la complexité dans le management.

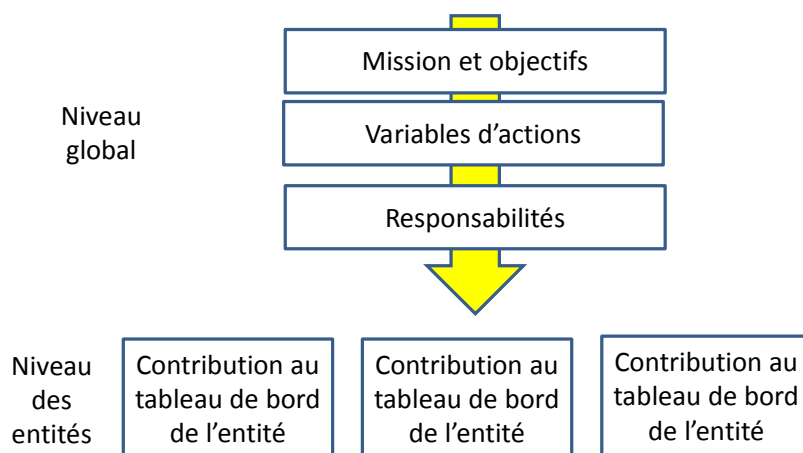
Pour mobiliser l'efficacité et l'efficience, un processus itératif est respecté : diagnostic des dysfonctionnements, projet de solutions, mise en œuvre et évaluation des solutions retenues. Parmi ces outils de pilotage en vigueur, nous pouvons citer :

- le dialogue de performance (DDP), contrat formalisant les objectifs de résultats qualitatifs, quantitatifs et financiers prioritaires et les objectifs de moyens qualitatifs, quantitatifs et financiers mis à disposition par la tutelle à chaque réseau régional. Il est décliné pour tous les acteurs de l'organisation, y compris les agents et mis en place au travers d'une concertation annuelle entre les acteurs et leur supérieur hiérarchique jusqu'à l'échelle de l'équipe d'agents. Depuis 2012, avec la généralisation des entretiens professionnels annuels aux deux filières professionnelles, des objectifs individuels peuvent être attribués à tout agent (et non plus exclusivement aux agents de la filière gestion des droits à impact financier) ;

- les plans d'actions stratégiques établis au niveau de chaque agence auprès des équipes sur une projection d'une année ;
- le tableau de bord de pilotage.

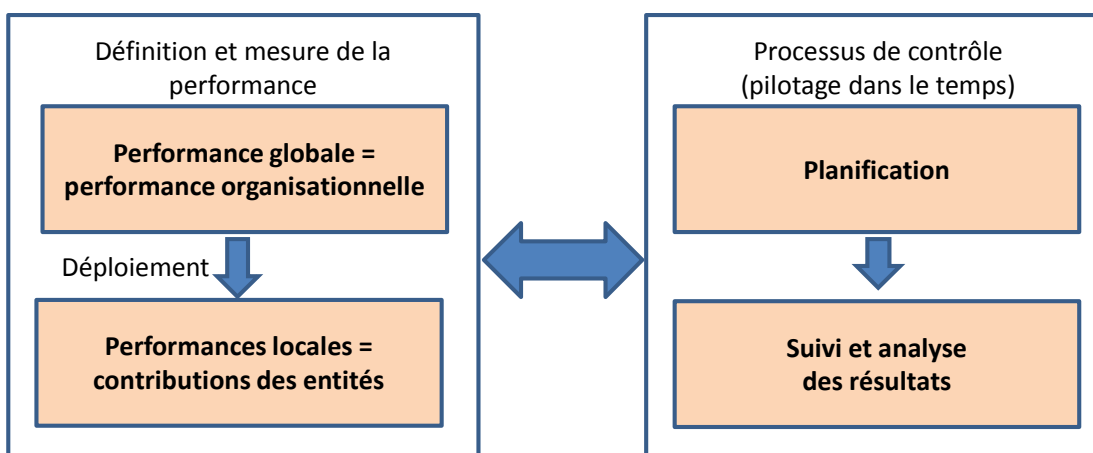
Le pilotage se réalise en cascade en partant de la tutelle qui impulse la stratégie et définit les objectifs, pour descendre à l'échelle des entités locales qui doivent atteindre les objectifs des tableaux de bord locaux. Cette hiérarchisation se traduit dans le schéma de Giraud et al. (2004) suivant.

Schéma 2 : Du tableau de bord global à un système de tableaux de bord par entités (agences locales), Giraud et al, 2004.



Ce pilotage par la performance se décline en une quête de performance globale c'est-à-dire à la fois organisationnelle et locale avec la mise en place d'un contrôle des résultats qui permet un suivi des évolutions dans le temps.

Schéma 3 : Les différentes dimensions du pilotage de la performance (Giraud et al, 2004)



b. Des moyens rationalisés

Dans le cadre de la stratégie définissant les grandes orientations à poursuivre et les plans d'actions à entreprendre, l'organisation doit aussi se garder des marges de manœuvre au niveau des actions à entreprendre et sur les allocations de ses ressources clés (Favoreu, 1995).

Dès le lendemain de la fusion précipitée des Assedic avec l'ANPE, en pleine recrudescence du chômage, de nombreuses contraintes ont surgi et les débats se sont multipliés sur la stratégie à mener en interne et en externe pour garantir la continuité des missions de service public. Contraint par un laps de temps trop court pour consulter l'ensemble des acteurs, toutes les parties prenantes n'ont pas été suffisamment associées aux décisions créant de la résistance au changement (par exemple le rejet du concept de référent unique, rejet du principe du suivi mensuel généralisé des clients-usagers). Cette actualité conduit à repenser les discours gestionnaires et donc les modèles de gestion qui ne correspondent plus aux attentes de la base. Malgré les côtés positifs en termes de progrès porté par l'outil qualité (règlementation plus formalisée du traitement des dossiers, unification du service plus lisible pour les usagers-clients), l'agent de base se voit limité dans son champ d'action en raison de la redéfinition de ses tâches générées par l'évolution du système informatique par exemple. Cette perte d'identité et de pouvoir de décision dans son activité, entraîne des perceptions négatives entravant de ce fait le bon déroulement de l'outil installé (Haefliger, 2000).

A ce stade d'observation, il devient alors nécessaire de modifier les modalités d'intervention dans l'organisation en y associant beaucoup plus les parties prenantes en dehors d'une relation descendante de la tutelle vers les réseaux régionaux.

Le tableau synthétique qui suit montre le décalage de l'antériorité du processus qualité entre les deux institutions fusionnées. Ce déséquilibre au point de départ de l'existence de Pôle emploi constitue un frein à lever pour le déploiement du Système de management par la qualité auprès de l'ensemble du personnel de Pôle emploi et de ses managers.

Tableau 5 : Le contexte, extrait de la matrice chronologique des dimensions clés du Système de management par la qualité avant la fusion ANPE et Assedic

| | Démarche qualité à l'Assedic avant la fusion | Démarche qualité à l'ANPE avant la fusion |
|--|---|--|
| Substrat formel | 2000 : Le Système de management par la qualité est finalisé. | 2000 : Le Système management qualité est à l'état embryonnaire. |
| Philosophie gestionnaire | 1994 : La démarche qualité est initiée en interne et en externe. 2000 : Le Système de management par la qualité ISO 9000 est instauré. | 1999 : La démarche qualité est initiée en interne uniquement. 2007 : Le processus qualité est mis en veille. |
| Simplification rôle des acteurs | 1993 : Des équipes de contrôleurs internes sont mises en place. | 2000 : L'encadrement des équipes professionnelles est renforcé par des animateurs d'équipe. Le contrôle interne est basique. |
| | 2000 : Une relation interne client-fournisseur est instaurée entre les services supports et les services de production. | 2000 : Il y a peu de lien entre les services support et les services de production. |
| | L'identité professionnelle Assedic repose sur l'expertise en gestion des droits des demandeurs d'emploi, des cotisations et certaines aides à l'embauche pour les employeurs. | L'identité professionnelle ANPE repose sur l'expertise sectorielle de l'emploi pour les demandeurs d'emploi et l'aide au recrutement pour les entreprises. |

Source : inspiré de la matrice chronologique de Oiry, 2010

Cette synthétisation du contexte constitue une transition vers la description de l'articulation de l'outil qualité avec la stratégie de Pôle emploi développée dans le point 2 qui suit. Elle s'appuie sur la structure ternaire de l'outil issue de l'approche théorique par les instruments.

2. L'intégration du Système de management par la qualité à la démarche stratégique

L'historicité de l'institution Pôle emploi constitue un élément informatif non négligeable dans la mesure où il permet de mieux comprendre le contexte du terrain d'étude. Avant la fusion, la veille qualité a été implantée selon une temporalité et des pratiques qui ont différé dans les deux institutions originelles Assedic et ANPE (cf. supra). Face à cette inégalité d'héritage, lors de la fusion en décembre 2008, le Système de management par la qualité a été introduit progressivement dans l'établissement :

- **2009-2010** : signature d'une convention tripartite 2009-2012 entre l'Etat, l'Unedic et Pôle emploi, maintien des services et vigilance sur leur qualité afin d'éviter qu'elle ne se dégrade ;

- **2011-2012** : transformation des activités d'indemnisation et placement qui sont appréhendées selon un processus de production avec comme produit d'entrée et de sortie, la satisfaction du client. Evolution de l'offre de service avec des nouveautés en termes de prestations d'aides et d'accompagnement des demandeurs d'emploi ;
- **2012-2013** : signature d'une nouvelle convention tripartite 2012-2015, renforcement de l'offre de service vers plus de personnalisation. Enquête interne auprès des personnels et de la ligne managériale sur la qualité de l'organisation du travail et les moyens associés. Enquêtes externes vers la clientèle et questionnaires de satisfaction pour évaluer la qualité du service rendu ;
- **Courant 2014**, il est prévu un redéploiement du chantier national qualité associant les personnels et les managers.

Tout cela se formalise autour de la vision stratégique de la direction et sa déclinaison opérationnelle normée ISO.

Les organisations publiques se caractérisent souvent par une bureaucratie et un haut degré de formalisation. La formalisation désigne le degré avec lequel les règles explicites, les régulations, les politiques et les procédures gouvernent les activités de l'organisation. Les indicateurs de formalisation dans une organisation comprennent les règlements écrits, les manuels, les descriptions de fonction, les modes d'emploi, les organigrammes, les systèmes de management comme le management par objectifs (MBO) et les systèmes techniques comme les techniques de révision et d'évaluation des programmes. Les règles formelles, procédures, descriptions de postes et classifications de fonctions spécifient comment les décisions devraient être prises et comment le travail devrait être réalisé.

La qualité peut alors se définir comme la capacité à répondre aux exigences visées (Guide pratique France Qualité, 2007). La norme ISO 9000 1982 définit la qualité comme « l'aptitude d'un produit ou d'un service à satisfaire, au moindre coût et dans les moindres délais les besoins des utilisateurs » et d'autres définitions proches se sont succédées au fil du temps.

Encadré 1 : Différentes définitions de la qualité

La norme ISO 9001 1987 : « Ensemble des propriétés et caractéristiques intrinsèques à satisfaire des exigences ».

La norme ISO 9402 1994 : « Ensemble des caractéristiques d'une entité qui lui confère l'aptitude à satisfaire des besoins exprimés et implicites.

La norme ISO 9000 2005 : « Aptitude d'un ensemble de caractéristiques intrinsèques à satisfaire des exigences ». En somme, la qualité publique est l'aptitude d'un service public à satisfaire les besoins explicites et implicites des citoyens dans le cadre d'une mission d'intérêt général » et la performance publique comme « l'aptitude à réussir la qualité publique au juste coût ».

Source : Guide pratique France qualité publique (2007)

Lors de son implantation, l'outil de gestion a des effets sur des acteurs métiers concepteurs ou acteurs projet : il donne lieu à une forme d'organisation particulière des relations entre acteurs, voire une forme décentralisée impliquant des équipes projet, un réseau de formateurs et de contrôleurs (David, 1996).

Le programme d'amélioration de la qualité se caractérise par une approche structurée au sens du PDCA de Deming (*plan, do, check, act*) afin d'inciter les managers opérationnels à se poser les bonnes questions, d'identifier les meilleures solutions et les mettre en œuvre. Une approche plus complète, le DMAIC (*define, measure, analyse, improve, control*) comprend 10 étapes incluant des procédures formalisées d'analyse et de résolution de problèmes ainsi qu'une identification des gains financiers attendus du projet d'amélioration à mettre en œuvre. On la retrouve dans la normalisation ISO 9000, la démarche six sigma par exemple.

Encadré 2 : Les 10 étapes de la norme ISO 9001 (2000)

Phase de définition des problèmes et de chiffrage des coûts (D)

Étape 1 : Sélectionner un ou des projets d'amélioration et quantifier les défauts et problèmes.

Étape 2 : Identifier les processus associés aux problèmes avec l'utilisation de l'approche SIPOC (*supplier, input, process, output, customer*) ;

Étape 3 : Estimer, chiffrer et documenter le coût des défauts et problèmes.

Étape 4 : Soumettre et présenter à la direction le projet d'analyse, incluant le budget nécessaire à l'analyse ainsi que l'équipe en charge du projet et une estimation des résultats à atteindre.

Phase de mesure (M)

Étape 5 : Mettre au point la liste des éléments de processus à mesurer par l'équipe chargée du projet.

Phase d'analyse et d'identification des solutions (A)

Étape 6 : Etudes des solutions susceptibles de résoudre les problèmes identifiés

Phase de mise en œuvre (I)

Étape 7 : Proposer et documenter les solutions à mettre en œuvre. Mettre en œuvre les solutions et documenter les réductions de coût ou les gains de performance obtenus.

Étape 8 : Valider l'efficacité des solutions retenues.

Phase de contrôle et de récompense (C)

Étape 9 : Standardiser et documenter les changements apportés aux processus par les solutions mises en œuvre.

Étape 10 : Redistribuer une proportion des gains de performance documentés suivant les règles en usage dans l'entreprise.

Source : Giraud et al, 2004, Contrôle de gestion et pilotage de la performance, p315

Les résultats attendus de cette normalisation ISO 9001(2000) sont de différents ordres :

- définir les objectifs de performance attendus par les clients et faire partager ces attentes en interne ;
- rassembler les parties prenantes autour d'objectifs opérationnels et organisationnels communs ;
- mobiliser les manuels de procédures décrivant les activités et les opérations (les fiches référentiels des processus d'activités métiers à Pôle emploi), en vue de suivre régulièrement l'organisation des activités ;
- systématiser la prise d'informations sur le système d'information (applicatifs informatiques) de Pôle emploi et son analyse, par des formats standards de saisie et de traitement des informations (livrables) ;
- relier les parties prenantes autour d'un processus : clients, fournisseurs, acteurs internes (cartographie des processus Pôle emploi) ;
- maintenir un cycle de retour d'information et retour d'expérience permettant aux parties prenantes une amélioration continue de la performance (groupes de travail régionaux, réunions d'échange de pratiques) ;
- accroître la transparence en interne (charte de relations internes clients fournisseurs)
- faciliter et accélérer l'apprentissage des nouveaux entrants (charte et dispositions particulières des agences) ;
- traiter les causes des problèmes et non pas seulement les symptômes ;
- créer de la confiance en interne – employés, encadrement, direction – et en externe avec les clients, la communauté.

C. FOCUS SUR DEUX OUTILS QUALITE

Les outils de gestion sont d'un usage courant dans les organisations mais n'ont fait l'objet d'études universitaires que très récemment (Grimand, 2006). C'est la multiplication des outils qui conduit à s'interroger sur leur appropriation (Bédé et al., 2012, p84).

Pour la mise en marche du nouvel acteur institutionnel Pôle emploi, la déclinaison opérationnelle du management se devait de s'appuyer sur des outils de gestion transcendant tous les rouages de l'organisation. C'est ainsi que le Système de management

par la qualité a été déployé à travers différents outils dont le référentiel de processus activités métiers et les engagements de service.

1. Le référentiel de processus activités métiers

L'approche processus du système qualité est déclinée dans un outil permettant de mieux visualiser l'articulation entre les activités métiers. En effet, selon Boussard et Maugeri (2003), la gestion et ses outils « disent » le cours des activités en fonctions de critères « objectifs » qui ont été identifiés dans la perspective de l'amélioration constante des activités confiées au manager. En s'inspirant de l'approche de Haouet et Nobre (2009) sur l'implantation du *Balanced Scorecard* (BSC) dans un contexte hospitalier francophone, il apparaît que le Système de management par la qualité est un outil multidimensionnel de la qualité combinant une perspective temporelle (rétrospective/prospective) et organisationnelle (interne/externe). Le Système de management par la qualité est aussi un outil de la démarche stratégique articulant les différents indicateurs de performance avec les objectifs de qualité. Sa dimension stratégique (Kaplan et Norton, 2001) valorise deux pistes principales d'évolution :

- la formalisation méthodologique des liens de causalité entre les objectifs stratégiques et les indicateurs à l'aide du référentiel des fiches processus, véritable instrument de pilotage ;
- le renforcement de l'animation accompagnant l'implantation de l'outil notamment à l'appui des engagements de service envers le public de demandeurs d'emploi et d'employeurs.

L'intérêt de mettre en place des outils de gestion est bien de parvenir à un contrôle des processus générant des résultats performants pour l'organisation.

La mise en place du projet d'entreprise en 2010 avait notamment pour but de promouvoir une décentralisation partielle de la gestion de l'offre de service aux usagers clients. Cette démarche a conduit les chefs d'agence à élaborer, formaliser et mettre en œuvre une stratégie correspondant aux besoins locaux de leur agence et de gérer localement une partie du budget des prestations allouées aux usagers clients (prestations sous-traitées, aides à la recherche d'emploi, etc.). Ce projet d'entreprise s'articule avec la qualité voulue des services de Pôle emploi et les valeurs identitaires définies au plan

national par Pôle emploi reposent sur le tryptique « simplicité, équité, efficacité » défini dans comme suit (projet Pôle emploi en 2010) :

- la simplicité implique de rechercher en permanence à simplifier les relations internes et rendre lisible l'action aux yeux de tous ;
- l'équité suppose une transparence des décisions prises, et un mode d'arbitrage objectif, garantissant la prise en compte de chacun, et le refus de l'exclusion ;
- l'efficacité souligne la recherche constante et dans chaque instant, du travail efficace. Elle implique également le respect du management, de l'organisation et des décisions.

Le référentiel des processus d'activités métiers inclut des fiches de processus et leurs annexes. C'est une fiche d'identité de chaque processus qui en décrit la mise en œuvre effective est un document de référence pour les acteurs intervenant sur ce processus.

La démarche qualité amorcée en 2012 repose sur une formalisation qui se traduit au travers de divers documents dont le manuel qualité. Le manuel qualité décrit la politique et les objectifs, l'organisation et les éléments du Système de management par la qualité. En complément du manuel qualité, un document de repères sur la mise en œuvre du Système de management par la qualité a été mis à disposition des managers. Il a été élaboré en avril 2011 puis actualisé en mai 2012 en conformité avec l'évolution de la cartographie et du vocabulaire institutionnel (cas de la suppression du terme « client »). Il précise en outre que le management qualité contribue à la traduction des valeurs de Pôle emploi.

2. Les engagements de service du Système de management par la qualité

Dans le secteur public, le service à la population est un engagement institutionnel (politique) tandis que l'accomplissement du service est un effort organisationnel (Mazouz et al, 2008). Il y a dissociation entre la fin et les moyens. Pour que les objectifs poursuivis soient compatibles avec les résultats attendus, il faut que les moyens alloués soient en conformité.

Le service qualité de Pôle emploi a assuré la rédaction de modes opératoires et les consignes dans un référentiel des processus d'activités métiers. Ces modèles doivent servir aux mesures d'actions préventives et correctives afin d'améliorer les services assurés par Pôle emploi.

Le cœur du Système de management par la qualité est constitué des processus d'activités métiers décrits dans les engagements de service.

Pour une réussite du dispositif qualité, Pôle emploi se lance dans une quête de la satisfaction et de la reconnaissance des partenaires institutionnels et des clients-usagers. Selon Nakhla et Soler (1997), « le meilleur moyen de se coordonner, c'est finalement de pousser les acteurs à expliciter, le plus possible, des engagements et le déroulement attendu de leurs activités ».

Cela a pour conséquence directe un recentrage des engagements de service. Afin de donner aux demandeurs d'emploi et entreprises une traduction concrète et visible sur sa démarche qualité, Pôle emploi a défini sept engagements de service intégrés au Système de management par la qualité. Utilisés dès 2009 comme un levier interne pour fédérer et mobiliser les équipes, les engagements font l'objet d'une nouvelle réflexion dans le cadre du projet d'entreprise « Pôle emploi 2015 » et seront, à terme, communiqués à l'externe vers les partenaires et clients.

Des engagements de service correctement tenus permettent d'aboutir à une certification. Selon Doucet (2005), un certificat est un label qui atteste que le produit ou le service ou l'entreprise, présente certaines caractéristiques spécifiques ayant fait l'objet d'un contrôle par un organisme distinct du fabricant, de l'importateur ou du vendeur. C'est une vérification collective qui est censée éviter à chaque acheteur de faire ses propres vérifications. Ce certificat ne peut être délivré que par un organisme certificateur agréé par l'autorité administrative et selon un règlement technique approuvé par cette autorité. Dans le domaine du management qualité, plusieurs organismes décernent des certificats ISO 9000 et dérivés, en qualité, en environnement et hygiène et sécurité : AFAQ, AFNOR Certification, SGS ICS Qualicert, etc. La certification des organismes se subdivise en deux types :

- la certification des systèmes de management de la qualité, qui applique l'ISO 9001:2000 ou ses homologues ;
- la certification de service, qui applique un règlement spécifiquement établi pour le service donné et qui reste en partie propriété du certificateur.

En 2010, la certification ISO 9001 v2008, réalisée par AFNOR certification, portait sur les champs suivants :

- accompagner les entreprises dans leur recrutement ;

- indemniser et accompagner les demandeurs d'emploi dans leur recherche ;
- produire les statistiques de l'emploi.

Les démarches de certification portant non seulement sur l'accueil mais aussi sur le cœur de métier et le management, se sont généralisées dans les services de l'Etat, les organismes publics et les collectivités locales. Elles apportent des outils aux équipes dirigeantes pour atteindre les objectifs contractuels.

Encadré 3 : La démarche qualité à Pôle emploi en 2010

La démarche qualité, installée à Pôle emploi en 2010, a pour objectif de satisfaire les clients demandeurs d'emploi et entreprises. Cette démarche s'est concrétisée par l'obtention de la certification ISO 9001 version 2008 avec engagements de service. Cette démarche engage le respect par les conseillers des engagements de service. En 2010, ils sont au nombre de sept et tournent autour de l'accueil, l'utilisation des services à distance, la qualité des informations données aux clients, le rôle du conseiller personnel, le traitement du recrutement, la discrimination et la gestion des réclamations (...).

Source Intranet Pôle emploi, article du 23/11/2011 <https://intranet.pole-emploi.fr/portail/metier/m-qualite/engagements-de-service-demarche-qualite-@/portail/metier/m-qualite/index.jspz?id=233071>

3. Un contrôle social par les usagers clients

L'obtention du label de certification qualité suppose l'implication de toutes les parties prenantes internes (top management, agents, syndicats) mais aussi de parties prenantes externes telles que les clients-usagers. Des réponses organisationnelles sont mises en place pour déclencher la dynamique du processus. Le changement de culture s'accompagne d'un effort de formation pour l'encadrement et les personnels. La certification qualité permet à Pôle emploi de se valoriser commercialement tandis que la démarche qualité permet d'améliorer l'organisation interne. Cette dimension institutionnelle révèle le phénomène d'isomorphisme de la certification qualité.

Les engagements de service constituent la partie visible par les clients du Système de management par la qualité. Ils sont une promesse de service faite aux clients qui peut porter sur la qualité du service rendu (cœur de métier) et sur la relation de service (accueil, rapidité, transparence). Ils permettent de partager des objectifs de qualité communs au sein des équipes et de maintenir un niveau d'exigence dans la satisfaction des clients.

Les engagements de service et la certification se traduisent par une sorte de contrat de confiance envers les usagers sur le service rendu. Ils doivent donc faire l'objet d'un suivi et de contrôles réguliers pour faire perdurer leur efficacité. C'est alors un véritable contrôle

social qu'exercent les usagers clients en manifestant leur approbation ou désapprobation lors des enquêtes qualité et les questionnaires de satisfaction notamment.

De l'outil Système de management par la qualité, nous avons extrait deux outils : le référentiel des processus d'activités métiers et le référentiel des engagements de service. Ces deux outils font ressortir une logique commune articulée autour de la recherche d'un idéal pour l'organisation (Maugeri, 2008). A cet effet, la démarche qualité de Pôle emploi s'accompagne de la mise en place d'un système d'écoute clients qui s'articule autour de deux axes :

- les enquêtes clients avec un double objectif, d'identifier les besoins des clients demandeurs d'emploi et entreprises, et connaître leur niveau de satisfaction des services ;
- un dispositif de gestion des réclamations clients sur tout le périmètre des activités de Pôle emploi à savoir l'indemnisation, le placement et le recrutement. Ce dispositif permet de recueillir les insatisfactions des clients et ainsi résoudre les dysfonctionnements éventuels dans l'organisation.

* * *

L'application des référentiels de qualité se révèle plus ou moins réussie en fonction de l'adaptation qui en est faite avec le contexte organisationnel. Le contexte local peut différer du contexte national d'où vient l'impulsion de la démarche qualité. Notre contexte de recherche, Pôle emploi en Guadeloupe, possède des spécificités qui ont des effets sur la vitesse de déploiement de la démarche qualité localement ce qui fait l'objet de la section suivante.

SECTION II.

CONTEXTE DE L'ETUDE DE CAS POLE EMPLOI

Pour mieux appréhender le contexte de l'étude influençant le déploiement d'un outil de gestion dans une organisation, cette section présente le contexte de Pôle emploi en Guadeloupe. Sont abordés successivement le contexte institutionnel du service public, le contexte organisationnel et enfin les contextes historique et local. Cette section vise à démontrer l'importance du contexte dans le processus d'acceptation du changement porté par le Système de management par la qualité.

A. CONTEXTE INSTITUTIONNEL DU SERVICE PUBLIC

Sous l'impulsion des gouvernements successifs, le secteur public est engagé dans un chantier de modernisation dont les réformes visent à la fois à maîtriser la dépense publique mais aussi à adapter l'action publique à l'évolution de l'environnement socio-économique. L'évaluation de la qualité des services publics s'inscrit pleinement dans cette démarche d'où cette abondance d'outils de gestion autour de la qualité qui caractérise ce secteur et destinés à insuffler une dynamique d'amélioration de la qualité dans l'ensemble des organisations publiques.

1. Institutions publiques et changement

Pour mieux comprendre les pressions exercées sur l'institution publique que nous souhaitons étudier, nous abordons les particularités du secteur public et l'évolution de son modèle gestionnaire vers une hybridation avec la gestion privée. Ces éléments permettent de contextualiser sa structure et son organisation.

a. Les particularités du secteur public

Comme le précise Bartoli (2009), jusqu'à la décennie 1980, l'administration française se caractérise par une forte centralisation, avec l'héritage culturel et politique de la doctrine traditionnelle du « jacobinisme » professée sous la Révolution. La démocratie dès ses origines révolutionnaires cherche à donner au peuple une figuration concrète pour l'action. L'Etat est traditionnellement censé unifier, conduire et rationaliser la société. L'administration concentre sa légitimité, multiplie ses interventions et met en place en son nom les « services publics ». Selon Duguit (2003), fondateur de la théorie du service public, les services publics sont « les activités qui, à une époque donnée, sont au cœur de l'interdépendance sociale et qui, pour cette raison, doivent être organisés et contrôlés par la force gouvernante ». Après les Trente Glorieuses succédées par la crise, les transformations sociales et politiques remettent en cause l'unicité des interventions étatiques.

L'appareil public de l'Etat s'organise alors autour du paradigme bureaucratique, à savoir une hiérarchisation de la structure d'exécution, une division des tâches et un contrôle centralisé du travail (Mazouz et al, 2006). Le secteur public français est donc bureaucratique, doté d'une organisation « énorme, puissante et concentrée ». Selon Weber (1971), considéré comme l'un des premiers théoriciens du management public, le modèle bureaucratique repose sur les éléments suivants :

- une division du travail fixée et officialisée ;
- une hiérarchie clairement définie ;
- un système de règles stables et explicites ;
- une séparation des droits et moyens personnels et des droits et moyens officiels ;
- une sélection et une carrière du personnel sur le critère des qualifications techniques.

Ce modèle repose sur un pouvoir légal-rationnel, sur une organisation monocratique (basée sur une unité de commandement) et sur le principe de la règle et de la hiérarchie. Les entités publiques sont des instruments d'exécution de l'autorité de l'Etat et sont désormais perçues comme des unités organisationnelles, mettant ainsi en exergue l'articulation entre l'institutionnel et l'organisationnel.

En externe, les organismes publics ont un cadre de référence contraint. La gestion stratégique du secteur public est faite de particularismes d'ordres technique, environnemental et idéologique. Contrairement au secteur privé, l'organisation publique

évolue dans un cadre juridique et réglementaire strict définissant les missions de l'organisation, les ressources mises à disposition (dotations budgétaires) et dans une certaine mesure la manière de répartir ces dernières (Paquin, 1994). Le choix de la structure organisationnelle ainsi que les systèmes de gestion sont largement contraints par les lois, les règlements et les mandats qui légitiment son existence et ses conditions de fonctionnement (Favoreu, 1995). Selon Merton (1940) dans la bureaucratie, « les règles deviennent absolues et prennent le pas sur les visées d'efficacité qui les sous-tendaient ».

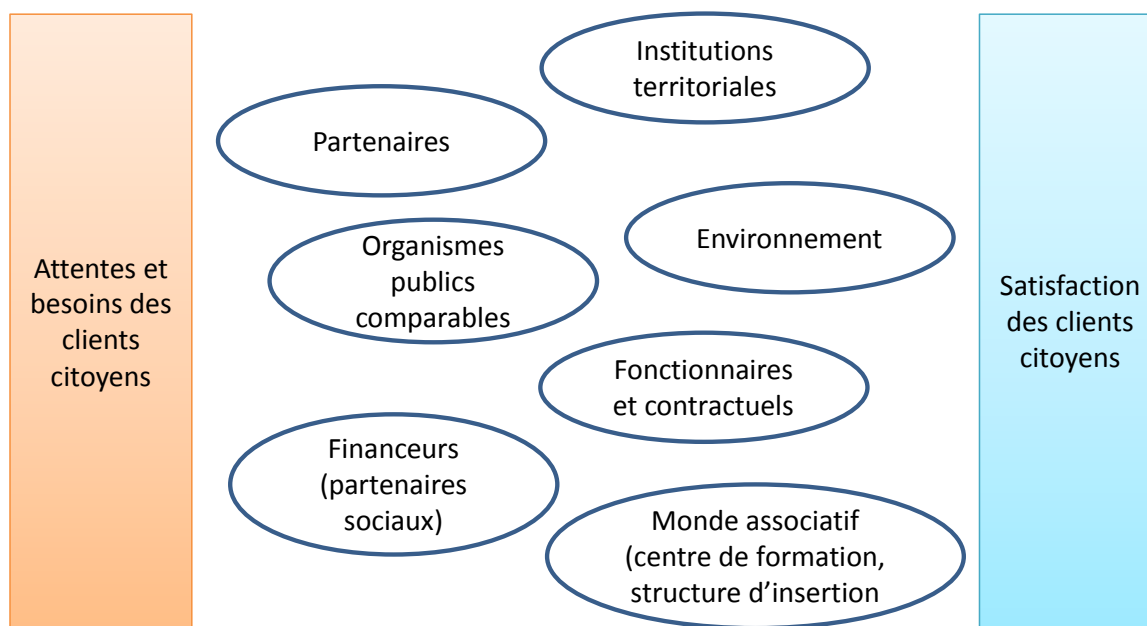
Les possibilités de choix stratégiques sont limitées pour les organisations publiques du fait que leurs actions s'intègrent dans un système plus général de politiques publiques décidées à l'échelon national. Elles ne sont qu'un élément constitutif de ce système et leurs actions sont déterminées selon un cadre de référence décidé à l'échelon supérieur. La domination des instances politiques sur les processus de décision et de direction a plusieurs conséquences sur le système de management stratégique des organisations publiques. Alors que dans le secteur privé les contraintes de temps sont fixées par les modifications d'opportunités qu'offre le marché, ces mêmes contraintes dans le secteur public relèvent d'un phénomène artificiel lié au terme des législatures et aux échéances électorales. La contrainte du cycle électoral pousse les décideurs publics à n'envisager que les stratégies qui produiront des résultats rapides et positifs et exploitables pour briguer un nouveau mandat (Favoreu, 1995).

L'obligation de complémentarité et de coopération entre organisations publiques dans la mise en œuvre de politiques publiques nationales réduit encore plus l'autonomie stratégique de ce type d'organisation (Favoreu, 1995). La stratégie de l'organisation publique vise alors à asseoir son pouvoir et sa légitimité à travers le renforcement et le développement de ses missions et de ses budgets (de fonctionnement et d'investissement). En interne, les organismes publics reposent sur un modèle de la bureaucratie professionnelle.

L'ensemble des contraintes contextuelles, institutionnelles et culturelles évoquées constituent les spécificités des organisations publiques. Ces contraintes ont une influence directe sur les modèles de gestion stratégique et les comportements qui leurs sont rattachés.

Le schéma qui suit met en évidence la ramification des parties prenantes externes en relation avec un organisme public donné. La quête de légitimité permet à cette organisation publique de faire valoir son expertise et son professionnalisme tout autant que la performance de ses services.

Schéma 4 : Modélisation d'un organisme avec ses parties prenantes



Source : adapté de Chevalier (2009) p.65.

b. Vers un modèle hybride privé, caution d'une légitimité institutionnelle

Dans les années 1980, différentes pressions au changement sont venues menacer l'existence et les logiques de fonctionnement des organisations publiques (tensions fiscales, baisse des dotations budgétaires, etc.). Le rapprochement des contraintes de gestion entre le public et le privé se manifeste notamment à travers l'apparition des phénomènes de concurrence, la raréfaction des ressources, l'introduction des notions de client et du concept qualité dans la gestion des services publics (Favoreu, 1995).

S'interroger sur la nécessité d'instrumentaliser les activités de l'organisation publique afin de la rendre plus performante, est une question récurrente (Drevet, Lande et Portal, 2012). La réalité confirme que les organisations publiques s'y attèlent toujours.

De plus, un courant de pensée valorisant une homologie structurale et gestionnaire entre organisations publiques et privées, a exercé une influence déterminante, le nouveau management public (NMP). Selon Mc Gill (2001), le niveau opérationnel des organisations publiques est semblable à celui des entreprises privées (les contraintes d'utilisation optimales des ressources organisationnelles demeurant similaires dans les deux secteurs). « Ce mouvement de managérialisation des organisations publiques repose sur une finalité commune : introduire le concept de performance via l'implantation d'outils de contrôle de

gestion » (Drevet, Lande et Portal, 2012). Désormais, l'existence d'une similitude des pratiques et des logiques de gestion entre ces deux secteurs permettrait le transfert d'outils de gestion. On assiste alors à l'intégration des concepts de performance, de qualité, d'efficience et d'efficacité, d'autant plus que le choix d'une gestion axée sur les résultats constitue une réponse à la nécessité de résorption des déficits budgétaires.

En France et dans les pays de l'OCDE, c'est surtout la diffusion d'outils de gestion issus du secteur privé qui a longtemps dominé (Pollitt et Bouckaert, 2004). Dans cette dynamique, le secteur public a adopté des innovations managériales issues de la sphère privée (Favoreu, 1995). Les logiques gestionnaires (au sens des techniques de gestion) et managériales (au sens des processus de management) ne sont donc pas récentes au sein des organismes publics français. On peut citer la RCB (rationalisation des choix budgétaires) dans les années 1960, la DPO (direction par objectifs) durant la décennie 1960-1970 qui n'ont pas pu s'imposer en raison d'un déploiement trop technique et insuffisamment adapté à la réalité des processus de décisions publics (Bartoli, 2009).

Au cours de la décennie 1980, le modèle de « l'administration-entreprise » est proposé pour faire face aux turbulences externes, telles que les crises, et internes liées à la décentralisation. Ce modèle doit permettre à l'administration publique de faire face aux changements de l'environnement en passant d'un mode réactif à un mode proactif voire interactif. Dans les pays anglo-saxons (Nouvelle-Zélande, Royaume-Uni, Australie), le développement de la logique managériale s'accompagne de démarches d'externalisations par la création d'agences semi-autonomes, tendance qui sera reprise en France, par exemple avec la création de Pôle Emploi ou d'autres agences telles que l'AERES au cours des décennies 2000 et 2010.

Le rapprochement des logiques de gestion entre le secteur public et le secteur privé font évoluer les principes de gestion même si les finalités de l'action publique et privée diffèrent :

- l'entreprise privée vise le profit, comme moyen d'assurer sa pérennité, de garantir sa valeur d'investissement auprès de ses actionnaires, de maintenir ses avantages concurrentiels et les conditions d'emploi qu'elle offre à ses employés ;
- l'organisation publique vise l'optimisation des ressources, comme moyen collectif de réponse aux besoins de la population, de justification de l'impôt auprès des contribuables, de maintien d'un cadre d'offre de services requis et d'atteinte des meilleurs résultats économiques et sociaux (Mazouz et al, 2008).

Dans les deux secteurs, les points communs tournent autour de la volonté d'amélioration des méthodes de travail, des processus, de l'utilisation des ressources et des résultats attendus. Ceci relève plutôt de la gestion de la performance, donc plus du *comment* que du *pourquoi* des choses.

Ainsi donc, les gouvernements ont préféré des modes de gouvernance qui visaient la satisfaction des attentes exprimées par les citoyens, en tenant compte des conditions nouvelles de vie socioéconomique inhérentes à la mondialisation des marchés et à la globalisation des échanges, comme la circulation des personnes, des informations, des capitaux et des biens et services.

Selon Favoreu (1995), la nécessité de répartir de manière optimale des ressources de plus en plus rares, d'arbitrer et hiérarchiser des programmes et des voies de développement possibles et d'adopter des comportements organisationnels proactifs, ainsi que la volonté d'ajuster les activités et les missions de l'organisation aux mutations de son environnement, sont autant d'impératifs stratégiques qui semblent s'imposer de la même manière aux organisations publiques.

Dans ce cadre du service public de l'emploi, les objectifs recherchés liés à la création de Pôle emploi sont de favoriser les initiatives innovantes en rapprochant Pôle emploi des entreprises et des acteurs locaux de l'emploi et de la formation ; et en renforçant la qualité du service par une gestion orientée vers la performance à travers le système de management de la qualité.

2. L'éclairage du néo-institutionnalisme

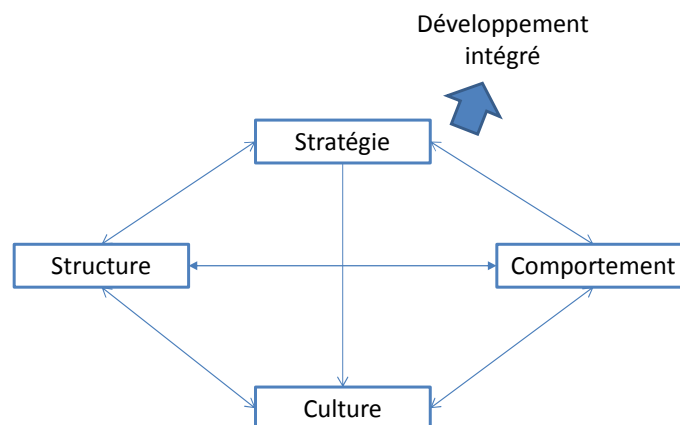
D'après une étude menée par Mazouz, Facal et Hatimi (2006) en matière de gestion publique, c'est par *mimétisme*, donc par la *normalisation* (certification) ou par des mesures *coercitives* d'institutions financières et non financières supranationales (Union européenne, les institutions de la Banque mondiale et du Fonds monétaire international), que des expériences de modernisation réussies sont devenues des pratiques adoptées et institutionnalisées par des gouvernements locaux. Elles portent sur les instrumentations managériales, les plans de gestion et les formes organisationnelles (agences publiques).

a. Institutions et domaines d'actions des acteurs individuels

Selon Bartoli (2009), face aux transformations économiques, géopolitiques, technologiques, socioculturelles et juridiques de l'environnement des organisations publiques, ce sont bien leurs modes de fonctionnement internes qui se retrouvent directement mis en cause. Ces nouveaux enjeux peuvent être resitués sur le tétraèdre « stratégie-structure-culture-comportement » (SSCC) :

- les enjeux stratégiques concernent le repositionnement stratégique des services délivrés, la transformation des métiers du secteur public, la décentralisation des processus de décision, la réévaluation des priorités et objectifs selon les restrictions budgétaires ;
- les enjeux structurels concernent les restructurations internes associées à une conduite du changement socio-organisationnel, la refonte de nombreux outils de gestion pour s'adapter aux enjeux territoriaux, un pilotage plus rigoureux associé à des méthodes gestionnaires d'évaluation dans le cadre des restrictions budgétaires ;
- les enjeux culturels concernent l'évolution des systèmes de valeurs et des référentiels traditionnels autour de la notion de service public touchant aux racines et repères collectifs ;
- les enjeux comportementaux des acteurs résultants des nouvelles compétences qu'ils doivent acquérir en lien avec leur capacité à évoluer dans leurs qualifications et leur implication dans le processus de changement intra organisationnel.

Schéma 5 : le tétraèdre "SSCC" (Bartoli, 2009) appliqué aux organismes publics



Ce schéma représente le tétraèdre englobant les enjeux « stratégie-structure-culture-comportement » auxquels est également soumis l'organisme Pôle emploi lors du déploiement du Système de management par la qualité.

b. Interactions entre environnement institutionnel et modes organisationnels

La légitimité organisationnelle naît dans un environnement institutionnalisé, c'est-à-dire un environnement qui véhicule des normes et des références. Ces exigences poussent notamment les organisations publiques à être conformes aux exigences de leur champ institutionnel. La théorie néo-institutionnelle, d'inspiration sociologique, s'intéresse à la relation de l'organisation avec ses différents partenaires qui constituent son champ institutionnel (DiMaggio et Powell, 1983). Le champ institutionnel se définit comme un domaine reconnu de la vie institutionnelle de l'organisation, comprenant un ensemble d'activités en lien avec les fournisseurs-clés, les clients, les agences de régulation et les organisations concurrentes. Tous ces acteurs structurent un système dont la logique de fonctionnement est propre, au-delà du seul domaine économique-concurrentiel (DiMaggio et Powell, 1983).

Les comportements des organisations ne sont pas des réponses aux seules pressions économiques du marché et de la rareté des ressources mais aussi à des pressions étatiques et sociétales (Huault, 2009). Ils proviennent de règles, de normes culturelles, de symboles, de croyances et de rituels. Au cœur de ces dynamiques se trouvent le concept de légitimité organisationnelle.

De même les organisations appartenant à un même champ institutionnel tendent vers la conformité, l'isomorphisme des pratiques (DiMaggio et Powell, 1983). L'isomorphisme est défini comme un processus contraignant qui force un membre d'une population à ressembler aux autres faisant face aux mêmes conditions environnementales (Desreumaux, 2005). La quête de légitimité se fait principalement par trois types d'isomorphisme (DiMaggio et Powell, 1983 ; Scott, 2001) :

- l'isomorphisme normatif qui renvoie aux normes de la vie sociale. Ce sont des contraintes qui définissent les conditions et les méthodes de travail pour les professionnels appartenant au même secteur d'activité. La formation en est un vecteur (Gharbi et al, 2010) ;
- l'isomorphisme coercitif revêt les contraintes formelles et informelles venant des institutions telles que la loi ou la réglementation assorties de sanctions ;
- l'isomorphisme mimétique où il semble légitime de copier ce que font les concurrents en situation d'incertitude (Dambrin et al, 2008).

Cette quête de légitimité de l'organisation auprès des groupes externes, est considérée à la fois comme une ressource nécessaire aux entreprises et comme un statut conféré et contrôlé par les parties prenantes (Buisson, 2005). A cette fin, les organisations utilisent des outils de gestion pour informer les parties prenantes de l'organisation que leur entreprise est légitime et isomorphe (Gharbi et al, 2010).

La volonté de créer un changement contrôlé dans l'environnement entraîne des choix organisationnels à adopter. La dynamique de changement touche l'ensemble des acteurs économiques soucieux de s'adapter à un environnement instable caractérisé par une accélération des réformes, des fusions et un durcissement de la concurrence. Les capacités d'innovation des organismes publics traduisent leur volonté de s'adapter à cette mouvance. Pour être reconnues par leurs pairs et par les acteurs privés avec qui elles sont en relation et en interaction, les acteurs publics se doivent d'afficher une certaine crédibilité. En mobilisant les concepts néo-institutionnels, nous montrons l'importance de la prise en compte de la dimension sociétale du positionnement du service public de l'emploi envers ses principaux partenaires du service aux actifs (demandeurs d'emploi et salariés) et de ses concurrents du point de vue du service au recrutement.

Pôle emploi appartient à un domaine de service public fortement institutionnalisé et suit les exigences normatives et coercitives qui en découlent. Au regard de ses domaines d'activité, Pôle emploi est soumis à des exigences de qualité. Au lendemain de la fusion, la mise en place d'un Système de management par la qualité à Pôle emploi émane d'un choix effectué par ses instances nationales et s'inscrit selon deux perspectives : une perspective économique et financière et une perspective de légitimité organisationnelle par rapport aux différentes composantes du champ institutionnel de Pôle emploi. Le déploiement du Système de management par la qualité répond à une problématique d'allocation optimale des ressources avec un objectif de minimisation des coûts, de recherche de productivité et d'amélioration de la compétitivité au niveau des recueils de recrutement des employeurs par exemple (concurrence des cabinets de recrutement, des agences d'intérim, des sites internet, etc.).

A l'instar des travaux des chercheurs précédemment cités, la théorie néo-institutionnelle est mobilisée comme un cadre de référence permettant d'examiner les évolutions actuelles du secteur public de l'emploi (Drevetton, Lande, Portal, 2012). Cette construction théorique est complétée par d'autres concepts qui permettent de dresser une grille de lecture présentée dans le chapitre II.

Pôle emploi n'évolue pas dans un monde stable et prévisible et il s'avère nécessaire d'en comprendre la complexité et les nombreuses interactions, pour y trouver du sens.

B. CONTEXTE ORGANISATIONNEL DE DIFFUSION DES OUTILS DU SERVICE PUBLIC

Pour mettre en lumière la dynamique entre les actions des acteurs utilisant un outil de gestion et les ajustements de la structure organisationnelle, nous raisonnons selon une démarche contextualisante qui vise à intégrer l'environnement dans la compréhension du phénomène de diffusion d'un outil de gestion, le Système de management par la qualité, à Pôle emploi.

Le contexte organisationnel public est marqué par la coexistence de différentes hiérarchies internes. Sa configuration politique interne est marquée par la coexistence de différentes hiérarchies internes (personnel de la direction régionale, personnel des services supports, personnel du réseau d'agences) et par de multiples influences externes émanant des tutelles et de l'environnement politique (Haouet et Nobre, 2009). Selon l'approche de Mintzberg (1992) Pôle emploi correspond à la configuration de la bureaucratie professionnelle : le sommet stratégique est fortement dépendant de la base opérationnelle dans ses prérogatives stratégiques, ce qui entraîne une incertitude quant à l'identification des auteurs effectifs de la stratégie (Haouet et Nobre, 2009).

Un autre point complexe provient des différences de valeurs portées par les catégories d'acteurs : tutelles, managers, responsables des services supports, personnel d'agence. Il en résulte une divergence des objectifs sur les activités à déployer (Mintzberg, 1998).

Enfin, ce contexte public est également marqué par l'influence des tutelles et de l'environnement économique.

Comme le volet empirique de notre étude porte sur Pôle emploi, quelques caractéristiques du contexte du service public de l'emploi sont présentées ci-après. Depuis les années 1990, la plupart des pays de l'OCDE, confrontés à un chômage endémique et une faible croissance, ont engagé d'importantes réformes de leurs services publics de l'emploi (Fontaine et Malherbet, 2013). A travers différents changements organisationnels opérés afin d'atteindre des objectifs de performance, les organisations publiques ont mis en œuvre différents outils de gestion qui ont la particularité d'évoluer sans cesse. C'est donc le fonctionnement organisationnel qui est actuellement concerné par ces pratiques de gestion (Boussard, 2008).

Cette pression du chômage et l'attention qu'elle amène sur les opérateurs en charge d'y faire face, ont pour conséquence de rendre le pilotage de la performance incontournable et constituent une opportunité pour la diffusion des outils de pilotage tel que le Système de management par la qualité dans les structures publiques dédiées à l'emploi et l'insertion professionnelle.

1. Une organisation complexe composée de multiples acteurs

La loi a fait de Pôle emploi le principal opérateur des politiques à destination des demandeurs d'emploi en France. Pour autant, le service public de l'emploi ne se résume pas à ce seul intervenant, ses acteurs sont nombreux et font intervenir plus de soixante-huit mille personnes en équivalent temps plein. Son architecture est donc complexe.

Encadré 4 : organisation du Service Public de l'Emploi

Les articles L5311-2 à L5311- 4 du code du travail précisent les acteurs qui sont autorisés à participer à ce service public :

- les institutions assurant les missions du service pour l'emploi : Pôle emploi, l'UNEDIC et l'AFPA ;
- les institutions qui concourent à ces missions : collectivités territoriales dont le rôle s'est accru avec la régionalisation de la formation professionnelle et la création des maisons de l'emploi ;
- les acteurs publics ou privés, cotraitants ou sous-traitants de Pôle emploi en charge du placement ou de la formation, des structures d'insertion par l'activité économique, des réseaux d'insertion des travailleurs handicapés ou encore des entreprises de travail temporaire ;
- même si le code du travail ne les cite pas, les services déconcentrés de l'Etat ainsi que les partenaires sociaux.

Ajoutons que le champ de la formation professionnelle fait également partie du champ d'intervention de Pôle emploi. Outre une déclinaison des acteurs par missions, une déclinaison par niveau d'intervention est possible. Au niveau national, on distingue cinq acteurs principaux :

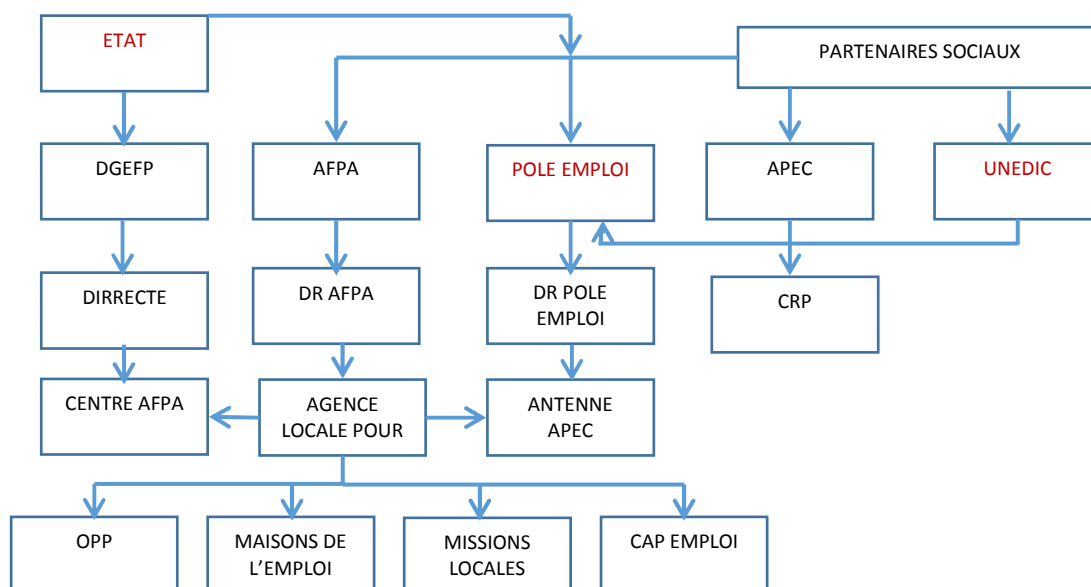
- la délégation générale à l'emploi et la formation professionnelle (DGEFP) placée sous l'autorité du ministère du travail en charge de définir les orientations de la politique pour l'emploi et la formation professionnelle continue ;
- l'union nationale interprofessionnelle pour l'emploi dans l'industrie et le commerce (UNEDIC) en charge de la gestion, notamment financière, de l'assurance chômage. Elle s'assure par ailleurs de l'application par les opérateurs des règles choisies par les partenaires sociaux ;
- pôle emploi dont les prérogatives ont déjà été évoquées et sont définies par l'article L5312-1 du code du travail ;
- l'association pour la formation professionnelle des adultes (AFPA) dont la mission est d'assurer l'insertion dans l'emploi des adultes au travers de la formation et de la validation des acquis professionnels ;
- l'agence pour l'emploi des cadres (APEC) dont la mission consiste à améliorer le fonctionnement du marché du travail pour les cadres.

Enfin, au niveau local, outre les organismes mentionnés précédemment, on retrouve un ensemble de cotraitants ou sous-traitants qui contribuent au service public de l'emploi. Il s'agit en particulier des missions locales en charge de l'insertion professionnelle des jeunes, des maisons de l'emploi qui offrent un large éventail de services aux demandeurs d'emploi, du réseau CAP emploi qui est en charge de l'insertion des travailleurs handicapés, des communes et des opérateurs privés de placement qui peuvent suppléer aux attributions de Pôle emploi.

L'architecture du Service Public de l'Emploi est donc très éclatée et le périmètre d'intervention de chaque acteur n'est pas toujours clairement identifié. Les politiques de l'emploi relèvent de la compétence de l'Etat, des partenaires sociaux et des organismes en charge de la formation professionnelle. Au sein de ce maillage complexe, Pôle emploi et les directions régionales affiliées jouent un rôle essentiel de coordination. Cependant, étant donnée cette complexité, cette coordination s'avère être une tâche délicate. Elle pose avec acuité la question de la gouvernance du service public de l'emploi.

Ce foisonnement des acteurs territoriaux de l'insertion sociale et professionnelle peut être schématisé comme suit :

Schéma 6: Architecture du service public de l'emploi français



Source : Fontaine, Malherbet, 2013

Ce schéma montre par ailleurs, le lien entre les partenaires de la convention tripartite de l'Etat avec l'Unedic et Pôle emploi.

2. Agir avec des moyens maîtrisés

En France, les dépenses en faveur de l'emploi et du marché du travail représentent en 2010 plus de 90 milliards d'euros qui se décomposent en dépenses générales (environ 40 milliards) et en dépenses ciblées (environ 50 milliards). Les dépenses générales concernent les allègements de charges sur les bas salaires et les mesures en faveur des heures

supplémentaires¹. Les dépenses ciblées correspondent aux mesures des politiques actives du marché du travail destinées à aider les chômeurs à retrouver un emploi :

- services relatifs au marché du travail (activités liées à la recherche d'emploi) ;
- formation professionnelle ;
- rotation dans l'emploi et partage de l'emploi ;
- incitations à l'emploi ;
- emploi protégé et réadaptation ;
- création directe d'emploi ;
- aides à la création d'entreprises.

Les politiques passives englobent les soutiens apportant une aide financière directe ou indirecte aux chômeurs (indemnités de chômage, prestations de chômage partiel).

Alors que la France faisait partie des pays qui consacraient plus de 50% aux dépenses passives du marché du travail, elle inverse la tendance depuis quelques années face à la persistance de la crise économique. La France met donc progressivement l'accent sur les politiques actives du marché du travail. Cette réorientation s'est concrétisée par la réunion en 2008, au sein d'une même entité, des missions d'indemnisation et d'accompagnement des demandeurs d'emploi.

C. CONTEXTE HISTORIQUE DU SYSTEME DE MANAGEMENT PAR LA QUALITE A POLE EMPLOI

Le projet de fusion des Assedic et de l'ANPE a été souhaité par les représentants de l'Etat et son cadre a été défini par le législateur. Le gouvernement a confié à une équipe projet le dossier de fusion qui a retenu des solutions pour que la création de Pôle emploi soit effective le 1^{er} janvier 2009 avec pour but de :

- améliorer la prise en charge des demandeurs d'emploi en disposant d'une organisation unique et homogène consacrée à leur placement ;

¹ Répartition des postes selon la méthodologie Eurostat, commune aux pays de l'OCDE

- améliorer la qualité du reclassement en fournissant des services allant de la caractérisation du marché de l'emploi à la prescription de formations professionnelles adaptées aux attentes de recruteurs ;
- accompagner chaque demandeur d'emploi par un référent unique.

De par la loi, Pôle emploi a reçu mandat de l'Unedic et de l'Etat de gérer différents dispositifs d'indemnisation, d'accompagnement et d'aide à destination des employeurs et des demandeurs d'emploi. Bien que se produisant dans un contexte de crise inopportun, cette fusion complexe a pour enjeu d'améliorer la performance du service public de l'emploi.

La loi 2008-126 du 13 fév. 2008 relative à la réforme de l'organisation du service public de l'emploi et le décret 2008-1010 du 29 sept. 2008 relatif à l'organisation du service public de l'emploi posent les principes organisationnels de Pôle emploi. L'article L 5312-1 du code du travail précise les diverses missions de Pôle emploi (voir encadré).

Encadré 5 : Les missions de Pôle emploi

L'article L 5312-1 du code du travail dispose « qu'une institution nationale publique dotée de la personnalité morale et de l'autonomie financière a pour mission de :

- 1° Prospecter le marché du travail, développer une expertise sur l'évolution des emplois et des qualifications, procéder à la collecte des offres d'emploi, aider et conseiller les entreprises dans leur recrutement, assurer la mise en relation entre les offres et les demandes d'emploi et participer activement à la lutte contre les discriminations à l'embauche et pour l'égalité professionnelle ;
- 2° Accueillir, informer, orienter et accompagner les personnes, qu'elles disposent ou non d'un emploi, à la recherche d'un emploi, d'une formation ou d'un conseil professionnel, prescrire toutes les actions utiles pour développer leurs compétences professionnelles et améliorer leur employabilité, favoriser leur reclassement et leur promotion professionnelle, faciliter leur mobilité géographique et professionnelle et participer aux parcours d'insertion sociale et professionnelle ;
- 3° Procéder aux inscriptions sur la liste des demandeurs d'emploi, tenir celle-ci à jour dans les conditions prévues au titre du livre IV de la présente partie et assurer à ce titre le contrôle de la recherche d'emploi dans les conditions prévues au chapitre VI du titre II du livre IV ;
- 4° Assurer, pour le compte de l'organisme gestionnaire du régime d'assurance chômage, le service de l'allocation d'assurance et, pour le compte de l'Etat ou du Fonds de solidarité (...), le service des allocations de solidarité (...) ainsi que toute autre allocation ou aide dont l'Etat lui confierait le versement par convention ;
- 5° Recueillir, traiter, diffuser et mettre à disposition des services de l'Etat et de l'organisme gestionnaire du régime d'assurance chômage les données relatives au marché du travail et à l'indemnisation des demandeurs d'emploi ;
- 6° Mettre en œuvre toutes autres actions qui lui sont confiées par l'Etat, les collectivités territoriales et l'organisme gestionnaire du régime d'assurance chômage en relation avec sa mission.

L'institution nationale agit en collaboration avec les instances territoriales intervenant dans le domaine de l'emploi, en particulier les maisons de l'emploi, ainsi qu'avec les

associations nationales et les réseaux spécialisés d'accueil et d'accompagnement, par des partenariats adaptés.

1. Les enjeux de la fusion

Divers enjeux sont mis en avant pour que la fusion soit une réussite, enjeux présentés dans le rapport du groupe de travail relatif à la préparation de la fusion de l'ANPE et du réseau de l'Assurance chômage.

Tableau 6 : Les enjeux de la fusion, principaux critères de réussite identifiés par le rapport sur la fusion de 2008

| ACTEURS | FACTEURS DE REUSSITE DE LA FUSION |
|------------------------------|---|
| Pour les chercheurs d'emploi | Unifier les canaux d'accès au service Simplifier les démarches Individualiser le suivi Améliorer la satisfaction des utilisateurs Bâtir une offre de service identifiée Améliorer le placement en emploi en actionnant l'orientation professionnelle |
| Pour les employeurs | Améliorer la qualité de l'intermédiation Contribuer à baisser les difficultés de recrutement Améliorer le recrutement en actionnant l'orientation professionnelle |
| Pour les agents | Faire adhérer les agents au projet Faire émerger une culture commune et une fierté d'appartenance à la nouvelle institution Réinstaurer une ligne managériale et la rassurer Instaurer des perspectives de carrières et de mobilité Créer de nouvelles activités métiers Harmoniser les statuts et conditions de travail Simplifier les outils d'aide au retour à l'emploi à mobiliser Réduire le portefeuille de demandeurs suivis par agent Améliorer le système d'information (ergonomie...) |
| Pour les élus et partenaires | Etablir un maillage territorial pertinent et accepté par les élus Instaurer une coopération efficace avec les collectivités territoriales Articuler la délivrance de services avec les réseaux partenaires (missions locales, APEC, CAP emploi...) |
| Pour les financeurs | Une gouvernance tripartite qui fonctionne (Etat, Unedic, Pôle emploi) Pas de dégradation de la performance des services Des perspectives d'optimisation des coûts Des comptes certifiés |

Il s'agit aussi d'une alliance d'institutions très différentes : les Assedic et l'ANPE. L'Assurance chômage a été créée le 31 décembre 1958. Les institutions gestionnaires de l'Assurance chômage sont des personnes morales de droit privé gérées paritairement. La

convention du 22 mars 2001 définit l'organisation, les statuts et les attributions de l'Unedic, institution nationale, des Assedic et du GARP, institutions locales. Les organes de décision (Conseil d'administration et Bureau) de l'Unedic, les Assedic et du GARP sont composés, à parité, d'un collège patronal et d'un collège salarial. La convention de l'Assurance chômage définit les grandes orientations du régime. Elle fixe la réglementation de l'indemnisation et le taux des contributions. Agréée par les pouvoirs publics, elle est conclue pour une durée déterminée de deux ou trois ans et révisée périodiquement en fonction de la situation socio-économique. l'Unedic met en place la réglementation d'Assurance chômage décidée par les partenaires sociaux, donne au réseau les moyens nécessaires pour sa mise en œuvre, veille au bon fonctionnement des institutions et à l'égalité de traitement de tous les demandeurs d'emploi, analyse les informations relatives à l'emploi et au chômage et assure la gestion financière du régime. Les Assedic ont pour mission d'affilier les employeurs, de recouvrer les contributions, d'inscrire les demandeurs d'emploi pour le compte de l'ANPE, de verser les prestations du régime d'Assurance chômage, du régime de solidarité et les aides à l'emploi au titre du régime d'Assurance chômage et des dispositifs confiés par l'Etat. Elles ont aussi à assurer l'accompagnement personnalisé des demandeurs d'emploi pour favoriser un retour plus rapide à l'emploi (PARE). Depuis la loi du 18 janvier 2005, les institutions gestionnaires de l'Assurance chômage sont membres du service public de l'emploi.

Créée en juillet 1967, l'Agence Nationale pour l'Emploi (ANPE) est un établissement public administratif de l'Etat doté de la personnalité civile et de l'autonomie financière, placé sous l'autorité du ministre chargé de l'emploi, qui participe à la mise en œuvre de la politique de l'emploi définie par les pouvoirs publics. Elle concourt au service public de l'emploi et a pour mission d'intervenir sur le marché du travail en assistant d'une part les personnes à la recherche d'un emploi, d'une formation ou d'un conseil professionnel pour favoriser leur reclassement ou leur promotion professionnelle et d'autre part les employeurs pour l'embauche et le reclassement de leurs salariés. L'ANPE, a vu le nombre de chômeurs passé en moins de 10 ans de 174 000 au million de chômeurs à la suite des vagues de licenciements causées par le premier choc pétrolier d'octobre 1973. Ses missions et prérogatives n'ont cessé de s'affirmer pour faire face au traitement de masse du chômage.

2. Etat des lieux de la période transitoire de la fusion

A la veille de la fusion, le constat des différences et similitudes entre les deux organismes de service public alimente la réflexion pour que cette fusion se passe au mieux. La ligne managériale de part et d'autre doit se rééquilibrer tandis que des chantiers multiples sont à mener. Il s'agit de concilier des différences organisationnelles et managériales marquant les deux organismes.

a. Des différences managériales et organisationnelles

A partir d'extraits du rapport du groupe de travail relatif à la préparation de la fusion de l'ANPE et du réseau de l'Assurance chômage en 2008, des données statistiques sur l'ANPE et l'Assurance chômage permettent de quantifier la proportion de personnel de chacun de ces organismes. Les différences de taille d'effectif, d'organisation interne, d'implantation territoriale, de culture d'entreprise constituent des critères annonciateurs du choc qui se prépare avant leur fusion. Ces différences caractérisent aussi une divergence managériale pour encadrer les agents d'une institution à l'autre.

Tableau 7 : Etat des lieux de l'organisation générale, du système de management, chiffres clés ANPE/ Assurance chômage - Effectif échelon régional au 31/10/2007

| | Direction régionale ANPE | | Siège des Assedic | |
|---|--------------------------|---------------|-------------------|---------------|
| | Nombre | Poids | Nombre | Poids |
| Service aux employeurs | | | 1517 | 39,64% |
| Appui à la production de services | 309 | 17,29% | 0 | 0,00 % |
| Comptabilité finance | 453 | 25,35% | 265 | 6,92% |
| Contrôle de gestion Audit Organisation Qualité | 196 | 10,97% | 481 | 12,57% |
| Information et communication | 106 | 5,93% | 458 | 11,97% |
| Informatique | | 0,00% | 52 | 1,36% |
| Juridique et contentieux | 21 | 1,18% | 214 | 5,59% |
| Ressources humaines | 342 | 19,14% | 272 | 7,11% |
| Services généraux | 251 | 14,05% | 393 | 10,27% |
| Données statistiques | | | 115 | 3% |
| Direction / Cadres dirigeants | 58 | 3,25% | 60 | 1,57% |
| Autres | 52 | 2,91% | 0 | 0,00% |
| Total effectif régional | 1 787 | 100% | 3 827 | 100% |

Si globalement le personnel des Assedic est en nombre plus important que celui de l'ANPE, spécifiquement sur la fonction production de service, l'effectif de l'ANPE

supplante celui des Assedic. En effet, l'accompagnement des demandeurs d'emploi nécessite un effectif conséquent d'où cette plus forte concentration de personnel sur la production de service à l'ANPE. Cela laisse déjà présager un rapport de force en nombre à l'aube de la fusion des deux organismes.

Les institutions ANPE et Assedic sont organisées de manière différente adossée à une forte culture d'entreprise. Au niveau organisationnel, les réseaux de l'ANPE et de l'Assedic se déploient sur des échelons territoriaux différents :

- Une organisation différente au niveau des échelons territoriaux

- ANPE : établissement public national, organisé en 26 DR (inclus 4 DOM), et 119 directions déléguées.
- Assedic : associations de droit privé loi 1901 avec un conseil d'administration et un bureau paritaire, au nombre de 30 + Garp et également représentées au niveau infrarégional par des coordinateurs ; 10 Assedic infrarégionaux, 2 Assedic couvrant deux régions.

- Un échelon régional des Assedic plus important dans le réseau de l'assurance chômage

- 25,5% des effectifs du réseau de l'assurance chômage sont en fonction dans les sièges Assedic, contre 6,3% dans les directions régionales de l'ANPE (DRA²). L'effectif moyen d'une Assedic est de 121,5 agents contre 68 en DRA.
- Fonctions opérationnelles dans les Assedic (services aux employeurs), pas dans les DRA
- Effectifs consacrés aux fonctions support régionales : 13,8% des effectifs de l'assurance chômage, 6,3% dans les DRA.

- Un échelon interrégional structuré sur certaines missions à l'ANPE

- Assurance chômage : 88 coordinateurs SDE et 29 coordinateurs SAE ; échelon de coordination infrarégionale plus récent et moins structuré
- ANPE : 119 directeurs délégués, directement rattachés au DR, et membres de l'équipe de direction régionale avec des responsabilités et des marges de manœuvre plus étendues.

- Un réseau territorial homogène mais plus dense à l'ANPE en termes d'effectif

- Assedic : 642 sites d'accueil, une seule unité spécialisée (cinéma spectacle)
- ANPE : plus de 1100 implantations locales (incluant les points relais des agences locales), dont 30 unités spécialisées ; des structures spécifiques pour le recrutement par simulation, des équipes ou conseillers spécialisés sur des dispositifs spécifiques (RSA, CSP, CVE, espaces jeunes...)
- 87% des effectifs ANPE dans les agences locales et structures rattachées, 64,5% des effectifs d'assurance chômage en sites d'accueil

² DRA : directions(s) régionale(s) ANPE

- Taux approximatif des effectifs en contact direct avec le client : 84% à l'ANPE, 76% dans le réseau de l'assurance chômage

- Des périmètres de services régionaux différents

- Fonction études et statistiques en région dans les Assedic et non dans les DRA
 - Services d'audit interne et services de prévention des fraudes dans les Assedic et non dans les DRA
 - Conseillers en organisation dans les DRA et non dans les Assedic

- Des fonctions supports dans des proportions différentes (dont fonctions informatiques juridiques statistiques)

- Comparaison difficile : dans le bilan social de l'Assurance chômage, tous les personnels de secrétariat sont regroupés dans la rubrique « information et communication » alors qu'ils sont répartis entre les différents services dans l'enquête ANPE
 - Services juridiques et contentieux nettement plus développés dans les sièges des Assedic, conséquence directe de leur mission de recouvrement de cotisation et de gestion de l'indemnisation ; l'activité de l'ANPE génère par nature moins de contentieux (décisions de radiation, contrats aidés,...)

- La fonction audit est différemment traitée d'une institution à l'autre, entre les directions régionales ANPE et les Assedic

- ANPE : L'audit est centralisé au niveau national qui pilote et met en œuvre le plan d'audit arrêté le directeur général. La gestion des risques appartient au directeur régional. L'organisation au niveau régional du management des risques et contrôle interne est confiée à une personne par région responsable du contrôle interne.
 - Assedic : La fonction audit doit évaluer et participer à l'amélioration de la gestion des risques et des contrôles dans une logique de complémentarité avec les travaux des commissaires aux comptes. Elle contribue également à des missions nationales d'audit.

En plus de différences constatées sur l'organisation générale, il en existe aussi sur le système de management. Les deux entités ont ainsi des systèmes de gouvernance et un dialogue de gestion très différents :

- Des systèmes de gouvernance distincts

- Le conseil d'administration et le bureau de l'Unedic jouent un rôle décisif dans le pilotage du réseau de l'Assurance chômage ; au niveau des Assedic, les bureaux et conseils d'administration relaient les orientations nationales et valident les décisions des directeurs.
 - A l'ANPE, le conseil d'administration a plus un rôle consultatif qu'un rôle d'orientation et de décision. Les orientations et décisions relèvent du Directeur Général avec l'accord des ministères de tutelles et sont cadrées par le contrat de progrès signé tous les 3 à 4 ans avec l'Etat, ainsi que la convention pluriannuelle tripartite Etat/Unedic/ANPE signée en 2006.

- Une déconcentration plus forte de certaines décisions jusqu'aux échelons locaux à l'ANPE

- Décentralisation et responsabilité spécifique du directeur d'Assedic devant le Conseil d'administration, et vis-à-vis de la certification des comptes.

- Déconcentration plus forte, formalisée et homogène jusqu'aux échelons locaux ANPE : directions déléguées (DDA), directions des agences locales (DALE) s'agissant des décisions de gestion de la liste, gestion budgétaire, RH et partenariats.

- En moyenne 30 agents par agence locale composées d'équipes professionnelles animées par des animateurs d'équipe, 15 dans les antennes Assedic.

- Un processus de dialogue de gestion décliné jusqu'aux unités locales à l'ANPE

- ANPE : réunions d'arbitrage présidées par le Directeur général. Dialogue de gestion décliné jusqu'au niveau des directions d'agences locales.

- Assurance chômage : dialogue de gestion Unedic-Assedic animé par la direction du réseau.

- Une liaison explicite entre pilotage par la performance et GRH à l'ANPE

- ANPE : prime de performance individuelle pour l'ensemble des managers, en fonctions d'entretiens d'évaluation. L'ensemble des agents bénéficient d'une prime d'intéressement collectif aux résultats.

- Assedic : entretiens professionnels annuels, mais sans lien explicite avec l'évolution de la rémunération. Lettres d'objectifs pour l'encadrement, convention collective qui permet une gestion individualisée des carrières.

- Des procédures de contrôle interne et de management de la qualité plus normée dans les Assedic

- Certification des comptes : l'Unedic et les Assedic sont tenues à des procédures garantissant la certification des comptes et s'appuient sur un système de contrôle interne extrêmement structuré. Pas de certification des comptes de l'ANPE.

- Qualité : Certification ISO 9001 de toutes les Assedic sur l'ensemble de leurs activités (processus opérationnel, processus supports et de management). L'ANPE, certifiée par l'AFAQ (uniquement pour les processus opérationnels). Pour les services support, une démarche « qualité interne » a été conduite et finalisée en 2006.

Enfin, les deux institutions ont des missions distinctes mais aussi des cultures internes différentes :

Assedic : valorisation de l'homogénéité du service, tout en associant les cadres et cadres dirigeants à la définition de l'offre de services, et mise en œuvre de modes de fonctionnement certifiés ISO.

ANPE : valorisation de la responsabilité d'adaptation aux besoins locaux et à la diversité des publics, dans le cadre d'une offre de services nationale.

Cette photographie des caractéristiques institutionnelles de ces deux organismes apporte un éclairage sur l'écart qui les sépare dans leur conception gestionnaire réciproque.

b. Des écarts d'héritage de la démarche qualité entre les experts métiers

La perception de la qualité diffère selon l'origine du personnel (ANPE ou Assedic). Le personnel Assedic a eu une culture de la qualité initiée bien en amont de la fusion et qui a perduré même durant la fusion. Leur intervention professionnelle étant sur un champ purement réglementaire et comptable, le formatage du personnel à la rigueur de la démarche qualité s'en ressent au travers de leurs réponses plutôt positives à la perception de la qualité. Quant au personnel ANPE, la démarche qualité a aussi été mise en place mais a été suspendue lors du processus de fusion.

Un responsable de service support de la filière gestion des droits s'exprimait ainsi en juin 2012 : « *Oui, rapprocher les agents de métiers différents, c'est en fait un des objectifs de la qualité puisqu'il faut harmoniser les pratiques. Après, dans les faits, chacun a sa définition de la démarche qualité, et c'est aux managers de clarifier tout ça. La qualité n'a pas été une priorité juste après la fusion* ».

Un conseiller de gestion des droits précisait en mai 2011 : « *Il faudrait équilibrer la qualité et harmoniser sa vision au niveau des deux filières. Je ne suis pas ancienne mais je vois bien qu'il y a un déséquilibre sur ce point* ».

L'héritage qualité Assedic est fondé sur des acquis réglementaires et du contrôle interne. Bien avant la fusion Pôle emploi, les Assedic ont amorcé une démarche qualité certifiée Qualicert en 2001 ayant pour objectif l'amélioration permanente de la qualité des prestations de service et avec comme angle de vue la qualité perçue par le client. Le référentiel de certification de services Qualicert élaboré en 2001 définit les prestations de services quotidiennes délivrées par l'ensemble des antennes des Assedic. Il fait en sorte de répondre aux principaux besoins du demandeur d'emploi à savoir (site France Qualité publique, 2012) :

- avoir une relation personnalisée avec l'agent Assedic ;
- avoir une réponse définitive en fin d'entretien ;
- obtenir un traitement immédiat de son dossier ;
- savoir s'il sera indemnisé ou non en sortant de l'antenne Assedic.

Un manager intermédiaire en agence disait en juin 2012 : « (...) *en réunion d'équipe, les différences de vision ressortent. Les agents de l'indemnisation appliquent les procédures réglementaires de par leur vision comptable. Ceux du placement veulent les réajuster selon les cas de figures pour que ce soit plus humain envers le demandeur d'emploi* ».

En août 2012, un conseiller de gestion des droits précisait : *« Mon métier est très règlementé. Les procédures et les modes opératoires nous permettent d'appliquer les règles et de faire le moins d'erreurs possibles car il s'agit de dossiers d'allocation, il y a un enjeu financier contrairement aux agents du placement ».*

Depuis les années 1990, les Assedic ont suivi une démarche globale axée sur la qualité :

- 1993 : mise en place d'un dispositif de contrôle interne pour fiabiliser la qualité des traitements et permettre la certification annuelle des comptes ;
- 1996 : application du référentiel de qualité interne par l'ensemble des Assedic ;
- 1997 : mise en place des référentiels métiers ;
- 1999 : mise en place d'une démarche d'assurance qualité selon la norme ISO 9002 pour la partie recouvrement ;
- 2001 : la certification de services pour finaliser la démarche qualité pour la partie allocataire. Certification ISO 9001 V.2000 et Qualicert (36 engagements de service de l'Assurance chômage)
- 2007 : révision du Système de management par la qualité à l'Assedic

En juin 2012, un responsable de service support de la filière gestion des droits disait : *« C'est pas tous les agents du réseau qui font attention au contrôle interne. Au départ, le contrôle interne était perçu différemment selon qu'on est de l'indemnisation ou du placement. Les agents de l'indemnisation y pensent au moment du traitement des dossiers et sont vigilants pour ne pas entraîner des erreurs. Les agents du placement y pensent grâce aux rappels faits en réunion d'équipe. En plus, il y a pas la même pratique d'une agence à l'autre pour le traitement des fiches de contrôle. Il manque une harmonisation pour le réseau. (...) avant la fusion, l'Assedic a été plus loin dans l'instauration de la qualité dans l'organisation. L'organisation était plus avancée avec la présence des contrôleurs internes en agence par exemple. Pour l'ANPE, c'était fait discrètement dans le bureau des managers sans utiliser le terme de contrôle interne auprès des agents ».*

L'héritage qualité de l'ANPE repose sur l'expérience du travail collaboratif d'équipe. La veille qualité a cessé quelques années avant la fusion et les pratiques conditionnées se sont peu à peu diluées dans les couches de transformation des activités du placement préparant à la fusion avec les Assedic. Un manager intermédiaire de la filière emploi disait en juin 2012 : *« Nous sommes très prudents sur la qualité parce qu'on s'engage dans des procédures, et il faut un suivi sinon ça perd de son sens et ce n'est plus crédible auprès des*

agents. On s'engage pas dans des dispositions révolutionnaires, et on avance à petits pas. (...) je me suis beaucoup investie sur la veille qualité du temps de l'ANPE. Et il y eu un relâchement car d'autres actions devaient être menées pour moderniser l'offre de service ». Toujours en juin 2012, un conseiller de la filière emploi disait : « Avant la fusion, la qualité a été bien organisée au départ mais elle a été mise de côté après quelques temps. Sans doute à cause de la lourdeur des procédures. Et puis la situation était instable au moment de la fusion ». En août 2012, un conseiller de la filière emploi s'exprimait ainsi : « J'ai été veilleur qualité à l'époque de la démarche qualité à l'ANPE. Il y avait eu un travail de fonds en groupes de travail, avec les équipes et les directions locales dans chaque unité. Les agents en ont compris l'intérêt et la plus-value. Tout le monde s'appliquait à suivre les procédures écrites et validées ensemble. (...) je me souviens qu'on avait amélioré la signalétique de l'agence, la zone de documentation. On avait chacun des lutins avec les procédures validées ».

D. SPECIFICITES DU CONTEXTE DE POLE EMPLOI GUADELOUPE

Les enjeux locaux du changement se mesurent au travers des restructurations des organisations, des pratiques productives et des modes d'affrontement concurrentiels (Jullien, 2009). La déclinaison locale de méta-institutions telle que Pôle emploi, nous conduit à opérer un travail de territorialisation et de contextualisation de cette institution. Un repérage des phénomènes générés s'avère constructif en particulier les avances et les retards pris par chacun (Jullien, 2009). En effet, les relations conventionnelles de l'Etat avec les institutions, instaurent des rapports méso-micro selon l'analyse de Jullien :

- relation de conflit-coordination ;
- relation de compromis-convention ;
- relation de coopération-coercition.

Ainsi, une configuration plus ou moins égalitaire débouche sur des relations coopératives des parties prenantes. En revanche, lorsque la partie dominante détient les moyens économiques, politiques et/ou juridiques, le compromis qui en résulte tend à être plus coercitif. En effet, en dépit des intérêts et points de vue contradictoires, les parties doivent sinon s'entendre du moins se coordonner. En ce sens, une réelle attention aux singularités d'un territoire peut désamorcer des problèmes de communication et limiter l'accumulation de tensions entre les parties aux échelles territoriales distantes.

1. Une histoire et un contexte spécifique du territoire domien

Pôle emploi s'étend sur tout le territoire (c'est l'une de ses forces) et évolue dans un contexte économique et social particulier, en fonction des bassins d'emploi. Une agence locale ne tisse pas les mêmes liens dans un bassin industriel comme l'aéronautique à Toulouse ou avec les représentants de la chambre d'agriculture de l'Ardèche. En milieu rural, le manque de transports constitue un des problèmes d'accès à l'emploi. Dans les zones urbaines sensibles, les discriminations à l'embauche sont autant de freins à l'emploi (Bariet et Jouve, 2007). Malgré tout, la mission de Pôle emploi reste la même : mettre en relation l'offre d'emploi et la demande d'emploi. Dans ce contexte, le métier des conseillers est en prise directe avec les difficultés de la vie locale du lieu de leur agence d'implantation.

Selon l'approche socio-historique, historiser signifie contextualiser non pas en invoquant le contexte comme facteur explicatif, mais en procédant à l'opération qui consiste à relier un fait ou un comportement aux domaines du pensable et du possible de son moment historique. Selon Dumont (2009, p.45), « il importe de prendre de la distance avec une vision passéiste de l'histoire, en la réinsérant toujours dans un panorama [...] non pas parce que le passé expliquerait le présent et permettrait d'augurer de l'avenir [...] mais parce que les situations ne sont que des devenirs indéfinissables autrement que dans une perspective animée par le temps ».

La Guadeloupe est un archipel composé d'une vingtaine d'îles dont seulement huit sont véritablement habitées. Ce sont la Basse-Terre (dite Guadeloupe « proprement dite »), la Grande-Terre, Désirade, Marie-Galante, Terre-de-Bas, Terre-de-Haut, Saint-Martin et Saint-Barthélemy. Six d'entre elles sont devenues des « dépendances » au 17^{ème} siècle et 19^{ème} siècle, de la Guadeloupe qui a été dite « continentale » à savoir les îles de Basse-Terre et de Grande-Terre qui sont les plus grandes avec une superficie de 848 km² pour la Basse-Terre et de 588 km² pour la Grande-Terre (Braflan-Trobo, 2009). La rencontre des européens avec les Antilles, se fit dans le cadre du développement du capitalisme en Europe. Il fallait développer des cultures qui enrichissaient les pays européens émergents et qui alimenteraient le commerce mondial. L'Afrique fut un grand vivier de main d'œuvre vers les îles des Antilles basées sur une économie de plantation. Les structures politiques et administratives sont également marquées par cette histoire qui se répercute jusqu'au niveau des relations de travail modernes en Guadeloupe (Braflan-Trobo, 2009). Selon Bonilla

(2012, p.84), les troubles politique, économique et culturel qui se firent jour dans le sillage de la départementalisation, considérée comme une forme d'assimilation politique, alimenta le développement d'un mouvement anticolonial dans les Antilles françaises. A la distance culturelle franco-domienne, marquée par l'histoire, s'ajoute une distance géographique qui se répercute sur l'application locale des textes législatifs. Du point de vue de Faberon (2004), « les départements d'outre-mer (DOM) appartiennent à l'ensemble de la catégorie des départements français et sont placés dans un régime d'identité législative avec la métropole. Les lois et règlements s'y appliquent par principe. Cependant, leur situation géographique outre-mer leur permet de bénéficier de mesures d'adaptation. Pour les départements d'outre-mer donc, la prise en compte des particularités ultramarines est limitée à ces possibilités de simples adaptations. La réalité a montré que dans ce couple identité/adaptations, le deuxième terme a été considérablement réduit, le terrain étant essentiellement occupé par le premier ».

Ainsi donc, les directions des établissements publics établissent des stratégies à 8 000 kilomètres des implantations administratives locales des départements d'outre-mer.

a. Un chômage plus élevé et des embauches plus faibles

Mrgudovic (2012, p.95) brosse le contexte économique de la Guadeloupe en 2010 marqué par un rapport de forte dépendance économique vis-à-vis de la métropole. En janvier 2010, la Guadeloupe comptait 407 205 habitants et un PIB moyen par habitant de 17 000 euros (contre 30 000 euros par habitant de France métropolitaine). Le taux de chômage atteignait 24 à 29% (contre près de 10% en France métropolitaine). La combinaison de la structure démographique, de l'étroitesse des marchés locaux et des difficultés à trouver des débouchés extérieurs se traduit, dans les départements d'outre-mer en général, par des niveaux de chômage nettement plus élevés qu'en métropole (Alvarez, 2012, p.129). Les jeunes sont les plus touchés puisque 56% des guadeloupéens de moins de 25 ans sont sans emploi (le chiffre outre-mer le plus élevé de l'Europe). Les bénéficiaires du revenu de solidarité actif (RSA) sont cinq fois plus nombreux (15%) qu'au niveau hexagonal. Cette situation découle en partie d'un marché du travail restreint. La dépendance financière de la Guadeloupe vis-à-vis de la France métropolitaine, se traduit notamment par une fonction publique regroupant un tiers des emplois. La prime de vie chère permet aux fonctionnaires de bénéficier d'une majoration salariale de 40%. En effet, le coût de la vie y est plus élevé (biens de consommation et services). La production locale

étant minime, les prix et les quantités des importations, très élevés, sont en grande partie imputés aux monopoles (importations, carburant). La plus grande partie des revenus de l'industrie touristique ne reste pas dans l'archipel au vue des mesures fiscales.

Selon Alvarez (2012), le tissu économique est constitué de très petites entreprises (TPE de moins de 10 salariés) dont les trois quarts n'ont aucun salarié. Une entreprise sur cinq a un effectif compris entre 1 et 9 salariés et seul 14% des entreprises a plus de 20 salariés (TER 2007).

b. Un climat social sous tension

L'identité, l'histoire et la culture constituent un triptyque particulièrement influant sur le climat social antillais. La conflictualité des rapports de travail témoignent d'un malaise profond (Alvarez, 2012, p.130) ; tant et si bien que le modèle de gestion du conflit par la dégradation se trouve remis en cause par l'évolution de l'opérateur Pôle emploi dans un plan stratégique à visée d'apaisement social dans un contexte de crise aggravée.

Lieu d'exercice du pouvoir tant de la direction que des salariés, les agences locales voient évoluer les rapports au travail en leur sein, vers une volonté de dialogue social apaisé impulsé par la direction tant locale que centrale. En conséquence, les techniques et méthodes de management requièrent de tenir compte des fondements historico-culturels de leur lieu de réalisation (Braflan-Trobo, 2007, p.170) comme un véritable défi managérial et social dans le cas des départements d'outre-mer.

Le dialogue entre les acteurs clés du système des relations sociales est sous tension tant dans les entreprises locales que dans les établissements publics des DOM. La méfiance et l'évitement entre les parties sont des situations qui l'illustrent, et nous pouvons citer pour exemple la période transitoire de fusion du réseau ANPE avec celui des Assedic déclinée au niveau local. Les salariés majoritairement antillais, sont regroupés au sein d'organisations syndicales qui pour la plus grande part sont antillaises sans aucune forme de représentation au sein de leurs établissements en France métropolitaine. Selon Braflan-Trobo (2007), cet élément constitue un frein majeur à l'intégration de la situation des DOM dans les décisions prises au plan national par ces établissements. Paradoxalement, les conflits trouvent leurs issues par le recours des syndicats locaux au droit et à l'Etat, en dépit de revendications nationalistes.

Alors que les inégalités se creusent, les particularismes culturels sont plus fortement revendiqués. Selon Braflan-Trobo (2007), compte tenu de la structure coloniale initiale de la société guadeloupéenne, les reproductions sont encore visibles de nos jours à travers la détention des moyens de production ou dans le fait que les cadres supérieurs soient majoritairement des métropolitains. Cela renforce un rattachement plus fort à des pans de l'histoire de la Guadeloupe. Les attentes identitaires et culturelles se manifestent dans l'opposition sociale légitime. En particulier, face au phénomène de mondialisation, la revendication identitaire constitue une forme de résistance première. Le malaise marqué par le traumatisme de l'esclavage et la division socio-raciale s'est perpétué dans l'organisation même des rapports internes aux sociétés d'outre-mer (Alvarez, 2012, p133). Wiewiorka (1998) apporte un éclairage de ce phénomène présent localement mais de portée mondiale : « A partir des années 60, dans le monde entier, on a assisté à l'émergence de demandes et d'affirmations identitaires en provenance de groupes extrêmement diversifiés, puisque pouvant être définis en termes religieux, ethniques, raciaux, historiques, d'origine nationale, de genre, de handicap physique, de grave maladie. Dans certains cas, ces demandes et attentes culturelles sont directement et fortement associées à des inégalités sociales, à une exploitation poussée dans le travail, au chômage ou à la relégation des acteurs dans un *underclass*, à l'exclusion ou à la précarisation ».

Les facteurs structurels (dépendance économique) et les facteurs psycho-sociaux (les images et les représentations des individus), alimentent les conflits sociaux aux Antilles. Ces relations sociales constituent des éléments contextuels à prendre en compte dans l'analyse du déploiement du dispositif de gestion dans l'organisation publique, Pôle emploi, sachant le poids significatif de la fonction publique en Guadeloupe.

La situation contextuelle sociale au sein du réseau Pôle emploi Guadeloupe est marquée par une double quête d'affirmation identitaire. Il coexiste à la fois une quête d'affirmation identitaire professionnelle en relai des phénomènes connus au niveau national, mais aussi une quête d'affirmation identitaire culturelle locale qui ponctue le dialogue social dans cet établissement public. Ainsi, l'évolution de la pratique gestionnaire autour du système de management qualité rénové et actualisé à la stratégie de l'opérateur Pôle emploi, est influencée également par le contexte socioculturel de son lieu d'implantation. La dimension sociale du travail, en prise avec des jeux de pouvoirs notamment dans le cadre du dialogue social, est ainsi à prendre en compte.

La relation au travail et la relation au client en outre-mer est passée historiquement de l'image de servitude à celle de qualité de service. Selon Alvarez (2012), un détachement

affectif et une dépersonnalisation de la relation s'imposent. « Fournir une qualité dans le service rendu n'est pas rendre service, c'est respecter un contrat, matérialisé par une transaction financière (ou des engagements de moyens en service public) qui donne droit à un certain niveau d'attentes ». La formation et le développement des compétences des salariés favorisent cette prise de conscience.

Selon Oiry (2010), la mise en œuvre révèle ce qu'un instrument est en mesure de produire (rôle d'opérateur) mais surtout ce qu'une organisation et des individus souhaitent en faire, c'est-à-dire comment ils entendent se saisir de celui-ci pour changer leur manière de fonctionner, de se coordonner, etc. Au-delà de leur mise en œuvre, les instruments permettent d'analyser les transformations des organisations, la manière dont se remodelent les activités, les métiers, les identités professionnelles et les politiques RH (rôle de régulateur des tensions créées entre ces activités, etc.), (Gilbert, 1998).

Le contexte dans lequel doit s'insérer le Système de management par la qualité de Pôle emploi peut être analysé selon deux approches :

- la première analyse les caractéristiques organisationnelles du réseau pôle emploi régional ;
- la seconde analyse les pratiques managériales relatives à la qualité et au management stratégique.

L'observation de la diffusion du Système de management par la qualité à l'échelle locale est intéressante dans la mesure où elle permet d'analyser comment cette organisation essaie de se transformer pour se mettre en adéquation avec la stratégie nationale. Dans cette dynamique de changement, la recherche du sens vécu par les individus participe au processus d'appropriation de cet outil de gestion.

2. Limites du management pyramidal et descendant du national vers les territoires

On observe un tiraillement qui tente de concilier les exigences de changement stratégiques du centre décisionnaire et les particularismes du niveau local. Théoriquement, les systèmes et outils devraient pouvoir s'adapter à un environnement pluraliste. Toutefois, le management pyramidal se traduit par des projets descendants déployés au niveau local et des difficultés de mobilisation des acteurs locaux.

La gestion frappe par sa variété et la singularité des cas. Il existe toujours des variantes d'une organisation à l'autre. Deux organisations peuvent avoir la même méthode de contrôle de gestion, par exemple, mais l'avoir décliné avec des équipes de taille et de composition différentes. Qu'en est-il dans le cadre du déploiement d'outil de gestion descendant du centre décisionnaire national vers les unités locales ? A première vue, c'est encore de la diversité qui apparaît (Maugeri, 2008).

Le rejet des outils vient de cette logique centralisatrice de formulation d'objectifs et de planification quantitative de moyens. Les outils de gestion sont alors mobilisés dans le sens de colporter des représentations implicites des « bons modèles organisationnels » qui légitiment les actions et décisions managériales (Boussard et Maugeri, 2003). Derrière la gestion, se cache des rapports politiques contribuant à la reproduction de l'ordre organisationnel et des inégalités dans les positions des acteurs et les rapports de force.

Un problème d'ordre institutionnel montre les limites de la gouvernance centralisée : les engagements politiques pris envers les populations, excèdent la capacité de réponse de l'appareil d'offre au niveau local. Les ministères et organismes prestataires de services ne disposent pas des ressources requises pour s'acquitter pleinement de la tâche qui leur est confiée ; ces engagements publics sont déployés par l'appareil administratif (Pôle emploi sur le volet chômage) alors que les crédits budgétaires sont plus modestes qu'ils ne le devraient. Si les engagements ne sont pas atteints, l'institution publique est mise en cause pour mauvaise organisation alors que dans les faits, il s'agit des limites de capacité de prestation de ce dernier (Mazouz et al, 2008).

La mobilisation des acteurs locaux est aussi une difficulté à surmonter. Dans la conception d'une action, chaque acteur évoque, avant de décider et d'agir, de nombreux objectifs, moyens et systèmes sociaux reliés. Face à cette multiplicité, l'acteur n'a pas d'autre possibilité que celle qui consiste à retenir peu d'éléments innovants et à considérer comme donnés une majorité écrasante des systèmes sociaux et des propriétés structurelles (Romelaer, 2000). Les actions et les rencontres qui en tiennent compte auront un effet qui pousse à la stabilité beaucoup plus souvent qu'au changement :

- l'acteur doit maintenir une partie importante de son fonctionnement sans réflexion pour éviter la surcharge cognitive, il ne peut pas réfléchir en détail à chaque alternative de chaque partie de chacune de ses actions, ne serait-ce que par manque de temps et par manque de connaissances sur les propriétés structurelles dont il faut tenir compte. C'est

une activité difficile de concevoir une action organisationnelle nouvelle qui soit adéquatement intégrée à une organisation existante ;

- l'acteur doit également maintenir une partie importante de son fonctionnement sans changement car chaque changement requiert de l'énergie et du temps.

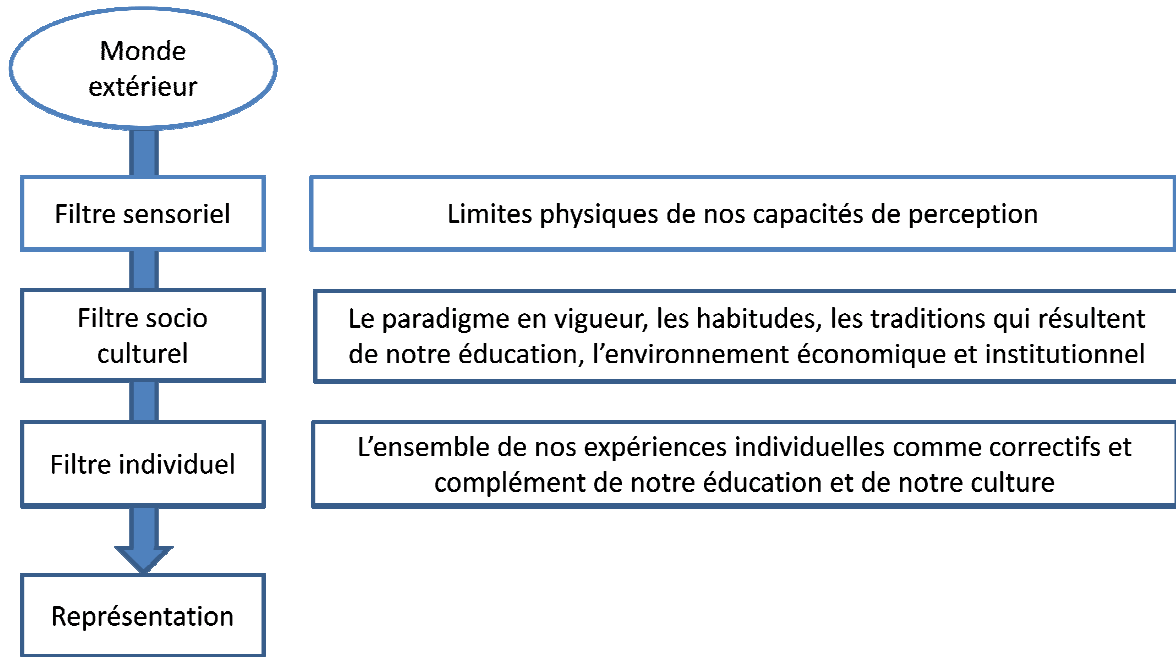
Le pilotage de ces actions a des conséquences importantes en termes de management et d'outils de gestion (Romelaer, 2000).

Dans ce contexte sensible, les agents du réseau Pôle emploi local, se doivent d'être polyvalents pour assurer à la fois des fonctions d'accueil, de gestion des droits et de suivi des demandeurs d'emploi, de prospection d'offres d'emploi et nouer des relations avec les entreprises, consolider les liens avec les partenaires (Bariet et Jouve, 2007).

Dans le contexte de la Guadeloupe, le jeu des forces sociales locales limitent la mise en application immédiates de certaines décisions de la direction centrale de Pôle emploi. Le réseau local se trouve alors en asymétrie d'information par rapport à ce qui est appliqué au niveau national. Lors des derniers conflits des années 2000, la direction locale limitée dans sa marge de manœuvre décisionnaire, ne peut pas arbitrer techniquement sans se référer à la tutelle nationale (Moison et Tonneau, 1996, cité par Alvarez, 2006). Les enjeux associés au développement du Système de management par la qualité sont donc forts en termes de maîtrise des risques interrelationnels des parties prenantes internes (dialogue social) et aussi de la qualité de la production de service délivrée aux usagers clients.

Les perceptions des acteurs locaux passent par des filtres sensoriel, socioculturel et individuel, qui projettent une image de la réalité du monde extérieur très personnalisée d'un groupe d'individus à un autre. Le schéma qui suit nous présente le cheminement entre le monde extérieur et les différents filtres qui affinent la représentation que l'acteur se fait d'une situation donnée.

Schéma 7 : Les filtres entre la réalité et nos perceptions (Chevalier, 2009)



Cette schématisation de la représentation que se fait l'acteur va alimenter les questions de recherche Q1 et Q2 relatives à la perception des agents et managers à l'usage de l'outil qualité, et l'interférence face à la quête de représentations partagées au sein de Pôle emploi.

a. Adoption partielle des mesures impulsées du national

Le système d'information et le principe de la relation interne client-fournisseur sont partiellement adoptés. En effet, le management basé sur la responsabilité budgétaire partagée (gestion décentralisée en agence locale) génère une plus forte attente quant à la qualité de l'appui apporté par les services supports à la ligne managériale. Une contractualisation interne pousse à formaliser la relation entre le réseau d'agences et les services supports à la direction régionale. Cette contractualisation de la relation interne client-fournisseur résultant du Système de management par la qualité, se traduit dans un premier temps par une communication basée sur les points négatifs à améliorer au lieu de valoriser les bonnes pratiques. Ce discours semble instaurer une incompréhension auprès d'une partie du personnel. Lors des entretiens menés en août 2012, un conseiller emploi précisait : « *On a beau avoir des procédures, il y a toujours des cas particuliers auxquels on n'a pas pensé. On travaille sur de l'humain et c'est normal. C'est pourquoi on nous*

parle de norme ISO 9001 mais ça semble mieux s'appliquer dans le domaine de la production industrielle ! Nous on délivre un service et en plus un service public. Les usagers attendent de nous plus d'indulgence face aux problématiques qui se présentent. On fait du social qu'on le veuille ou non ! Et c'est pas compatible avec l'esprit « normes » règlementaires strictes (...) ». Ainsi, à l'échelle locale, le Système de management par la qualité n'est que partiellement déployé.

En effet, la rationalisation destinée à allier qualité et performance, connaît une application contextuelle qui bouscule les perceptions de certains acteurs. Les travaux de Simon (1983) reviennent de façon critique sur les présupposés du modèle rationnel. La rationalité exige d'une part la connaissance parfaite et l'anticipation des conséquences de chacun des choix, les individus ne possédant qu'une connaissance incomplète, fragmentaire des conséquences. D'autre part, théoriquement, la rationalité oblige à choisir entre diverses alternatives possibles de comportement, or, en pratique les individus n'envisagent qu'un nombre limité de cas possibles. Ainsi les décisions ne sont pas optimales, c'est-à-dire préférées, après comparaison avec tous les choix possibles, selon un critère de classement. Dans les faits, le choix se fait une fois le critère minimal satisfait atteint.

b. Asymétrie du déploiement du Système de management par la qualité par les managers et les agents

On peut se demander si les outils de gestion peuvent être appliqués universellement dans les organisations sans tenir compte des pratiques influencées par la culture locale. Le développement qui suit montre que l'appropriation des outils de gestion passe par un processus interprétatif, de négociation et de construction du sens à l'intérieur duquel les acteurs questionnent, élaborent et réinventent les modèles de l'action collective (Grimand, 2006).

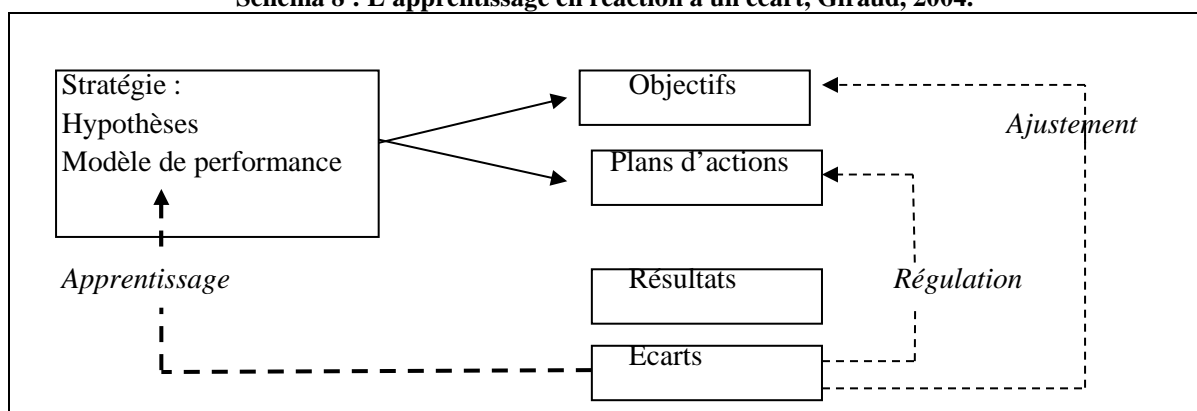
Dans un premier temps, les unités du réseau Pôle emploi local ont globalement travaillé indépendamment les unes des autres, ce qui a laissé libre champ à l'interprétation et à des pratiques diffuses. Cependant, ces unités se sont vite retrouvées en situation de confrontation plus qu'en coopération.

L'absence de communication explique en grande partie cette situation. En effet, l'objectif de la communication ne consiste pas seulement à donner de l'information mais

aussi à organiser les échanges d'informations entre des groupes d'acteurs qui disposent de connaissances parcellaires dont le sens global ne peut être appréhendé qu'au travers de dispositifs de « communication-coordination » (Autissier et Wacheux, 2000). En analysant l'évolution des outils de pilotage, on s'aperçoit que ce n'est finalement peut-être pas la structure qui change mais l'utilisation que l'on en fait. Une bonne communication et diffusion de l'information au sujet de l'outil de gestion utilisé favorise une meilleure acceptation de celui-ci par les acteurs qui en feront usage (méthode participative). Pour fédérer autour de cette action collective que représente le déploiement du Système de management par la qualité, il faut réduire l'équivocité (Weick, 1979). Les formes d'engagement dans l'action n'émergeront que si les différents intérêts des parties concernées parviennent à se combiner, ce qui engendrera un processus de création de sens (Weick, 1979).

La défaillance des mécanismes de contrôle explique également cette situation de confrontation. Dans un environnement décentralisé tel que Pôle emploi, la démarche de contrôle s'exerce à la fois au niveau de chaque entité locale et au niveau global : elle combine un autocontrôle de la part des entités de gestion et un pilotage par la hiérarchie (Giraud et al, 2004, p.19). Tout comme le management par la qualité, le contrôle recouvre des fonctions d'incitation et de coordination des acteurs de l'organisation. La dynamique du contrôle assure deux fonctions : la régulation et l'apprentissage. A l'analyse des réalisations, des décisions correctives sont prises (boucle de régulation, ajustement des plans d'actions ou des objectifs) et une remise en cause des hypothèses qui ont servi de cadre à l'établissement des prévisions s'effectue (boucle d'apprentissage, modification de la stratégie) (Giraud et al, 2004).

Schéma 8 : L'apprentissage en réaction à un écart, Giraud, 2004.



Toutefois, concrètement, ajuster les éléments du modèle de performance est difficile. D'abord, l'expérience du terrain montre qu'il est complexe de bâtir un modèle partagé de la performance. En effet, il devient compliqué de remettre en cause le modèle une fois qu'il est élaboré. Le réflexe des managers de terrain, est de chercher tous les moyens de corriger les dysfonctionnements ou mauvais résultats des indicateurs, mais sans remettre en cause les hypothèses retenues pour l'élaboration du modèle. Les managers ajustent les moyens mobilisés aux spécificités du contexte qui se présente (Giraud, 2004).

Les agents présentent une résistance face à la mise en péril des avantages des routinisations. Un certain nombre de travaux indiquent que les outils de gestion produisent rarement les effets annoncés de maîtrise et de contrôle, quand d'autres imprévus se manifestent. Des indicateurs de gestion (données chiffrées) permettent d'informer le centre de décision, afin de contrôler le travail effectué et de réajuster les actions. Ils sont censés apporter de la transparence à l'organisation.

La fusion des personnels et l'instauration du système qualité bousculent la répartition des métiers. La recherche de performance et de qualité augurent une redistribution des rôles professionnels qui est perçue comme une mise en danger. Dans l'action, l'agent recherche une sécurité ontologique, une autonomie de contrôle dans des routines prévisibles qu'il institutionnalise par des relations entre les pratiques et les pouvoirs (Autissier et Wacheux, 2000). Cela semble se répercuter sur les pratiques de gestion.

Le changement ramenant l'individu à des angoisses existentielles, les acteurs ont tendance, de manière plus ou moins formalisée, à développer des routines par lesquelles ils s'aménagent des zones de stabilité et de sécurité. En résistant au changement, les agents continuent à fonctionner avec le système ancien à côté du nouveau. Ils limitent leurs actions à ce qu'ils faisaient avec l'ancien. Tel fut le cas sur le volet informatique avec la transition entre les deux anciens systèmes et le système informatique unifié.

* * *

Synthèse du Chapitre 1

Ce chapitre avait pour premier objectif de recontextualiser le début du déploiement du Système de management par la qualité à Pôle emploi. Pour répondre aux questions de recherche, il a fallu au préalable définir la qualité dans le service public à travers les outils de gestion de la qualité. Nous observons que dans notre contexte d'étude, la qualité interagit sur l'outil de gestion, les structures et les acteurs tant sur le plan institutionnel, organisationnel, historique et local.

Le deuxième objectif a été de prendre appui sur la théorie néo-institutionnelle pour caractériser le contexte de l'étude de cas support à cette recherche. L'utilisation de cette approche a permis d'analyser le contexte institutionnel du service public, et d'observer que les organisations sont passées d'un modèle bureaucratique à un modèle hybride public / privé. Cette évolution voulue, a conduit les organisations à se doter d'outils de gestion tels que le système de management par la qualité. Les stratégies interne et externe autour de la qualité reposent sur la mobilisation de tous les acteurs de l'organisation. Néanmoins, en pratique, ces outils ne sont pas toujours mis en application ou sont détournés de leur usage initialement prévu (Boiral, 2007).

Le contexte de Pôle Emploi est marqué par la quête de régulation du service public de l'emploi et par une fusion complexe de deux institutions aux activités diversifiées et dont le personnel est difficile à fédérer. Par ailleurs, le pilotage est largement influencé par une relation descendante de la tutelle vers les réseaux régionaux. Le Système de management par la qualité préexistant dans les Assedic et de manière embryonnaire à l'ANPE, devient l'outil destiné à intégrer et cadrer la quête de performance et de qualité des activités de Pôle emploi. Le référentiel de processus des activités métiers ainsi que les engagements de service, sont des composantes visibles du Système de management par la qualité aux yeux du personnel et des managers de terrain. Or, en plus des appréhensions des groupes professionnels, s'ajoute la spécificité du terrain de déploiement du dispositif qualité, caractérisée par un contexte local particulier, qui face au changement rentre en confrontation avec les acteurs locaux de par sa rigueur et ses règles destinées à leur imposer une forme d'organisation et des conditions de travail nouvelles. Dans le cas de la Guadeloupe, les freins socio-économiques structurels et culturels entraînent un déploiement local sous tension du dispositif qualité mettant en exergue la relation ambivalente entre la tutelle nationale et les territoires en outre-mer.

CHAPITRE II.

CADRAGE THEORIQUE ET METHODOLOGIQUE

L'objet de ce chapitre est de présenter dans une première section, les théories mobilisées pour l'étude de l'outil de gestion Système de management par la qualité, porteur du changement, en particulier l'approche théorique par les instruments (structure ternaire, appropriation) et la théorie de la régulation sociale. En étudiant Pôle emploi issu d'une fusion, nous avons opté pour l'étude d'un changement organisationnel majeur imposé par le sommet (Vas, Cœurderoy, 2004) qui montre l'importance des dimensions centrales du contexte, du contenu et des processus selon une approche contextualiste (Pettigrew, 1985). La théorie néo-institutionnelle apporte également un éclairage sur le contexte de dimension externe.

Ensuite, dans une deuxième section, le cadrage méthodologique mobilisé pour réaliser l'étude qualitative de notre étude de cas est présenté, balayant à la fois le recueil des données discursives et des données secondaires.

Le plan du chapitre II s'articule ainsi :

Section I : Les théories mobilisées

- A. Approche théorique par les instruments : structure ternaire et appropriation des outils
- B. Théorie de la Régulation sociale
- C. Le dispositif de recherche mis en place

Section II : Cadrage méthodologique qualitatif pour comprendre et analyser

- A. Design méthodologique d'une recherche par l'étude d'un cas unique
- B. Finalité des questionnaires et entretiens
- C. Base des personnes interrogées
- D. Méthodes de dépouillement et d'attribution des scores

SECTION I.

LES THEORIES MOBILISEES

Dans cette section, nous mobilisons les approches théoriques par les instruments ainsi que la théorie de la Régulation sociale, qui permettent d'aborder le périmètre de la problématique de l'appropriation de l'outil de gestion dans une institution publique dont le personnel est en quête de sens dans la phase de changement qu'il traverse.

Plusieurs travaux sur la diffusion du changement montrent que dans les grandes organisations, c'est l'approche « *top-down* » qui est la plus fréquente (Orlikowski, 1992 ; Rogers, 2003 ; Vas et Cœurderoy, 2004), sous-entendu qu'elle est imposée par le sommet dans la plupart des cas. Ce type d'approche du changement est récurrent « en période de crise, lorsque le changement à mener doit être rapide et profond et ne permet pas de mettre en place des mécanismes de participation et de consultation très développés » (Vas et Cœurderoy, 2004, p.4). Ce caractère imposé du changement se retrouve à Pôle emploi sous la pression d'enjeux forts des politiques publiques de l'emploi et de lutte contre la recrudescence du chômage en période de crise économique. Même en interne, les enjeux

gestionnaires et managériaux liés à l'implantation du Système de management par la qualité dépassent la dimension intra-organisationnelle de Pôle emploi. Plusieurs niveaux sont affectés :

- le niveau micro qui s'intéresse aux interactions entre les acteurs et les systèmes, selon une approche psychosociologique ;
- le niveau méso qui touche aux processus de fonctionnement de cette unité publique, dans une optique gestionnaire ;
- le niveau macro qui concerne le contexte environnemental et les relations inter-entités publiques et/ou privées, s'appuyant davantage sur des logiques économiques ou de sciences administratives (Bartoli, 2009).

Pour mieux appréhender les perceptions des acteurs à l'usage de l'outil qualité, le recours à l'approche théorique par les instruments apporte un éclairage.

A. APPROCHE THEORIQUE PAR LES INSTRUMENTS : STRUCTURE TERNAIRE ET APPROPRIATION DES OUTILS DE GESTION

L'approche théorique par les instruments est marquée par la rupture classique entre la conception et les usages des outils de gestion. Depuis la décennie 1990, la vision portée sur les outils de gestion a connu une évolution marquante. Initialement centrées sur une vision « représentationniste » des outils (Lorino, 2005), les approches théoriques reposent à présent sur une vision sociocognitive. Les outils de gestion sont alors perçus comme une représentation du réel. Ils sont aussi considérés comme un vecteur d'apprentissage. En se centrant sur les usages des outils de gestion, plusieurs chercheurs proposent de dépasser l'opposition conception-usage et de s'intéresser à :

- la conception à l'usage (Lorino et Teulier, 2005 ; de Vaujany et Grimand, 2005 ; Bourmaud et Rétaux, 2002) ;
- la dynamique continue de l'action collective (Lorino, 2005) ;
- l'appropriation des outils de gestion (de Vaujany et Grimand, 2005).

1. La structure ternaire des outils de gestion

Hatchuel et Weil (1992) ont montré que les outils de gestion sont constitués de trois éléments en interaction dans leur mise en œuvre, le substrat technique, une philosophie gestionnaire et une vision simplifiée de l'organisation (simplification du système des rôles). Ainsi, selon Boussard et Maugeri (2003), les dispositifs de gestion doivent être compris comme une articulation d'objets mais aussi de « niveaux de réalité ». La nature complexe et stratifiée des dispositifs de gestion se traduit par l'entrelacement des dimensions discursives, mélange de représentations et de constructions symboliques, et des dimensions concrètes, mélange d'outils de nature et d'étendue variables.

Le substrat technique est l'élément concret véhiculant des symboles de représentation sur lequel est établi l'instrument et lui permettant de fonctionner (Martineau, 2008). Il s'agit de « l'abstraction qui permet à un outil de gestion de fonctionner » (David, 1996). La question qui en émerge est : Comment le Système de management de la qualité est-il mis en pratique ? Est-ce de l'appropriation ou une stratégie de contournement ? En plus de constituer un élément diffuseur de la stratégie de la direction, l'outil de gestion est un vecteur controversé d'apprentissage, ce qui souligne sa dimension de substrat technique. Dans le cadre de la démarche qualité de Pôle emploi, le substrat technique du Système de management par la qualité renferme des objets divers et des abstractions tels que les mesures d'évaluation (indicateurs, contrôle interne), bases de connaissances dans l'intranet, repères des contenus des activités avec les fiches processus, les fiches de bonnes pratiques pour rendre plus productives les pratiques d'usages à l'image de l'organisation scientifique du travail de Taylor, etc.)

La philosophie gestionnaire correspond à l'esprit dans lequel le maniement de l'outil est envisagé (Martineau, 2008). Il s'agit du « système de concepts qui désigne les objets et les objectifs qui forment la cible de la rationalisation » (Hatchuel et Weil, 1992). La question qui en émerge est : Comment Pôle emploi articule-t-il ce Système de management par la qualité avec sa stratégie ? La gestion est un véritable enlacement de niveaux discursifs formulant des principes généraux, une philosophie, des représentations conceptuelles ou symboliques de l'organisation en plus du niveau technique, mélange de savoirs théoriques, pratiques et d'outils les incorporant (Boussard, 2008). La philosophie gestionnaire est ce qui confère à l'outil de gestion une signification gestionnaire (David, 1996). L'outil de gestion est donc perçu par certains auteurs comme permettant de déployer un mode de gestion favorisant le déploiement de la stratégie de la direction,

d'autres le considèrent comme un élément de mise sous contrôle des activités et des actes métiers des salariés.

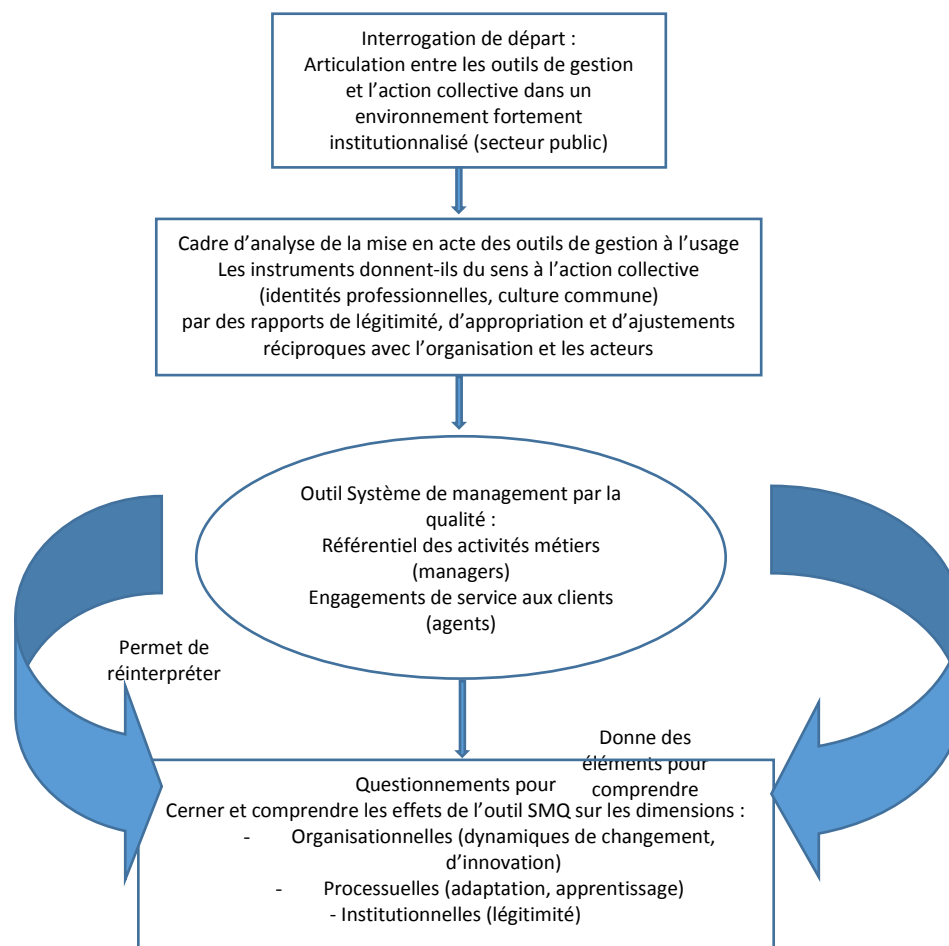
S'agissant de la troisième dimension de l'outil de gestion, **la vision simplifiée**, elle permet d'entrevoir les principaux acteurs et leurs rôles autour de l'instrument. La vision simplifiée d'une organisation, c'est la « scène primitive » associée à l'outil et qui lui confère une « vertu mobilisatrice » (Hatchuel et Weil, 1992). La question qui en émerge est : comment le Système de management par la qualité peut-il contribuer à redéfinir ou coproduire les identités professionnelles et fonder une culture commune ? Selon Berry (1983), en analysant de l'intérieur un outil de gestion, les travaux menés contribuent à la construction des rapports sociaux dans les organisations, à partir des représentations et significations cristallisées en eux : c'est donc une vision simplifiée de l'organisation. En codant et simplifiant le réel, les outils de gestion déterminent des jeux d'acteurs qui se développent selon les logiques implicites imposées par ceux-là. Tout outil de gestion articule des objets et des discours. Tout au long de leur histoire, les outils de gestion font l'objet de succès, d'échec, de traductions, d'adoptions et d'adaptations. Ils sont représentés en idéal d'ordre et de rigueur. Pourtant, en décomposant leur construction, leur développement et leur utilisation, tout cela peut être démystifié (Boussard et Maugeri, 2003). L'outil de gestion est également porteur des objectifs de l'institution et donc du discours de la direction. Cette articulation d'objets et de discours permet d'orienter l'action collective vers les objectifs de performance recherchés.

Les outils de gestion sont aussi le théâtre de jeux d'interactions, de pouvoir et d'interdépendance. Dans la perspective interprétativiste où nous nous inscrivons, la structure organisationnelle n'existe pas indépendamment de la conscience humaine et des interactions sociales. Les réalités organisationnelles émergent au travers du travail et des interactions que les individus ont avec les autres et avec les ressources matérielles qui les entourent. Les structures sont perçues comme des créations humaines et constituent des projets en cours d'élaboration qui émergent des interactions sociales et d'une production collective de sens (Hatch et Cunliffe, 2009). Selon Weick (1979), les structures sociales sont des systèmes voués à l'organisation et au contrôle des interactions et des relations sociales. Ce sont les pratiques quotidiennes des membres de l'organisation qui construisent les véritables modèles d'organisations qui guident les actions.

A Pôle emploi, la démarche qualité vise à rechercher une amélioration du fonctionnement du Système de management par la qualité en rationalisant les relations des acteurs dans une vision simplifiée des relations organisationnelles.

La structure ternaire de l'outil associée à une contextualisation de son déploiement, permettent de se pencher sur la dynamique de l'outil en question. Le schéma qui suit, inspiré des travaux de Oiry (2010), permet de définir les axes de recherche de l'étude.

Schéma 9 : Représentation des axes de recherche.



Source : les travaux d'E. Oiry en 2010 sur la dynamique des instruments de gestion

En référence aux travaux de Oiry (2010), cette schématisation permet de remonter dans le processus de recherche jusqu'à l'idée de départ qui a reposé sur le secteur public en quête de performance à l'appui d'outillage de gestion. Dans ce contexte, le questionnement part de l'articulation entre l'outil de gestion et l'action collective dans les organisations de ce secteur. En s'interrogeant sur la mise en acte des outils de gestion, l'interrogation glisse vers les dimensions de **légitimité** et d'**appropriation** de l'outil de gestion dans l'organisation, à l'usage des acteurs. Les ajustements susceptibles de s'opérer se traduisent par une **régulation** conjointe entre les acteurs et les règles de l'organisation. Le questionnement sur les effets de l'outil sur l'organisation et les acteurs nous ramène à deux

dimensions supplémentaires de l'ordre de l'**adaptation** et de l'**apprentissage** dans le processus d'implantation de l'outil de gestion Système de management par la qualité.

Ensemble, ces cinq dimensions que sont la régulation, l'appropriation, la régulation, l'adaptation et l'apprentissage constituent un fil conducteur théorique de nos investigations auprès des acteurs dans la collecte de données discursives. Le guide des entretiens est établi à partir des questions de recherches et des cinq dimensions de la diffusion du changement par l'outil de gestion qualité. Ces concepts théoriques doivent permettre, à l'appui du questionnaire semi-directif, de valider ou infirmer le cadre théorique. Ainsi, l'encadré qui suit permet de faire ressortir les dimensions préalablement définies pour le questionnaire semi-directif : adaptation, apprentissage, appropriation, légitimation, régulation. La philosophie gestionnaire du Système de management par la qualité veut garantir la qualité du service rendu en le légitimant auprès des personnels et en le valorisant auprès des partenaires de l'institution. Pour ce faire, les processus métiers doivent s'adapter et apprendre. Une régulation doit s'opérer progressivement en interne au niveau des différents services supports et de production autour de valeurs et d'engagements de service réciproques.

Encadré 6 : Philosophie gestionnaire du Système de management par la qualité à Pôle emploi

- Qualité du service rendu (le garantir) → LEGITIMATION
- Valorisation des services de Pôle emploi → LEGITIMATION
- Processus métiers (sécuriser/ homogénéiser) → ADAPTATION / APPRENTISSAGE
- Relation interne client/ fournisseur (fonctions supports) → REGULATION
- Culture commune (valeurs, engagements de service) → REGULATION

Dans la dimension ternaire du dispositif, les relations des acteurs s'articulent également autour du système qualité dans la mesure où les managers sont attendus pour coordonner les processus métiers appliqués par les agents, en vue d'une amélioration continue.

Encadré 7 : La vision simplifiée des relations organisationnelles au sein du Système de management par la qualité de Pôle emploi

- **AGENTS** : aptitude des processus métiers à répondre aux objectifs liés à la qualité
- **MANAGERS** : déterminer et prioriser les indicateurs-clés de performance
- ... dans une logique d'amélioration continue

2. Les théories de l'appropriation des outils de gestion

Sous le vocable « outillage administratif », Fayol fut l'un des premiers à s'intéresser aux outils de gestion. Il avait une perception instrumentale des outils de gestion en privilégiant

une vision neutre et rationnelle des outils de gestion propre à conduire les organisations sur les voies de l'optimisation et de l'efficacité (Quemener, Fimbel, 2012). L'approche cognitive et les travaux behavioristes de Cyert et March (1963) ont vu dans les organisations des coalitions d'individus aux objectifs différents. Cette approche va à contre-courant de l'approche rationaliste et instrumentale des outils de gestion. Ces travaux ont inspiré le développement d'une école française des outils de gestion à partir des années 1970, sous l'impulsion des chercheurs du Centre de Recherche en Gestion – CRG - (Berry, 1983 ; Girin, 1983 ; Midler, 1994) et du Centre de Gestion Scientifique (Hatchuel, 1994 ; Hatchuel et Weil, 1992 ; Moisdon, 1997 ; David et al., 2000 ; Aggeri et Labatut, 2010). Respectivement rattachés à l'Ecole Polytechnique et à l'Ecole des Mines, ces laboratoires de recherche ont contribué à rapprocher la tradition instrumentale (aide à la décision, etc.) et les recherches sur l'organisation (Aggeri et Labatut, 2010, p16). En repensant le rôle et le mode d'existence des outils de gestion, ces travaux ont souligné le poids des logiques propres aux outils de gestion sur le fonctionnement des organisations (Girin, 1983), ou la « technologie invisible » qu'ils recèlent (Berry, 1983). Girin montre que la logique de la machine finit par primer la logique de l'action et que la séparation de la conception et de l'exécution qu'elle suppose « achève de déposséder le travailleur de son savoir sur la technique de production. La technique de production est pensée en grande partie au moment où l'on conçoit la machine, par ceux qui la conçoivent, et non pas au moment où s'accomplit effectivement la production ».

Les théories de la « conception à l'usage » et de la « mise en acte » apportent un regard neuf sur la valeur des outils de gestion dans le monde des organisations. On y oppose trois types de valeur des outils pour l'organisation (de Vaujany et Grimand, 2005) : une valeur-caution, une valeur d'assimilation et une valeur d'appropriation construite ou « à l'usage » :

- la valeur-caution (ou valeur d'adoption) de l'outil de gestion s'inscrit dans la lignée des travaux institutionnalistes (DiMaggio et Powell, 1991) et est pensée en termes d'adoption et de légitimité sociale au sein du champ institutionnel ;
- la valeur structurelle de l'outil de gestion (ou valeur d'assimilation) est l'acceptation et l'utilisation effective de l'outil par les utilisateurs ;
- la valeur d'appropriation est l'évaluation des valeurs processuelles de l'outil qu'elles soient construites ou « à l'usage » (de Vaujany et Grimand, 2005) c'est-à-dire découlant des effets pratiques de l'outil.

Tableau 8 : Trois regards sur l'appropriation (de Vaujany, 2005)

| | Nature des objets et outils de gestion | Nature du processus d'appropriation | Point de vue lié à la perspective | Fondements théoriques |
|------------------------------|--|--|--|--|
| Perspective rationnelle | Un vecteur de rationalisation, un outil de travail | Un processus normalisé, l'appropriation est « instantanée » | L'enseignant en gestion et la régulation de contrôle | Théorie micro-économique classique Théories fayoliennes et tayloriennes |
| Perspective socio-politique | Un outil de valorisation (médaille), de rhétorique (argument) ou d'influence (atout) | Un acte social, l'appropriation est un processus collectif qui s'inscrit dans la durée | La régulation autonome et la régulation conjointe | Sociologie des organisations (Crozier et Friedberg, 1977 ; Sainsaulieu, 1997) Sociologie générale Bourdieu, 1972 ; Giddens, 1987 ; Archer, 1995 |
| Perspective psycho-cognitive | Un support d'apprentissage, un objet affectif ou un objet de traitement de l'information | Un processus psycho-cognitif, l'appropriation est un processus individuel ou collectif qui s'inscrit dans la durée | La régulation autonome et la régulation conjointe | Théorie de la rationalité limitée Simon, 1975 Psychologie cognitive de Piaget 1967 Perspective psychanalytique Pagès et al, 1992 |

De Vaujany (2006) suggère un pilotage de l'émergence des outils de gestion fondée sur une interactivité continue entre les parties prenantes, notamment les professionnels, et qui consisterait à mieux exploiter les « boucles de retour » entre les expériences vécues à la base et l'affinement progressif des outils et des principes d'action (exemple des intranets).

B. THEORIE DE LA REGULATION SOCIALE

En se basant sur les perceptions et pratiques des acteurs, cette théorie s'interroge sur la conciliation possible entre des groupes d'acteurs animés par des intérêts pas toujours convergents. Dans la recherche de régulation conjointe, la relation de managers et d'agents l'illustre particulièrement.

Le changement s'appuie sur des outils de gestion qui permettent à chacun de s'approprier de nouvelles façons de se représenter l'organisation et ses interdépendances, et donc de développer des comportements adaptés à la nouvelle situation (Moison, 1997). Selon Allard-Poesi et al. (2006), on entend par représentation, la structure formée des croyances, valeurs, opinions concernant un objet particulier et de leurs liens d'interdépendance. Cette structure est supposée permettre à l'individu d'imposer une

cohérence à des informations, et ainsi lui en faciliter la compréhension et l'interprétation. Dans cette perspective, pour comprendre les décisions et actions engagées dans une organisation, il faut appréhender les représentations des managers qui en sont à l'origine. Selon Tripier (2012), il existe plusieurs réalités du travail ce qui conduit à l'ambivalence des analyses ou à leur découpage en niveaux. Il en va de même pour les outils qui sont analysés par les uns comme des instruments de contrainte, de contrôle et de domination, alors que d'autres les considèrent comme de l'intelligence et de la vocation. Ces analyses laissent cependant des détails inexplicables, des exceptions, des cas particuliers tels que celui que nous explorons actuellement au sein de Pôle emploi. Si les résultats des déploiements d'outils de gestion étaient connus d'avance et parfaitement maîtrisables, l'exercice du management en serait simplifié.

Pour analyser le processus d'introduction d'innovation par des outils de gestion, nous suivrons la logique de contextualisation au sein des organisations (David, 1996).

La théorie de la régulation sociale propose un cadre conceptuel permettant de comprendre la façon dont s'appliquent les règles. Celles-ci ne sont pas réductibles à la régulation de contrôle qui les initie et qui les porte car dans le cours de l'action, les règles générales et abstraites, sont confrontées à des situations particulières et spécifiques qui nécessitent que les utilisateurs les interprètent et les adaptent. La régulation par le contrôle qui réside dans ces interprétations et ces adaptations alimente ainsi une concurrence des régulations pouvant éventuellement déboucher sur une régulation conjointe (Quemener et Fimbel, 2012).

La théorie de la régulation sociale de Reynaud (1979) constitue aussi une sociologie de l'action centrée sur la notion de régulation. Reynaud (1979) a su tirer un ensemble cohérent de concepts et de pistes de recherche des retombées de l'enquête menée, de 1929 à 1937, par Elton Mayo à Hawthorne et de l'ouvrage, *Management and the Workers*, qui en est issu. Pour fonctionner, la grande entreprise moderne a besoin d'articuler deux sortes de régulation : la régulation autonome des salariés et la régulation de contrôle de la direction. Pour parvenir à une régulation conjointe, plusieurs voies sont possibles que les sociologues doivent « découvrir » sur le terrain, en même temps qu'ils « accompagnent » l'émergence d'acteurs à partir de l'action elle-même. Ils peuvent ainsi comprendre et éventuellement faire comprendre comment prévenir les conflits, réussir des négociations, transformer les règles, mécanismes de base nécessaires pour assurer à la fois la rentabilité économique et la satisfaction sociale (Encyclopaedia universalis).

L'importance des usages dans la construction collective des outils de gestion montre l'intérêt que représente l'analyse des régulations sociales pour la compréhension des phénomènes d'appropriation. Cette compréhension conjointe suppose de regarder l'utilisation et l'évocation d'outils de gestion avec les trois regards suivants :

- appréhender l'appropriation du point de vue des concepteurs-formateurs comme un processus à optimiser, à corriger ;
- aborder l'appropriation comme l'apprentissage parfois difficile par lequel l'utilisateur va devoir passer afin de rendre l'objet de gestion propre à un usage ;
- adopter le point de vue des utilisateurs afin de comprendre comment les outils peuvent gêner ou servir leurs intérêts en fonction de leurs mises en actes.

L'utilisation d'un outil de gestion suppose qu'une organisation peut-être maîtrisée, au sens où les comportements et les actions de ses différents éléments, humains et non humains, peuvent être connus, calculés, prévus, ajustables. Dans ce contexte, ce n'est pas un contrôle social, normatif et violent qui est recherché. Cette maîtrise de l'organisation se veut au service de l'atteinte optimale des objectifs de l'organisation (Maugeri, 2008). Toutefois, en passant du discours (logos) à la pratique (praxis), on perçoit rapidement les limites de cette vision rationnelle et idéale des outils de gestion. Les outils de gestion sont aussi des formes concrètes, pratiques, visant à transformer la matérialité des organisations dans lesquelles ils sont mis en œuvre.

La particularité des outils est de ne vivre qu'à travers l'action conjointe des individus qui les imaginent, les appliquent et les font fonctionner. Produits de l'action humaine, ils deviennent au travers de leurs interactions, des ressources nouvelles déclenchant un nouveau cycle d'actions (Boussard et Maugeri, 2003), qui illustrent la dynamique de leur diffusion.

L'implication des parties prenantes est une condition de réussite du déploiement et de l'adoption de l'outil de gestion. La littérature est abondante pour caractériser les relations qui existent entre elles et l'organisation notamment les relations de pouvoir ou d'influence et celles de légitimité. Des auteurs se sont aussi intéressés à la manière dont l'organisation gère ces relations. Selon Freeman (1984), les parties prenantes sont soit un groupe, soit un individu qui affecte ou est affecté par la réalisation des objectifs de l'organisation.

S'agissant du manager, l'outil de gestion lui permet d'articuler son pilotage de l'organisation vers des résultats performants. Le pilotage de la performance est étroitement

associé au contrôle pour s'assurer de la bonne mise en œuvre des activités. La stratégie a fait l'objet d'une planification de laquelle découlent des résultats. Pour le bon déroulé de cette dynamique, le manager s'implique pour :

- inciter et coordonner les acteurs de l'organisation ;
- réguler et favoriser l'apprentissage (Giraud et al, 2004).

Le déploiement d'un outil de gestion révèle ce que ce dernier est en mesure de produire (rôle d'opérateur) (Gilbert, 1998 ; Oiry, 2010). C'est aussi un moyen pour les organisations et les individus de s'en saisir pour changer leur manière de fonctionner, de se coordonner, etc. Au-delà de la mise en œuvre, le dispositif instrumenté permet d'analyser les transformations des organisations, la manière dont se remodelent les activités, les métiers, les identités professionnelles et les politiques de ressources humaines (rôle d'analyste et de régulateur des tensions créées entre ces activités, (Gilbert, 1998 ; Oiry, 2010). La réussite du déploiement du Système de management par la qualité est fortement conditionnée par les parties prenantes qui doivent communiquer et se fédérer pour une compréhension conjointe.

A l'instar de Oiry (2010) qui a mobilisé la théorie de la régulation conjointe de Reynaud (1997) pour analyser les normes ISO, nous reprenons ce cadre théorique pour rendre compte de la manière dont un outil de gestion transforme le fonctionnement d'une organisation, ceci, en considérant le Système de management par la qualité comme un élément de la régulation de contrôle au sein de Pôle emploi. Nous nous interrogeons sur sa capacité à produire un nouveau type de régulation conjointe, c'est-à-dire si celui-ci produit une articulation d'une nature nouvelle entre la régulation par le contrôle et la régulation autonome.

C. GRILLE D'ANALYSE THEORIQUE MOBILISEE

Selon Martineau (2008), les outils de gestion tiennent différents rôles : en tant que modèles normatifs, ils structurent les conduites. En tant qu'instrument d'analyse, ils permettent d'étudier les phénomènes. En tant qu'aide à la gestion opérationnelle, ils structurent les actes courants de la gestion (Gilbert, 1998). De ce fait, ils ont des effets sur les dimensions organisationnelles.

La dynamique de changement diffusée par un outil de gestion, a des répercussions organisationnelles en raison de son objectif d'amélioration de l'existant. Cette dynamique correspond à une stratégie impulsée par la ligne managériale. Le modèle du changement organisationnel est particulièrement d'actualité avec la multiplication des fusions-acquisitions et des accords d'alliance depuis les années 1980. Le changement organisationnel traite de la logique d'adaptation de l'organisation au regard aussi bien de son environnement que d'elle-même (Pesqueux et Triboulois, 2004). Cette notion recouvre à la fois des considérations liées à des modifications structurelles, d'autres liées à des processus d'accoutumance adressés au personnel.

A ce stade de réflexion, nous pouvons construire une grille d'analyse à partir de :

- la dimension ternaire de l'outil de gestion de Hatchuel et Weil (1992) permettant la déconstruction de l'outil de gestion ;
- la théorie de l'appropriation par les acteurs permettant d'intégrer les dimensions fonctionnelles et mécanistes couplée avec les théories mobilisées pour l'analyse du contexte (cf. chapitre 1) ;
- la théorie néo-institutionnelle (sociologie) permettant d'intégrer les dimensions cognitive, symbolique, normative (conventions, croyance) ;
- l'approche contextualiste de Pettigrew et Whipp (1993) articulant l'analyse du contexte de gestion, le contenu, le processus et les acteurs clés dans la temporalité et de manière situationnelle.

Tableau 9 : Grille de lecture de l'appropriation du Système de management par la qualité à Pôle emploi, inspiré de de Vaujany (2005), Hatchuel et Weil (1992), Lorino (2002)

| | Structure ternaire de l'outil de gestion | Nature du processus d'appropriation | Fondements théoriques |
|-----------------------------|--|--|--|
| Perspective psychocognitive | Substrat technique | Utilisation des outils de gestion selon une régulation autonome par les utilisateurs finaux : représentations + dynamiques d'apprentissage | Théorie de la mise en acte de l'outil de gestion Vision représentationniste de l'outil de gestion Schème d'action/ d'utilisation (dimensions représentative et opératoire) Théorie de la régulation sociale |
| | | <i>Cas de Pôle emploi</i> : mise en pratique du Système de management par la qualité, appropriation, stratégie de contournement... | |
| Perspective rationnelle | Philosophie gestionnaire | Régulation de contrôle par les concepteurs ou diffuseurs pour l'efficacité et l'efficience | Théorie de la conception à l'usage de l'outil de gestion Théorie de la régulation sociale |
| | | <i>Cas de Pôle emploi</i> : Stratégie du Système de management par la qualité | |
| Perspective socio-politique | Simplification des relations et rôles des acteurs | Appropriation selon une régulation autonome par les utilisateurs finaux et un processus sociologique | Théorie de la mise en acte de l'outil de gestion Théorie néo-institutionnelle Théorie de la régulation sociale |
| | | <i>Cas de Pôle emploi</i> : redéfinition des identités professionnelles et quête d'une culture commune | |

L'élaboration de la grille de lecture dans un cadre théorique donné est un processus de cadrage facilitant la phase d'analyse d'une situation complexe. Le cas de l'implantation du système management qualité au sein de Pôle emploi peut être qualifiée de situation complexe du fait de la préexistence d'un dispositif qualité dans les institutions d'origine nécessitant un ajustement pour être mis en commun dans la nouvelle configuration organisationnelle résultant de la fusion. La grille d'analyse théorique mobilisée permet une analyse des interactions verticales et horizontales du système de management de la qualité.

1. Une analyse des interactions verticales du Système de management par la qualité

L'analyse verticale d'un contexte se focalise sur les éléments externes à l'organisation (facteurs environnementaux, économiques, sociaux, politiques) mais aussi sur des dimensions internes à l'organisation (structure, culture, technologies, acteurs, mode de management). Ces éléments de contexte interne et externe sont appréhendés grâce à des

données observables mais de manière subjective à partir des perceptions, actions-interactions et interprétations formulées par les acteurs de l'organisation.

Le changement d'ordre organisationnel a des effets sur les acteurs et plus exactement sur leur perception et leurs pratiques dans une logique de relation complexe. Les outils de gestion guident les représentations, et donc les actions, tout comme le fait le langage. Ce sont des clés de lecture de l'organisation qui cadrent et coordonnent les pratiques collectives au sein des organisations (Martineau, 2008). Le déploiement des outils de gestion obéit à une dynamique dans la temporalité où se développe tout un processus d'adoption et d'appropriation vers la routinisation. Dans le cas précis de Pôle emploi, les réponses organisationnelles aux sollicitations de la tutelle envers les agences pour la mise en œuvre du Système de management par la qualité entraînent inévitablement une chaîne d'actions-réactions de la part des acteurs impliqués. On peut s'interroger sur le sens que donnent les acteurs à ces situations selon une analyse processuelle qui implique une dimension temporelle.

La grille théorique d'analyse permet de mettre en évidence des zones d'interactivités du Système de management par la qualité au cours du processus organisationnel. Certaines recherches se sont intéressées très directement aux outils de gestion, à la nature et aux enjeux de leurs interactions avec l'organisation (Hatchuel et Weil, 1992).

Selon Autissier et Wacheux (2000), l'action est contextuelle et s'accomplit. Elle ne peut se concevoir que placée dans le temps et dans l'espace en tant que durée et dans le cadre de contextes dans lesquels elle s'insère continuellement et qui la mettent en forme. Le contexte externe est analysé en tenant compte des contraintes locales. Le contexte interne s'analyse en détaillant le contenu.

Une contextualisation se révèle nécessaire en tenant compte des éléments extérieurs à l'organisation : un environnement contraint et mouvant ajouté à des contraintes locales chargée de spécificités singularisantes.

Les éléments de contexte interne s'associent à des éléments de contenu. L'implantation de l'outil de gestion se réalise au sein d'une organisation. C'est une situation qui n'est pas neutre puisqu'elle se réalise dans un objectif de transformation et de rationalisation des activités. Le contexte interne est marqué par le cadre de service public au service d'usagers-clients. Les salariés de Pôle emploi sont-ils des salariés si différents de ceux qui se trouvent dans le secteur privé ? Comment assurent-ils leur mission ? En quoi Pôle emploi est-il un univers professionnel singulier ? Les mutations du marché au travers du

rapprochement avec le monde de l'entreprise, l'accompagnement des demandeurs d'emploi, les prestations spécifiques d'accompagnement pour des publics ciblés... Pôle emploi cherche à consolider les bases de ses métiers (placement et indemnisation) en s'adaptant à un contexte économique et social qui évolue constamment, tout en jouant un rôle de régulateur du marché de l'emploi, notamment en matière de lutte contre les discriminations. Pour nous pencher sur le contenu de l'organisation, il faut se pencher sur des processus et des hommes. A la lecture de la documentation d'entreprise, des idées-clé récurrentes nous ramènent aux thèmes de la légitimation, l'adaptation et l'apprentissage dont l'organisme semble être en quête pour poser les assises du Système de management par la qualité.

2. Les interactivités horizontales du Système de management par la qualité

Dans cette dynamique organisationnelle générée par le Système de management par la qualité, des actions, interactions se réalisent en fonction des perceptions des acteurs. L'action est toujours située dans l'espace-temps qui inclut le cadre de l'interaction, les acteurs coprésents et leurs communications entre eux. Le dispositif de gestion introduit dans l'organisation peut en conséquence se retrouver comme devenant un instrument de jeux de pouvoir et d'intérêts mais aussi un instrument porteur de sens aussi bien envers les acteurs collaborant que les acteurs réfractaires. Un conseiller de l'emploi disait en 2012 : *Il y a la qualité et il y a les procédures. Pour moi, si les procédures permettent de faciliter la réinsertion des demandeurs d'emploi, alors je ne vois pas d'inconvénient de les appliquer. Mais je reconnais que ça rend notre tâche plus complexe au quotidien. Il y a plein d'éléments à prendre en compte. On n'est pas censé bidouiller pour aller plus vite. C'est donc à la fois bien mais contraignant. Je remarque que l'informatique évolue vite et nous oblige à faire des saisies qui n'étaient pas bloquantes avant. Les responsables d'équipe nous expliquent que c'est de la qualité !*

Par l'analyse contextualiste, nous cherchons à situer la dynamique de l'outil de gestion dans la dimension temporelle, la perspective historique, la chronologie des évènements nouveaux, déstabilisateurs ou sources de renforcement des organisations (Husser, 2006).

SECTION II.

CADRAGE METHODOLOGIQUE QUALITATIF

Cette section développe la conception générale de la démarche de recherche empirique. Le choix d'une méthode s'apparente à une stratégie de recherche (Yin, 1994). Il découle du cadre d'analyse et du positionnement épistémologique du chercheur, les deux étant interdépendants.

L'étude de cas en recherche permet de prendre en considération la composante temporelle, les aspects processuels et de les lier à un contexte particulier. Les objectifs intermédiaires des études de cas sont de comprendre une situation en vue d'en donner une représentation, et permettre une analyse processuelle en mettant en évidence des causalités.

Si l'analyse des conséquences sociales ou humaines des choix de gestion est importante, elle passe par une construction socio-historique où évoluent des jeux sociaux qui les mettent en acte (Weick, 1979). Notre objet de recherche est une construction sociale où nous visons à comprendre – au sens de *Verstehen* (Giordano, 2003) – les significations que les acteurs donnent à leurs actions ou, simplement, les significations qu'ils attribuent à l'objet de recherche (Gavard-Perret, 2012, p.91). En analysant la mise en usage de l'outil de gestion Système de management par la qualité, nous cherchons des clés de compréhension de la diversité de ces usages sous l'éclairage de la connaissance de l'histoire de l'implantation du Système de management par la qualité, des acteurs qui y ont participé et des enjeux qu'il a affronté (Oiry, 2010).

Dans ce contexte, le cadre interactionniste entre les acteurs, le Système de management par la qualité et la stratégie de l'institution alimentent les explications du processus de changement en cours. Des exigences particulières sont requises à la fois sur la nature des données pouvant être collectées et sur la complexité des relations étudiées. Ainsi, la compréhension des motivations de la direction passe par l'analyse de sa perception des opportunités. Ces dernières dépendent également de l'environnement règlementaire et institutionnel.

Par ailleurs, la nature dynamique des relations entre le dispositif de gestion, les acteurs et la stratégie de l'institution, nécessite un suivi du processus de changement sur un horizon temporel relativement étendu. Ces arguments mettent en exergue la pertinence du recours à une étude de cas pour procéder à une analyse détaillée de cette situation de gestion (Wirtz, 2000). Le recours à l'étude de cas joue un rôle important dans la mise à jour et l'analyse des règles générales du jeu, mais aussi dans l'étude des arrangements institutionnels ou modes d'organisation.

A. DESIGN METHODOLOGIQUE D'UNE RECHERCHE PAR L'ETUDE D'UN CAS UNIQUE

Le design méthodologique a permis l'opérationnalisation de notre recherche. Il consiste à définir les moyens nécessaires pour répondre à la problématique : méthode d'analyse, types, sources et techniques de recueil des données, composition et taille de l'échantillon (Thiéart, 2007). Il repose sur un processus itératif avec des allers retours entre les données, les analyses et les théories.

La collecte des données se base sur une observation en continue du phénomène dans son contexte, sur la méthode des entretiens, l'observation et l'exploitation des sources documentaires (Thiéart, 2007). L'analyse est qualitative essentiellement et se structure autour de grandes étapes : la condensation des données qui passe par leur réduction et leur codage, la présentation des données, l'élaboration et la vérification des conclusions (Thiéart, 2007). L'analyse consiste à transformer une quantité de données brutes en résultats significatifs (Patton, 2012). Selon le positionnement épistémologique adopté, cette analyse doit traduire en pratique les concepts théoriques afin de pouvoir étudier ce qui est observé. En somme, elle fait le lien entre le monde empirique et théorique. Pour le recueil des données, il a fallu procéder au choix et à la constitution d'échantillons d'individus.

Nous assurons une triple triangulation pour valider notre méthode :

- triangulation des représentations des acteurs ;
- triangulation des sources d'information ;
- triangulation des méthodes de traitement des données.

Les méthodes qualitatives se donnent pour objectif de « faire sens » plutôt que de « donner la preuve ». Elles sont mobilisées quand le chercheur se pose des questions de type pourquoi et comment, ce qui est l'objectif poursuivi par cette recherche.

1. Une approche abductive dans un processus de construction des données

Ce projet a pu se concrétiser du fait d'une présence permanente sur le terrain et d'un enrichissement des connaissances par allers et retours entre le terrain et la théorie. L'accès au terrain avec une visée scientifique est actif depuis 2009. L'essentiel de l'analyse des données a été mené de manière transversale. Cette démarche a eu pour objectif principal de cerner et comprendre les effets de l'instrument de gestion sur les dimensions organisationnelles (dynamiques de changement, d'innovation), processuelles (adaptation, apprentissage) et institutionnelles (légitimité).

Les termes de collecte et de recueil des données sont d'utilisation courante pour qualifier la phase de terrain. Cependant à ces termes nous préférons la notion de construction des données. En effet, le terme de collecte suppose que les données soient extérieures et préexistantes au chercheur. Or, elles sont en réalité produites par le chercheur (entretiens). Quand elles sont produites par l'entreprise (documents) le chercheur ne se contente pas de les collecter mais il les analyse et les traite, participant ainsi à leur construction comme données (Igalens et Roussel, 1998).

Dans les méthodes qualitatives, la triangulation des données est une source de validation essentielle. Il s'agit de rechercher des différences, des contradictions pour mettre en valeur l'hétérogénéité de la population et des situations (Wacheux, 2000). Ce souci de trianguler les données nous a accompagnée tout au long de notre parcours de recherche. Il se traduit par la multiplication des sources de constructions des données sur le même objet. La triangulation passe également par l'application de plusieurs méthodes de traitement sur les mêmes données.

Par rapport à la diversité possible des sources d'information, la démarche centrale de notre étude a consisté en une enquête par 20 questionnaires exploratoires puis 43 entretiens, d'analyse documentaire et d'observations directes de trois unités du réseau Pôle emploi Guadeloupe.

En partant de l'empirique, nous appliquons la démarche de traduction nous permettant d'aller vers l'abstraction du monde théorique. Lorsque le chercheur doit relier les éléments issus du monde empirique au monde théorique, il tente alors de traduire les données dont il dispose sur le terrain en concepts qui leur sont sous-jacents (Thiétart, 2007). On désigne sous le nom d'abstraction le processus qui nous amène du monde empirique vers le monde théorique (cf. l'encadré ci-après). Ce travail consiste à faire émerger à partir des faits, observations et documents des éléments plus conceptuels. Le principe de l'abstraction consiste à coder les données, formuler des indices (au sens de Lazarsfeld, 1967), établir des catégories, découvrir leurs propriétés et enfin, tendre vers une définition conceptuelle. Cette dernière peut avoir une vocation descriptive ou théorique.

Encadré 8 : le processus d'abstraction

Selon Thiétart (2007), la description et la théorisation sont les deux approches possibles dans le cadre de l'abstraction à partir d'éléments empiriques. Dans la description, le chercheur vise à classer ses données en catégories. Il peut s'appuyer sur le monde théorique pour identifier les catégories couramment utilisées au sein de la littérature. Pour ce faire, il peut utiliser des grilles de lecture. Ces dernières consistent à définir des codes élémentaires par rapport au type de phénomènes étudiés et à croiser ces codes au sein de matrices. Dans un deuxième temps, le chercheur peut opter pour une description plus analytique, où il va se laisser guider par les données. Ces dernières mènent à la découverte de catégories et de leurs liens par un processus d'essais/erreurs. Ce processus peut aboutir à plusieurs cadres descriptifs possibles.

L'abstraction peut également être envisagée dans une perspective d'élaboration théorique. Les données sont alors orchestrées en accord avec la représentation de la réalité qui a servi de base d'investigation au chercheur. Le processus d'abstraction consiste, dans ce cas, à regrouper des données similaires et à leur attribuer des labels conceptuels (au sens de Strauss et Corbin, 1990). La représentation initiale du phénomène étudié, l'identification des concepts et la qualification de leurs relations (cause, effet) permettent l'émergence progressive d'une logique théorique. Cette dernière aide le chercheur à construire un sens général, conférant ainsi une interprétation aux données.

En résumé, le design méthodologique repose sur les composantes de la stratégie de recherche adoptée comme suit.

Tableau 10: design méthodologique

| Stratégie de recherche | Etude de terrain qualitative |
|----------------------------------|--|
| Unité d'analyse | 3 outils de gestion extraits du Système de management par la qualité : <ul style="list-style-type: none"> - Référentiel des engagements de service qualité - Référentiel des processus d'activités métiers - Norme ISO 9001:2000 |
| Sélection des répondants | Echantillonnage non probabiliste (Miles et Huberman, 2003) Pôle emploi Guadeloupe : direction régionale, Service support qualité et 3 agences du réseau Répondants : dirigeant, managers de réseau (cadres et intermédiaires) et responsables de service et conseillers |
| Source des données | <ul style="list-style-type: none"> - Questionnaires exploratoire de pré analyse - Entretiens libres de pré-enquête avec questionnaires - Entretiens semi-directifs (vague 1 et 2) appuyés par un guide (1 heure) - Documentation d'entreprise et documentation externe |
| Procédures d'analyse des données | <ul style="list-style-type: none"> - Codage fermé en phase d'analyse thématique - Codage ouvert puis axial en phase d'analyse de contenu - Arbre thématique - Narration (notes d'observation du terrain, mémos) |

2. Les étapes du processus méthodologique

La conduite de la recherche passe par différentes étapes : revue de la littérature, collecte et analyse des données, présentation des résultats. Une fois les bases et les choix conceptuels faits, le chercheur se pose la question des étapes à suivre pour établir la validité des résultats.

Nous abordons l'étude de la méthode destinée à élaborer les connaissances. Cette construction des connaissances vise à comprendre les significations que les différents sujets participant à une même situation donnent à cette situation (Gavard-Perret, 2012, p.38). En effet, dans le cadre du paradigme épistémologique interprétativiste dans lequel nous nous inscrivons, la généralisation envisagée concerne essentiellement les processus d'interprétation, de construction de sens et de communication, en s'efforçant d'identifier les cadres de pensée et les manières de voir le monde, souvent tacites, qui façonnent les sujets dans le sens qu'ils donnent aux situations qu'ils vivent. Nous admettons que l'activité humaine présente des irrégularités et qu'une généralisation statistique n'est pas envisageable. Ceci explique notre choix de mobiliser une méthodologie qualitative où la généralisation est réalisée de manière itérative par induction et abduction, à partir des

lectures répétées du matériau empirique jusqu'à ce qu'une construction de sens nouvelle émerge à la lueur de connaissances théoriques préalables (Yanow, 2006 ; Gavard-Perret, 2012, p.39)

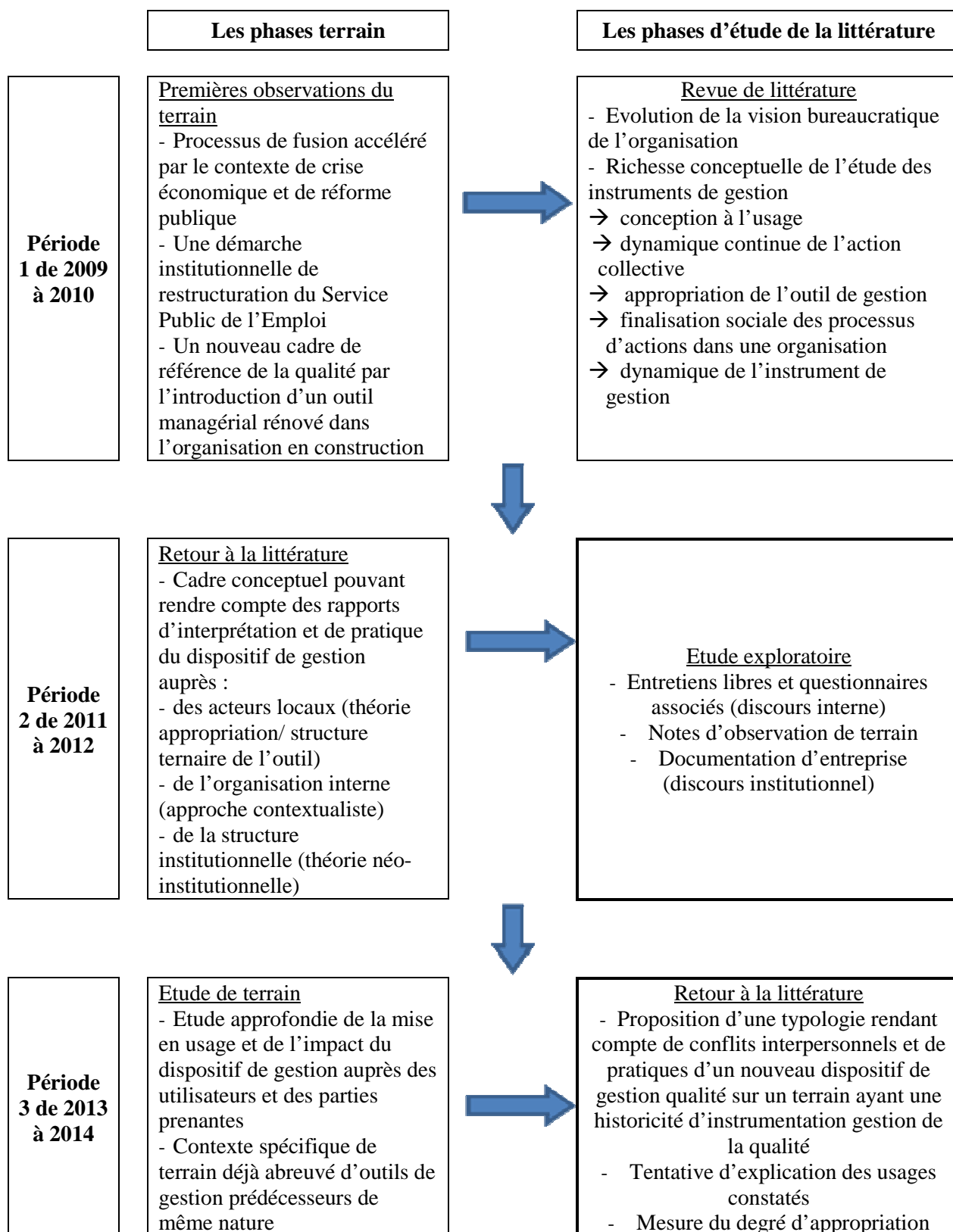
Notre objet de recherche initialement, était de proposer un cadre de compréhension de la dynamique organisationnelle lors de l'implantation d'un outil de gestion dans un organisme public nouvellement créé. L'étude de cas initiée en 2009, porte sur le système management qualité inséré dans la dynamique de l'organisation, c'est-à-dire son fonctionnement et ses transformations à l'appui de l'enquête terrain. Le chercheur menant cette étude fait partie de l'équipe managériale d'une des agences locales de Pôle emploi. La place du chercheur dans le contexte organisationnel est celle d'un chercheur-participant. Il collecte différentes informations dans une configuration d'immersion permanente dans l'organisation. Au fil des investigations, nous avons finalement fixé deux objectifs principaux à la démarche empirique :

- dans un premier temps, à partir d'une lecture rattachée aux concepts théoriques néo-institutionnels et d'appropriation des instruments de gestion doté d'une structure ternaire, dans une perspective contextualiste, **il s'agit d'appréhender la perception des acteurs parties prenantes quant au rôle du dispositif Système de management par la qualité au sein de l'organisation Pôle emploi ;**
- dans un second temps, **il s'agit d'examiner les impacts du Système de management par la qualité sur le fonctionnement et le renouvellement des pratiques de gestion et sur l'action collective au sein de l'organisation, générant des régulations conjointes entre acteurs.**

Dans le cadre de la démarche qualitative investie, sont présentés les choix et méthodes de recueil qui ont guidé le travail sur le terrain, les méthodes d'analyse des données utilisées et les caractéristiques de la base d'observation des sites étudiés et des acteurs interrogés.

Le schéma suivant illustre la forme prise par la recherche au fur et à mesure des allers et retours entre terrain et littérature (inspiré de Martineau, 2009).

Schéma 10: design de recherche inspiré de Martineau (2009)



B. FINALITES DES QUESTIONNAIRES ET ENTRETIENS

Le choix de mener des entretiens est motivé par le besoin de prendre en compte les perceptions des acteurs. Nous avons réalisé deux phases de collecte de données discursives : une phase exploratoire de pré-enquête et une phase d'entretiens semi-directifs. La première phase de collecte dans le cadre d'une pré-enquête s'est appuyée sur l'association de questionnaires et d'entretiens libres. Nous souhaitons comprendre auprès des acteurs leur perception de la démarche qualité. La seconde phase d'entretiens est structurée autour de la stratégie de l'entreprise et l'appropriation du Système de management par la qualité par les acteurs au travers de leurs conceptions et de leurs pratiques. Dès le départ, nous avons fait le choix d'organiser des entretiens auprès d'un échantillon représentatif de tous les niveaux hiérarchiques de l'institution publique concernés par le Système de management par la qualité.

Tableau 11 : les phases d'enquête et d'entretiens³

| | Phases d'entretiens |
|-----------------------------------|--|
| Phase exploratoire | Pré-enquête de mars 2011 6 entretiens : 1 cadre dirigeant, 2 managers, 1 responsable de service support, 2 conseillers |
| | Pré-enquête de mai 2011 20 entretiens libres avec questionnaires : 2 cadres dirigeants, 2 responsables de service, 7 managers, 9 conseillers |
| Phase d'entretiens semi-directifs | Vague d'entretiens n°1 au sein des services support et du réseau, juin 2012 10 entretiens semi-directifs : 3 responsables de service support, 1 cadre dirigeant, 3 managers, 3 conseillers |
| | Vague d'entretiens n°2 au sein du réseau, août 2012 7 entretiens semi-directifs : 2 managers, 5 conseillers |
| | TOTAL : 43 entretiens |

1. Enquête de terrain et chronologie des entretiens exploratoires

L'orientation de la recherche a des conséquences méthodologiques qui découlent du positionnement épistémologique retenu. Traditionnellement, les méthodes qualitatives sont considérées comme étant plus appropriées à la construction d'un objet théorique, tandis que les méthodes quantitatives sont utilisées pour le test et la vérification. Certes, il arrive

³ Le personnel mixte Pôle emploi Guadeloupe (formé en gestion de droits et emploi) n'était pas encore opérationnel et en poste lors des vagues d'entretiens de 2011 et 2012.

que les méthodes qualitatives soient utilisées pour tester des théories, mais en lien avec une volonté de construction. Le caractère plus ou moins exploratoire d'une recherche n'est pas toujours aisé à déterminer et dépend du niveau d'analyse (Igalens et Roussel, 1998). Notre démarche se situe à mi-chemin entre l'exploration et la confirmation :

- l'appropriation d'un outil de gestion a été réalisée dans d'autres contextes. Cependant les travaux existants n'ont pas les objectifs que nous fixons à notre recherche. Ils sont rarement attachés à une évaluation des transformations de l'organisation. Par ailleurs, il est souvent vain de plaquer dans le secteur public des résultats d'observations réalisées dans le secteur privé ;
- la recherche d'effets des dispositifs de gestion sur diverses parties prenantes du secteur public de l'emploi est un aspect qui se situe à mi-chemin entre l'exploratoire et le confirmatoire (Desmarais, 2002).

Pour démarrer nos investigations dans l'organisation, nous avons priorisé la technique d'observation directe des situations de travail à Pôle emploi, au titre de pré-enquête avant l'établissement d'un questionnaire et d'une grille d'entretien. A l'opposé des traitements quantitatifs et étant en situation d'immersion permanente dans l'organisation étudiée, nous nous intéressons à des situations sociales et de gestion circonscrites aux agences de Pôle emploi en Guadeloupe. Nous les examinons de façon intensive avec l'intention d'établir des faits de pratique, de saisir le contexte contraignant dans lequel ils se développent, de prendre en compte le travail verbal des acteurs pour s'en rendre maîtres. Cela conduit à restituer les logiques d'acteurs, à rendre à leurs comportements leur cohérence, à révéler le rapport au monde que chacun manifeste à travers les pratiques observables (Arborio, Fournier, 2005).

La phase exploratoire de mars 2011 à mai 2011 reposant sur l'exploitation de 26 entretiens libres, permet de situer les dynamiques susceptibles d'émerger à l'issue de cette phase de fusion. En complément de la technique d'entretiens, l'observation directe a pour intérêt d'être aussi un moyen de résister aux constructions discursives des interviewés. En effet, elle permet de s'assurer de la réalité des pratiques évoquées en entretien. Nous quittons ainsi les analyses à vocation de généralisation immédiate pour établir des constats d'abord fortement contextualisés (Arborio, Fournier, 2008). En guise d'étude exploratoire, nous avons mené des entretiens libres avec des personnes impliquées dans ce changement (stratégique), avons rédigé des notes de terrain pour rendre compte de nos observations et avons collecté des documents internes relatifs à l'évolution organisationnelle provoquée

par le Système de management par la qualité. Nos notes d'observation incluent la rédaction de notes descriptives (lieux, personnes, récits d'évènements, interactions), de réflexions personnelles (impressions de l'observateur), notes prospectives (idées sur les choses à observer, vérifier, lire le lendemain) et notes d'analyses provisoires (Arborio, Fournier, 2008). Nous observons ainsi de manière processuelle les interactions pouvant exister entre les outils qualité et les rôles des encadrants lors de leur mise en action.

La réalisation des entretiens était motivée par le besoin de prendre en compte les perceptions des autres acteurs de l'organisation publique et de ses cadres dirigeants à l'échelle régionale. Nous avons ainsi mis en œuvre deux phases d'entretiens. Nous souhaitons comprendre auprès des acteurs leur perception de la qualité et donc du Système de management par la qualité, notamment les changements et évolutions des pratiques de la démarche qualité.

Notre démarche de recherche contextualisée nous permet d'analyser le fonctionnement quotidien de l'organisation et mettre en place une étude de terrain privilégiant l'observation directe et les entretiens en situation. Au total, entre mars 2011 et août 2012, 43 entretiens ont été réalisés (libres et semi-directifs). Il y a eu saturation sémantique et théorique car de nouveaux entretiens n'apportaient plus d'éléments nouveaux par rapport à ceux déjà réalisés (Romelaer, 2000).

2. Le guide des entretiens semi-directifs

Après les deux phases exploratoires totalisant 26 entretiens libres, nous sommes passés aux deux vagues d'entretiens semi-directifs. Les conditions ont différé car nous souhaitons avoir le point de vue des personnes concernées par des tâches liées au Système de management par la qualité. Le point de vue des managers d'agence puisqu'ils ont un rôle de relai des instructions de la direction au travers de la mise en place de procédures. Ces entretiens semi-directifs étaient nettement plus structurés autour du Système de management par la qualité, de sa perception par les acteurs et de l'usage qu'ils en font. Ces deux vagues d'entretiens semi-directifs en juin 2012 et août 2012 cumulant 17 entretiens, ont permis d'approfondir l'analyse de la prise en main des deux référentiels de Système de management par la qualité par les agents d'une part, et par les managers d'autre part. Le point d'entrée de notre étude se focalise sur l'artefact basé sur la matérialité de l'outil de gestion permettant sa manipulation (Martineau, 2012). Selon Hatchuel et Weil (1992), dans

la structure ternaire de l'outil, il s'agit là de sa dimension technique. Ils soulignent aussi qu'à sa phase initiale d'introduction dans l'organisation, l'outil obéit à une philosophie gestionnaire qui décline ce à quoi il va servir et selon quelles modalités. Ce schème d'interprétation est aussi de nature économique dans le sens où il lit le monde en termes d'efficacité, d'efficience et de recherche de performance (Berry, 1983 ; Lorino, 2002). Néanmoins, il est toujours possible de renouveler l'interprétation d'un objet, même s'il semble figé dans un usage habituel (Martineau, 2012).

Le point commun entre ces deux groupes d'entretiens réside principalement dans le fait que nous avons souhaité, dès l'origine, le plus possible, organiser les entretiens de manière à ce qu'une grande diversité de personnes concernées par la question soient entendues, à tous les niveaux de la hiérarchie de l'organisation.

Ces 43 entretiens libres et semi-directifs ont été complétés par des observations non participantes de situations professionnelles, de réunions et de formation sur le management qualité. Ces entretiens avaient pour but de mieux comprendre, les pratiques de travail autour du Système de management par la qualité, les représentations des professionnels vis-à-vis de cet outil et le fonctionnement organisationnel dans lequel se greffe le dispositif de gestion Système de management par la qualité.

Le guide d'entretien mobilisé en entretiens semi-directifs était focalisé sur le Système de management par la qualité et sa prise en main par les acteurs de l'organisation. L'entretien semi-directif a été favorisé pour que les *interviewés* ne se limitent pas aux questions qui leur étaient posées et pour voir si des thèmes émergeraient spontanément. En pratique nous les avons laissés se présenter avant de commencer à aborder les thèmes. Dans certains cas les interviewés ont abordé d'eux-mêmes les thèmes que nous ciblions. En fonction des thèmes du guide qu'ils avaient plus ou moins abordés spontanément, nous continuions l'entretien de manière à aborder les autres thèmes dans l'ordre le plus naturel possible pour le répondant. Les entretiens semi-directifs se sont ainsi appuyés sur une trame qui visait à :

- resituer le contexte et le lien avec les activités du répondant. Pour faciliter le recueil de données exploitables, nous avons fait le choix de soumettre aux interviewés, une synthèse du référentiel des engagements de service, et la fiche processus correspondant à l'identité métier de l'interrogé ;
- recueillir le niveau de pratique des répondants, se référant aux deux artefacts ;

- évaluer la compréhension et l'appropriation des acteurs à propos du schème d'interprétation des outils référentiels présentés (quelles manières de penser et de faire ?) ;
- Enfin, nous avons tenté de comprendre quelles étaient les fonctions attribuées à l'outil par les utilisateurs.

Nous rappelons les questions de recherche qui ont permis l'articulation du contenu du guide d'entretien.

Tableau 12 : rappel des questions de recherche principales et afférentes

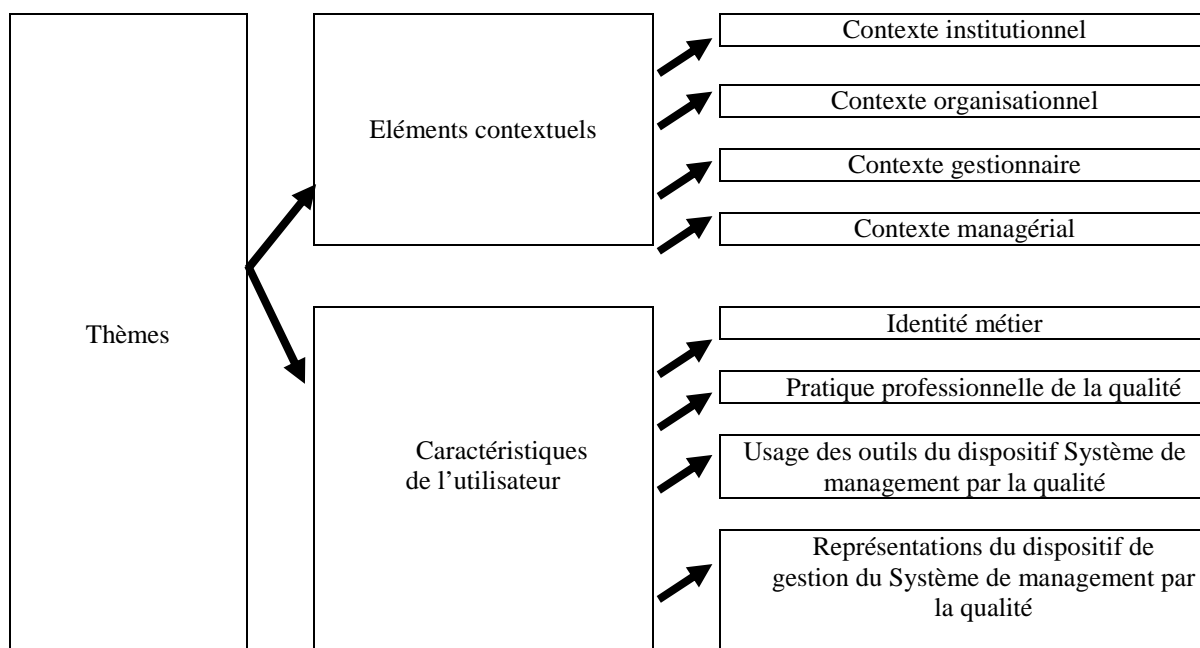
| Premier objectif de recherche | Comprendre la perception des acteurs quant au rôle de l'outil de gestion le Système de management par la qualité au sein de l'organisation Pôle emploi |
|--|---|
| Questions de recherche afférentes à l'objectif 1 | Q1. Comment les acteurs (agents et managers) perçoivent et utilisent le Système de management par la qualité ? |
| | Q2. Dans quelle mesure le Système de management par la qualité permet de mettre en place une culture commune partagée par les personnels issus de l'ANPE, des Assedic ou recrutés postérieurement à la fusion ? |
| Deuxième objectif de recherche | Cerner les stratégies et actions des acteurs (dont les managers promoteurs du dispositif) |
| Questions de recherche afférentes à l'objectif 2 | Q3. Quelles sont les éléments qui influencent les pratiques adoptées par les agents dans l'appropriation du Système de management par la qualité ? |
| | Q4. Quelles sont les méthodes de gestion et les tactiques appliquées par les managers pour légitimer (institutionnaliser) ou adapter le Système de management par la qualité (contrôle, pouvoir, dynamiques organisationnelles d'apprentissage, de changement, d'ajustement, d'innovation) |

A cette fin, le guide d'entretien de base a été articulé autour de 2 grands axes :

- I. L'idée que se fait le répondant du Système de management par la qualité
- II. L'usage fait des outils du Système de management par la qualité

Nous pouvons schématiser la structure du guide d'entretien comme suit :

Schéma 11 : ressources conceptuelles et empiriques structurant le guide d'entretien



Le guide d'entretien a évolué au cours des entrevues pour intégrer les points abordés par les personnes précédemment interrogées. Certaines questions ont pu être modifiées, mais ces thèmes ont été conservés tout au long de la phase d'entretien. Les améliorations apportées au guide portaient sur des questions supplémentaires sur la perception du Système de management par la qualité par les acteurs de l'organisation. L'objectif est de pouvoir cibler la perception de l'interviewé, suite à une expérience de l'usage du Système de management par la qualité, de voir si certaines tâches ont été modifiées pour mieux s'insérer dans le processus Système de management par la qualité.

Le détail du guide d'entretien est présenté en annexe N°1. Voici un résumé de la trame dans le tableau qui suit.

Tableau 13 : résumé de la trame du guide d'entretien utilisé pour les deux vagues d'entrevues semi-directifs de 2012

| Introduction de l'entrevue | Abordé (X si oui) |
|---|-------------------|
| <p>Introduction Bonjour, (...) Je tiens par avance à vous remercier pour la durée d'une heure d'entretien que vous m'accorderez. Pour ce faire, je développerai avec vous trois thèmes majeurs :</p> <p>1-Votre poste et votre évolution dans ce service public de l'emploi (vos activités, votre contexte de travail) 2-votre pratique de la qualité et de cet instrument de gestion (vos usages, ce que vous faites et comment) 3-l'opinion et la représentation que vous en avez (selon vous, à quoi ça sert en positif et en négatif, ce que cela représente pour vous dans votre travail)</p> | |
| Caractéristiques professionnelles de la personne rencontrée et généralités | Abordé |

| | |
|--|----------------------|
| | (X si oui) |
| 4 questions | |
| Valeurs 2 questions | |
| QR 1A : Vous êtes agent : votre avis sur le rôle du Système de management par la qualité au sein de l'organisation Pôle emploi | Abordé (X si oui) |
| 10 questions | |
| QR 1B : Vous êtes un manager (ou responsable de service): votre avis sur les attentes du personnel relative au Système de management par la qualité dans leur travail | Abordé (X si oui) |
| 10 questions | |
| QR 1C : Vous êtes un manager (ou responsable de service) : votre avis sur les attentes de votre direction relative au Système de management par la qualité dans votre travail | Abordé (X si oui) |
| 3 questions | |
| QR 2A : Vous êtes agent : impact de la qualité (Système de management par la qualité) dans vos pratiques professionnelles | Abordé (X si oui) |
| 4 questions | |
| QR 2B : Vous êtes un manager (ou responsable de service) : impact de la qualité (Système de management par la qualité) dans votre pilotage et management | Abordé (X si oui) |
| 6 questions | |
| Conclusion de l'entretien | Abordé (X si oui) |
| Est-ce que vous souhaitez me parler d'un aspect qui n'a pas été abordé durant cet entretien concernant votre management qualité à l'égard de votre personnel, ou concernant votre travail de manager dans votre pilotage ? Voulez-vous préciser certains points déjà abordés ? Mots de remerciement. | |

C. BASE DES PERSONNES INTERROGÉES

Pour désigner l'ensemble des éléments sur lesquels des données ont été recueillies (et construites), nous avons choisi de parler de base d'observation et non d'échantillon. En effet, cette base d'observation ne répond pas à la définition classique de l'échantillon statistique. La base d'observation est constituée à partir d'une population mère. Pour notre recherche, par soucis d'homogénéité nous avons choisi de nous centrer sur trois agences : une agence de grande taille (40 agents), une de taille moyenne (30 agents) et une de petite taille (20 agents). Les choix concernant cette base d'observation ont un impact sur la validité interne et externe de l'étude, à travers trois caractéristiques majeures : le nombre d'éléments sélectionnés, la méthode de sélection de ces éléments et la nature (homogène ou hétérogène) des éléments qui le composent (Desmarais, 2002).

Nous opérons des choix pour constituer la base d'observation et réaliser la structuration des données. Les discours et les documents sont ainsi supposés véhiculer les représentations, les centres d'intérêts ou préoccupations des membres, d'un groupe, voire de l'organisation toute entière (Allard-Poesi et al, 2006).

Les choix méthodologiques adoptés sont réalisés selon la nature des données d'une part, et selon l'orientation de la recherche d'autre part. Miles et Huberman (2003) distinguent les méthodes selon le type de données utilisées : les méthodes quantitatives produisent des chiffres tandis que les données qualitatives se présentent sous forme de mots. Cette distinction demeure tout de même relative dans la mesure où les approches quantitatives peuvent être nominales et que les approches qualitatives peuvent donner lieu à des quantifications. Ainsi, dans le cadre de notre recherche, une partie des données qualitatives collectées sous forme de questionnaires a été quantifiée par l'intermédiaire de post-codages. Le tableau qui suit montre les actions à mener lors du déroulement d'une étude de cas.

Tableau 14 : procédés de la tradition de recherche en étude de cas (S. Beaud et F. Weber, 2003, Guide de l'enquête de terrain

| Etude de cas | |
|-------------------------|---|
| Gérer les données | Créer et organiser des dossiers |
| Lire, écrire des mémos | Lire, prendre des notes, créer des codes initiaux |
| Décrire | Décrire le cas et son contexte |
| Classer | agrégation catégorielle établir les schémas des catégories |
| Interpréter | interprétation directe généralisations naturalistes |
| Représenter, visualiser | Narration appuyée par des tableaux et schémas |

Selon Schwarz (1991), la compréhension des intentions et des motivations des individus participe à la création de leur réalité sociale et du contexte de cette construction. Cette compréhension permet d'assigner un sens à leurs comportements.

S'agissant du nombre d'éléments sélectionnés, nous avons retenu un certain nombre d'agences (unités de production) et de personnes. Nous avons interrogé plusieurs catégories de personnes afin de diversifier et enrichir les données informatives. Les deux grandes catégories sont d'une part des individus qui occupent des fonctions de management (à plusieurs niveaux hiérarchiques et différents services), d'autre part des individus issus du corps des agents dotés d'expertises différentes (Alvarez, 2006).

Tableau 15 : typologie des personnes interrogées

| Siège régional | |
|--|-----------|
| Managers direction régionale emploi | 2 |
| Managers direction régionale gestion des droits | 2 |
| Direction service support qualité gestion des droits | 6 |
| Total managers du siège régional | 10 |
| Direction en agences locales | |
| Managers intermédiaires emploi | 9 |
| Managers intermédiaires gestion des droits | 5 |
| Total managers directions en agence | 14 |
| 3 agences anonymes du réseau en Guadeloupe | |
| Corps des conseillers filière indemnisation | 6 |
| Corps des conseillers filière emploi | 13 |
| Total conseillers du réseau d'agences | 19 |
| TOTAL | 43 |

Huit types d'acteurs ont été destinataires de questionnaires prolongés par un entretien libre en complément. Les questionnaires abordent à la fois la pratique et la perception de la qualité dans l'institution. La nature des répondants est codifiée pour en faciliter le traitement ultérieur. Le codage prend la forme de trois blocs de lettres et de chiffres :

- les trois premières lettres correspondent à la catégorie professionnelle de l'acteur ;
- les deux lettres suivantes correspondent à la structure d'appartenance de l'acteur ;
- les trois dernières lettres correspondent à la filière métier d'origine de l'acteur ;
- enfin, le bloc de chiffres reflète l'ordre dans lequel les répondants ont été interrogés.

Chaque code doit être court et mnémotechnique. Par exemple, pour coder un manager issu de l'ex Assedic et interrogé en agence locale, nous utilisons MAN INTER GDROI.

Tableau 16 : codification des répondants

| Premier bloc de lettre : catégorie professionnelle | Répondants | Numérotation (niveau hiérarchique) |
|---|--|---|
| DIR RESP MAN CONS | Manager dirigeant Responsable de service Manager intermédiaire/support Conseiller | Niveau 1 (+ n° ordre passage) Niveau 2 (+ n° ordre passage) Niveau 2 (+ n° ordre passage) Niveau 3 (+ n° ordre passage) ⁴ |
| Deuxième bloc : filière métier | Répondants | |
| SUPER INTER SERVSUPOR | Supérieure (direction régionale) Intermédiaire (agence locale) Support (service) | |
| Troisième bloc : expertise | Répondants | |
| GDROI EX ASS EMPL EX ANP MIXT POLEMP | Gestion des droits ex Assedic Emploi ex ANPE Mixte Pôle emploi | |

D. METHODES DE DEPOUILLEMENT ET D'ATTRIBUTION DES SCORES

Il est intéressant d'appréhender les facteurs de succès et de blocage dans un contexte de changement par la diffusion du dispositif Système de management par la qualité. Dans le cadre de la méthodologie qualitative, la question initiale peut être sensiblement infléchie dans le courant de la recherche. Les outils de recueil des données peuvent être adaptés pour tenir compte d'éléments nouveaux qui apparaissent au cours de la collecte. Notre projet de connaissance, portant sur la compréhension du vécu des acteurs et l'analyse de leurs représentations, a guidé le choix d'une méthodologie essentiellement qualitative. Les approches quantitatives et qualitatives forment les extrémités d'un continuum qui part d'une standardisation-canalisation des résultats ex-ante à une standardisation-canalisation ex-post (Brabet, 1993). Entre ces deux extrêmes, de multiples positions sont possibles. Nous avons ainsi adopté une position mixte en recueillant des données sous une forme qualitative puis en quantifiant une partie et en les traitant partiellement comme des données quantitatives, avec la différence notable que le traitement statistique opéré est orienté vers une validité interne plutôt qu'externe (Desmarais, 2002).

⁴ Pour le corps des conseillers emploi, il y a plus d'une dizaine de répondants donc la numérotation d'ordre est de 01 à 13

1. Choix adoptés selon la flexibilité et selon le caractère objectif ou subjectif des résultats

Les résultats revêtent un caractère objectif ou subjectif. Si on ne peut faire de lien direct entre épistémologie interprétativiste et méthodologie qualitative, il n'en est pas moins vrai que ces dernières sont sous-tendues par une position subjectiviste. « L'acceptation d'un univers construit (...) par les représentations des acteurs oriente le projet de connaissance vers l'explicitation des expériences individuelles et collectives » (Wacheux, 2000, p28). C'est le cas de notre recherche dont le projet et le cadre d'analyse se situent a priori dans la compréhension du vécu des acteurs dont nous tentons d'appréhender l'évolution. La compréhension de la construction partagée de représentations qui constitue le concept de dynamique d'un dispositif de gestion, passe par une perspective de multi-acteurs (Brabet, 1993), afin de permettre l'appréhension des phénomènes de multi-rationalité. Le projet de connaissance s'est orienté vers l'explicitation des expériences individuelles et collectives. Pour comprendre le fonctionnement de la relation du dispositif de gestion envers les acteurs, nous avons donné la parole à tous les acteurs en interaction directe ou indirecte avec lui : dirigeant, encadrants, agents mais aussi recueilli les opinions des clients et partenaires de l'institution.

L'analyse des critères distinguant traditionnellement l'approche qualitative et l'approche quantitative nous autorise à conclure à une relative mixité de la démarche adoptée, dans un cadre qui demeure cependant plutôt qualitatif. Si une partie des traitements réalisés s'apparente au traitement de questions des questionnaires soumis, l'analyse réalisée permet cependant de produire une description fine des situations de travail. Nous avons ainsi mené trois démarches :

- une enquête exploratoire auprès de 20 personnes de Pôle emploi Guadeloupe, qui nous a permis de clarifier les éléments de référence à utiliser pour l'analyse de la dynamique du Système de management par la qualité. Menée en amont, dès 2011, cette enquête a ensuite été l'occasion d'un retour sur la littérature. Elle a également été mise à profit dans la conception de la démarche empirique principale. La démarche de recherche combine à la fois des entretiens, de l'analyse documentaire et d'observation des sites des répondants. Ce projet a rendu nécessaire une présence longue sur le terrain et un enrichissement des connaissances par allers et retours entre le terrain et la théorie.

Tableau 17 : Les phases méthodologiques suivies dans l'étude de cas Pôle emploi

| | | |
|-----------|----------------------------|--|
| 2009 | Observer, recueillir | Observations du terrain de recherche au lendemain de la fusion. Recueil de données secondaires. |
| 2010 | Lire, écrire des mémos | <ul style="list-style-type: none"> - Revue de littérature sur concepts de management public, de qualité et de l'instrumentation de gestion ; - Lecture de documents d'entreprises (discours institutionnel) |
| 2011/2012 | Décrire Interroger | <ul style="list-style-type: none"> - Description du cas de Pôle emploi et son contexte ; - Etude approfondie de l'appropriation du Système de management par la qualité (adoption, rejet, contournement) - Mener des entretiens et enquêtes (discours informel) |
| Fin 2012 | Classer les données | Agrégation catégorielle, schématisation des catégories d'acteurs |
| 2013 | Interpréter et représenter | <ul style="list-style-type: none"> - Retour à la revue littéraire pour conceptualiser les résultats sur les usages et perceptions des parties prenantes ; - Restitution modélisée des résultats |

Le recueil des données du terrain effectué, nous devons dépouiller les questionnaires et effectuer une cotation pour attribuer des scores aux répondants.

2. Dépouillement et attribution des scores

Dans la phase exploratoire d'entretiens de mars 2011, nous avons ainsi interrogé six personnes ayant des positions hiérarchiques variées dans l'organisation et ayant été, pour la majorité d'entre elles, directement impliquées dans l'instauration du Système de management qualité : responsable régional, responsable d'unité, responsable d'équipe, responsable qualité, agents du réseau d'agences. Six répondants ont donné suite à cette démarche.

Les résultats découlent d'une cotation à partir des huit questions et des réponses en fonction de deux paramètres :

- l'intérêt individuel des répondants sur la démarche qualité, réparti en deux catégories négatives (nulle et faible) et deux catégories positives (moyen et élevé) ;

- la typologie des répondants selon quatre catégories (managers emploi, managers gestion des droits, conseillers emploi et conseillers gestion des droits ;
- l'échelle de mesure est fixée de 0 à 3 et se base sur le choix de réponse proposé aux répondants (nul = niveau 0, faible = niveau 1, moyen = niveau 2, élevé = 3)
- L'amplitude des scores est de 0 à 24 (24 = 8 questions x échelle 3)
- Chaque catégorie a une amplitude de 6 (24/4catégories = 6) :
 - Nulle = répondant réfractaire ou opposant, score de 0 à 5 (on comptabilise le score 0 jusqu'au score 5)
 - Faible = répondant sceptique, score de 6 à 11
 - Moyen = répondant conciliant, score de 12 à 17
 - Elevé = répondant supporter, score de 18 à 24

Tableau 18 : cotation des questionnaires exploratoires de pré-enquête de mars 2011

| Cotation des réponses aux questionnaires pré-enquête de mars 2011 : perception du changement par la démarche qualité en agence | Catégories émergentes de répondants | Score correspondant |
|--|-------------------------------------|---------------------|
| Nul → 0 Faible → 1 Moyen → 2 Elevé → 3 | Nul = réfractaire / opposant | De 0 à 5 |
| | Faible = sceptique | De 6 à 11 |
| | Moyen = conciliant | De 12 à 17 |
| | Elevé = supporter | De 18 à 24 |

Les questionnaires étaient associés à des entretiens libres dont nous pouvons citer quelques extraits représentatifs de la perception des répondants sur leur intérêt à propos de la qualité après la fusion.

Tableau 19 : extraits d'entretiens libres exploratoires de 2011

| Répondants | Extrait texte de l'entretien libre lié au questionnaire |
|--|---|
| Cadre supérieur de la Direction expert en gestion des droits n° 11 | <i>Au-delà de la dimension technique, il faut aussi une adaptation de l'organisation orientée autour des personnes et processus. Tout cela dans notre contexte de réformes du service public (personnalisation de la relation client, maîtrise des dépenses, objectifs de performance...). Il faut mobiliser les acteurs métiers mais aussi ceux des fonctions supports et bien sûr les managers du terrain. Il faut entretenir à la fois la qualité externe envers le client (demandeur d'emploi, employeur) mais aussi la qualité interne basée sur la relation « client-fournisseur » pour garantir une traçabilité des actions menées dans le cadre du SMQ.</i> |
| Manager intermédiaire emploi n° 21 | <i>Priorité à l'atteinte des objectifs et aux bonnes conditions de travail des agents. La fusion est encore récente, il faut déjà que les managers s'approprient la qualité avant de vouloir l'impulser aux agents.</i> |
| Responsable service support expert en gestion des droits n° 21 | <i>Tout est à consolider car les démarches qualité ont existé dans les deux anciens établissements. Besoin de remobiliser le réseau des agences.</i> |
| Conseiller emploi n°301 Conseiller emploi n°31 | <i>Priorité aux conditions de travail et avoir plus de moyens. La qualité est moins présente depuis la fusion.</i> |

S'agissant de la deuxième partie de la phase exploratoire en mai 2011, la collecte des données a été réalisée via 20 questionnaires appuyés de 20 entretiens individuels libres, et une étude de la documentation interne. Nous avons eu accès à un ensemble de données du terrain (PV réunion, données intranet de l'entreprise...) que nous avons analysé. Les résultats découlent d'une cotation à partir des quatre questions et des réponses en fonction de plusieurs paramètres :

- le niveau d'organisation perçu par les répondants sur la relation institutionnelle de l'organisation en matière de démarche qualité, réparti en deux catégories négatives (disqualifiant et incertain) et deux catégories positives (laborieux et satisfaisant) ;
- la typologie des répondants à savoir quatre catégories (managers emploi, managers gestion des droits, conseillers emploi et conseillers gestion des droits) ;
- l'échelle de mesure est fixée de 0 à 3 et se base sur le choix de réponse proposé aux répondants (disqualifiant = niveau 0, incertain = niveau 1, laborieux = niveau 2, satisfaisant = 3)
- L'amplitude des scores est de 0 à 12 (24 = 4 questions x échelle 3)
- Chaque catégorie a une amplitude de 3 (12/4catégories = 3) :

- Disqualifiant = répondant réfractaire ou opposant, score de 0 à 2 (on comptabilise le score 0 jusqu'au score 2)
- Incertain = répondant sceptique, score de 3 à 5
- Laborieux = répondant conciliant, score de 6 à 8
- Satisfaisant = répondant supporter, score de 9 à 12

Tableau 20 : cotation des questionnaires exploratoires d'enquête de mai 2011

| Cotation des réponses aux questionnaires enquête de mai 2011 : jugement sur la relation institutionnelle de l'organisation selon la démarche qualité | Catégories émergentes de répondants | Score correspondant |
|--|--|---------------------|
| Disqualifiant → 0 Incertain → 1 Laborieux → 2 Satisfaisant → 3 | Disqualifiant = réfractaire / opposant | De 0 à 2 |
| | Incertain = sceptique | De 3 à 5 |
| | Laborieux = conciliant | De 6 à 8 |
| | Satisfaisant = supporter | De 9 à 12 |

Concernant ces deux vagues d'entretiens, elles ont été réalisées entre le 8 et le 25 juin puis en août 2012. Nous avons pu concentrer ces entretiens sur un période assez réduite dans le cadre de la réalisation d'un audit qualité. L'ensemble des protagonistes s'est prêté à l'exercice d'autant plus qu'ils étaient déjà conditionnés à répondre aux auditeurs, ce qui a certainement permis de réaliser ces entretiens assez rapidement. Néanmoins, les répondants n'étaient pas tous aux mêmes endroits.

Nous avons dû regrouper les entretiens en fonction des disponibilités de chacun. Pour permettre aux participants de poursuivre sur un thème sans trop les relancer, il nous est apparu intéressant de prendre des notes détaillées. Pour cela, nous agrémentions l'entretien de temps de réflexion.

Les entretiens ont fait l'objet de prises de notes au cours du questionnement. La limite de cette méthode est le risque de déperdition du discours des interviewés. Son avantage par rapport à l'enregistrement est justement que les répondants étaient d'emblée plus en confiance du fait de la garantie de l'anonymat de leur propos préservé par l'absence d'enregistrement sonore. De plus, la prise de notes demande une retranscription la plus rapide possible, après un entretien ou une observation. Nous pouvons juste après un entretien, reprendre ses notes manuscrites et compléter les phrases, retrouver les mots de

l'interviewé, rétablir les liens entre les sujets abordés. La retranscription conserve le discours à la première personne et doit être la plus fidèle possible. Elle doit être lisible par un tiers, ce qui suppose parfois d'explicitier, notamment en indiquant clairement qu'il s'agit de commentaires complémentaires de l'interviewer, des non-dits, des impressions, des émotions qui sont passés pendant l'entretien. De même des formulations qui peuvent, à la lecture par un tiers, paraître complexe, gagneront à être précisées entre parenthèses. Enfin, la retranscription précise les caractéristiques sociodémographiques de l'interviewé, cette fiche signalétique devant respecter l'engagement d'anonymisation des données (Alami, Desjeu, 2009).

Pour mener à bien ces entretiens, des techniques spécifiques ont été mobilisées, de prise de notes, de relance et des compétences d'écoute et d'empathie. En effet, cette relation entre l'intervieweur et l'interviewé peut souffrir d'un biais relatif à l'appartenance des deux parties à l'organisation étudiée. La solution de contournement fut de clarifier divers points de vigilance dès le départ :

- s'engager dès le début de l'entretien, au respect de l'anonymat des réponses si souhaité ;
- ne pas recourir à l'enregistrement vocal, pour poser le lien de confiance. Prendre uniquement des notes ;
- préciser que le recueil des informations est à visée scientifique et non pas journalistique ou polémiste (*neutralité face aux informations recueillies, pas de jugement de valeur*) ;
- rappeler au répondant sa liberté de taire certaines parties de sa vie professionnelle et certains de ses comportements ;
- laisser la liberté au répondant de refuser de répondre à certaines questions qui le troubleraient ;
- confirmer la possibilité de ne pas noter certains propos « dérangeants » formulés par l'interviewé ;
- mettre en confiance l'interviewé par une démonstration constante (*posture ouverte, acquiescement verbale*) de compréhension des propos et d'empathie.

Au total, nous avons récolté et traité un matériau abondant et diversifié de façon à croiser les points de vue.

Tableau 21 : synthèse du matériau empirique mobilisé

| Type d'éléments | | Nombre de pages |
|-------------------------------------|------------------------------|-----------------|
| Notes d'observation | Périodique et ethnographique | 32 pages |
| Cartographie | Longitudinale et graphique | 2 pages |
| Documentation intranet organisme | Diachronique et pratique | 92 pages |
| Comptes rendus | Longitudinal et pratique | 34 pages |
| Courriels (réponses questionnaires) | Longitudinal et pratique | 20 pages |
| Entretiens | Récit du vécu | 70 pages |
| Total | | 250 pages |

A ce stade de l'étude, nous mobilisons des outils afin d'analyser les données collectées. Nous procédons à la classification des données secondaires comme l'illustre le tableau qui suit.

Tableau 22 : méthode de classification des données secondaires internes et externes.

| | Provenance | Type de document | Numéro d'ordre chronologique |
|------------------------------|------------|---------------------------------|------------------------------|
| Données secondaires externes | EXT | DOC Document CR Compte-rendu | 001 |
| Données secondaires internes | INT | DOC Document CR Compte-rendu | 001 |

Le recours à l'observation est une source initiale de données primaires. Ce mode de collecte des données permet de recueillir des éléments factuels dont les occurrences sont certaines, plutôt que des données verbales dont l'inférence factuelle est sujette à caution (Thiéart, 2007). Le chercheur adopte une posture de « participant-observateur » lui permettant de compléter ses observations par des entretiens. En tant que salarié de l'organisation engagé dans un travail de recherche, il n'est pas en position neutre vis-à-vis des sujets-sources de données primaires. Néanmoins, le recours aux mesures discrètes, l'assurance de confidentialité et d'anonymisation des sources, lui permet de surmonter les mécanismes de défense à l'égard de son investigation (Thiéart, 2007). Les mesures discrètes concernent la collecte de données qui ne sont pas affectées par la réactivité des sujets-sources de données primaires car elles sont recueillies à leur insu.

Nous avons rédigé des notes de terrain et des communications (mémos) : « En parallèle, des notes d'observations sont aussi réalisées au cours de l'étude et sont rédigées et retranscrites selon une démarche de restitution et non sur un récit exhaustif (Badot, 2000). Elles ont pour objectif de rendre compte des usages en relevant les jeux d'acteurs, les règles utilisées, les rites suivis, les difficultés rencontrées, les pratiques d'ajustement et les

détournements qu'elles entraînent. Elles évitent les grilles d'analyse qui réduisent la profusion sémantique » (Andreani, Conchon, 2004).

D'autre part, avec l'arrivée des premières données du terrain, les idées et remarques qui en émergent nécessitent une prise de note instantanée au risque de se noyer dans un flot d'informations. Il en est de même lors de la phase de codage où « l'analyste exprime totalement l'idéation à laquelle il est parvenu à partir des données, avec peut-être un début d'élaboration conceptuelle » (Miles et Huberman, 2003, p.140). Il convient donc de tout noter sous forme de mémos qui expriment une intention de conceptualisation. Au-delà de rapporter des données, les mémos permettent de relier les différents éléments de données.

Encadré 9 : exemple de mémo en date du 28/05/2013

A faire pour la partie résultats de la thèse :

Croiser les différents cadres conceptuels comme grille de lecture pour faire émerger les difficultés de mise en œuvre du SMQ. Ce qui en ressort avec les entretiens :

- les difficultés de pilotage du dispositif instrumenté ;
- les dynamiques des rôles et pratiques du dispositif de gestion SMQ ;
- quelle réalité organisationnelle = transformation ?
- vision complexe et fragmentée du contexte organisationnel → relations sous tension paradoxalement à la philosophie gestionnaire qui met en avant la fluidité des rapports et la collaboration des processus métiers → dichotomie à plusieurs échelles : national Vs local, service support Vs réseau agences, managers Vs agents, experts métier conseil emploi Vs experts métiers gestion des droits.
- résultante du choix de mise en conformité de l'organisation à son environnement (adhésion mimétique) : gestion managériale sous-tension → multiplicité des actions et des interactions avec les partenaires + mise en tension des activités.
- saturation des managers de terrain face à cette réponse mécanique du national qui génère une inertie locale pour certaines actions à mener ; dérives règlementaires ; inexistence d'un contrôle d'action unifié.

Les données documentaires externes apportent également des éléments contextuels et d'analyse sur le sujet traité. Les modes de collecte des données secondaires externes sont facilités par la mise en ligne sur internet de la quasi-totalité des textes de presse, des références académiques, des études publiques ou privées. Aussi, pour constituer une large base empirique, la collecte de données internes telles que les documents d'entreprises, est complétée par des sources externes relatives à l'activité de Pôle emploi. L'utilisation de ces données secondaires présente de réels avantages en termes de complémentarité des sources de données empiriques.

Nous avons pris connaissance de deux rapports officiels sur Pôle emploi, nous livrant ainsi un regard critique extérieur et institutionnel : le rapport parlementaire Iborra de mai 2013 (cf. annexe 2) et le rapport 2013 de la Chaire de sécurisation sur l'accompagnement des chômeurs (cf. annexe 3). Ces deux rapports mettent en exergue le contexte externe et interne qui influe sur le déploiement du Système de management par la qualité à Pôle emploi.

Fort de toutes ces données, nous passons au traitement et à l'analyse qui en découle afin de nous permettre d'en déduire les explications des perceptions et pratiques des acteurs du SMQ. Les interactions qui en découlent ont des effets à la fois sur :

- les stratégies adoptées pour s'appropriier ou contourner l'outil
- les agents, leur culture et leurs compétences-métier

* * *

Synthèse du chapitre 2

Le premier objectif de ce chapitre est de fixer un cadre théorique permettant de voir les interactions entre l'outil de gestion et les acteurs dans son usage. De nombreuses études mettent en évidence l'importance des usages dans la construction collective des outils de gestion et montrent l'intérêt que représente l'analyse des régulations sociales pour la compréhension des phénomènes d'appropriation (Quemener et Fimbel, 2012, p1). Nous mobilisons donc à la fois l'approche contextualiste (Pettigrew, 1985) et l'approche théorique par les instruments (Aggeri et Labatut, 2010), les théories de l'appropriation des outils de gestion (Grimand, 2006), la théorie de la régulation sociale (Reynaud, 1979). La vision néo-institutionnaliste permet d'élargir le champ de la contextualisation hors de l'organisation et de la structure étudiée, Pôle emploi pour mieux prendre en compte les influences de son environnement.

Le deuxième objectif de ce chapitre est de présenter la méthodologie qualitative mobilisée. Cette étude de cas unique recense plusieurs sources de données à la fois discursives (entretiens, questionnaires, notes de terrain) et institutionnelles (documents d'entreprise). Les résultats sont présentés dans la deuxième partie qui suit afin de mettre en évidence les perceptions différenciées et la variété des stratégies déployées autour du Système de management par la qualité.

CONCLUSION DE LA PARTIE 1

Cette première partie permet de contextualiser l'institution Pôle emploi dans son environnement de secteur public dont la gestion est fortement instrumentée. L'outillage qualité est bien présent dans le secteur public et le recours à la qualité permet de diffuser une rigueur procédurière en vue de sécuriser les activités dans une organisation tournée vers la performance. De plus, Pôle emploi est conventionné par l'Etat et l'Unedic pour son intervention dans le domaine de l'accompagnement et l'indemnisation des chômeurs. Dans ce cadre, des objectifs lui sont assignés ce qui justifie l'orientation de sa gestion vers des résultats. Un état des lieux à la veille de la fusion montre les similarités et les différences entre les deux institutions Assedic et ANPE. Ce changement qui donne naissance à Pôle emploi, rencontre une phase déstabilisante pour les deux personnels qui sont désormais unis pour délivrer le service au public en insertion professionnelle.

Notre étude tout en abordant l'entité Pôle emploi, sonde également le déploiement de l'outil qualité dans un environnement local tel que celui de la Guadeloupe. En effet, une asymétrie du déploiement se révèle à cette échelle locale. En mobilisant un cadre théorique abordant à la fois la théorie de l'appropriation des outils de gestion, la structure ternaire de l'outil (Hatchuel et Weil, 1992), la théorie de la régulation sociale (Reynaud, 1979) et la théorie néo-institutionnelle, nous cherchons à cerner l'ensemble des dynamiques générées par l'outil. Une grille de lecture reposant sur ces théories est élaborée à cet effet. Le modèle du changement organisationnel est souvent associé à celui de l'apprentissage organisationnel, l'un reposant sur l'autre. Cette démarche d'apprentissage autour du Système de management par la qualité, est propice aux interactions, aux adaptations

continues, aux remises en cause permettant à l'organisation de se développer, de modifier ses modes de fonctionnement pour en intégrer de nouveaux. Encore faut-il que ces changements puissent être compatibles avec la culture de l'organisation, ses systèmes et ses structures.

Ces questionnements sont abordés dans la deuxième partie qui suit, nous permettant ainsi d'apporter des réponses à nos deux questions de recherches relatives à la perception des acteurs et à leur stratégie déployées à l'usage du Système de management par la qualité à Pôle emploi.

PARTIE II.

PERCEPTIONS DIFFERENCIEES ET VARIETE DES STRATEGIES DEPLOYEES AUTOUR DU SYSTEME DE MANAGEMENT PAR LA QUALITE

Nous avons montré dans la première partie de ce travail, que notre recherche s'inscrit dans un processus de changement « sous pression de l'autorité » (Zaltman et al., 1973) qui s'apparente à un processus d'adoption non volontaire de l'outil de gestion qualité, levier de ce changement. Cette configuration passe par le vecteur du renouvellement et de la transformation intra organisationnelle à Pôle emploi autour du dispositif du Système de management par la qualité. La présentation de l'étude réalisée montre que pour Pôle emploi, l'enjeu du succès du changement porté par l'outil qualité est à la fois, d'être reconnu pour son efficacité d'intervention en synergie avec ses partenaires de l'insertion professionnelle et sociale, mais aussi de rendre ses activités plus performantes dans sa relation de service aux usagers et employeurs afin de faire face à la croissance du chômage, engagement gouvernemental dont Pôle emploi est un des leviers d'actions. Forte du cadre d'analyse contextualiste et de l'approche théorique par les instruments dans une logique s'inscrivant dans la théorie de la régulation sociale, notre étude se centre alors dans le

chapitre 3 sur les opinions des acteurs locaux en réponse au premier objectif de recherche « comprendre la perception des acteurs vis-à-vis du Système de management par la qualité » lié aux questions de recherche Q1 et Q2.

Ainsi, le chapitre 4 de notre étude est consacré à l'analyse des perceptions et stratégies déployées par les agents et les managers locaux à l'usage du Système de management par la qualité (Q3 et Q4). Nous tentons ainsi de répondre au deuxième objectif de recherche, à savoir les stratégies qui découlent de ces perceptions de l'outil, qui permettent de « cerner les pratiques des agents » (Q3) d'une part et « les tactiques et méthodes de gestion des managers » (Q4) d'autre part. Il s'agit également de déterminer comment les perceptions et les stratégies des acteurs ont évolué et d'établir la nature de ces transformations. La philosophie gestionnaire portée par l'outil valorise la performance des activités et le partage des valeurs autour d'une culture commune en construction. Pour mesurer l'écart entre le voulu et le réalisé, nous nous appuyons sur les résultats des observations de terrain ainsi que des questionnaires et des entretiens menés selon les cadrages théorique et méthodologique détaillés dans la partie précédente. Ces évolutions sont appréhendées selon des périodicités préalablement repérées, en raison de la lenteur des processus collectifs de transformation en situation. Les résultats sont développés en deux temps tant au regard des agents qu'à celui des managers.

Le chapitre 3 développe les permanences et les transformations qui affectent les perceptions de ces deux types d'acteurs locaux, agents et managers. Cette approche du phénomène dans le cadre de la diffusion du changement nous permet de partir de l'approche contextualiste de Pettigrew (1985). Nous y mobilisons les trois dimensions centrales du modèle de changement : le contexte, le contenu et le processus. Nous constituons ainsi un arbre thématique visant à détailler le contenu de chacune de ces trois dimensions en vue de bâtir ainsi une grille d'analyse des résultats des entretiens. Ce chapitre montre l'existence d'un écart entre les évolutions observées et celles prescrites par le Système de management par la qualité dans le cadre de la modernisation de l'institution Pôle emploi.

Le chapitre 4 analyse l'interaction et les rapports de force déclinés dans les stratégies et les actions des acteurs du Système de management par la qualité. Il investigate les stratégies de contournement et les phénomènes de repli identitaire autour des cultures professionnelles et des expertises métiers, adoptés par les acteurs locaux. Il souligne l'évolution des prises de décisions vers une décentralisation locale aux mains des managers

régionaux. Il interroge donc la perspective processuelle qui envisage les effets du dispositif au moment où il est implanté et durant sa contextualisation. Les managers jouent un rôle déterminant pour légitimer la philosophie gestionnaire portée par le Système de management par la qualité. Des leviers d'actions permettent d'adapter l'outil qualité à ce contexte sous tension : une régulation équilibrant le contrôle managérial et l'octroi de degrés de liberté aux agents. Enfin, une proposition de modélisation de la relation d'influence interactive de l'outil qualité avec les acteurs démontre la quête identitaire fédératrice de Pôle emploi autour d'une culture commune et partagée.

CHAPITRE III.

LA TRADUCTION DE LA PERCEPTION DU SYSTEME DE MANAGEMENT PAR LA QUALITE PAR LES ACTEURS

Ce chapitre apporte des éléments de réponse au premier objectif de recherche « comprendre la perception des acteurs vis-à-vis du Système de management par la qualité. La section 1 recense les caractéristiques des perceptions et des usages de cet outil qualité à l'appui de l'arbre thématique relevant les interactions organisationnelles et individuelles à l'usage de l'outil. Les cinq dimensions de la diffusion du changement se caractérisent bien dans les discours des acteurs. Cette section alimente la question de recherche Q1 sur la manière dont les acteurs perçoivent et utilisent l'outil.

La section 2 aborde des éléments de réponse à la question de recherche Q2 sur le partage d'une culture commune dans la dynamique du Système de management par la qualité. L'étude menée démontre l'intention de transformer les comportements des acteurs, lors du déploiement de l'outil de gestion, ce qui génère un processus fortement contextualisé dans l'organisation dont les effets se révèlent à la fois déstabilisateurs mais aussi générateurs d'apprentissage.

Le cas extrême serait le blocage du processus du fait de l'absence d'influence du dispositif sur les pratiques des acteurs. La situation observée montre plutôt que les changements ne dépendent pas seulement de l'outil mais impliquent aussi les interactions humaines autour de cet outil. En effet, l'efficacité des organisations dépend moins des outils de gestion que des mécanismes relationnels qui se construisent au sein des groupes de travail. Les gestionnaires ont du mal à intégrer le contexte dans lequel l'organisation en jeu se meut. Ils ciblent trop une rationalité purement instrumentale (Haegfler, 2000).

Pour décrypter les engagements dans l'action et les transformations structurelles suite au déploiement du système de management par la qualité, ce chapitre aborde les dimensions à la fois individuelle (l'acteur avec son identité, sa stratégie, son mode de fonctionnement propre, ses motivations), collective (au niveau des équipes de travail) et organisationnelle (au niveau local) dans l'émergence des relations de collaboration ou de défiance. Les dimensions individuelle, collective et plus largement organisationnelle se rejoignent pour constituer le projet d'action collective (Castro Goncalves, 2010).

Le plan du chapitre III s'articule comme suit :

Section I : Caractéristiques des perceptions et des usages du Système de management par la qualité par les agents et les managers

- A. Perception des agents sur les effets à l'usage de l'outil qualité dans l'organisation de leur travail
- B. Analyse interprétative : émergence de cinq dimensions de la dynamique d'acceptation du changement par l'outil qualité

Section II : Le Système de management par la qualité, principal vecteur de changement vers une culture commune impliquant le triptyque d'acteurs Pôle emploi-ex Assedic et ex ANPE

- A. L'apprentissage collectif autour de l'outil qualité favorisant les représentations partagées et une culture commune
- B. La question du rapport de force identitaire local lié à la centralisation des décisions fonctionnelles

SECTION I.

CARACTERISTIQUES DES PERCEPTIONS ET DES USAGES DU SYSTEME DE MANAGEMENT PAR LA QUALITE PAR LES AGENTS ET LES MANAGERS

Pour bien appréhender les processus de compréhension et d'intercompréhension mobilisés par les acteurs, les approches conceptuelles et les méthodes d'analyse sont mobilisées (Clegg, 2003) dans l'étude des relations entre les salariés et les instruments de gestion (Grimand, 2006). A cet effet, l'interprétation se fonde sur une arborescence thématique issue du croisement des concepts théoriques et des thèmes émergents des entretiens.

A l'issue de la phase exploratoire empirique de 2011, les résultats de l'analyse thématique transversale au travers des grilles catégorielles ont fait émerger des thèmes. Fort de toutes ces données, nous passons au traitement et à l'analyse qui en découle afin d'en déduire les explications des perceptions et pratiques des acteurs du Système de management par la qualité.

Cette section repose sur une analyse explicative de ces données. L'analyse porte sur l'explication qui permet de comprendre pourquoi l'acteur face au changement, agit de façon spécifique en situation de contraintes même à contrecourant de la hiérarchie. Les matrices élaborées permettent de discerner trois phases chronologiques du déploiement de l'outil. La mobilisation d'un arbre thématique permet de délimiter les champs influencés par le Système de management par la qualité. Puis, l'utilisation du modèle de David (1996) sur l'innovation managériale permet de décrypter les perceptions négatives et favorables lors de la phase initiale d'implantation de l'outil. Enfin, dans ce processus, il émerge cinq phénomènes majeurs exprimés dans les entretiens : des problèmes d'appropriation, d'apprentissage et d'adaptation pour l'ensemble des acteurs et des problèmes de légitimation et de régulation pour les managers en particulier. Pour finir, un tableau récapitulatif des phases chronologiques permet de faire le lien avec les questions de recherche et les cinq phénomènes évoqués par les acteurs.

A. PERCEPTION DES ACTEURS SUR LES EFFETS A L'USAGE DE L'OUTIL QUALITE DANS L'ORGANISATION DE LEUR TRAVAIL

La construction de l'arbre thématique sert à balayer les éléments discursifs fournis par les répondants que ce soit au niveau externe à l'institution que dans son organisation interne. L'usage de l'outil qualité provoque des bouleversements dans les routines de travail des agents. Dès la phase initiale, ces distorsions entravent le processus d'apprentissage attendu du déploiement de l'outil qualité.

1. L'ARBRE THEMATIQUE : VISUALISATION DES INTERACTIONS DE L'OUTIL AVEC LA TRIADE ACTEURS-ORGANISATION-ENVIRONNEMENT LOCAL DE POLE EMPLOI

L'arbre thématique constitue une synthèse conceptuelle et contextuelle des thèmes relevés à l'issue de nos phases d'analyse du corpus des données collectées. Il permet à la fois de borner le cadre de l'analyse et de donner des repères pour assurer l'interprétation des résultats des analyses effectuées. Dans un premier temps, il était nécessaire de mobiliser un outil d'analyse permettant d'englober toutes les idées clés formulées par les acteurs interrogés. Leurs discours abordent tout à la fois des dimensions externes et internes à l'institution. La nature des acteurs interrogés le justifie dans la mesure où les préoccupations exprimées sont tout autant d'ordre managérial sur les pressions de l'environnement local qu'en lien avec les expertises métiers et l'organisation du travail en interne.

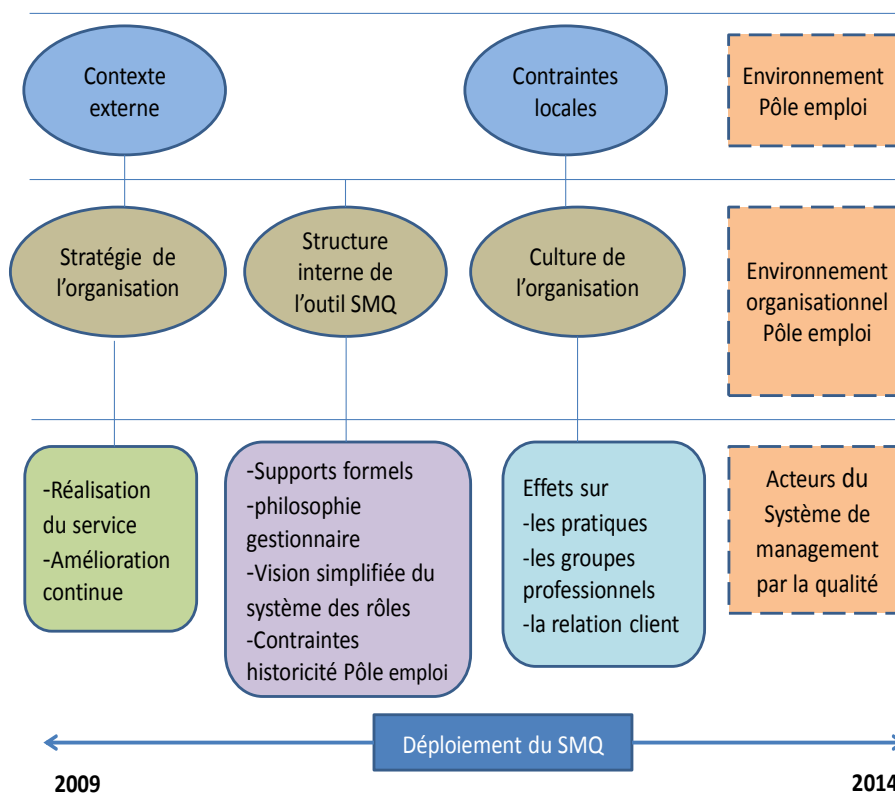
Le raisonnement abordé part à la source de l'outil de gestion dont les effets se répercutent sur les acteurs ainsi que sur l'organisation. La structure ternaire de l'outil est un fil directeur particulièrement mobilisé pour les raisons suivantes :

- le substrat formel de l'outil qualité questionne sur sa mise en usage par les acteurs ;
- la philosophie gestionnaire interroge sur la stratégie de Pôle emploi pour faire les acteurs adopter et s'appropriier l'outil qualité ;
- la vision simplifiée de l'organisation et du système de rôles des acteurs porté par l'outil qualité, permet d'évaluer en quoi les identités professionnelles coproduisent et partagent les représentations pour fonder une culture commune.

La structure de base de l'arbre thématique est inspirée de sources théoriques : les travaux de Pettigrew (1985) et Husserl (1992) sur l'approche contextualiste, de De Vaujany et Grimand (2005) sur le processus d'appropriation des outils de gestion, et de Hatchuel et Weil (1992) sur la structure ternaire de l'outil de gestion. Cet arbre thématique combine trois éléments : la structure interne de l'outil qualité à Pôle Emploi qui évolue et interagit avec deux autres éléments : son environnement au sens de l'approche contextualiste et l'environnement organisationnel au sein duquel il évolue (stratégie et culture de l'organisation). Chacun de ces trois éléments est détaillé en sous-éléments à partir des thèmes récurrents issus des entretiens et des observations du terrain.

La structure de base de l'arbre thématique repose sur les éléments d'environnement de Pôle emploi et d'environnement organisationnel comme l'illustre le schéma ci-dessous. Tous ces éléments sont en interactions ce qui permet de schématiser l'ensemble des ramifications qui les lient entre eux et avec l'outil de gestion dans la figure ci-dessous.

Schéma 12: Arbre thématique reposant sur le concept de diffusion du changement intra organisationnel par l'appropriation du Système de management par la qualité par les acteurs locaux de Pôle emploi



Les ramifications de chaque élément de l'arbre thématique représentent le lien entre l'environnement externe, l'environnement organisationnel et les acteurs, ceci en vue

d'illustrer les interactions entre la structure, l'organisation et les acteurs autour du Système de management par la qualité à Pôle emploi. Nous rappelons que la perspective contextualiste propose un cadre général d'analyse structuré autour de trois pôles : le contenu, le contexte et le processus de gestion autour du changement, de la réorientation et du pilotage (Husser, 2006, p.68). Ce cadre est repris dans la structuration de l'arbre thématique dont nous détaillons maintenant les composantes.

La dimension de la structure interne du Système de management par la qualité souligne le positionnement des acteurs dans la relation « structure-acteurs-organisation » :

- le **contexte** interne rassemble les groupes professionnels, la structure de l'organisation, les contraintes et les opportunités en lien avec les antécédents historiques ;
- le **contenu** du Système de management par la qualité englobe des supports formels managériaux, des éléments relatifs à la responsabilité de la direction et des éléments de managements des ressources. Les supports formels concernent la documentation qualité, les outils informatiques, les outils d'intégration des bonnes pratiques et des retours d'expérience. Les éléments de la responsabilité de la direction se centrent sur le pilotage orienté performance reposant sur des tableaux de bord et des notes de cadrage. Les éléments de management des ressources regroupent le rôle de levier ou de frein des managers de proximité et les dispositifs d'accompagnement tels que les formations et les réunions d'harmonisation des pratiques.

La dimension de la stratégie organisationnelle souligne le processus de diffusion du Système de management par la qualité dans le cadre des finalités qui lui incombe :

- les finalités de l'outil qualité dans la réalisation du service concernent la satisfaction des clients, les réclamations des clients, la contractualisation interne client-fournisseur, la maîtrise des coûts des délais et des moyens). Les finalités de l'outil qualité dans la mesure de l'amélioration continue englobent les plans d'actions et les prises de décisions managériales ;
- le **processus** de diffusion de cet outil qualité concerne les supports techniques, les routines d'utilisation, les processus managériaux tels que les groupes de travail qualité, les réunions de service, les aménagements du travail, les évènements, les recadrages de la direction et les freins.

Enfin, à partir des observations de terrain et des résultats des entretiens, la dimension de la culture de l'organisation, permet de voir à la fois les effets du dispositif sur les acteurs, et l'influence des acteurs sur le dispositif :

- les acteurs clés du Système qualité ont diverses perceptions du dispositif (complexité, désintérêt, intérêt, degré de contrainte perçue, perception du client, action et interaction du dispositif, pratiques) ;
- les influences du Système de management par la qualité concerne l'adoption de l'outil, le rejet, le détournement, le désintérêt, la transformation de la finalité du dispositif et ses effets sur les pratiques, sur le climat, sur les groupes professionnels, sur la relation client).

Toutes ces données permettent d'interpréter les résultats et d'en tirer des conclusions comme le montre le tableau ci-après inspiré de la méthode d'Andreani et Conchon, 2004.

Tableau 23 : analyse des données qualitatives

| | |
|---------------------------------------|--|
| Analyse des données qualitatives | Interprétation des résultats |
| Données du terrain | Problématique d'étude |
| Analyse de contenu | Méthode interprétative |
| Description du matériel recueilli | Elaboration des conclusions et des enseignements à tirer |
| Etude de la signification des données | Evaluation des pistes et des solutions |

Source : Andreani, Conchon, 2004

2. PERCEPTIONS DE DILEMME, FRICTIONS ET DESEQUILIBRE A L'USAGE DE L'OUTIL QUALITE EN PHASE INITIALE D'APPRENTISSAGE COLLECTIF

La structure ternaire de l'outil qualité permet de comprendre le phénomène de changement de l'intérieur pour appréhender les significations et les intentions des individus. L'introduction de l'outil a pour objectif de transformer le fonctionnement de l'organisation vers plus de performance, ce qui passe par l'évolution des relations de travail entre les individus. Au cours de ce processus idéal sur le plan théorique, la résistance des individus dans leurs routines et leurs intérêts peut conduire à réajuster l'outil dans sa contextualisation. Cette adaptation est plus ou moins importante selon le rapport de force qui s'opère entre la direction et le personnel (et les partenaires sociaux), sous la pression de certains points qui se révèlent non acceptables socialement dans le contexte. Afin d'appréhender les perceptions des acteurs à l'usage du Système de management par la

qualité, c'est ce processus qu'il convient de décrypter à l'appui du modèle de David (1996) et d'une grille d'analyse des processus d'apprentissage de nouveaux rôles lors de l'introduction d'un nouvel outil de gestion (Desmarais, 2002).

a. Décryptage de la phase initiale d'implantation de l'outil selon le modèle de David (1996)

L'interprétation des résultats du cheminement de l'outil qualité dans l'organisation s'appuie sur la structure ternaire du Système de management par la qualité et le modèle de David (1996) sur l'innovation managériale. Le modèle de David permet d'apporter des compléments d'éléments d'interprétation de contextualisation interne en plus de l'arbre thématique (contextualisation interne et externe).

Après avoir présenté le modèle de David, nous mobilisons une grille d'analyse issue des éléments de ce modèle. Notre fil conducteur est cette grille d'analyse des processus d'apprentissage collectif développée par Desmarais (2002), partant du substrat technique de l'outil de gestion et influençant à la fois :

- le partage des représentations des groupes professionnels (philosophie gestionnaire) ;
- la redistribution des rôles des acteurs (simplification du système des rôles).

L'ensemble de ces éléments est déterminant pour mobiliser les acteurs vers une vision partagée et une culture commune à Pôle emploi.

L'interprétation du phénomène d'implantation de l'outil qualité à Pôle emploi s'appuie sur le modèle de David (1996) représentant les quatre points de départ possibles du processus d'introduction d'une innovation managériale (que nous assimilons dans notre cas à un outil de gestion rénové pour les besoins de l'institution naissante Pôle emploi). David (1996) a analysé les processus d'introduction des outils de gestion à travers deux dimensions : leur degré de formalisation et leur orientation prioritaire soit vers les relations, soit vers les connaissances.

Le degré de formalisation peut varier entre de grandes lignes de cadrage et des procédures très précises liées à une liste d'indicateurs. Les trois variables de ce modèle sont l'orientation relations-connaissances, le degré de formalisation, le degré de contextualisation.

L'orientation relations-connaissances englobe trois cas possibles :

- l'outil est centré sur la production de connaissances ;
- l'outil décrit une forme d'organisation des relations ;
- l'outil est mixte et s'adresse aux deux dimensions.

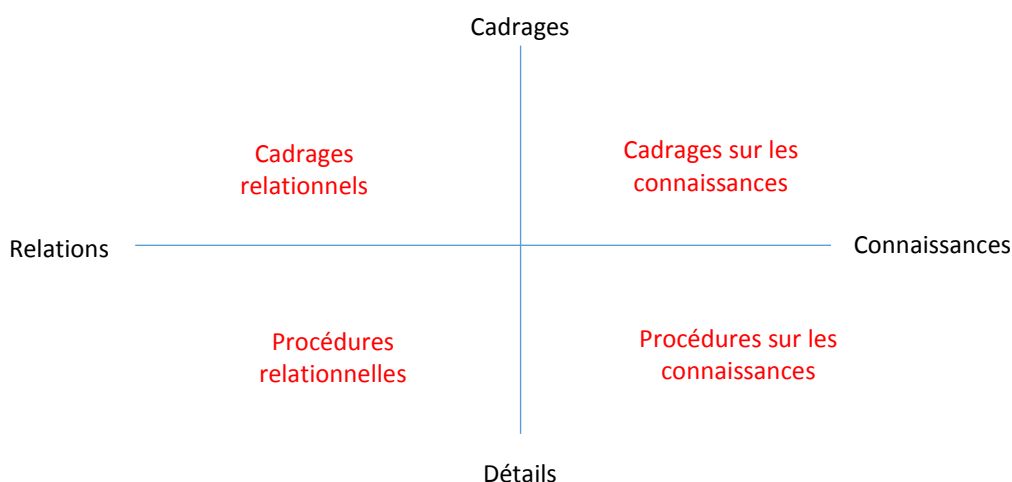
Les deux degrés possibles de formalisation sont :

- l'outil n'est défini que dans ses grandes lignes (cadrage) ;
- l'outil possède une définition élaborée (procédures).

Le degré de contextualisation est également évalué car il montre l'avancée de l'état ou du processus particulier de transformation réciproque de l'outil par les acteurs et des acteurs par l'outil.

Cette modélisation se caractérise par un graphique à deux dimensions comme suit :

Schéma 13 : Les quatre points de départ possible du processus d'introduction d'une innovation managériale



Source : David, 1996, Structure et dynamique des innovations managériales.

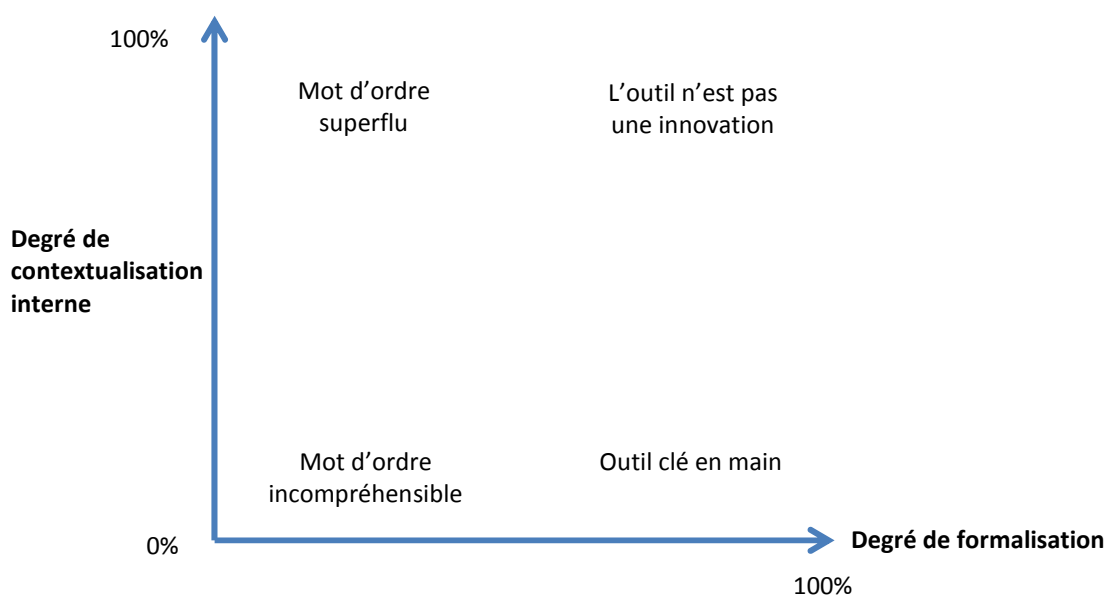
Durant la contextualisation de l'outil, les quatre points de départ types peuvent varier en visualisant le modèle :

- le cadrage relationnel (partie supérieure gauche) est peu formalisé et se centre sur les relations ;
- les procédures relationnelles (partie inférieure droite) reposent aussi sur le relationnel mais sont a contrario très précises ;
- le cadrage sur les connaissances (partie supérieure droite) repose sur la maîtrise des activités métiers a priori à laquelle sont associés des objectifs larges ;

- les procédures orientées connaissances se traduisent par une définition précise des cheminements visant à produire de nouvelles connaissances. L'objectif d'apprentissage collectif y est particulièrement marqué.

Dans le déroulé de notre étude, nous illustrons par un schéma le degré de contextualisation constaté pour chaque phase de déploiement du Système de management par la qualité. Ce degré de contextualisation est également évalué car il montre l'avancée de l'état ou du processus particulier de transformation réciproque de l'outil par les acteurs et des acteurs par l'outil. Il s'illustre comme suit :

Schéma 14 : Contextualisation et formalisation du Système de management par la qualité



La contextualisation des outils de gestion dépend également de la distance initiale qui existe entre l'outil et l'organisation. Cette distance mesure à la fois l'écart entre le fonctionnement présent et ce que l'on imagine du fonctionnement futur et le chemin qu'il reste à parcourir pour que l'outil innovant fonctionne effectivement dans l'organisation. La contextualisation de l'outil déclenche un processus d'exploration croisée qui produit des apprentissages collectifs. Dans l'idéal, ces apprentissages conduisent à une convergence progressive de l'outil et de l'organisation. Quand l'outil innovant est totalement contextualisé, le substrat technique fonctionne, la philosophie gestionnaire est adoptée et la vision simplifiée de l'organisation est devenue explicite et complète. Il n'y a alors plus de distance entre l'outil et l'organisation (Desmarais, 2002, p.304).

Tableau 24 : le concept de contextualisation interne d'un outil dans l'organisation

| | Adoption | Appropriation | Contextualisation interne |
|--|---|--|---|
| Etats lors de l'interaction outil/organisation | Deux états possibles : rejet ou adoption | Une infinité d'états sont possibles lors de l'interaction outil / organisation | |
| Vision de l'interaction outil/organisation | L'outil est intégré dans l'organisation sans être transformé par elle | L'appropriation conduit à une modification de l'outil par l'organisation | Transformation réciproque organisation / outil de gestion |

Source : tableau de Rouquet (2009) inspiré du modèle de David (1996)

Notre étude sur Pôle emploi, montre que le fonctionnement en 2009 (lendemain de la fusion) reposait sur une distance initiale importante entre l'outil et l'organisation. En effet, le substrat technique n'était pas approprié, la philosophie gestionnaire contestée des agents, et la vision simplifiée de l'organisation n'était pas explicite et donc incomplète. Dans ces conditions, l'apprentissage collectif tant sur les rôles que sur les compétences, s'est amorcé inégalement en fonction des acteurs et de leur stratégies et se traduit par une appropriation différenciée. Les managers, relais locaux du changement porté par l'outil, se sont bien plus impliqués tout comme les nouveaux agents recrutés par Pôle emploi, au regard neuf et non déstabilisé par l'historicité des pratiques des anciennes institutions ANPE et Assedic. La convergence de ces deux types d'acteurs vers l'outil ne suffit pas à créer un socle solide pour permettre le partage généralisé des identités professionnelles vers une culture commune de Pôle emploi. La solution à long-terme (fourchette de 10 à 30 ans) est le départ en retraite des ex-ANPE (statut public) et ex-Assedic. A ce phénomène sera accentué par les entrées de nouveaux employés Pôle emploi, ce qui aura un effet mécanique sur la proportion croissante du personnel de statut privé. Une mesure court-termite s'est déjà appliquée au travers des trois vagues successives de milliers d'embauches effectuées entre 2011 et 2013 afin de pallier la croissance accélérée du chômage nécessitant un effectif accru pour assurer l'accompagnement des publics licenciés et ceux « en stock » sans reprise d'emploi depuis une longue durée (deux ans).

b. Grille d'analyse des processus d'apprentissage des nouveaux rôles lors de l'introduction de l'outil qualité à Pôle emploi

Pour compléter l'analyse tirée du modèle de David (1996) dans un premier temps, nous mobilisons une grille permettant d'analyser les processus d'apprentissage des nouveaux

rôles des acteurs dans un deuxième temps. « Elle permet d'organiser l'analyse à travers trois étapes essentielles : la nature de l'outil, son positionnement initial par rapport à l'organisation et son cheminement dans l'organisation » (Desmarais, 2002, p.306). Elle part de la dimension ternaire de l'outil pour :

- évaluer le positionnement initial de l'outil (degré de formalisation initiale et distance initiale avec le contexte organisationnel) ;
- évaluer l'évolution du positionnement de l'outil sur ces deux critères, sur les transformations de sa dimension ternaire ainsi que sur les apprentissages générés sur les rôles des acteurs.

Cette démarche interprétative permet d'approfondir les liens existant entre l'outil qualité, la transformation des rôles des acteurs et les représentations à partager pour évoluer vers une culture commune dans l'institution Pôle emploi. Cette grille se présente comme suit :

Encadré 10 : Grille d'analyse des processus d'apprentissage de nouveaux rôles lors de l'introduction d'un nouvel outil de gestion.

| |
|--|
| <p>1. <u>Nature de l'outil</u> :</p> <ul style="list-style-type: none">- Présentation du substrat formel ;- Orientation (relations ou mixte) de l'innovation assignée à l'outil ;- Quelles sont les prescriptions de rôles véhiculées par la philosophie gestionnaire et la vision simplifiée des relations (ou connaissances) organisationnelles ? <p>2. <u>Positionnement initial de l'outil</u> :</p> <ul style="list-style-type: none">- Degré de formalisation initiale de l'outil ;- Distance initiale avec le contexte organisationnel. <p>3. <u>Cheminement de l'outil par rapport à l'organisation et effets sur la prise de rôles</u> :</p> <ul style="list-style-type: none">- Evolution du degré de formalisation et de contextualisation interne ;- Nature des interactions réalisées autour de l'outil ;- Dimensions de l'outil contextualisées ou évacuées, évolution éventuelle de la philosophie gestionnaire et de la vision simplifiée de l'organisation ;- Apprentissage de nouveaux rôles produits. |
|--|

Source : thèse C. Desmarais (2002, p.306)

A partir de cette grille, nous développons les items correspondants.

Nature et objectifs de l'outil :

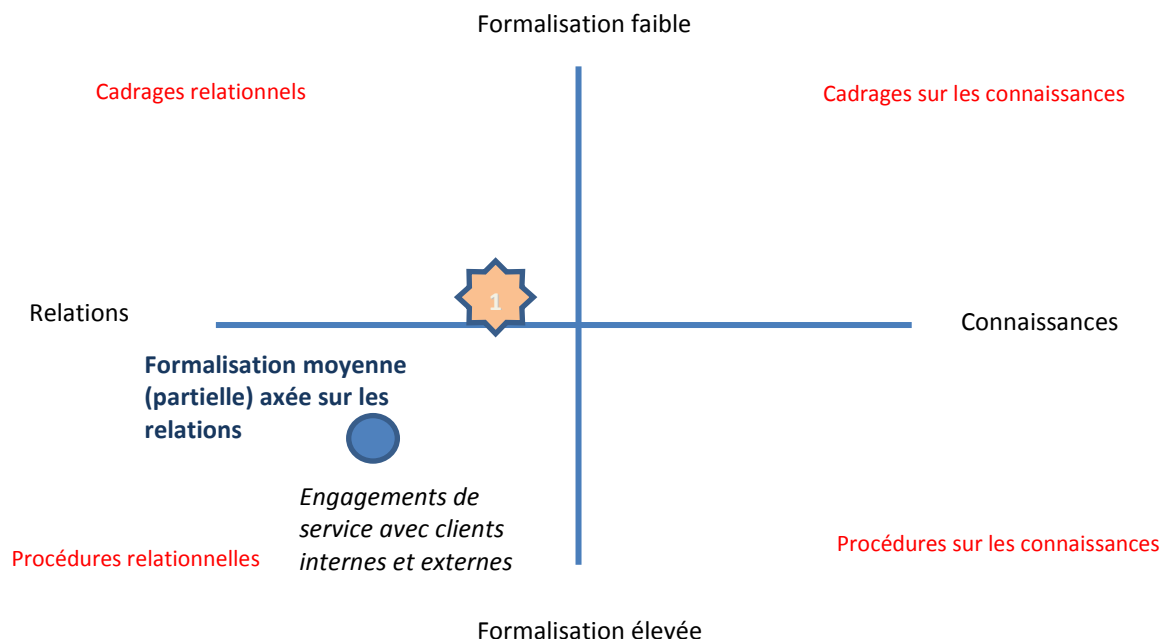
Au lendemain de la fusion, la finalité du projet d'entreprise de Pôle emploi est de mettre en place les processus d'activités mis en commun entre la gestion des droits (ex Assedic) et le placement en emploi (ex ANPE) dans une logique performative. Ce changement fort porte directement sur la structure (fusion) avec une refonte de l'organisation et des services. Il déroule un planning d'actions diverses ayant une incidence sur les systèmes de management et les métiers. Il est porté par un outil qualité rénové et tourné :

- vers la mise œuvre d'une gestion opérationnelle en vue de ne pas produire de rupture avec le passé ;
- vers une fusion des métiers dédiés à la production de service (gestion des droits, emploi) pour optimiser le traitement des dossiers des usagers et employeurs.

Les processus de mise en œuvre de l'outil :

Certains aspects de l'outil ont été formalisés dès son introduction dans le contexte organisationnel en 2009. La cartographie des processus a été rapidement finalisée, ce qui a influencé les relations et les rôles des acteurs notamment par l'instauration de la relation client-fournisseur entre les services de production et les services d'appui (RH, logistique, qualité, appui opérationnel, etc.). La distance initiale avec le contexte organisationnel a été importante puisqu'il s'agit d'un outil qui oppose une nouvelle logique à la démarche statutaire du personnel public ex ANPE. Les enjeux de cet aspect de l'outil étant clairs aux yeux du personnel de statut public, il a été rejeté en bloc au vue de la logique de performance individualisée qu'il induisait, ainsi que celui de la fusion des métiers de la production de service. Ces exemples montrent que l'appropriation de la philosophie managériale diffusée par l'outil dépend d'un ensemble de conditions liées aux attitudes des acteurs et à la nature de la démarche conduite, au-delà des aspects conjoncturels. La question de sens que les managers peuvent attribuer à l'outil est ainsi au centre des conditions de sa contextualisation. Cet outil se caractérise donc par une appropriation différenciée des diverses dimensions qu'il déploie. Le succès de l'outil se joue dans les possibilités que se reconnaissent les acteurs de l'utiliser dans le sens de leurs intérêts (Desmarais, 2002, p.331). Les réticences qu'il provoque et les interprétations qu'il suscite freinent son déploiement. Pour ne pas aboutir à un abandon de l'outil, une ouverture de dialogue est envisageable au niveau de la direction pour permettre un processus d'ajustement mutuel vers un compromis l'éloignant néanmoins de l'idéal managérial de départ. La modélisation qui suit, permet de traduire les effets de la transformation de l'outil qualité sur les pratiques et les rôles des acteurs.

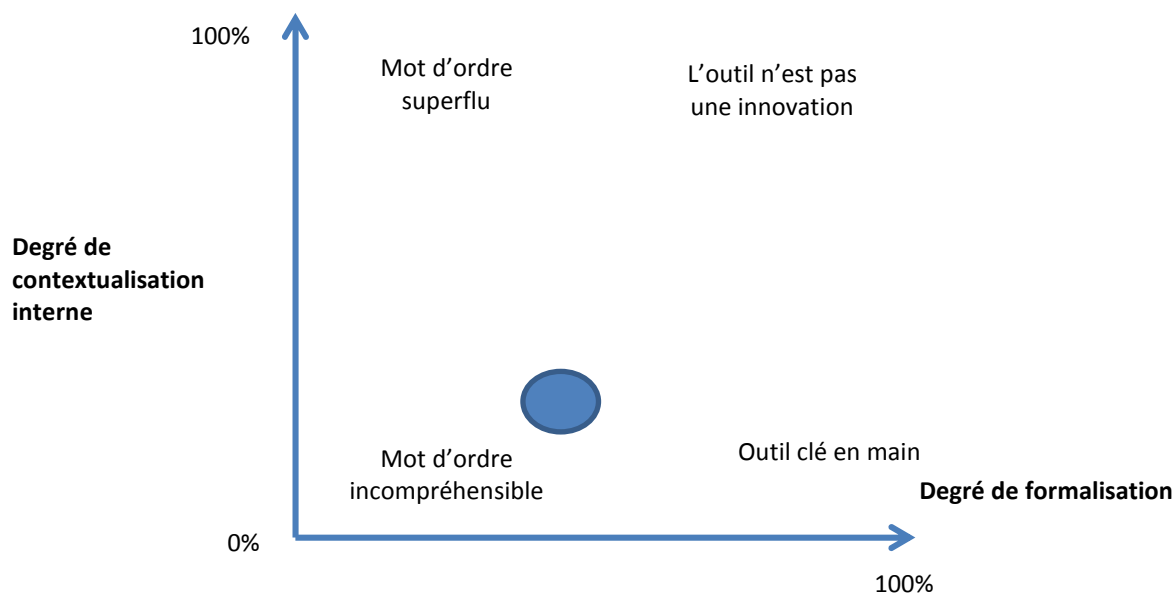
Schéma 15 : Degré moyen de formalisation des procédures de l'outil qualité axées sur les relations des acteurs de Pôle emploi



Source : inspiré du modèle de David (1996) sur l'innovation managériale

A la phase initiale de déploiement, l'orientation du Système de management par la qualité est centrée sur une forme d'organisation des relations entre les services et les acteurs. Le degré de formalisation est élaboré sur des éléments partiels de l'outil tel que la cartographie des processus d'activités. Le degré de contextualisation est faible car les acteurs subissent des transformations de rôles dans leurs activités, mais la réciproque n'est pas effective. Les acteurs ne sont pas au départ, dans la phase de transformer l'outil. Ils subissent ou résistent aux transformations générées par l'outil. Pour illustrer cette phase, le schéma de contextualisation interne de l'outil qualité se traduit comme suit sur le modèle de David (1996).

Schéma 16 : Contextualisation interne du Système de management par la qualité en phase initiale de déploiement



Les effets à plus long terme (phase 2011-2013) de l'outil sur les acteurs et l'organisation, sont abordés dans la section II de notre développement.

3. Evolution du processus managérial du Système de management par la qualité de 2009 à 2012

C'est dans le cadre de la convention tripartite entre l'Etat, l'Unedic et Pôle emploi, que l'articulation entre le dispositif instrumenté Système de management par la qualité et la diffusion du changement intra organisationnel s'opère au sein de Pôle emploi. Il s'agit maintenant, de souligner la mise en usage du Système de management par la qualité, à Pôle emploi, et d'apprécier les usages faits par les acteurs afin de comprendre la dynamique de cet outil de gestion. Nous observons le processus chronologique que cet organisme public a suivi de la première convention tripartite de 2009 à la deuxième convention tripartite de 2012.

Tableau 25 : matrice chronologique du Système de management par la qualité à Pôle emploi de 2009 à 2013

| | Avant 2009 (date de la fusion ANPE/ Assedic) | De 2009 à 2013 à Pôle emploi Guadeloupe |
|--|--|--|
| 1. Substrat formel | Depuis 2000 , existence d'un système de management par la qualité dans les Assedic fondé sur la norme ISO 9000. ANPE : système de management par la qualité à l'état embryonnaire (des outils existent cf. philosophie gestionnaire) mais sans formalisation. | Le référentiel des activités est adapté à la nouvelle cartographie et aux fiches processus métiers, le référentiel est réduit à sept engagements de service commun. |
| 2. Philosophie gestionnaire | Dès 1994 : les Assedic se lancent dans une démarche Qualité (qualité interne puis externe) aboutissant en 2000 à l'adoption de la norme ISO 9000 En 1999 l'ANPE initie une démarche qualité (qualité interne uniquement) mais en 2006 l'ANPE interrompt sa veille qualité. | En 2009 , le pilotage de l'activité est orienté vers la performance impliquant la définition et le suivi d'indicateurs communs. En 2010 , les outils qualité et le déploiement du système de management par la qualité sont normalisés. Le système de management par la qualité met en interactivité qualité, management et métiers. |
| 3. Simplification du rôle des acteurs (managers, agents, service qualité, services support) | Dès 1993 les Assedic créent une équipe de contrôleurs internes * L'identité professionnelle ex-Assedic repose sur l'expertise gestion des droits des allocataires En 2000 , l'ANPE renforce l'encadrement des équipes professionnelles mais le contrôle interne demeure basique. Il y a peu de lien entre services supports et services production * L'identité professionnelle ex-ANPE repose sur l'expertise sectorielle emploi des demandeurs d'emploi / besoins en recrutement des entreprises | Post fusion, on observe un rejet collectif de la simplification des rôles des agents pour le bon fonctionnement du système de management par la qualité (redéfinition métiers/activité) → Les agents rejettent majoritairement l'unification des processus métiers de production liés à la qualité et au SMQ → Les managers mènent des actions de réajustements à l'échelle locale pour satisfaire les indicateurs-clés de performance Face à ce rejet, des adaptations sont réalisées en 2010 : 2010 , des contrats internes « clients-fournisseurs » sont établis entre services supports et service production 2010 , le projet du conseiller unique est abandonné (expertise métier d'origine + formation aux fondamentaux du métier réciproque) 2011 : Projet entretien unique d'inscription - EID : expertise placement + info premier niveau en indemnisation. 2012-2013 : Le référentiel unique métiers et compétences est diffusé. Phase transitoire de formation « double compétences » pour les agents volontaires. |

L'évolution de l'outil de gestion de la qualité est impulsée par la direction qui en a l'entière responsabilité. Pôle emploi s'appuie sur le principe du Management Stratégique Intégré qui repose sur un système de gestion qui comprend des orientations et des plans stratégiques mais également le développement d'un système de contrats définissant les objectifs immédiats de l'action et l'espace de liberté de chaque acteur. Ce plan stratégique est pluriannuel. Dans le cadre du développement d'une culture de résultat, des démarches sont menées visant à la responsabilisation des individus et de l'encadrement. La mise en œuvre stratégique se décline selon trois étapes classiques :

- l'identification des problèmes (les enjeux stratégiques) ;
- l'analyse des problèmes et la proposition de solutions (les plans d'actions) ;
- le choix de solutions.

Le déploiement chronologique du dispositif qualité passe par l'installation d'un pilotage par la performance et une remobilisation de la ligne managériale de proximité.

Tableau 26 : matrice chronologique de la diffusion du Système de management par la qualité à Pôle emploi sous l'angle de la responsabilité de la direction

| Composante du Système de management par la qualité Responsabilité de la direction (évolution du système) | | |
|--|--|--|
| 2009-2010 | 2011-2012 | 2013 |
| 2009 : Installation d'un pilotage de l'activité par la performance qui s'appuie sur le suivi d'indicateurs et du budget | 2012 : lancement du plan stratégique Pôle emploi 2015 | 2013 : suite du déploiement du plan stratégique et remobilisation de la ligne managériale de proximité. |

La vision stratégique de la direction se traduit au niveau opérationnel par le renforcement du management des ressources humaines. L'élément humain est au cœur de la démarche qualité et de la diffusion du système qualité. Les ressources humaines subissent une reconfiguration en vue de les rendre plus performantes. Cette interaction se réalise dans un climat de tension voire de peur en raison de la re-conceptualisation des métiers qu'elle implique. Aussi, le tableau suivant met en évidence cette tension qui se caractérise par un sentiment de « flicage » sur la période 2009-2010, puis en 2011, la révision des projets aboutit à un compromis sur le contenu des métiers qui permet de réaliser d'un référentiel métier commun aux filières métiers en 2013.

Tableau 27 : matrice chronologique de la diffusion du Système de management par la qualité à pôle emploi sous l'angle du management RH

| Composante du Système de management par la qualité Management RH | | |
|---|--|--|
| 2009-2010 | 2011-2012 | 2013 |
| <p>Il y a eu un rejet de la simplification des rôles des agents pour le bon fonctionnement du Système de management par la qualité (redéfinition métiers/ activités).</p> <p>→ Les agents rejettent majoritairement l'unification des processus métiers de production pour répondre aux objectifs liés à la qualité et Système de management par la qualité. Une méfiance se développe envers l'accentuation du contrôle interne perçu comme du « flicage » par les représentants syndicaux.</p> <p>Le projet de conseiller unique initié est abandonné en 2010 (volonté de refonte de l'expertise métier d'origine avec fondamentaux du métier réciproque).</p> | <p>Le service RH accentue les actions de développement des compétences et de formations</p> <p>2011 : Le projet de conseiller unique est remplacé par le projet d'entretien unique d'inscription (EID) à réaliser par les agents ex ANPE deux fois plus nombreux (expertise placement)</p> <p>Un premier niveau de formation en indemnisation est ouvert aux conseillers emploi. Les agents experts ex Assedic sont mobilisés pour liquider les demandes de droits.</p> | <p>Le référentiel métier commun aux filières emploi et gestion des droits est créé et diffusé.</p> <p>Les entretiens professionnels annuels sont généralisés pour tout le personnel mais ne sont pas obligatoires.</p> |

En juin 2012, un conseiller de l'emploi précisait en entretien : *Je pense que l'accompagnement est au cœur du métier placement qui est le mien. Je fais de mon mieux pour faire progresser le demandeur d'emploi dans ses recherches ou dans son projet. Ce verbatim illustre l'attachement en terme de posture qui caractérise chaque métier et qui explique le rejet majoritaire du personnel face au projet de fusionner les différentes filières professionnelles.*

4. Evolution de la délivrance du service d'une convention tripartite à l'autre

Cette recherche s'inscrit dans une démarche dite « de processus » et vise en conséquence à mettre en évidence le comportement de l'objet de recherche dans le temps. Les objectifs de chaque convention diffèrent en fonction du contexte.

Tableau 28 : comparatif des conventions tripartites post-fusion

| 02/04/2009 : 1 ^{ère} convention tripartite Etat/Unedic/ Pôle emploi | 11/01/2012 : 2 ^{ème} convention tripartite Etat/Unedic/ Pôle emploi |
|--|--|
| Objectif de réussite de la fusion ANPE/Assedic Installation d'un réseau d'agences assurant à la fois les missions d'indemnisation, placement et accompagnement. | Personnalisation de l'offre de service aux demandeurs d'emploi et aux entreprises Actions en proximité avec les territoires Redéploiement des moyens vers l'accompagnement des demandeurs d'emploi |

Les conventions pluriannuelles permettent de cadrer les objectifs prioritaires de la stratégie de Pôle emploi et de procéder à des réajustements d'une convention à l'autre. Celle de 2012-2014 se centre sur l'évolution de l'offre de service, à la déconcentration des gestions des unités d'agences tout en renforçant l'effort d'optimisation des moyens.

Encadré 11 : La convention pluriannuelle entre l'Etat, l'Unedic et le Pôle emploi

1. La convention pluriannuelle conclue entre l'Etat, l'Unedic et Pôle emploi définit les engagements de chacun des signataires au regard de la situation de l'emploi et au vu des moyens prévisionnels qui seront alloués. La nouvelle convention pluriannuelle 2012-2014 (...) a été signée le 11 janvier 2012.
2. **Cette convention tire les enseignements de la première phase de création et d'installation de Pôle emploi et souligne les progrès accomplis. Elle inscrit également Pôle emploi dans une nouvelle phase de son développement au service à la fois des demandeurs d'emploi et des entreprises. Elle fixe en particulier trois priorités :**
 - la personnalisation de l'offre de services pour les demandeurs d'emploi et pour les entreprises ;
 - une proximité plus forte avec les territoires et une plus grande déconcentration ;
 - la poursuite de l'effort d'optimisation des moyens.
3. C'est une étape importante dont la déclinaison opérationnelle sera fondée sur une méthode qui associe largement la ligne managériale et les agents.

Source : <https://intranet.pole-emploi.fr/portail/la-convention-tripartite-@/portail/generic.jspz?type=inarticle&id=15485> - Article du 19/01/2012 publié sur l'intranet Pôle emploi

Pour la réalisation du service, les points de repère reposent sur la responsabilité, l'engagement et le contrat entre les parties prenantes concernées par la délivrance de services tant en interne qu'en externe. Ce triptyque « responsabilité, engagement, contrat » a pour effet de faire évoluer la réalisation de service sous couvert de délégation de gestion et d'autonomie des acteurs locaux. Le tableau suivant souligne l'évolution chronologique de ces dimensions tant au niveau de la qualité du service rendu, qu'au niveau de l'homogénéisation des processus métiers, la formalisation de la relation interne client-fournisseur, la délégation de gestion aux unités d'agences et l'autonomisation des conseillers conjointement à un appui renforcé des managers de proximité.

Tableau 29 : Matrice chronologique de la diffusion du Système de management par la qualité à Pôle emploi sous l'angle de la réalisation du service

| Composante du Système de management par la qualité Réalisation du service | | |
|--|---|---|
| 2009-2010 | 2011-2012 | 2013 |
| <p>Le Système de management par la qualité propulse une interactivité qualité/management/métiers en vue de garantir la qualité du service rendu et sécuriser les processus métiers. La relation du réseau avec les fonctions support est accentuée en interne sous la forme client/ fournisseur.</p> <p>De nouvelles valeurs et des engagements de service simplifiés contribuent à la quête d'une culture commune.</p> <p>Pôle emploi valorise ses services auprès des clients et partenaires.</p> | <p>Le réseau d'agence est responsabilisé par l'accentuation de la délégation de gestion aux directions d'agences locales.</p> | <p>Les conseillers sont orientés vers une autonomisation dans leurs activités. La régulation de contrôle est renforcée par la ligne managériale de proximité.</p> |

L'évolution de l'outil référentiel des engagements de service s'articule sur les points de repère de type « formalisation-suivi-analyse ». Les engagements de service se simplifient en 2013 en lien avec la nouvelle offre de service impulsée dans le cadre d'un plan stratégique. Sur l'intranet de l'institution, en juin 2013, il est précisé à ce propos que « l'objectif recherché est une amélioration sensible du service rendu et de la relation de service pour modifier positivement l'image de Pôle emploi en termes d'organisation, de résultats, de performance, d'efficacité et d'innovation ».

Cinq engagements qualité envers les demandeurs d'emploi et les entreprises sont établis :

- Accueillir et s'informer avec attention ;
- Faciliter les inscriptions et informer rapidement sur les droits et devoirs ;
- Accompagner vers l'emploi de manière personnalisée ;
- Mobiliser des candidats afin de faciliter les projets de recrutement ;
- Ecouter pour améliorer ses services.

Tableau 30 : Matrice chronologique de la diffusion du Système de management par la qualité à Pôle emploi sous l'angle du contrôle et de l'amélioration.

| Composante du système de management par la qualité Contrôle et amélioration | | |
|--|--|--|
| 2009-2010 | 2011-2012 | 2013 |
| <p>2009 constitue une période de transition avec la volonté de maintenir une qualité de service et d'assurer le rapprochement des équipes et des collaborateurs.</p> <p>2010 est l'année d'installation de la démarche qualité avec l'objectif de satisfaction des clients. Le certificat ISO 9001 version 2008 avec 7 engagements de service est attribué. Une refonte du RCMA (référentiel contrôle/maîtrise des activités) est réalisée en lien avec la nouvelle cartographie et les fiches processus métiers, le référentiel des engagements de service commun, le manuel qualité...</p> <p>2010 : Les contrats internes « client-fournisseur » entre services support et services production sont actés.</p> | <p>2011-2012 sont des années de stabilisation de la démarche qualité.</p> <p>Le système qualité est installé comme outil de pilotage pérenne avec la consolidation de l'organisation et l'approfondissement de l'offre de services aux clients.</p> <p>→Managers mènent des actions de réajustements à l'échelle locale pour satisfaire les indicateurs-clés de performance</p> | <p>La simplification du suivi des indicateurs est recherchée en réduisant leur nombre. Ceci facilite les actions d'ordre qualitatif. La direction incite les managers de proximité à intensifier le suivi et l'appui de leurs équipes.</p> |

Cette approche restitue une place importante aux acteurs clés dans l'organisation et parties prenantes dans le Système de management par la qualité. L'innovation organisationnelle constitue un changement particulier qu'il faut parvenir à faire accepter et adopter par les employés. L'innovation est un thème largement approfondi dans la recherche : analyse de ses mécanismes de diffusion traduits en succès ou échec (Akrich, Callon et Latour, 2006), structure et dynamiques des innovations managériales (David, 1996), innovation se traduisant au travers d'instruments de gestion en interaction avec l'organisation (Hatchuel, Weil, 1992).

B. ANALYSE INTERPRETATIVE : EMERGENCE DE CINQ DIMENSIONS DE LA DYNAMIQUE D'ACCEPTATION DU CHANGEMENT PAR L'OUTIL QUALITE

Nous allons montrer en quoi sur certains points, le rapport des agents est contraignant à l'usage de l'outil qualité en phase initiale de déploiement. Lors de l'implantation de l'outil, l'apprentissage collectif se construit progressivement. Nous reposons d'abord notre interprétation sur l'analyse des notes d'observation du terrain. Les grilles catégorielles issues des entretiens avec les conseillers alimentent notre argumentation sur la résistance ou la lassitude du changement qu'ils expriment. Enfin, l'élaboration d'une matrice permet

de synthétiser les phases critiques du déploiement de l'outil qualité dans son rapport avec les acteurs et les procédures.

En complément des résultats des entretiens recueillis au sein de tableaux matriciels, les observations et l'analyse des activités en termes de tâches et leurs enchaînements, le moment et l'endroit de réalisation, ainsi que les entretiens individuels ont aidé dans la compréhension de la réalité du travail. Cela a permis de mettre en évidence quelques constats :

- l'existence d'une attente forte des conseillers en termes d'appui et d'accompagnement dans la réalisation de leurs activités ;
- des différences radicales entre les différentes catégories de salariés venant des opérateurs distincts Assedic et ANPE, en termes de métiers, repères historiques sur l'organisation du travail, management et mode de fonctionnement, culture, organisation physique des espaces et des postes de travail, relation avec les demandeurs d'emploi. Le socle commun des groupes professionnels est le demandeur d'emploi qui constitue l'objet du travail, comme le soulignait déjà le rapport final du déploiement des sites mixtes en 2009 à la Réunion, (Cabinet Technologia SAS) ;
- une évolution des métiers par le biais de la poly compétence en plus de la polyvalence généraliste déjà prégnante au niveau des conseillers de la filière emploi (ex-ANPE).

D'autres domaines sensibles ont émergé de l'observation et des entretiens :

- la communication et la transmission des informations ;
- les méthodes d'évaluation de la qualité du travail (contrôle interne) ;
- la gestion de la relation client (demandeurs d'emploi et entreprises) dans le contexte du système de management par la qualité.

L'apprentissage est généré à l'usage et une partie du personnel adhère à un code de bonne conduite symbolique généré par les prescriptions ainsi qu'à un processus d'accoutumance du personnel. L'effet d'apprentissage concerne également le corps des conseillers à qui il est demandé plus de créativité et d'innovation dans l'exercice de leur fonction. Ils ne sont plus de simples exécutants mais des décisionnaires dont les choix doivent être supervisés néanmoins par leur hiérarchie directe. Cette évolution s'est accompagnée de l'élaboration d'un référentiel des métiers commun aux filières emploi et gestion de droits, après d'âpres discussions avec les instances syndicales nationales. Le champ d'actions et la créativité demandée aux conseillers doit donc se réaliser dans un

« cadre maîtrisé » qui est le référentiel des métiers. Ce système de contrôle managérial vise « à faire la lumière sur les activités de chacun » (Alvarez, 2006).

La grille catégorielle des conseillers ex-ANPE met en exergue le rapport contraignant de ce groupe professionnel à l'égard du Système de management par la qualité. Dans une conduite de changement, il est nécessaire de se questionner sur la perception des acteurs : pourquoi ils auraient intérêt à changer et pourquoi ils auraient intérêt à ne pas changer, pourquoi sont-ils attachés à leurs pratiques actuelles et leurs routines, quel pouvoir cela leur donne, pourquoi ont-ils intérêt à s'opposer à ce changement, qu'est-ce qui peut faire que leur intérêt est d'abandonner ces routines ? Le rapport au Système de management par la qualité se révèle d'autre part contraignant dans la mesure où il pose le problème de l'effort d'adaptation par les acteurs dans un cycle perpétuel d'évolutions des activités. La contrainte se pose aussi sur la question de l'appropriation de ce Système de management par la qualité. Pour illustrer ces problématiques, nous synthétisons au sein de la matrice interprétative, les idées exprimées de manière redondante par les acteurs interrogés entre 2011 et 2012. Cela donne le résultat qui suit :

Tableau 31: Extrait de la grille catégorielle des conseillers ex ANPE issue de la phase exploratoire de 2011

| | Opinion/ Jugement/ Représentations : descripteurs liés à la perception des acteurs sur l'impact du SMQ | Faits/ Pratiques : descripteurs liés aux pratiques d'usage et d'actions liées au SMQ |
|---|--|---|
| Réseau/ Conseillers filière emploi | Rôle descendant du manager de proximité (fait appliquer les règles de la direction) Contexte de changement permanent et déstabilisant Désintérêt du contrôle interne Situation de travail inconfortable et fragilisation de la posture professionnelle du conseiller Quête de sens du travail à réaliser Prédominance des identités professionnelles en situation d'accompagnement des usagers Communication managériale trop orientée sur les chiffres Relations clients plus tendues Démotivation Qualité insuffisamment intégrée Préserver la délivrance d'un service public | Rigidité des procédures descendantes et très règlementaires Rigidité organisation du travail Faibles marges de manœuvre du conseiller Apprentissage insuffisant Manque d'harmonisation des pratiques Moyens limités défavorables à la qualité Complexifications des tâches Contraintes de saisies systématisées dans le S.I. Fortes évolutions du S.I. Repère des engagements de service Tensions générées par la non appropriation Solutions de contournement Collaboration nécessaire avec les autres experts gestion droits Partenariat à fiabiliser |

L'adaptation se révèle un effort particulièrement fort dans un cycle perpétuel d'évolution des activités. S'agissant de l'effort d'adaptation que les acteurs perçoivent,

changer c'est s'adapter à l'évolution née du contexte. Face au changement rapide (fusion, nouveau dispositif de gestion notamment), la nécessité d'une adaptation constante entraîne des douleurs de toutes sortes : psychologiques, psychiques, cognitives, structurelles et organisationnelles. L'idée d'adaptation à l'environnement est pour certains individus, insoutenable et inenvisageable du point de vue de la place qu'ils occupent dans la structure. Accepter le changement, c'est mettre en péril le « cocon » que la structure tisse autour d'eux et qui leur empêche d'imaginer toute évolution possible sans remettre en cause les routines dans lesquelles ils se sont réfugiés, ce « bien-être organisationnel » à défendre à tout prix (Pesqueux et Triboulois, 2004).

La notion de changement est chargée d'une dimension affective pouvant être à l'origine du développement de l'anxiété voire de phobies à dimension individuelle ou sociale (Pesqueux et Triboulois, 2004). La latitude accordée aux managers et conseillers de Pôle emploi provoque des craintes de certains pour se protéger de ce changement de posture professionnelle qui va à contre-courant de la posture bureaucratique rattachée à l'image du service public. En effet, « une incertitude plane sur l'introduction de la mesure chiffrée de l'action de chacun » (Gauthier et al., 1975, p.27, cité par Alvarez, 2006).

Sur la question de l'appropriation du système qualité, elle se heurte aux repères professionnels des acteurs en termes de sens donné. Avec l'objectif de rendre concrète la relation acteurs/organisation/dispositif de gestion, nous nous sommes intéressés à la fois aux acteurs en charge du management de l'action et donc de la conduite du changement, tout autant qu'aux acteurs exécutants.

Un conseiller emploi précisait en 2012 : *Je n'aime pas le terme client. Je suis au service de l'usager. On a rien à vendre et le demandeur d'emploi ne s'inscrit pas par plaisir au chômage. Certains le vivent comme une souffrance, comme dans le cas des licenciements économiques. Il y a des personnes qui ont une vingtaine d'années d'expérience dans la même entreprise, et c'est un choc de devoir venir à Pôle emploi pour la première fois de leur vie. Je n'ai donc pas une vision marketing de notre public. C'est ma fibre sociale qui me guide pour aider ces gens fragilisés par la perte de leur emploi.*

A l'appui de ces éléments contextuels, nous pouvons enrichir notre grille d'analyse des processus d'apprentissage de nouveaux rôles lors de l'introduction du Système de management par la qualité, en développant le troisième point relatif au cheminement de l'outil par rapport à l'organisation et les effets sur la prise de rôles (Desmarais, 2002, p.306). Nous abordons donc les effets de l'implantation de l'outil qualité à Pôle emploi.

Pour réaliser la matrice synthétisant l'influence de l'implantation de l'outil qualité sur le changement organisationnel à Pôle emploi, le point de départ a été de se focaliser sur les dilemmes (plutôt que sur les contraintes) que cette implantation a générés. Ces dilemmes ont été classés suivant la triade « structure-procédure-climat ». Cette matrice est limitée aux changements qui ont provoqué des frictions et des déséquilibres, et donc les cas de non-changements en sont exclus (Miles, Huberman, 2003, p271). Ce travail analytique est inférentiel et a nécessité de faire le lien avec les notes d'observation de terrain en plus des données des entretiens. La matrice est présentée ci-après.

Schéma 17 : matrice de l'effet de l'implantation du Système de management par la qualité sur le changement organisationnel

| Phases | Structure du dispositif qualité et Procédure qualité mise en place | Acteurs et climat au travail |
|---|---|--|
| Phase de dilemme, frictions, déséquilibre | Existence d'outils qualités différents (référentiels et processus d'activité) et d'usages inégaux (engagement de service) à l'ANPE et aux Assedic Harmonisation partielle des pratiques qualité qui ne sont pas sous contrôle (retard pris dans la mise en place du contrôle interne au niveau des agences) | Opposition des agents selon leur statut (public ou privé) et leur appartenance institutionnelle (experts emploi pour les ANPE et experts gestion des droits pour les Assedic) |
| Phase de problème, d'appropriation et d'apprentissage | Les managers arrivent difficilement à concilier la qualité et la performance et ont recours à des stratégie de contournement pour prioriser la performance. Subsistance de la dualité des pratiques qualité entre les experts emploi et les experts gestion des droits. Les managers n'arrivent pas à déployer le contrôle interne. | Les conseillers vivent la démarche qualité comme un moyen de « flicage » de leurs activités. Le groupe expert est déstabilisé générant une démotivation. Tensions dans la relation client. Dégradation sociale du climat lié à une inégalité d'évolution des carrières selon le statut des agents |
| Phase d'adaptation, de médiation | La direction réalise des audits internes de plusieurs agences du réseau et met en place un plan de rattrapage du contrôle interne. Au niveau des services supports: organisation de réunions d'harmonisation des pratiques du contrôle interne et mutualisation ponctuelle du traitement des dossiers de contrôle | Les managers jouent un rôle d'appui et de suivi accentué des activités des conseillers. L'organisation du travail est assouplie : instauration de plages autogérées par les conseillers pour plus d'autonomie |
| Décisions stratégiques et évolutions organisationnelles | Arbitrages rendus dans le plan stratégique « Stratégie Pôle Emploi 2015 » avec prise en compte des freins dus au contexte local et report du chantier qualité à 2014 Evolution et fusion des SI pour harmoniser le traitement des dossiers clients Diffusion d'un nouveau référentiel métiers commun au personnel | Augmentation de la confiance accordée par la direction : plus d'autonomie et de responsabilisation des managers de proximité. Volonté de dialogue social apaisé: élargissement des entretiens professionnels annuels aux agents sous statut public |

Cette matrice dynamique montre que la structure du dispositif qualité n'est pas totalement appropriée par les acteurs. Dans notre design de recherche nous avons délimité

trois périodes qui chronologiquement partent de l'implantation du système de management par la qualité jusqu'à son réajustement :

- la période 2009-2010 correspondant à l'implantation et la mise en œuvre du système de management par la qualité et de ses outils (référentiels processus, engagements) ; le **substrat technique** du dispositif de gestion est mis à l'épreuve car c'est une phase de dilemme, de frictions et de déséquilibre. L'héritage qualité inégalement mobilisé dans les anciennes institutions ANPE et Assedic ralentit la mise en œuvre du volet du contrôle interne inhérent au système de management par la qualité à Pôle emploi. Les failles techniques renvoyant au substrat technique du dispositif, favorisent la défiance des agents de base notamment en Guadeloupe, où ils se replient sur leur statut, reliquat de leur appartenance à leur ancienne institution, public pour l'ANPE, privé pour les Assedic. C'est majoritairement la ligne managériale ex ANPE qui use de son droit d'option valable deux ans, pour adhérer au statut privé moyennant une prime d'ancienneté en sus. La fusion des personnels et l'instauration du Système de management par la qualité bousculent la répartition des métiers. La recherche de performance et de qualité qu'incarne cet outil de gestion, entraîne une redistribution des rôles professionnels, perçue comme une mise en danger par le personnel. Les habilitations de certains actes professionnels sont retirées aux agents très expérimentés qui en avaient le privilège. Les habilitations sont redistribuées aux seuls managers pour une mise en conformité avec le cadre règlementaire du système de management par la qualité sanctionnable par les auditeurs externes et la Cour des Comptes. L'adaptation du personnel à ce dispositif rénové prend du retard dès la phase d'implantation.
- la période 2011-2012 correspondant à l'évolution des pratiques et des représentations ; Le système de management par la qualité connaît une phase problématique d'appropriation et d'apprentissage incomplets. Les procédures ne permettent pas encore une harmonisation totale de la qualité de traitement des dossiers clients. Le climat marqué par une double dualité d'expertise métiers (placement, indemnisation) et statutaire (statut public et privé), porte les tensions et la démotivation d'une partie du personnel. La **philosophie gestionnaire** de ce dispositif se heurte à la vision du personnel. Malgré les progrès portés par l'outil qualité, l'agent de base se voit limité dans son champ d'actions en raison de la redéfinition de ses tâches générées par l'évolution du système informatique notamment. Cette perte d'identité et de pouvoir de décision dans son activité, entraîne des perceptions négatives entravant de ce fait le bon déroulement de l'outil installé (Haefliger, 2000) ;

- la période 2013-2014 correspondant aux transformations à l'usage du système de management par la qualité de l'ordre de la symbolique de socialisation et de régulation sociale. C'est la phase d'adaptation et de compromis permettant de trouver un consensus entre les acteurs pour s'approprier l'outil qualité. Des réunions d'harmonisation des pratiques, notamment pour le contrôle interne, permettent de faire progresser l'appropriation de l'outil. Les managers doivent accentuer leur mobilisation auprès des agents apprenants en les accompagnants dans leurs activités. Une régulation s'opère par l'assouplissement de l'organisation du travail des conseillers autour de plage autogérées et un appui accentué des managers de proximité eux-mêmes de plus en plus responsabilisés pour prendre des décisions au plus près du point de distorsion. **Le système de rôle est bien simplifié** dans la logique de la structure ternaire de tout outil de gestion, avec d'un côté les exécutants confortés vers une autonomisation des tâches, et les encadrants vers une affirmation de leur rôle d'encadrement. Les dispositions prises par la direction à compter de fin 2012 ont accentué le rôle des managers de proximité pour légitimer le système qualité auprès des agents. Cette relocalisation des décisions permet aussi plus de réactivité dans un souci d'apaisement du dialogue social. Ces dispositions freinent la dépréciation de la valeur d'usage de l'outil au vue de cette amélioration du processus d'appropriation et des comportements plus positifs générés par l'outil (Martineau, 2012). Le substrat technique du Système qualité est ainsi revalorisé dans son essence.

Cette articulation entre les trois phases correspond à l'approche analytique d'Alvarez (2006) sur le changement organisationnel et la production de discours managérial. Pour chaque phase, un élément de la structure ternaire du système de management par la qualité est particulièrement mobilisé favorablement ou défavorablement. La structure ternaire du dispositif permet de comprendre le phénomène de l'intérieur pour appréhender les significations, les motivations et les intentions des individus. Le dispositif existe par l'usage qui en est fait de l'organisation. Nous voyons que l'outil transforme les relations existantes entre les individus et le fonctionnement de l'organisation.

Dans ces trois phases, nous retrouvons ainsi les cinq dimensions émergentes des matrices thématiques individuelles : légitimité, adaptation, appropriation, apprentissage et régulation. Nous observons également que ce dispositif de gestion agit sur le contexte, transforme l'information en données sociales et organisationnelles, organise les rapports sociaux. C'est ce qui donne sa fonction et son sens. Pour autant, le changement ne dépend pas seulement de l'outil mais implique aussi les interactions humaines autour de cet outil

au travers de relations de collaboration ou de défiance. Il y a une réelle interaction entre l'outil et l'individu d'un sens comme de l'autre.

SECTION II.

L'OUTIL QUALITE, PRINCIPAL VECTEUR DE CHANGEMENT VERS UNE CULTURE COMMUNE IMPLIQUANT LE TRIPTYQUE D'ACTEURS POLE EMPLOI- EX ASSEDIC- EX ANPE

La présente section a pour objectif d'expliquer le phénomène de changement impulsé par le Système de management par la qualité en mobilisant les acteurs autour de représentations partagées. Pour opérer cette analyse, il faut lier les explications données par les personnes que nous étudions aux explications que nous développons en tant que chercheurs (Miles et Huberman, 2003, p.257). A l'opposé de la démarche d'analyse de contenu, la procédure d'interprétation des résultats fournit une lecture globale des données en éclairant et en complétant ses conclusions à la lumière des objectifs de l'étude. Il s'agit de dépasser les résultats premiers et immédiats de l'enquête (les propos des entretiens ou les comportements observés), et de proposer des recommandations (cas des études en milieu professionnel) ou d'élaborer des modèles théoriques (cas des recherches académiques).

L'analyse qualitative est un instrument approprié pour établir la causalité et les effets qui en résultent car que ce soit pendant ou après le recueil de données, elle cherche constamment à rapprocher données et explications, à comprendre pourquoi tels événements se déroulent de telle façon et comment les personnes sur les sites expliquent le pourquoi des événements (Miles et Huberman, 2003, p265).

S'agissant de notre étude à Pôle emploi sur le Système de management par la qualité la logique processuelle retenue permet « d'explorer les facteurs de réussite ou, a contrario, les zones de blocage auxquels pourrait se confronter l'instrumentation » (Drevet, Lande et Portal, 2012). En se centrant sur les usages des outils de gestion, nous dépassons l'opposition conception-usage pour nous centrer sur des phénomènes de notre cadre théorique par les instruments : la conception à l'usage et l'appropriation des outils (de

Vaujany et Grimand, 2005), la dynamique de l'action collective à l'usage de l'outil (Lorino, 2005).

A cet effet, la construction d'une matrice (Miles et Huberman, 1983) permet de visualiser la dynamique du changement organisationnel entre 2009 et 2012 résultant de l'implantation du Système de management par la qualité. Elle met en avant les phases critiques du déploiement expliquant la résistance des acteurs au changement porté par l'outil qualité.

A. APPRENTISSAGE COLLECTIF AUTOUR DE L'OUTIL QUALITE FAVORISANT LES REPRESENTATIONS PARTAGEES ET UNE CULTURE COMMUNE A POLE EMPLOI GUADELOUPE

L'objectif de cette sous-partie est de recontextualiser le cheminement de l'outil qualité en lien avec les perceptions et actions des acteurs.

Nous avons vu au cours de notre étude, que de nombreuses interactions entre l'outil et les acteurs, ont finalement abouti à la transformation de l'outil et la traduction de la philosophie gestionnaire dont il est porteur. Ces interactions sont porteuses d'apprentissage de nouveaux rôles et de nouvelles pratiques consensuelles mais dans un cadre maîtrisé. Pour éviter que le processus d'implantation du Système de management par la qualité ne soit bloqué, un consensus articulé sur une régulation équilibrant des libertés d'actions accordées aux agents et une contrepartie d'accompagnement et de contrôle accru des activités par les managers encadrants.

1. SYNTHÈSE DES RESULTATS SUR LES TROIS PHASES DE CHEMINEMENT DE L'OUTIL QUALITE DANS L'ORGANISATION DE POLE EMPLOI

A travers la synthèse des résultats du premier objectif de la recherche relatif à la perception des acteurs (le comment), il convient de chercher à **cerner et comprendre la perception des acteurs** vis-à-vis du rôle du dispositif de gestion système de management par la qualité au sein de l'organisation Pôle emploi.

Cette synthèse est réalisée à partir des données discursives reliées à l'arbre thématique et aux dimensions issues des grilles catégorielles (phase exploratoire de questionnaires et entretiens libres) et des matrices individuelles (vagues d'entretiens semi-directifs). Pour

affiner l'analyse, celle-ci intègre les cinq dimensions émergentes des trois phases du déploiement du dispositif de gestion qualité qui ont émergé lors de notre investigation exploratoire : la régulation, la légitimité, l'adaptation, l'appropriation et l'apprentissage.

Nos résultats, basés sur 20 questionnaires et sur 43 entretiens menés auprès du personnel et de la ligne managériale, mettent en évidence des représentations ambivalentes à la fois des facteurs de contexte (internes et externes) et des facteurs liés au processus de mise en œuvre ainsi qu'au contenu intrinsèque du système de management par la qualité. La réticence au changement des agents mise en évidence dans notre étude est analysée sous le prisme de l'équivocité du changement proposé. L'ambiguïté, fondée sur un manque de sens commun, se distingue de l'incertitude qui repose sur un manque d'information.

L'ambivalence des représentations explique la difficulté d'anticiper les comportements des acteurs du changement. En effet, selon le paradigme interprétatif, la réalité organisationnelle est une construction sociale (Berger, Luckmann, 2006), elle n'est pas objective mais subjective. C'est donc « un système socialement construit de significations partagées » (Burrell et Morgan, 1980) et en ce sens la réalité organisationnelle se construit progressivement à travers des interactions sociales des individus ajustant progressivement leurs idées et leurs perceptions.

Les idées-clés extraites des 43 entretiens et questionnaires sont recontextualisées selon les paramètres suivants :

- phases de déploiement du système de management par la qualité (phase 1, 2 et 3) ;
- questions de recherche concernées par chaque phase ;
- dimensions concernées (légitimité, adaptation, appropriation, apprentissage, régulation) pour chaque phase et questions de recherches rattachées.

Notre raisonnement partant de l'influence de l'outil sur les acteurs et l'organisation, le tableau de synthèse qui suit nous permet de resituer les questions de recherche dans les trois phases chronologiques prédéterminées en amont :

Tableau 32: Rappel des questions de recherche dans le processus de déploiement du SMQ

| Phases chronologiques | Questions de recherche liées | Dimension | Structure ternaire du dispositif |
|---|---|---|-------------------------------------|
| PHASE 1 : 2009-2010 correspondant à l'implantation et la mise en œuvre du système de management par la qualité et de ses outils (référentiels processus, engagements) | Q3, Appropriation du système de management par la qualité : les éléments influençant les pratiques adoptées par les agents | Problème de légitimité, d'adaptation, d'appropriation et d'adoption | Substrat technique |
| PHASE 2 : 2011-2012 correspondant à l'évolution des pratiques et des représentations | Q1, Perception et utilisation des agents et managers du système de management par la qualité dans leur réalité professionnelle ; Q2, Le système de management par la qualité, levier d'action pour la mise en place d'une culture commune partagée par les personnels issus de l'ANPE, des Assedic ou recrutés postérieurement à la fusion | Problème d'appropriation et d'apprentissage | Philosophie gestionnaire |
| PHASE 3 : 2013-2014 correspondant aux transformations à l'usage du Système de management par la qualité | Q4, Les méthodes de gestion et les tactiques appliquées par les managers pour légitimer ou adapter l'outil | Progrès dans la légitimité, l'adaptation, l'appropriation, l'apprentissage et la régulation | Simplification du système des rôles |

La structuration de l'arbre thématique autour de cinq thèmes permet de ventiler les idées-clés extraites des 43 entretiens et questionnaires selon les phases chronologiques prédéfinies de 2009 à 2014 :

- Environnement SMQ/Contexte externe/ Contrainte locale Guadeloupe
- Structure interne/ contenu SMQ
- Stratégie organisationnelle/ processus diffusion SMQ/ finalités SMQ
- Culture de l'organisation/ acteurs clé du SMQ
- Impacts SMQ

Pour exemple, le thème de la structure interne renvoie au sous-thème du contenu du Système de management par la qualité lequel regroupe des idées-clé extraites des entretiens et questionnaires. L'idée-clé d' « héritage de la démarche qualité » fait partie des contraintes et opportunités en lien avec les antécédents historiques.

Les agents interrogés se sont exprimés sur l'idée qu'ils se font du système de management par la qualité ; l'usage qu'ils font des outils de gestion de ce dispositif qualité, et rendent compte de leur rapport d'interprétation et de pratique du Système qualité.

Dans la phase 1 de 2009 à 2010, la matrice déduite de la question de recherche numéro 3 porte sur les facteurs influençant les pratiques adoptées par les agents dans l'appropriation du système de management par la qualité. Ils touchent à quatre dimensions. La fusion contrainte en période de crise économique suscite un effort d'adaptation plus important que prévu tant sur le plan de la gestion des ressources que sur la réorganisation du travail au sein des agences Pôle emploi. Au-delà de l'interprétation des tensions contextualisées en interne dans l'organisation, l'arbre thématique nous permet pour sa part, d'aborder la vision complémentaire du rapport des acteurs et de l'organisation avec l'environnement local. Cette vision externe enrichit l'interprétation des difficultés du déploiement du Système de management par la qualité à Pôle emploi Guadeloupe.

Le déploiement du dispositif de gestion qualité s'effectue alors que les interrogations du personnel portent sur leurs conditions de travail et les moyens disponibles pour poursuivre leurs activités sans trop de changement. L'appropriation est freinée par les résistances au changement. L'apprentissage ne génère que partiellement une harmonisation des pratiques.

Tableau 33 : Appropriation de l'outil qualité : les éléments influençant les pratiques adoptées par les agents

| Question de recherche ciblée | QR #3 | |
|---|---------------|---|
| Phase de déploiement du SMQ | Dimensions | Idées-clé les plus exprimées |
| 2009-2010 PHASE 1 de mise en œuvre du SMQ et de ses outils | Adaptation | <p>OUTIL : Contexte défavorable Usage des outils qualité</p> <p>ACTEURS : Déstabilisation par le changement Expertise métier Logique gestionnaire de résultats Partenariat (développer/fiabiliser) Relation client (tension/ renfort) Stratégie de la direction Solutions de contournement</p> |
| | Légitimité | <p>OUTIL : Application/ rejet des procédures Certification qualité</p> <p>ACTEURS : Partenariat (développer/ fiabiliser) Posture / discours manager Stratégie de la direction Sens au travail (quête/satisfaction) Relation client (tension/ renfort) Contexte défavorable (moyens) Appui service support</p> |
| | Appropriation | <p>OUTIL : Procédures (sécurisantes/ contraignantes) Usage S.I. (contrainte/ apport) Rigidité organisation du travail</p> <p>ACTEURS : Relation client Contexte défavorable (recours solutions de contournement)</p> |
| | Apprentissage | <p>OUTIL : Procédures (sécurisantes/ contraignantes) Changement répétitif S.I. (recours aux solutions de contournement)</p> <p>ACTEURS : Freins à l'usage des engagements de service Harmonisation partielle des pratiques</p> |

Dans la phase 2, de 2010 à 2011, les pratiques et les représentations des acteurs évoluent. La matrice déduite de la question de recherche numéro 1 sur la perception des

agents et des managers du SMQ sur leur réalité professionnelle, ramène aux dimensions d'apprentissage et d'appropriation. Cette évolution est marquée par des freins à l'usage que nous listons dans le tableau qui suit : l'applicatif informatique par exemple est instable car il est en perpétuel évolution, les procédures se multiplient pour sécuriser les activités réalisées.

Tableau 34 : Perception de l'outil qualité par les managers et les agents à l'usage.

| Question de recherche ciblée QR #1 | | |
|--|-----------------------------|--|
| Phase de déploiement du SMQ | Dimensions | Idées-clé les plus exprimées |
| 2010-2011 PHASE 2 d'évolution des pratiques et des représentations | Problème d'Apprentissage | OUTIL : Freins à l'usage outil engagement de service Changement répétitif du S.I. ACTEURS : Faible marge manœuvre agents Expertise métier Harmonisation des pratiques Appui service support Application/ rejet des procédures Motivation/ Désintérêt |
| | Problème d'Appropriation | OUTIL : Contraintes d'usage S.I. Usage des outils qualité Complexité ACTEURS : Application/ rejet des procédures Contexte défavorable (moyens) Motivation/ Désintérêt Expertise métier Déstabilisation par le changement Logique gestionnaire de résultats Faible marge manœuvre agents Rigidité organisation de travail Relation client (tension/ renfort) |

Toujours dans la phase 2, la matrice déduite de la question de recherche numéro 2 porte sur l'outil qualité en tant que levier d'action pour la mise en place d'une culture commune partagée par les personnels issus de l'ANPE, des Assedic ou recrutés postérieurement à la fusion. Ces résultats nous permettent d'avoir la vision des managers et des agents sous forme synthétique à propos de l'interaction du Système de management par la qualité sur leur réalité professionnelle. Les experts métiers ont l'opportunité d'élargir leur compétence sur le champ de la gestion des droits ou de l'emploi en complément de leur expertise professionnelle d'origine. Le système informatique est unifié pour faciliter le traitement

global du compte du demandeur d'emploi. Les procédures sont systématiquement formalisées et diffusées pour être connues de tous. Un nombre croissant d'agents suivent des formations pour acquérir la « double compétence indemnisation/placement » pour des motifs intéressés tels que l'évolution de carrière accéléré et l'acquisition de connaissances valorisantes pour se démarquer et devenir référent en la matière. Ainsi, l'outil de gestion qualité transforme les relations existantes entre les individus et le fonctionnement de l'organisation et amène à un partage en commun d'activités et de valeurs. Ce processus long et nécessaire devrait permettre une évolution vers une culture commune.

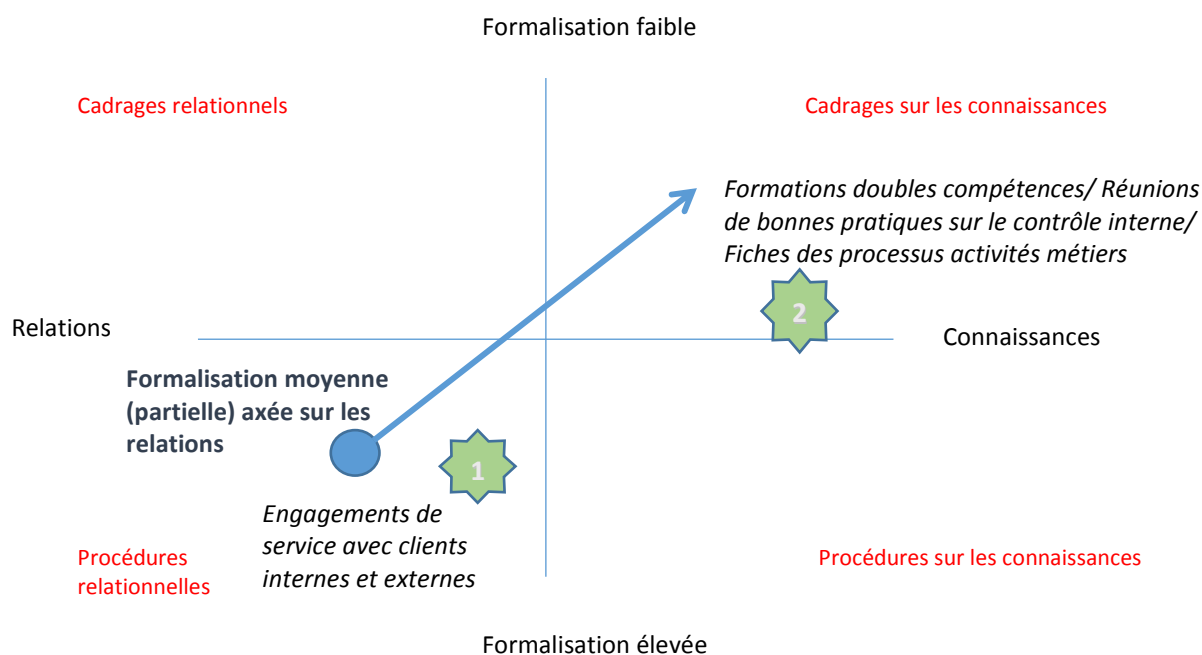
Tableau 35 : l'outil qualité, levier d'action pour une vision partagée des groupes professionnels

| Question(s) de recherche ciblée(s) QR #2 | | |
|--|---------------|--|
| Phase de déploiement du SMQ | Dimensions | Idées-clé les plus exprimées |
| 2011-2012 : PHASE 2 d'évolution des pratiques et des représentations | Adaptation | OUTIL : Usage des outils qualité Contexte défavorable ACTEURS : Relation client (renfort) Renfort expertise métier Partenariat (développer/ fiabiliser) |
| | Apprentissage | OUTIL : Procédure (simplification) ACTEURS : Harmonisation des pratiques Expertise métier (compétences) |
| | Appropriation | OUTIL : Procédure (simplification) Contexte (moyens) Usage S.I. (stabilisation) ACTEURS : Relation client (renfort) Expertise métier (compétences) Relation client (renfort) Marge de manœuvre agents Organisation du travail (souplesse) |
| | Légitimité | OUTIL : Contexte (moyens) ACTEURS Partenariat (fiabiliser) Sens au travail Relation client (renfort) |
| | Régulation | OUTIL : Usage des outils qualité ACTEURS : Expertise métier (influence) Marge de manœuvre agents Harmonisation des pratiques |

Le Système de management par la qualité constitue un levier d'action pour la mise en place d'une culture commune partagée par les personnels issus de l'ANPE, des Assedic ou recrutés postérieurement à la fusion.

En se référant au modèle de David (1996) sur l'innovation managériale, nous pouvons illustrer la phase 2 comme suit :

Schéma 18 : Phase 2 du déploiement du Système de management par la qualité



Dans la phase 3 de 2013 à 2014, la matrice déduite de la question de recherche numéro 4 fait référence aux méthodes de gestion et tactiques appliquées par les managers pour légitimer et adapter l'outil qualité. Cela ramène à redonner du sens auprès de l'action collective. Les cinq dimensions se manifestent dans cette phase. L'adaptation se caractérise par un compromis de la direction accordant une plus grande marge de manœuvre et d'autonomie aux conseillers, un renfort d'effectif de milliers d'agents formés sur les bases des deux champs d'expertise. Les processus des activités sont sécurisés par la planification et un suivi plus rigoureux par les managers de proximité dans le cadre du référentiel de processus. Le sens donné est celui de la quête de la performance récompensée en retour par des primes collectives (statut public) et des individuelles (statut privé). La fiabilisation du système informatique et la traçabilité des saisies permettent de mesurer la plus-value apportée par les agents dans l'accompagnement et le traitement des indemnités ou des aides financières allouées aux usagers et employeurs. Toujours au sein de la phase 3 de 2013 à 2014, la matrice déduite de la question de recherche numéro 4 porte sur les stratégies de gestion des managers pour faire utiliser les outils du Système de

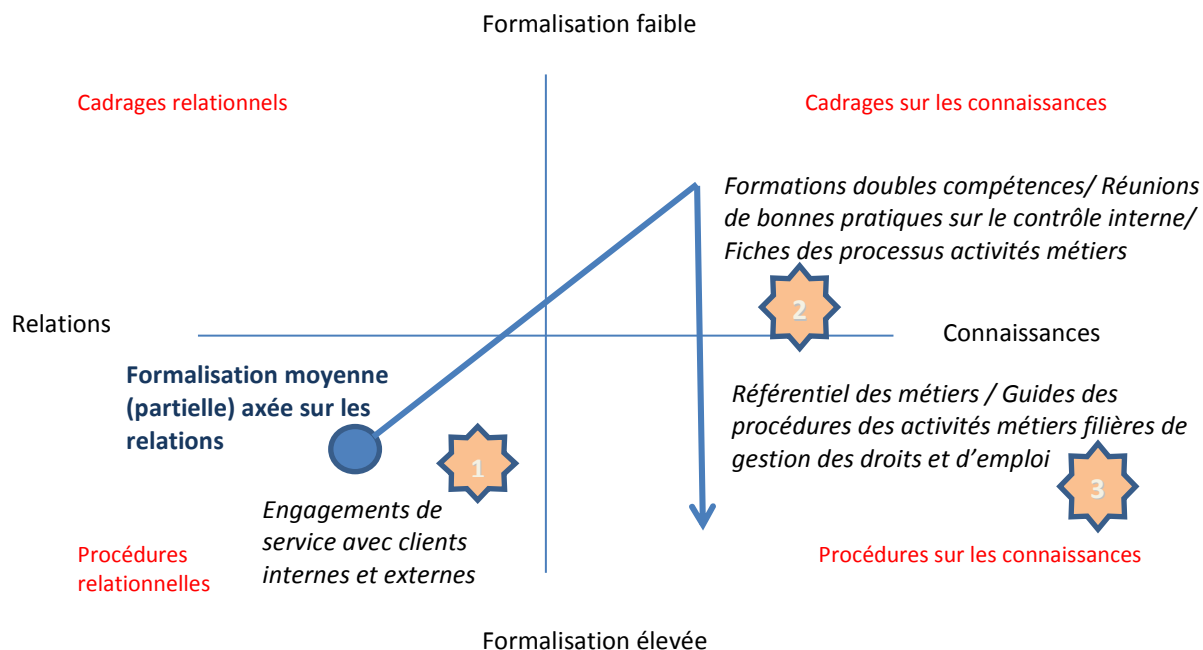
management par la qualité. La régulation s’opère dans les activités tant des managers que des agents. Les expertises et les pratiques se diversifient à travers l’arrivée de nouveaux conseillers en renfort et recrutés au statut privé. Cette nouvelle génération de conseillers n’a pas l’héritage des anciennes institutions ANPE et Assédic, et est donc plus perméable au changement. Ils constituent un des leviers managériaux pour construire de nouveaux rapports sociaux dans l’organisation et faire appliquer la qualité portée par le système de management par la qualité. Cette grille matricielle présente les idées clés suivantes en fonctions également des dimensions d’adaptation, et d’apprentissage qui caractérisent cette phase.

Tableau 36: Les méthodes de gestion et les tactiques appliquées par les managers pour légitimer ou adapter l’outil

| Question de recherche ciblée QR #4 | | |
|--|---------------|---|
| Phase de déploiement du SMQ | Dimensions | Idées-clé les plus exprimées |
| 2013-2014 PHASE 3 de transformation de l’ordre symbolique de socialisation et de régulation sociale à l’usage du SMQ | Adaptation | <p>OUTIL : Usage des outils qualité Contexte défavorable</p> <p>ACTEURS : Relation client (renfort) Renfort expertise métier Partenariat (développer/ fiabiliser)</p> |
| | Apprentissage | <p>OUTIL : Procédures (cadrage)</p> <p>ACTEURS : Harmonisation des pratiques Expertise (formation) Appui service support</p> |
| | Appropriation | OUTIL : Procédures (cadrage) |
| | Légitimité | <p>OUTIL : Procédures (cadrage)</p> <p>ACTEURS : Posture/ discours des managers</p> |
| | Régulation | <p>OUTIL : Usage des outils qualité Régulation de contrôle (cadrage, procédures, gestion résultat)</p> <p>ACTEURS : Expertise métier Contrôle interne (rejet/satisfaction) Cadrage de la direction Régulation autonome des agents Plus grande marge de manœuvre agents Appui service support/ Audit Harmonisation des pratiques</p> |

La phase 3 illustrée selon le modèle de David (1996) sur l'innovation managériale, montre la trajectoire de déploiement jusqu'en 2014, du Système de management par la qualité comme suit :

Schéma 19 : Phase 3 de la trajectoire du Système de management par la qualité



Les résultats émanant de ces quatre grilles et ces deux schématisations de la trajectoire chronologique de l'outil qualité, permettent de mieux comprendre le rapport des agents avec le système de management par la qualité. Les perceptions des agents se traduisent globalement par un sentiment de déstabilisation identitaire générant un repli sur son groupe professionnel d'appartenance (ex Assedic ou ex ANPE). Il n'y a pas de vision partagée des acteurs à ce stade de l'analyse.

2. FAIBLESSE DES REPRESENTATIONS PARTAGEES : UN FREIN A LA DYNAMIQUE D'APPRENTISSAGE COLLECTIF

Selon Pesqueux (2004), la culture d'entreprise constitue une identité de l'organisation. Lors des fusions d'organisations, les cultures respectives peuvent se combiner ou s'opposer conduisant alors à des chocs de mentalités. L'utilisation de ce concept de culture d'entreprise permet donc d'introduire une dose d'humanisme. De nombreux chercheurs en théorie des organisations admettent que la culture organisationnelle ne nie pas l'existence de sous-culture au sein d'une même organisation (Schein, 1996 ; Hofstede, 1994). Laroche (1991) insiste sur la présence de sous-cultures au sein des organisations se basant sur

l'appartenance à une catégorie socio-professionnelle et à une unité organisationnelle spécifique.

Par une approche culturaliste du changement, Pôle emploi veut réunir des acteurs à forte identité professionnelle, pour travailler ensemble dans plus d'efficacité. La culture est le concept qui permet de comprendre la collectivité sur la base d'un patrimoine de références. Pour Thévenet, la culture d'entreprise est un ensemble de références partagées dans l'organisation et construites tout au long de son histoire en réponse aux problèmes rencontrés par l'entreprise. Les fondements culturels de la représentation du changement ont une influence considérable sur l'exercice des activités professionnelles des travailleurs. Les influences produites lors de la diffusion du changement s'illustrent dans les stratégies des acteurs et leurs enjeux, dans les jeux de pouvoirs à l'intérieur du système s'appuyant sur les incertitudes (Pesqueux, Triboulois, 2004).

Des doutes persistent sur la vocation de la structure de Pôle emploi à induire les comportements permettant de redonner du sens aux acteurs qui la constituent. Une analyse par l'éclairage des événements de son histoire, les fondamentaux de ses métiers et les valeurs déclarées et implicites (rites, symboles), nous apporte des éléments de réponse.

Un extrait de la matrice thématique individuelle d'un conseiller emploi illustre notre propos comme suit : *Comme je l'ai déjà dit, je ne vois pas en quoi nous sommes en démarche qualité. C'est trop confus, en plus on veut nous faire faire des tâches qui concernent le métier de l'indemnisation. Quand j'ai signé mon contrat d'embauche, en début de carrière, c'était pour travailler pour le placement. On reçoit par mail des modes opératoires pour traiter des dossiers sur les écrans informatiques de l'indemnisation (Aladin). Par exemple pour les aides à la mobilité des DE. On nous demande de réaliser des actes métiers contre nature !*

Selon le groupe d'expertise professionnelle d'appartenance, gestion des droits (indemnisation) ou emploi (placement), les agents abordent un raisonnement dont les références remontent à leur situation de travail dans leur ancienne institution, ANPE ou Assedic, influencées par une vision soit individualiste soit collective du travail.

Nous avons vu que le système de management par la qualité est imposé aux acteurs de l'organisation comme le modèle de gestion permettant de concilier qualité et performance dans la délivrance des services aux clients. Pour que ce dispositif soit porté par l'ensemble des acteurs de l'institution Pôle emploi, sa légitimité doit être reconnue par la majorité des parties prenantes. Or, son déploiement s'étend sur la durée et dans l'espace, car il remet en

cause des routines de travail fortement liées aux identités professionnelles. Nous verrons donc dans les paragraphes qui suivent, qu'au-delà de sa mise en œuvre, le système de management par la qualité permet d'analyser la manière dont se remodèle les activités, les métiers, les identités professionnels et les politiques de ressources humaines.

a. De l'illusion du métier unique au compromis du référentiel métier

La fusion des deux institutions originelles devait se prolonger par la fusion des expertises métiers indemnisation (gestion des droits) et placement (emploi) en vue de garantir plus d'efficacité dans le traitement des dossiers des clients usagers. Cette volonté d'homogénéisation se heurte à une dimension profonde dans l'identité professionnelle des acteurs concernés : la compétence-métier associée à une culture très ancrée. En conséquence, le personnel en majorité ainsi que les partenaires sociaux rejettent l'homogénéisation des compétences des agents.

L'exigence de polyvalence pour mieux s'adapter aux mutations implique que les agents élargissent leurs compétences en relation avec d'autres fonctions que celle de leur domaine de socle de métier de base. Comme le précisent Autissier et Wacheux (2000), « intégrer les mutations de son domaine de compétence tout en partageant celles des autres domaines est devenu un enjeu managérial » pour les sites locaux. Il est demandé à tout agent de participer simultanément à plusieurs fonctions.

Un manager intermédiaire de la filière gestion des droits précise en 2012 *Non, parce que déjà il y a deux métiers différents, des durées d'expériences différentes et des affinités différentes sur les tâches à réaliser. Certains sont en mesure de traiter des dossiers complexes comme les études mandataires, les annexes des intermittents du spectacle. D'autres ne veulent surtout pas qu'on leur demande d'avancer en expertise même si ils ont suivi les formations pour les aider.*

Un responsable de service support de la filière gestion des droits indique en 2012 pour sa part *Oui, rapprocher les agents de métiers différents, c'est en fait un des objectifs de la qualité puisqu'il faut harmoniser les pratiques. Après, dans les faits, chacun a sa définition de la démarche qualité, et c'est aux managers de clarifier tout ça. La qualité n'a pas été une priorité juste après la fusion. Il y avait trop à faire entre la mise en place des sites uniques, le déménagement du personnel de plusieurs antennes Assedic pour être relogés*

dans les agences ex-ANPE. Les bureaux personnels pour les agents ex-Assedic ont été remis en cause, alors que les conseillers placement n'avaient pas de bureau personnel.

L'une des mesures envisagées avec la fusion ANPE-Assedic fut l'homogénéisation des compétences des agents de la nouvelle institution. Un agent Pôle emploi se devait désormais de savoir gérer l'indemnisation et le suivi des chômeurs, illustrant au niveau individuel le principe de la fusion au niveau institutionnel (Bouteloup, Faildel, 2012).

Des crispations internes sont décelables. Pour se positionner dans une logique de mutation de leurs métiers, l'agent a besoin de se doter d'une représentation de l'organisation à laquelle il pourra se référer et par laquelle il sera en mesure de valoriser ses expériences (Autissier et Wacheux, 2000). Cela se traduit par des procédures et des formations dont la mise en œuvre est contestée par les acteurs en mettant en avant leur expertise métier et la lourdeur bureaucratique des procédures supplémentaires. « L'introduction d'un nouvel outil de gestion dans une organisation peut constituer pour les individus un acte de violence symbolique » (Alvarez, 2006).

Une des crispations se traduit par un repli des agents sur leur territoire d'expertise avec des effets de seuil que certains ne passent pas au vu de la complexification de leur situation de travail. Cette situation est vécue comme portant atteinte à leur autonomie et leurs responsabilités car ils ne maîtrisent plus leur territoire. En effet, les agents cherchent à maîtriser un territoire et à faire en sorte que personne ne vienne dans ce même territoire (Autissier et Wacheux, 2000). Cela se traduit par de la rétention d'information et des replis identitaires : ne pas donner l'information pour ne pas informer l'autre mais également parce que ça ne le concerne pas.

En 2012, un conseiller emploi nous livrait : *La démarche qualité est censée aider le conseiller à harmoniser ses pratiques de travail. C'est vrai, un même demandeur d'emploi peut être informé différemment selon le conseiller. Ce n'est pas par manque de professionnalisme, mais chaque conseiller a son expertise, certains sont plus sur la demande que sur l'offre. Les engagements de service ont été présentés en réunion de service et puis après, chacun s'en soucie ou pas. Du coup, appliquer les procédures perd de son sens, les engagements ne sont pas assez partagés en équipe.*

Selon Autissier et Wacheux (2000), le fonctionnement systémique est un concept théorique mais sur le terrain, les gens raisonnent en territoires.

L'autre friction se traduit par une résistance interne. Le problème est de changer, de savoir changer et de contrer les résistances au changement. Les qualités d'adaptation

tendent à primer sur les compétences et l'imprévisibilité de demain sur l'incompétence d'aujourd'hui (Pesqueux et Triboulois, 2004).

L'une des mesures envisagées avec la fusion ANPE-Assedic fut la volonté d'homogénéisation des compétences des agents de la nouvelle institution. L'institution souhaitait qu'un agent de Pôle emploi puisse être en capacité de savoir gérer à la fois l'indemnisation et le suivi des demandeurs d'emploi, illustrant ainsi au niveau individuel le principe de la fusion au niveau institutionnel.

Toutefois, face à la hausse persistante du nombre de demandeurs d'emploi à suivre, ainsi que les résistances internes au changement, le projet de référent unique (conseiller personnel) a été partiellement déployé puis suspendu pour être finalement retiré. Les formations amorcées ont bénéficié à 20% des effectifs considérés comme polyvalents.

L'objectif de métier unique a été source de crispations internes et assimilé à une perte de professionnalisation face à l'accroissement de la charge de travail. Pour assurer un suivi mensuel intensif et personnalisé du demandeur d'emploi, l'objectif théorique était qu'un conseiller suive en moyenne 60 demandeurs d'emploi, mais la pression de la montée du chômage a finalement aboutit au double de chômeurs suivi par conseiller. Dans ces conditions défavorables, le suivi mensuel a lui aussi finalement été abandonné courant l'année 2012. Un compromis est finalement arrêté avec les partenaires sociaux sur le projet RH de refonte des métiers.

La concertation participative recommandée en démarche qualité pousse les acteurs de la direction à des compromis d'actions pour faire adhérer le personnel. Le cas du métier unique en est une illustration. Ce cas de figure illustre bien qu'en finalité il a fallu assouplir les modalités d'actions pour préserver la philosophie gestionnaire du dispositif qualité. L'outil s'est finalement adapté à défaut d'avoir pu s'imposer sur le long terme sous sa forme originelle.

L'installation d'un conseiller unique traitant à la fois l'indemnisation et le placement des demandeurs d'emploi a déclenché une peur de perte d'identité professionnelle au niveau des agents des institutions originelles ANPE et Assedic. Un compromis a finalement été trouvé :

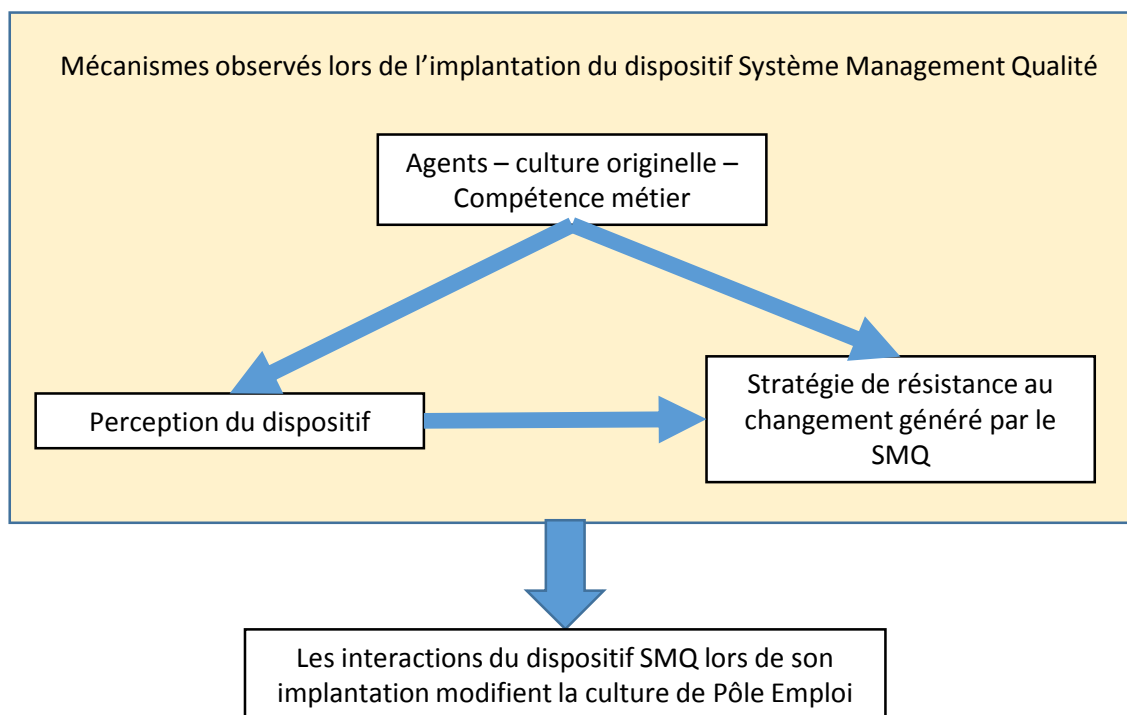
- en développant un socle commun de compétences pour tous les conseillers. C'est un rapprochement des deux filières sans aboutir à une fusion des métiers. Elle s'incarne dans l'instauration de l'Entretien Diagnostic d'Inscription (EID) où le conseiller

placement enregistre et donne les informations de base sur le volet indemnisation avant de poursuivre l'entretien d'inscription sur le volet placement, son expertise métier ;

- en augmentant les effectifs de conseillers par des recrutements supplémentaires et en redéployant une partie du personnel des fonctions supports et de la ligne managériale, vers l'accompagnement des demandeurs d'emploi. Cette mesure permet de répartir la charge d'accompagnement sur un plus grand nombre de conseillers. En effet, l'encadrement des chômeurs français est plus faible que celui des homologues allemands et britanniques.

Ainsi, l'objectif de qualité par une personnalisation renforcée du suivi des demandeurs d'emploi n'est plus en péril grâce à la mise en œuvre de solutions moins radicales et contextualisées. Le degré de légitimité du Système de management par la qualité est étroitement lié au sens donné et aux effets sur la culture professionnelle. La schématisation de cette résistance identitaire face au changement impulsé par le système de management par la qualité peut s'illustrer ainsi :

Schéma 20 : Effet du Système de management par la qualité sur la culture à Pôle emploi en 2009-2012



b. Dualité entre individualisme et collectivisme

Les systèmes d'actions engendrent leur propre logique de fonctionnement avec des conséquences non intentionnelles. Il s'agit de comprendre en quoi les relations interindividuelles participent aux phénomènes émergents (Autissier et Wacheux, 2000).

La culture ex-ANPE est marquée par une approche dominante de collectivisme tandis que celle des ex-Assedic est plus orientée vers l'individualisme.

En remontant à leurs situations de travail dans l'ex-ANPE, les conseillers en agence sont appelés à développer naturellement une polyvalence. La notion de travail en équipe est naturelle : on se complète et se donne un coup de main ponctuel. L'entraide entre collègues est donc une pratique incontournable tant le champ de compétences du conseiller de l'emploi est large et nécessite de s'actualiser régulièrement. Les agents ex-ANPE sont polyvalents pour assurer à la fois les fonctions d'accueil, de suivi de demandeurs d'emploi, de prospection d'offres, de relations avec les entreprises et de partenariats avec les structures d'insertion sociales et professionnelles, missions qui leur incombaient dès leur embauche à l'ANPE. Jusqu'aux années 2000, les critères de recrutement des conseillers emploi sur des profils d'études généralistes littéraires, sociales et scientifiques, ont également une forte incidence sur les valeurs partagées autour de l'insertion sociale sans avoir à s'impliquer dans la rigueur de la gestion des droits des chômeurs. Certains ont entamé toute leur carrière à l'ANPE et ont ressenti le choc de culture en intégrant Pôle emploi suite à la fusion. L'évolution de carrière de statut public à l'ANPE s'est réalisée selon l'ancienneté de conseiller vers des fonctions supérieures de direction par voie de concours internes. Avant la fusion, l'organigramme dans les agences locales était plus étoffé : assistant de gestion (avec ou sans Bac), conseiller adjoint (Bac requis), conseiller (Bac+2 requis), conseiller principal (Bac+3 requis), animateur d'équipe (Bac +3 requis) et éventuellement adjoint du directeur selon la taille de l'agence. Les directeurs d'agence ANPE (anciens conseillers ou profils recrutés en externe à Bac +4 et plus) sont chargés d'impulser les projets, tisser des liens en partenariat avec les acteurs locaux de l'emploi. A l'approche de la fusion, les métiers de plus basse qualification ont été supprimés tels que celui d'assistant de gestion et de conseiller adjoint. Tout nouveau recrutement à Pôle emploi, se réalise en externe, à partir du niveau Bac +2 minimum pour démarrer en tant que conseiller emploi ou gestion des droits.

Au niveau de la culture des ex-Assedic, la nature de leurs activités repose sur un socle réglementaire strict où l'improvisation n'a pas sa place. Le bon traitement des dossiers

prévient des recours en justice qui coûteraient très chers dans un contexte de rationalisation. De par les contraintes règlementaires qui régissent l'activité de gestion des droits des allocataires, les agents de l'ex-Assedic sont figés dans leurs fonctions et les attributions du service où ils exercent (contentieux, agence, etc.). Leur carrière a évolué vers des postes de direction en fonction de la notation hiérarchique en interne et les entretiens annuels obligatoires.

En Guadeloupe, le contexte des agences locales est très marqué « par des acteurs à forte identité professionnelle, associant des champs de compétence reconnus et variés (...), ce qui implique coordinations, synergies et démarches stratégiques communes » (Cauvin, 1999 cité par Alvarez, 2006). Ce manque de ciment social à Pôle emploi Guadeloupe s'explique par une sociohistoire compréhensive toujours en cours de construction. De plus, l'histoire de l'institution à l'échelle locale est encore très récente. Certaines agences n'ont pas encore fusionné au sein d'un même bâtiment. Les biens immobiliers répondant aux normes strictes de sécurité et de conformité, en capacité de recevoir les effectifs cumulés ex-Assedic et ex-ANPE en plus des nouveaux entrants Pôle emploi, font défaut ce qui nécessite un investissement dans la construction de bâtiments neufs. Sur les douze agences du territoire, trois sont concernées et leur organisation du travail échappe au cadre fusionnel du système de management par la qualité. Ces exceptions alimentent les hostilités. Les membres du groupe d'acteurs n'ont pas encore une représentation dynamique c'est-à-dire une vision et du recul sur les représentations, symboles, valeurs, croyances et règles vécues en commun au sein de Pôle emploi. Il en va de même de l'histoire de l'organisation, des rites collectifs, des tabous et de l'informel. En effet, le climat social est sous tension sous l'influence du tryptique « identité, histoire, culture » dans le contexte antillais.

Cette appartenance à des groupes professionnels distincts donne lieu dans un premier temps (2009-2012) plus à une coexistence qu'à une mise en commun des activités. A partir des grilles catégorielles, nous pouvons cerner les perceptions des acteurs à l'égard du système de management par la qualité. Cette interprétation est pour l'instant au niveau global des groupes professionnels selon qu'ils soient managers ou agents. Le marquage des groupes professionnels des conseillers met bien en avant la dualité de leur perception : les conseillers de gestion des droits appellent globalement à plus de rigueur tandis que ceux de la filière emploi dénoncent la rigidité déjà importante du Système de management par la qualité.

Tableau 37 : Extrait de la grille catégorielle des conseillers ex Assedic, issue de la phase exploratoire de 2011

| | Opinion/ Jugement/ Représentations : descripteurs liés à la perception des acteurs sur l'impact du SMQ | Faits/ Pratiques : descripteurs liés aux pratiques d'usage et d'actions liées au SMQ |
|--|--|--|
| Réseau/ Conseillers filière gestion des droits | Implication inégale des agents Nécessité de recadrage par la direction | Actes métiers réalisés selon le cadrage de la réglementation d'Assurance chômage. Pratiques fortement liées aux procédures. Héritage des acquis du contrôle interne et de la qualité avant la fusion |

La particularité des dispositifs de gestion tels que le système de management par la qualité est d'être un produit de l'action humaine au travers de leurs interactions. Une telle vision permet de saisir la dynamique des dispositifs du point de vue de leurs effets réels, et non du point de vue des discours affichés (Boussard et Maugeri, 2003).

Cette analyse est réalisée parallèlement à la présentation du contexte actuel du travail en situation réelle, les contraintes, les dysfonctionnements, les difficultés ainsi que les stratégies individuelles et collectives mises en place par les différentes catégories de salariés. L'analyse des situations de travail nous permet de mettre en évidence le rapport qui existe entre le contexte général (organisation du travail, moyens techniques et outils de travail, objectifs à atteindre) dans lequel l'activité se déroule et son impact sur les perceptions et les pratiques des acteurs en situation. Une attention est également portée sur la maîtrise des risques associés au pilotage par les résultats.

L'outil décrit une forme d'organisation des relations entre acteurs. A Pôle emploi Guadeloupe, le Système de management par la qualité doit permettre une clarification des rôles des acteurs vers une simplification et une transparence pour inciter les deux groupes professionnels à coproduire d'autant plus que le SI ne cesse d'évoluer pour augmenter la traçabilité et l'accessibilité des saisies aux deux métiers, dans les dossiers des usagers clients ; la philosophie gestionnaire mise sur la compétence (complémentarité des métiers), l'esprit d'entreprise et la responsabilisation du personnel autour de valeurs. La mise en œuvre des outils de gestion fondée sur une logique de conformation s'inscrit dans une perspective disciplinaire de la gouvernance (Charreaux, 2004) et s'appuie sur un appareillage gestionnaire normatif visant à s'assurer de la conformité de l'action des individus (Quemener, 2010). Dans la trajectoire initiale du système de management par la qualité à Pôle emploi, la volonté est de faire de l'organisation un objet rationnel pour maîtriser ses performances techniques et économiques (Lorino, 2005). Pour bien apprécier

la nature et l'emprise managériale des outils de gestion, il faut caractériser précisément les espaces d'action, l'identité des acteurs, les enjeux en présence, le terrain et la nature des interactions. En effet, les approches métiers distinctes se révèlent génératrices de tensions :

- le personnel ex Assedic perçoit différemment la démarche qualité par rapport au personnel ex ANPE. L'expérience vécue antérieurement de la démarche qualité a été plus approfondie au niveau des Assedic tandis qu'elle s'est interrompu deux années avant la fusion au niveau de l'ANPE ;
- il en résulte une difficulté de cohésion collective spontanée autour de l'outil de gestion qualité, même au niveau managérial. Or, la stratégie de la direction a laissé penser une mise en place de cet outil en vue de performance opérationnelle c'est-à-dire d'une efficacité gestionnaire dans la mise en commun de l'outil qualité et d'une harmonisation des deux personnels en présence favorisant la construction d'un collectif unitaire. Dans les faits, la forte influence de la culture du service public (personnel ex ANPE plus important en nombre) freine l'appropriation du modèle gestionnaire privé.

Dans ces conditions, quelle aptitude revêt Pôle emploi pour former un projet commun ? Cette perte de repères se répercute sur la réalisation du service aux clients usagers et entreprises.

c. Complexification de la réalisation du service : pertes de repères ou perte de liberté ?

La fusion des services délivrés aux clients communs aux deux institutions ANPE et Assedic a pour objectif de simplifier les démarches des usagers et de rendre plus performant la réalisation du service. En parallèle à ce discours officiel, il semble que l'opinion des acteurs du Système de management par la qualité diverge dans la perception de cette quête de qualité du service rendu.

En premier point, les modalités de services ont atteint leurs limites dans un contexte défavorable de crise économique et d'accroissement accentué du chômage remettant en cause l'organisation du travail basé sur un suivi mensuel intensif des demandeurs d'emploi. Pôle emploi dispose d'une expertise en matière d'indemnisation, d'accueil et d'orientation des demandeurs d'emploi, mais a rencontré des difficultés importantes sur l'accompagnement personnalisé et le placement effectif.

Les engagements de suivi des chômeurs sont devenus intenable avec l'explosion du chômage. Pour assurer un suivi mensuel intensif et personnalisé du demandeur d'emploi, l'objectif théorique était qu'un conseiller suive en moyenne 60 demandeurs d'emploi, mais la pression de la montée du chômage a finalement aboutit au double de chômeurs à suivre par conseiller. Dans ces conditions défavorables, le suivi mensuel a lui aussi finalement été abandonné courant l'année 2012.

A l'heure où le chômage est devenu une préoccupation nationale, et face à un afflux massif de demandeurs d'emploi en raison de la crise, le service public Pôle emploi a fait appel à des opérateurs privés. La sous-traitance de prestations à des opérateurs privés de placement (OPP) a été fortement développée de 2010 à 2012. Cette disposition est inspirée de l'exemple du Royaume-Uni et de l'Australie.

Les opérateurs privés de placement ont coûté 349 millions d'euros en 2009⁵ selon un rapport parlementaire de 2011. Les résultats se sont avérés meilleurs pour le placement des jeunes diplômés bac+2 minimum que celui des demandeurs d'emploi en difficulté d'insertion (chômeurs de longue durée au-delà d'un an d'inscription au chômage) (Bouteloup et Feldel, 2012). Dans un contexte de récession et de rationalisation budgétaire, ce recours à la sous-traitance très coûteuse risque d'être revu à la baisse.

La deuxième convention tripartite de 2012 propose d'adapter les modalités de suivi et d'accompagnement des demandeurs d'emploi en fonction de leurs besoins et de leur distance à l'emploi. Un suivi régulier et un bilan approfondi demeurent obligatoires au neuvième mois de leur inscription en catégorie A ou B.

Les matrices individuelles mobilisées pour analyser les entretiens de 2011 et 2012, font émerger les perceptions des acteurs du Système de management par la qualité. S'agissant du point de vue des conseillers emploi, nous recensons les extraits récurrents dans la matrice individuelle de chacun. Cela nous permet de dégager une interprétation des résultats par l'approche verticale du corpus au travers de ce type de matrice. En nous référant aux repères thématiques de l'arbre, nous obtenons les éléments suivants.

Sur le plan de la culture organisationnelle, les éléments recueillis font émerger les concepts d'appropriation, d'apprentissage, d'adaptation et de légitimité. Il en ressort bien une quête de sens au travail et une remise en cause de la routinisation bousculées par la logique de résultat et la rigidification des procédures. Dans la délivrance du service, la

⁵ Rapport d'information n°713 du 05/07/2011 sur Pôle emploi, tome I, par Jean-Paul Alduy, sénateur.

répercussion s'illustre par une tension accrue avec les clients. Des extraits significatifs de matrices individuelles relatives au thème de culture organisationnelle, sont cités ci-après :

Tableau 38 : extrait de la matrice individuelle sur la culture organisationnelle et les acteurs du Système de management par la qualité

| Verbatim | Idée-clé |
|--|--|
| <p>Mes valeurs : Il faut que le travail ait un sens pour moi et pour les gens que j'informe et j'accompagne dans le domaine de l'insertion professionnelle. J'ai besoin de voir la plus-value de ce que je fais. Je fournis l'effort qu'il faut si je dois suivre une personne motivée pour s'en sortir même si ses difficultés sont grandes. Je ne tolère pas le m'enfoutisme, ni l'assistanat d'ailleurs.</p> | <p>Quête de sens au travail</p> |
| <p>Les engagements ne sont pas tenus et on voudrait qu'on soit motivé avec ça.</p> | <p>Usage outil qualité</p> |
| <p>On tourne en rond. Je ne suis pas contre la qualité, mais il y a trop de confusion et les choses sont de plus en plus rigides. On échange et pourtant il y a un problème de communication. C'est la loi des chiffres qui prime.</p> | <p>Logique de résultat / Rigidité des procédures</p> |
| <p>Ce n'est pas le métier que j'avais choisi et je suis obligé de m'y mettre pour des raisons comptables. Les responsables n'ont le droit que de valider les aides par exemple. C'est le conseiller qui doit saisir au nom du principe de séparation des pouvoirs (prescripteur, valideur).</p> | <p>Expertise métier</p> |
| <p>Ça génère de la tension si le DE s'aperçoit que le conseiller n'est pas en mesure de lui apporter une réponse rapide. C'est au conseiller de prendre des initiatives et aller voir un collègue de l'indemnisation pour avoir des compléments d'information. Résultat, on passe plus de temps avec un D.E qu'avant.</p> | <p>Tension de la relation client Expertise métier</p> |
| <p>Beaucoup de nouveaux applicatifs à la fois. Certaines tâches sont plus longues à réaliser qu'avant. Avant on pouvait différer l'envoi des convocations sans avoir à les mettre sous pli. Ce n'est plus possible si on a laissé passer un délai trop court par rapport à la date de convocation. Comme l'ancien applicatif fonctionne encore, je continue à l'utiliser. Ce n'est pas logique de passer à une situation moins confortable qu'avant alors qu'on est censé progresser !</p> | <p>Routinisation remise en cause</p> |

Sur le plan de la stratégie organisationnelle dans la diffusion du Système de management par la qualité, des extraits relatifs au thème de la stratégie organisationnelle font ressortir la dominance de l'idée de déstabilisation des acteurs face au changement tel

que la perte de repères sur la qualité en référence à leur institution d'origine (problème d'appropriation). Les conseillers emploi reconnaissent l'existence d'un cadrage de la direction (régulation) et constatent également les limites opérationnelles des managers de proximité en agence (degré légitimité). Insatisfaits des conditions de travail, les conseillers emploi interrogés estiment travailler dans la limite des moyens disponibles, dans leur routine habituelle et sans afficher de démarche qualité auprès des clients usagers de crainte de susciter des réclamations supplémentaires par rapport aux engagements qualités mis en avant.

Tableau 39 : extrait de la matrice individuelle sur la stratégie de l'organisation et les finalités de l'outil qualité.

| Verbatim | Idée-clé |
|--|--|
| J'ai déjà donné mon avis comme d'autres et puis finalement ça ne redescend pas et ça passe aux oubliettes. Ou bien, si on commence quelque chose de bien, on l'abandonne dès qu'une nouvelle directive arrive de la direction. | Limites des prises de décisions des managers de proximité |
| Je trouve qu'il est trop tôt pour communiquer ces engagements de service à notre public. On n'a clairement pas les moyens de les tenir. C'est donner le bois pour se faire battre. | Freins à la relation client |
| Pour ce qui concerne les engagements de service, ils sont bien évidemment utiles mais c'est un idéal. Il nous rappelle à ne pas nous éloigner de trop des bons principes d'accueil, d'accompagnement des DE, bref de prendre en compte l'humain. Un DE ce n'est pas un simple numéro d'identifiant, un numéro de dossier. C'est une situation complexe mêlant le professionnel et le social (santé, financier, logement, réseau, garde d'enfants...). | Usage outil qualité |
| Dans le contexte actuel, ça n'a pas de sens de parler de qualité. Il y a plein de choses à régler avant. Les travaux de notre agence n'ont toujours pas été réalisés et maintenant on parle de relogement. | Contexte défavorable |
| Je ne vois pas où on applique la qualité que j'ai connue à l'ANPE. On l'a abordé pour mettre en place l'accueil commun juste après la fusion, mais la réalité du terrain a tout remis en cause. Il nous manque des moyens, c'est primordial, ensuite on pourra se pencher sur la qualité. De toute façon, les procédures changent tout le temps. | Déstabilisation dû au changement |
| C'est celui (engagement de service) de l'accueil qui me semble être le mieux mis en pratique : un accueil attentif et efficace. A l'accueil, comme il y a un conseiller de chaque filière, le DE peut être renseigné sur sa problématique. Ça marche dans une petite agence où il n'y a pas trop de flux. Mais dans une grande agence, c'est compliqué car il y a de longues files d'attente et un demandeur ne peut pas s'amuser à faire la queue pendant 1 heure pour s'entendre dire qu'il doit s'adresser à l'autre file pour être renseigné ! | Tension de la relation client QR2.3 |

| | |
|--|---|
| Je pense à quelque chose de très basique qui concerne l'équipement informatique. Il n'y a pas suffisamment de poste pour chaque conseiller. Or tous les traitements de dossiers passent par l'informatique. Ça c'est une amélioration à mettre en place. | Moyens rationalisés |
| On avait vu les engagements de service en réunion, il y avait même un support de sous-main à garder dans les bureaux d'entretien pour les avoir sous les yeux. Avec mon ancienneté, ce sont des choses que je fais tous les jours sans y penser particulièrement. Mais comme je le disais déjà, les conditions matérielles font qu'on n'arrive pas à suivre tous ces engagements. | Freins à l'usage de l'outil de gestion |
| Dans une certaine mesure, oui. Je pense au fait que nous soyons dans les mêmes murs. On peut communiquer plus efficacement pour résoudre un problème indemnisation. En plus, sur la nouvelle version informatique, il y a un système d'alerte colorée sur le dossier du DE qui nous indique la situation du DE concernant son dossier d'allocation par exemple. | Expertise métier |
| Vu qu'elles ne sont pas appliquées jusqu'au bout, je n'y réfléchis pas vraiment (procédures qualité). C'est quand la direction fait des rappels en réunion, qu'on aborde vraiment le sujet, et on revient aux éternels débats sur le problème de l'immobilier, de l'organisation, etc. | Cadrage de la direction |
| Accueil attentif et efficace, c'est l'exemple que je donnais. Il faut être attentif au problème exposé par le DE et chercher les solutions pour qu'il trouve son entretien efficace. Je ne veux pas que le DE pense qu'il s'est déplacé pour rien. Il n'a déjà pas beaucoup d'argent pour ses déplacements alors il faut faire plus d'effort. C'est la crise, les gens sont aigris, les recrutements diminuent, Pôle emploi est la soupape pour rester mobilisé sur la recherche d'emploi. | Expertise métier Usage outil qualité |

Sur le plan du contexte interne de Pôle emploi, du fait que les conseillers emploi n'y retrouvent pas l'héritage qualité de leur institution d'origine, c'est le problème de légitimité du Système de management par la qualité qui domine dans leurs réponses. Le projet d'entreprise et la philosophie gestionnaire du système de management par la qualité ont construit l'organisation de Pôle emploi autour de l'utilisateur-client pour assurer une prise en charge globale de qualité dès son inscription jusqu'à son placement durable dans l'emploi. La finalité est la satisfaction du client et il en est de même pour les clients entreprises (gestion des contrats d'aides à l'embauche). Pour illustration, le réseau informatique subit des améliorations au fil des versions dans le but de faciliter le traitement du dossier unique du client dans les domaines de l'indemnisation et de l'accompagnement au placement en emploi. Ce partage d'informations entre les acteurs des deux filières métiers, permet une plus grande efficacité dans le traitement du dossier du client. Cela implique un temps d'appropriation des évolutions informatiques et pour le déploiement auprès des personnels.

Tableau 40 : extrait de la matrice individuelle sur la structure interne et le contexte interne de l'outil qualité

| Texte entretien | Idée-clé |
|---|-------------------------|
| J'ai connu la démarche qualité à l'ANPE. Ça n'avait rien à voir. Tout le monde participait et on appliquait ce qu'on validait en réunion. Je me souviens qu'on avait amélioré la signalétique de l'agence, la zone de documentation. On avait chacun des lutins avec les procédures validées. | Héritage qualité |

Sur le plan de l'environnement externe, les problématiques d'appropriation et d'apprentissage dominent les débats du fait du frein opéré par les contraintes locales :

Tableau 41 : Extrait de la matrice individuelle sur l'environnement de l'outil qualité et les contraintes locales

| Texte entretien | Idée-clé |
|--|------------------------|
| Quand j'ai du temps, je regarde sur les autres régions, sur l'intranet, pour voir les actions, les nouveautés, les idées qui sont mis en avant. Il y a plein de bonnes choses mais le contexte local ne permet pas de les mettre en place aussi. | Contexte locale |

Sur le plan de l'impact du Système de management par la qualité, c'est le problème de légitimité qui l'emporte. En voici une illustration de leur propos :

Tableau 42 : Verbatim de l'analyse de second niveau d'un conseiller emploi en 2012 sur l'impact de l'outil qualité

| Thème lié au code | Texte entretien | Idée-clé |
|-------------------|--|----------------------------------|
| Impact SMQ | Quand je lis l'engagement n°4 sur le conseiller personnel censé suivre toutes les démarches de recherche d'emploi : nos portefeuilles comprennent au moins 150 à 180 demandeurs d'emploi. Ce n'est matériellement pas possible de tous les suivre chaque mois. Alors, on s'accroche aux plus volontaires. Même si ils ont des problématiques complexes, l'important c'est qu'ils suivent nos conseils, qu'ils aillent au rendez-vous qu'on leur fixe chez un prestataire ou chez un partenaire (Mission locale pour les jeunes, conseil régional pour les financements de formation...). | Usage outil qualité QR2.3 |

B. LA QUESTION DU RAPPORT DE FORCE IDENTITAIRE LOCAL LIE A LA CENTRALISATION DES DECISIONS FONCTIONNELLES

Pour Foucault, un outil de gestion est un ensemble hétérogène d'éléments comportant des discours, des institutions, des aménagements techniques, des décisions réglementaires, des mesures administratives, etc. Dans ses écrits de 1975 et 1976⁶ Foucault pointe la dimension politique des outils de gestion et invite à dépasser les intentions affichées par ses promoteurs. En effet, en raison des forces sociales qui s'incarnent en lui, qui l'instrumentalisent, un outil de gestion finit par dévier des fins pour lesquelles il est censé avoir été conçu.

Nous choisissons d'analyser les représentations et les discours en cherchant à établir le lien entre le discours analysé et la nature de la subjectivité ou des pratiques (vision macro et vision micro) à laquelle il renvoie. Nous tenons compte également de la « géographie » des contextes de déploiement du dispositif de gestion et de l'interdépendance entre ces contextes (Romelaer, 2000).

1. LES MODALITES DE LA GOUVERNANCE DU SYSTEME DE MANAGEMENT PAR LA QUALITE

Il convient de préciser la gouvernance de la tutelle pour comprendre l'écart avec le niveau local et les incidences du dispositif de management qualité dans cette dualité.

Nous accordons une importance aux cadres, aux structures en référence aux appareils globaux. On y retrouve aussi une dualité acteurs-structures. Cette dernière s'affirme tout au long de la description organisationnelle du service public de l'emploi, notamment au niveau de la gouvernance, qui influence à son tour celle de Pôle emploi.

La gouvernance est l'ensemble des dispositifs qui ont pour fonction de délimiter le pouvoir de ceux qui se voient déléguer des droits de décision dans un état d'esprit de « faire faire les choses par d'autres ». La gouvernance organise donc les relations entre les dirigeants et :

- les actionnaires (ou la tutelle), qui leur délèguent la mission d'exécuter la stratégie décidée ;

⁶ M. Foucault, 1975, surveiller et punir. M. Foucault, 1976, la volonté de savoir.

- les managers auxquels les dirigeants délèguent à leur tour la mise en œuvre des stratégies.

Les dispositifs mis en œuvre pour réguler le marché du travail pâtissent d'une réactivité ralentie par la question de la gouvernance du service public de l'emploi. Certes, des conventions sont régulièrement passées que ce soit au niveau national (convention tripartite Etat, UNEDIC, Pôle emploi) ou au niveau local. Les grandes orientations stratégiques des politiques de l'emploi sont entérinées par le conseil national de l'emploi (CNE)⁷, présidé par le ministre en charge de l'emploi. Au niveau régional, il existe le conseil régional de l'emploi (CRE)⁸, présidé par le préfet de région et qui coordonne les différents acteurs des politiques de l'emploi au niveau local. Toutefois, dans les faits, le Conseil régionale de l'emploi se superpose aux instances en place au niveau régional notamment le service public de l'emploi régional (SPER) et le comité de coordination régionale de l'emploi et de la formation professionnelle (CCREFP). La Cour des comptes a d'ailleurs souligné cette difficulté par son rapport de 2012. Pour exemple, il existe déjà des services de l'Etat, la DGEFP et la DIRRECTE qui sont chargés de la conception et du pilotage des politiques de l'emploi. Dans la pratique, les frontières entre ces différentes instances manquent de clarification.

Dans cet enchevêtrement de gouvernances, Pôle emploi a été créé par la loi du 13 février 2008 en vue de coordonner les acteurs du service public de l'emploi. Sa gouvernance est déséquilibrée au profit de l'Etat qui dans la pratique, est en mesure d'imposer les décisions prises par le pouvoir politique ou arrêtées par les lois de finance (Fontaine et Malherbet, 2013).

La structure sociale de Pôle emploi est composée par la hiérarchie et des niveaux d'autorités nommés de façon centralisée. Pôle emploi est administré par un conseil d'administration de 18 membres nommés par arrêté du ministre chargé de l'emploi pour trois ans renouvelables. Le conseil d'administration règle par délibérations les affaires relatives à l'objet de Pôle emploi. Il est composé de :

- 5 représentants de l'Etat ;
- 5 représentants des organisations syndicales de salariés interprofessionnelles représentatives au niveau national ;

⁷ Se référer à l'article L5112-1 du code du travail, le CNE regroupe des représentants des organisations professionnelles d'employeurs et de travailleurs, des collectivités territoriales, des maisons de l'emploi, des administrations intéressées et des principaux opérateurs du service public de l'emploi.

⁸ Se référer à l'article L5112-1 du code du travail.

- 5 représentants des organisations professionnelles d'employeurs représentatives au niveau national et interprofessionnel ;
- 2 personnalités qualifiées ;
- 1 représentant des collectivités territoriales (...).

Bien que les partenaires sociaux soient en majorité (plus de 50% des sièges), ils n'ont pas un rôle prépondérant et le conseil d'administration ne constitue pas une véritable instance de décisions stratégiques⁹.

Malgré l'application d'un management hybride appliqué localement, le système bureaucratique est centralisateur. Dans la configuration de changement, l'organisation pyramidale classique mobilise la hiérarchie pour impulser l'outil de gestion système de management par la qualité. Le rôle décisionnaire de la hiérarchie est prégnant. Le modèle bureaucratique se caractérise par une superposition de niveaux d'exécution et d'encadrement, et un cloisonnement des services. Les règles bureaucratiques censées réduire les tensions créées par la subordination et le contrôle, provoquent en réalité des effets secondaires et des dysfonctionnements, qui finissent par accroître les tensions et la démotivation (Gouldner, 1954).

2. UN MANAGEMENT DE PROXIMITÉ ARTICULE SUR LES DÉCISIONS NATIONALES

Mayo a identifié la difficulté qu'a un manager de proximité (agent de maîtrise) à être au centre d'un réseau de pressions, Argyris (1993) a modélisé le manager de niveau intermédiaire comme le chaînon qui relie les niveaux supérieurs et les niveaux inférieurs. Crozier et Friedberg (1977) accordent une attention soutenue à la situation pas nécessairement facile des marginaux-sécants qui sont situés à l'intersection de deux systèmes sociaux.

Face aux règles générales à appliquer localement, les managers intermédiaires génèrent la production de règles plus précises, plus nombreuses mais en conséquence plus contraignantes pour leur mise en application par les agents. Crozier (1963), ayant observé certaines administrations françaises, avaient déjà relevé que face aux contraintes aussi fortes soient-elles, l'individu garde une autonomie par rapport à l'organisation et développe une stratégie visant essentiellement à défendre ou améliorer sa position dans le

⁹ Rapport du Conseil économique, social et environnemental (CESE) du 20 avril 2011

système. S'agissant des managers, cet état d'esprit génère une complexité accrue, qui va se heurter à des exceptions et à des contradictions. S'agissant des agents, des stratégies individuelles de contournement s'opèrent face à la règle.

La déclinaison du pilotage se réalise selon les indicateurs nationaux. Les niveaux d'objectifs sont ajustés à la situation locale sur la base d'un état des lieux et d'un diagnostic territorial réalisé par l'équipe de pilotage de chaque agence.

Très rapidement, au cours de nos entretiens, nous avons été frappés par la difficulté de prises de décisions opérationnelles à l'échelle locale en vue de résoudre des dysfonctionnements passagers dans la production de service. Le cadrage de la prise de décision implique de se référer à sa ligne hiérarchique alors que parallèlement, la volonté stratégique de l'opérateur est d'encourager l'autonomie des managers. En réalité, cette volonté d'autonomie allouée aux managers est d'ordre financier car elle concerne la gestion autonome de budgets alloués à chaque agence. Le cadrage opérationnel découle globalement du national et les décisions opérationnelles sont prises loin du lieu de la problématique locale

Nous en déduisons que les méthodes techniques, les devoirs et les pouvoirs attachés à chaque rôle fonctionnel sont définis avec précision. Les interrelations dans le commandement tendent à être verticales, c'est-à-dire entre supérieurs et subordonnés. Les opérations et les comportements au travail sont fixés par des instructions et résultent de décisions venant des supérieurs. Ce commandement hiérarchique est maintenu par l'affirmation implicite que la connaissance de la situation de Pôle emploi et de ses objets est ou devrait être uniquement disponible au sommet de l'institution. Le management, souvent représenté comme une hiérarchie complexe dans les organigrammes, exploite un simple système de contrôle avec des informations montantes qui circulent à travers une succession de filtres et de décisions et des instructions qui descendent à travers une succession d'amplificateurs.

A cela s'additionne le taux de changement des orientations publiques en matière de politique de l'emploi selon la mouvance de la conjoncture économique. Cela influe sur la mise en application non aboutie, voire l'interruption des mesures pour changer de cap en cours de route à l'échelle de l'opérateur Pôle emploi et de son réseau d'agences. Pour Chandler, le choix de nouvelles stratégies provient de changements dans l'environnement.

La complexité des interactions au sein d'une équipe nécessite la mise en place d'une combinaison de solutions et non pas l'application d'un mode de coordination prédominant.

Il n'en reste pas moins que certains résultats obtenus peuvent contribuer au débat sur les mécanismes de coordination dans l'organisation. Soulignons également que la volonté de développement de pratiques contractuelles, portée par certains acteurs de l'organisation, sont très liées au souci de généralisation de relations du type « client-fournisseur », inspirées du concept de qualité totale. On pousse les acteurs à expliciter le plus possible, des engagements et le déroulement attendu de leurs activités. C'est un bon moyen menant à la coordination.

* * *

Synthèse du chapitre 3

Ce chapitre 3 permet de recenser les caractéristiques des perceptions et des usages de l'outil qualité en réponse à la question de recherche Q1 sur la manière dont les acteurs perçoivent et utilisent l'outil. Ceci est possible en mobilisant les théories permettant de traduire la trajectoire du Système de management par la qualité jalonnée par les interactions avec les acteurs. Le phénomène d'appropriation de l'outil est mis en lumière par la théorie de la régulation sociale en vue de comprendre comment l'outil de gestion par la qualité se recompose pour réguler les usages. En effet, les règles d'usage inhérentes au Système de management par la qualité rencontrent des frictions avec les routines des utilisateurs sous tension, mettant ainsi en péril la performance attendue de cette instrumentation gestionnaire. Cette vision non partagée par l'ensemble des acteurs traduit une perte de sens mettant en cause l'objectif d'une culture commune rassemblant les divers groupes professionnels issus des Assedic, de l'ANPE ou recrutés postérieurement à la création de Pôle emploi.

Dans un deuxième temps, le chapitre apporte des éléments de réponse sur la difficulté de fonder une culture commune partagée de tous autour du Système de management par la qualité (question de recherche Q2). Durant la trajectoire de déploiement de l'outil qualité, l'apprentissage collectif est inégalement diffusé en raison des résistances des groupes professionnels des institutions d'origine (Assedic et ANPE). La faiblesse des représentations partagées freine la dynamique de l'apprentissage attendu. Ce facteur défavorable est amplifié au niveau local, en Guadeloupe, par le contexte et le rapport de force identitaire à l'égard des décisions centralisatrices du sommet. Nous mobilisons une grille d'analyse des processus d'apprentissage de nouveaux rôles qui permet de déterminer trois phases de cheminement de l'outil qualité en lien avec sa dimension ternaire, ce qui alimente les questions de recherche comme suit :

- phase 1 d'implantation de l'outil : le substrat technique génère un manque de légitimité, d'adaptation, d'appropriation et d'adoption, en réponse à la question de recherche Q3 sur les éléments influençant les pratiques ;
- phase 2 d'évolution des pratiques et des représentations : la philosophie gestionnaire de l'outil se heurte à des problèmes d'appropriation et d'apprentissage, en réponse aux questions de recherche Q1 et Q2 relatives aux perceptions, aux usages et la dynamique de l'outil pour une culture partagée ;
- phase 3 de transformation à l'usage de l'outil : la simplification du système des rôles permet de faire progresser les cinq dimensions de la diffusion du changement généré par l'outil (légitimité, adaptation, appropriation, adoption et régulation).

Par rapport au positionnement initial de l'outil, l'objectif d'atteinte d'une culture commune partagée se rapproche progressivement de la cible dans un contexte encore sous tension.

CHAPITRE IV.

INTERACTIONS ET RAPPORTS DE FORCE DANS LES STRATEGIES ET LES ACTIONS DES ACTEURS DU SYSTEME DE MANAGEMENT PAR LA QUALITE

En lien avec le premier objectif de recherche portant sur la compréhension de la perception des acteurs à l'usage du Système de management par la qualité, le chapitre précédent a révélé les perceptions différenciées selon les acteurs. Au fil du déploiement du Système de management par la qualité, les managers et les jeunes recrues de Pôle emploi assument l'appropriation de la philosophie gestionnaire portée par l'outil, à savoir le partage à la fois du socle de connaissance commune aux deux filières métiers de gestion des droits et d'emploi, et également l'acceptation d'une représentation partagée des valeurs orientées sur la performance attendue des activités de l'institution. Le constat qui en découle est que cette vision est incomplète au niveau des groupes professionnels issus des Assedic et de l'ANPE, car le poids de leur culture d'origine freine l'apprentissage collectif attendu par l'outil qualité.

Ce chapitre IV nous ramène au deuxième objectif de recherche visant à cerner les stratégies et actions des acteurs. L'exploitation des données recueillies fait émerger les éléments influents sur les pratiques à l'usage du Système de management par la qualité correspondant à la question de recherche Q3 (section I). Il en ressort un rapport conflictuel entre la structure, l'organisation et les parties prenantes du Système de management par la qualité. La structure ternaire de l'outil est inégalement déployée et cela nécessite une redynamisation de l'outil par le renforcement du rôle des managers encadrants auprès des équipes de conseillers tout en régulant des marges de libertés dans l'assouplissement de leurs relations de service avec les usagers et les employeurs. Ces tactiques appliquées par les managers (section II) visent à conquérir une légitimité de l'outil en procédant à des ajustements « sous contrôle » pour :

- maintenir une paix sociale favorable à une conciliation des groupes professionnels autour d'une culture commune (question de recherche Q4) ;
- maintenir l'usage de l'outil dans le processus d'apprentissage.

Enfin la section III propose une modélisation finale de la relation d'influence interactive de l'outil qualité avec les acteurs.

Le plan du chapitre IV s'articule comme suit :

Section I : Les éléments influents d'analyse des pratiques stratégiques des agents dans l'appropriation de l'outil qualité

- A. Rapport conflictuel entre la structure, l'organisation et les parties prenantes du Système de management par la qualité
- B. Adaptation de la structure ternaire de l'outil qualité aux cinq dimensions du processus d'apprentissage collectif

Section II : La mise en œuvre des méthodes et tactiques managériales dans un cadre performatif

- A. Implication sous tension des managers publics dans la légitimation de l'outil qualité
- B. Les engagements acceptables par les parties prenantes du Système de management par la qualité autour d'une culture partagée

Section III : Modélisation finale de la relation d'influence interactive de l'outil qualité avec les acteurs dans la quête identitaire fédératrice de Pôle emploi

SECTION I.

LES ELEMENTS INFLUENTS D'ANALYSE DES PRATIQUES STRATEGIQUES DES AGENTS DANS LE PROCESSUS D'APPROPRIATION DE L'OUTIL QUALITE

Cette section aborde la question de recherche Q3 relative aux stratégies et actions des acteurs à l'usage du Système de management par la qualité. Elle a pour objectif de mettre en évidence d'une part les insuffisances de l'outil qualité à réguler l'organisation à lui seul à Pôle emploi, et d'autre part l'importance de l'accomplissement d'un apprentissage collectif nécessitant du temps et de l'espace. « Les usages standards intégrés dans l'outil de gestion lors de la conception initiale, sont, ici, soumis à une régulation sociale des usages dans le cours de l'action » (Quemener et Fimbel, 2012, p.7). Pour Grimand (2006) la rencontre de l'acteur et de l'outil dans le contexte d'une organisation singulière constitue l'objet pertinent d'analyse, non pas l'acteur ou l'outil pris isolément. Sous cet angle, les outils de gestion doivent être appréhendés dans une perspective appropriative et implique de prendre acte de leur rationalité interactive tel que le rapport conflictuel des utilisateurs à l'outil qualité. Dans cette perspective, cette section développe la question de l'adaptation stratégique du Système de management par la qualité et son impact sur la culture métier.

A. RAPPORT CONFLICTUEL ENTRE LA STRUCTURE, L'ORGANISATION ET LES PARTIES PRENANTES DU SYSTEME DE MANAGEMENT PAR LA QUALITE

A l'usage du Système de management par la qualité, la diversité des cultures originelles de Pôle emploi (Assedic et ANPE) s'impose et influe sur son évolution. Selon Callon (1998), tout phénomène qui se situe dans un cadre connaîtra forcément des débordements, c'est-à-dire des actions dans lesquelles des acteurs sortent volontairement du cadre. L'existence d'un cadre est en soi un enjeu, et il fait une distinction forte entre les situations froides (cadre bien charpenté) et les situations chaudes dans lesquelles l'existence et la construction d'un cadre sont des enjeux majeurs.

1. INEGALITES D'APPROPRIATION : COMPLEXITE, REJET, CONTOURNEMENT, INTERET ET JEUX DE POUVOIR

Des inégalités d'appropriation se manifestent face à l'intensification du mode de la prescription au travail. Girin (1983) montre que la logique de la machine finit par primer sur la logique de l'action et que la séparation de la conception et de l'exécution qu'elle suppose « *achève de déposséder le travailleur de son savoir sur la technique de production* ».

L'exploitation des entretiens met en exergue différents cas d'usage des outils référentiels : des cas d'application sans réelle appropriation, des cas de rejets, ou d'indifférence.

Dans le cas d'application des outils sans réelle appropriation :

- la fonction de l'outil est connotée négativement suite à une interprétation faussée par des pratiques assimilées sans en comprendre le sens. Néanmoins, l'usage est assuré pour ne pas contrarier l'encadrement. Par exemple, un répondant aux entretiens de 2011, conseiller emploi en agence, indique : « *je fais attention quand je rédige le texte des offres d'emploi dans le système informatique (engagement de service) même si je pense que ce n'est pas ça le plus important. Mais je ne veux pas de problème avec le contrôle interne...* »
- l'outil est considéré comme l'instrument du manager menant au contrôle et à la sanction. L'utilisateur ne se sent pas force de proposition pour adapter l'outil car persuadé qu'il ne sera pas entendu. Il a une représentation de l'outil comme étant un outil de travail plutôt pour l'encadrement, pour la gestion, pour l'organisation (Martineau, 2012). En effet, dans les agences locales pôle emploi, le mode de prescription a évolué vers une intensification des règles et procédures à suivre où les managers « *disent comment faire le travail* » (Guillemot, G. Jeannot, 2013, p.91) en plus de rappeler régulièrement les objectifs à atteindre. Le contrôle du travail par des moyens informatiques à la main du supérieur hiérarchique est plus prononcé. Les premiers niveaux de hiérarchie (managers de proximité en agence) sont directement engagés dans l'action de collaboration et d'appui aux équipes et aux agents individuellement en difficulté sur des questions d'ordre « technique » ou de maîtrise des tâches.

Dans le cas de rejet ou d'indifférence : l'agent mobilise ses compétences en les recontextualisant sur la réalité locale. On observe un recentrage sur les ressources locales pour satisfaire les attentes du client, et adapter le service aux réalités locales. Le canevas des référentiels serait-il en décalage avec le terrain ? Pour répondre aux attentes des clients (engagement de service), un conseiller emploi, lors d'un entretien en agence en 2011, cite un exemple de solution apportée à sa propre initiative pour permettre l'entrée en formation de plusieurs clients grâce à une implication financière négociée avec la municipalité de la commune d'implantation de son agence : *« j'utilise mes contacts pour faire avancer des dossiers car la situation du chômage plus élevé qu'en métropole, demande l'appui d'initiatives locales adaptées (...) Ce ne sont pas les référentiels qui m'éclairent pour agir ».*

Une partie du personnel a une appropriation partielle et au cas par cas et arbitre son application des règles des référentiels seulement si elles ne génèrent pas de contradiction avec l'intérêt général, l'égalité de traitement, les moyens à disposition (poids de la contrainte budgétaire et la nécessité d'efficience).

Le support informatique évoluant sans cesse vers un verrouillage des saisies des actes métiers en conformité avec les bonnes pratiques, certains conseillers finissent par se baser exclusivement sur la logique de saisie dans le fichier informatique des éléments d'information dans les dossiers des demandeurs d'emploi (D.E). Malgré les apports théoriques de formations qu'ils ont suivies, leurs entretiens se calquent sur le canevas informatique, évacuant ainsi la plus-value personnelle qu'ils pourraient apporter pour mieux contextualiser les solutions proposées aux usagers dans leur démarche de recherche d'emploi. Un conseiller emploi s'exprimait ainsi en 2012 : *« En écoutant mes collègues récemment recrutés, mener leurs entretiens de suivi avec les demandeurs d'emploi, je me rends compte qu'ils saisissent les données au fil de l'entretien pour garder la cadence de réception de 30 minutes par entretien. L'esprit est donc concentré sur la saisie informatique ce qui bride forcément une réflexion approfondie sur la problématique de recherche d'emploi du D.E. L'échange est forcément tronqué par ça. Les réponses qu'ils apportent s'en retrouvent systématisées à chaque cas similaire. Finalement, c'est le système qui formate l'entretien au lieu que ce soit le conseiller qui en maîtrise le déroulé. On est devenu esclaves des machines en quelques sortes. Je doute que ce soit au profit de l'utilisateur ».*

S'intéressant à la mise en œuvre des T.I.C, Barley (1986) et Orlikowski (1992), ont critiqué la conception instrumentale des outils de gestion et la conception strictement sociale (Quemener et Fimbel, 2012).

La restitution de nos résultats abordent également la dimension managériale, notamment illustrent les modalités de rationalisation des techniques managériales (Hatchuel et Weil, 1992 ; Pezet, 2001) et le pilotage des outils dans une perspective appropriative. L'observation du terrain a permis de constater la planification de nombreuses réunions et de groupes de travail réunissant les managers afin de leur rappeler les objectifs et d'échanger entre eux en vue d'une harmonisation des pratiques.

A travers l'étude empirique à Pôle emploi, nous cherchons à décrire le résultat du processus d'appropriation du Système de management par la qualité à la fois par le personnel mais aussi par les managers qui les encadrent au quotidien sous la direction d'une politique d'entreprise tournée vers la performance. Nous étudions ses effets sur les dynamiques d'apprentissage et organisationnelle ainsi que sur les identités professionnelles en identifiant les divers facteurs freinant son optimisation (culturels, institutionnels, managériaux). D'autant plus que le contexte se révèle sous tension car l'organisme étudié résulte d'une fusion récente, a un statut inédit dans le service public, un rayonnement territorial important et avec des partenaires divers, un personnel de statuts différents, public ou privé.

L'appropriation de l'outil peut aussi être pensée en termes d'adoption et de légitimité sociale induite au sein du champ institutionnel du type DiMaggio et Powell (1991). On parle de « valeur caution » de l'outil où seul compte le fait d'adopter l'outil (de Vaujany, 2006).

S'agissant de l'instrumentation de gestion publique, on peut se référer aux travaux de De Vaujany (2006) sur l'appropriation des outils de gestion. Il pose la réflexion sur l'opportunité d'un « méta-management » axé sur le développement d'un dispositif d'animation et d'évaluation des dynamiques d'appropriation des objets et outils de gestion. Cette préconisation demanderait une adaptation particulière pour les organismes publics tels que Pôle emploi. En effet, la dimension politique de la gouvernance des organisations publiques influe sur le système de management stratégique appliqué. Alors que dans le secteur privé, les contraintes de temps sont fixées par les modifications d'opportunités qu'offre le marché, ces mêmes contraintes dans le secteur public relèvent d'un phénomène artificiel lié au terme des législatures et aux échéances électorales. La rationalité politique,

au contraire de la rationalité économique, privilégie le court terme et les investissements les plus visibles (Favoreu, 1995). Les pratiques d'optimisation sur le court terme induisent un management en situation d'« urgence » quasi perpétuelle où le capital humain devient une variable d'ajustement comme une autre. De toute évidence, cela n'est pas sans conséquence sur les équipes : absentéisme, conditionnement par le stress, baisse de motivation, risques de conflits sur le lieu de travail... Dans ce contexte, l'outil de gestion constitue un instrument ambivalent : il contribue à réajuster l'organisation interne mais est aussi en prise avec les jeux d'intérêt des acteurs utilisateurs.

Dans cette logique néo-institutionnelle basée sur l'isomorphisme institutionnel, les outils influencent les dynamiques d'apprentissage du personnel en jouant à la fois des rôles normatifs (normalisation des comportements par acceptation des schèmes génériques) et des rôles plutôt habilitants (exploration du nouveau et accompagnateurs du changement, par assimilation et recombinaison de schèmes préexistants) (Martineau, 2012). Cette logique n'intègre pas le contexte local d'implantation de l'outil et par un processus contraignant, force une unité (agence locale) dans une population à ressembler aux autres unités (agences nationales) qui rencontrent le même type de conditions environnementales (même champs institutionnel).

L'interaction sociale et collective des acteurs participe pleinement à la formation des représentations individuelles de l'outil de gestion (Martineau, 2012). Aussi, une concomitance et des renforcements mutuels entre les parties prenantes du processus permettraient de mieux exploiter les « boucles de retour » entre les expériences vécues à la base et l'affinement progressif des outils et des principes d'action (de Vaujany, 2006).

L'appropriation se révèle être freinée par les identités professionnelles et le manque de sens donné au collectif. En effet, à la suite de la fusion, toute période de crise provoque un effondrement du sens de l'identité de l'organisation pour ses acteurs, une perte de références. C'est à la fois une remise en question et une recherche de solutions. La faible tolérance au changement de l'identité organisationnelle entraîne pour chaque individu, chaque groupe et le collectif, une dialectique entre ce que l'organisation est et ce qu'elle n'est pas, entre ce qu'on voudrait qu'elle soit et qu'elle ne soit pas, en somme entre son identité positive et son identité négative, son anti-identité (Teneau, Koninckx, 2000). C'est là que la focalisation des acteurs d'une organisation sur un nouvel outil de gestion, pourrait contribuer à la construction du sens et l'action collective dans la mesure où son appropriation mobilise des « mythes gestionnaires » (Grimand, 2006). Toutefois, cette appropriation peut aussi se caractériser par des phénomènes de détournement et de

manipulation des outils par les acteurs de l'organisation. Cette situation résulte d'un processus interprétatif, de négociation et de construction du sens à l'intérieur duquel les acteurs questionnent, élaborent, réinventent les modèles de l'action collective (Grimand, 2006).

La première vague d'entretiens libres associée à l'exploitation des 20 questionnaires, permet de dégager les enseignements suivants :

- la perception de la qualité diffère selon l'origine du personnel (ex ANPE, ex Assedic) et selon le niveau hiérarchique comme nous l'avons vu précédemment lors des six entretiens informels. Selon l'expérience vécue antérieurement de la démarche qualité, les réponses sont positives ou négatives. Le personnel ex Assedic a eu une culture de la qualité ininterrompue même durant la fusion. Leur intervention professionnelle étant sur un champ purement réglementaire et comptable, le formatage du personnel à la rigueur de la démarche qualité s'en ressent au travers de leurs réponses plutôt positives à la perception de la qualité. Quant au personnel ex ANPE, la démarche qualité a aussi été mise en place mais a été suspendue lors du processus de fusion ;
- il existe une véritable dichotomie dans la mise en œuvre de la qualité entre les deux personnels de Pôle emploi. La direction a dans son intérêt, de valoriser le personnel « pro-qualité » pour faciliter l'ancrage du Système de management par la qualité. Sur la base d'évaluations annuelles individuelles applicables qu'au personnel de statut privé, l'attribution progressive de primes individuelles supplémentaires en est une parfaite illustration. Les résultats des questionnaires et entretiens ne laissent pas augurer une cohésion collective spontanée autour de l'outil de gestion qualité, même au niveau managérial. Or, la stratégie de la direction laissait penser une mise en place de cet outil en vue d'une efficacité gestionnaire et une harmonisation des deux personnels en présence (mise en commun de l'outil), voire la construction d'un collectif unitaire. Les résultats de nos investigations ne corroborent pas cette stratégie dans les faits. La forte influence de la culture du service public (personnel ex ANPE deux fois plus nombreux) freine l'appropriation du modèle gestionnaire privé. Le passage serait-il trop brutal ? Comment arriver à faire adhérer le personnel au projet qui semble être pour l'instant plutôt une source de démobilisation ? Face à cela, les managers de proximité ont appliqué des solutions « fabriquées », « bricolées », « transformées » pour pallier le manque de coordination entre les deux filières métiers. Malgré la mise en place de formations de base aux métiers réciproques, les encadrants ne peuvent être experts dans tous les domaines. L'assouplissement des règles s'est réalisé progressivement par les

managers afin de pallier les dysfonctionnements récurrents avec l'appui des agents les plus « collaboratifs ». Il s'est traduit par la mise en place de délégations de tâches initialement dévolues aux managers, mais dans les faits, transférés à un groupe limité d'agents ayant la maîtrise d'un savoir-faire. En contrepartie, ces « délégataires » bénéficient d'un aménagement de leur planning d'activités opérationnelles (moins de réception du public et plus d'activités en back-office).

Les cotations des questionnaires font ressortir un intérêt mitigé pour la qualité au lendemain de la fusion comme l'illustre les deux tableaux de résultats ci-dessous. Le premier tableau porte sur les changements de la perception de la démarche qualité à Pôle emploi Guadeloupe en mars 2011, le deuxième tableau porte sur la perception de la qualité interne et institutionnelle à Pôle emploi Guadeloupe en mai 2011.

Tableau 43 : Résultats de la pré-enquête exploratoire de mars 2011 sur les changements de la perception de la démarche qualité

| 6 répondants | Score questionnaire (notation sur 24) sur la perception du changement par la démarche qualité en agence | Catégorie |
|-------------------------------------|---|-------------------------|
| 1 manager dirigeant ex Assedic | 17 | Conciliant |
| 2 managers ex ANPE | 13 11 | Conciliant Sceptique |
| 1 responsable service ex Assedic | 21 | Supporter |
| 2 conseillers ex ANPE et ex Assedic | 9 13 | Sceptique Conciliant |

Les résultats les plus représentatifs sont retracés dans le tableau qui suit en fonction du type d'acteurs (managers ou conseillers, ex Assedic ou ex ANPE). Les managers sont en majorité conciliants bien que ceux de la filière emploi soient plus sceptiques. Les conseillers emploi (ex ANPE) sont en majorité sceptiques contrairement à leurs homologues de la filière gestion des droits (ex Assedic).

Tableau 44 : Enquête sur la perception de la qualité interne et institutionnelle à Pôle emploi Guadeloupe, mai 2011

| 20 répondants | Catégorie | Score questionnaires (notation sur 12) sur la relation qualité avec les partenaires institutionnels | Niveau qualité relation institutionnelle |
|--|------------|---|--|
| Managers dirigeants Ex Assedic Ex ANPE | Conciliant | 6 | A améliorer |
| | Conciliant | 8 | A consolider |
| Managers intermédiaires Ex Assedic Ex ANPE | Conciliant | 6 | A améliorer |
| | Sceptique | 5 | A améliorer |
| Responsable de service Ex Assedic | Supporter | 9 | A améliorer |
| Conseiller Ex Assedic | Conciliant | 6 | A améliorer |
| Conseiller Ex ANPE | Sceptique | 5 | A construire |

Pour la deuxième vague d'entretiens, tous les répondants interrogés affirmaient connaître l'existence de l'outil référentiel des engagements de service et les fiches processus métier. Néanmoins, les répondants de statut public précisent en majorité que leur pratique professionnelle ne se focalise pas sur les référentiels mais intègre tout de même la qualité au quotidien. Le Système de management par la qualité, pour qu'il soit valorisé par ces agents, nécessite d'avoir une vision globale de l'organisation ce qui n'est pas le cas de la majorité du personnel. Les interactions entre les services de production, le management, les services d'appui ne sont appréhendés par le personnel en agence, que dans les cas de dysfonctionnements et de problèmes de réalisation d'une activité (traitement de dossier...).

C'est en ayant une représentation de l'organisation dans son ensemble que les agents pourront saisir l'intérêt des référentiels engagements de services, fiches processus métiers et globalement la philosophie gestionnaire du système de management par la qualité.

2. STRATEGIES DIFFERENCIEES SELON LES TYPES D'ACTEURS

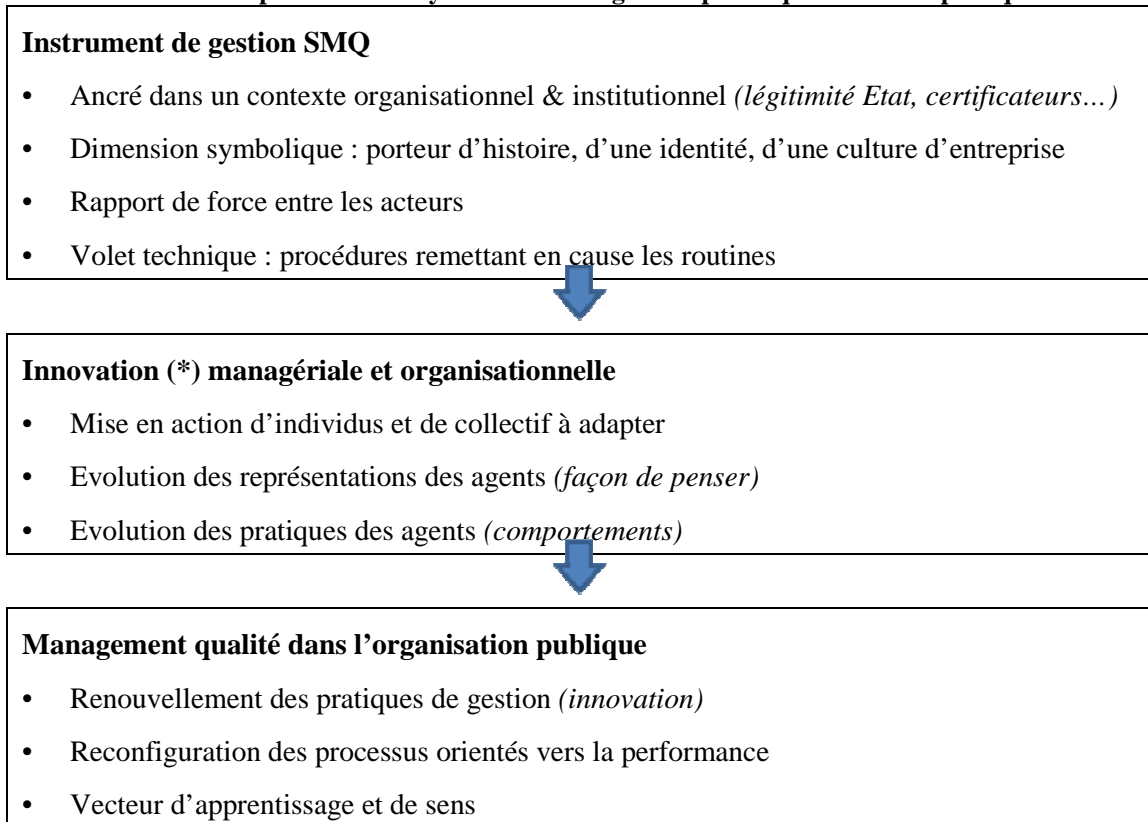
La résistance au changement se traduit par des stratégies différenciées au niveau des parties prenantes du Système de management par la qualité. Les routines de travail et l'expertise métier acquise depuis de nombreuses années sont des éléments sécurisant pour les anciens employés des Assedic et de l'ANPE. La fusion et les procédures inhérentes au Système de management par la qualité, bousculent la stabilité de leurs conditions de travail comme le démontre les éléments discursifs recueillis lors des entretiens de 2011. Certains agents entrent en résistance de routines et se replient sur leur statut et leurs identités professionnelles.

a. Les agents en résistance de routines

Le processus de changement impulsé par le système de management par la qualité bouscule les parties prenantes qui font le choix de s'adapter ou non. L'accroissement de l'autonomie des acteurs est poussé au-delà de la décentralisation vers le réseau des agences locales, de la gestion du budget de certaines prestations d'aide à l'emploi (prestations sous-traitées, aides financières à la recherche d'emploi, etc.). L'objectif est là encore celui de la maîtrise des coûts et le suivi des prescriptions en vue d'optimiser l'offre de service aux usagers clients. En effet, le plan stratégique Pôle emploi 2015 comprend la responsabilisation des acteurs tant managériaux qu'exécutants.

Les effets du Système de management par la Qualité, support technique et formalisé, associé à des pratiques sociales peut s'illustrer par l'enchaînement d'étapes suivantes :

Schéma 21 : Effets du déploiement du Système de management par la qualité sur les pratiques sociales



(*) *L'innovation organisationnelle se définit comme étant la mise en œuvre d'une pratique managériale perçue comme nouvelle par l'organisation qui affecte le fonctionnement de son système social, tant dans les relations entre les individus que dans leur propre travail. Or les innovations organisationnelles donnent lieu à une réorganisation sociale dans l'entreprise, avec des impacts sur l'organisation du travail, la structure hiérarchique et la gestion de la production. (Laplante, 2000).*

Ce schéma illustre un premier niveau regroupant les contraintes pesant sur l'outil qualité. Le deuxième pavé énonce les effets attendus sur les perceptions des acteurs à l'usage. Enfin, le dernier niveau énonce les résultats attendus dans les usages de l'outil portés par la philosophie gestionnaire de l'outil.

Notre questionnement sur l'adaptation au système de management par la qualité ou l'adaptation du système de management par la qualité met en exergue l'influence de la structure sur les acteurs et *vice versa*. Est-ce l'outil de gestion qui modifie l'organisation ou bien est-on amené à adapter l'outil de gestion en raison du rapport de force supérieur des acteurs de terrain ? Les modernistes, en se basant sur une ontologie objectiviste, considèrent l'organisation comme un objet de la structure sociale (structure organisationnelle) composé par la hiérarchie, les niveaux d'autorité et de dépendance fonctionnelle et les différents mécanismes d'intégration, tous voués à imposer et confirmer le système de management par la qualité dans sa forme originelle. La réalité organisationnelle, perçue dans la perspective interprétativiste, priorise les interactions

sociales influençant le système de management par la qualité en le poussant à s'adapter aux attentes les plus influentes des acteurs.

Selon Berry (1983), les outils de gestion sont des « technologies invisibles » dont la construction et les conséquences, d'essence avant tout politique, ne se laissent pas facilement saisir. Les outils de gestion portent en eux des règles tacites de mise en ordre organisationnelle et colportent des représentations implicites des « bons modèles organisationnels » et des « bons » comportements salariaux (Boussard et Maugeri, 2003).

L'amélioration continue n'est pas encore assurée comme le souligne Lorino (2002) : « l'imagination créatrice tolère la routinisation jusqu'à ce que le détour par l'outil se fasse détournement de l'outil. L'acteur « routinisé » se reconvertit en concepteur reconnu ou non en tant que tel, pour révéler à l'observateur (...) étonné que la conception soit aussi un processus jamais achevé ». Cela nous ramène au statut de l'outil qui n'est pas neutre vis-à-vis du processus d'apprentissage : il lui impose des contraintes qui peuvent être d'ordre matériel pesant sur l'action, donc sur l'expérience. Le système de management par la qualité devient contraignant dans la mesure où il fige des procédures de travail pas assez flexibles par rapport aux contraintes locales que rencontre l'organisation. En ce cas, la valeur d'appropriation du système de management par la qualité ne se fera que par l'évaluation de sa « valeur d'appropriation » (de Vaujany, 2006) à l'appui de la co-construction locale. La nature pragmatique des outils de gestion implique que l'outil ne peut être évalué que par ses effets pratiques : par la performance opératoire, l'efficacité économique des schèmes d'action qu'il conduit les acteurs à mettre en œuvre (de Vaujany, 2006).

Les instruments de gestion sont un élément organisationnel parmi d'autres, celui de la technologie de l'organisation notamment, et ne conditionnent pas à eux seuls l'efficacité organisationnelle. Sur le volet RH, comment passer du singulier (expertises) au collectif (compétences communes) ? Les liens sont difficiles à faire entre les compétences individuelles, collectives, organisationnelles et stratégiques (Teulié, Lorino, 2005).

D'autre part, l'outil de gestion doit faire l'objet de transformation de manière à ce que les acteurs humains puissent y voir une solution à un de leurs problèmes locaux (adaptation à l'environnement matériel et immatériel) (Martineau, 2008). Les utilisateurs mobilisent leur connaissance et leur expérience avec le contexte institutionnel dans lequel ils travaillent et vivent, et les conventions sociales et culturelles associées à ce contexte (Martineau, 2008). En effet, un des répondants aux entretiens, bien qu'affirmant connaître

les engagements de service, souligne : « *je ne m'occupe ni des indicateurs, ni des objectifs. Ce qui compte, c'est le service que je rends au demandeur d'emploi pour trouver la solution à sa problématique...* ». Cet agent de plus de 20 ans d'expérience, respecte bien la finalité du système de management par la qualité qui est la satisfaction du client, mais il avoue ne pas se focaliser sur les règles des référentiels de qualité mais plutôt sur son expérience et son professionnalisme. Pour lui, la qualité est intrinsèque au service qu'il délivre au client. Ainsi donc, d'autres rationalités liées à la contextualisation, influencent l'usage de l'outil : le contexte de service public pour notre cas précis avec les valeurs inhérentes qui en découlent (intérêt général...).

Ce processus d'introduction du Système de management par la qualité porte la création d'une ambiguïté au sein de l'organisation par la direction générale alors qu'elle initie ce changement gestionnaire et managérial. L'objet de la recherche se trouve peu à peu précisé et défini *in fine* par la question suivante : En quoi il y aurait de la création de sens et le déclenchement d'un processus organisant généré par l'outil qualité dans l'organisme public, Pôle emploi ?

Encadré 12 : Exemples de diversité de représentations du rôle et de l'effet du Système de management par la qualité

Un manager supérieur gestion des droits précise que « *le SMQ a une influence sur l'orientation future de Pôle emploi. C'est la base du mode de fonctionnement des processus métiers de Pôle emploi* ».

Un manager supérieur emploi s'exprime ainsi : « *dans le pilotage, il faut intégrer à la fois la problématique de la performance et celle de la qualité et maîtrise des risques. Cette relation est parfois schizophrénique* ».

Un manager intermédiaire gestion des droits explique que « *c'est surtout un état d'esprit où chaque filière respecterait l'autre et travaillerait en complémentarité plutôt que dans la critique. Après tout nous servons le même client même si les angles d'approches sont différents* ».

Un manager intermédiaire emploi précise que « *le SMQ est censé fiabiliser l'organisation et les relations entre les services de production et les services d'appui* ».

Un responsable de service qualité répond : « *oui, rapprocher les agents de métiers différents, c'est en fait un des objectifs de la qualité puisqu'il faut harmoniser les pratiques* ».

Un conseiller gestion des droits affirme qu' « *il faudrait équilibrer la qualité et harmoniser sa perception au niveau des 2 filières. Je ne suis pas ancienne mais je vois bien qu'il y a un déséquilibre sur ce point* ».

Un conseiller emploi déplore « *d'abord plus de moyens pour pouvoir accompagner notre public sur la recherche d'emploi : moyens humains, matériels mais aussi plus de conventions avec les organismes d'insertion pour trouver des solutions aux problématiques locales. C'est ça aussi la qualité du service public* ».

Les attentes des parties prenantes du Système de management par la qualité sont présentées dans le tableau qui suit.

Tableau 45 : représentation des attentes des parties prenantes du Système de management par la qualité

| Conseillers | Managers intermédiaires | Managers dirigeants |
|---|---|--|
| Besoin de stabilité et de marge de manœuvre Plus de moyens et simplification des procédures complexes Respect des expertises des groupes professionnels | Besoin de légitimité suite à la responsabilisation accrue : - appui dans la délégation gestion, - appui dans le déploiement de la qualité | Simplifier les indicateurs de performance Rationaliser les ressources Accentuer la délégation de gestion aux réseaux des agences locales |
| Responsables services support | Clients | Partenaires / Service Public Emploi/ Etat |
| Plus d'implication du réseau dans l'appropriation de la qualité Harmonisation des pratiques | Satisfaire leurs besoins en accompagnement réussie menant vers un placement en emploi | Meilleure coopération et complémentarité avec Pôle emploi |

b. Protectionnisme statutaire et persistance de sous-cultures

Des formes de résistances se traduisent au travers du rapport de force statutaire public et privé. Le dialogue social est alors mis à rude épreuve. Le changement symbolise tout aussi bien le progrès que le risque de perdre un existant connu. La peur du changement conduit certains individus à le refuser. Beaucoup de gens ressentent le changement comme une perte de statut. Autissier et Wacheux (2000) décrivent trois types de comportements dans les expériences de conduite de changement : les opposants, les prescripteurs et les attentistes.

Protectionnisme statutaire

A l'issue de la fusion, deux statuts de personnel cohabitent : le statut public des ex-ANPE et le statut privé des ex-Assedic. L'établissement a accordé un droit d'option de deux ans pour permettre au personnel de statut public de faire le choix d'adhérer au statut privé moyennant des avantages pécuniaires incitatifs (prime d'ancienneté, etc.). D'autre part, les campagnes annuelles de promotion faisant suite aux entretiens professionnels annuels (EPA), permettent l'attribution de primes ou d'avancement réservés uniquement aux statutaires du privé, selon la Convention Collective Nationale (CCN). Cette augmentation de la rémunération ou l'avancement dépend surtout du travail fourni par le

collaborateur et de l'atteinte des contributions demandées à titre individuel par les responsables hiérarchiques. Pour le personnel public, les contributions sont réparties sur l'équipe (collectif) et non à titre individuel, d'autant plus que l'entretien d'évaluation n'est pas obligatoire à leur égard. Il en résulte que le déroulement de carrière peut progresser plus rapidement pour un statuaire du privé bien noté de sa hiérarchie alors que le statuaire public est sanctionné par la réussite aux concours internes pour progresser, « donc son salaire est lié au rang et non à l'activité » (Guillemot, Jeannot, 2013).

Sur le plan national, 80% à 90% du personnel de Pôle emploi est désormais sous statut privé en ayant exercé le droit d'option. En Guadeloupe, l'influence syndicale valorisant la préservation du statut public et de ses acquis sociaux (garantie de l'emploi, avancement tous les deux ans, etc.) a limité la proportion de statut privé à moins de 60%. C'est une proportion unique par rapport aux autres départements de l'hexagone et d'outre-mer. Néanmoins, les milliers d'embauches supplémentaires sur la période 2012-2013 dans le cadre de Pôle emploi 2015, a eu l'effet mécanique d'augmenter la proportion à l'avantage du personnel sous statut privé au sein du réseau régional de la Guadeloupe.

Des sous-cultures persistantes quatre ans après la fusion

Le langage incantatoire du changement par l'environnement se heurte à la volonté consciente d'une permanence identitaire (Autissier, Wacheux, 2000).

Les groupes de personnes en interaction détiennent des éléments de langages spécifiques, un phénomène qui consciemment ou non a lui-même des effets sur la différenciation entre le groupe et l'extérieur, donc sur les identités individuelles et de groupes. Ces phénomènes sont à l'œuvre aussi bien dans les argots des communautés d'adolescents que dans les jargons des groupes de professionnels. Ainsi à Pôle emploi, l'expert métier, pour préserver sa zone d'influence, a tendance à entourer son activité de secret et à ne communiquer qu'imparfaitement les informations en sa possession (Crozier et Friedberg, 1977). En effet, le partage d'informations d'expertise et de gestion réduit l'incertitude, dans un contexte où les professionnels limitent leur coopération mutuelle et où « *la complexité du processus collectif peut produire une résistance à l'innovation* » (Mintzberg, 1999, cité par Alvarez, 2006). L'opacité qui entoure les expertises gestion de droits et emploi, joue le rôle d'une protection (Cauvin, 1999)), notamment pour maintenir les rapports de pouvoir existants. Ce qui explique l'échec du projet de double compétence à acquérir par les acteurs et de conseiller unique un peu plus tôt (réfèrent unique). « *Ces caractéristiques de l'organisation professionnelle et des groupes qui la composent,*

peuvent expliquer pourquoi la mise en œuvre de projet de changement important nécessite un déploiement discursif intense véhiculant une nouvelle idéologie managériale » (Alvarez, 2006).

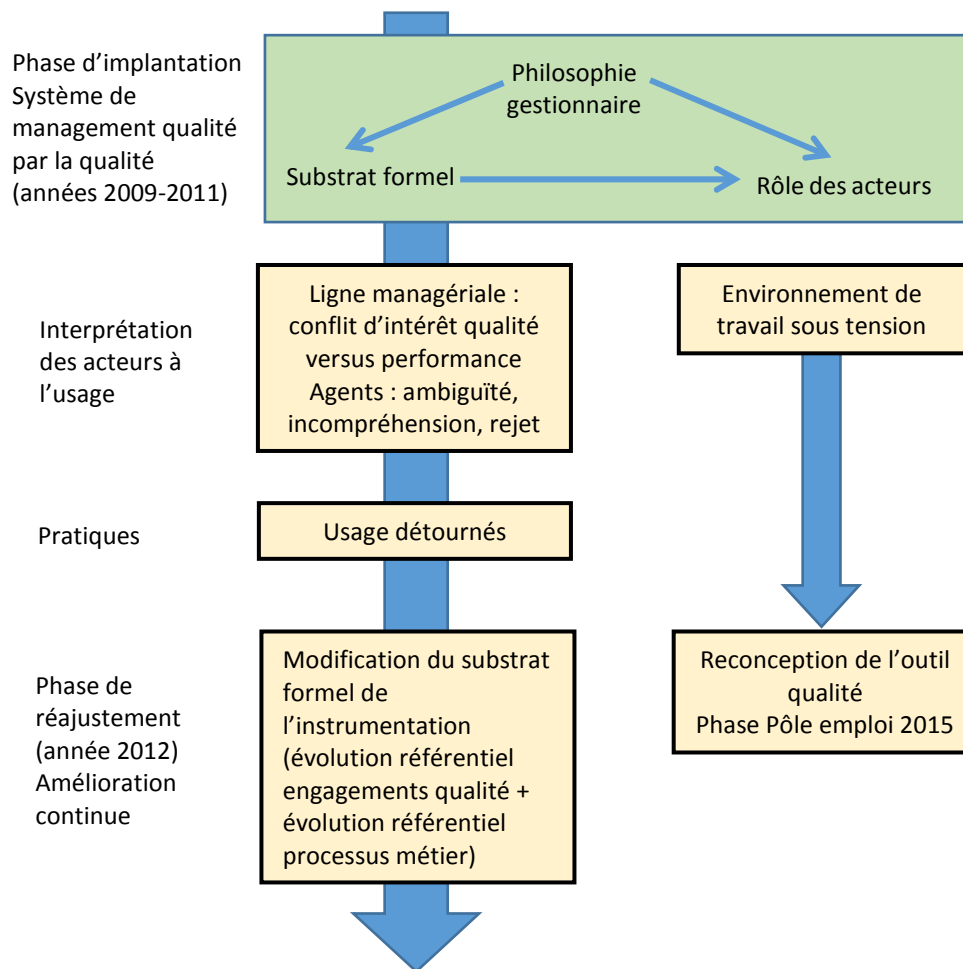
Selon Friedberg (1997), le pouvoir est la manifestation naturelle (...), normale de la coopération humaine qui suppose toujours une dépendance mutuelle et déséquilibrée des acteurs. Afin de favoriser leurs intérêts, les acteurs exploitent les contraintes et opportunités de la situation pour mieux s'imposer.

B. ADAPTATION DE LA STRUCTURE TERNAIRE DE L'OUTIL QUALITE AUX CINQ DIMENSIONS DU PROCESSUS D'APPRENTISSAGE COLLECTIF

Nous revenons sur la structure ternaire du dispositif de gestion Système de management par la qualité, afin d'explicitier les rapports conflictuels qu'il entretient avec les parties prenantes. Nous en venons à constater les frictions puis l'adaptation de cette structure ternaire aux cinq dimensions de l'apprentissage collectif que nous avons décelé précédemment à l'aide de la matrice de l'influence de l'implantation de l'outil qualité sur le changement organisationnel. Dans les faits, la philosophie managériale s'est transformée au contact du contexte organisationnel. Afin de désamorcer les tensions avec les agents, elle met en avant la participation des agents en valorisant le mérite individuel et l'autonomie dans la réalisation des activités. En contrepartie, elle renforce la décentralisation des décisions, « la responsabilisation des managers et l'impulsion du management par un cycle de progrès » (Desmarais, 2002, p. 329).

Nous nous penchons sur les interactions du Système de management par la qualité sur les acteurs. Le schéma suivant, récapitule les résultats en fonction des obstacles des identités professionnelles, le manque de sens donné au collectif et le cas d'application ou de rejet ou d'adaptation au Système de management par la qualité.

Schéma 22 : schéma récapitulatif des résultats



Ces illustrations nous amènent à analyser les stratégies déployées par les acteurs autour du Système de management par la qualité à Pôle emploi selon la structuration ternaire de l'outil :

- la philosophie gestionnaire est en conflit de légitimation stratégique ;
- le substrat technique est marqué par des rigidités et du bricolage à l'usage de l'outil ;
- le système des rôles est redéfini pour redynamiser l'outil.

Toutes ces dimensions font l'objet du développement qui suit.

1. PHILOSOPHIE GESTIONNAIRE DU SYSTEME QUALITE EN CONFLIT DE LEGITIMATION STRATEGIQUE

Cette recherche est une investigation de la construction sociale de l'outil de gestion de la qualité et représente un niveau de questionnement sur la compréhension de la légitimité

par les acteurs (Bédé et al., 2012, p84). Dans le contexte organisationnel particulier de Pôle emploi Guadeloupe, nous recherchons le niveau de légitimité du Système de management par la qualité par les différentes parties prenantes internes concernées par cet outil. L'appropriation est un processus cognitif qui peut passer par une construction de la légitimité de l'outil pour chaque partie prenante. Il apparait un écart entre la rationalisation visée et l'utilisation effective du Système de management par la qualité. Certaines études présentent une approche de la gestion comme technique de pouvoir et de domination, masquée par un discours.

Lors de la recherche des leviers d'actions, certaines propositions d'améliorations peuvent :

- ne pas être abordées par peur de perdre le confort acquis avec les anciens systèmes (réactions d'opposition ou d'autocensure) ;
- sortir du champ des responsabilités des acteurs en présence tels que les managers opérationnels par rapport aux managers dirigeants. Ils se fixent alors des limites abstraites consciemment ou non en ne recherchant des améliorations possibles qu'au sein de leur zone d'action propre. Leurs marges de manœuvre peuvent leur apparaître étroites pour prendre certains types de décisions ;
- sortir du périmètre d'action de l'organisation car elles mettent en cause des acteurs institutionnels, la conjoncture économique, etc.

En 2012, un responsable de service support de la filière de gestion des droits s'exprimait ainsi : *Pour que la qualité et le SMQ fonctionnent, il faut que les deux personnels soient au même niveau dans ce domaine. C'est loin d'être le cas et ça prendra du temps pour y arriver. Il y a des domaines tellement sensibles voir épidermiques, qui nécessitent que la direction les prenne en main. Ça doit venir du haut pour que ça soit appliqué et respecté. Mais il y a aussi des divergences à leur niveau, et ça se ressent dans l'organisation dans le réseau. Après la fusion, il fallait déjà que toute la ligne managériale soit nommée en répartissant équitablement les postes entre ex-Assedic et ex-ANPE. Il y a eu des frustrations pour ceux qui n'ont rien obtenu.*

Un manager intermédiaire de la filière de gestion des droits disait en 2012, *Beaucoup de réorganisation interne après la fusion. Ça a pris deux ans avant de trouver une solution stable ne serait-ce que pour l'accueil commun [des usagers].*

a. La quête de l'efficacité sous pression

Si le but d'un service public n'est pas le profit, l'efficacité financière et l'utilisation optimale des budgets publics restent des exigences relevant de la modernisation des services de l'Etat. L'enjeu est alors de mobiliser des moyens budgétaires limités tout en sécurisant le système de management par la qualité. Face à des enveloppes financières en restriction, les besoins immobiliers peinent à être satisfaits.

Avant la fusion, il y avait 830 agences ANPE et 630 agences Assedic¹⁰. La première convention tripartite entre Pôle emploi, l'Etat et l'Unedic visait une rationalisation réduisant le parc immobilier de 1 565 à 1 082 sites dits « mixtes ». La restructuration territoriale visant à mettre en place le nouveau réseau d'agence et ainsi modifiant l'espace spatiale d'accueil des demandeurs d'emploi, a contribué à dégrader la qualité de suivi des chômeurs. Il en résulte une trop forte concentration et des implantations qui allongent la distance d'accès pour certains demandeurs d'emploi en périphérie. L'activité administrative en back-office s'en est trouvée détachée des lieux d'accueil du public, contraignant les conseillers à se déplacer d'un site à l'autre dans une même journée avec les dossiers à traiter. Cette contrainte immobilière va à l'encontre du principe d'agences de proximité et fait l'objet de réajustements dans le cadre de la convention tripartite de 2012.

b. Glissement d'indicateurs de moyens à des indicateurs de résultats

Auparavant, les objectifs étaient orientés sur les moyens mobilisés (prestations) au lieu des résultats finaux (retour à l'emploi, entrée en formation).

L'analyse des leviers d'action et la détermination des plans d'actions permettent le questionnement des politiques internes et de la stratégie. Vu sous cet angle, elles contribuent à la restructuration du sens par le retour sur la stratégie à chaque phase du processus d'élaboration du système de pilotage. Des réajustements sont opérés pour corriger les résultats des indicateurs défavorables. Orienté par une recherche constante d'amélioration des résultats, les managers s'éloignent des impératifs d'organisation, de management, d'adaptation (amélioration continue) et d'évaluation (apprentissage organisationnels). Ces impératifs sont schématisés par le modèle Mazouz-Leclerc de

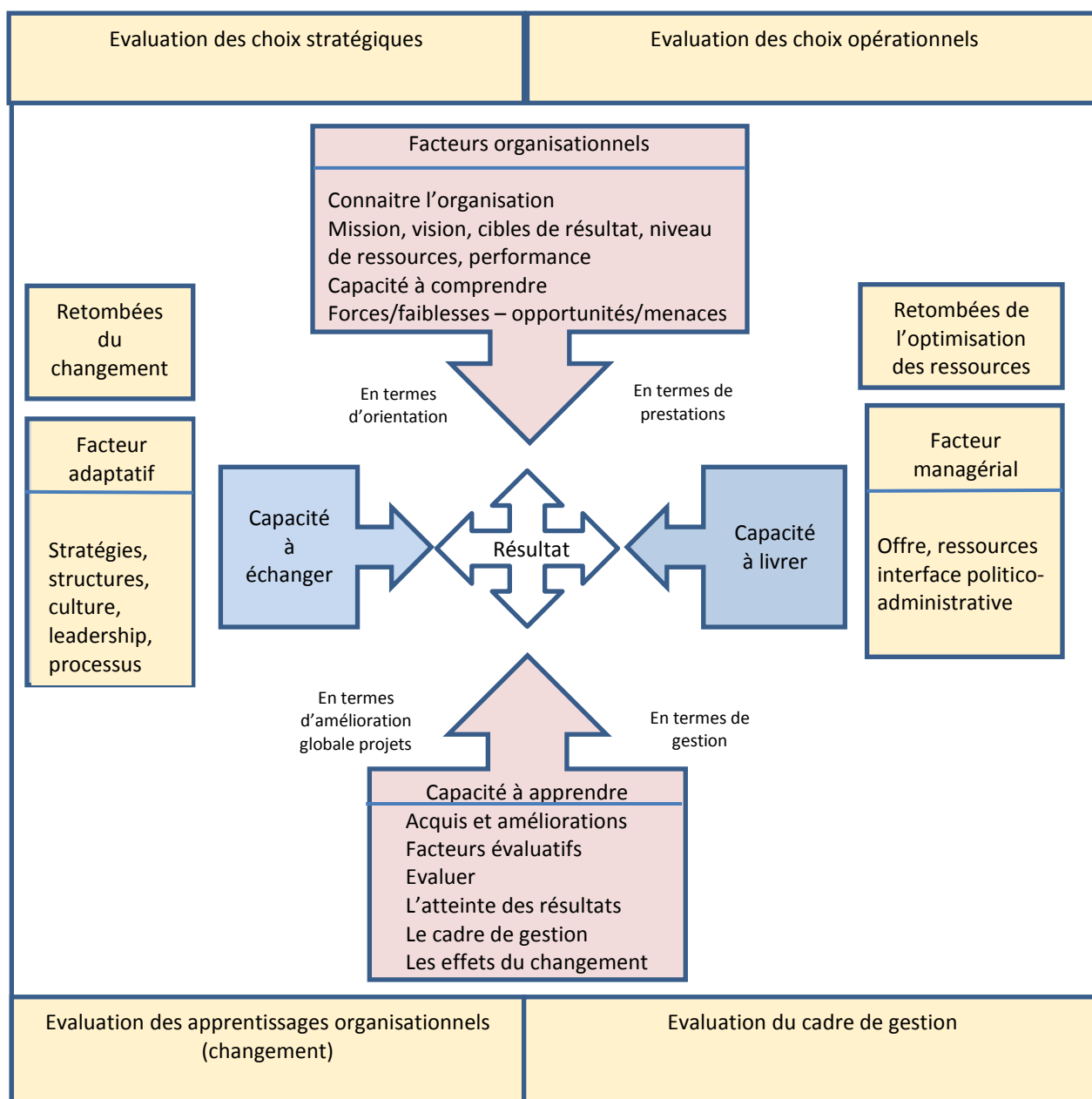
¹⁰ Rapport d'information n°713 du 05/07/2011 sur Pôle emploi, tome I, par Jean-Paul Alduy, sénateur.

gestion intégrée par résultats (2008). Il en ressort quatre capacités organisationnelles interdépendantes favorisant l'atteinte des résultats attendus :

- la capacité à comprendre (connaissance de la réalité de l'organisation par les gestionnaires, les employés et autres parties prenantes de l'organisation) ;
- la capacité à livrer (apporter une réponse adéquate aux attentes et besoins signifiés des citoyens par exemple) ;
- la capacité d'adaptation (restructuration, révision des processus opérationnels, de transformations culturelles...) ;
- la capacité à apprendre (réaliser des apprentissages à la fois individuels et organisationnels en menant des actions correctives sur les écarts sur cibles de résultats).

Ce modèle se traduit par le schéma suivant :

Schéma 23 : Le modèle Mazouz-Leclerc de gestion intégrée par résultats (gestion publique)



Pour mesurer la capacité de Pôle emploi à remplir ses missions, le pilotage par les résultats est centré sur de nouveaux indicateurs permettant de l'évaluer au travers des résultats en matière de retour à l'emploi. Ce pilotage s'accompagne d'une refonte du dispositif d'évaluation. Afin de passer d'un pilotage de moyens à un pilotage des résultats, de nouveaux outils sont créés tels que l'indicateur de calcul de retour à l'emploi. A cet effet, le suivi des résultats est fiabilisé par l'exploitation des données issues de la Déclaration Préalable A l'Embauche (DPAE), formalité obligatoire accomplie par les entreprises auprès de l'URSSAF à chaque recrutement réalisé. Par le rapprochement des

fichiers de Pôle emploi et de l'URSSAF, les déclarations préalables à l'embauche (DPAE) seront accessibles dans le dossier du demandeur d'emploi fin 2013.

C'est au niveau local qu'il reviendra d'apprécier cette notion d'éloignement de l'emploi (des chômeurs). Conseillers et managers auront davantage de marge pour adapter la mise en œuvre de l'offre de services aux spécificités de leurs territoires. (Extrait de l'interview du Directeur Général de Pôle emploi, Jean Bassères, en date du 06/07/2012 à l'occasion d'une rencontre avec l'Association des journalistes de l'information sociale).

La philosophie gestionnaire du Système de management par la qualité s'articule dans l'opérationnalité au travers du substrat technique du dispositif. Nous en analysons les manifestations empiriques.

2. SUBSTRAT TECHNIQUE DU SYSTEME QUALITE : RIGIDITE ET BRICOLAGE

Des rigidités émergent dans l'articulation entre le Système de management par la qualité et l'organisation post-fusion de Pôle emploi.

a. Une organisation du travail tayloriste dotée d'un appareillage gestionnaire normatif

Dans les systèmes mécanistes, les problèmes et les tâches auxquels l'entreprise a à faire face en tant qu'un tout sont divisés en spécialités. Les méthodes techniques, les devoirs et les pouvoirs attachés à chaque rôle fonctionnel sont définis avec précision. Les interrelations dans le commandement tendent à être verticales, c'est-à-dire entre supérieurs et subordonnés. Les opérations et les comportements au travail sont fixés par des instructions et résultent de décisions venant des supérieurs. Ce commandement hiérarchique est maintenu par l'affirmation implicite que la connaissance de la situation de gestion est disponible uniquement au sommet de l'entreprise. Le management, exploite un simple système de contrôle avec des informations montantes qui circulent à travers une succession de filtres et des décisions et des instructions qui descendent à travers une succession d'amplificateurs (Lawrence et Lorsch, 1989). Ce type de système mécaniste est approprié à un environnement stable. Dans un environnement mouvant, tel que le connaît actuellement le service public de l'emploi (SPE), ces caractéristiques montrent rapidement leurs limites.

b. Rigidité mécaniste des actes métiers et bricolage managérial en contre nature du système de management par la qualité

Les faits montrent que le Système de management par la qualité ne s'impose pas aux acteurs métiers dans sa forme originelle. Une contextualisation de sa mise en usage s'effectue bon gré mal gré, montrant ainsi que l'outil n'est pas investi d'une force autonome ; il a besoin d'être contextualisé et être approprié car il ne s'impose pas à l'acteur. L'appropriation est problématique car l'acteur entretient un rapport étroit à l'outil. C'est un acteur qui s'impose avec ses désirs, ses stratégies, ses buts et son identité (Grimand, 2006), dans l'usage qu'il fait de l'outil de gestion. Dans une logique de vision représentationniste, le management se préoccupe peu des usages de l'instrument de gestion mais bien de leurs qualités intrinsèques, pourvu qu'ils soient bien utilisés dans les faits.

S'agissant de l'action managériale, des actions contre nature se sont imposées au début du déploiement par un manque de maîtrise du Système de management par la qualité. Au moment de la trajectoire initiale du système de management par la qualité, les gestionnaires et managers s'ingénient à lisser toute aspérité interne susceptible de mettre en péril l'organisation rationnelle aux performances techniques et économiques cadrées et maîtrisées (Quemener et Fimbel, 2012).

A travers l'analyse des entretiens, il ressort que les acteurs ont conscience de la nécessaire imbrication de l'outil et de l'humain. Ils ont une maturité prononcée à propos des faiblesses inévitables du système de management par la qualité. Tous leurs efforts sont tournés vers un seul objectif : garder une cohérence de service au public (Cocula et Fredy-Planchot, 2000).

L'équipe locale de direction planifie des plages d'autonomie pour permettre aux conseillers de recevoir les demandeurs d'emploi absents aux convocations de suivi. C'est une marge de manœuvre qu'on improvise pour consolider les résultats des indicateurs (Verbatim d'un manager intermédiaire filière emploi, 2012).

A travers ces exemples, les discours font ressortir la nécessité de compenser l'utilisation brute des outils et de contrebalancer la dimension règlementaire qu'ils impliquent. Les acteurs sollicitent de nombreuses mesures d'accompagnement. Ils mettent à profit leurs expériences pour suggérer des correctifs.

Pôle emploi s'oriente désormais vers un processus de régionalisation. A l'heure où se déploie le plan Pôle emploi 2015, il est nécessaire d'évoquer les pistes de réformes de l'établissement public. Le processus de régionalisation est en bonne voie, reconnaissant l'importance d'une gestion de proximité des besoins en emplois.

3. ROLE ET RELATIONS DES ACTEURS : METHODES ET TACTIQUES POUR REDYNAMISER LE SYSTEME QUALITE

L'encadrement intermédiaire des managers doit concilier les stratégies de la direction et les tactiques opérationnelles donc concilier l'ambivalence de la vision stratégique et de la vision opérationnelle.

Le management stratégique s'intéresse aux orientations de l'organisme, à la détermination de ses objectifs et des stratégies à mettre en œuvre pour les atteindre en tenant compte de l'environnement et de la structure organisationnelle de l'organisme. Il s'agit aussi de définir le système de contrôle permettant de suivre et de piloter les résultats, de contrôler la rentabilité des opérations. Le management opérationnel est centré sur le capital humain de l'organisme. Le manager est responsable de la motivation et de l'efficacité de ses collaborateurs. Il définit ou participe à la définition des objectifs de chacun d'entre eux, prend en charge l'organisation du travail, la répartition des tâches, la conception des outils et procédures.

Les managers intermédiaires « bricolent » des solutions locales pour préserver la cohérence du Système de management par la qualité. Or, ces usages sont des actions tactiques dans un champ d'opérations délimitées par des circonstances et des rapports de force. L'usage relève alors d'une dimension individuelle, bricolée, par rapport à un cadre. Il y a autant d'usages que d'utilisateurs (De Certeau, 1990). Comme le souligne Ciborra (2000), les bricolages et improvisations des acteurs amèneront l'instrument à évoluer de façon récurrente et imprévisible au changement dans l'environnement institutionnel ou concurrentiel... Le processus d'appropriation ne s'achève donc pas par la formation de routines définitives (de Vaujany, 2005)

Ainsi, nous devons passer par une « compréhension conjointe » mobilisant à la fois :

- le point de vue de la régulation de contrôle (normalisation outil et utilisation) ;
- celui de la régulation autonome qui souvent contourne ou détourne un outil ou un objet afin de le rendre propre à l'usage local. Les entretiens menés révèlent que la majorité

des managers de Pôle emploi, utilisateurs, adoptent une stratégie de contournement rentrant dans ce type de régulation pour pallier l'incomplétude des outils du système de management par la qualité (de Vaujany, 2006). Cela génère pour autant de l'apprentissage.

Dans le cas du Système de management par la qualité, si on se réfère à Hatchuel (1996) et Moisdon (1997), on constate bien le caractère irréaliste (dans le sens de trop idéal), des hypothèses de rationalité intégrées dans l'outil par rapport aux systèmes de rationalités locales en interaction dans l'organisation Pôle emploi.

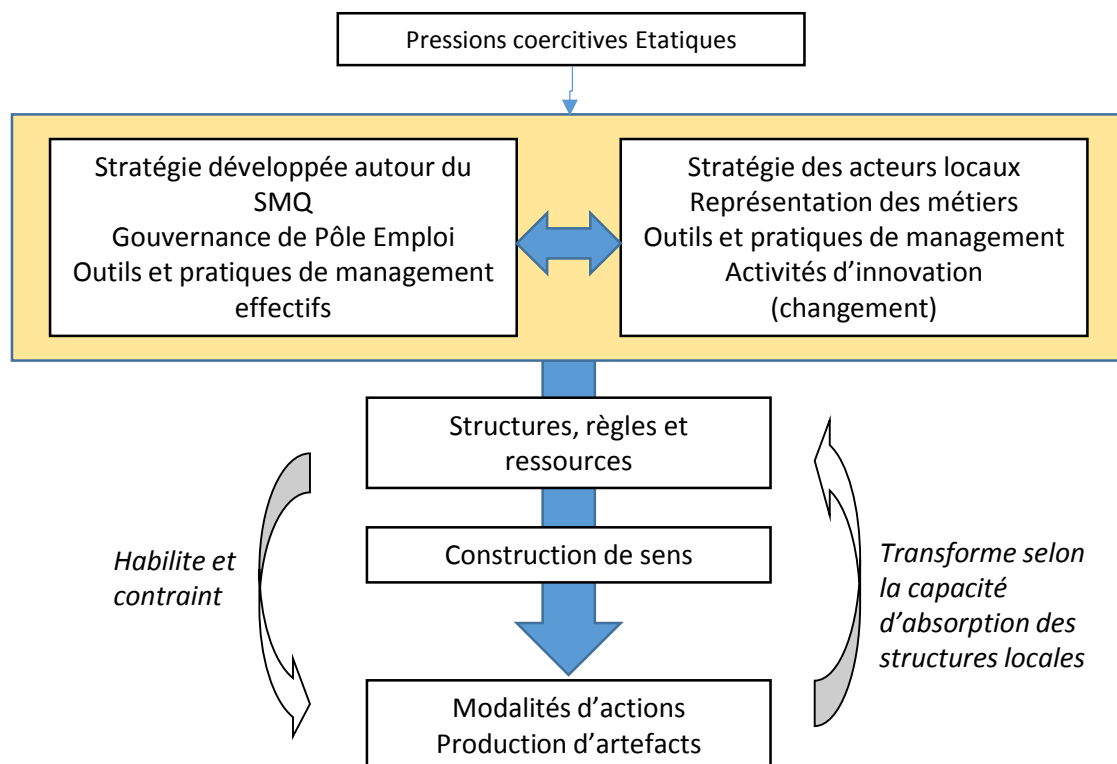
La nécessité économique justifie les choix de gestion et d'ordre social dans l'organisation, entretenu par des logiques de nature sociale et politique. Ce discours gestionnaire est consolidé par les outils qui lui servent de paravent (Boussard et Maugeri, 2003).

Les travaux concernant l'apprentissage organisationnel ont apporté à l'analyse du changement un éclairage cognitif, proposant des modèles de processus d'apprentissage autour des innovations managériales (David, 1996 ; Charreire-Petit, 1995).

Il y a également un enjeu de redonner du sens dans la réalisation des services. En effet, le rôle primordial de l'institution publique (l'Etat et ses déclinaisons) est de satisfaire prioritairement les besoins de la population, des citoyens. Sur ce propos, la qualité de service revêt une importance nécessitant de pouvoir l'évaluer pour pouvoir l'améliorer. A compter du deuxième semestre 2013, Pôle emploi porte une attention particulière à ce système de mesure en réactivant les écoutes locales recueillant la satisfaction des demandeurs d'emploi et des entreprises à l'échelle des agences locales. Une évaluation de la satisfaction des demandeurs d'emploi va permettre de réajuster la démarche d'engagements de service.

C'est à travers leurs interactions que les acteurs construisent progressivement du sens face aux dimensions équivoques du projet d'action collective. L'appropriation du système de management par la qualité portée par les règles et les ressources (orientations stratégiques, dispositifs d'animation et de soutien à la réalisation des activités, la contractualisation interne clients-fournisseurs, etc.) participe également au processus de création de sens. Au-delà de la part de subjectivité qui s'inscrit dans le sens, celui-ci est contraint par le contexte et les objectifs que les acteurs cherchent à répondre (Gioia et Chittipeddi, 1991).

Schéma 24: la dynamique du déploiement du Système de management par la qualité Pôle emploi : entre construction de sens, modalité d'actions et structures locales



Source : inspiré de Goncalves, 2010

Les artefacts produits transforment la structure du système de management par la qualité ou la structure des acteurs de façon à générer des règles et des ressources qui en retour habilent et contraignent l'action et font évoluer la construction de sens. C'est le cas des procédures formalisées dans des documents internes à destination des agents.

Au travers d'un plan stratégique nommé « Pôle emploi 2015 », l'établissement cherche à redonner du sens après avoir tiré les leçons du déroulement difficile de la précédente convention tripartite de 2009-20012.

Encadré 13. Intranet, article du 06/07/2012 : Pôle emploi 2015, réussir ensemble

Les six priorités stratégiques qui structurent Pôle emploi 2015 :

- Faire plus pour ceux qui en ont le plus besoin ;
- Agir en proximité avec les partenaires ;
- Mettre le collectif au cœur de l'organisation ;
- Etre plus attentif aux résultats de notre action ;
- Innover pour améliorer nos services et valoriser nos expertises ;
- Faire le pari de la confiance.

Ce plan stratégique Pôle emploi 2015 est générateur de normes et de valeurs régulatrices des comportements. Les effets du plan stratégique Pôle emploi 2015 ne s'affirmeront qu'avec le temps pendant les périodes de changement et du fait d'innovations en lien avec les modifications des processus de service. Selon Pesqueux (2004), cela vient fonder les interrogations sur les modalités pratiques de la gestion d'une culture sur des plans tels que :

- la création de symboles et de valeurs dans la perspective utilitariste de la mobilisation des énergies ;
- le recours aux récits fondateurs de l'entreprise.

Le plan stratégique Pôle emploi 2015 articulé autour du système de management par la qualité, oriente l'établissement vers une responsabilisation accrue des acteurs. Il s'agit de passer d'une logique d'obéissance à une logique de responsabilisation (Alvarez, 2006) qui appelle à une nouvelle culture de la performance individualisée. Cette culture implique une rénovation du management des équipes et donc l'accroissement du contrôle exercé par les managers de proximité. La ligne managériale est donc en plein apprentissage d'une nouvelle conception de l'organisation du travail impliquant de laisser plus d'autonomie aux conseillers en contrepartie d'un contrôle et d'un appui accrus à la réalisation de leurs activités.

Dans cette section, notre investigation a mis en exergue l'importance de la dimension humaine dans l'appropriation de l'outil de gestion de la qualité. Divers éléments influencent les pratiques adoptées par les agents dans l'appropriation du Système de management par la qualité :

- les identités professionnelles et le manque de sens de l'identité et de la visée performative donnés au collectif ;
- les pratiques d'optimisation sur le court terme dans une logique de management d'urgence ;
- la résistance des routines par les agents pour conserver la maîtrise de leur expertise métier.
- les relations hiérarchiques et la spécificité des statuts des acteurs concernés par l'outil et sa mise en pratique, nous conduisent à penser que l'appropriation est un processus cognitif qui peut passer par une construction de la légitimité de l'outil pour chaque partie prenante (Bédé et al., 2012, p85).

Il en résulte un ralentissement des dynamiques d'apprentissage du personnel dans un processus perçu comme contraignant. La section II souligne les enjeux et les tactiques pour y pallier.

SECTION II.

LA MISE EN ŒUVRE DES METHODES ET TACTIQUES MANAGERIALES DANS UN CADRE PERFORMATIF

Cette section est dédiée à la sous-question de recherche Q4 sur les méthodes de gestion et tactiques appliquées par les managers pour légitimer ou adapter le Système de management par la qualité. Diverses approches ont attribué des rôles et pouvoirs différents aux acteurs, expliquant ainsi des difficultés possibles quant à la bonne application des instruments : intérêts différents, jeux de pouvoir, contexte, représentations sociales, résistance au changement, etc. Tous ces obstacles peuvent amener les rationalités en jeu à s'opposer à la rationalité instrumentale. Nous accordons une attention particulière aux écarts entre usages prévus et usages constatés de ce dispositif de gestion « mis en acte » (Martineau, 2008). L'adoption de l'outil passe par un processus d'appropriation par les acteurs à travers la légitimité (Bédé et al., 2012, p83). La présente section a pour objectif d'analyser l'évolution du rôle des managers publics locaux et l'écart marqué entre le dispositif de management qualité et l'organisation en pleine transformation. Le management en tant que technique de gestion des hommes (Boussard et Maugeri, 2003) constitue un champ d'analyse qui permet d'appréhender l'implication des salariés par le biais de la participation, de la responsabilisation, de la culture d'entreprise, et de la qualité notamment. Face aux diverses contraintes ressenties par les conseillers à l'égard du Système de management par la qualité, les managers exercent leurs activités sous tension. Le management pyramidal ne répond plus aux attentes des agents et un système plus collaboratif se révèle nécessaire pour fluidifier les tensions et prendre le chemin de l'appropriation du Système de management par la qualité. De plus, l'amélioration continue du fonctionnement de l'organisation repose en partie sur l'appropriation de l'outil de gestion de la qualité par ses utilisateurs. Au cours du processus d'appropriation, les acteurs interprètent, négocient et créent du sens. Autrement dit, à l'usage de l'outil, ils concourent à la transformation des finalités du Système de management par la qualité (Grimand, 2006).

A. IMPLICATION SOUS TENSION DES MANAGERS PUBLICS DANS LA LEGITIMATION DE L'OUTIL DE GESTION DE LA QUALITE

Afin d'agir concrètement sur l'évolution de l'outil, le management intermédiaire joue un rôle majeur dans cette dynamique. Le cas actuel de gestion à Pôle emploi de Guadeloupe, nécessite de travailler la contextualisation de l'outil pour réguler les usages non prévus et faire progresser son implantation dans l'organisation. Après avoir souligné le rôle moteur de l'implication des managers sur l'acceptation de l'outil par le personnel, nous abordons les marges de manœuvre qui leur sont attribuées dans le cadre du plan stratégique Pôle emploi 2015 et enfin, l'accentuation du rôle décisionnaire qui leur est alloué au niveau local.

1. PORTAGE MANAGERIAL : RENDRE LE SYSTEME QUALITE HABILITANT

Le dispositif de gestion existe par l'usage qui en est fait dans l'organisation. Derrière la forme idéale du dispositif de gestion, peuvent se développer des usages imprévus de la gestion (Boussard, 2008). En effet, les dispositifs de gestion ne sont pas uniquement des discours sans effets concrets obéissants à des règles impersonnelles, à des raisonnements rationnels et à un modèle d'épanouissement personnel. La gestion peut avoir des effets ignorés, inattendus loin du modèle de neutralité et de vertu. Les outils de gestion déterminent les jeux d'acteurs qui se développent, ils articulent des objets et des discours. Ils sont représentés en idéal d'ordre et de rigueur mais cela peut être démystifié au cours de leur développement et de leur utilisation. Le rapport de l'acteur à l'outil est un double rapport de contrainte et d'habilitation. Cette double face instrumentale et symbolique des outils de gestion, constitue un ressort important dans la dynamique de l'action collective.

Les différentes matrices ont mis en exergue la face contraignante du système de management par la qualité. La déstabilisation des agents face au changement provoqué par ce dispositif de gestion qualité, cumulé avec la philosophie gestionnaire axée sur la quête de performance montre que la direction associe les managers du réseau pour que le système de management par la qualité, dispositif à finalité perçu globalement comme contraignante, devienne habilitant. Le rôle du manager de proximité évolue au sein de l'organisation car il est porteur du discours de l'institution. Il est attendu de lui qu'il contribue à donner du sens aux pratiques opérationnelles et d'être force de proposition pour améliorer l'organisation et la gestion. Les managers de proximité sont donc en prise directe avec le terrain et vivent les tensions pouvant apparaître au niveau des agents lors de l'implantation de nouveaux outils de gestion tels qu'un système qualité et les difficultés

d'appropriation éventuelles. Ces difficultés nécessitent à la fois la gestion des aléas et la gestion des priorités. Ils doivent piloter dans l'urgence, résoudre la surcharge de travail, arbitrer entre les réalités du terrain et les prescriptions du système qualité.

La prise de conscience que le système de gestion de l'organisation ne peut pas forcément être reproduit à l'identique dans ses différentes unités, fait passer du stade de reproduction à l'identique au stade de reproduction avec adaptation (Romelaer, 2000). Une adaptation se révèle nécessaire aux contextes particuliers, aux types de situations dans lesquelles un ensemble de contraintes et de normes prend des sens différents. On a ici un effet de coordination entre le général et le local, d'intégration systémique au sens de Giddens (1987). Dans cet effet, les objectifs, contraintes, normes, procédures, langages et savoirs qui préexistent à la rencontre d'une certaine façon ne changent pas : ils sont seulement appliqués et affinés dans des contextes particuliers. En un autre sens cependant il y a pourtant changement : additions à un langage permettant de décrire tous les cas particuliers, reconnaissance des spécificités des contextes dans la formulation d'une règle, prise en compte de différentes interprétations d'un objectif ou d'une norme. L'environnement idéologique contemporain, est largement favorable aux idées d'autonomie, de responsabilité et d'esprit d'initiative.

L'acceptation du changement passe par la reconnaissance même partielle de la légitimité du système par les acteurs concernés. Pôle emploi est passé d'un modèle bureaucratique fondé sur l'autorité hiérarchique exclusive à un modèle rationnel-légal fondé sur des outils et techniques de gestion reposant sur des référentiels professionnels standardisés aux normes de qualité internationales ISO. En conséquence, le discours managérial institutionnel introduit des associations d'éléments participatifs reposant sur :

- la responsabilité, l'engagement ou le contrat ;
- l'autonomie ou la délégation ;
- et la formalisation, le suivi et l'amélioration continue après analyse (Alvarez, 2006).

Il y a lieu de s'interroger sur comment activer le « réussir ensemble à ». Une solution serait de permettre l'introduction de registres d'actions plus innovants dans un cadre managérial maîtrisé. Dans le cadre de Pôle emploi 2015, on note une évolution du management pyramidal vers un système collaboratif. Il s'agit d'un système qui associe l'ensemble des salariés qui peuvent donner leur avis et influencer les orientations managériales. Il est possible de se référer au discours officiel publié sur une revue de communication interne en 2013 :

« C'est une excellente manière, aussi, de considérer, en interne d'abord, et potentiellement vers d'autres acteurs externes plus tard, toutes les parties prenantes du service public de l'emploi.

C'est dans cette optique que la DIRSE travaille à équiper les agents du réseau d'un outil collaboratif ouvert à tous dans lequel les bonnes pratiques peuvent être diffusées, les idées discutées (...).

Les avantages sont multiples : un dispositif pour échanger de l'information, qui relie tous les salariés de Pôle emploi, quels que soient leur région, leur mission ou leur métier, renforce les liens professionnels, fluidifie la communication, stimule la créativité. Bref, favorise l'innovation et accompagne notre démarche RSE.

Une démarche qui, en accentuant les dynamiques collectives et en simplifiant la mise en relations de tous, s'inscrit au cœur de l'engagement n°3 de Pôle emploi 2015 « simplifier et mettre le collectif au cœur de l'organisation du travail ».

Source Intranet Pôle emploi, la lettre de l'innovation et de la RSE, n°40 juin 2013

En conformité avec la démarche participative de la qualité, l'institution associe les salariés en leur octroyant plus de marges de manœuvre dans leurs activités. Les individus sont invités par leur hiérarchie à mettre en œuvre de nouveaux comportements. Ils doivent mobiliser de nouvelles ressources cognitives et suscitant la motivation :

- il faut penser l'action de façon systémique en lien avec les objectifs et les enjeux de l'institution publique. Il ne s'agit plus d'exécuter sans comprendre ;
- on demande aux collaborateurs d'affronter les difficultés, de prendre des initiatives de façon responsable et créative. Il ne s'agit plus de subir les situations comme une fatalité en attendant que les ordres viennent d'en haut.

Les individus quittent la place symbolique d'agents dans laquelle le modèle taylorien les a longtemps assignés pour adopter une posture d'acteurs. C'est donc un changement radical de posture qui se joue dans les organisations.

Pour s'assurer de la maîtrise des objectifs de qualité et de performance, cette marge de manœuvre est balisée par un contrôle managérial accentué. En mars 2013, un mémo de l'institution formalise les cinq repères managériaux pour aider les managers de proximité à porter la stratégie de Pôle emploi dans le réseau des agences locales.

Encadré 14 : rappel synthétique du rôle du manager à Pôle emploi

1. **Le manager agit en responsabilité** : en mobilisant les actions de son équipe dans les orientations et objectifs de l’Etablissement ; dans la prise de décision en tenant compte des impacts opérationnels et humains ; dans l’obtention des résultats concourant à la finalité des missions de Pôle emploi ; dans la gestion des RH et le développement des compétences de ses collaborateurs (mission partagée avec la fonction RH).
2. **Le manager s’inscrit dans une relation de confiance** : vis-à-vis de ses collaborateurs dans leur capacité à assurer les missions et engagements au plus près des demandeurs d’emploi et des entreprises, vis-à-vis de la ligne managériale pour exprimer ses besoins d’appui et être force de proposition (...), vis-à-vis de ses pairs et ses partenaires (...) pour construire et réussir ensemble, envers lui-même pour (...) son exemplarité et s’engager dans des développements de compétences.
3. **Le manager est engagé dans la performance** : par la recherche de satisfaction des demandeurs d’emploi et des entreprises dans la relation et la qualité de service, par la recherche d’un juste équilibre entre performance opérationnelle et sociale dans le respect des agents placés sous sa responsabilité et pour atteindre des résultats durables (...).
4. **Le manager développe la proximité** : dans la relation de services pour mieux orienter l’actions de son équipe vers des réponses adaptées aux besoins des demandeurs d’emploi et des entreprises, dans la relation d’appui et de conseil auprès de ses collaborateurs pour guider chacun dans ses marges de manœuvre (...), dans la relation avec les partenaires de son environnement pour agir en coopération et complémentarité à partir des diagnostics territoriaux, dans la relation avec son manager et son pair pour favoriser une dynamique d’équipe solidaire (...).

Il convient de s’interroger si ce changement de posture va de soi ou bien s’il doit être impulsé en actionnant des combinaisons complexes d’apprentissage avec des ressources motivationnelles notamment.

2. MARGES DE MANŒUVRE DES MANAGERS : PLAN STRATEGIQUE POLE EMPLOI 2015

Les managers vont jouer un rôle clé dans le déploiement du Système de management par la qualité, notamment en participant activement à la transformation de l’outil qualité pour que les acteurs se l’approprient.

L’objectif, en termes d’acceptation du changement, consiste à mobiliser un seuil d’acteurs de telle manière qu’une majorité engage de façon durable l’ensemble de l’institution publique. La hiérarchie, tout en s’impliquant dans le changement, cherche à moins s’imposer directement même si les niveaux hiérarchiques demeurent aussi nombreuses. Néanmoins, les dispositions prises pour renforcer l’expertise, la décentralisation des décisions et la participation des utilisateurs, favorisent une reprise de la dynamique du Système de management par la qualité. La qualité repose sur une

démarche participative qui a finalement manqué lors de l'instauration en 2010 du Système de management par la qualité, en raison du contexte socio-économique défavorable et générateur de tensions dans la réorganisation du service public Pôle emploi. En revanche, en février 2012, une grande consultation nationale par voie d'enquête interne auprès du personnel et de la ligne managériale de Pôle emploi, ainsi que l'organisation d'ateliers et groupes de réflexion, visent à rétablir la démarche participative inhérente à tout système qualité.

Le déploiement du plan stratégique Pôle emploi 2015 repose aussi sur une vision partagée des métiers et une volonté de management fédérateur :

- l'organisation et les processus internes à Pôle emploi ont été revus et alignés sur les nouvelles priorités du second semestre 2012 ;
- une démarche de simplification des actes métiers en phase de test sur 8 agences nationales en 2013 et qui sera étendue sur l'ensemble du territoire ;
- la diffusion du nouveau référentiel des métiers depuis avril 2013, offre aux agents une meilleure visibilité sur les métiers et emplois de Pôle emploi ;
- le développement d'un système de management porteur du sens de l'action a été l'un des enjeux de 2012 avec la définition et le déploiement des « repères managériaux » ;
- la création d'une université du management en juillet 2013 pour le développement des compétences managériales dans une logique de portage et de mise en œuvre de Pôle emploi 2015 et de concrétisation des repères managériaux.

En concordance avec la philosophie gestionnaire du système de management par la qualité, au-delà de l'instauration de nouvelles offres de service, la volonté de simplifier les actes métiers va se traduire également par une simplification du dossier unique du demandeur d'emploi prévue en octobre 2013, regroupant l'ensemble des informations le concernant, sur un même support informatique. Nous percevons bien une volonté d'améliorer la qualité du service au demandeur d'emploi. En parallèle, une actualisation des guides pratiques va permettre de faciliter la prise en main des règles d'indemnisation et d'harmonisation des pratiques des agents quels que soient leur expertise métier (filière gestion des droits, filière emploi). Dans le cadre de la nouvelle convention d'assurance chômage, des travaux d'approfondissement s'opèrent avec l'Unedic pour simplifier la réglementation en amont. La rationalité de la démarche qualité structure à la fois l'organisation et les processus d'activités métiers.

L'environnement actuel des organisations publiques amène ces structures à initier des démarches d'implantation d'outils de gestion en réponse à la volonté de rassurer les partenaires et ne se donne pas forcément comme objectif d'améliorer l'efficacité et l'efficience des actions publiques. L'uniformisation des pratiques est bien issue de la volonté des organisations de se légitimer vis-à-vis de leurs parties prenantes (Abrahamson et Fairchild, 1999 cité par Drevet, Lande et Portal, 2012). Néanmoins, ces pratiques ne sont pas acquises définitivement car il faut tenir compte de l'environnement mouvant qui requiert une adaptation en permanence.

Nous avons vu que le système mécaniste qui caractérise Pôle emploi, atteint ses limites face aux turpitudes de l'environnement mouvant du service public de l'emploi. Selon Lawrence et Lorsch (1989), un autre modèle de système dit « organique » est plus adapté aux conditions de changement et d'instabilité. Les problèmes qui surgissent et les actions à entreprendre ne peuvent être fractionnés et distribués parmi des spécialistes à l'intérieur d'une hiérarchie clairement définie. Les individus doivent faire au mieux leurs tâches particulières à la lumière de la connaissance des objectifs globaux de l'entreprise. Les tâches sont peu formalisées, en termes de méthodes, de devoirs et de pouvoirs, qui doivent être redéfinis continuellement par les liaisons entre les divers participants à chaque tâche. Les interrelations se font latéralement aussi bien que verticalement. Les communications entre des gens de niveaux différents tendent à ressembler davantage à une consultation latérale plutôt qu'à un commandement vertical. Les dirigeants au sommet de l'entreprise ne peuvent être considérés comme étant omniscients.

Elaboré de manière participative (enquête auprès du personnel, groupes de travail en amont), le plan stratégique Pôle emploi 2015 incarne le discours institutionnel de l'établissement orienté résultats à la faveur de la convention tripartite en cours entre l'Etat, l'Unedic et le Pôle emploi. Le plan Pôle emploi 2015 constitue une déclinaison opérationnelle réajustée de la convention tripartite Etat-Unedic-Pôle emploi. Trois priorités sont retenues dans ce cadre : la personnalisation de l'offre de services, la proximité accrue avec les partenaires et l'optimisation des moyens. Sa mise en œuvre est structurée en 27 chantiers regroupant toutes les actions identifiées pour atteindre les objectifs fixés.

Chaque chantier est porté par un directeur général adjoint qui s'appuie sur un responsable de chantier. Au niveau national, des comités permettent d'arbitrer les décisions : le comité de pilotage et le comité transverse.

Tableau 46 : les 27 chantiers stratégiques de Pôle emploi 2015

| | | |
|-----------------------------------|---------------------------------|---|
| Entretien Inscription Diagnostic | Territorialisation | Amélioration des outils de S.I |
| Suivi et accompagnement des DE | Partenariat | Offre de service dématérialisée et 100% web |
| Orientation Formation Alternance | Simplification et redéploiement | Transparence du marché du travail |
| Indemnisation | Production intellectuelle | Conditions de travail |
| Accueil | Expérimentations et innovations | Les métiers et compétences |
| Qualité de service | RSE | Formation des agents |
| Pilotage par les résultats | Outils fonctions supports | Parcours et mobilités professionnelles |
| Dialogue de performance (DDP) | Déconcentration | Accompagnement des managers |
| Offre de services aux entreprises | Organisation du travail | Maîtrise des risques |

Source intranet Pôle emploi, février 2013

En région, une organisation spécifique est également mise en place. Chaque région réalise un seul reporting à la direction générale, qui est consolidé par le coordinateur régional et transmis après validation du directeur régional à la direction de la stratégie, avant le premier comité transverse du mois. Il est articulé avec les revues de performance. Un point d'avancement sur Pôle emploi 2015 est fait à chaque revue mensuelle de direction. Les comités opérationnels de direction permettent aux Directeurs Régionaux d'être associés dans chaque domaine aux réflexions amont sur la mise en œuvre des orientations stratégiques (source Intranet Pôle emploi, mai 2013).

Selon Autissier et Wacheux (2000), la prise de conscience du besoin de pilotage du changement passe généralement par une expérience malheureuse et/ou par l'action de quelques acteurs.

En dépit d'un environnement économique et social dégradé, la politique de l'emploi mobilise des moyens conséquents pour pallier la montée du chômage. Pôle emploi constitue un levier important de cette politique au travers du déploiement du plan stratégique Pôle emploi 2015. D'abord, il fait l'objet d'une augmentation significative des moyens consacrés au suivi et à l'accompagnement des demandeurs d'emploi (recrutement de 4 000 CDI de 2012 à 2013). Parallèlement, les nouveaux outils de la politique de l'emploi tels que les emplois d'avenir en 2012, les contrats de génération en 2013 sont mobilisés sur tout le réseau.

Sur le plan interne, d'autres points d'avancement sont à souligner :

- une refonte de l'offre de service aux demandeurs d'emploi est engagée à l'automne 2012. Elle vise à adapter l'accompagnement selon les besoins des demandeurs d'emploi (niveau d'autonomie et d'employabilité dans la recherche d'emploi). La mission d'orientation en plus de celles d'accompagnement et d'indemnisation des chômeurs, engage un processus de formation des conseillers du réseau (orientation généraliste) afin d'appuyer les équipes d'orientation spécialisée déjà en place (orientation professionnelle) ;
- une refonte de l'offre de service aux entreprises est également amorcée. Les actions en direction des entreprises sont concentrées sur la prospection permettant la promotion et le placement de chômeurs en grande difficulté ;
- une priorité est donnée à l'accueil avec un maintien de la qualité des fondamentaux (engagements de service) ;
- un environnement et une organisation du travail à harmoniser avec les enjeux du plan stratégique Pôle emploi 2015 (amélioration des outils SI, nouveau référentiel d'aménagement permettant à chaque conseiller de disposer d'un poste de travail, la réalisation du schéma immobilier pour l'ouverture de 200 agences de proximité supplémentaires, etc.) ;
- des expérimentations sont lancées pour préparer les évolutions futures des offres de services (club de jeunes chercheurs d'emploi, services spécifiques dédiés aux TPE¹¹ qui recrutent, etc.).

Dans l'esprit de la territorialisation des actions, la capacité des agences à s'approprier tous ces déploiements est prise en compte d'une région à l'autre. Il en résulte une reprogrammation des déploiements de plusieurs mois en fonction des régions. C'est le cas en Guadeloupe où le déploiement des offres de services aux demandeurs et aux entreprises sont repoussés à l'automne 2013 au lieu du mois de juin 2013 initialement prévu.

Selon la même logique, la démarche qualité de Pôle emploi qui se traduit par la formalisation de nouveaux engagements de service en agence en 2010, n'est plus une priorité de 2013 et doit prendre en compte la totalité des apports des autres chantiers du plan stratégique (simplification, mise en place de l'accueil en équipe...).

¹¹ TPE : Très Petites Entreprises de moins de 5 salariés

Nous percevons bien que le temps nécessaire à l'appropriation est pris en compte et provoque des reprogrammations des points d'avancement des actions Pôle emploi 2015. La volonté de conduire des projets innovants et de développer la capacité d'anticipation de Pôle emploi est assujetti à une appropriation préalable des fondamentaux de ses activités métiers.

Encadré 15 : Les axes du plan stratégique Pôle emploi 2015

Pôle emploi 2015 s'articule autour de sept axes de travail. Chacun décrit les actions à mettre en œuvre pour atteindre les objectifs poursuivis, d'ici fin 2014 :

- Personnaliser l'offre de services aux demandeurs d'emploi ;
- Personnaliser l'offre de services aux entreprises ;
- Agir en proximité des territoires ;
- Développer la performance de l'organisation au profit de l'accompagnement ;
- Se doter d'un nouveau contrat social ;
- Optimiser le système d'information ;
- Enrichir la capacité d'innovation et de contribution aux réflexions sur les politiques de l'emploi.

Source Intranet, article du 20/02/2012

3. TERRITORIALISATION DES ACTIONS : ROLE DECISIONNAIRE DES MANAGERS DE PROXIMITE

La solution de crise passe par un changement dans les leviers d'actions. Les dimensions techniques et gestionnaires atteignent leurs limites. Le projet d'adoption complet et rapide se trouve remis en cause. La diffusion du dispositif de gestion ne s'apparente pas à un simple micro-changement. Il s'englobe dans des macros changements à caractère institutionnel qui doivent être relayés dans l'organisation, par des moyens conséquents pour accompagner le changement et asseoir l'outil de gestion Système de management par la qualité.

Une mission parlementaire a été mobilisée en mai 2013 pour proposer des améliorations de Pôle emploi et du service public territorial de l'emploi. Cette mission d'information de l'Assemblée nationale sur Pôle emploi et le service public de l'emploi, a publié son rapport contenant trente-neuf propositions visant à améliorer le service rendu au demandeur d'emploi. Ces propositions concernent tant Pôle emploi que le service public territorial de l'emploi. Ce rapport diffusé sur l'intranet de Pôle emploi a amené les commentaires de l'institution suivants : *Ce rapport qui rend hommage au professionnalisme et à l'engagement des conseillers constitue un réel encouragement à la poursuite de notre plan stratégique Pôle emploi 2012. Les conclusions de ce rapport confortent clairement les orientations du plan stratégique de Pôle emploi, notamment la nouvelle offre de services et l'organisation de notre institution. Les recommandations de la mission concernant la déconcentration et de nouvelles marges de manœuvre au conseiller s'inscrivent pleinement*

dans la nouvelle offre de services. La mission invite Pôle emploi à aller plus loin dans sa politique partenariale, en particulier avec les collectivités territoriales (...). Elle interpelle les partenaires sociaux sur la complexité des règles d'indemnisation de l'Assurance chômage. Les services de l'Unedic et Pôle emploi travaillent à l'identification des difficultés d'application rencontrées par les demandeurs d'emploi et les conseillers.

Pôle emploi est confronté à une situation de phénomènes émergents. L'émergent se définit comme ce qui arrive et qui n'était pas prévu. Il n'est pas simple d'intégrer des phénomènes émergents dans les dispositifs stratégiques et de gestion. La gestion de l'émergent consiste à des combinaisons de ressources ajustées à la progression de l'action. Est-ce une opportunité d'action ou une contrainte managériale ? (Autissier et Wacheux, 2000). De plus, l'opérateur public veut conserver sa position centrale dans le Service Public de l'Emploi. Ce besoin de préserver sa légitimité institutionnelle à l'égard des autres partenaires traduit un mécanisme institutionnel via la notion de légitimité. « Celle-ci est comprise comme une perception généralisée que l'action est désirée, propre ou appropriée dans un système construit socialement de normes, valeurs, croyances et définitions » (Suchman, 1995, cité par Drevet, Lande et Portal, 2012). En liant les acteurs, leurs relations et les mécanismes institutionnels, cela permet d'expliquer le déploiement des processus d'instrumentation au sein des organisations publiques.

La direction procède à l'ouverture du dispositif de système de management par la qualité à une respiration locale. L'innovation organisationnelle impulsée par le système de management par la qualité entraîne la mutation de la structure de Pôle emploi à une structure de gestion décentralisée aux mains des managers de l'échelle régionale et locale. La déconcentration permet ainsi de rapprocher la prise de décision de son point d'application.

Selon Romelaer (2000), la coordination entre le général et le local va dans certains cas, dans le sens d'adaptations et d'innovations. Ces effets de création locale se rattachent à certains phénomènes connus :

- émergence décentralisée d'idées sur les objectifs ;
- création progressive de structures sociales par équilibrage des stratégies des personnes en interaction régulière dans les systèmes d'actions concrets de Crozier et Friedberg ;
- émergence d'innovation par rencontres de hasard entre personnes ayant des savoirs différents ;

- émergence des savoirs issus de la pratique dans les groupes de travail et dans les communautés professionnelles.

Cette émergence est au cœur des modèles de l'organisation et de la stratégie basés sur les ressources et sur les compétences.

C'est dans cette dynamique que s'inscrit Pôle emploi en introduisant des libertés dans la mise en œuvre locale. Il s'agit néanmoins d'une déconcentration dans un périmètre et un cadre maîtrise se traduisant dans le plan stratégique Pôle emploi 2015. En effet, face au déploiement incomplet du Système de management par la qualité au niveau local, le meilleur moyen de coordonner les acteurs locaux au cadre national, se révèle être finalement de pousser ces acteurs à s'engager dans une responsabilisation et une délégation de la gestion des activités. Le plan Pôle emploi 2015 sert de levier à cette réorientation stratégique et opérationnelle.

Les actions managériales sont désormais territorialisées pour être au plus près des problématiques locales. Les managers de proximité acquièrent ainsi un rôle décisif dans cette articulation avec le national. Les managers de proximité doivent faire face à diverses problématiques :

- susciter un comportement qualité en aidant les agents à intérioriser la démarche qualité ;
- comprendre les comportements et mettre en avant l'intérêt du changement de fonctionnement ;
- comprendre les attentes tout en dépassant les réticences. Ils doivent parvenir à lever les contraintes humaines au déploiement du dispositif qualité, comprendre les attentes des conseillers vis-à-vis du service rendu.

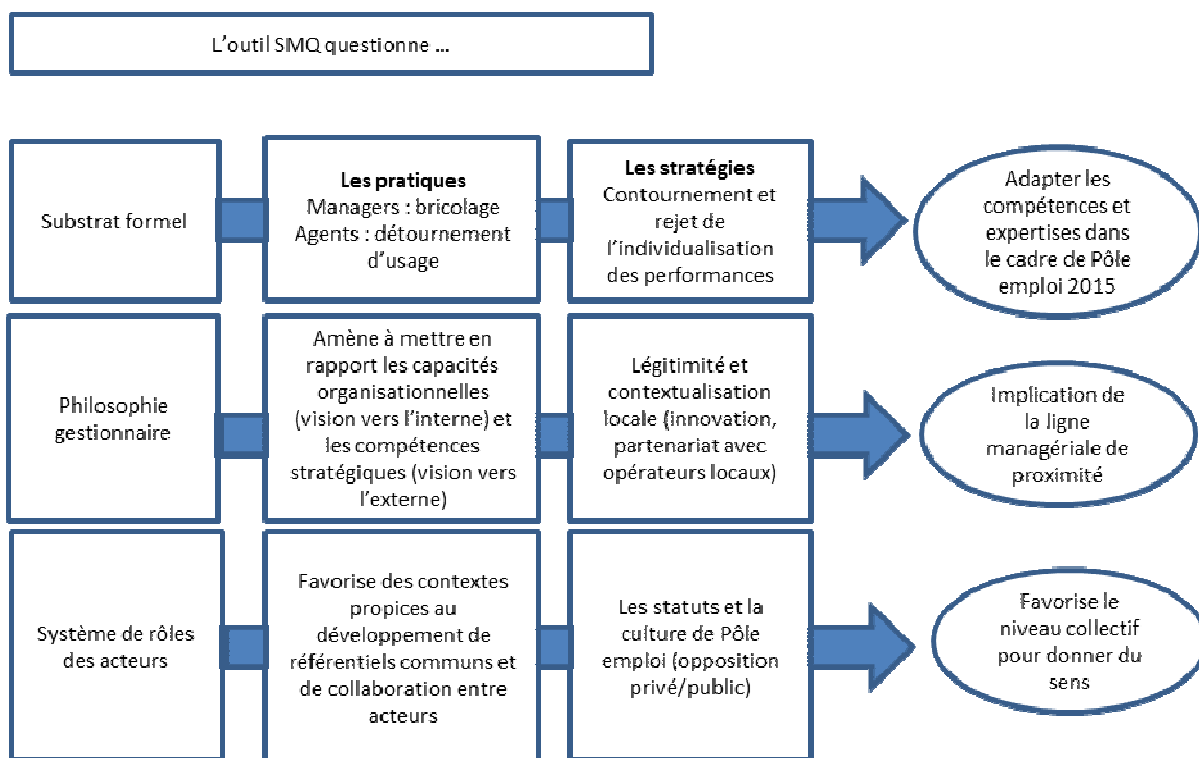
Néanmoins, face au poids des contraintes locales, le manager peut essayer d'adapter l'outil de gestion pour qu'il soit habilitant. Dans cette situation, il fait ainsi partie intégrante des jeux d'acteurs qui peuvent détourner la finalité de l'outil (Grimand, Oiry et Ragainne, 2012). Avec Pôle emploi 2015, il peut légitimer ce détournement à l'appui de l'ouverture du dispositif à plus de marges de manœuvre locale et donc à une dynamique d'apprentissage et d'imagination des acteurs. En clair, la volonté est l'appropriation du dispositif par les acteurs locaux. La logique de l'appropriation se distingue de la logique de conformation en ce sens qu'elle additionne des logiques autonomes individuelles ou collectives-locales aux logiques de conformation (Grimand, 2006 ; Quemener et Fimbel, 2012).

Le discours managérial institutionnel est relayé dans le système d'information, notamment dans l'intranet de l'institution Pôle emploi : *Les managers ont un rôle décisif dans la réussite de Pôle emploi 2015 en général et dans la pleine mise en œuvre de la déconcentration en particulier. Chacun, dans le réseau, au sein des directions régionales ou à la direction générale, doit se mobiliser de sorte à prendre toute sa dimension managériales : s'approprier les marges de manœuvre, décider à son niveau après avoir été éclairé, porter une responsabilité sur les résultats obtenus et en tirer les enseignements, donner du sens à son action et savoir soi-même déléguer tout en se plaçant dans une trajectoire de réduction de la charge de reporting* (Intranet Pôle emploi, 22/04/2013, déconcentration, les principes généraux).

Dans le cas de Pôle emploi, le discours institutionnel incarné dans le plan stratégique Pôle emploi, « doit légitimer la double dynamique d'accroissement de l'autonomie et de la délégation de responsabilité, d'une part, et celle de l'intensification du contrôle d'autre part, c'est-à-dire la légitimité d'une modification des rapports de pouvoir dans l'organisation » (Alvarez, 2006).

En schématisant la managérialisation contextualisée en organisation hybride publique/privé au Pôle emploi, nous obtenons l'illustration suivante.

Schéma 25 : schématisation des enjeux inhérents du système de management par la qualité à Pôle emploi Guadeloupe



B. LA QUESTION DE L'APPROPRIATION : PROCESSUS SYMBOLIQUE ET IDENTITAIRE

Le dispositif de gestion existe par l'usage qui en est fait dans l'organisation. Derrière la forme idéale de l'outil de gestion, peuvent se développer des usages imprévus de la gestion (Boussard, 2008). En effet, les outils de gestion ne sont pas uniquement des discours sans effets concrets obéissants à des règles impersonnelles, à des raisonnements rationnels et à un modèle d'épanouissement personnel. La gestion peut avoir des effets ignorés, inattendus loin du modèle de neutralité et de vertu. Les outils de gestion déterminent les jeux d'acteurs qui se développent, ils articulent des objets et des discours. Ils sont représentés en idéal d'ordre et de rigueur mais cela peut être démystifié au cours de leur développement et de leur utilisation. Le rapport de l'acteur à l'outil est un double rapport de contrainte et d'habilitation. Cette double face instrumentale et symbolique des outils de gestion, constitue un ressort important dans la dynamique de l'action collective.

La logique d'appropriation s'empare de la question des usages pour mettre en évidence des logiques autonomes, des controverses, des problématiques sociotechniques susceptibles d'incurver la trajectoire de mise en œuvre des outils de gestion (Quemener,

Fimbel, 2012). A cette occasion, l'observation de la trajectoire des outils composants le système de management par la qualité de Pôle emploi, nous permet de mieux comprendre le rôle des usages dans la trajectoire de mise en œuvre des outils de gestion.

L'idée que les outils de gestion puissent se recomposer pour réguler les usages nous amènent au phénomène de « co-construction » locale autour du système de management par la qualité (Quemener, Fimber, 2012). On aboutit ainsi au questionnement suivant :

- quel est le rôle de la régulation sociale des usages dans la construction collective des outils de gestion ?
- y-a-t-il rupture entre la conception initiale de l'outil et ses usages ou bien s'agit-il d'un processus continu et composé ?

Quemener et Fimbel (2012) montrent au travers de deux enquêtes empiriques, la pertinence du cadre de la théorie de la régulation sociale et de l'approche appropriationniste, pour l'étude de la mise en œuvre d'outils de gestion.

1. DES SYNTHÈSES DISCURSIVES REVELANT LES FRICTIONS A L'USAGE DE L'OUTIL QUALITE

Des freins historiques d'ordre organisationnel cumulés à la persistance de routines obsolètes en raison des contraintes à l'usage du Système de management par la qualité, ont balisé le cheminement pour lever les résistances des agents.

Nous nous appuyons sur les données discursives au travers des matrices collectives à groupement horizontale du corpus. Cela nous permet de comparer les entretiens individuels entre eux et d'en tirer les tendances directrices expliquant les difficultés du déploiement du Système de management par la qualité.

Cette analyse thématique horizontale consiste à étudier les différentes formes sous lesquelles le même thème apparaît d'un sujet à l'autre. Nous extrayons de ces récurrences de thèmes, les éléments les plus représentatifs et ceux qui divergent.

Plutôt que d'ordonner les sous-thèmes par chronologie ou par rôle, nous les ordonnons par concepts à l'appui d'une matrice à groupements conceptuels. Selon Miles et Huberman (2003, p.231), « les matrices à groupements conceptuels rassemblent les items qui vont ensemble. Ceci peut se faire de deux manières : conceptuellement lorsque l'analyste a quelques idées au départ sur les items ou les questions (...) reliés à un même thème global,

ou empiriquement lorsque (...) les informateurs font des rapprochements entre des questions différentes ou leur donnent des réponses similaires ».

Pour étudier l'ensemble des questions de recherche préalablement établies, et reliées conceptuellement et empiriquement, nous avons fait le choix d'une simple matrice informateurs/ sous-thèmes. Nous obtenons ainsi sur chaque onglet du document Excel, un format qui intègre tous les répondants et toutes les réponses aux différentes questions de recherche. La comparaison entre les différentes sortes de répondants est ainsi possible par ce regroupement de réponses. Une lecture ligne après ligne permet au chercheur de repérer les relations entre les sous-thèmes grâce aux réponses données aux différentes questions. Une lecture colonne par colonne permet d'établir des comparaisons entre les motivations des différents managers et conseillers, aussi bien qu'entre les groupes professionnels emploi et gestion de droits.

La tactique des contrastes/comparaisons relève des critères présents pour une catégorie de répondants et pas pour une autre. On note alors les relations entre les sous-thèmes et on dénombre les répondants ayant les mêmes opinions. Nous cherchons ensuite à atteindre une cohérence conceptuelle.

Pour faire ressortir les résultats de ces confrontations de données qui permettront d'avoir une représentation collective du Système de management par la qualité, nous mobilisons des tables de synthèses par regroupement de problèmes liés aux perceptions et usages majeures de la mise en œuvre de l'outil de gestion Système de management par la qualité dans le réseau Pôle emploi Guadeloupe (Miles et Huberman, 2003, p. 325).

Chaque thème comprend des éléments divergents abordés par les acteurs interrogés en 2011 et 2012. Très peu de répondants tiennent un discours dans la ligne droite de la stratégie de l'institution. Ceux qui se sont exprimés conformément aux discours institutionnels mettaient en avant les avantages tirés en termes d'appropriation et d'apprentissage.

Tableau 47 : tables de synthèses par regroupement de problèmes liés aux usages majeurs de la mise en œuvre du SMQ à Pôle emploi Guadeloupe

| Dimensions | Type de problème à émergence convergente entre les acteurs | Illustrations |
|----------------------|---|--|
| Apprentissage | Procédures sécurisantes/ Harmonisation des pratiques Posture/ discours des managers | Conseiller gestion des droits : C'est en appliquant les procédures que je pense qu'on est en démarche qualité. Elles ont été pensées pour ça. Cadre de direction : Mauvaise prise en main par les managers du réseau, car pas d'harmonisation des pratiques (interprétation de chacun) dans la démultiplication sur les équipes. |
| Appropriation | Conciliation performance et qualité Fréquence usage outil engagement de service | Manager emploi : La qualité ne va pas à l'encontre du pilotage par la performance, mais certaines situations nous obligent à passer par des étapes supplémentaires avant de pouvoir atteindre l'objectif fixé. Conseiller emploi : Lorsqu'une situation est tendue et où je sens que je n'ai plus la clairvoyance pour arriver à chercher des solutions, particulièrement quand j'ai un DE ou un employeur désagréable et je risque de perdre mes moyens, je me remémore que je travaille pour le service public, que les engagements encouragent à trouver une solution adaptée (engagement n°5 : un suivi personnalisé et des solutions adaptées). Ça m'aide à rester objectif mais ce n'est pas toujours facile. |

Source : Miles et Huberman, 2003, p. 325.

Les résultats des diverses matrices mobilisées, traduisant les réponses aux entretiens menés en amont, nécessitent pour leur interprétation, d'être remis en contexte en recourant aux informations institutionnelles et des travaux gestionnaires et sociologiques de nature qualitative inscrits dans notre cadre théorique d'analyse.

Nous ne reproduisons pas la table de synthèse de la phase Adaptation, réalisée sur le même principe que les précédentes. Dans la phase Adaptation, on constate une convergence entre les acteurs autour de certaines problématiques : l'usage du système d'information, le développement de solutions de contournements, le décalage en raison des contraintes locales, la déstabilisation face au changement.

Concernant l'usage du système informatique pour tracer les informations dans les dossiers selon les procédures, un conseiller emploi précise : « *Les procédures encouragent à mutualiser les moyens de la filière placement et indemnisation. Sauf que ça ne devrait concerner que les volontaires à mon avis. Ça devient une contrainte si je dois accomplir*

des actes indemnisation que je ne maîtrise pas : exemple des saisies sur Aladin ; tout est sous forme de code « MA+chiffres ». Cette logique comptable de l'indemnisation ne va pas dans le même sens que la logique d'accompagnement du placement. Il y a rapprochement si chacun garde son métier et collabore pour même dossier. Ça se complique quand l'établissement montre que le placement doit apprendre l'indemnisation, même si ça s'arrête aux compétences de base. Nous ne sommes pas dupes. Demain, on demandera plus et il faudra finalement connaître les deux métiers et les pratiquer. C'est pas raisonnable puisque les métiers sont diamétralement différents ! »

Un manager gestion des droits a confié en entretien, le problème des solutions de contournement pour prioriser la performance : *« Il y a des règles à appliquer et les managers cherchent à trouver des solutions alternatives sous la pression de leurs équipes. »* Dans le même ordre d'idée, un conseiller emploi a confié : *« Et bien pour aller plus vite, il y a des chemins de saisie qu'on ne respecte pas. C'est ce qui entraîne des rejets ponts sur les prestations par exemple. On en parlait à la dernière réunion d'équipe. Quand on est en front office, en présence du DE, on ne peut pas trop trainer dans l'entretien. Je pense aussi au cas où les demandes d'aides au déplacement sont réclamées en fin de prestation alors que le délai d'instruction est dépassé ».*

S'agissant des contraintes locales, un conseiller emploi précise *« Nous avons un public peu autonome, peu qualifié, peu mobile ce qui demande des moyens financiers à leur fournir pour les accompagner et les motiver. La qualité ce n'est pas seulement un état d'esprit ou un beau manuel plein de bonnes intentions. Si le DE que l'on appelle client alors qu'on est un service public qui n'a rien à vendre, ni à commercialiser, ne voit pas les choses s'améliorer concrètement, même s'il est bien reçu, il ne sera toujours pas satisfait. Les procédures sont parfois en décalage avec les spécificités locales... ».*

Un responsable du service appui confirme le phénomène de déstabilisation du personnel par le changement généré depuis la fusion : *« Le SMQ est très vaste quand on se réfère à la norme ISO 9001. Il y a une multitude d'intervenants : managers, agents, services supports, etc. Le projet Pôle emploi 2015 va concerner tous ces acteurs. Il y aura de nouveaux changements dans l'organisation et dans les activités, et il faudra que ces acteurs s'y adaptent, les acceptent ».*

Dans la phase Apprentissage on constate également une convergence entre les conseillers. Par exemple, concernant l'expertise métier : les conseillers partagent l'inquiétude de la maîtrise de leurs activités : *« Ça m'intéresse pas d'avoir à compléter des*

fiches de contrôle pour des tâches que je fais depuis 20 ans. En plus, côté placement, on avait un applicatif performant (DUO) que je maîtrisai bien. Avec la fusion des applicatifs, DUO et Aladin (indemnisation), on se retrouve à devoir faire des saisies sur des grilles en tapant des codes qu'on ne maîtrise pas puisque ce sont ceux utilisés par ceux de l'indemnisation. Tout devient plus compliqué et on demande toujours plus de tâches de saisies aux conseillers placement alors que certaines saisies se faisaient au niveau des services supports auparavant ? Je ne veux pas rentrer dans ce jeu-là car ce sont des tâches avec des répercussions financières et budgétaires (aides aux déplacements des DE par exemple) ».

Manager emploi et conseillers des deux filières expriment leur déstabilisation face au changement et l'insuffisance d'appropriation de la qualité dans leurs activités : « *Les conditions ont changé et on a plus le temps de se pencher sur ça. Il faut déjà arriver à s'approprier les nouveaux dispositifs d'accompagnement des DE : nouveaux financements, nouvelles saisies informatiques à faire, etc. Le REP même doit chaque fois qu'il est questionné, vérifier si l'information n'est pas déjà obsolète. Tout s'accélère et on court, on est stressé pour bien appliquer les procédures sans être sûr du résultat derrière* ».

Un conseiller emploi précise : « *Quand je lis l'engagement qualité n°4 sur le conseiller personnel censé suivre toutes les démarches de recherche d'emploi : nos portefeuilles comprennent au moins 150 à 180 DE par conseiller. Ce n'est matériellement pas possible de tous les suivre chaque mois ! Alors, on s'accroche au plus volontaires. même s'ils ont des problématiques complexes, l'important c'est qu'ils suivent nos conseils, qu'ils aillent au rendez-vous qu'on leur fixe chez un prestataire ou chez un partenaire comme la Mission locale pour les jeunes, le conseil régional pour les financements de formation, etc.* ».

Un conseiller gestion des droits souligne que « *C'est la bonne volonté des agents qui fait la différence dans la manière de traiter les dossiers* ».

Sur le plan de la légitimité, le contexte est jugé défavorable par un conseiller emploi ; « *Ca fait maintenant quatre ans que la fusion s'est faite. Et je trouve que la qualité n'est pas encore revenue au niveau qu'elle avait du temps de l'ANPE. Les métiers sont tellement différents que c'est encore compliqué d'arriver à ne serait-ce qu'un compromis. Il y a eu tellement de priorités avant de se pencher sur la qualité : relogement, accueil commun, fusion du système informatique, organisation... Le chantier qualité de l'ex-ANPE n'était pas aussi vaste. Tout le monde parlait la même langue dans le sens du même métier de*

placement. Il y avait plus de spontanéité voir même de la complicité dans les groupes de travail. On avait été exigeants avec nous-mêmes puisque tout était en interne ».

Un manager gestion des droits et un responsable de service support précisent que les effets de la qualité sont encore insuffisants ; *« Pour les agents, la qualité doit être synonyme de la fiabilité : fiabilité dans les procédures, fiabilité dans le S.I, fiabilité dans l'appui des managers à l'équipe, etc. Peu leur importe le processus, c'est le résultat qui compte ». « Ils (les managers) attendent beaucoup d'appui car la situation n'est pas simple. Chaque métier campe dans ses acquis et ne semble pas prêt à les remettre en cause pour harmoniser les pratiques ».*

Que ce soit en direction, en service support ou en agence, les répondants s'accordent sur l'incomplétude de l'harmonisation des pratiques, la difficulté de concilier performance et qualité ainsi que les freins des difficultés locales : *« Malgré tout (les procédures), le DE reçoit une qualité d'informations différente en fonction de l'agent qui le reçoit et même d'une agence à l'autre. Il n'y a pas une harmonisation des pratiques suffisante, en tout cas pas pour le placement ». « Ils (les conseillers) attendent des solutions de la part de la démarche qualité. Comme les conditions matérielles et d'organisation ne sont pas encore réunies, ils manifestent du mécontentement. Pourtant ils sont d'accord que la qualité est nécessaire dans le processus de délivrance des services aux clients. Je pense qu'il faut quand même un minimum de dispositions mises en place pour garantir de la qualité. Le processus est plus long que prévu mais il n'est pas remis en cause ». « Dans le pilotage, il faut intégrer à la fois la problématique de la performance et celle de la qualité et maîtrise des risques. Cette relation est parfois schizophrénique ! »*

« Maintenant les managers contrôlent le nombre de visites entreprises saisies par les conseillers dans le S.I. Il y a des objectifs chiffrés sur ça. Même la prime est calculée en fonction des résultats sur les démarches avec les employeurs. Ce qui me gêne c'est qu'on n'a plus le temps de se poser, réfléchir. On a des résultats à atteindre dans des délais précis, donc les règles deviennent contraignantes pour atteindre les objectifs. On fait de la quantité, mais quand à la qualité, je suis plus réservé ».

« Pour augmenter l'efficacité des processus placement (offre, demande), il faut les adapter aux particularités territoriales comme le prévoit Pôle emploi 2015 : adapter le mode de réception du public. Le territoire est complexe : offres d'emploi insuffisantes, offres limitées de formations, ce qui rend plus difficile l'accompagnement des DE ».

Les prescriptions de travail procédurières sont vécues comme des contraintes par un grand nombre de répondants de la filière emploi. Face à cette amorce d'individualisation des performances, le personnel, accoutumé au travail d'équipe du temps de l'ANPE, renforce l'entraide entre agents et la débrouillardise pour contourner les dispositions réglementaires de travail.

La configuration d'organisation bureaucratique, c'est-à-dire une application stricte de règles combinées par une hiérarchisation forte des rôles au niveau managérial, se cumule avec « une forte pénétration des instruments de prescription procédurale débouchant sur un niveau de contrôle très élevé » (Guillemot, Jeannot, 2013, p97).

La débrouillardise ou bidouillage concerne tant les agents que les managers. En effet la mise sous tension de l'activité exigeant des résultats favorables à court terme, rend difficile de concilier qualité et délai, c'est-à-dire qualité et performance.

Cet ensemble de résistance et de contournement de l'outil suit un processus inhérent à la confrontation de l'action humaine vis-à-vis de l'instrumentation de gestion dans une organisation. Pour y pallier, la stratégie de la direction se concentre sur les conditions à favoriser pour l'appropriation du Système de management par la qualité dans un climat de conciliation.

2. CHEMINEMENT POUR LEVER LES RESISTANCES DES ROUTINES DES AGENTS

Dans la question étudiée de l'appropriation de l'outil qualité, le processus qui en ressort est d'ordre symbolique et identitaire.

S'agissant du processus symbolique, le contexte de dynamique de changement, la socialisation, c'est-à-dire la recherche du « mieux vivre ensemble » serait à rechercher dans les formes de l'action réciproque, celle-ci s'inscrivant dans une société en train de se construire. L'individu en quête de sens, a besoin d'être réhabilité. Selon Laport (2012), l'interaction entre les individus, l'organisation et la société, relève de la socialisation (interaction individu/ structure/ individu) au sens de Simmel (1999) « La transaction sociale s'enracine dans la sociologie du conflit et interroge les concepts classiques que sont la régulation de contrôle, le consensus et l'analyse stratégique. Il devient alors nécessaire de compléter les explications de l'amont (l'histoire, le passé) par une analyse de l'aval. Le passé doit permettre d'inventer des stratégies, de développer des logiques d'action pour l'avenir, d'innover. C'est ainsi que liberté de l'acteur et contraintes du système sont au

cœur de la transaction sociale [...] c'est une société entre conflit et consensus, où le compromis de coexistence est la règle ».

La quête d'un compromis est recherchée pour trancher entre le conflit radical et la fusion totale. La transaction est un processus d'apprentissage par la pratique de l'action collective et du vivre ensemble. Pour construire une relation positive du dispositif de gestion avec les acteurs de l'organisation en mutation, il importe de :

- délaisser les schémas de pensée du consensus au profit de celui de la coexistence entre les expertises professionnelles différentes et complémentaires entre les individus ;
- comprendre la nature du système des relations sociales ;
- agir par l'innovation pour créer de nouvelles légitimités.

« Le déni crée la confusion et la radicalisation des positions. La nécessité de changer de paradigme se fait ressentir. La régulation innovation intègre le changement pour aller vers la recherche de nouveaux équilibres. Le changement peut intervenir dans l'évolution des choses et pas seulement dans la révolution » (Laport, 2012, p.196).

Le plan stratégique Pôle emploi 2015 s'amorce dans cette logique dans la mesure où il a généré la création d'un référentiel commun des métiers en avril 2013, reconnaissant officiellement la distinction des expertises (conseiller emploi, conseiller de gestion des droits plutôt que conseiller unique qui a été aboli suite aux tensions sociales générées par ce projet d'unification des métiers du conseil relation client). Les expérimentations de projets innovants proposés par le réseau des agences en 2013, est également un axe favorable.

Dans cette logique, il convient de redonner de l'épaisseur aux usagers. Selon Quemener et Fimbel (2012), « l'appropriation repose sur une approche sociotechnique des outils de gestion élargissant la perspective instrumentale s'imposant aux utilisateurs pour redonner de l'épaisseur aux usagers ». Moisdon (2005) suggère l'instauration d'une interactivité continue entre les parties prenantes qui consisterait à « exploiter au mieux les boucles de retour (amélioration continue dans l'approche qualité) entre les expériences vécues à la base et l'affinement progressif des outils et des principes d'action ».

S'agissant du processus identitaire, la tendance recherchée par la direction au siège national est d'évoluer vers un rapport de force dans un cadre maîtrisé. La problématique identitaire permet de mieux comprendre l'importance dans l'engagement collectif de facteurs purement moraux ou « désintéressés ». L'affirmation identitaire n'est pas

seulement instrumentale, elle est aussi une fin en soi. L'expression identitaire se révèle, productrice d'importantes gratifications symboliques en terme d'affirmation de soi sous le regard d'autrui (Beaud, 2003, cité par Braflan-Trobo, 2007). Nous avons vu que le dialogue social est l'objet particulier de tensions sur le terrain local de la Guadeloupe. Dans le cadre du plan stratégique Pôle emploi 2015, il se veut plus maîtrisé et proactif par le biais de négociations approfondies en amont en prévention de la dégénérescence d'un conflit. La régulation sociale s'exerce ainsi dans un but de sortir des situations conflictuelles sans affaiblir les partenaires sociaux de part et d'autre. Braflan-Trobo (2007, p.102), dans son analyse des conflits sociaux en Guadeloupe, souligne l'éclairage des travaux de Weiss (1999) à ce propos : « Cette perspective de régulation sociale conjointe oblige à une inversion complète de la logique antérieure où l'on cherchait à affaiblir l'adversaire. Un partenaire faible ne serait d'aucune utilité. Au contraire dans un jeu à somme positive, l'accroissement du pouvoir de chacun des acteurs débouche sur un renforcement du pouvoir de régulation qu'ils exercent ensemble. Le développement de la négociation est la pierre angulaire d'une stratégie de revalorisation des relations sociales et que l'arme du conflit s'étant progressivement émoussée, il ne reste qu'une issue possible : démontrer que la négociation peut être payante ».

Ainsi donc pour favoriser un dialogue social apaisé, les conventions locales dans les départements des Antilles-Guyane, prendront en compte l'éloignement des départements concernés par rapport à la métropole, leurs conditions économiques spécifiques en relation avec la situation des tissus économiques sociaux et en particulier le coût de la vie ainsi que les usages locaux pour tous les salariés. Ce processus marqué par la volonté d'affirmation identitaire des originaires du territoire local, procèdent d'un souci profond de reconnaissance historique qui renvoie à la façon dont le groupe concerné a été disqualifié, stigmatisé, voire détruit ou presque dans le passé, par le colonialisme, l'esclavage, le génocide, l'ethnocide : elles sont alors moins lestées par une thématique sociale (Wieviorka, 1998). Selon Badie (1993), « L'identité est construite par les acteurs sociaux : elle se repère donc en même temps par le sens de commune appartenance qui la fonde et par la volonté de distinction qui la sépare des identités concurrentes. L'identité suppose un effort de communalisation, tel que Max Weber le définit, c'est-à-dire une disposition à agir conformément à un sentiment subjectif d'appartenance à un même ensemble social. Cette identification peut se produire soit par la mobilisation de valeurs communément partagées, unissant entre eux les membres de la collectivité ainsi valorisée ».

S'agissant du groupe des managers dirigeants, nous recensons les éléments suivants mettant en exergue l'importance des acteurs supports et des acteurs de terrain pour la réussite du déploiement du système de management par la qualité :

Tableau 48: Grille catégorielle des managers dirigeants, issue de la phase exploratoire

| DESCRIPTEURS ACTEURS | Opinion/ Jugement/ Représentations : descripteurs liés à la perception des acteurs sur l'impact du SMQ | Faits/ Pratiques : descripteurs liés aux pratiques d'usage et d'actions liées au SMQ |
|--|--|---|
| Managers dirigeants filière gestion des droits | Besoin d'appui du service support au réseau Rôle du manager de proximité pour canaliser les équipes et donner du sens Instaurer une relation interne client-fournisseur Qualité insuffisamment intégrée | .. /.. |
| Managers dirigeants filière emploi | Affirmer le rôle des managers de proximité Besoin d'appui du service support au réseau Besoin de prise en compte des contraintes locales | Fortes évolutions du S.I. Manque d'harmonisation des pratiques Partenariat à renforcer Recadrage de la direction |

S'agissant du groupe des responsables de service support, les éléments apportés soulignent l'écart défavorable entre le déploiement souhaité du système de management par la qualité et la réalité de sa mise en œuvre dans le réseau local. Il en est de même pour les managers intermédiaires du réseau (en agence) qui soulignent les contraintes freinant le bon déploiement du système de management par la qualité. A ce stade, nous atteignons la saturation des informations qui se révèlent redondantes sans apporter d'éléments supplémentaires utiles à l'interprétation des résultats.

C. LES PARTICULARITES LOCALES MENANT A LA DECONCENTRATION DES PRISES DE DECISION

Le dispositif qualité a une structuration bien définie. Son objectif est de faire évoluer l'organisation selon des normes qualité. L'organisation dans lequel il est implanté est au départ en décalage avec les objectifs de qualité et un plan d'actions doit permettre d'atteindre les transformations attendues.

Il en résulte des transformations processuelles : faut-il se contenter d'un cadrage large ou imposer des procédures précises ? (David, 1996). Faut-il accorder de nouvelles marges de manœuvre au personnel dans le cadre du changement imposé ?

Dans la lignée des réflexions de Mayer (1981) et d'Orlikowski (1992), on peut se demander s'il n'est pas nécessaire d'opposer deux types de valeur des outils pour l'organisation (de Vaujany, 2005 ; de Vaujany et Grimand, 2005) : une valeur-caution et une valeur d'appropriation construite ou "à l'usage".

La première perspective "valeur caution" est celle qui s'inscrit le plus naturellement dans la lignée des travaux institutionnalistes du type DiMaggio et Powell (1991). L'appropriation de l'outil de gestion est ici pensée en termes d'adoption et de légitimité sociale induite au sein du champ institutionnel. Que l'outil soit peu voire pas du tout utilisé est finalement peu important. Seul compte ici le fait d'adopter l'outil. C'est d'ailleurs à ce titre qu'on pourrait qualifier la valeur-caution de valeur d'adoption. A travers les entretiens menés, cela se traduit dans les agences Pôle emploi, par une bonne acquisition des procédures du système de management par la qualité par les managers. En revanche, les agents (conseillers) y voient un instrument supplémentaire de contrôle et une remise en cause de leurs acquis métiers. La multiplication des procédures devient contraignante dans l'accomplissement de tout acte métier.

Sur la deuxième perspective "valeur d'appropriation", de nombreux auteurs ont insisté sur l'efficacité à l'usage des outils de gestion. Lorino (2002) a également insisté sur la nature pragmatique des outils de gestion qui « implique que l'outil ne peut être évalué que par ses effets pratiques : par la performance efficacité opératoire, efficience économique des schèmes d'action qu'il conduit les acteurs à mettre en œuvre ». Toutefois, cela présuppose de nouvelles pratiques autour d'un pilotage de l'émergence des outils de gestion. En s'inspirant de Moisdon (2005), ce pilotage serait fondé sur l'organisation d'une interactivité continue entre les parties prenantes, notamment les professionnels, et qui consisterait à exploiter au mieux les boucles de retour entre les expériences vécues à la base et l'affinement progressif des outils et des principes d'action (Grimand, 2006). Dans le champ du système de management par la qualité de Pôle emploi, des démarches ou méthodes sont déjà axées sur le principe d'amélioration continue à l'appui des réponses aux questionnaires clients internes et audits internes auprès des utilisateurs.

Deux ans après la fusion, un pas a également été franchi en 2011 avec l'unification des systèmes informatiques impliquant un dossier unique du demandeur d'emploi et de

l'employeur accessible par les mêmes accès informatique : AUDE (application unique du demandeur d'emploi) et DUNE (dossier unifié national employeur). L'outil informatique constitue un bon média pour rapprocher les pratiques. Sa prise en main s'est faite par la mobilisation de démultiplicateurs parmi les managers de proximité et les experts métiers volontaires disposant de compétences d'animation. Leur légitimité a permis de porter le message de changement au travers de ce projet informatique, étape vers l'appropriation du système de management par la qualité. A travers l'acceptation de cet outil qui s'articule avec la logique du système de management par la qualité, les personnels partagent des informations accessibles de tous. C'est donc aussi un moyen pour faire accepter le changement aux acteurs. Afin d'impulser l'adaptation au système de management par la qualité, les managers déploient des stratégies de gestion pour faire utiliser les outils du système de management par la qualité.

Notre cas d'adaptation subit le type de contradiction suivante : les managers respectent la philosophie gestionnaire de l'outil mais adoptent une stratégie de contournement face à la contradiction entre objectifs de performance et les règles de la qualité. Cela se traduit par du « bricolage et de l'improvisation ».

On peut illustrer ce cas de figure en nous référant aux résultats de l'audit national AFNOR de 2011 sur Pôle emploi qui sont en concordance avec une partie des résultats des entretiens menés dans le cadre de cette recherche et met en exergue la « valeur d'assimilation » du système de management par la qualité : « appropriation des engagements de services par les conseillers, forte culture client, professionnalisme des agents, pilotage managérial par la performance (indicateurs) et la qualité mais manque de suivi des actions d'amélioration continue ». En effet, le problème des gestionnaires est d'assurer l'assimilation de l'outil pour son acceptation et son utilisation effective (de Vaujany, 2006).

Fort de cet éclairage, notre préconisation managériale serait d'aller au bout de la logique d'amélioration continue. Le rapport d'audit interne des processus du système de management par la qualité de l'année 2011, révèle un manque d'analyse de fond des dysfonctionnements et d'anticipation par des mesures préventives. L'absence d'analyse de fond des préconisations des audits (internes/externes) et des réponses aux questionnaires clients, leur sacrifice au profit de mesures de court-terme limite temporairement le dysfonctionnement mais ne l'empêche pas de se reproduire ultérieurement. Cela nécessite donc une analyse de fond réalisée par le service qualité à l'échelle régionale qui serait mutualisée auprès des managers de proximité (en agence locale) qui à leur tour feraient

passer ces préconisations lors de réunions d'échanges de pratiques en agence (forme de réunion moins formelle que les réunions d'équipe ou de service). Dans ce type de réunion d'échanges (non descendantes), les agents se sentiraient plus considérés dans leur rôle d'acteur de la qualité, ce qui favoriserait la diffusion des bonnes pratiques de qualité. En effet, les nouvelles pratiques sont acceptées et utilisées par défaut à condition qu'elles soient institutionnalisées, donc rattachées à des « routines » organisationnelles préexistantes, ainsi qu'aux valeurs des principales parties prenantes en présence (Buisson, 2005).

1. REGULATION A L'USAGE PAR L'OCTROI DE LIBERTES D' ACTIONS DES ACTEURS

Dans l'examen du contexte étudié, nous pouvons identifier des mécanismes issus du réseau complexe d'évènements et de processus dans une situation donnée (Miles et Huberman, 2003, p264). Des stratégies d'influence et de régulation par la ligne managériale, s'opèrent pour préserver la greffe de l'outil dans l'organisation.

Nous avons précédemment détaillé les phénomènes liés aux deux premières phases du déploiement de l'outil qualité à savoir (Ch. III, section 1 B) :

- la phase 1 d'implantation et de mise en œuvre du Système de management par la qualité ;
- la phase 2 d'évolution des pratiques et des représentations.

Nous abordons le troisième niveau de changement organisationnel issu du Système de management par la qualité, caractérisé par la symbolique de socialisation, de régulation sociale à l'usage. L'apprentissage étant inégalement intégré par les acteurs, des mesures de régulation ont été prises pour désamorcer le rapport contraignant de l'outil avec certains acteurs déstabilisés par l'évolution des métiers et des activités.

Dans ce contexte dynamique et évolutif à la fois provenant de l'extérieur de l'organisation et de l'intérieur par les interrelations, le dispositif de gestion est conceptualisé en tant qu'instrument gestionnaire « qui participe de la construction de la réalité sociale et organisationnelle » (Chia, 2000). Sa visée est transformatrice pour faire changer les conditions de l'interaction des acteurs participants et par conséquence le processus de changement (Alvarez, 2006).

La relation qui s'articule entre les collectifs et les individus nécessite une régulation. Le poids des logiques propres au Système de management par la qualité pèse sur le fonctionnement de l'organisation. Des difficultés d'appropriation par les acteurs locaux se manifestent dans les usages et le rapport au système de management par la qualité. En effet, au-delà du contenu instrumental, les pratiques sont influencées par la logique du dispositif qualité. Moisdon (2005) souligne que la prescription rationnelle de l'outil de gestion s'appuie sur les solutions descendantes et imposées par les gestionnaires, et la directivité des normes d'usage de l'outil. Ce fut le cas dans la trajectoire initiale du système de management par la qualité à Pôle emploi avant l'introduction de registres d'action plus innovants.

La prégnance du dispositif de gestion système de management par la qualité sur les cadres de représentation et d'action des agents se révèle riche et féconde (Autissier et Wacheux, 2000). Elle révèle une situation de paradoxe entre l'acceptation des contraintes par certains, et la volonté d'une déviance par d'autres, sans remettre en cause les compétences de chacun. Pour qu'il y ait appropriation de l'outil par les utilisateurs, il faut que leurs usages soient liés à un processus de création du sens, de construction des significations au travail qui légitiment les positions des acteurs et les rapports de forces. Cette appropriation concerne tout à la fois les managers et les salariés de l'organisation en question. Les managers contribuent à la socialisation, à la régulation sociale à l'usage et à l'apprentissage autour du système de management par la qualité auprès des agents. Ainsi, le système de management par la qualité a un rôle structurant dans la cohabitation des deux filières métiers pour les amener à adopter une vision partagée de la culture de Pôle emploi. En effet, des points communs sont partagés par les deux filières d'expertise, à savoir le passage à une logique de résultats pour l'ensemble des managers de l'institution, le passage à une logique d'autonomie et de responsabilisation pour tous les agents, et un élément invariable datant d'avant la fusion : la notion de service rendu au public.

Des liens subtils s'établissent entre identité, identification et culture dans la mesure où le processus d'identification conduit à la particularisation (Pesqueux, 2004). Un lien doit aussi se construire entre la légitimité et l'identité. L'identité étant un des opérateurs de l'intégration sociale, l'association culture-identité paraît incontournable dans l'analyse que nous procédons.

« En quête de régulation par conformation et prescription des comportements des utilisateurs » (Pesqueux, 2004), la ligne managériale souhaite pouvoir canaliser et orienter le processus d'appropriation et instrumenter l'usage des outils de gestion, et même de les

articuler avec la dynamique de l'action collective (Grimand, 2006). L'outil de gestion est réputé directement influencer l'action ou les schémas de raisonnement qui y conduisent. C'est un vecteur de rationalisation, de normalisation des comportements (Lorino, 2002). Aussi, la mise en œuvre du Système de management par la qualité évolue au cours des phases de déploiement. Pendant les phases de 2009 à 2012, le Système de management par la qualité est utilisé pour produire un renforcement de la logique taylorienne préexistante. Elle permet à la direction de renforcer la prescription et la parcellisation des tâches en références aux procédures de bonnes pratiques de traitement du conseil aux demandeurs d'emploi et des offres d'emploi des entreprises. Des modes opératoires sont également diffusés pour la gestion des comptes clients sur le volet gestion des droits. Comme l'a montré Reynaud (1997), cela renforce la négation de la régulation autonome (Oiry, 2010). Malgré tout, on observe des inégalités d'appropriation.

En revanche, pendant la phase fin 2012 à courant 2013, avec l'appui du projet stratégique Pôle emploi 2015 encourageant plus de marge de manœuvre des conseillers et des managers de proximité, il s'installe une forme de reconnaissance de la régulation autonome puisque les procédures sont conçues à l'appui d'échanges a priori avec les utilisateurs avant validation et mise en service (Oiry, 2010). Les conseillers peuvent donc suggérer des évolutions dans les procédures de travail transformant l'organisation du travail et des activités. Cette dynamique plus proche de la qualité totale, conduit à ces transformations imprévues de l'organisation puisque c'est l'ensemble de la régulation de contrôle et les champs de décision habituellement réservés à la direction qui s'en trouvent mis en discussion. Néanmoins, nous précisons que les managers veillent au respect du cadre maîtrisé de ces évolutions (veille sur les impacts financiers, les moyens matériels, l'investissement en développement de compétences...). Ainsi, la liberté octroyée aux salariés est compensée par un processus renforcé de suivi de l'activité de ces derniers (prescription, contrôle, coopération) à la charge des managers de proximité.

En conséquence, l'analyse de la diffusion du système de management par la qualité permet d'identifier la chronologie d'évolution d'un même contexte interne d'entreprise, et d'en tirer des comparaisons organisationnelles. Nous sommes passés d'un stade où le système de management par la qualité prônait une régulation de contrôle ferme à un stade où le système de management par la qualité valorise la régulation autonome (par le biais de procédures) influant sur les processus de décision dans l'organisation, les modes de management (plus participatif) et une régulation de contrôle plus timorée. L'appropriation du Système de management par la qualité se fait donc selon la logique des acteurs dans une

version remaniée par rapport au dispositif initial. Il convient de préciser dans la suite du déroulé des travaux de recherche, les différents types d'appropriation de ce dispositif et des outils qui la composent (caractérisation possibles de l'appropriation selon Oiry, 2010).

Les principes d'autocontrôle sont aujourd'hui proposés par les dispositifs de gestion. Ils font du comportement individuel, librement choisi et consenti, le moteur de la collaboration des individus à l'organisation collective. Les agents sont également enserrés par leurs prescriptions envers les usagers qu'ils reçoivent, dans la mesure où ils doivent se conformer à des référentiels de qualité (engagements de service), et des référentiels relations clients (bonne pratiques de placement, modes opératoires gestion des droits).

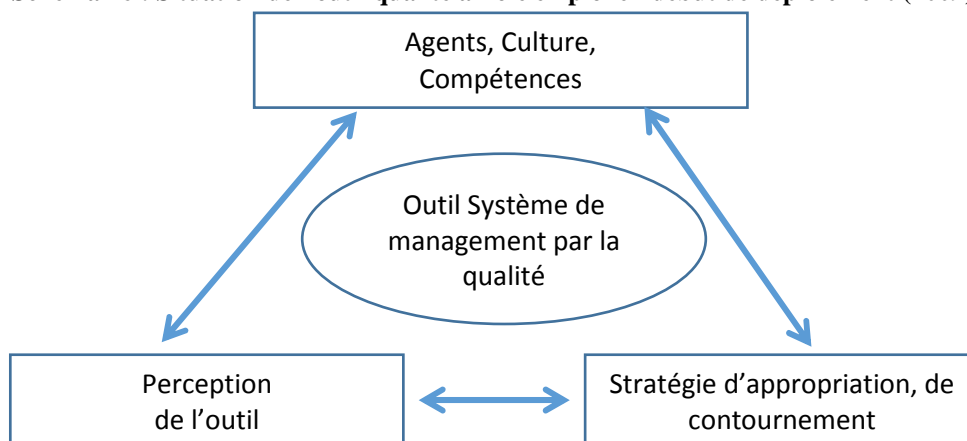
2. BOUCLE DE RETOUR D'EXPERIENCE : CHANGEMENT DE POSTURE ET RENOUVELLEMENT DES PRATIQUES DU SYSTEME DE MANAGEMENT PAR LA QUALITE

Le discours institutionnel, dont le plan Pôle emploi 2015 constitue le vecteur le plus important, joue un rôle fondamental dans la légitimation du changement par le biais du dispositif de système de management par la qualité. Il doit permettre de restructurer les pratiques organisationnelles et la culture de l'institution.

a. Schéma récapitulatif de la situation du Système de management par la qualité

En situation initiale post fusion en 2009, nous pouvons schématiser le Système de management par la qualité comme suit :

Schéma 26 : Situation de l'outil qualité à Pôle emploi en début de déploiement (2009)



Source : inspiré de A. Vas et C. Lejeune, 2004

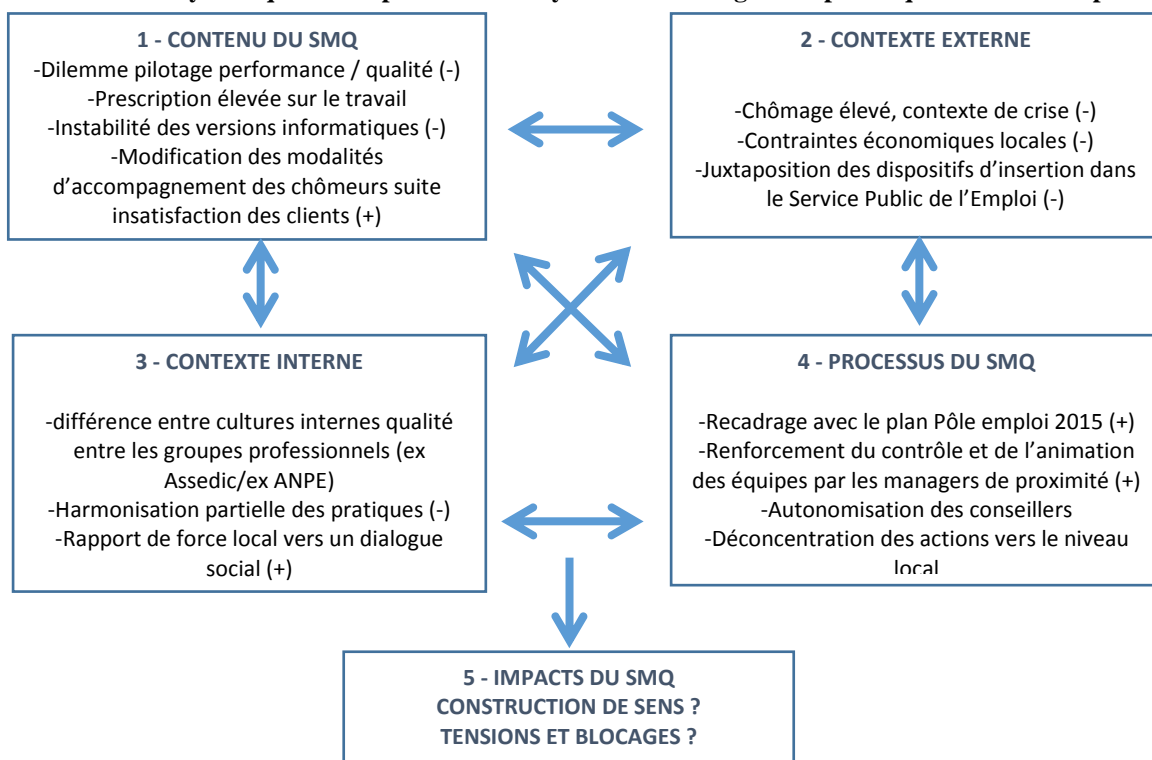
L'instauration du Système de management par la qualité a constitué un choc de cultures à l'usage de l'outil. La tentative de « reformatage » des compétences remet en cause les routines, démotive les agents encore dans le deuil de leur institution d'origine (ANPE ; Assedic). Des stratégies de contournement et de rejet s'opèrent alors, limitant l'appropriation de l'outil à un état d'avancée partielle.

Entre 2009 et 2012, des contraintes ont influé sur la trajectoire du Système de management par la qualité, qui se traduit par des interrelations schématisés ci-dessous.

Ce schéma montre les interactions de toutes les dimensions qui influencent le Système de management par la qualité. Chaque case représente une dimension qui de plus est intégrée à l'arbre thématique mobilisé en début d'étude de Pôle emploi pour traiter les entretiens avec les agents et les managers. Cela nous ramène aux trois dimensions centrales de la perspective contextualiste du modèle de diffusion du changement de Vas et Cœurderoy (2004) :

- le contenu de l'outil porteur du changement ;
- le contexte externe, le contexte interne où se produit le changement :
- le processus de changement porté par l'outil.

Schéma 27 : Dynamiques du déploiement du Système de management par la qualité à Pôle emploi

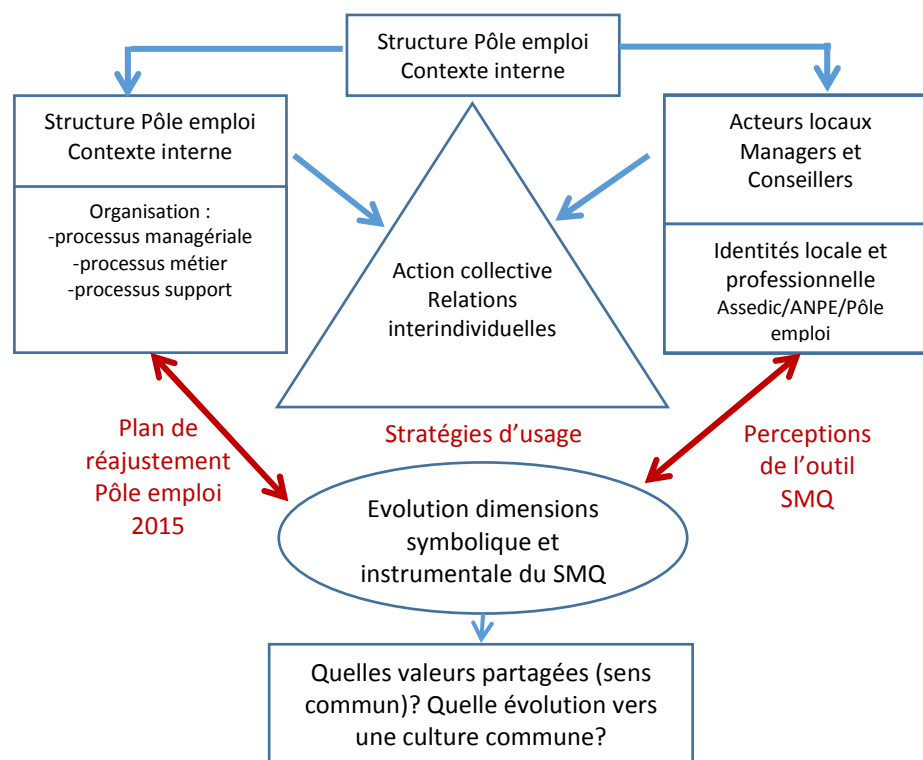


Source : inspiré de A. Vas et Cœurderoy, 2004

Pour chaque dimension, le schéma synthétise les frictions, tensions et apprentissages entre les acteurs, l'outil et l'organisation. La non acceptation du changement par les acteurs sur le terrain provoque une réaction une chaîne « actions-réactions-interactions » des acteurs à l'usage du Système de management par la qualité. Les flèches représentant les interrelations entre les dimensions représentées sur le schéma, montrent que l'outil reconçoit en continue l'organisation en modifiant le fonctionnement des processus, notamment sur le contexte du travail, la division du travail. Les actions humaines qui s'opèrent sous l'effet de cette tension portée par l'outil qualité, déstabilisent le cheminement de l'outil et freinent l'apprentissage collectif attendu.

En 2013, à l'issu des réajustements opérés à l'initiative de la direction, sous la pression des résistances internes et dans un cadre de dialogue social, nous obtenons le schéma suivant :

Schéma 28 : les interrelations entre les acteurs et l'organisation et la structure autour de l'outil qualité



Les liens de cause à effet entre l'action humaine et l'outil qualité, ont une visée transformatrice que ce soit dans l'intérêt des agents ou des managers. L'intention stratégique porté par l'outil (de Vaujany, 2006) est décentralisée aux mains des managers locaux pour :

- redonner du sens à l'action collective ;
- intégrer l'outil aux acteurs au plus près des besoins locaux.

Cette évolution du dispositif et de l'organisation s'appuie fortement sur le socle des managers de proximité chargés de réajuster les implications du personnel dans un cadre maîtrisé.

b. Changement de posture attendue des acteurs du Système de management par la qualité

L'implication des acteurs du Système de management par la qualité s'associe à un changement de posture attendu vers des repères identitaires et un cadre de référence consensuels. Le processus identitaire impulsé par Pôle emploi 2015 cherche à servir de levier de régulation.

Une nouvelle donne néanmoins entre dans les paramètres de quête de consensus au niveau du personnel : les agents ayant une « double compétence ». Ils ont intégré Pôle emploi lors des vagues de recrutements au statut privé en contrat à durée indéterminé de 2012 et 2013. Ils n'ont aucune référence culturelle historique avec les institutions originelles ANPE et Assedic, et sont formés sur les deux champs, gestion des droits et emploi. Le référentiel métier les identifie comme étant le profil de base du conseiller : agent ayant une expertise dominante en emploi ou gestion des droits, à laquelle s'ajoute l'expertise complémentaire dans l'autre champ. Par exemple, un agent ayant commencé par être formé à la gestion des droits pour compenser l'effectif inférieurement numériques dans les agences. Deux ans plus tard, il suit naturellement un complément de formation dans l'autre champ d'expertise, c'est-à-dire au métier de l'emploi sur des activités bien ciblées.

Par le biais des observations de terrain, car nous n'avons pas pu interroger ces profils mixtes lors des entretiens de 2011-2012, les deux activités qu'ils ont en commun avec les autres experts métiers sont l'activité d'accueil et l'activité de l'entretien d'inscription et de diagnostic (EID). En 2013, ces activités peuvent rencontrer des zones conflictuelles ou d'incompréhension dans la mesure où chaque groupe professionnel n'est pas au même niveau d'expertise sur ces deux activités. Les agents Pôle emploi de profil mixte peuvent assurer un accueil complet et répondre à l'ensemble des questionnements des clients usagers. Les autres profils ne peuvent répondre que partiellement et renvoient les clients dans les files d'attentes dédiées à l'accueil indemnisation et l'accueil placement. Ainsi, si sur la période 2009-2011, deux groupes professionnels dominaient, un troisième groupe

d'experts-métiers s'affirme depuis fin 2012. Dans ces conditions, le cadre de référence consensuel qui est recherché semble plus difficile à édifier.

Selon Simon (1983), selon le modèle rationnel, les décisions ne sont optimales que si les individus ont envisagé tous les choix possibles, selon un critère de classement. En outre, à même niveau d'information, il faut également que les individus partagent les mêmes systèmes de valeurs pour prendre des décisions semblables. Ce système de valeurs détermine les conséquences que l'individu prendra en compte ou ignorera, et donc les possibilités de choix qu'il prendra en considération ou laissera de côté. Ce système de valeurs est appelé par Simon, le cadre de référence.

c. Nouvelles formes d'autorité, nouvelles responsabilités

Selon Alvarez (2006), « les innovations managériales et le développement du système d'information et de contrôle participent fortement de la nouvelle culture que les dirigeants souhaitent voir s'instaurer (...) le projet nécessite pourtant de convaincre les différents acteurs du bien-fondé de l'ensemble des changements envisagés ». A cet effet, le site Intranet informe étape par étape de l'avancée des actions de changements associé à la mise en place de groupe de travail sur des thématiques pointues. La ligne managériale de proximité est porteuse du discours standardisé de la direction de l'institution.

Par le recours appuyé au dialogue social, la direction cherche à apaiser les tensions qui s'expriment suivant la logique, selon Foucault (1971) « ce pour quoi, ce par quoi on lutte, le pouvoir dont on cherche à s'emparer ».

Dans le cadre du plan stratégique Pôle emploi 2015 le baromètre social semestriel est maintenu et permet d'être attentif à l'évolution du climat social et l'appropriation des changements par les agents et les managers de Pôle emploi.

d. Nouveaux comportements organisationnels

L'utilisation par les acteurs de nouveaux référentiels liés au système de management par la qualité contribue à mettre en place le changement et l'adoption de nouveaux comportements organisationnels. Cela passe par un processus de « re-conception » des pratiques aussi bien discursives que d'usages. Dans cette logique de conformation aux

outils, l'institution veut s'assurer de la conformité de l'action des individus à la rationalisation de l'organisation. La diffusion de ces usages standards appréhende « l'activité comme une exécution et la problématique gestionnaire se concentre sur la maîtrise de l'exécution » (Lorino, 2005). Les usages et la culture organisationnelle caractérisent l'évolution de l'organisation. La créativité des acteurs et le climat organisationnel influent sur l'évolution des comportements organisationnels.

Comme nouveau comportement organisationnel, nous prenons l'exemple des relations internes entre services support et réseau d'agences qui ont évolué vers une contractualisation client-fournisseur. Un manager intermédiaire de la filière emploi s'exprimait ainsi en 2012 : « *Le SMQ est censé fiabiliser l'organisation et les relations entre les services de production et les services d'appui. Il faut poursuivre en ce sens car les agences ont l'impression d'improviser des solutions quand leurs demandes prennent trop de temps pour être satisfaite par les services en appui* ».

Cette section II révèle que l'appropriation du Système de management par la qualité participe au processus de création de sens. L'enjeu qui se dessine est de pouvoir :

- passer de l'expertise « au singulier » (logique des groupes professionnels) à une logique de compétences communes à visée plurielle et à visée de vision partagée autour d'une culture commune (cf. question de recherche Q2) ;
- contrebalancer les rigidités règlementaires (régulation de contrôle) par des mesures d'accompagnement au plus proche des besoins locaux et canalisant les initiatives des acteurs (régulation autonome).

La grille de lecture théorique de l'appropriation des outils associée à la régulation conjointe (théorie régulation sociale) nous a permis d'explicitier cette situation contextualisée à Pôle emploi. Le rôle des managers y est renforcé afin de légitimer le Système de management par la qualité à l'appui du plan stratégique d'ajustement « Pôle emploi 2015 » encourageant une organisation spécifique localisée.

La section III de ce chapitre clôture cette partie par des propositions découlant des conclusions des parties précédentes du raisonnement, en termes d'outils permettant de favoriser la transformation des perceptions et pratiques des acteurs à partir de l'outil de management par la qualité.

SECTION III.

MODELISATION FINALE DE LA RELATION D'INFLUENCE INTERACTIVE DE L'OUTIL QUALITE AVEC LES ACTEURS DANS LA QUETE IDENTITAIRE FEDERATRICE DE POLE EMPLOI

Les sections précédentes ont permis de mieux comprendre les conditions dans lesquelles les modifications du Système de management par la qualité à Pôle emploi, dans le cadre d'une démarche d'amélioration de la performance des activités, peuvent contribuer à réguler les rôles des acteurs en dépit des résistances exprimées. L'objectif de cette dernière section est alors d'articuler les connaissances développées tout au long de ce travail de recherche afin d'apporter des pistes pour aider le gestionnaire à créer les conditions d'apprentissage des nouveaux rôles par les encadrants et des valeurs partagées par tous les agents utilisateurs (Desmarais, 2002), bases d'une culture commune en construction. Ces pistes sont centrées sur l'instrumentation du management par la qualité dont nous avons analysé le déploiement contextualisé au travers du substrat formel, la philosophie gestionnaire et les effets sur les rôles des acteurs. Dans cette dimension ternaire de l'outil, l'appropriation de son substrat formel s'opère au dépend d'un long processus d'apprentissage collectif fait de compromis pour préserver un dialogue social apaisé. Il est ainsi devenu la condition incontournable d'une base de connaissance commune et mixte des métiers de conseil tant pour les agents que pour les managers. A partir de ce premier palier, la légitimation de la philosophie gestionnaire progresse pour rallier le personnel sur des valeurs communes reposant sur la satisfaction du client usager. L'enjeu de la culture commune repose aussi sur la performance finale de placement de l'utilisateur-client dans un emploi durable. La mutation des rôles des encadrants porteurs de cette philosophie qui se veut fédératrice, révèle les transformations de l'organisation : mise en œuvre d'un accompagnement renforcé des conseillers par les encadrants, autonomisation « contrôlée » des conseillers dans leurs activités, renforcement des délégations de pouvoirs aux managers pour activer la mise en œuvre de solutions adaptées au contexte local notamment.

Nous allons donc examiner comment les gestionnaires peuvent mobiliser le Système de management par la qualité pour favoriser une évolution des rôles et une culture commune partagée par le personnel en deux temps :

1. A travers la rapidité d'appropriation de l'outil et de son pilotage, par l'exemple ci-après du contrôle interne;
2. A travers un travail sur les représentations de la fonction d'encadrement, de ses rôles et son devenir en faveur d'un apprentissage autour des valeurs de performance et de satisfaction du client.

A l'appui des analyses et interprétations réalisées sur l'impact du Système de management par la qualité à Pôle emploi, nous proposons une modélisation permettant de mieux appréhender le degré d'appropriation de cet outil de gestion (inspiré de Vas et Cœurderoy, 2004). En effet, la fusion de Pôle emploi constitue le cas d'un changement imposé. Cela nous amène à une proposition de clarification de la rapidité d'appropriation du Système de management par la qualité. Une préconisation en découle d'améliorer le pilotage de cet outil dans la phase de contextualisation (phase transformative). Nous prenons un exemple concret du processus d'appropriation du contrôle interne inhérent au Système de management par la qualité (inspiré du modèle de processus d'introduction d'une innovation managériale de David, 1996) ainsi qu'une grille d'études des actes d'appropriation de ce dernier par les parties prenantes (inspiré de Brunel et Roux, 2006).

Nous proposons d'adapter le modèle de diffusion du changement intra-organisationnel de Vas et Cœurderoy (2004) au cadre d'analyse contextualiste du Système de management par la qualité à Pôle emploi. Il repose sur les trois dimensions principales : le contexte, le contenu et le processus.

1. L'articulation des éléments de contexte de changement par le Système de management par la qualité

Le cadre conceptuel de cette recherche s'appuie sur une démarche contextualiste composée de trois variables : le contexte, le contenu et le processus, qui se déclinent en catégories de facteurs susceptibles d'influencer l'adoption par les acteurs du Système de management par la qualité. La modélisation de la rapidité d'appropriation est présentée dans le schéma suivant. Une mesure possible du processus de changement lié à l'adoption du Système de management par la qualité repose sur les variables d'utilité et de

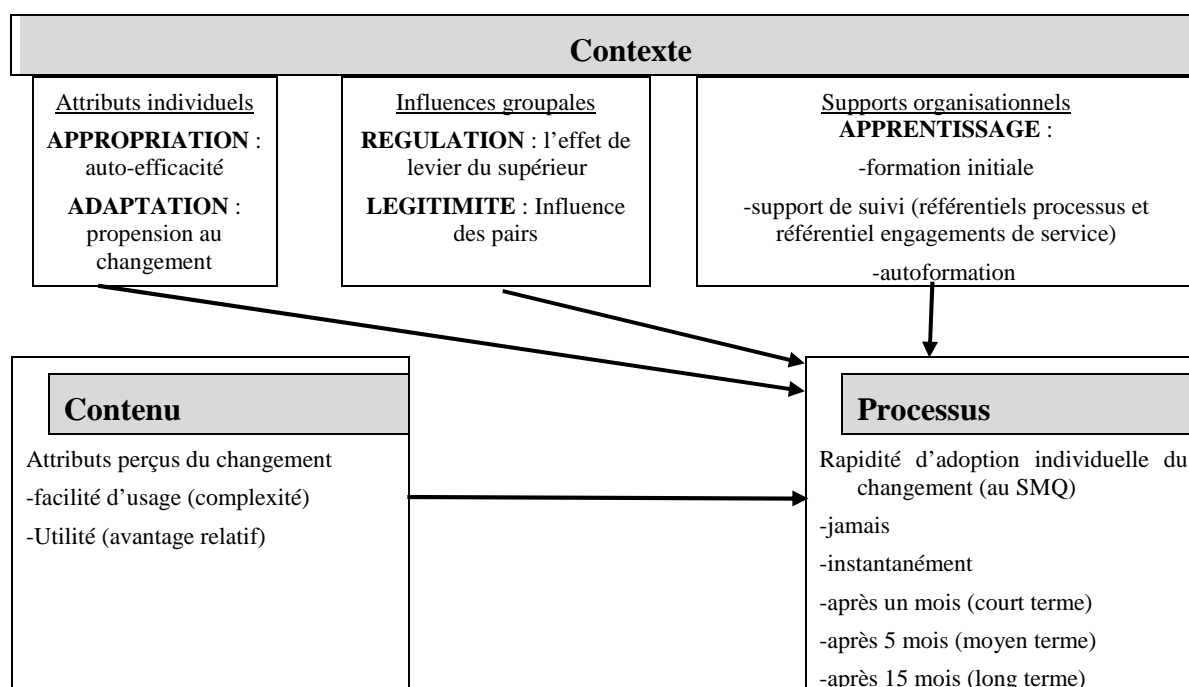
complexité. Un autre système de mesure est possible à partir du rythme d'adoption du changement diffusé par le Système de management par la qualité. Nous choisissons d'exploiter ce modèle uniquement de manière qualitative bien qu'il soit exploité de manière quantitative par ses concepteurs d'origine, Vas et Cœurderoy (2004).

Selon Vas et Cœurderoy (2004), les éléments de contexte de changement oscillent entre l'auto efficacité et l'influence des pairs. Au cours de notre étude, l'auto efficacité, attribut individuel à l'utilisateur, s'est présentée comme fortement influencée par les antécédents historiques préexistants à l'utilisation de l'outil de gestion Système de management par la qualité, mais aussi par son groupe professionnel d'appartenance lié à la culture professionnelle et l'identité professionnelle de l'acteur utilisateur.

A l'égard de la culture qualité impulsée par la direction, le changement s'impulse aussi à l'appui des supports organisationnels (outils de gestion tels que les engagements de service et les fiches processus d'activités métiers). Nous rappelons en effet que ce changement est imposé par le sommet du type *top-down* et que la diffusion d'outils et de supports d'appropriation revêt un caractère de volonté de contamination puis d'appropriation du dispositif rénové.

Toutefois, le processus d'appropriation est plus ou moins long en fonction du degré de complexité d'usage et de l'utilité qu'en tire l'acteur utilisateur. Pour en faciliter la mesure, nous distinguons une périodicité jalonnée par les notions de court terme, de moyen terme et de long terme. Cette modélisation s'illustre comme suit :

Schéma 29 : Modélisation de la rapidité d'appropriation de l'outil qualité à Pôle emploi



Source : inspiré du modèle de Vas et Cœurderoy, 2004, diffusion du changement intra-organisationnel

Au vu des résultats de notre étude, nous pouvons d'ores et déjà préciser que la rapidité d'appropriation est plus intense pour les acteurs de la filière gestion des droits (ex-Assedic) par rapport à ceux de la filière emploi (ex-ANPE) pour les raisons citées précédemment. L'appropriation a été de court-terme pour les ex-Assedic alors qu'elle reste toujours en cours, donc de long-terme, pour les personnels de l'ex-ANPE.

Nos propos vont maintenant être illustrés par l'exemple du contrôle interne, sous l'angle des acquis des pratiques et des connaissances du métier.

2. L'exemple du processus d'appropriation du contrôle interne

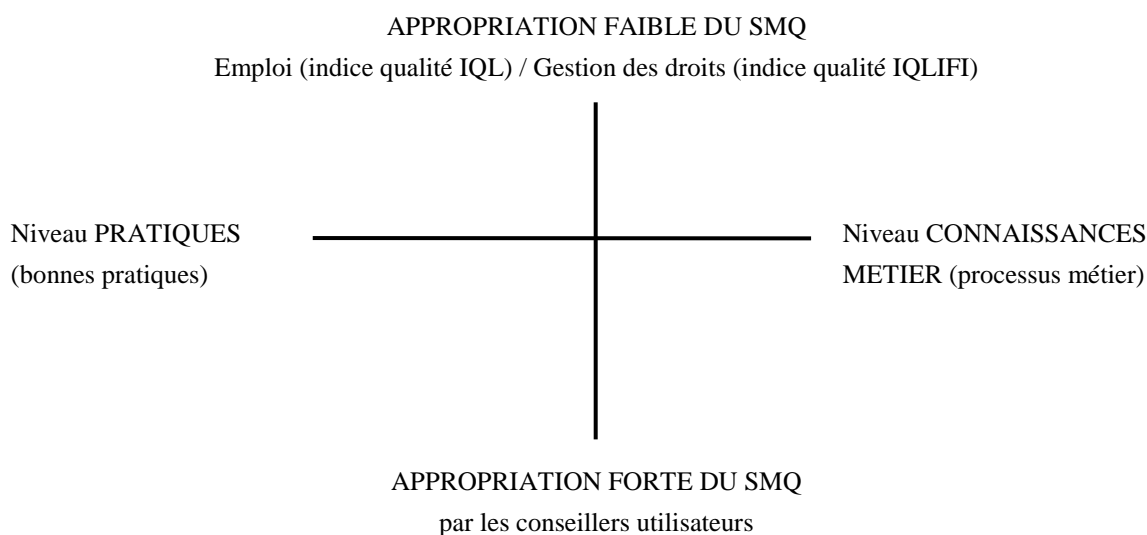
Notre étude a montré que l'outil de gestion Système de management par la qualité est à la fois concerné par les « pratiques d'usage » mais aussi les « connaissances métier ». L'exemple du contrôle interne permet d'évaluer la portée du Système de management par la qualité sur la productivité des conseillers utilisateurs, et pour cela nous nous inspirons du modèle de David (1996) du processus d'introduction d'une innovation managériale.

Le point de départ du processus peut être représenté par un point sur le graphique à deux dimensions : l'axe horizontal indique si l'outil concerne les pratiques d'usage ou les connaissances métier (ou les deux), l'axe vertical indique avec quel degré de précision

L'outil est formalisé ce qui influence l'appropriation qui peut en être fait. Le schéma qui suit indique les quatre situations types :

- appropriation forte orientée sur les pratiques (l'excellence par l'application des bonnes pratiques) ;
- appropriation forte orientée sur les connaissances métier (la maîtrise des processus métiers) ;
- appropriation faible suite à une insuffisance d'adhésion des conseillers aux procédures sur les pratiques ;
- appropriation faible suite à une insuffisance d'adhésion des conseillers aux procédures sur les connaissances métier.

Schéma 30 : Modélisation de l'appropriation du Système de management par la qualité selon les pratiques et les connaissances métiers

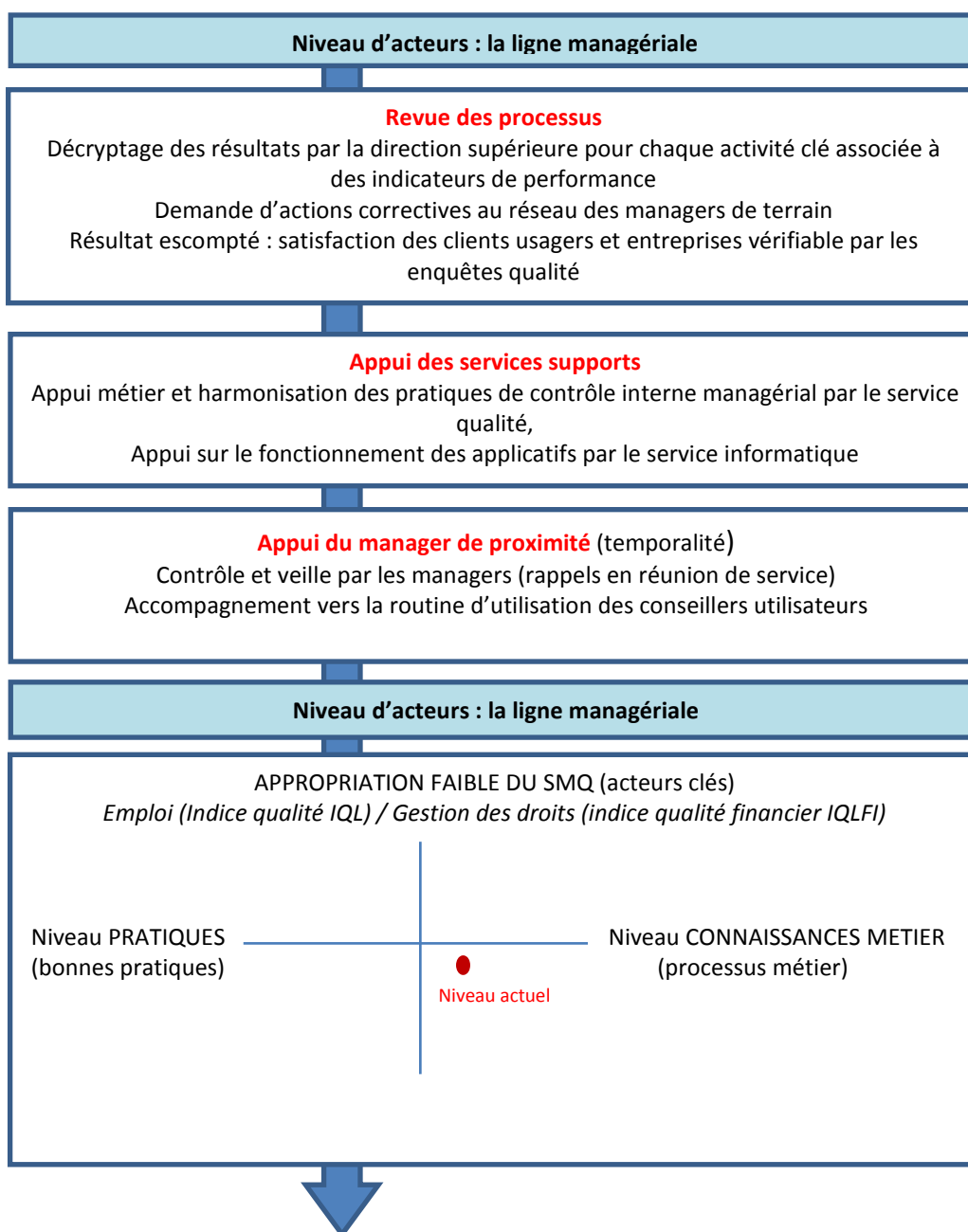


Pour contextualiser cette modélisation, nous ajoutons le processus de diffusion venant du sommet vers les conseillers utilisateurs du Système de management par la qualité qui est présenté dans le schéma suivant. Ce modèle souligne l'interaction entre les managers dirigeants, les managers de service support, les managers intermédiaires en agence locale et les conseillers en agence de toutes filières confondues (gestion des droits, emploi). Il se lit de bas en haut dans le sens des flèches.

Ce modèle met en exergue les interrelations entre la ligne managériale et les conseillers dans l'application du contrôle interne. Il illustre les liens hiérarchiques qui sous-tendent la maîtrise de l'activité du contrôle interne, levier d'actions pour sécuriser le Système de management par la qualité. En amont, la direction supérieure se réunit pour faire une revue des processus et suivre la performance des indicateurs et des processus d'activités de

production de service. Un échange est déclenché avec les managers du réseau pour vérifier et valider les actions correctives sur les indicateurs défaillants. Notons que les indicateurs sont liés aux processus d'activités. La direction alerte également les services support pour sécuriser les défaillances au niveau du système informatique par exemple. Enfin, les managers sont alors en mesure de suivre les activités des conseillers à partir de plans d'actions orientés vers la performance. Les managers de proximité doivent en parallèle analyser les résultats des contrôles internes pour cibler les points d'activités nécessitant un accompagnement des conseillers dans l'exercice de leurs tâches.

Schéma 31: L'appropriation de l'outil qualité selon les pratiques et les connaissances métiers à Pôle emploi Guadeloupe



Au stade actuel, à Pôle emploi de Guadeloupe, l'appropriation de l'outil est d'un niveau moyen et est orientée sur les connaissances métiers en vue d'une consolidation d'une base commune et mixte du métier de conseil. L'étape suivante est la généralisation des pratiques communes dans le réseau des agences dont notamment la mise en application de l'Entretien d'Inscription et de Diagnostic (EID). En effet, la région de Guadeloupe est la dernière à ne pas avoir déployé ce nouveau service aux usagers-clients en l'état actuel du premier semestre 2014. Les fortes résistances détaillées au cours de l'étude ont ralenti sa mise en œuvre par rapport au national et les autres départements d'Outre-mer.

Cette relation de pouvoir, de jeux d'influence et de rapport de force (Ouchi, 1981) explique le ralentissement de la trajectoire du Système de management par la qualité au Pôle emploi de la Guadeloupe. Selon Rouleau (2011), le discours organisationnel sur la qualité totale reflète les relations de pouvoir et de domination visant à établir des significations stables pour un ensemble de relations et de pratiques qui, dans la réalité, sont dynamiques et asymétriques. Ainsi, peut-on exercer un contrôle total sur l'appropriation du Système de management par la qualité par les utilisateurs (conseillers et managers) ? Notre étude a montré qu'au mieux, dans un souci de dialogue social face aux frictions interrelationnelles, Pôle emploi Guadeloupe cherche à tendre vers un compromis aboutissant à un niveau raisonnable de satisfaction du client en combinant :

- les significations subjectives de la qualité que se font les conseillers utilisateurs ;
- les significations subjectives de la qualité que se font les usagers clients dans le processus de relation de service.

Pour atteindre l'idéal de changement, il faudrait une véritable transformation des consciences.

Le cas du contrôle interne à Pôle emploi en Guadeloupe, montre la nécessité de dépasser le clivage entre connaissance et action, pour prendre en compte le mode social d'appropriation des outils « provoquant des décalages et de la tension entre travail prescrit et travail réel » (Grimand, 2006). Les capacités créatives, individuelles et collectives des acteurs interfèrent sur la trajectoire prédéterminée de l'outil dans sa mise en usage. La prise en compte des détournements d'usages provoque la prise de dispositions touchant à la transformation nécessaire de l'organisation du travail préétablie et des actions stratégiques managériales. Cette configuration locale montre l'utilité pour le gestionnaire de pouvoir repérer de manière claire les relations interpersonnelles influencées par le Système de management par la qualité.

3. Proposition d'un outil de repérage des relations interpersonnelles influencées par le Système de management par la qualité

Notre recherche a montré que l'intégration de l'outil qualité passe par une représentation partagée des acteurs. Il en est ressorti l'existence d'un lien fort entre l'implication favorable des managers vis-à-vis de l'outil porteur de la performance visée et le changement de la posture managériale autour d'un rôle vecteur d'apprentissage vis-à-vis du personnel utilisateur. Cette disposition stratégique est caractérisée par le projet Pôle emploi 2015. Cependant, au Pôle emploi de Guadeloupe, les effets recensés sont encore éloignés de la cible et se révèlent complexes dans l'articulation locale. Nous proposons à cet effet un outil d'aide à la construction partagée des représentations du devenir du Système de management par la qualité. L'étude a mis en exergue l'importance des interrelations entre le Système de management par la qualité et les acteurs. La typologie qui suit tient compte à la fois des relations et des pratiques d'usage du dispositif en question. En effet, l'appropriation se définit sur le plan philosophique comme « un processus d'action réciproque du sujet à l'objet » (Brunel, Roux, 2006). Cette approche englobe la dimension managériale au travers des points d'intervention des dirigeants à la fois sur les mécanismes particuliers et sur des étapes précises du déploiement du Système de management par la qualité à Pôle emploi. Au-delà de la dimension de la connaissance, celle du « contrôle-maîtrise » revêt toute son importance (Brunel, Roux, 2006). La notion de contrôle est entendue au sens de « la maîtrise d'un objet par un usage personnel qui permet de modifier la matière et le sens » (Sartre, 1943). La matière ramène au substrat formel de l'outil qualité et le sens ramène à la philosophie gestionnaire de ce dernier.

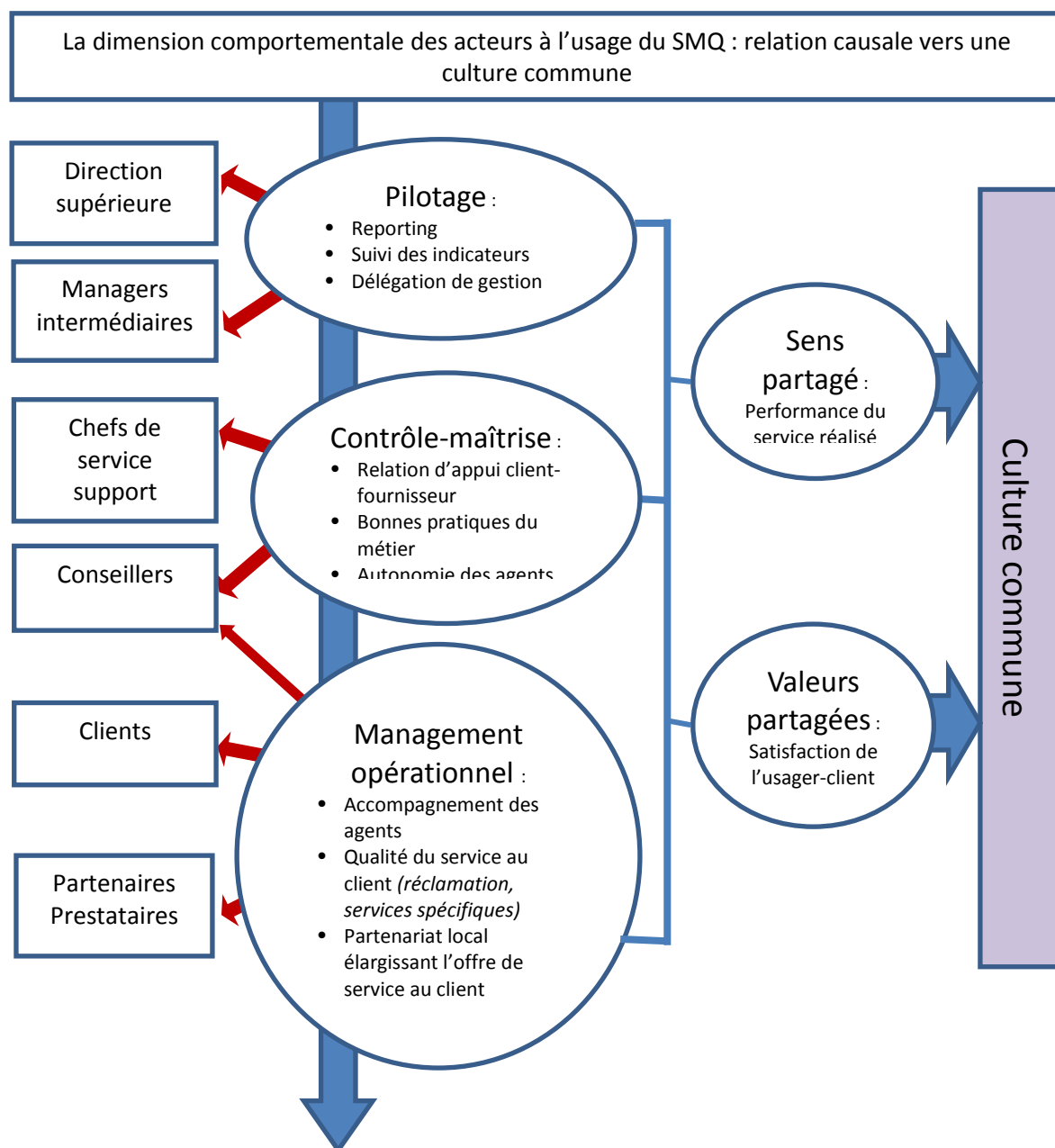
La période de référence est celle de 2012 à 2013 après l'instauration du plan stratégique Pôle emploi 2015. Ce schéma reprend les relations types entre les acteurs de l'outil qualité que ce soit en interne (managers, conseillers) qu'en externe (clients, partenaires, prestataires).

Comme pour le domaine du contrôle de gestion, la dimension comportementale des acteurs, au-delà de la dimension instrumentale, constitue un facteur d'influence déterminant du succès du déploiement de l'outil qualité. Nous opérons une formalisation sur les interrelations des acteurs du Système de management par la qualité, sous l'angle des relations causales. Ces relations causales gravitent autour de trois dimensions stratégiques : le pilotage, le contrôle-maîtrise, le management opérationnel. Cette chaîne causale

interrelationnelle des acteurs à l'usage de l'outil, constitue un éclairage pour aboutir à une culture commune au sein de pôle emploi. Le schéma illustre par exemple la relation entre la direction supérieure et les managers intermédiaires, caractérisée par une délégation de gestion octroyée aux managers intermédiaires dans le déploiement du Système de management par la qualité. Il met en exergue la relation d'appui qu'exerce le manager sur les conseillers dans l'exercice de leurs activités. Il montre aussi l'équilibrage de cette relation à l'aide de l'autonomisation des conseillers.

Le schéma qui suit est inspiré de Hoyle (1995) sur les réseaux de relations causales (cité par Thiétart, p.359, 3^e édition).

Schéma 32 : Modèle croisant les interrelations et les pratiques autour du Système de management par la qualité



Cet outil de repérage des relations interpersonnelles autour de l'outil qualité, élargit la vision du déploiement de l'outil aux clients et aux partenaires (et prestataires) de Pôle emploi selon une approche néo-institutionnelle. Il reprend d'une part les relations entre les managers et conseillers déjà bien détaillées dans l'argumentation de notre étude :

- reporting des managers à leur hiérarchie sur le pilotage et les résultats ;
- relation de type client-fournisseur entre les managers locaux et ceux du service support.

Il souligne d'autre part la relation de service et de partenariat de Pôle emploi :

- la satisfaction du client est au cœur de la relation de service (traitement des réclamations, délivrance des services) ;
- l'intégration des clients dans des dispositifs d'insertion complémentaires à Pôle emploi (construction de parcours individualisés pour les usagers clients) ;
- l'articulation de l'offre de service de Pôle emploi en complément de celle des partenaires.

La logique de partenariat et d'individualisation des services aux usagers-clients se traduit par exemple par la création d'un nouvel indicateur en 2014 sur le taux de retour à l'emploi. Pour l'alimenter, un partenariat s'est tissé entre Pôle emploi et l'URSSAF permettant de transférer les données informatiques du fichier du partenaire sur les déclarations d'embauche afin qu'elles soient visualisables dans le fichier Pôle emploi des dossiers des demandeurs d'emploi en reprise d'emploi.

4. Proposition d'une grille d'analyse et d'étude des actes d'appropriation du Système de management par la qualité à Pôle emploi

Comme vu au cours de l'étude, « le processus d'appropriation du Système de management par la qualité n'opère pas sur un terrain vierge mais est également tributaire du contexte organisationnel et institutionnel dans lequel il se déploie. L'appropriation engage des stratégies personnelles et collectives autour des règles dont l'analyse stratégique ou la théorie de la régulation conjointe nous restituent la dynamique » (Grimand, 2006). L'étude montre également que l'incidence de la légitimité portée par la ligne managériale, constitue un levier d'appropriation de l'outil qualité pour lever les frictions à l'usage. Dans cette mesure, le cas exposé relève plus d'une situation d'appropriation-adaptation que d'appropriation-intégration (Grimand, 2006). En effet, la Direction relayée par les managers de proximité, tente ici de contextualiser la mise en usage du Système de management par la qualité. La trajectoire de l'outil qualité jalonnée théoriquement par les étapes de diffusion, d'adoption et de mise en œuvre, se heurte sur le plan empirique, à une transformation nécessaire de sa mise en œuvre à l'issue d'une adoption imposée (pas de liberté d'adoption). En conformité avec l'analyse d'Alcouffe (2006), cette transformation découle de caractéristiques à la fois individuelles, organisationnelles et institutionnelles :

- l'attitude des acteurs individuels face au changement, leur capacité d'apprentissage d'expertises nouvelles, etc.
- le degré de spécialisation de l'organisation, différenciation fonctionnelle, degré de formalisation des règles, etc.
- la pression de la politique gouvernementale, des partenaires institutionnels dans le champ de l'insertion professionnelle, etc.

La question du sens et de l'action au cœur de cette recherche, nous conduit à présenter une grille d'analyse des actes dans le cadre d'une appropriation-adaptation de l'outil qualité, consécutive à la diffusion du Système de management par la qualité. Cette matrice synthétique est inspirée des travaux de Brunel et Roux (2006).

Elle met en exergue la *flexibilité instrumentale et interprétative* (Grimand, 2006) de ce cas de pratique de gestion à Pôle emploi dans le processus d'appropriation menant à une réinterprétation à l'usage de l'outil. Dans cette optique, nous examinons la *relation dialogique et conflictuelle* liant l'individu à l'outil dans un rapport d'usage menant à la construction identitaire de l'individu. Le système de quête de performance bâti autour de l'outil qualité connaît une tension prégnante avec les agents utilisateurs qui s'atténue sous la condition de la réussite de l'appropriation complète.

De plus, au fil de l'étude des relations entre l'outil et la dynamique de l'action collective, l'évolution du dispositif instrumenté dans le temps laisse apparaître des difficultés dans sa mise en place et son pilotage. « La recherche d'efficience qui sous-tend la mise en place de l'outil qualité, ne progresse que si l'usage de cet outil est perçu comme légitime, c'est-à-dire en cohérence avec un système de symboles partagés » (Hatchuel, 2000 ; Laufer, 2000). « Il n'y a pas d'action sans sémantique de l'action » (Martin, 2006). La question est donc de mettre en place un outil qualité pour aider au pilotage de l'action collective organisée dans une logique de processus continu et incertain (Martin, 2006). C'est ainsi que nous développons dans la matrice qui suit des éléments inhérents à la dynamique de l'outil dans son déploiement : légitimité interne d'adoption, accompagnement de la mise en acte, routines d'appropriation et fréquence d'usage, autonomie d'usage, diffusion de l'outil, régulation de contrôle dans un processus d'anticipation et d'amélioration continue.

Les éléments de configuration rapportés dans cette grille, sont annotés soit en positif (+) soit en négatif (-). Ceci signifie que leur effet est favorable ou défavorable à la dynamique de l'outil. Ces polarités illustrent le rapport de force conflictuel entre les acteurs et

justifient la lenteur du processus d'appropriation à l'usage du Système de management par la qualité. Ce tableau est inspiré de Brunel et Roux (2006) concernant leurs travaux sur les actes d'appropriation au travers des apports théoriques de la discipline du marketing.

Tableau 49 : Grille d'études des actes dans le cadre d'une appropriation-adaptation du Système de Management par la Qualité

| Acteurs intra-organisationnels | INTERPRETATION/ CONSCIENCE (symbolique, culture professionnelle) | | PRATIQUES / ACTION (compétences) | | | |
|--------------------------------|--|--|--|---|--|---|
| | Légitimité interne d'adoption | Accompagnement de la mise en acte (prise en main et /ou formation + tutorat managérial) | Routines d'appropriation et fréquence d'usage (avec peu ou beaucoup d'appui) | Autonomie d'usage | Diffusion | Régulation de contrôle amélioration/ anticipation |
| Direction supérieure | + : Les normes d'action, codes moraux, valeurs permettent de justifier les actes + : La rationalisation de l'organisation du travail est ralentie | + : assurent l'affectation des ressources + : accordent la délégation de gestion aux managers intermédiaires | + : Intrusion : le SMQ est imposé comme nouvelle modalité organisationnelle sans être choisi et recherché spécifiquement par les agents du réseau. Un lourd travail de légitimation s'opère. | | + : Le SMQ est perçu comme étant diffusé, propagé à tous les stades de l'activité de l'agent | + : relancent le cadrage - : Assurent le contrôle avec un manque d'harmonisation des pratiques |
| Managers intermédiaires | + : relayent l'information et le dialogue + : Motivent les équipes à s'engager dans les objectifs, à partager une vision commune - : concentrent la persuasion sur des objectifs uniquement de performance | + : portent l'effet de contamination pour rendre efficace l'équipe (appui et développement des compétences, organisation et tâches de travail) | + : Transmission : ils déploient les procédures auprès des équipes et sont gardiens de la consolidation de l'usage de l'outil. | + : assurent la prise de possession/ doivent intérioriser la démarche qualité pour contaminer les équipes | - : Modification : les manager adaptent l'outil de gestion pour qu'il soit habilitant auprès des agents (bricolage). | + : assurent la consolidation de l'usage de l'outil. - : Gèrent les aléas et se confrontent aux résistances. |
| Responsable de service support | - : sont le relai nécessaire pour renforcer l'accompagnement de la mutation | Forment les conseillers et managers sur le contrôle interne | + : sécurisent la mise en œuvre du contrôle interne (a posteriori) dans le réseau | + : analysent le contrôle interne (a posteriori) | + : transmettent les requêtes informatiques pour assurer le contrôle interne (a posteriori) | + : supervisent les audits et assurent le suivi du plan de contrôle. |

| | | | | | | |
|-------------|--|---|---|--|---|--|
| Conseillers | <p>+ : Acceptent ou - : Rejetent l'outil (interprété comme un moyen de contrôle) Mènent des actions de contournement au vue de leurs attentes insatisfaites.</p> | <p>- : manifestent inégalement leur capacité, compétence, volonté, motivation + : l'apprentissage est progressif par les (formations techniques et la consolidation pratique. Manifestent des actions de contournement pour retarder l'échéance - : certains ont une attitude de rejet (stratégie, éviction).</p> | <p>Les routines s'instaurent progressivement en fonction de la motivation. Pour des raisons qui les arrangent, le SMQ est mobilisé L'autonomisation donne une marge d'imagination (outil ouvert) dont les vertus se révèlent plus habilitantes.</p> | <p>Sont dans l'action, en phase d'ancrage et de maturité professionnelle</p> | <p>- : montrent un écart entre leur conscience pratique et leur conscience discursive. + : se mettent en action avec l'obtention de moyens supplémentaires.</p> | <p>+ : Le SMQ est progressivement perçu comme un système de progrès propre à améliorer l'organisation du travail sous condition d'anticiper ses insuffisances.</p> |
|-------------|--|---|---|--|---|--|

Au regard de nos deux objectifs de recherche axés d'une part sur la compréhension des interprétations des acteurs et d'autre part sur leurs stratégies à l'usage de l'outil, cette typologie des actes d'appropriation du Système de management par la qualité, distingue l'interprétation de l'outil et les pratiques liées à l'action.

L'interprétation de l'outil est liée à la conscience de soi, la symbolique de son identité, la culture professionnelle. La perspective symbolique fait des outils de gestion un support identitaire et un vecteur de construction de sens. La théorie de l'élaboration du sens (sensemaking) de Weick (1995) valorise la dimension symbolique des outils et leurs rôles dans les dynamiques organisationnelles. A Pôle emploi, l'outil ramène à une interprétation de la mise en danger du statut public pour les agents qui en sont titulaires.

Les pratiques liées à l'action montrent les écarts et les dérives constatés entre les prescriptions initiales et les usages en situation qui ralentissent la trajectoire du Système de management par la qualité.

C'est la régulation conjointe qui permet d'empêcher l'abandon de l'outil et d'intégrer des transformations consensuelles pour faire avancer le déploiement de ce dernier. L'articulation qui s'opère avec les dimensions du processus de diffusion du changement et d'apprentissage collectif (Vas, Cœurderoy, 2004) se présente ainsi :

- pour donner du sens à l'interprétation de l'outil, les leviers d'actions ont porté sur la légitimité et l'apprentissage collectif appuyé par un accompagnement des conseillers dans la mise en acte ;
- les pratiques sont maintenues sous contrôle par une régulation conjointe générant des routines d'appropriation, une autonomie d'usage et une régulation de contrôle. La colonne « diffusion » du tableau, montre l'état actuel de la pratique pour les acteurs utilisant l'outil.

D'autre part, cette grille d'analyse des actes d'appropriation du Système de management par la qualité permet de mettre en relief :

- l'objectif de qualité de traitement des dossiers des clients-usagers. Il se déploie concrètement par une uniformisation des traitements des dossiers par les conseillers. Cette harmonisation est acquise par le biais de la formation et la consolidation des pratiques tutorées et consolidées par un accompagnement réalisé par le manager de proximité ;

- la logique descendante de l'appropriation comme action du sujet vers l'outil de gestion. Ainsi, le Système de management par la qualité est un outil imposé aux acteurs sans possibilité de le retirer de l'organisation au vu des enjeux stratégiques qu'il porte ;
- la logique récursive de l'appropriation comme action réciproque du sujet vers l'outil de gestion. L'outil qualité a été imposé mais les jeux d'influence ont occasionné sa transformation afin de lever les résistances et les frictions qu'il génère dans le contexte local ;
- la question des vertus habilitantes et contraignantes du Système de management par la qualité. Le processus sous contrainte d'apprentissage de l'outil progresse plus lentement que prévu. La mise en place d'une base commune de connaissances et de compétences inter-métiers contribue à fluidifier en dernier recours le déploiement de l'outil.

Les vertus habilitantes se rapportent aux compétences pour l'usage du Système de management par la qualité. En revanche, les vertus contraignantes se réfèrent aux contraintes du Système de management par la qualité. Comme le constataient Guillemot et Jeannot (2013) sur leur comparaison entre secteur privé et secteur public, l'évolution de l'institution Pôle emploi, au travers de son Système de management par la qualité, peut paraître paradoxale : « le constat d'une ouverture de l'administration à son environnement (...) alors que s'opère une rigidité en interne ». Les procédures sont certes plus rigides mais la marge de manœuvre accordée aux conseillers permet une souplesse de traitement en fonction d'une catégorie à l'autre de la segmentation de clientèle (Hatchuel, 1996).

Selon Friedberg (1997), la logique de pouvoir entraîne un déséquilibre dans la diffusion des informations entre les acteurs de l'organisation. C'est la maîtrise de l'information sur la performance de l'autre qui constitue l'enjeu central de la relation (Alvarez, 2006). Aussi le système d'information a largement été favorisé dans sa transformation, pour unifier l'accès aux dossiers des clients (l'applicatif Aude pour les demandeurs d'emploi, l'applicatif DUNE pour les entreprises). Une fusion se révélait indispensable des anciens applicatifs propres aux institutions originelles (l'applicatif Aladin pour les Assedic, l'applicatif Duo pour l'ANPE). En effet, le système informatique constitue la base matérielle qui avant la fusion institutionnelle, excluait l'accès aux informations des experts non-initiés à l'applicatif métier de « l'autre » filière métier.

En outre, le renforcement de la prescription du travail met en avant la volonté gestionnaire d'en maîtriser la rationalisation tout en pouvant évaluer les performances des processus métier, leur productivité dans le cadrage de la qualité.

* * *

Synthèse du chapitre 4

En réponse au deuxième objectif de recherche relatif aux stratégies des acteurs, ce chapitre montre que le recours à l'outil de gestion qualité en vue de rationaliser les activités et le travail des conseillers, engendre des interactions et des rapports de force lors de son déploiement. S'agissant de la question de recherche Q3 portant sur les facteurs influents l'appropriation de l'outil, les agents entretiennent un rapport plutôt conflictuel compte tenu de la remise en cause de leurs routines de travail. L'appropriation est inégale selon les acteurs concernés : les agents se replient sur leur identité professionnelle (ex ANPE, ex Assedic) et leur statut (public, privé). Cette situation constitue un frein à la fondation d'une culture commune.

Ce chapitre présente également le lien étroit entre culture et identité. Une identité se construit ainsi à partir des interactions entre les groupes et des processus de différenciation mis en œuvre dans leurs relations. L'identité est ainsi un processus de reconstruction perpétuelle. Elle peut constituer l'enjeu de luttes car c'est l'identité qui marque les frontières entre les groupes. La culture est donc ici vue comme l'ensemble des valeurs qui structurent les rapports entre l'individu et les figures de la communauté, à un moment donné et dans un lieu donné (Pesqueux, 2004).

L'exemple de la situation locale en Guadeloupe apporte des cas supplémentaires de difficultés : des retards successifs d'ouverture, des difficultés d'avancée des chantiers, la motivation en berne des acteurs, ont concouru à repousser à début 2013 les rencontres favorisant la mise en commun des idées partagées avec le personnel en vue de changements organisationnels. La solution locale a été d'organiser des groupes de travail sous l'impulsion de la direction régionale sur les thématiques du plan stratégique Pôle emploi 2015 : réorganisation de l'accueil en agence, l'indemnisation simplifiée des usagers, l'offre de service à délivrer sur la création d'entreprises, etc. Ceci permet de diffuser les informations auprès des personnels et de susciter la confiance envers ce plan stratégique.

Les différentes modélisations présentées en dernier lieu, permettent d'illustrer la complexité du processus de déploiement du Système de management par la qualité à Pôle

emploi Guadeloupe. Ce processus touche à la fois à l'acceptation du changement (modélisation de la rapidité d'appropriation de l'outil qualité à Pôle emploi), aux niveaux de pratiques et de connaissances inter-métiers (modélisation de l'appropriation du Système de management par la qualité selon les pratiques et les connaissances métiers), la dimension comportementale des acteurs à l'usage de l'outil (modèle croisant les interrelations et les pratiques autour du Système de management par la qualité), et enfin, la question de sens et de l'action dans le cadre de cette situation de gestion caractérisée par une appropriation-adaptation de l'outil pour faire aboutir son déploiement à Pôle emploi en Guadeloupe (grille d'étude des actes dans le cadre d'une appropriation-adaptation du Système de management par la qualité).

CONCLUSION DE LA PARTIE 2

La partie 2 de l'étude souligne les insuffisances de l'outil à régulariser l'organisation à lui seul. La rencontre de l'acteur à Pôle emploi et de l'outil Système de management par la qualité, s'illustre par la citation de Latour (2006) : « Nul n'a jamais vu de techniques et personne n'a jamais vu d'humains. Nous ne voyons que des assemblages, des crises, des disputes, des inventions, des compromis, des substitutions, des traductions et agencements toujours plus compliqués qui engagent toujours plus d'éléments ». L'interprétation des discours des acteurs montrent à quel point l'interaction de l'outil avec l'action humaine peut bouleverser et transformer une organisation telle que Pôle emploi. Pourtant, dès le départ, la visée transformatrice a été une volonté à l'implantation de l'outil, destinée à rationaliser l'organisation vers une gestion plus performante, un pilotage par les résultats en optimisant les ressources, un apprentissage organisationnel en reconfigurant les processus métiers . Cet objectif a été timoré par les stratégies déployées par les acteurs soit pour résister au changement s'agissant des agents, soit pour masquer son ralentissement par des bricolages managériaux. Leurs perceptions de l'outil sont influencées par les dilemmes et la déstabilisation qu'engendre l'usage de l'outil qualité. Les cinq dimensions émergentes de l'apprentissage collectif dans la diffusion du changement, sont partiellement

accomplies. La synergie de l'adoption puis l'appropriation du Système de management par la qualité est indissociable de sa légitimité. Ce constat est acté par la direction de Pôle emploi qui tente de propulser l'effet d'apprentissage collectif à l'appui du plan stratégique Pôle emploi 2015. A cet effet des tactiques sont développées entraînant un renouvellement des pratiques par l'octroi de libertés d'actions au niveau local, une forte implication des managers de proximité dans la légitimation de l'outil, un outil qui se recompose pour réguler les usages. L'appropriation se réalise désormais selon un processus symbolique et identitaire visant à lever les résistances aux routines et donner du sens à l'action collective dans une logique de recherche de performance.

Cette étude se finalise sur trois propositions de modélisation : une schématisation de l'appropriation de l'outil qualité selon les pratiques et les connaissances métiers avec une application sur le contrôle interne, un outil de repérage des relations interpersonnelles avec l'outil qualité, une grille typologique des actes d'appropriation du Système de management par la qualité.

CONCLUSION GENERALE

A. RETOUR SUR LES OBJECTIFS ET PRINCIPAUX RESULTATS DE LA RECHERCHE

Pôle emploi, établissement public administratif, a été créé fin 2008 par fusion d'un autre établissement public, l'ANPE, auparavant chargé de l'accompagnement et du placement des demandeurs d'emploi, et d'associations de droit privé, gérées paritairement par les partenaires sociaux, les Assedic, auparavant chargées de l'indemnisation des demandeurs d'emploi et du recouvrement des cotisations d'assurance chômage. De par la loi, Pôle emploi a reçu mandat de l'Unedic et de l'Etat de gérer, dès sa création, différents dispositifs d'indemnisation, d'accompagnement et d'aide à destination des employeurs et des demandeurs d'emploi. Pour consolider cet organisme public, le Système de management qualité a été mobilisé dès le lendemain de la fusion afin d'apporter les fondations organisationnelles communes et rapprocher les deux personnels autour d'une culture commune liée au sens partagé de la performance et de la qualité de ses services délivrés aux usagers-clients. D'autant plus qu'une troisième typologie d'agents nouvellement recrutés en période post-fusion, formatée en ce sens, adopte d'emblée les normes et la philosophie gestionnaire de l'outil qualité déployé.

Nous avons parcouru nos deux objectifs de recherche au cours de cette étude.

Le premier lié à la perception des acteurs à l'usage du Système de management par la qualité, montre que l'outil entraîne diverses déstabilisations allant jusqu'à provoquer un choc des cultures et des identités professionnelles (question de recherche Q1). La remise en cause des routines et des acquis sociaux des personnels constituent des freins qui dégènerent au fil du déploiement de l'outil (question de recherche Q3).

Le deuxième objectif centré sur les stratégies résultantes des acteurs montre une appropriation partielle de l'outil qualité en faveur de détournements d'usage ou de bricolage managériaux (question de recherche Q2). Les méthodes de gestion et les tactiques appliquées par les managers pour légitimer l'outil qualité (question de recherche Q4) montrent un cas de gestion d'appropriation-adaptation et non d'appropriation-intégration de l'outil.

La non acceptation du changement à travers la diffusion de cet outil, révèle un manque de sens commun aux acteurs utilisateurs (conseillers et managers) quelle que soit leur filière métier (gestion des droits ou emploi). Ce processus de changement « sous pression de l'autorité » s'apparente à un processus d'adoption non volontaire de l'outil de gestion qualité. Les transformations qui affectent les perceptions des deux types d'acteurs, agents et managers, provoquent un repli identitaire autour des cultures professionnelles et les expertises métiers. A l'échelle locale, l'exemple de la Guadeloupe montre les freins supplémentaires alimentés par les spécificités locales (chômage aggravé, tissu économique fragile et moins dynamique qu'au niveau national, dominance et attachement du personnel de statut public à un statu quo préservant les acquis sociaux, etc.).

L'outil qualité destiné à reconcevoir l'organisation se trouve remis en question et doit s'ajuster au contexte de travail sous la pression des actions humaines mettant en péril le dialogue social dans l'institution.

Pour mettre en place une culture commune partagée par les personnels issus de l'ANPE, des Assedic et les recrues post fusion de Pôle emploi (question de recherche Q2), c'est la mise en avant d'une régulation conjointe qui s'impose (question de recherche Q4). Cette solution vise à contrebalancer les rigidités règlementaires par des mesures d'accompagnement managériales au plus proche des besoins locaux. Elle est portée par un plan de régulation baptisé Pôle emploi 2015, mettant en avant l'implication de la ligne managériale de proximité.

Au-delà de cette vision interne, des solutions sont recherchées en externe dans la relation de service aux usagers clients et dans le partenariat avec d'autres dispositifs complémentaires d'insertion à l'échelle régionale.

Les leviers d'actions de la diffusion du changement par l'outil portent sur la légitimité, l'appropriation, l'adaptation, l'apprentissage et la régulation. Dans le processus d'amélioration continu inhérent à la démarche qualité, la structure ternaire de l'outil est fortement influencée :

- son substrat formel voit se développer l'apprentissage collectif escompté grâce à un compromis entre les groupes professionnels aboutissant à un socle de connaissances partagées entre les experts métiers ;
- sa philosophie gestionnaire s'impose progressivement autour de valeurs communes sur la quête de satisfaction du client usager et du sens de la performance pour son placement dans l'emploi ;
- le système des rôles qui sont redistribués par le recentrage sur les managers de proximité, vecteurs d'apprentissage en accompagnant au plus près les conseillers dans leur autonomie « contrôlée » et sur la relation client-fournisseur avec les services supports.

Selon Rouleau (2011), le point de vue de la construction sociale considère que les organisations sont le résultat de processus socialement situés et historiquement construits. Aussi, l'analyse des organisations ne peut se faire sans situer celles-ci au sein des conditions sociohistoriques dans lesquelles elles prennent place. Selon Tripier (2003), il existe plusieurs réalités du travail ce qui conduit à l'ambivalence des analyses ou à leur découpage en niveaux. Il en va de même pour les outils de gestion qui sont analysés par les uns comme des instruments de contrainte, de contrôle et de domination, alors que d'autres les considèrent comme de l'intelligence et de la vocation.

Le Système de management par la qualité cherche à mettre au jour les processus qui permettent d'implanter des pratiques qui seront ensuite acceptées et considérées comme naturelles. Toutefois, c'est faire fi des subjectivités individuelles qui nécessitent une véritable transformation des consciences pour que s'opère le changement recherché.

Comme le soulignait déjà Moisdon (1997), l'analyse de la trajectoire du dispositif qualité à Pôle emploi Guadeloupe, a permis de mettre en exergue six caractéristiques des

outils de gestion résultant de leur transformation au contact de l'organisation : la flexibilité, la fragilité, la simplicité, l'interactivité, la discutabilité et la décentralisation :

- s'agissant de la flexibilité, le Système de management par la qualité a tenté de « s'adapter aux transformations qu'il était censé réguler » ;
- s'agissant de la fragilité, ce dispositif qualité a été fortement ébranlé par le contexte socio-économique défavorable au vu des objectifs qu'il porte. Les profondes transformations de la gestion du service public pour l'emploi ébranlent l'organisation bureaucratique des institutions qui le compose, créant ainsi des tensions et des interactions au niveau des acteurs impliqués ;
- s'agissant de la simplicité, le dispositif qualité a entraîné une complexification des procédures de travail et paradoxalement, une simplification d'ordre managériale au travers de la réduction du nombre des indicateurs de performance au profit de leur pertinence, une simplification de l'organisation du travail des conseillers à qui est octroyée une plus grande marge de manœuvre dans leurs activités ;
- s'agissant de l'interactivité du dispositif de gestion avec l'organisation où il est implanté, de plus en plus, un des principes mêmes de construction des instruments de gestion consiste à les inclure dans un dispositif dynamique, où ils ne constituent que l'initialisation d'un processus de rétroaction et de révision des choix effectués dans le cadre d'une temporalité définie à l'avance. Tel fut le cas du recadrage du déploiement du Système de management par la qualité en tenant compte du contexte identitaire des métiers par exemple ;
- s'agissant de la discutabilité, les outils servent moins à rendre conforme à l'avance des choix individuels qu'à structurer les négociations d'acteurs ayant à organiser leurs interactions dans un contexte complexe ;
- Enfin, s'agissant de la décentralisation, où l'usage de l'outil s'accompagne de la délégation vers les niveaux les plus proches de la production.

L'approche théorique par les instruments et l'importance des usages dans la construction collective des outils de gestion, montrent l'intérêt que représente l'analyse par les régulations sociales pour la compréhension des phénomènes d'appropriation (Quemener, Fimbel, 2012). L'outil de gestion qualité est en interactivité continue avec les parties prenantes et ses modalités d'usage d'origine évoluent en conséquence vers des compromis pour ne pas mettre en péril son existence. Tel est le cas de Pôle emploi avec le

retrait du projet de métier unique transformé en complément métier sur le socle de compétences commun. Ce que nous apprennent également nos travaux, c'est « la nécessité de laisser du temps et de l'espace aux processus d'exploration » (Moison, 2005, p.249) plutôt que d'imposer des prescriptions rationnelles provoquant des frictions voire des peurs symboliques freinant l'appropriation de l'outil de gestion.

L'analyse de la trajectoire de l'outil de gestion qualité entretient une proximité naturelle avec les théories néo-institutionnelles en raison de la contextualisation incontournable à mettre en œuvre. L'influence de l'environnement institutionnel est à l'origine de l'introduction du système de management par la qualité à Pôle emploi en vue de légitimer ce nouvel opérateur et de l'imposer comme leader dans le service public de l'emploi.

Le recours aux théories de l'appropriation se justifie dans le phénomène de reconception à l'usage suite à l'apparition de besoins, contraintes et d'opportunités en phase d'exploitation par les utilisateurs exécutants et managériaux. Les acteurs locaux ne reçoivent pas ce dispositif de gestion passivement. La rigidité organisationnelle, professionnelle et identitaire entraînée par son usage, a provoqué des pratiques de contournement et même des rejets entraînant la fragilisation de l'organisation et de la production du service qu'elle délivre.

La spécificité de la préexistence de cet outil de gestion qualité destiné à être rénové, a entraîné des comportements professionnels différents en fonction de la culture locale et professionnelle d'appartenance (déli volontaire, initiatives).

Tous ce processus de confrontation du dispositif de gestion avec les acteurs, l'organisation interne, la structure institutionnelle, a entraîné une autonomisation des acteurs par délégation de la tutelle, compensée parallèlement par une régulation de contrôle accentuée (Reynaud, 1997).

Ainsi, « la mise en œuvre d'un outil de gestion n'est plus décomposable en phases avec rupture, mais s'analyse en processus (...) composés et continus » (Quemener, Fimbel, 2012).

Ce constat nous ramène à nos questions de recherche. Nos observations ont montré l'association paradoxale de contraintes et d'habilitations, de contrôle et d'autonomie, d'adaptations mutuelles des tensions formelles et informelles (Quemener, Fimbel, 2012). La construction collective est bien soumise à des régulations sociales autour de l'usage de l'instrument de gestion et d'où émerge du sens pour aboutir à un consensus permettant la pérennité de l'organisation.

B. PRINCIPAUX APPORTS DE LA RECHERCHE

La prise en compte des pratiques et usages qui se manifestent sur le terrain permet à la fois de faire évoluer les théories du management, en les invalidant ou les confirmant, et aussi d'ouvrir la voie à des recherches qui intègrent ces pratiques en tant qu'objet d'étude à part entière (Martineau, 2008).

Nos travaux proposent des représentations à la fois de l'organisation, de l'individu et de l'environnement. En fonction des contextes, l'organisation revêt des dimensions interprétatives qui sont multiples, mouvantes et plurielles. L'organisation est alors un construit social mis en mouvement par des dynamiques de pouvoir et de résistance. L'originalité de notre recherche est de traiter un changement imposé par le sommet à des acteurs locaux qui devront l'accepter (Vas, Cœurderoy, 2004).

Sur le terrain pragmatique, s'agissant du contexte du service public de l'emploi français, notre étude appuyée sur des éléments statistiques, montre que son pilotage et son organisation requiert l'appropriation de la culture du résultat ce qui sous-entend une évaluation rigoureuse des actions menées et des moyens humains et financiers mobilisés. Même en bénéficiant d'acquis avantageux tels qu'un maillage territorial très étendu et d'outils de gestion préexistants en terme d'accompagnement des clients, l'objectif de qualité ne peut être atteint en faisant le sacrifice d'une rationalisation à l'usage. C'est l'enjeu que doit relever le Pôle emploi pour légitimer l'efficacité de son intervention sur le marché du travail et à l'égard de ses partenaires institutionnels. D'autre part, son enjeu interne repose sur le succès de fédérer son personnel autour d'une culture commune sous réserve de satisfaire les trois conditions qui ont émergé de notre étude :

- satisfaire le substrat formel de l'outil qualité en dynamisant l'apprentissage collectif permettant le partage généralisé du socle commun des connaissances des deux expertises métiers (gestion des droits, emploi) ;
- légitimer la philosophie gestionnaire de l'outil qualité reposant sur le sens de la performance et de valeurs partagées par l'ensemble du personnel et de la ligne managériale ;
- finaliser la simplification du système organisationnel par la redistribution des rôles des acteurs dans une régulation équilibrée entre le contrôle pédagogique du manager et l'autonomisation du conseiller.

S'agissant de notre étude, elle fournit des apports managériaux en lien avec la thématique du changement organisationnel diffusé par un dispositif de gestion préexistant. Les conditions d'appropriation d'un outil de gestion préexistant et rénové sont de différents ordres :

- une appréhension pragmatique du changement diffusé par un outil de gestion ;
- un dialogue permanent avec les parties prenantes en vue d'une appropriation du dispositif chargé de sens pour l'action collective ;
- cerner les freins et les facteurs favorables à la diffusion de l'outil de gestion auprès des utilisateurs.
- légitimer et donner du sens au travers d'un management plus participatif
- amplifier le partage de la gestion de l'organisation en recourant à la délégation et à la déconcentration, enjeux de pouvoirs et d'apprentissage à l'échelle locale
- prendre en compte l'historicité et la culture de l'organisation locale réceptrice afin de lever les freins identitaires

C. LES LIMITES ET PROLONGEMENTS DE LA RECHERCHE

Du point de vue méthodologique

La recherche s'appuyant sur une méthodologie qualitative, nous avons fait le lien entre les explications données par les personnes que nous étudions et les explications que nous développons à partir d'un cadre théorique et de données empiriques. Ces explications sont toujours ouvertes car elles dépendent de certaines conditions, elles sont partielles, en application à des cas spécifiques et des contextes spécifiques (Miles et Huberman, 2003, p257). En voguant entre les significations et les actions, nous sommes bien conscients de ces faillibilités. Le recours à un cadre théorique et aux concepts, permet de générer une typologie, une grille d'analyse ou un modèle. En l'appliquant au phénomène observé, cela permet la configuration anticipée d'évènements pour constater si la configuration concorde (Yin, 1991).

L'accent mis sur la complexité locale et la temporalité

Les multiples facteurs causaux et conjoncturels que nous avons mis en exergue, sont liés à des évènements de proximité spécifiques et chronologique. Nous reconnaissons des

facteurs distants (environnement politico-socioéconomique) qui ont un effet ici et maintenant et s'affectent mutuellement. Les causes ont été traitées sur fond d'associations entre de nombreuses personnes et situations, ouvrant la voie à des possibilités plausibles (Miles et Huberman, 2003, p262). De plus, tout évènement a de multiples antécédents narratifs dans le temps, et tout autant de conséquences. Il en résulte des intrigues croisées et multiples (Abott, 1992) que nous n'avons pas totalement appréhendés dans la logique de rétrospection.

Comme nous l'avons souligné dès l'introduction, l'inscription d'un outil dans une organisation est d'emblée problématique, car l'on ne sait pas à l'avance dans quelle configuration de dispositifs préexistants cette inscription aura lieu, ni d'ailleurs les mouvements plus ou moins coordonnés que ces dispositifs sont en train de subir (Moisdon, 1997). Pour Pôle emploi, la stratégie autour du Système de management par la qualité est de permettre de rendre conforme les comportements, d'accompagner le changement, d'explorer le nouveau et d'investiguer le fonctionnement organisationnel. Une vision de l'organisation et une philosophie gestionnaire conditionnent la structure de l'outil. A cela, s'ajoute le processus de construction sociale qui se produit lors de la mise en œuvre de l'outil. On passe alors d'une conception qui s'imposerait aux acteurs à une conception à l'usage.

Notre étude empirique à Pôle emploi prend en compte les pratiques et usages qui se manifestent sur le terrain. Le Système de management par la qualité y questionne les statuts (privé/public), les pratiques, les métiers (managers, agents). Il réinterprète les rôles au travail, les ressources nécessaires et la façon dont les acteurs analysent leurs capacités d'action ou d'évolution professionnelle. Un défi pour Pôle emploi est d'arriver à « un arrangement réussi de compétences singulières, une utilisation au mieux des expertises de chaque filière métier et des combinaisons d'ensemble, en fonction des tâches à réaliser au cours du temps » (Defélix, Klarsfield, Oiry, 2006). L'artefact de l'outil qualité est susceptible de s'insérer dans une multiplicité d'utilisations qui vont lui attribuer des sens et parfois des fonctions différentes (Lorino, 2002). En effet, l'appropriation s'effectue selon un processus complexe d'apprentissage où l'utilisateur s'empare d'un outil, selon deux mouvements : l'instrumentation (accommodation, assimilation) et l'instrumentalisation (détournement, transformation de l'artefact dans sa structure et dans son fonctionnement notamment) (Martineau, 2012).

Toutefois, l'outil peut aussi faciliter le processus d'apprentissage des acteurs par sa fonction sémiotique : il fait sens, il permet de mobiliser des schèmes interprétatifs et tout

un répertoire d'expériences propres de chaque acteur. Il facilite le processus d'apprentissage mais il ne s'y substitue pas. L'outil de gestion a autant une dimension opératoire qu'une dimension symbolique qui donne une part de sa signification à la dimension opératoire (signification stratégique, professionnelle, économique, commerciale...).

D'autre part, le cadre institutionnel de la convention tripartite actuel Etat-Unedic-Pôle emploi contraint la dynamique mettant en rapport les capacités organisationnelles (besoin d'une harmonisation interne) et les compétences stratégiques (cadre politique, performance) (Defélix, Klarsfield, Oiry, 2006) de Pôle emploi. Une démarche participative entamée par la direction générale de Pôle emploi à l'appui d'une consultation nationale du personnel en février 2012 cherchait à co-construire le plan stratégique « Pôle emploi 2015 ». Ce dernier repose sur une personnalisation intensifiée de la relation client, le renforcement de l'innovation et des partenariats locaux avec les acteurs de son champ institutionnel.

Une suite de notre recherche serait d'évaluer les mesures correctives prises par Pôle emploi pour réajuster sa stratégie à l'appui du Système de management par la qualité. Et, d'autre part, de suivre l'évolution plus globale du Service Public de l'Emploi.

BIBLIOGRAPHIE

- Abott A. (1992), From Causes to Events: Notes on Narrative Positivism, *Sociological Methods and Research*, 20(4), 428-455.
- Abrahamson E. et Fairchild G., (1999), Management Fashion: Life-Cycles, Triggers and Collective Learning Processes, *Administrative Science Quarterly*, 44: 708-740.
- Accompagnement renforcé des demandeurs d'emploi : Evaluation du recours aux opérateurs privés par Pôle emploi de 2009-2011, *Les Cahiers Etudes*, 2013, 92 p.
- Aggeri F. et Labatut J., (2010), La gestion au prisme de ses instruments. Une analyse généalogique des approches théoriques fondées sur les instruments de gestion, *Finance Contrôle Stratégie* (13), 5-37.
- Akrich M., Callon M. et Latour B. (2006), *Sociologie de la traduction : textes fondateurs*, Presses de l'école des mines, 303 p.
- Alami S., Desjeu D. et al. (2009), *Méthodes qualitatives*, Ed. Presses universitaires de France-PUF, coll. Que sais-je ?, 129 p.
- Alcouffe S. (2006), La recherche sur les innovations managériales en comptabilité et contrôle de gestion : proposition d'un modèle théorique intégrant les perspectives de diffusion, d'adoption et de mise en œuvre de l'innovation, in Grimand A. (coord.), *L'appropriation des outils de gestion, vers de nouvelles perspectives théoriques*, Ed. Université de Saint-Etienne, coll. Gestion, 218-237.
- Allard-Poesi F. (2006), The Paradox of Sensemaking in Organizational Analysis, Ed. Organisation, 12, 2.
- Alvarez F. (2006), Changement organisationnel et production de discours managérial, *ESKA- Entreprises et histoire*, 2006/1-42, 84-104.
- Alvarez F. (2012), Vers un modèle d'entreprise signifiant ? Une analyse du mouvement social de janvier 2009 en Guadeloupe, Chap.6, in J-C. William et al. *Mobilisations sociales aux Antilles*, 367 p.
- Andréani J.C. et Conchon F. (2004), Méthodes d'analyse et d'interprétation des études qualitatives, *3è congrès sur les tendances du marketing en Europe*, Venise, 26 p.
- Antony R.N. (1993), La fonction contrôle de gestion, Paris, Publi-Union, (trad.), 224 p.
- Arborio A.M. et Fournier P. (2005), L'observation directe, Paris, Armand Colin, 245 p.
- Argyris C. (1993), Knowledge for action, A guide to Overcoming Barriers to Organizational Change. Ed. Jossey Bass, 336 p.
- Autissier D. et Wacheux F. (2000), Structuration et management des organisations, gestion de l'action et du changement dans les entreprises, Paris, L'Harmattan, 320 p.
- Badie B. (1993), Culture et Politique, Paris, Economica, 140 p.
- Badot O. (2000), Le recours à la méthode ethnographique dans l'étude de la fonction d'une entreprise de distribution, le cas Mc Donald's, actes de la 5è journée de recherche en Marketing de Bourgogne, Dijon, p. 7-28.
- Bariet A. et Jouve A. (2007), Priorité emploi, l'ANPE en action, Autrement, 236 p.
- Barley S.R. (1986), Technology as an occasion for structuring: evidence from observations of CT scanners and the social order of radiology departments, *Administrative Science Quarterly*, 31(1), 78-108.

- Bartoli A. (2009), *Management dans les organisations publiques*, Dunod, 3^e édition, 405 p.
- Beaud S. et Weber F. (2003), *Guide de l'enquête de terrain*, Paris, La découverte, 235-290
- Bédé D. et al. (2012), L'appropriation d'un outil de gestion de la qualité à travers le prisme de la légitimité : cas d'un institut d'administration des entreprises, *Management et Avenir* 2012/4, 83-106.
- Berger P. et Luckmann T. (2006), *La construction sociale de la réalité*, Armand Colin, 357 p.
- Berry M. (1983), *Une technologie invisible ? L'impact des instruments de gestion sur les systèmes humains*, Ed. du CRG, Ecole polytechnique, 174 p.
- Boiral O. (2007), *Environnement et gestion : de la prévention à la mobilisation*, Ed. Pul, coll. Sciences de l'administration, 338 p.
- Bonilla Y. (2012), Le syndicalisme comme marronage : épistémologies du travail et de l'histoire en Guadeloupe, Chap.4, in *Mobilisations sociales aux Antilles* textes réunis par J-C. William, F. Reno et F. Alvarez, Karthala, 367 pages.
- Bouquin H. (2010), *Le contrôle de gestion*, Paris, PUF Gestion, 595 p.
- Bourmaud G. et Rétaux X. (2002), Rapports entre conception institutionnelle et conception dans l'usage, ACM International Conference Proceeding Series; Vol. 32, 14th French-speaking conference on Human-computer interaction, 22 p.
- Boussard V. et Maugeri S. (2003), *Du politique dans les organisations* (préface de Tripier), Sociologie des dispositifs de gestion, Paris, L'Harmattan, 280 p.
- Boussard V., (2008), *Sociologie de la gestion, les faiseurs de performance*, Paris, Belin, 263 p.
- Bouteloup S. et Feldel J.H. (2012), Dossier spécial Pôle emploi, Fondation IFRPAP, *Revue Société civile*, n°126, juillet-août 2012, 16 p.
- Brabet J. (1993), La gestion des ressources humaines en trois modèles, in Brabet J., *Repenser la gestion des ressources humaines*, Paris, Economica, 69-142.
- Brachet P. (2006). Guide pratique France Qualité Publique, Evaluer la qualité et la performance publiques, éd. La documentation française, 289 p.
- Braflan-Trobo P. (2007), *Conflits sociaux en Guadeloupe, histoire, identité et culture dans les grèves en Guadeloupe*, Paris, L'Harmattan, 180 p.
- Braflan-Trobo P. (2009), *Société post-esclavagiste et management endogène, le cas de la Guadeloupe*, Paris, L'Harmattan, 183 p.
- Braud P. (2003), *Sociologie politique*, 6^e édition, Paris, Ed. L.G.D.J, 225 p.
- Brunel O. et Roux D. (2006), L'appropriation des produits par le consommateur : proposition d'une grille d'analyse, in Grimand A. (Coord.), *L'appropriation des outils de gestion, vers de nouvelles perspectives théoriques*", Université de Saint-Etienne, Coll. Gestion, 83-104.
- Buisson M.L. (2005), La gestion de la légitimité organisationnelle : un outil pour faire face à la complexification de l'environnement, *Management & Avenir*, 4, 147-164
- Burrell G., Morgan G. (1980), *Sociological paradigm and organizational analysis*, Heinemen, 1-37.
- Callon, M. (1998), *The Laws of the Markets*, Blackwell, Sociological Review Monographs, 288 p.
- Castro Goncalves (2011), Manager les tensions stratégiques entre le local et l'international : le cas des pôles de compétitivité, *Management & Avenir*, n°50, 19 p.
- Cauvin C. et Stephan Coyaud C. (1988), Les habits neufs du contrôle de gestion, *Gestions hospitalières*, 272, 36-42
- Charreaux G. (2004), Les théories de la gouvernance : de la gouvernance des entreprises à la gouvernance des systèmes nationaux, *Cahier du Fargo* n°1040101, 58 p.
- Charreire-Petit S. (1995), L'apprentissage organisationnel d'une innovation managériale : regard sur le rôle de pilote de la DRH, *Colloque de l'AGRH*, DRM publications, 431-438
- Chevalier G. (2009), *Eléments de management public, le management public par la qualité*, Afnor, 453 p.
- Chevalier-Kuszla C. (2000), Théorie de la structuration et Activity-Based-Management. In : *Structuration et management des organisations, gestion de l'action et du changement dans les entreprises* Textes réunis par D. Autissier et F. Wacheux, Paris, L'Harmattan, 127-154
- Chia R. (2000), Discourse Analysis as Organizational Analysis, *Organization*, 7(3), 513-518
- Clegg S.R. (1981), Organization and control, *Administrative Science Quarterly*, 26(4), 545-562, 18 p.

- Cocula F. et Fredy-Planchot A. (2000), Freins et motivations liés au télétravail chez EDF et GDF, *Structuration et management des organisations*, sous la direction de D. Autissier et F. Wacheux, Paris, L'Harmattan, 320 p.
- Combe G. (1989), Identité culturelle et statut politique à la Guadeloupe, éd. *Etudes guadeloupéennes*, 1, 239p.
- Coutelle P. (2005), Introduction aux méthodes qualitatives en Sciences de gestion, *cours du CEFAG, séminaire d'études qualitatives*, Cermat IAE de Tours, Université de Tours, 20 p.
- Crozier M. (1963), *Le phénomène bureaucratique*, Paris, Le Seuil, 416 p.
- Crozier M. et Friedberg E. (1977), *L'acteur et le système*, Paris, Le Seuil, 502 p.
- Cyert R.M., March J.G. (1963), *A Behavioral Theory of the Firm*, Englewood Cliffs, Prentice-Hall, 252 p.
- Dambrin C et Löning H. (2008), Systèmes de contrôle interactifs et théories de l'apprentissage : une relecture des travaux de R. Simon à l'aune des théories piagétienes, *Comptabilité-Contrôle-Audit*, 3(14), 113-140.
- David A. (1996), *L'aide à la décision entre outils et organisation*, *Entreprise et Histoire*, 13, 9-26.
- David A. (1998), Outils de gestion et dynamique du changement, *Revue Française de Gestion*, 70-87.
- David A., Hatchuel A. et Laufer R. (2000), *Les nouvelles fondations des sciences de gestion*, Vuibert, 279 p.
- Davis F.D. (1988), Perceived Usefulness, Perceived ease of use and user acceptance of information technology, *Computer and information system, MIS Quarterly*, 318-340
- De Certeau M. (1990), *L'invention du quotidien : Arts de faire* (tome 1), Gallimard, coll. Folio essais, 347 p.
- De Vaujany (2006), Pour une théorie de l'appropriation des outils de gestion : vers un dépassement de l'opposition conception-usage, *Management et Avenir*, 3(9), 109-126.
- De Vaujany, (2005), De la pertinence d'une réflexion sur le management des objets et outils de gestion, in De Vaujany (Coord.), *De la conception à l'usage : vers un management de l'appropriation des outils de gestion*, EMS coll. Questions de société, 19-34.
- Defélix C., Klarsfeld A. et Oiry E. (2006), *Nouveaux regards sur la gestion des compétences. Apports théoriques et pistes d'action*, Paris, Vuibert, 279 p.
- Desmarais C. (2002), Effets de la modernisation de la gestion des ressources humaines sur l'encadrement des villes, Thèse de Doctorat, Université de Versailles Saint-Quentin, 488 p.
- Desreumaux A. (2005), *Théorie des organisations*, EMS, 288 p.
- DiMaggio P.J. et Powell W.W. (1983), The iron cage revisited: institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields, *American Sociological Review*, vol. 48, p. 147-160.
- DiMaggio P.J. et Powell W.W. (1991), *The new institutionalism in organizational analysis* 1st edition, University of Chicago Press, 486 p.
- Dominguez-Péry C. (2011), *Valeurs et outils de gestion : de la dynamique d'appropriation au pilotage*, Lavoisier Hermès, coll. Organisation et stratégie, 268 p.
- Dos Santos M. (2012), Responsable qualité, *Site France Qualité Publique*, juin, 84 p.
- Doucet C. (2005), *La qualité*, Que sais-je, 128 p.
- Drevet B., Lande E. et Portal M. (2012), Construire un outil de comptabilité de gestion au sein d'une université. Retour sur un acte manqué, *Management et Avenir*, 54, 126-144
- Duguit L. (2003), *L'Etat : le droit objectif et la loi positive*, Dalloz, 623 p.
- Dumont H., Réjon C. (2009), *Comment manager, 50 situations quotidiennes commentées*, Ed. Eyrolles, 307 p.
- Faberon J.Y. (2004), *L'outre-mer français, la nouvelle donne institutionnelle*, Paris, la documentation française, 224 p.
- Favoreu L. (1995), *Vingt ans de saisine parlementaire du Conseil constitutionnel*, Ed. Economica, coll. Droit public positif, 180 p.
- Finger M. et Ruchat B. (1997), *Pour une nouvelle approche du management public, réflexions autour de Michel Crozier*, Paris, Ed. Seli Arslan, 252 p.
- Fontaine F. et Malherbet F. (2013), Rapport sur l'accompagnement des demandeurs d'emploi, en finir avec le retard français, *Chaire de Sécurisation des Parcours Professionnels*, 91 p.
- Foucault M. (1971), *L'ordre du discours*, Paris, Gallimard, 84 p.
- Foucault M. (1975), *Surveiller et punir*, Paris, Gallimard, 364 p.

- Foucault, M. (1976), *La volonté de savoir*, Paris, Gallimard, 211 p.
- Freeman R.E. (1984), *Strategic Management: a Stakeholder Approach*, Cambridge University Press, 292 p.
- Friedberg E. (1997), *Le pouvoir et la règle. Dynamiques de l'action organisée*, 2è éd., Paris, Le Seuil, 329 p.
- Gauthier P.H., Grenon A., Omnès L. et Perchet J.Y. (1975), *L'analyse de gestion à l'hôpital*, Paris, Heral Editions, 284 p.
- Gavard-Perret et al (2012), *Méthodologie de la recherche en sciences de gestion*, Pearson Education France, 2è édition, 415 p.
- Gharbi H.O. (2010), Investisseurs institutionnels et performance des entreprises, Thèse de Doctorat en Sciences de gestion, Aix Marseille 3, 357 p.
- Giddens A. (1987), *Social Theory and Modern Sociology*, Stanford University press, 320 p.
- Gilbert P. (1998), *L'instrumentation de gestion, la technologie de gestion science humaine*, Paris, Economica, collection Gestion, 156 p.
- Gioia D.A. et Chittipeddi K. (1991), Sensemaking and Sense giving in Strategic Change Initiation *Strategic Management Journal*, 12, 6, ABI/INFORMA Global, 433 p.
- Giordano Y. (2003), *Conduire un projet de recherché, une perspective qualitative*, Paris, EMS, 352 p.
- Giraud F. et al (2004), *Contrôle de gestion et pilotage de la performance*, p.19, Gualino éditeur, 2è édition, 421 p.
- Girin J. (1983), Les machines de gestion, in Berry M., *Le rôle des outils de gestion dans l'évolution des systèmes sociaux complexes*, CRG Ecole polytechnique, rapport pour le Ministère de la recherche et de la technologie, 253 p.
- Gouldner A.W. (1954), *Patterns of Industrial Bureaucracy*, Glencoe, 282 p.
- Grimand A. (2006), *L'appropriation des outils de gestion, vers de nouvelles perspectives théoriques ?* Publication de l'Université de Saint-Etienne, 258 p.
- Grimand A. et De Vaujany F.X. (2005), "Réflexion sur la place de la perspective appropriative en science de gestion", in De Vaujany (Coord.), *De la conception à l'usage. Vers un management de l'appropriation des outils de gestion*, EMS, coll. Questions de société, 223-234.
- Guillemot D. et Jeannot G., (2013), Modernisation et bureaucratie, l'administration d'état à l'aune du privé, *Revue française de sociologie*, 1(54), 83-110
- Haefliger A. (2000), *Metric spaces of non positive curvature*, Springer, coll., 210 p.
- Haouet I. et Nobre T. (2009), Quelle démarche pour l'introduction d'un outil de pilotage stratégique à l'hôpital? Le cas d'un Balanced scorecard dans un CHU francophone, *Humanis* Ecole de management Strasbourg, 22 p.
- Hatch M.J et Cunliffe A.L. (2009), *Théorie des organisations, de l'intérêt de perspectives multiples*, Bruxelles, Ed. de Boeck, 437 p.
- Hatchuel A. (1994), Apprentissages collectifs et activités de conception, *Revue Française de Gestion*, 99, 10-120.
- Hatchuel A. (1996), Coopération et conception collective. Variété et crises des rapports de prescription, in De Terssac G. et Friedberg E., *Coopération et conception*, Toulouse, Octares éditions, collection Travail et Activité Humaine, 2e Ed., 332 p.
- Hatchuel A. et Weil B. (1992), *L'expert et le système. Gestion des savoirs et métamorphose des acteurs dans l'entreprise industrielle*, Editions Economica, 264 p.
- Hofstede G. (1994), Management Scientists are Human, *Management Science*, 40(1), 4-13.
- Hoyle R.H. (1995), *Structural Equation Modeling. Concepts, issues and applications*, Thousand Oaks, Sage publications.
- Huault I. (2009), Paul DiMaggio et Walter W. Powell, Des organisations en quête de légitimité, In *Les grands auteurs en management*, Charreire S. et Huault I., EMS, 10, 628 p.
- Husser J. et Prat dit Hauret (2006), Le changement organisationnel des cabinets comptables libéraux induit par les évolutions du référentiel comptable, 27è congrès de l'AFC, Tunis, 16 p.
- Husserl E. (1992), *L'idée de la phénoménologie : 5 leçons*, trad. Lowit A., Paris, Presses Universitaires de France - PUF, 5è édition, coll. Epiméthée, 136 p.
- Igalens J. et Roussel P. (1998), *Méthodes de recherche en gestion des ressources humaines*, Paris, Economica, coll. Recherche en gestion, 384 p.

- Jullien B. (2009), L'analyse sectorielle institutionnaliste : projet et méthodes, Working paper, Cahiers du Gretha, 19, 23 p.
- Kaplan R. et Norton D. (2001), *The Strategy Focused Organization*, Boston, Harvard Business School Press, 15p.
- Kast F.E et Rosensweig J.E. (1974), *Organization and Management: a Systems Approach*, Mc Graw-hill, International student edition, 655 p.
- Lalivé R., Ours J.V. et Zweimüller J. (2005), The effect of benefit sanctions on the duration of unemployment, *Journal of the European Economic Association* 3(6), 1386-1417.
- Lant T.K., Miliken F.J. et Bartra B. (1992), The role of managerial learning and interpretation in strategic persistence and reorientation: an empirical exploration, *Strategic Management Journal*, 13, 585-608
- Laport D. (2012), Pour repenser la démocratie sociale martiniquaise, 1999-2009, Chap.7, in *Mobilisations sociales aux Antilles*, textes réunis par J-C. William, F. Reno et F. Alvarez. Ed. Karthala, 367 p.
- Lawrence P. et Lorsch J. (1989), *Adapter les structures de l'entreprise*, Les éditions d'organisation, 237 p.
- Le coût de la non-qualité publique (2007), *Guide pratique France Qualité Publique*, Paris, la documentation française, 178 p.
- Lorino P. (2002), Vers une théorie pragmatique et sémiotique des outils appliquée aux instruments de gestion, *Working Paper ESSEC*, DR02015, 34 p.
- Lorino P. (2005), Théories des organisations, sens et action : le cheminement historique, du rationalisme à la genèse instrumentale des organisations, In : *Entre connaissance et organisation : l'activité collective*, R. Teulier et P. Lorino (Dir.), Paris, La Découverte, 332 p.
- Lorino P. et Teulier R. (2005), *Entre connaissance et organisation : l'activité collective*, Paris, La Découverte, 332 p.
- Martin D.P. (2006), Appropriation des outils de gestion et dynamique de l'action collective : propos d'étape, in Grimand A. (coord.), *L'appropriation des outils de gestion, vers de nouvelles perspectives théoriques ?*, l'Université de Saint-Etienne, coll. gestion, 30-40.
- Martin P.M. et Picceu C. (2007), Outils de gestion et pilotage dynamique de l'action collective, *Finance Contrôle Stratégie*, vol. 10, n°3, 2007/9, 75-1110.
- Martineau R. (2008), Les outils de gestion, lieu de rencontre entre théorie et pratique : une revue de littérature, *Cahiers de recherche du CERMATI*, 21/ 8, 155 P.
- Martineau R. (2009), L'appropriation des outils de gestion dans les organisations publiques : le cas des démarches qualité à l'hôpital, in Bories-Azeau I. et Mahé de Boislandelle H. (éds), *Les nouveaux défis du manager public*, Paris, Ed. L'Harmattan, coll. RECEMAP, p. 147-164.
- Martineau R. (2009), La mise en usage des outils de gestion par la qualité par les professionnels de santé à l'hôpital : une approche par la théorie instrumentale, thèse de doctorat, Université François Rabelais de Tours, 367 p.
- Martineau R. (2012), De l'adoption à l'appropriation : une exploration croisée des liens entre outils de gestion et organisation, *Management & Avenir*, Ed. Management et prospective, 54(4), 256 p.
- Maugeri S. (2008), Sociologie des dispositifs de gestion : pour une critique de la raison actionnariale ?, Laboratoire d'économie d'Orléans, 2008-08, 34 p.
- Mazouz B. et al (2006), Organisations internationales et diffusion de nouveaux modèles de gouvernance : des tendances globales aux réalités locales, *Gouvernance*, 2(2), 19-.
- Mazouz B. et J. Leclerc J. (2008), *La gestion intégrée par résultats*, Presses de l'Université du Québec, p.167
- Mc Gill R. (2001), Performance Budgeting, *International journal of public sector management*, 14 (5), 376-390.
- Merton R.K. (1940), Bureaucratic structure and personality, *Social forces*, 18(4), 560-568.
- Midler C. (1994), Evolution des règles de gestion et processus d'apprentissage, in A. Orléan, *Analyse économique des conventions*, PUF, 258 p.
- Miles M.B, Huberman A.M, (2003), *Analyse des données qualitatives*, 2è édition, 626 p.
- Mintzberg H. (1992), *L'acteur et le système : les contraintes de l'action collective*, Seuil, 500 p.
- Mintzberg H. (1998), *Structure et dynamique des organisations*, Ed. d'Organisation, 440 p.
- Mintzberg H. (1999), *Le management. Voyage au centre des organisations*, 2è éd., Paris, d'Organisation, 703 p.

- Moisdon J.C. (1997), *Du mode d'existence des outils de gestion. Les instruments de gestion à l'épreuve de l'organisation*, Seli Arslan, 286 p.
- Moisdon J.C. (2005), Comment apprend-on par les outils ? Retour sur une doctrine d'usage, in R. Teulier, P. Lorino, *Entre connaissance et organisation : l'activité collective*, La Découverte, 332 p.
- Moisdon J.C. et Tonneau D. (1996), L'hôpital public et sa tutelle : la concurrence sous administration, *Revue Française de Gestion* 109, 80-91.
- Mrgudovic N. (2012), Guadeloupe 2009, Issues politiques à une crise sociale ? Chap.5, in *Mobilisations sociales aux Antilles*, textes réunis par J-C. William, F. Reno et F. Alvarez., Karthala, 367 p.
- Muller C. (1993), *Principes et méthodes de statistique lexicale*, Genève, Champion.
- Muller P. (2009), *Les politiques publiques*, Paris, PUF, coll. Que sais-je ?, 128 p., 8e édition.
- Nakhla M., Soler L.G. (1997), Des contrats internes au concret. In, *Du mode d'existence des outils de gestion*, J.C. Moisdon (dir.). *Les instruments de gestion à l'épreuve de l'organisation*, Paris, Seli Arslan, 286 p.
- Oiry E. (2001), La construction des dispositifs de gestion : une analyse par le concept de traduction, in Boussard V., Maugeri S., *Du politique dans les organisations*, Paris, L'Harmattan, 215-245.
- Oiry E. (2002), Comment articuler les démarches entre elles ?, *Management et conjoncture sociale*, 616, numéro spécial "Gérer des compétences et manager des connaissances", 36-38.
- Oiry E. (2010), L'effet des usages imprévus sur la dynamique des instruments de gestion. Réflexions à partir du cas d'un instrument de gestion des compétences. *Management International*, 28 p.
- Oiry, E. (2012), *La dynamique des instruments de gestion, propositions pour un cadre d'analyse*, Berlin, Editions universitaires européennes, 117 p.
- Orlikowski, W.J. (1992), The Duality of Technology: Rethinking the Concept of Technology in Organizations, *Organization Science*, 3(3), 398-427.
- Ouchi W.G. (1981), Markets, Bureaucracies and Clans, *Administrative Science Quarterly*, 25(1), 129-141.
- Paquin B., Turgeon N. (1994), *Entreprises de services, gestion de la qualité*, Agence d'Arc, 306 p.
- Perret V. et Seville M. (1999), Fondements épistémologiques de la recherche, in Thiétart R.A. (1999), *Méthodes de recherche en management*, Dunod, 13-33.
- Pesqueux Y. (2004), *Organisations : modèles et représentations*, Paris, Gestion PUF, 396 p.
- Pesqueux Y. et B. Triboulois (2004), *La dérive organisationnelle, peut-on encore conduire le changement ?* Paris, L'Harmattan, 221 p.
- Pettigrew A. (1985), *The Awakening Giant: Continuity and Change in ICI*, London, Blackwell, 287 p.
- Pettigrew A. et Whipp R. (1993), *Managing change for competitive success*, Wiley Blackwell, 340 p.
- Pezet E. (2001), *De la classification des employés à la question des compétences. Une grille d'analyse des relations entre gestion des ressources humaines et négociation collective*, Paris, L'Harmattan, 432 p.
- Pollitt C., G. Bouckaert (2004), *Public Management Reform. A Comparative Analysis*, Oxford, Oxford University Press, 367 p.
- Popovich, M.G. (1998), *Creating high performance government organizations: a practical guide for public manager*, San Francisco, Jossey-Bass, 282 p.
- Quémener Y. et Fimbel E. (2012), Mise en œuvre, usages et appropriation des outils de gestion : apports de la théorie de la régulation sociale, 33^e congrès de l'Association Francophone de Comptabilité, Grenoble, 2012, 30 p.
- Rapport d'information n°713 du 05/07/2011 sur Pôle emploi, tome I, par Jean-Paul Alduy, sénateur, 114 p.
- Rapport du Conseil économique, social et environnemental (CESE) du 20 avril 2011, 225 p.
- Reynaud J.D. (1979), Conflit et régulation sociale. Esquisse d'une théorie de la régulation conjointe, *Revue française de Sociologie* n°20-2, p367-376.
- Reynaud J.D. (1982), *Sociologie des conflits du travail*, Paris, Presses Universitaires de France - PUF, coll. Que sais-je ?, 127 p.
- Reynaud J.D. (1997), *Les règles du jeu, l'action collective et la régulation sociale*, Paris, Armand Colin, 3^e édition, 348 p.
- Rogers E.M., (2003), *Diffusion of Innovations*, New York, Free press, 5th edition, 776 p.
- Romelaer P. (2000), Rencontres et organisation, In : *Structuration et management des organisations*, textes réunis par D. Autissier et F. Wacheux, 324 p.

- Rouleau L. (2011), *Théories des organisations, Approches classiques, contemporaines et de l'avant-garde*, Presses de l'Université du Québec, 270 p.
- Rouquet A. (2009), Piloter des supply chains : quels enjeux inter organisationnels et réticulaires ? *Management & Avenir*, Management prospective, 2009/4, 20-31.
- Sartre J.P. (1943), *L'être et le néant*, Paris, Gallimard.
- Schein, E.H. (1996), Culture: the missing concept in organization studies, *Administrative Science Quarterly*, 41, 2; ABI/INFORM Global, 229 p.
- Schütz W. (2006), *L'élément humain (au travail)*, trad. Lecomte J., InterEditions, 280 p.
- Schwarz N., Strack F. et al. (1991), Psychological sources of response effects in surveys: the impact of administration mode, *Applied cognitive psychology*, 5, 30 p.
- Scott W.R. (2001), *Institutions and Organizations, Foundations for Organizational Science*, Sage publications, 255 p.
- Simmel G. (1999), *Sociologie, construction du monde, construction d'une discipline*, De Boeck et Larcier, Bruxelles, 118 p.
- Simon H.A. (1983), *Administration et processus de décision*, Paris, Economica, coll. Gestion, 322 pages
- Thietart R.A., 2007, *Méthodes de recherche en management*, Paris, Dunod, 3è édition, 586 p.
- Tripier P. (2012), *Agir pour créer un rapport de force : savoir, savoir agir et agir*, L'Harmattan, 125 p.
- Vas A. et Cœurderoy R. (2004), Dynamique organisationnelle et diffusion du changement : analyse par modèle de survie de l'introduction d'un système de gestion intégré du travail, *13è conférence de l'Association Internationale de management stratégique*, Le Havre, 28 p.
- Weber M., (1971), *Economie et société*, Paris, Plon, 410 p.
- Weick K.E. (1979), *The Social Psychology of Organization*, Reading, Massachusetts, Addison Wesley, 294p.
- Weick K.E. (1995), *Sensemaking in organizations*, Thousand Oaks, Sage, 280 p.
- Weick K.E., Roberts K.H. (1993), Collective Mind in organizations: Heedful Interrelating on flight decks, *Administrative Science Quarterly*, 38, 357-381.
- Weiss D. (1999), *Les ressources humaines*, Paris, Ed. d'Organisation, 805 p.
- Wierviorcka M., (1998), Le multiculturalisme est-il une réponse ? *Cahiers internationaux de sociologie*, vol.CV [233-260]
- William J.C., Reno F. et Alvarez F., (2012), *Mobilisations sociales aux Antilles, Les événements de 2009 dans tous leurs sens*, Paris, Ed. Karthala, Paris, 370 p.
- Wirtz P., (2000), L'étude de cas : réflexions méthodologiques pour une meilleure compréhension du rôle de la comptabilité financière dans le gouvernement d'entreprise, Numéro spécial *Comptabilité-Contrôle-Audit*, 121-136.
- Yanow D. et Schwartz-Shea P. (2006), *Interpretation and Method. Empirical Research Methods and the Interpretive Turn*, London, Sharpe, 248 p.
- Zaltman G., Duncan R. et al. (1973), Knowledge and the Speed of the Transfer and Imitation of Organizational Capabilities, *organization science*, 6, 76-92.

ANNEXES

ANNEXE 1 : GUIDE D'ENTRETIEN SEMI-DIRECTIF

| | |
|--|----------------------|
| Introduction de l'entrevue | Abordé (X si oui) |
| <p>Introduction Bonjour, je suis étudiante en management public à l'IAE de Poitiers et mes travaux de recherche portent sur la qualité et le système management qualité (Système de management par la qualité) dans le service public de l'emploi. Mon interrogation concerne la position des acteurs de l'organisation sur le Système de management par la qualité récemment déployé à Pôle emploi. Je souhaiterais vous interviewer sur ce sujet si vous en êtes d'accord, dans l'anonymat ou en vous nommant si tel est votre souhait. Je tiens par avance à vous remercier pour la durée d'une heure d'entretien que vous m'accorderez. Pour ce faire, je développerai avec vous trois thèmes majeurs :</p> <p>1-Votre poste et votre évolution dans ce service public de l'emploi (vos activités, votre contexte de travail) 2-votre pratique de la qualité et de cet instrument de gestion (vos usages, ce que vous faites et comment) 3-l'opinion et la représentation que vous en avez (selon vous, à quoi ça sert en positif et en négatif, ce que cela représente pour vous dans votre travail)</p> | |
| Caractéristiques professionnelles de la personne rencontrée et généralités | Abordé (X si oui) |
| Quel poste occupez-vous actuellement ? | |
| Depuis combien d'années occupez-vous votre poste actuel ? | |
| Etes-vous de la filière indemnisation (ex Assedic), placement (ex ANPE), double-compétences (formé(e) aux deux métiers) ? | |
| Pouvez-vous résumer rapidement votre cheminement professionnel ? Nombre d'années d'expérience Principaux postes occupés Implications professionnelles (missions spécifiques, groupe de travail...) | |
| Valeurs Quelles sont les valeurs qui vous animent au quotidien dans votre travail ? Pouvez-vous me donner un exemple concret qui illustre de quelle manière la valeur que vous citez, vous influence ? | |
| QR 1A : Vous êtes agent : votre avis sur le rôle du Système de management par la qualité au sein de l'organisation Pôle emploi | Abordé (X si oui) |
| <u>Avant la fusion</u> , mettiez-vous déjà en œuvre la démarche qualité ? Avez-vous un ou des exemples pour l'illustrer ? | |
| Quels sont les points de démarche qualité qui affectent votre travail depuis la fusion ? | |
| A quels référentiels « qualité » vous référez-vous actuellement ? | |
| A quel(s) engagements qualité vous associez-vous dans votre activité ? | |
| Pouvez-vous me donner un exemple concret qui illustre de quelle manière la démarche qualité vous influence au quotidien ? | |
| Pourriez-vous me parler de la dernière fois où vous avez senti l'utilité de la démarche qualité dans votre travail ? Le référentiel des engagements qualité vous a-t-il guidé ? | |
| A l'inverse, pouvez-vous me parler d'une situation où vous n'avez pas jugé utile d'appliquer la qualité dans votre tâche ? Pourquoi ? (Etes-vous à l'aise d'en parler ?) | |
| Pensez-vous que la démarche qualité favorise le rapprochement des agents de filières métiers différentes dans votre organisation ? Pourriez-vous me donner un exemple pour l'illustrer ? | |
| Selon vous, quelles actions faudrait-il mener dans votre organisation pour renforcer ou améliorer la qualité dans votre quotidien professionnel ? | |
| Pouvez-vous me décrire ce qu'est la démarche qualité parfaite qui améliorerait votre organisation et vos conditions de travail ? | |
| QR 1B : Vous êtes un manager (ou responsable de service): votre avis sur les attentes du personnel relative au Système de management par la qualité dans leur travail | Abordé (X si oui) |
| <u>Avant la fusion</u> , mettiez-vous déjà en œuvre la démarche qualité ? Avez-vous un ou des exemples pour l'illustrer ? | |
| A quels référentiels « qualité » vous référez-vous actuellement ? (fiche processus métiers, cartographie, norme ISO...) | |
| Pouvez-vous me parler de la dernière action qu'on vous a demandé de mettre en place pour la | |

| | |
|--|----------------------|
| démarche qualité ? | |
| Pouvez-vous me décrire comment s'est passé la dernière réunion que vous avez eu avec vos agents (équipe) concernant la qualité ? | |
| Selon vous, quelles sont les attentes du personnel quant au rôle du Système de management par la qualité dans leur travail ? | |
| Est-ce que vous pensez que tous les agents ont les mêmes attentes ? | |
| Au regard du personnel, quelle place occupe la qualité dans votre organisation ? | |
| Pourriez-vous me citer des témoignages d'agents qui apprécient ou au contraire qui déprécient la démarche qualité ? Avez-vous cerné les raisons de ces positions envers la qualité (le Système de management par la qualité) ? Quelles sont-elles selon vous ? | |
| Pensez-vous que la démarche qualité favorise le rapprochement des agents de filières métiers différentes ? Pourriez-vous me donner un exemple pour l'illustrer ? | |
| Pouvez-vous me décrire ce qu'est la démarche qualité parfaite qui améliorerait votre organisation et vos conditions de travail ? | |
| QR 1C : Vous êtes un manager (ou responsable de service) : votre avis sur les attentes de votre direction relative au Système de management par la qualité dans votre travail | Abordé (X si oui) |
| Comparativement aux attentes que vous sentez de la part du personnel, qu'en est-il de la direction de votre organisation ? | |
| Comment pensez-vous que la direction désire que vous mobilisiez le personnel dans la mise en œuvre du Système de management par la qualité ? Pouvez-vous me donner un exemple concret ? | |
| QR 2A : Vous êtes agent : impact de la qualité (Système de management par la qualité) dans vos pratiques professionnelles | Abordé (X si oui) |
| Dans quelle mesure pensez-vous que votre pratique professionnelle est améliorée par les procédures qualité ? | |
| Inversement, dans quelle mesure pensez-vous que votre pratique professionnelle est « parasitée » par les procédures qualité ? | |
| Pourriez-vous me parler de situations où vous avez agi « officieusement », c'est-à-dire des choses que vous faites mais qui n'apparaissent pas dans les règles, les procédures à appliquer dans la démarche qualité ? | |
| Lorsque vous assurez une activité, avez-vous en tête d'aider l'organisation à améliorer son fonctionnement, sa performance dans le domaine de la qualité ? Avez-vous la latitude de transmettre vos suggestions à vos managers ? | |
| QR 2B : Vous êtes un manager (ou responsable de service) : impact de la qualité (Système de management par la qualité) dans votre pilotage et management | Abordé (X si oui) |
| Dans quelle mesure le Système de management par la qualité influence-t-il votre pratique de gestion au quotidien (pilotage, management) ? | |
| Concrètement, y a-t-il eu des situations où ce qu'on vous demandait de faire au niveau du Système de management par la qualité, allait à l'encontre de votre pilotage par la performance ? Pourriez-vous donner un exemple pour l'illustrer ? | |
| Avez-vous la latitude de prendre en compte les suggestions d'amélioration émises par des agents, pour faire évoluer le Système de management par la qualité ? | |
| Dans l'idéal, si vous pouviez changer quelque chose au sein de l'organisation au regard de votre fonction de manager, que changeriez-vous au niveau de la mise en œuvre du Système de management par la qualité ? | |
| Selon vous, dans quelle mesure le Système de management par la qualité a-t-il une influence sur l'orientation future de Pôle emploi ? Exemple : projet Pôle emploi 2015 | |
| Conclusion de l'entretien | Abordé (X si oui) |
| Est-ce que vous souhaitez me parler d'un aspect qui n'a pas été abordé durant cet entretien concernant votre management qualité à l'égard de votre personnel, ou concernant votre travail de manager dans votre pilotage ? Voulez-vous préciser certains points déjà abordés ? Mots de remerciement. | |

ANNEXE 2 : RAPPORT PARLEMENTAIRE IBORRA MAI 2013

Constituée par la commission des affaires sociales le 7 novembre 2012, la mission d'information sur Pôle emploi et le service public de l'emploi rend le fruit de ses travaux dans un contexte économique particulièrement difficile. La réforme du marché du travail, opérée par la loi relative à la sécurisation de l'emploi, en appelle nécessairement une autre. C'est désormais le service public de l'emploi, outil majeur de toute politique de l'emploi, qui doit être réformé dans son ensemble.

Synthèse des 39 propositions de la mission parlementaire d'information sur Pôle emploi et le service public de l'emploi adopté le 29 Mai 2013° :

SYNTHÈSE DES 39 PROPOSITIONS

• LE SERVICE PUBLIC TERRITORIAL DE L'EMPLOI

Proposition n° 1 : reconnaître la région comme chef de file d'un service public régional de l'insertion professionnelle, de la formation professionnelle, de l'orientation et de l'apprentissage.

Proposition n° 2 : regrouper, au sein de structures généralistes de portée régionale, les missions locales, les plans locaux pour l'insertion et l'emploi (PLIE) et les écoles de la deuxième chance, qui seraient désormais appelés à travailler sous une même enseigne telle que « service public d'insertion pour l'emploi ».

Proposition n° 3 : faire évoluer les maisons de l'emploi – lorsqu'elles existent – vers un rôle d'agences économiques sous le pilotage des communautés d'agglomération et des conseils régionaux.

Proposition n° 4 : fusionner les instances représentatives des opérateurs locaux de l'emploi au sein d'une « Union nationale des services publics d'insertion pour l'emploi », regroupant les missions locales, les écoles de la deuxième chance et les plans locaux pour l'insertion et l'emploi (PLIE), et où seraient présents l'État, les collectivités territoriales et les partenaires sociaux.

Proposition n° 5 : formaliser précisément le partenariat entre Pôle emploi et les nouvelles structures publiques régionales d'insertion pour l'emploi.

• PÔLE EMPLOI

L'organisation générale

Proposition n° 6 : mesurer précisément l'efficacité du système d'information de Pôle emploi et consacrer les investissements nécessaires à la résolution des problèmes informatiques.

Proposition n° 7 : repenser l'organisation du travail dans les agences en développant des équipes spécialisées, notamment dans le suivi des relations avec les entreprises, avec des changements de poste seulement au terme d'une année ou deux.

Proposition n° 8 : publier, sur le fondement des dispositions du décret n° 2012-927 du 30 juillet 2012, les résultats globaux atteints par l'opérateur public en termes de retour à l'emploi de la population accompagnée et assurer un retour d'informations auprès des conseillers chargés du placement.

Proposition n° 9 : progresser dans la responsabilisation des directeurs régionaux et territoriaux et des managers et octroyer de nouvelles marges de manœuvre aux conseillers chargés de l'accompagnement des demandeurs d'emploi.

Proposition n° 10 : assurer une meilleure représentation des collectivités territoriales au sein de Pôle emploi, tant au niveau national en prévoyant au sein du conseil d'administration au moins un représentant pour les régions et un autre pour les départements, qu'à l'échelon local.

Proposition n° 11 : renforcer le rôle et homogénéiser le fonctionnement sur tout le territoire national des instances paritaires régionales (IPR).

Proposition n° 17 : simplifier les règles d'indemnisation du chômage dans le cadre des prochaines négociations sur l'assurance chômage.

Proposition n° 22 : modifier l'organisation du travail de Pôle emploi afin de donner aux conseillers de véritables marges de manœuvre pour mettre en place l'accompagnement différencié.

Proposition n° 24 : réduire à moins de quatre mois le délai de convocation du demandeur d'emploi au premier entretien suivant l'entretien d'inscription et de diagnostic (EID).

Le demandeur d'emploi

Proposition n° 12 : renforcer les comités de liaison mis en place avec les associations de demandeurs d'emploi et les organisations syndicales et rendre publiques leurs préconisations.

Proposition n° 13 : assurer la représentation des demandeurs d'emploi au sein du conseil d'administration de Pôle emploi et organiser cette représentation en lien avec les associations existantes.

Proposition n° 14 : permettre au demandeur d'emploi d'avoir une estimation du montant de son indemnisation à l'issue de l'entretien d'inscription et de diagnostic (EID).

Proposition n° 16 : limiter la dématérialisation pour les demandeurs les plus éloignés de l'emploi et privilégier l'accueil physique des demandeurs d'emploi peu autonomes.

Proposition n° 18 : instaurer, pour les décisions de radiation à la suite d'une absence à convocation, un dispositif de gradation ou de possibilité de sursis au premier manquement.

Proposition n° 19 : mettre en place un cadre général pour définir les motifs légitimes d'absence à convocation.

Proposition n° 20 : interdire les radiations pour absence à un entretien téléphonique et convoquer à un entretien physique dès qu'un demandeur d'emploi a été absent à un entretien téléphonique ou n'a pas répondu à une convocation par messagerie électronique.

□ **L'accompagnement des demandeurs d'emploi et le suivi des bénéficiaires du RSA**

Proposition n° 15 : alléger les formalités administratives lors de l'entretien d'inscription et centrer cet entretien sur l'accompagnement du demandeur d'emploi.

Proposition n° 21 : limiter le recours systématique aux prestations et mieux adapter leur prescription au profil du demandeur d'emploi.

Proposition n° 23 : définir ce que doit être l'accompagnement du demandeur d'emploi afin d'en finir avec un accompagnement « administratif ».

Proposition n° 25 : préciser la notion de « personne éloignée de l'emploi » – qui ne doit pas se confondre avec celle de chômeur de longue durée – et définir le contenu de l'accompagnement renforcé.

Proposition n° 26 : mieux mesurer les moyens consacrés par Pôle emploi au suivi des bénéficiaires du RSA et ceux consacrés par les départements à la politique d'insertion, notamment en faveur des demandeurs d'emploi.

Proposition n° 27 : confier à Pôle emploi et aux conseils généraux une mission d'accompagnement global de tous les demandeurs d'emploi éprouvant des difficultés sociales, qu'ils soient ou non titulaires du RSA.

Proposition n° 28 : resserrer les liens entre Pôle emploi et les départements, en particulier par le détachement de travailleurs sociaux dans les agences de l'opérateur, par la mise en place de correspondants officiels de Pôle emploi au sein des conseils généraux et par l'utilisation de fiches de liaison.

Proposition n° 29 : accroître les moyens financiers et humains des conseils généraux consacrés à l'insertion sociale des demandeurs d'emploi.

□ **Le dispositif de formation**

Proposition n° 30 : développer les actions du Fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels (FPSPP) en faveur des demandeurs d'emploi et mettre en place une évaluation des appels à projet financés par le fonds.

Proposition n° 31 : améliorer la coopération entre les acteurs de la formation professionnelle en développant un lien opérationnel entre la région et les conseillers de Pôle emploi et en mettant en place un véritable pilotage régional de la politique de formation.

Proposition n° 32 : resserrer les liens et les coopérations directes entre les conseillers de Pôle emploi et leurs collègues psychologues issus de l'AFPA.

Proposition n° 33 : généraliser la mise en place d'un système d'information permettant aux conseillers de Pôle emploi de connaître l'ensemble de l'offre de formation ainsi que les disponibilités en temps réel, et leur offrant un outil de prescription en ligne.

Proposition n° 34 : promouvoir la région comme acheteur unique de formation et renforcer les liens opérationnels entre Pôle emploi, les régions et les organismes paritaires collecteurs agréés.

Proposition n° 35 : expérimenter d'autres formes d'achat de formation que par le biais de la procédure des marchés publics afin d'améliorer la réactivité du dispositif de formation dans son ensemble.

Proposition n° 36 : privilégier la préparation opérationnelle à l'embauche qui établit un lien entre la formation et l'emploi projeté et fusionner les dispositifs de préparation opérationnelle à l'emploi et d'action de formation préalable au recrutement.

□ **Les relations avec les entreprises**

Proposition n° 37 : finaliser le projet de portail internet réunissant l'ensemble des offres d'emploi proposées par les entreprises.

Proposition n° 38 : développer les équipes spécialisées dans la relation avec les entreprises.

Proposition n° 39 : développer une offre de services spécifiques pour les petites et moyennes entreprises.

ANNEXE 3 : RAPPORT 2013 DE LA CHAIRE DE SECURISATION PROFESSIONNELLE SUR L'ACCOMPAGNEMENT DES CHOMEURS

A la demande de la Chaire de sécurisation des parcours professionnels, François Fontaine et Franck Malherbet ont établi un rapport sur l'accompagnement des demandeurs d'emploi en France. Les institutions du marché du travail y sont attelés depuis des années, et en particulier celles composant le Service Public de l'Emploi (SPE) qui a connu déjà plusieurs réformes en matière d'indemnisation et d'accompagnement des chômeurs. Certains éléments de ce rapport apportent un éclairage sur le contexte de changement consécutif à la loi du 13 février 2008 relative à la réforme du service public de l'emploi entérinant la fusion de l'ANPE et des Assedic et la création de Pôle emploi : « *La création de Pôle emploi répond à une double logique de rationalisation et de simplification (...), un guichet unique à la fois chargé d'indemniser les chômeurs et de faciliter leur recherche d'emploi.* ». Cet objectif est en concordance avec la recherche de satisfaction du client, aboutissement de la politique qualité de Pôle emploi.

Dans le cadre de cette loi, les missions du service public de l'emploi ont été redéfinies sur le versement d'un revenu de remplacement et élargies sur le champ de l'accompagnement des demandeurs d'emploi et l'aide à la sécurisation des parcours professionnels de tous les salariés. « *La réforme vise à renforcer significativement l'orientation et l'accompagnement, et à favoriser les synergies avec les organismes en charge de la formation notamment avec l'association pour la formation professionnelle des adultes (AFPA).* »

Le rapport estime que « *le service public de l'emploi est encore loin de l'objectif de rationalisation que les réformes récentes ont affiché.* » : *organisation complexe du SPE dont l'architecture est très éclatée, rôle prépondérant de l'Etat dans la gouvernance de Pôle emploi.* Il en résulte une juxtaposition des compétences et financements qui nécessiteraient une évaluation pour ne garder que les plus bénéfiques. Même s'il est à noter un effet positif de l'intensification des contrôles et des sanctions sur le retour à l'emploi suite à la réforme du SPE, celui-ci se réaliserait au détriment de la qualité des emplois¹². L'effet pervers de l'excès de contrôle est que « *L'accroissement de la probabilité d'être sanctionné augmente (...) le taux du chômage et la diminution de la qualité des emplois retrouvés.* ». En revanche, « *le bénéfice des formations sur la stabilité de l'emploi trouvé augmente avec la durée des formations et le contenu en formation* ». Ces constats mettent en exergue l'importance de la dimension « qualité » dans les services et aides délivrés aux clients inscrits au Pôle emploi.

Fort de ce constat, le rapport de la Chaire de Sécurisation professionnelle, préconise d'améliorer la pratique de l'accompagnement : améliorer le travail des conseillers et leur fixer des critères objectifs. En effet des études tendent à montrer que les résultats des prestations d'accompagnement renforcé offertes par Pôle emploi sont plus efficaces que celles offertes par les opérateurs privés (externalisation)¹³.

¹² R. Lalive, J.-V. Ours, J. Zweimüller, 2005, "The effect of benefit sanctions on the duration of unemployment", *Journal of the European Economic Association* 3.6, p. 1386-1417.

¹³ 2013, L'accompagnement renforcé des demandeurs d'emploi : Evaluation du recours aux opérateurs privés par Pôle emploi de 2009-2011, *Les Cahiers Etudes*.

**Conclusions du rapport de la Chaire de Sécurisation des parcours professionnels sur
l'accompagnement des demandeurs d'emploi en France (mai 2013) :**

1. Si le suivi du demandeur d'emploi par un conseiller référent reste une mesure efficace, il faut donner aux conseillers des critères objectifs pour allouer les demandeurs d'emploi aux différents dispositifs. L'utilisation de méthodes de profilage n'est pas une garantie de réussite. Elles doivent être mises en place avec beaucoup de soin et s'appuyer sur les sources statistiques disponibles pour mesurer les risques de chômage et le rendement des dispositifs. Enfin, elles doivent être, comme tout dispositif, évaluées. A ce titre, les expériences en France en 2006 devraient être renouvelées.
2. Les expériences françaises de délégation à des opérateurs privés des missions d'accompagnement sont pour l'instant décevantes. Afin d'améliorer la performance de ces opérateurs (comme en Australie ou au Royaume-Uni), le rapport suggère de les mettre en concurrence au-delà du stade des appels d'offre et de rendre publiques leurs performances. Les demandeurs d'emploi doivent pouvoir choisir le prestataire qu'ils jugent le plus efficace. Afin d'éviter tout phénomène d'écrémage, la rémunération des opérateurs doit par ailleurs prendre en compte les caractéristiques des demandeurs d'emploi. Enfin, une plus grande marge de manœuvre doit être laissée aux opérateurs ce qui suppose notamment de privilégier l'obligation de résultat à l'obligation de moyens.
3. L'efficacité relative des politiques économiques les unes par rapport aux autres dépend du moment où elles sont mises en œuvre. Dans les périodes où l'activité économique est particulièrement dégradée, les bénéfices à attendre d'un suivi renforcé des demandeurs d'emploi sont plus faibles. L'accent doit en revanche être mis sur les politiques de formations, les risques d'enfermement étant moins importants.

LISTE DES SCHEMAS, TABLEAUX ET ENCADRES

| | |
|--|-----|
| Schéma 1 : Le triangle de la performance (Bartoli, 2009) | 32 |
| Schéma 2 : Du tableau de bord global à un système de tableaux de bord par entités (agences locales), Giraud et al, 2004. | 34 |
| Schéma 3 : Les différentes dimensions du pilotage de la performance (Giraud et al, 2004) | 34 |
| Schéma 4 : Modélisation d'un organisme avec ses parties prenantes..... | 48 |
| Schéma 5 : le tétraèdre "SSCC" (Bartoli, 2009) appliqué aux organismes publics..... | 51 |
| Schéma 6: Architecture du service public de l'emploi français..... | 56 |
| Schéma 7 : Les filtres entre la réalité et nos perceptions (Chevalier, 2009) | 75 |
| Schéma 8 : L'apprentissage en réaction à un écart, Giraud, 2004. | 77 |
| Schéma 9 : Représentation des axes de recherche. | 86 |
| Schéma 10: design de recherche inspiré de Martineau (2009)..... | 103 |
| Schéma 11 : ressources conceptuelles et empiriques structurant le guide d'entretien..... | 109 |
| Schéma 12: Arbre thématique reposant sur le concept de diffusion du changement intra organisationnel par l'appropriation du Système de management par la qualité par les acteurs locaux de Pôle emploi | 133 |
| Schéma 13 : Les quatre points de départ possible du processus d'introduction d'une innovation managériale .. | 137 |
| Schéma 14 : Contextualisation et formalisation du Système de management par la qualité..... | 138 |
| Schéma 15 : Degré moyen de formalisation des procédures de l'outil qualité axées sur les relations des acteurs de Pôle emploi..... | 142 |
| Schéma 16 : Contextualisation interne du Système de management par la qualité en phase initiale de déploiement | 143 |
| Schéma 17 : matrice de l'effet de l'implantation du Système de management par la qualité sur le changement organisationnel | 153 |
| Schéma 18 : Phase 2 du déploiement du Système de management par la qualité..... | 164 |
| Schéma 19 : Phase 3 de la trajectoire du Système de management par la qualité..... | 166 |
| Schéma 20 : Effet du Système de management par la qualité sur la culture à Pôle emploi en 2009-2012 | 171 |
| Schéma 21 : Effets du déploiement du Système de management par la qualité sur les pratiques sociales | 198 |
| Schéma 22 : schéma récapitulatif des résultats | 204 |
| Schéma 23 : Le modèle Mazouz-Leclerc de gestion intégrée par résultats (gestion publique)..... | 208 |
| Schéma 24: la dynamique du déploiement du Système de management par la qualité Pôle emploi : entre construction de sens, modalité d'actions et structures locales | 213 |
| Schéma 25 : schématisation des enjeux inhérents du système de management par la qualité à Pôle emploi Guadeloupe..... | 229 |
| Schéma 26 : Situation de l'outil qualité à Pôle emploi en début de déploiement (2009)..... | 245 |
| Schéma 27 : Dynamiques du déploiement du Système de management par la qualité à Pôle emploi | 246 |

| | |
|--|-----|
| Schéma 28 : les interrelations entre les acteurs et l'organisation et la structure autour de l'outil qualité | 247 |
| Schéma 29 : Modélisation de la rapidité d'appropriation de l'outil qualité à Pôle emploi | 254 |
| Schéma 30 : Modélisation de l'appropriation du Système de management par la qualité selon les pratiques et les connaissances métiers | 255 |
| Schéma 31: L'appropriation de l'outil qualité selon les pratiques et les connaissances métiers à Pôle emploi Guadeloupe | 256 |
| Schéma 32 : Modèle croisant les interrelations et les pratiques autour du Système de management par la qualité | 260 |
| | |
| Tableau 1 : Paradigme épistémologique interprétativiste | 16 |
| Tableau 2 : les critères de validité en méthode qualitative | 18 |
| Tableau 3 : Périmètre de généralisation de la recherche | 19 |
| Tableau 4 : Facteurs expliquant le rendement en service public (Mazouz et Tardif, 2006) | 33 |
| Tableau 5 : Le contexte, extrait de la matrice chronologique des dimensions clés du Système de management par la qualité avant la fusion ANPE et Assedic | 36 |
| Tableau 6 : Les enjeux de la fusion, principaux critères de réussite identifiés par le rapport sur la fusion de 2008 | 59 |
| Tableau 7 : Etat des lieux de l'organisation générale, du système de management, chiffres clés ANPE/ Assurance chômage - Effectif échelon régional au 31/10/2007 | 61 |
| Tableau 8 : Trois regards sur l'appropriation (de Vaujany, 2005) | 89 |
| Tableau 9 : Grille de lecture de l'appropriation du Système de management par la qualité à Pôle emploi, inspiré de de Vaujany (2005), Hatchuel et Weil (1992), Lorino (2002) | 94 |
| Tableau 10: design méthodologique | 101 |
| Tableau 11 : les phases d'enquête et d'entretiens | 104 |
| Tableau 12 : rappel des questions de recherche principales et afférentes | 108 |
| Tableau 13 : résumé de la trame du guide d'entretien utilisé pour les deux vagues d'entretiens semi-directifs de 2012 | 109 |
| Tableau 14 : procédés de la tradition de recherche en étude de cas (S. Beaud et F. Weber, 2003, Guide de l'enquête de terrain | 111 |
| Tableau 15 : typologie des personnes interrogées | 112 |
| Tableau 16 : codification des répondants | 113 |
| Tableau 17 : Les phases méthodologiques suivies dans l'étude de cas Pôle emploi | 115 |
| Tableau 18 : cotation des questionnaires exploratoires de pré-enquête de mars 2011 | 116 |
| Tableau 19 : extraits d'entretiens libres exploratoires de 2011 | 117 |
| Tableau 20 : cotation des questionnaires exploratoires d'enquête de mai 2011 | 118 |
| Tableau 21 : synthèse du matériau empirique mobilisé | 120 |
| Tableau 22 : méthode de classification des données secondaires internes et externes. | 120 |
| Tableau 23 : analyse des données qualitatives | 135 |
| Tableau 24 : le concept de contextualisation interne d'un outil dans l'organisation | 139 |
| Tableau 25 : matrice chronologique du Système de management par la qualité à Pôle emploi de 2009 à 2013 | 144 |
| Tableau 26 : matrice chronologique de la diffusion du Système de management par la qualité à Pôle emploi sous l'angle de la responsabilité de la direction | 145 |
| Tableau 27 : matrice chronologique de la diffusion du Système de management par la qualité à pôle emploi sous l'angle du management RH | 146 |
| Tableau 28 : comparatif des conventions tripartites post-fusion | 147 |
| Tableau 29 : Matrice chronologique de la diffusion du Système de management par la qualité à Pôle emploi sous l'angle de la réalisation du service | 148 |

| | |
|---|-----|
| Tableau 30 : Matrice chronologique de la diffusion du Système de management par la qualité à Pôle emploi sous l'angle du contrôle et de l'amélioration. | 149 |
| Tableau 31: Extrait de la grille catégorielle des conseillers ex ANPE issue de la phase exploratoire de 2011 | 151 |
| Tableau 32: Rappel des questions de recherche dans le processus de déploiement du SMQ | 158 |
| Tableau 33 : Appropriation de l'outil qualité : les éléments influençant les pratiques adoptées par les agents | 161 |
| Tableau 34 : Perception de l'outil qualité par les managers et les agents à l'usage. | 162 |
| Tableau 35 : l'outil qualité, levier d'action pour une vision partagée des groupes professionnels | 163 |
| Tableau 36: Les méthodes de gestion et les tactiques appliquées par les managers pour légitimer ou adapter l'outil | 165 |
| Tableau 37 : Extrait de la grille catégorielle des conseillers ex Assedic, issue de la phase exploratoire de 2011 | 174 |
| Tableau 38 : extrait de la matrice individuelle sur la culture organisationnelle et les acteurs du Système de management par la qualité | 177 |
| Tableau 39 : extrait de la matrice individuelle sur la stratégie de l'organisation et les finalités de l'outil qualité. | 178 |
| Tableau 40 : extrait de la matrice individuelle sur la structure interne et le contexte interne de l'outil qualité | 180 |
| Tableau 41 : Extrait de la matrice individuelle sur l'environnement de l'outil qualité et les contraintes locales | 180 |
| Tableau 42 : Verbatim de l'analyse de second niveau d'un conseiller emploi en 2012 sur l'impact de l'outil qualité | 180 |
| Tableau 43 : Résultats de la pré-enquête exploratoire de mars 2011 sur les changements de la perception de la démarche qualité | 195 |
| Tableau 44 : Enquête sur la perception de la qualité interne et institutionnelle à Pôle emploi Guadeloupe, mai 2011 | 196 |
| Tableau 45 : représentation des attentes des parties prenantes du Système de management par la qualité | 201 |
| Tableau 46 : les 27 chantiers stratégiques de Pôle emploi 2015 | 223 |
| Tableau 47 : tables de synthèses par regroupement de problèmes liés aux usages majeurs de la mise en œuvre du SMQ à Pôle emploi Guadeloupe | 232 |
| Tableau 48: Grille catégorielle des managers dirigeants, issue de la phase exploratoire | 239 |
| Tableau 49 : Grille d'études des actes dans le cadre d'une appropriation-adaptation du Système de Management par la Qualité | 264 |
| | |
| Encadré 1 : Différentes définitions de la qualité | 38 |
| Encadré 2 : Les 10 étapes de la norme ISO 9001 (2000) | 38 |
| Encadré 3 : La démarche qualité à Pôle emploi en 2010 | 43 |
| Encadré 4 : organisation du Service Public de l'Emploi | 55 |
| Encadré 5 : Les missions de Pôle emploi | 58 |
| Encadré 6 : Philosophie gestionnaire du Système de management par la qualité à Pôle emploi | 87 |
| Encadré 7 : La vision simplifiée des relations organisationnelles au sein du Système de management par la qualité de Pôle emploi | 87 |
| Encadré 8 : le processus d'abstraction | 100 |
| Encadré 9 : exemple de mémo en date du 28/05/2013 | 121 |
| Encadré 10 : Grille d'analyse des processus d'apprentissage de nouveaux rôles lors de l'introduction d'un nouvel outil de gestion. | 140 |
| Encadré 11 : La convention pluriannuelle entre l'Etat, l'Unedic et le Pôle emploi | 147 |
| Encadré 12 : Exemples de diversité de représentations du rôle et de l'effet du Système de management par la qualité | 200 |
| Encadré 13. Intranet, article du 06/07/2012 : Pôle emploi 2015, réussir ensemble..... | 213 |
| Encadré 14 : rappel synthétique du rôle du manager à Pôle emploi..... | 220 |
| Encadré 15 : Les axes du plan stratégique Pôle emploi 2015 | 225 |

TABLE DES MATIERES

| | |
|--|-----------|
| REMERCIEMENTS..... | 3 |
| SOMMAIRE..... | 5 |
| INTRODUCTION | 7 |
| A. Genèse de la problématique de recherche..... | 7 |
| B. Objectifs et question de recherche | 11 |
| C. Cadre théorique, méthodologique et épistémologique de la recherche | 13 |
| 1. Cadrage théorique..... | 13 |
| 2. Cadrage épistémologique..... | 15 |
| 3. Plan de la thèse | 20 |
| PARTIE I. DU CONTEXTE DE LA PROBLEMATIQUE AU CHOIX DU CADRE THEORIQUE ET METHODOLOGIQUE | 23 |
| Chapitre I. La qualité à Pôle emploi : définition et contexte..... | 25 |
| Section I. Le management qualité : un dispositif de gestion en interaction avec les structures et les acteurs | 26 |
| A. Le management public par la qualité | 27 |
| 1. Définition du management public par la qualité..... | 27 |
| a. Une stratégie qualité en externe | 27 |
| b. Une stratégie qualité en interne..... | 28 |
| 2. Une diffusion de la qualité via les outils de gestion | 30 |
| B. La performance et la qualité..... | 31 |
| 1. Piloter une organisation aux activités diversifiées..... | 31 |
| a. Du pilotage par les moyens au pilotage par les résultats..... | 32 |
| b. Des moyens rationalisés..... | 35 |
| 2. L'intégration du Système de management par la qualité à la démarche stratégique..... | 36 |
| C. focus sur deux outils qualité..... | 39 |
| 1. Le référentiel de processus activités métiers..... | 40 |
| 2. Les engagements de service du Système de management par la qualité | 41 |
| 3. Un contrôle social par les usagers clients | 43 |
| Section II. Contexte de l'étude de cas Pôle emploi..... | 45 |
| A. Contexte institutionnel du service public..... | 45 |
| 1. Institutions publiques et changement..... | 45 |
| a. Les particularités du secteur public..... | 46 |
| b. Vers un modèle hybride privé, caution d'une légitimité institutionnelle..... | 48 |
| 2. L'éclairage du néo-institutionnalisme..... | 50 |
| a. Institutions et domaines d'actions des acteurs individuels..... | 51 |
| b. Interactions entre environnement institutionnel et modes organisationnels | 52 |

| | |
|---|------------|
| B. Contexte organisationnel de diffusion des outils du service public | 54 |
| 1. Une organisation complexe composée de multiples acteurs..... | 55 |
| 2. Agir avec des moyens maîtrisés..... | 56 |
| C. Contexte historique du Système de management par la qualité a Pôle emploi..... | 57 |
| 1. Les enjeux de la fusion..... | 59 |
| 2. Etat des lieux de la période transitoire de la fusion..... | 61 |
| a. Des différences managériales et organisationnelles..... | 61 |
| b. Des écarts d'héritage de la démarche qualité entre les experts métiers | 65 |
| D. Spécificités du contexte de Pôle emploi Guadeloupe | 67 |
| 1. Une histoire et un contexte spécifique du territoire domien | 68 |
| a. Un chômage plus élevé et des embauches plus faibles | 69 |
| b. Un climat social sous tension..... | 70 |
| 2. Limites du management pyramidal et descendant du national vers les territoires..... | 72 |
| a. Adoption partielle des mesures impulsées du national | 75 |
| b. Asymétrie du déploiement du Système de management par la qualité par les managers et les agents..... | 76 |
| Chapitre II. Cadrage théorique et méthodologique | 81 |
| Section I. Les théories mobilisées | 82 |
| A. Approche théorique par les instruments : structure ternaire et appropriation des outils de gestion | 83 |
| 1. La structure ternaire des outils de gestion..... | 84 |
| 2. Les théories de l'appropriation des outils de gestion | 87 |
| B. Théorie de la régulation sociale..... | 89 |
| C. Grille d'analyse théorique mobilisée..... | 92 |
| 1. Une analyse des interactions verticales du Système de management par la qualité..... | 94 |
| 2. Les interactivités horizontales du Système de management par la qualité | 96 |
| Section II. Cadrage méthodologique qualitatif..... | 97 |
| A. Design méthodologique d'une recherche par l'étude d'un cas unique..... | 98 |
| 1. Une approche abductive dans un processus de construction des données | 99 |
| 2. Les étapes du processus méthodologique | 101 |
| B. Finalités des questionnaires et entretiens..... | 104 |
| 1. Enquête de terrain et chronologie des entretiens exploratoires..... | 104 |
| 2. Le guide des entretiens semi-directifs..... | 106 |
| C. Base des personnes interrogées | 110 |
| D. Méthodes de dépouillement et d'attribution des scores | 113 |
| 1. Choix adoptés selon la flexibilité et selon le caractère objectif ou subjectif des résultats | 114 |
| 2. Dépouillement et attribution des scores | 115 |
| CONCLUSION DE LA PARTIE I..... | 123 |
| PARTIE II. PERCEPTIONS DIFFERENCIÉES ET VARIÉTÉ DES STRATÉGIES DÉPLOYÉES AUTOUR DU SYSTÈME DE MANAGEMENT PAR LA QUALITÉ..... | 125 |
| Chapitre III. La traduction de la perception du Système de management par la qualité par les acteurs | 129 |
| Section I. Caractéristiques des perceptions et des usages du Système de management par la qualité par les agents et les managers | 131 |
| A. Perception des acteurs sur les effets à l'usage de l'outil qualité dans l'organisation de leur travail | 132 |
| 1. L'arbre thématique : visualisation des interactions de l'outil avec la triade acteurs-organisation-environnement local de Pôle emploi | 132 |
| 2. Perceptions de dilemme, frictions et déséquilibre à l'usage de l'outil qualité en phase initiale d'apprentissage collectif | 135 |

| | |
|---|------------|
| a. Décryptage de la phase initiale d'implantation de l'outil selon le modèle de David (1996)..... | 136 |
| b. Grille d'analyse des processus d'apprentissage des nouveaux rôles lors de l'introduction de l'outil qualité à Pôle emploi..... | 139 |
| 3. Evolution du processus managérial du Système de management par la qualité de 2009 à 2012..... | 143 |
| 4. Evolution de la délivrance du service d'une convention tripartite à l'autre..... | 146 |
| B. Analyse interprétative : émergence de cinq dimensions de la dynamique d'acceptation du changement par l'outil qualité..... | 149 |
| Section II. L'outil qualité, principal vecteur de changement vers une culture commune impliquant le triptyque d'acteurs Pôle emploi- ex Assedic- ex ANPE..... | 156 |
| A. Apprentissage collectif autour de l'outil qualité favorisant les représentations partagées et une culture commune à Pôle emploi Guadeloupe..... | 157 |
| 1. Synthèse des résultats sur les trois phases de cheminement de l'outil qualité dans l'organisation de Pôle emploi..... | 157 |
| 2. Faiblesse des représentations partagées : un frein à la dynamique d'apprentissage collectif..... | 166 |
| a. De l'illusion du métier unique au compromis du référentiel métier..... | 168 |
| b. Dualité entre individualisme et collectivisme..... | 172 |
| c. Complexification de la réalisation du service : pertes de repères ou perte de liberté ?..... | 175 |
| B. La question du rapport de force identitaire local lié à la centralisation des décisions fonctionnelles..... | 181 |
| 1. Les modalités de la gouvernance du Système de management par la qualité..... | 181 |
| 2. Un management de proximité articulé sur les décisions nationales..... | 183 |
| Chapitre IV. Interactions et rapports de force dans les stratégies et les actions des acteurs du Système de management par la qualité..... | 187 |
| Section I. Les éléments influents d'analyse des pratiques stratégiques des agents dans le processus d'appropriation de l'outil qualité..... | 189 |
| A. Rapport conflictuel entre la structure, l'organisation et les parties prenantes du Système de management par la qualité..... | 189 |
| 1. Inégalités d'appropriation : complexité, rejet, contournement, intérêt et jeux de pouvoir..... | 190 |
| 2. Stratégies différenciées selon les types d'acteurs..... | 197 |
| a. Les agents en résistance de routines..... | 197 |
| b. Protectionnisme statutaire et persistance de sous-cultures..... | 201 |
| B. Adaptation de la structure ternaire de l'outil qualité aux cinq dimensions du processus d'apprentissage collectif..... | 203 |
| 1. Philosophie gestionnaire du Système qualité en conflit de légitimation stratégique..... | 204 |
| a. La quête de l'efficacité sous pression..... | 206 |
| b. Glissement d'indicateurs de moyens à des indicateurs de résultats..... | 206 |
| 2. Substrat technique du Système qualité : rigidité et bricolage..... | 209 |
| a. Une organisation du travail tayloriste dotée d'un appareillage gestionnaire normatif..... | 209 |
| b. Rigidité mécaniste des actes métiers et bricolage managérial en contre nature du système de management par la qualité..... | 210 |
| 3. Rôle et relations des acteurs : méthodes et tactiques pour redynamiser le Système Qualité..... | 211 |
| Section II. La mise en œuvre des méthodes et tactiques managériales dans un cadre performatif..... | 216 |

| | |
|---|------------|
| A. Implication sous tension des managers publics dans la légitimation de l’outil de gestion de la qualité | 217 |
| 1. Portage managérial : rendre le Système Qualité habilitant | 217 |
| 2. Marges de manœuvre des managers : plan stratégique Pôle emploi 2015..... | 220 |
| 3. Territorialisation des actions : rôle décisionnaire des managers de proximité | 225 |
| B. La question de l’appropriation : processus symbolique et identitaire..... | 229 |
| 1. Des synthèses discursives révélant les frictions a l’usage de l’outil qualité | 230 |
| 2. Cheminement pour lever les résistances des routines des agents..... | 236 |
| C. Les particularités locales menant à la déconcentration des prises de décision | 239 |
| 1. Régulation à l’usage par l’octroi de libertés d’actions des acteurs | 242 |
| 2. Boucle de retour d’expérience : changement de posture et renouvellement des pratiques du système de management par la qualité..... | 245 |
| a. Schéma récapitulatif de la situation du Système de management par la qualité..... | 245 |
| b. Changement de posture attendue des acteurs du Système de management par la qualité..... | 248 |
| c. Nouvelles formes d’autorité, nouvelles responsabilités | 249 |
| d. Nouveaux comportements organisationnels | 249 |
| Section III. Modélisation finale de la relation d’influence interactive de l’outil qualité avec les acteurs dans la quête identitaire fédératrice de Pôle emploi..... | 251 |
| 1. L’articulation des éléments de contexte de changement par le Système de management par la qualité | 252 |
| 2. L’exemple du processus d’appropriation du contrôle interne..... | 254 |
| 3. Proposition d’un outil de repérage des relations interpersonnelles influencées par le Système de management par la qualité..... | 258 |
| 4. Proposition d’une grille d’analyse et d’étude des actes d’appropriation du Système de management par la qualité à Pôle emploi | 261 |
| CONCLUSION DE LA PARTIE 2..... | 271 |
| CONCLUSION GENERALE | 273 |
| A. Retour sur les objectifs et principaux résultats de la recherche | 273 |
| B. Principaux apports de la recherche | 278 |
| C. Les limites et prolongements de la recherche | 279 |
| BIBLIOGRAPHIE..... | 283 |
| ANNEXES..... | 291 |
| Annexe 1 : Guide d’entretien semi-directif..... | 292 |
| Annexe 2 : Rapport parlementaire Iborra mai 2013 | 294 |
| Annexe 3 : Rapport 2013 de la chaire de sécurisation professionnelle sur l’accompagnement des chômeurs | 296 |
| LISTE DES SCHEMAS, TABLEAUX ET ENCADRES..... | 299 |
| TABLE DES MATIERES | 303 |

Résumé

Les organisations du service public sont particulièrement concernées par l'instrumentation intensive de leur gestion. A cet effet, le management public mobilise des outils de gestion issus du secteur privé tout en composant avec des organisations de type wébérienne.

En 2008, la création d'un nouvel organisme, Pôle emploi, issu de la fusion de l'Assedic et de l'ANPE est une opportunité pour étudier les outils mobilisés à cette occasion.

Suite à la fusion, Pôle emploi fait face à de nombreux bouleversements d'ordre identitaire, culturel et organisationnel. Ils concernent tout autant la ligne managériale que les agents, à la fois tiraillés entre les acquis historiques de leurs institutions d'origine et les nouveaux repères qui forgent cette nouvelle institution publique. La solution opérationnelle se traduit par l'instrumentation de son management autour du dispositif de gestion Système de management par la qualité. Notre étude de cas décrypte la trajectoire longitudinale de l'outil de gestion, amené à s'adapter pour légitimer la philosophie gestionnaire de performance qu'il porte. Nous interrogeons les acteurs d'un pôle emploi régional, plongés dans un jeu social complexe dominé par un changement organisationnel et gestionnaire imposé par le sommet, sous la pression d'un contexte de crise et de chômage endémique.

Cette étude s'articule sur deux questions de recherche. La première repose sur la perception des acteurs managériaux qui contrôlent le Système de management par la qualité et celle des acteurs utilisateurs qui le pratiquent. La deuxième interroge les stratégies que développent ces mêmes acteurs, issus de groupes professionnels distincts. Dans une approche contextualiste et dynamique, notre cadre d'analyse s'articule autour de la théorie des instruments, la théorie de la régulation sociale et la théorie néo-institutionnaliste. L'enjeu repose sur la conciliation des cultures-métier et managériales historiquement ancrées en vue d'imposer progressivement une culture commune parmi les employés de Pôle emploi.

Mots-clés : outil de gestion, management public, qualité, appropriation, culture identitaire

Abstract

The public service organizations are particularly concerned with the intensive instrumentation management. To this end, the public management mobilizes tools from the private sector while dealing with organizations Weber.

In 2008, the creation of a new agency, Pôle emploi, in charge of employment, resulting from the merger of a private organization (Assedic) and a public one (ANPE).

After the merger, Pôle emploi faces numerous upheavals of identity, cultural and organizational order. They concern just as much the managerial line than the agents, at the same time pulled between the historic experiences of their institutions of origin and the new marks which forge this new public institution.

The operational solution is translated by the instrumentation of its management around the Quality management system. Our case study deciphers the longitudinal trajectory of this management tool, brought to adapt itself to legitimize the philosophy administrator of performance whom it carries. We question the actors of a regional employment agency, plunged into a complex social game dominated by an organizational change and the administrator been imperative by the summit, under the pressure of a context of crisis and endemic unemployment.

This study focus on two research questions. The first one bases on managerial actors' perception who control the Quality management system and on user actors who practice it. The second questions the strategies which develop the same actors, stemming from different professional groups. In a contextualiste and dynamic approach, our framework articulates around the theory of instruments, the theory of the social regulation and the new institutional theory. The stake bases on the conciliation of the cultures-job and managerial historically anchored to impose gradually a common culture among Pôle emploi employees.

Keywords: management tool, public management, quality, appropriation, cultural identity