



HAL
open science

Les barrières à l'adoption d'une innovation managériale au niveau du territoire. Le cas d'une GPEC territoriale au sein de la fonction publique

Arnaud Bichon, Céline Desmarais, Sandra Dubouloz

► To cite this version:

Arnaud Bichon, Céline Desmarais, Sandra Dubouloz. Les barrières à l'adoption d'une innovation managériale au niveau du territoire. Le cas d'une GPEC territoriale au sein de la fonction publique. Finance Contrôle Stratégie, 2020, 23 (Numéro spécial), pp.15-42. hal-01709550

HAL Id: hal-01709550

<https://hal.univ-smb.fr/hal-01709550>

Submitted on 15 Feb 2018

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.

**LES BARRIERES A L'ADOPTION D'UNE INNOVATION MANAGERIALE
AU NIVEAU DU TERRITOIRE.
LE CAS D'UNE GPEC TERRITORIALE AU SEIN DE LA FONCTION PUBLIQUE**

Arnaud BICHON*
arnaud.bichon@univ-savoie.fr
Céline DESMARAIS**
celine.desmarais@heig-vd.ch
Sandra DUBOULOZ*
sandra.dubouloz@univ-savoie.fr
06 84 14 76 03

* Université Savoie Mont-Blanc, IREGÉ, Annecy
4, Chemin de Bellevue
BP 80439
74944 Annecy-le-Vieux Cedex

** Haute École d'Ingénierie et de Gestion – Canton de Vaud, Suisse
Centre St-Roch, Avenue des sports 20
CH-1401 Yverdon-les-Bains

L'objectif de cet article est d'identifier les barrières à l'adoption d'une innovation managériale (IM) à l'échelle d'un territoire de collectivités publiques, au travers de l'étude de cas d'une GPEC territoriale initiée en Haute-Savoie. Pour ce faire, nous mobilisons et combinons les littératures consacrées aux barrières à l'innovation, à l'économie de la proximité et aux dispositifs de GRH territoriale. Cela nous conduit à proposer une typologie des barrières à l'IM notamment enrichie des dimensions relatives aux trois proximités (géographique, institutionnelle et organisationnelle) et à la gouvernance.

Mots clés : Innovation managériale, GPEC, barrières, territoire, collectivités publiques

**BARRIERS TO MANAGERIAL INNOVATION ADOPTION ON THE LEVEL
OF A TERRITORY.**

**THE CASE OF A TERRITORIAL HR MANAGEMENT
INSTRUMENTATION IN PUBLIC ADMINISTRATION.**

The aim of this article is to identify the barriers to the adoption of a managerial innovation (MI) on the level of a territory of public authorities, through the case study of a territorial planned HRM instrumentation. To do so, we mobilize and combine the literature concerning the barriers to innovation, proximity economics and territorial HRM plans. This leads us to propose an enhanced and expanded typology of IM barriers including dimensions of proximity (geographical, institutional and organizational) and governance.

Keywords: Managerial innovation, Barriers to innovation, Territorial planned HRM, Territory, Public authorities

INTRODUCTION

Les besoins en matière de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences (GPEC) sont croissants dans tout type d'organisation. Les collectivités territoriales ne font pas exception en la matière, étant confrontées à une évolution des métiers, à un défi d'attractivité des talents, à des problématiques d'usure professionnelle et à la nécessité de professionnaliser leurs agents.

Pourtant, nombreuses sont les collectivités territoriales qui n'ont pas la taille critique pour adopter une innovation managériale (IM)¹ aussi complexe que la GPEC. À titre d'exemple, parmi les 36 685 communes françaises, 86,6% comptent moins de 2000 habitants (INSEE, recensement 2006). Le territoire, en tant qu'espace géographique au sein duquel différentes organisations peuvent tirer parti des ressources ou les mutualiser, peut alors devenir une solution pour les collectivités publiques. Pourtant, malgré une pression croissante pour mutualiser les moyens (Mazzili et Pichault, 2014), force est de constater que les territoires peinent à adopter de telles IM. L'élargissement du périmètre d'action des IM telles que la GPEC est loin d'être automatique et se heurte à de nombreux obstacles.

Peu de travaux ont cherché à identifier ces obstacles. D'une part, les travaux relatifs aux dispositifs de GRH territoriale s'attachent davantage à étudier les configurations particulières de ces dispositifs au sein de pôles d'entreprises (Calamel et *al.*, 2011) ou les processus à l'origine de leur constitution (Mazzili et Pichault, 2014). D'autre part, l'approche par les obstacles ou barrières (les deux termes sont indifféremment utilisés dans la littérature) à l'innovation est récente et les recherches qui y sont rattachées se concentrent, sauf quelques rares exceptions, sur les innovations d'ordre technologique (Galia et Legros, 2004 ; Segarra-Blasco et Garcia-Quevedo, 2008). Lorsque des recherches dépassent le cadre de l'innovation technologique, le périmètre reste celui des organisations et ne s'étire jamais au périmètre territorial.

¹Comme le rappellent Damampour et Aravind (2012), les termes « innovation administrative », « innovation organisationnelle », « innovation management » ou « innovation managériale » sont utilisés de manière indifférenciée pour nommer l'IM.

Dès lors, cet article cherche à combler ce vide. Son objectif est d'identifier les facteurs qui freinent, bloquent ou inhibent l'adoption d'une IM telle qu'une GPEC au niveau d'un territoire de collectivités publiques. Il se traduit par la question de recherche suivante : « Quels sont les obstacles à l'adoption d'une IM au niveau d'un territoire de collectivités publiques ? » Si les déterminants de l'IM en milieu public ont fait l'objet de rares recherches (Carassus et *al.*, 2014 ; Damanpour et Schneider, 2006, 2009), ce champ spécifique reste peu exploré (Carassus et *al.*, 2014) et ne l'a jamais été, à notre connaissance, sous l'angle des barrières.

La littérature récente sur les barrières à l'innovation nous permet de proposer une première grille de lecture des barrières tant internes qu'externes à l'adoption d'une IM telle que la GPEC. En revanche, elle s'avère insuffisante pour spécifier le caractère inter-organisationnel et territorial qui nous intéresse. La littérature sur les dispositifs de GRH territoriale associée à celle de l'économie de la proximité est ainsi combinée à celle des barrières à l'innovation afin d'affiner notre grille d'analyse par l'intégration de la dimension territoriale (Arnaud et *al.*, 2013 ; Bories-Azeau et *al.*, 2011 ; Mazzili et Pichault, 2014).

La confrontation empirique est menée sur le territoire du Centre de Gestion de la Fonction Publique Territoriale de la Haute Savoie (CDG74) sur lequel l'adoption d'une GPEC a été envisagée sans véritable aboutissement à ce jour. Ce territoire est entendu comme un territoire prescrit au sens de Raulet-Croset (2008) dans la mesure où, en politique publique, la délimitation administrative du territoire de responsabilité du CDG74 est elle-même prescrite. Au-delà de son caractère spatial administrativement délimité, ce territoire peut également représenter un territoire symbolique puisqu'on ne peut nier qu'il s'appuie également sur la construction de liens d'appartenance et d'usage (Raulet-Croset, 2008).

Nous avons réalisé une étude de cas, fondée sur un questionnaire exploratoire (223 répondants) et 30 entretiens semi-directifs auprès de 25 collectivités publiques représentatives du territoire haut-savoyard et des responsables du CDG74.

Cela nous permet de proposer une classification des barrières à l'IM et de contribuer par ce biais tant à la littérature sur les IM encore « balbutiante » (Damanpour et Aravind, 2012 ; Volberda et *al.*, 2013) qu'aux travaux sur la GRH à dimension territoriale, champ de recherche émergeant qui a besoin d'affiner ses avancées en s'adossant à des cadres d'analyse nouveaux (Arnaud et *al.*, 2013 ; Defélix et Picq, 2013).

Nous montrons l'importance des barrières internes, c'est-à-dire propres aux collectivités publiques, notamment le manque d'expertise. Concernant les barrières qui dépassent les frontières des collectivités publiques, on relève que, malgré la proximité géographique et l'émergence claire de besoins communs justifiant une gestion territoriale des emplois et des compétences, les capacités à interagir et à se coordonner sont défailantes et la gouvernance de la GPEC territoriale manque de reconnaissance.

Dans une première partie, nous définissons la GPEC en utilisant le cadre d'analyse propre aux IM, la GPEC représentant une IM établie et reconnue (Gilbert et Parlier, 2000 ; Le Roy et *al.*, 2013). Puis nous expliquons comment notre grille de lecture a été construite à partir des typologies des barrières à l'innovation, de la littérature relative aux dispositifs de GRH territoriale et de l'économie de la proximité. La présentation de la méthode de recueil et d'analyse des données qualitatives fait l'objet de notre seconde partie, avant d'aborder dans une troisième partie les résultats et de les discuter.

1. CADRE CONCEPTUEL

1.1. La GPEC : une innovation managériale établie

Si les recherches sur l'IM ont longtemps souffert de l'ambiguïté de sa définition, les travaux de Birkinshaw et *al.* (2008) ont permis de l'éclaircir en la définissant comme « *les pratiques de management, procédés, structures ou techniques de management nouveaux pour l'état de l'art et destinés à favoriser l'atteinte des objectifs organisationnels* » (Birkinshaw et *al.*, 2008, p.

825 et 829). Cette définition, largement acceptée dans la littérature (Damanpour et Aravind, 2012 ; Volberda et *al.*, 2013), met en évidence quatre caractéristiques majeures de l'IM qui, pour certaines d'entre elles, ont fait l'objet de raffinements, voire d'aménagements : sa nouveauté, son caractère multidimensionnel (elle regroupe les pratiques, procédés, structures, techniques non-technologiques), son intentionnalité (l'atteinte des objectifs) et son périmètre organisationnel.

Si le périmètre de l'IM est majoritairement entendu au niveau de l'entreprise, il peut également être élargi au-delà de ses frontières, à un niveau inter-organisationnel, dans le cadre de clusters ou de regroupements d'entreprises et/ou d'institutions (Chabault, 2013). La typologie des IM proposée par Armbruster et *al.* (2008) distingue d'ailleurs les IM selon qu'elles ont un focus intra-organisationnel ou inter-organisationnel.

Au-delà des IM les plus étudiées et relatives à l'organisation de la production telles que le *lean management*, le système de production Toyota, le management de la qualité totale, l'IM peut concerner d'autres fonctions des organisations. Pour la fonction Ressources Humaines, les IM telles que le management participatif, la GPEC, ou les dispositifs de qualité de vie au travail sont les plus caractéristiques (Le Roy et *al.*, 2013). L'aspect innovant de la GPEC, comme d'autres IM très établies (Hatchuel et David, 2007), peut être questionné dans la mesure où elle est adoptée depuis plusieurs années par de nombreuses organisations. Pourtant la nouveauté, centrale dans la définition de l'IM, revêt souvent un caractère relatif ou une « qualité situationnelle » (Tornatzky et Fleischer, 1990). C'est pourquoi la majorité des recherches sur l'adoption d'innovations a retenu la notion de nouveauté relative à l'organisation adoptante ou au groupement d'organisations adoptant (Damanpour et *al.*, 2009 ; Garcia et Calantone, 2002). Ce degré de nouveauté s'inscrit dans une approche dite « interprétative » qui privilégie le sens donné par les acteurs (Van de Ven et Rogers, 1988). Si les pratiques et outils de management sont perçus comme étant nouveaux par l'organisation ou le groupement d'organisations et ses membres, alors on peut considérer qu'il s'agit d'une IM même si elle peut sembler être une

imitation de quelque chose qui existe déjà aux yeux d'autres acteurs (Van de Ven, 1986). Selon Mamman (2009), la structure des IM s'organise autour de 3 composants (« 3Ps») ou trois cercles concentriques avec au centre la Philosophie de l'IM (le mode de pensée au fondement de l'IM), puis ses Principes directeurs qui guident l'adoption (ce sont les règles implicites et/ou explicites qui guident l'application de la Philosophie) et enfin les Pratiques qui peuvent être observées. Le tableau 1 ci-après en donne une illustration appliquée à la GPEC.

Tableau 1 – La GPEC et ses 3 composantes

Philosophie	Principes	Pratiques	Références
Anticiper les problèmes d'ajustement quantitatif (effectifs) et qualitatif (compétences) entre les besoins et les ressources de l'entreprise, à la fois sur les plans individuel et collectif et face à des contraintes internes et externes	<ul style="list-style-type: none"> . Proactivité des collaborateurs (prise en compte des aspirations des collaborateurs) . Concertation sociale . Négociations . Contrôle possible par comité paritaire 	<ul style="list-style-type: none"> . Observatoire prospectif . Référentiels des emplois et compétences . Entretien professionnel, Entretien de 2nde partie de carrière . Cartographie des emplois . Plan de formation, Passeport formation, VAE . Bilan de compétences . Bourse d'emplois 	<ul style="list-style-type: none"> Thierry, Sauret, 1993 Dietrich et Parlier, 2007 Oiry et <i>al.</i>, 2013

La GPEC est traditionnellement définie et développée dans le cadre d'une organisation donnée. Toutefois, des recherches récentes montrent que des initiatives vont dans le sens d'un élargissement de la GPEC au territoire (Defélix et *al.*, 2013 ; Everaere et Glée, 2014 ; Mazzili et Pichault, 2014) qu'il soit entendu au niveau national, régional ou local (Bories-Azeau et Loubès, 2013). La GPEC-T ou GPEC inter-organisationnelle est alors définie comme « *l'ensemble des dispositifs qui, à l'intention de plusieurs organisations, est mis en œuvre au niveau d'un territoire ou d'un bassin d'emploi pour améliorer la gestion des ressources humaines et plus particulièrement anticiper les changements en matière d'emplois et de compétences* » (Dubrion, 2011). Alors que l'adoption d'une IM n'est pas exempte de nombreuses barrières (Dubouloz, 2013), son élargissement au territoire pourrait être source de difficultés et de freins supplémentaires. Pourtant, très peu de travaux ont réellement cherché à identifier les barrières à l'IM et d'autant moins dans un cadre élargi au territoire.

1.2. Les barrières à l'adoption d'une innovation managériale

L'approche par les barrières ou obstacles à l'innovation vise à identifier les problèmes qui empêchent d'innover ou qui font que le processus d'adoption d'une innovation s'interrompt prématurément ou est sérieusement ralenti (Tourigny et Le, 2004). Elle cherche également à en connaître la nature, l'origine, l'importance et l'impact (Hadjimanolis, 1999). Le processus d'adoption d'une innovation est généralement composé de quatre phases principales : l'initiation, la décision, la mise en usage et la poursuite de l'usage (Damanpour et Schneider, 2006). Dans le cadre de cette recherche, nous nous focalisons sur les phases préliminaires de l'adoption d'une IM, à savoir la phase d'initiation – constituée de toutes les activités liées à la perception des problèmes ou besoins, et à la recherche de solutions – et la phase de décision – constituée des activités relatives à la découverte de l'existence d'une innovation, l'évaluation de sa pertinence pour l'organisation, les échanges à son sujet jusqu'à la prise de décision de l'adopter.

Les travaux de Piatier (1984) distinguent les barrières internes des barrières externes, catégorisation qui fait référence depuis. Les barrières internes ont trait aux ressources de l'organisation (financières, en temps, techniques et humaines) et à la structure de l'organisation (Hadjimanolis, 1999). Les barrières externes concernent l'offre (obtention d'informations, matières premières, financement), la demande (réalité du besoin, perception du risque, limites des marchés domestiques et étrangers) et l'environnement externe de l'organisation (régulations gouvernementales, actions politiques). Une troisième catégorie a parfois été ajoutée. Elle est issue des travaux de Rogers (1995) qui suggèrent que la perception des attributs de l'innovation par les adoptants, notamment de ses avantages relatifs (coût, risque), peut freiner son adoption (Damanpour et Aravind, 2012 ; Dubouloz, 2013). Concernant la GPEC, des auteurs montrent par exemple qu'elle est souvent perçue comme trop contraignante, difficile à mettre en œuvre du fait de la transposition difficile des évolutions économiques,

stratégiques et/ou technologiques en matière d'emplois et de compétences mais aussi de par les outils associés conçus par et pour des experts (Jouvenot et Parlier, 2012).

Plus récemment, des auteurs ont apporté une distinction complémentaire en différenciant les barrières révélées et les barrières dissuasives (D'Este et *al.*, 2012). Les premières freinent le processus d'innovation mais ne le stoppent pas. Les secondes ôtent toute velléité d'innover dès la phase de décision alors même que le besoin a été ressenti et validé en phase d'initiation. Nous focalisant sur les phases préliminaires du processus d'adoption, nous nous attachons ici à identifier les barrières dissuasives.

Les recherches sur les barrières à l'innovation sont marquées par un fort déterminisme technologique. En effet, à notre connaissance, seules trois recherches sur les barrières se sont intéressées aux innovations non technologiques ou managériales (Dubouloz, 2013 ; Madrid-Guijarro et *al.*, 2009 ; Wagner et *al.*, 2011). La première présente l'intérêt de différencier l'effet des barrières en fonction des phases du processus d'adoption, d'intégrer des barrières relatives à la GRH et de comparer les barrières des IM à celles relevées jusque-là pour les innovation d'ordre technologique. Elle montre notamment que le coût n'apparaît pas comme le premier obstacle perçu par les entreprises pour l'IM. Les barrières internes telles que la résistance au changement, le manque de temps (notamment le temps management), ou le manque de qualifications les devançant nettement. La seconde examine l'effet de 15 barrières regroupées en trois facteurs (environnement externe, ressources humaines et risque) sur trois types d'innovations : produit, procédé et managériale (Madrid-Guijarro et *al.*, 2009). Les principales barrières identifiées sont relatives à la détérioration des ressources financières et aux ressources humaines. La troisième recherche s'intéresse également aux barrières à l'adoption d'une IM (*lean management*) au sein de grandes entreprises du secteur automobile (Wagner et *al.*, 2011). Les principales barrières identifiées sont le manque d'engagement (attitude des salariés) et de clarté dans la définition des rôles. Le tableau 2 propose une synthèse des barrières identifiées

dans les recherches en management de l'innovation au travers de la structuration proposée par Piatier (1984) et complétée par les barrières relatives aux attributs de l'innovation.

Tableau 2 - Revue de la littérature empirique sur les barrières à l'innovation																							
AUTEURS	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	TOTAL	
BARRIERES INTERNES																							
Ress. Financières																							
Manque de Fonds	X			X			X	X	X	X		X	X	X							X	10	
Delais Retour sur Investissement				X						X					X	X						4	
Ress. Humaines																							
Manque de temps	X								X			X						X		X		5	
Manque Expertise										X			X								X	3	
Manque de qualifications	X	X	X	X		X	X		X		X		X	X			X			X	X	13	
Manque de personnel							X															1	
Turn-over												X										1	
Manque d'incitations									X													1	
Attitude des managers face au changement et risques	X		X				X							X			X	X		X		7	
Attitude des salariés face au changement			X			X	X							X			X	X		X		7	
Support Management					X											X		X		X		4	
Centralisation, manque de coopération inter-services																X				X		2	
Flou dans les rôles																			X			1	
Pas de focus stratégique "innovation"																X						1	
BARRIERES EXTERNES																							
Offre																							
Difficultés financement	X	X				X				X							X				X	6	
Difficultés pour trouver des partenaires		X						X		X	X		X							X	X	7	
Difficultés pour trouver des informations		X	X			X				X												4	
Demande																							
Limite des marchés						X				X			X						X			4	
Politiques nationales	X																					1	
ATTRIBUTS INNOVATION																							
Coûts	X		X	X		X	X						X	X	X		X		X			10	
Risque				X		X				X				X						X		5	
Légitimité					X																	1	
Protection					X						X											2	
Manque de Compatibilité															X					X		2	
Caractéristiques des recherches																							
Méthodologie	Q	Q	Q	Q	Q	Q	Q	Q	q	Q	Q	q	Q	Q	Q	q	Q	q	Q	q	Q		
Acteurs Interviewés	TM	TM	TM	TM	TM	TM	TM	TM	Tt	TM	TM	M	TM	TM	TM	M	M			Tt	Q		
Type d'innovation	T	T	T	T	I	T	T	T	T	T	T	T	T	T	T	T	T	T/M	T/M		M	T	
Légendes : Méthodologie : Q quantitative q qualitative Interviewés : TM Top Management M Management Tt Tout type acteurs Type d'innovation : T Technologique M Managiale I Indifférenciée X (caractère gras) : Barrières analysées comme les plus importantes dans les recherches concernées																							
Auteurs : 1 Hadjimanolis, 1999 2 Freel, 2000 3 Baldwin, Lin, 2002 4 Frenkel 2003 5 Oke, 2004 6 Galia, Legros, 2004 7 Tourigny, Le, 2004 8 Mohnen, Röller, 2005 9 Vermeulen, 2005 10 Hewitt-Dundas, 2006 11 Christensen 2007 12 Larsen, Lewis, 2007 13 Segarra-Blasco, Garcia-Quevedo, Teruel-Carrizosa, 2008 14 Mohnen, Palm, Van der Loeff, Tiwari, 2008 15 Corrocher, Fontana, 2008 16 Mirow, Hoelzle, Gemuenden, 2008 17 Madrid-Guijarro, Garcia, Van Hauken, 2009 18 Wagner, Morton, Dainty, Burns, 2011 (Pour cette recherche, seuls les résultats relatifs à l'IO sont reportés) 19 D'Este <i>et al.</i> , 2014 20 Dubouloz, 2013 21 Hölzl & Janger, 2014																							

(Repris de Dubouloz, 2013 et mis à jour²)

² Pour éviter de surcharger la bibliographie, seules les références remises à jour, soit les n°19, 20, 21 ont été intégrées. Pour les autres, voir Dubouloz (2013)

1.3. Les barrières propres à la territorialisation d'une innovation managériale

Le mouvement de dépassement des frontières de l'organisation pour l'adoption de dispositifs de GRH innovants reste balbutiant (Defélix et *al.*, 2013). Très peu de recherches se sont concrètement penchées sur les freins rencontrés dans ce cadre. Notre revue de la littérature sur les dispositifs de GRH territorialisés ou mutualisés permet malgré tout de repérer des barrières spécifiques à la territorialisation et au caractère inter-organisationnel même si les études identifiées ne cherchaient pas à les observer de manière directe.

Pour réaliser cette revue de littérature, les travaux de l'école française de la proximité, et plus précisément le courant d'inspiration institutionnaliste de la proximité (Talbot, 2008), apportent un cadre d'analyse intéressant autour de trois composantes de la proximité :

(1) La proximité géographique qui fait référence aux dimensions spatiales et à la question objective de localisation (Pecqueur et Zimmermann, 2004) est la forme la plus intuitive de la proximité. Le partage d'un même espace géographique serait une condition permissive mais non suffisante pour la coordination des acteurs et l'instauration d'une relation. Celles-ci supposent en effet deux autres formes de proximité, non spatiales, pour réellement prendre corps et passer d'une co-localisation à une réelle coordination (Talbot, 2008).

(2) La proximité institutionnelle, basée sur une logique de similitude, permet aux agents de partager des codes, des règles, des représentations et des valeurs pour anticiper leurs comportements respectifs (Zimmermann, 2008). Elle est comprise comme la capacité des acteurs à se coordonner par la convergence de leurs représentations vers un ensemble de règles partagées (Talbot, 2010).

(3) La proximité organisationnelle renvoie à une logique d'appartenance des agents qui se reconnaissent dans des positionnements (similaires ou complémentaires, égalitaires ou hiérarchiques, etc.) relatifs à des projets (Talbot, 2008 ; Zimmermann, 2008). Elle se définit par la capacité des acteurs à interagir grâce à une logique d'appartenance (Talbot, 2010).

Ces trois proximités constituent trois piliers de l'action collective (Talbot, 2008). Selon Defélix et *al.* (2013), lorsque les trois proximités sont combinées, alors l'adoption de dispositifs innovants est possible dans le cadre d'une co-activité et/ou co-production. En prenant le contre-pied de cette affirmation, on peut émettre l'idée que chacune de ces formes de proximité peut au contraire représenter une barrière qui met en péril la combinaison nécessaire à l'adoption d'une IM. Ainsi, des barrières géographiques peuvent freiner ou bloquer l'adoption d'une IM territoriale, tout comme des barrières institutionnelles et organisationnelles. Contrairement au courant purement interactionniste de la proximité, la pensée institutionnaliste intègre une dimension politique de la coordination (le territoire comme espace de hiérarchisation, de choix et de régulation collective) au-delà de sa seule dimension cognitive (le territoire comme espace de sens commun) qui n'est pas pour autant niée (Talbot, 2008). Dans ce cadre, l'idée d'une structure de gouvernance territoriale, capable de créer les conditions nécessaires à la coordination aussi bien cognitive que politique des acteurs géographiquement proches, peut être un élément clé. La gouvernance participerait ainsi tant à la construction d'un espace de sens commun que d'un espace de hiérarchisation, de choix et de régulation collective (Talbot, 2010). Defélix et *al.* (2013) parlent à ce niveau de pilotage, élément qu'ils ajoutent à la nécessaire combinaison des proximités géographique, institutionnelle et organisationnelle pour initier toute collaboration territoriale. Le rôle clé du pilotage a été mis en évidence par Everaere et Glée (2014) qui, lors du lancement d'un observatoire de l'évolution des emplois et des compétences sur le bassin d'emploi lyonnais, montrent que les difficultés tiennent à la mise en place d'un nouveau mode de gouvernance sortant des frontières spatiales de l'organisation, et à l'origine de la nature des objectifs et de la philosophie de fonctionnement.

Le tableau 3 apporte une synthèse des barrières à la territorialisation, telles qu'identifiées dans la littérature sur les dispositifs de GRH territorialisés, en mobilisant le cadre d'analyse issu des travaux de l'économie de la proximité (obstacles relatifs aux trois composantes de la proximité et à la gouvernance).

Tableau 3 – Barrières à la territorialisation d'une IM telle qu'un dispositif GRH territorial

	Logiques - Contenus	Barrières identifiées dans les recherches empiriques relatives aux dispositifs GRH territoriaux	Références
Barrières relatives à la proximité géographique	Logique spatiale Contenu : partenaires locaux, charte de partenariat	Périmètre territorial diffus	Bories-Azeau et Loubès (2009)
		Concurrence entre les territoires	Defélix <i>et al.</i> (2013) ; Mazzili et Pichault (2014)
		Légitimité du territoire	Mazzili et Pichault (2014)
Barrières relatives à la proximité institutionnelle	Logique de similitude Contenu : confiance, valeurs partagées, solidarité	Faible implication ou désengagement de certaines parties prenantes	Mazzili et Pichault (2014) ; Bories-Azeau et Loubès (2009)
		Difficile mise en synergie des organisations d'un territoire : partenaires aux enjeux différents, manque de consensus	Mazzilli (2011)
		Manque de langages voire valeurs communs	Mazzilli (2011)
		Manque de confiance pour révéler et partager avec l'ensemble du territoire ses compétences	Defélix et Picq (2013)
		Manque d'incitations pour coopérer	Mazzili et Pichault (2014) ; Mazzilli (2011)
		Frein à la mise en commun d'informations (culture du secret)	Mazzili et Pichault (2014) ; Everaere et Glée (2014)
Barrières relatives à la proximité organisationnelle	Logique d'appartenance Contenu : mécanismes de coordination, méthodes, outils, règles, procédures, réunions, structures de dialogue social, proximités cognitives...	Absence d'engagement durable	Defélix <i>et al.</i> (2013) ; Michun S. (2012).
		Capacité à collaborer insuffisante	Mazzili et Pichault, (2014) ; Bories-Azeau, Loubès et Ndiaye (2011)
		Manque de dispositifs d'intéressement, d'enrôlement, de mobilisation autour du projet d'IM territorial (réunion, dialogue)	Mazzili et Pichault, (2014) ; Arnaud, Fauvy, et Nekka (2013.)
		Cadres de coordination prescrits plus que construits	Bories-Azeau, Loubès et Ndiaye (2011)
		Attentes divergentes - Divergence quant à la compréhension des objectifs	Mazzili et Pichault (2014)
		Essoufflement face aux dispositifs de coordination	Mazzili et Pichault (2014)
Barrières relatives à la gouvernance	Logique de gouvernance Contenu : mécanismes de pilotage, définition des objectifs, mécanismes de traduction	Gouvernance complexe	Bories-Azeau et Loubès (2009)
		Dispositif Top Down, posture de pouvoir du pilote	Bories-Azeau et Loubès (2009) ; Jouvenot et Parlier (2012)
		Objectif trop ambitieux, inapproprié aux attentes (+ superposition possible avec d'autres dispositifs existants)	Arnaud, Fauvy, et Nekka (2013.) ; Defélix <i>et al.</i> (2013) ; Bories-Azeau, Loubès et Ndiaye (2011) ; Mazzilli (2011)
		Objectifs mal définis, imprécis	Mazzili et Pichault, (2014) ; Michun S. (2012).
		Légitimité de la gouvernance	Arnaud, Fauvy, et Nekka (2013.) ; Michun S. (2012) ; Defélix et Picq (2013)

Concernant les maisons de l'emploi, dispositifs de territorialisation de la politique de l'emploi, Bories-Azeau et Loubès (2009) mettent en évidence qu'un périmètre territorial diffus, une gouvernance complexe, à géométrie variable, et une faible implication des parties prenantes représentent des freins sévères lors de l'adoption de tels dispositifs. De plus, associées à Ndiaye (2011), elles relèvent que le renforcement de la prescription des cadres de coordination, loin des logiques de co-construction, peut complexifier les régulations locales, voire, à terme, la coordination inter-organisationnelle et s'éloigner des réalités et du particularisme du territoire. Ensuite, elles relèvent que des IM territoriales peuvent être au croisement des espaces d'action et ainsi se superposer à d'autres projets du même type ou connexes. Enfin, le volontarisme étatique qui incite les organisations, publiques comme privées, à coopérer sur des problématiques d'emploi locales peuvent aboutir à des dispositifs « top down » sans lien avec

les logiques localisées, ce qui met en péril l'appropriation de ces dispositifs par les acteurs territoriaux (Bories-Azeau et Loubès, 2009). Ce frein a également été relevé par Mazzili et Pichault (2014) : lors d'un projet de GPEC territoriale, la cellule de pilotage a tenté de faire de ce dispositif « un passage obligé » avant de réaliser que tous les partenaires n'avaient pas forcément une idée partagée des objectifs de ce projet. Ainsi, la posture du pilote est clé : une posture exclusive de pouvoir pourrait s'avérer un frein alors qu'une posture complémentaire de traduction au sens de la sociologie des innovations (Akrich et *al.*, 1988) pourrait s'avérer un levier pour susciter l'adhésion et l'intérêt de tous les acteurs du territoire (Jouvenot et Parlier, 2012). Mazzili et Pichault (2014) relèvent également le dur passage de l'idéaltype (objet de l'impulsion originale) à la réalité de la mise en usage, en raison notamment d'enjeux divers et variés, voire contradictoires des différents partenaires. Par ailleurs, la co-construction préalable de référentiels emplois et compétences communs s'est heurtée aux difficultés de développer un langage commun. De plus, les incitations n'ont pas été assez fortes pour amener les entreprises à collaborer, sachant qu'un autre obstacle, lié à ce que les auteurs appellent « la culture du secret », a largement freiné le processus d'adoption, qui peut également se heurter au développement de dispositifs concurrents à une autre échelle territoriale. Enfin, le temps et la survenance d'événements peuvent réduire l'intérêt des dispositifs pensés a priori, voire les rendre caduques et inopérants. Cela peut alors jouer un rôle démobilisateur, les partenaires se désengageant peu à peu et réalisant que le dispositif ne répond plus à leurs attentes. Les pratiques mises en place deviennent alors des coquilles vides sans usage. La recherche d'Arnaud et *al.* (2013) apporte également quelques éclaircissements sur les difficultés relatives à l'institutionnalisation d'une GRH au sein d'un pôle de compétitivité, en se focalisant notamment sur les obstacles liés à la gouvernance du réseau territorial. Ils montrent que le manque de légitimité ou de crédibilité de la gouvernance pourrait remettre en question l'acceptation et la diffusion du dispositif. Un autre risque que ces auteurs relèvent est relatif aux distorsions qui peuvent exister entre la structure de gouvernance et les attentes des organisations

adhérentes. Dans leur recherche sur la gestion des compétences étendue, Defélix et Picq (2013) identifient deux difficultés supplémentaires, l'une d'ordre méthodologique et l'autre d'ordre politique. La première s'apparente aux barrières internes relatives au manque d'expertise et aux barrières cognitives qui imposent de faire évoluer les représentations et conduisent souvent à revenir sur les ambitions initiales. La seconde fait davantage écho aux barrières relatives à la proximité institutionnelle et plus précisément au manque de confiance, qui rend délicat la révélation et le partage de compétences différenciantes difficilement acquises et que les membres peuvent considérer comme leur chasse gardée.

2. METHODOLOGIE

Pour identifier les barrières à l'adoption d'une IM territoriale, nous optons pour une étude de cas relative à l'adoption d'une GPEC territoriale, initiée par le Centre de Gestion de la Fonction publique territoriale de Haute-Savoie (CDG74). Trois principales raisons ont motivé notre choix de recourir à une méthodologie de recherche essentiellement qualitative. Premièrement, comme le notent Charreire-Petit et Durieux (2007), l'exploration d'un thème nouveau ou peu étudié dans la littérature est facilitée par la mise en œuvre d'une méthodologie qualitative. Deuxièmement, pour Miles et Huberman (2003), une caractéristique des données qualitatives est « *leur richesse et leur caractère englobant, avec un fort potentiel de décryptage de la complexité* » (p. 27). Le phénomène d'adoption d'une IM notamment au niveau d'un territoire étant caractérisé par sa forte complexité, son aspect collectif, long, lié à l'apprentissage (Alter, 2010 ; Scozzi et Garavelli, 2005), cette approche qualitative nous semble opportune. Troisièmement, notre souhait est de baser nos résultats sur des perceptions d'acteurs relevant de collectivités et d'établissements aux caractéristiques différentes et de nous intéresser au contexte sans garder le comportement des individus sous contrôle (Eisenhardt, 1989).

2.1. Le cas d'une GPEC territoriale au sein des collectivités publiques de la Haute Savoie

Le CDG74 est un Établissement Public Administratif Local créé par la loi du 26 janvier 1984. Son rôle est de poursuivre la concrétisation de l'initiative prise en 1952 par le législateur pour favoriser la création de structures de coopération ou de concertation intercommunales dans le domaine de la GRH. Les membres de son Conseil d'Administration sont élus par les représentants (maires, présidents) des 493 collectivités et établissements affiliés, chaque électeur disposant d'autant de voix que de fonctionnaires employés dans la collectivité. Dans la lignée des lois de décentralisation, le CDG a affirmé son rôle de « régulateur » de la fonction publique territoriale et de « centre de ressources » pour les collectivités dans tout ce qui concerne la gestion des personnels territoriaux. Ses principales missions sont relatives à l'accès à l'emploi dans les collectivités territoriales, l'organisation des concours de recrutement et des examens professionnels pour l'avancement des fonctionnaires, la gestion des carrières individuelles, et plus globalement l'accompagnement des collectivités dans tout ce qui a trait aux dispositifs de GRH, de gestion administrative et juridique.

Fin 2014, le CDG74 envisage d'adopter une GPEC territoriale, selon trois axes : mettre à disposition des collectivités locales une étude prospective des métiers sur le territoire afin de les aider à appréhender l'évolution de leurs métiers stratégiques, en croissance, en tension ou à usure professionnelle prématurée ; les assister dans le déploiement d'une gestion anticipée de leur personnel en vue de favoriser l'employabilité et la mobilité de leurs agents sur le territoire ; développer un ensemble d'outils communs et animer des dispositifs de partages de ressources : vivier d'emplois, ateliers de mobilité, mise en commun de services RH, etc. Selon la typologie proposée par Loubes et Bories-Azeau (2012), notre cas s'apparente bien à une GPEC territoriale : les acteurs publics et territoriaux dominent le processus selon une logique politique de sécurisation et d'anticipation (même si la logique de mutualisation, propre à la GPEC

territorialisée, est très forte également dans le cas des collectivités dépendant du CDG74) sur un territoire administrativement prescrit.

Si la GPEC territoriale est apparue comme une solution opportune en phase d'initiation, des barrières ont toutefois stoppé toute velléité de l'adopter à court terme dans la forme envisagée à l'origine, alors même que les besoins des collectivités se sont avérés réels mais pas forcément conscients. Il s'agit donc de barrières dites dissuasives au sens de D'Este et *al.* (2012), puisque la GPEC territoriale n'a pas été mise en usage à ce jour.

2.2. La collecte et l'analyse des données recueillies

En amont de notre démarche qualitative, sous l'impulsion du CDG74, nous avons réalisé une enquête auprès des 493 collectivités publiques et établissements affiliés du territoire. Nous avons recueilli 223 réponses³, cet échantillon étant représentatif des 493 adhérents du CDG74 en termes de taille, de type (mairie, établissement publics, intercommunalités et Conseil Général) et de statut (collectivités publiques et établissements affiliés). Pour le CDG74, l'objectif de cette enquête était de recueillir précisément les besoins de ses affiliés de manière à valider la nécessité d'une GPEC territoriale. Dans le cadre de cette recherche, notre objectif était de valider le fait que la GPEC n'était pas et n'avait jamais été déployée au sein des collectivités du territoire mais aussi de s'assurer des besoins des collectivités. Trois besoins d'accompagnement ont été clairement identifiés : une aide aux recrutements, une volonté de mutualisation d'une partie de la GRH (plate-forme territoriale d'emplois, pôle de mobilité, travail à temps partagé...), un traitement à l'échelle du territoire des problématiques liées aux métiers sous tension et/ou à usure prématurée et/ou à dynamique croissante. Dans ce cadre, le périmètre du territoire pour le développement d'un projet GPEC leur semblait majoritairement plus pertinent car plus propice aux mutualisations, alors que la GPEC était selon les répondants

³ Les répondants étaient pour 36% d'entre eux des secrétaires de mairie, pour 37% des responsables RH, pour 17% des DG et DGA et pour 10% des élus. Les collectivités interrogées étaient majoritairement des mairies mais les établissements publics étaient également bien représentés (32%). La répartition en termes de tailles était de 39.5% pour les collectivités de 0 à 5 agents, 34.1% de 6 à 20 agents et 26.5% de 21 agents et plus.

difficile à déployer dans des collectivités globalement de petite taille et avec une expertise insuffisante des processus de régulation de RH (seuls 33,8% se définissent comme des spécialistes de la fonction RH).

Notre démarche qualitative a ensuite reposé sur 30 entretiens semi-directifs : 25 entretiens auprès des DGS ou des personnes en charge des ressources humaines de 25 collectivités du département entre le 04/11/2013 et le 17/02/2014 et 5 entretiens auprès des Directrice adjointe et Directrice du pôle recrutement/emploi/mobilité du CDG74, porteuses de ce projet (cf. tableau 4). Pour sélectionner les 25 collectivités, nous avons retenu les quatre critères d'échantillonnage théorique identifiés par Hlady Rispal (2002) : la représentativité théorique, la variété, une répartition équilibrée entre les cas et la potentielle richesse des données disponibles. Suivant ces principes, pour être incluse dans l'échantillon théorique, une collectivité devait appartenir à la même population théorique (affiliée au CDG74) mais varier sur différentes caractéristiques, soit en termes de taille, d'intercommunalité et de situation géographique (plus ou moins éloignées du CDG74). Nous avons cherché à avoir un échantillon de collectivités offrant une variété équilibrée de situations différentes (11 collectivités de plus de 200 agents, 10 collectivités de 50 à 200 agents, 4 collectivités de moins de 50 agents ; 7 collectivités du bassin genevois, 7 collectivités du bassin annécien, 7 collectivités du Chablais, et 4 collectivités de la Vallée de l'Arve). Enfin, nous nous sommes engagés sur l'anonymat des données textuelles recueillies et sur une restitution des résultats de notre recherche.

Les entretiens semi-directifs d'une durée d'1h30 environ ont été réalisés à l'aide d'un guide d'entretien structuré en 4 grands thèmes : (1) état des lieux des pratiques de GRH de la collectivité en matière de recrutement, d'analyse des métiers, de mutualisation et de GPEC, (2) besoins et difficultés de la collectivité dans les différents domaines de GRH précités, (3)

Tableau 4 – Entretiens semi-directifs : collectivités et fonctions des personnes interviewées

Collectivité	Fonction des personnes interrogées	Nombre d'agents de la collectivité
Conseil Général	DRH	Plus de 200
2 Communautés d'agglomération (Annecy, Annemasse)	2 DRH 2 Responsables RH	Plus de 200
8 Communes de taille importante (Annecy, Annecy-le-Vieux, Annemasse, Évian, Gaillard, Saint-Julien-en-Genevois, Sallanches, Thonon-les-Bains)	8 DRH 1 Responsable recrutement	Plus de 200
3 Communes de taille moyenne (Cranves-Salles, La Clusaz, Les Houches)	3 DGS 1 Responsable RH	50 à 200
1 Syndicat mixte (Syndicat mixte du Lac d'Annecy)	1 DRH	50 à 200
6 Communautés de communes de taille importante (Chamonix, Cluses Arve et Montagnes, Genevois, Mont-Blanc, Pays de Cruseilles, Pays Rochois)	2 Directeurs généraux des services (DGS) 1 Directeur général adjoint (DGA) 4 DRH 1 Assistant RH	50 à 200
4 Communautés de communes de taille modeste (Collines du Léman, Haut-Giffre, Rumilly, Vallée d'Abondance)	2 DGS 2 DRH 1 Responsable administratif 1 Responsable RH 1 Assistant RH	10 à 49
CDG74 (interviews à 5 reprises, à différentes étapes de l'avancement du projet « GPEC territoriale »)	1 Directrice adjointe 1 Responsable du pôle Recrutement, emploi, mobilité	50 à 200

perception de la collectivité du projet de GPEC territoriale et du potentiel de celle-ci à répondre à ses besoins, (4) freins et leviers à l'adoption d'une GPEC au niveau du territoire comprenant 4 sous-thèmes, les freins et leviers (a) internes, (b) externes ou liés au territoire, (c) liés aux attributs de la GPEC, (d) autres. Les entretiens ont été enregistrés et intégralement retranscrits. Pour l'analyse du corpus, nous avons adopté le modèle cyclique et itératif proposé par Miles et Huberman (2003), composé de trois activités analytiques : la condensation des données par codage thématique, leur présentation notamment sous forme de matrices et la vérification des conclusions. Le codage thématique a été réalisé manuellement en double codage pour dix des entretiens réalisés⁴. Notre grille thématique a été réalisée à partir de la revue de la littérature selon une démarche déductive, mais certaines catégories ou certains thèmes ont émergé du terrain selon une démarche plus abductive (par exemple les barrières liées au manque d'orientations stratégiques claires). Notre grille comprenait trois grandes catégories. La

⁴ Nous avons obtenu un taux de fiabilité de 86% pour les 10 entretiens double-codés. Taux de fiabilité calculé selon le ratio : Nombre de codages identiques / nombre total de codages réalisés x 100

première portait sur l'IM et comprenait trois thèmes : philosophie, principes et pratiques. Elle permettait de coder les éléments des discours donnant à voir la perception que les interviewés avaient de la GPEC territoriale. La seconde catégorie concernait les barrières à l'IM et comportait trois thèmes : les barrières internes, les barrières externes et les barrières relatives à la perception des acteurs quant aux attributs de l'IM. Des thèmes secondaires répertoriaient ensuite les différentes barrières identifiées dans la littérature sur l'adoption d'une innovation (cf. tableau 2). Enfin, la troisième catégorie était relative aux barrières liées au territoire et se divisait en quatre thèmes : barrières géographiques, barrières d'ordre institutionnel, barrières d'ordre organisationnel, et barrières relatives à la gouvernance.

Suite à nos premiers traitements, notamment réalisés sur la base des régularités repérables, une restitution de nos résultats a été réalisée en juin 2014 en présence des deux porteuses du projet du CDG74, en deux sessions auprès de 20 des 25 collectivités territoriales de notre échantillon. 31 personnes issues de ces 20 collectivités (certaines collectivités étaient représentées par plusieurs personnes et pas uniquement par les personnes interviewées), dont des élus, DGS, DRH, assistants RH, étaient présentes. Cela a permis de confronter nos analyses aux réactions des collectivités affiliées et des représentantes du CDG74. Pour le CDG74, cela représentait un moyen de partager sur le projet avec ses affiliés, voire de mener une réflexion de co-construction pour sa mise en œuvre.

3. RESULTATS

L'étude du cas de la GPEC territoriale initiée par le CDG74 montre qu'un ensemble de barrières a freiné l'adoption de cette IM, malgré un besoin avéré.

3.1. Un besoin réel de gestion anticipée des RH qui n'entre pas dans les habitudes de gestion des collectivités territoriales

À l'échelle du territoire, plongées dans un même environnement en mutation et confrontées aux mêmes difficultés de gestion de leur personnel, les collectivités partagent des besoins et des problématiques communes qui justifient l'émergence d'une GPEC territoriale initiée et pilotée par le CDG74.

En effet, parmi les nombreux bouleversements vécus actuellement par les collectivités, on relève tout d'abord des éléments exogènes au territoire : une baisse des moyens financiers et en particulier de la dotation globale de fonctionnement, ainsi qu'un nouveau visage de la fonction publique territoriale qui se dessine via l'élargissement des régions, le renforcement du nombre d'intercommunalités, les incitations à la fusion de communes et la mise en place d'un schéma de mutualisation. Des éléments endogènes au département sont également à l'œuvre en raison de ses particularités géographiques (territoire de montagne, limitrophe de la Suisse) : les collectivités vivent donc un contexte difficile et tentent tant bien que mal de concilier augmentation ou diminution de la population, prix du foncier élevé, budgets contraints, perte ou gain de leurs périmètres de compétences. Il devient difficile pour elles d'attirer ou de fidéliser certains agents aux profils de compétences particuliers, ce qui conduit à la vacance de postes sur de longues périodes et, par conséquent, engendre des questionnements quant au statut que beaucoup voudraient voir assoupli. À cela s'ajoutent les problématiques liées aux métiers à usure professionnelle prématurée qui peuvent engendrer des cas de reclassement ; la plupart des collectivités y font d'ailleurs face, avec toutes les difficultés que cela comporte (pas de poste à pourvoir, deuil du métier...). En effet, parmi les collectivités ayant répondu à notre enquête préalable, 39% emploient un ou plusieurs salariés qui nécessiteraient un reclassement. Enfin, plusieurs éléments bouleversent les métiers de la fonction publique territoriale : professionnalisation des fonctions supports, enjeux de sécurité juridique croissants, développement de la technicité des emplois de service à la population et hausse des exigences statutaires en termes de diplômes sur certaines fonctions...

En dépit d'une certaine prise de conscience de ces problématiques communes, peu de choses sont mises en place pour surmonter ces difficultés. Et les solutions que les collectivités trouvent en leur sein sont vite épuisées. La gestion anticipée et l'accompagnement de la mobilité interne sont trop peu développés, tout comme les prévisions des emplois à moyen terme ou les bilans de compétences. Ainsi, 84,5% des répondants à notre enquête préalable n'ont pas de procédure de mobilité interne, 82% n'utilisent pas de bilan de compétence, 82% ne réalisent jamais de prévision des emplois sur 2/3 ans ou plus, 87,4% n'utilisent pas de référentiel des emplois et des compétences.

Globalement, il n'est pas d'usage pour les professionnels de se projeter dans l'avenir : les évolutions affectant les métiers ne sont pas intégrées dans leurs réflexions, ni dans leurs pratiques. L'employabilité et l'évolution des agents ne sont pas anticipées.

« Je pense que malheureusement le futur, chez nous, on n'y croit pas. » (Responsable RH, Communauté de communes n°5, 02/12/2013)

Les processus de GRH sont assez peu formalisés au sein des collectivités du territoire, et ce malgré le fait que 72% des collectivités interrogées avaient réalisé au moins un recrutement en 2013 et que 60% envisageaient de recruter en 2014. Seul l'entretien d'évaluation, pratiqué par la majorité des collectivités, permet de mettre un premier pied dans la gestion prévisionnelle. Cependant, faiblement construit, il demeure mal exploité : l'identification des compétences et la remontée des souhaits d'évolution de l'agent restent sommaires faute d'avoir développé des critères d'appréciation suffisamment précis. S'il y a peu de formalisme, les pratiques de gestion ne sont pas pour autant improvisées : par exemple, les recrutements reposent la plupart du temps sur des routines organisationnelles qui laissent une large place aux aspects informels. Mais ces habitudes, rarement questionnées ou mises à jour, ont le défaut d'ancrer les pratiques dans la gestion de l'instant et de couper les acteurs d'une approche prospective.

« À la base, on recrute sur un poste donné, on ne recrute pas pour évoluer. » (DRH, Communauté de communes n°6, 04/11/2013) ; « Les recrutements en général sont faits

« dans l'urgence étant donné qu'on ne fait pas vraiment de prospective. » (DRH, Communauté de communes n°2, 06/11/2013)

Quelques professionnels considèrent qu'une échappatoire pourrait être trouvée en envisageant des dispositifs de gestion étendus au-delà des frontières de chaque collectivité publique. C'est l'optique du projet de GPEC territoriale initié par le CDG74, qui vise à décloisonner les pratiques de GRH des collectivités via un partage de ressources et un échange de bonnes pratiques.

« Pour réorienter la carrière des agents de catégorie C, est-ce qu'on ne pourrait pas identifier un lot de postes sur l'ensemble des collectivités ? » (DRH, Communauté de communes n°1, 10/12/2013)

3.2. Une adoption de la GPEC territoriale freinée par des obstacles d'ordre interne et liés aux attributs de l'IM

Trois obstacles majeurs à l'adoption d'une gestion anticipée du personnel sont avancés de façon plus ou moins explicite par les professionnels : le manque de temps et de ressources ; le déficit d'expertise, couplé à l'insuffisance de cadrage stratégique ; les attributs de la GPEC jugés inadaptés à leur réalité professionnelle.

Tout d'abord, la plupart des professionnels estiment être accaparés par un volume important de tâches opérationnelles et quotidiennes qui mobilisent l'essentiel de leurs moyens et de leur **temps de travail disponible**, au détriment d'une approche globale et prévisionnelle de la GRH. L'idée d'introduire une IM telle que la GPEC est alors perçue comme une surcharge de travail supplémentaire.

« Aujourd'hui on n'a pas le temps de prendre du recul là-dessus, mais c'est sûr qu'on aurait des choses à améliorer. » (Responsable administratif, Communauté de communes n°4, 16/12/2013) ; « On a des outils qu'on n'exploite pas faute de temps et on ne s'est pas investi totalement dans ce domaine-là. » (DRH, Communauté de communes n°9, 04/12/2013)

Cet enlisement dans la gestion quotidienne s'explique aussi par le **déficit de cadrage stratégique** de la fonction ressources humaines. Un même discours est tenu dans la plupart des collectivités locales : il s'agit de la volonté affichée des élus de maîtriser la masse salariale, suite à la raréfaction des moyens. En l'absence de politiques claires engageant les services de la collectivité sur du long terme et en raison de l'alternance des mandats, il devient difficile pour les DGS de fixer une orientation stratégique.

« Actuellement on n'est pas du tout dans une démarche de GRH prévisionnelle. Les élus sont parfois réticents parce qu'ils n'ont pas de vision de long terme. » (DGS, Communauté de communes n°4, 16/12/2013) ; « La direction est dans l'attente. C'est plus l'aspect politique qui nous freine aujourd'hui, et puis les élections quoi ! » (DRH, Communauté de communes n°2, 06/11/2013)

Ces difficultés qu'ont les professionnels à mobiliser le temps et les moyens nécessaires masquent aussi certainement des **insuffisances en matière d'expertise**. Bien sûr la plupart des professionnels ont une certaine maîtrise d'un ensemble d'outils qu'ils ont d'ores et déjà déployés dans leur organisation et qui peuvent servir de supports concrets à la mise en place d'une GPEC (organigramme et fiches de postes, par exemple). Mais au-delà de la connaissance des outils, c'est surtout la compréhension de la démarche d'anticipation véhiculée par la GPEC qui fait défaut. Les professionnels assimilent cette IM aux pratiques, sans discerner la philosophie gestionnaire qui la porte. Beaucoup en connaissent la lettre sans en percevoir l'esprit. À leurs yeux, la GPEC n'est qu'un arsenal d'outils sophistiqués apportant un surcroît de formalisme dont ils préfèrent se passer. Telle que pensée par le CDG74, la GPEC devrait au contraire permettre de distiller au sein des administrations publiques une dynamique d'anticipation et une logique de gestion préventive de l'employabilité des agents. Ainsi, les outils de mobilité et de formation pourraient favoriser la prévision des réorientations professionnelles en ciblant certains types d'emplois et la mise en place de dispositifs d'accompagnement des agents (bilan de compétences, entretien professionnel, atelier de mobilité, plan de formation) pour faciliter leur évolution. Dans les collectivités, ces outils,

quand ils existent, ne sont pas appréhendés pour l'heure dans leur visée préventive, mais plutôt dans une approche curative des problèmes, gérés dans l'instant présent : aménagement du poste de travail, mise en place d'une procédure *ad hoc* de reclassement.

« Il y a certainement des choses à faire au niveau de la GPEC, mais il faut qu'on me donne les solutions, parce qu'il y a beaucoup de réflexion là-dedans, mais qu'est-ce qu'on en fait à la fin ? » (DGS, Communauté de communes n°3, 05/11/2013)

Mal compris dans leur finalité, la démarche et les outils de GPEC sont donc perçus par les professionnels comme **inadaptés à leurs besoins de gestion** et **disproportionnés au regard de leur structure**. La plupart s'accordent pour considérer qu'il s'agit d'une IM uniquement compatible avec des organisations de taille importante. Les petites collectivités n'auraient à se préoccuper que de la gestion opérationnelle immédiate, le pilotage anticipé des ressources humaines ne devenant une priorité que pour les organisations ayant un périmètre de compétences élargi et des moyens suffisants à mobiliser sur cette action.

« J'avais suivi une formation sur la GPEC, c'était très intéressant mais beaucoup trop lourd à mettre en place. On nous a montré l'exemple de la ville de C. qui avait tout mis en place, et c'est vrai que la tâche me paraît lourde pour nous. » (DRH, Commune n°1, 18/12/2013) ; « Pour moi ça s'adresse plus à des grosses collectivités où il y a plus d'agents à gérer... » (Assistante RH, Communauté de communes n°5, 02/12/2013)

La jugeant trop impersonnelle en raison de son approche prospective englobante, certains professionnels de collectivité de petite taille excluent d'adopter la démarche GPEC, en affirmant préférer recourir à une gestion individualisée des situations professionnelles. Gérer au cas par cas et sans formalisme les questions de recrutement, d'évolution professionnelle ou de reclassement leur semble **beaucoup plus légitime** puisque cela favorise une gestion au « *feeling* », un traitement plus humain et la conception de solutions personnalisées, adaptées aux spécificités de chacun.

« On est davantage dans le traitement individualisé des personnes et du fonctionnement du service mais moins sur une vision générale de l'évolution des effectifs, des métiers. Ça marche bien comme ça parce qu'on arrive encore à connaître nos

agents. » (DRH, Communauté de communes n°9, 04/12/2013) ; « La GPEC, c'est un beau mot. On ne s'interdit pas une réflexion plus poussée mais moi, je suis très prudente. » (DRH, Commune n°9, 02/12/2013)

3.3. Une territorialisation de la GPEC avortée du fait de barrières externes ou territoriales dissuasives

Bien que l'émergence d'intérêts convergents entre les collectivités milite en faveur de l'adoption d'une GPEC à l'échelle du territoire, celle-ci est stoppée par l'existence de quatre autres barrières liées à la territorialisation : les obstacles géographiques et d'ordres institutionnels, organisationnels et en lien avec la gouvernance.

La proximité locale, souvent renforcée par le développement d'intercommunalités qui lient le destin de certaines collectivités, devrait favoriser leur rapprochement. Mais la géographie particulière du territoire, qui repose sur une topographie de reliefs montagneux, génère de **nombreux cas d'enclavement** : le découpage du territoire en plusieurs vallées qui crée de nombreuses situations de cloisonnement entre les collectivités, l'isolement des communes de montagne vis-à-vis des communes limitrophes situées en vallée. La communication, la mutualisation de services et le partage de ressources n'en sont pas facilités. Malgré la proximité spatiale, il est difficile par exemple pour une collectivité enclavée de contribuer régulièrement à des réunions d'échanges professionnels avec d'autres, ou d'envoyer l'un de ses agents participer à une session de formation ou à un atelier de mobilité organisé par le CDG74.

Au-delà de ces barrières géographiques, l'historique des relations, parfois fondées sur une véritable lutte concurrentielle en matière d'attractivité des ressources humaines, instaure une certaine « **culture du secret** » entre les collectivités. Les professionnels qui partagent un même bassin d'emplois dont les compétences disponibles se raréfient s'efforcent de se distinguer les uns des autres en déployant des dispositifs pour attirer les candidats (revalorisation du régime indemnitaire par exemple) et rechignent à échanger sur leurs pratiques de GRH. À cela s'ajoute parfois un climat de rivalité politique entre certaines communes qui conduit les élus à instiller

un « **esprit de chapelle** » au sein de leur administration, chaque collectivité s'évertuant à consolider son indépendance de gestion. Enfin, des collectivités voisines mais de tailles différentes peinent quelquefois à trouver un dénominateur commun leur permettant de dépasser le déséquilibre de leurs relations.

« Dans la vallée de l'Arve, les villes ont déjà du mal à communiquer entre elles, donc mettre en commun des pratiques avec ceux d'à côté !! » (DRH, Commune n°3, 25/11/2013) ; « En matière de recrutement, il y a la concurrence avec la ville à côté qui a une taille un peu équivalente. » (DRH, Commune n°9, 02/12/2013) ; « Ce n'est pas une demande des élus d'aller s'inspirer de ce qui se passe à côté, on préfère avoir notre fonctionnement propre à la ville. » (DRH, Commune n°7, 05/11/2013)

À l'inverse et paradoxalement, une certaine proximité institutionnelle entre les acteurs, bien qu'elle soit fondamentale pour l'adoption d'une IM au niveau d'un territoire, peut parfois représenter un frein. Par exemple, les collectivités partagent globalement des représentations négatives ou chargées de scepticisme quant au fait que la GPEC issue des grandes entreprises privées puisse être transposée à leur contexte marqué par une temporalité court-termiste liée au calendrier électoral, par des règles statutaires non centrées sur les compétences ou par des approches prévisionnelles avant tout centrées sur des critères de qualification et d'ancienneté dans la gestion des personnes. Ces représentations peuvent alors susciter des comportements de blocage face à cette IM, qui se justifient alors collectivement.

« La GPEC, il me semble que dans le public on en est plus aux prémices par rapport au privé où ils sont vraiment dans cette gestion-là. » (DRH, Commune n°1, 18/12/2013) ; « La GPEC, la mobilité des agents, j'en rêve ! Donc je ne sais pas comment vous le dire autrement, j'aimerais que les agents soient plus mobiles. (...) Mais dans le public, forcer les gens à la mobilité, c'est limite vécu comme du harcèlement. » (DRH, Commune n°6, 14/01/2014) ; « Parce que là, dans la commune, on n'anticipe qu'à court terme. » (RRH, Commune n°4, 25/11/2013)

Par ailleurs, les capacités à interagir devraient être supportées favorablement par les **mécanismes de coordination** institués à l'occasion du développement des intercommunalités. Mais celles-ci ont surtout opéré des transferts de compétences d'une collectivité à l'autre, les

partages de ressources et les mutualisations de services n'étant pas monnaie courante. Les professionnels sont globalement réticents à la mutualisation de services supports tels que les ressources humaines, d'autant qu'elle risque d'altérer des relations parfois difficiles entre collectivités de poids et de périmètre différents. De leur côté, **les mécanismes de coordination spontanés**, tels que les réseaux professionnels, **restent marginaux**. Il n'existe qu'un seul réseau RH regroupant les professionnels de la fonction de quelques collectivités gravitant autour du chef-lieu de département. Assez actif, bien ancré dans la durée, celui-ci favorise l'instauration d'une vraie coopération fondée sur une dynamique d'échanges de bonnes pratiques. Mais peu de collectivités sont concernées, les autres demeurant isolées.

« Si on impose une mutualisation, il doit y avoir des intermédiaires. On n'imagine pas qu'une communauté de communes ait l'autorité sur le service RH d'une commune. Imaginez qu'ici ce soit le cas : le maire de H. est président de la com-com, il aurait le service des RH de C. ? Alors qu'on a deux fois plus d'agents que lui ? » (DGA, Communauté de communes n°10, 09/01/2014) ; « J'ai appris qu'il y a un réseau RH au niveau d'Annecy. Mais moi je n'ai aucun contact ! C'est ce qui me manque. » (DRH, Commune n°1, 18/12/2013)

Enfin, à l'égard du CDG74 qui tente d'initier et de piloter le développement d'une GPEC de dimension territoriale, les réactions des collectivités sont ambivalentes. Pour la plupart, le CDG74 représente avant tout un prestataire de services qui apporte une aide et un appui précieux en matière de GRH. Certaines collectivités expriment à son endroit des attentes précises et réclament une offre de solutions clef en main dans divers domaines. Pour quelques autres, l'activité du CDG74 devrait s'étendre à un rôle d'animation du territoire : coordonner des actions communes, fédérer les collectivités en organisant une vie de réseau, développer des dispositifs de partages de ressources. Enfin, certaines, qui se tournent plus volontiers vers d'autres organismes comme le Centre National de la Fonction Publique Territoriale (CNFPT) ou des cabinets de conseil, ont peu d'attentes à l'égard du CDG74 qu'elles confinent à un simple rôle de diffusion d'informations légales et de gestion administrative. Le CDG74 ne semble donc

pas totalement perçu par l'ensemble des collectivités **comme la structure de gouvernance légitime d'une GPEC territoriale.**

« Il faudrait avoir un raisonnement au-delà de la commune. C'est le manque de liens et de communication avec le CDG. Il faudrait qu'il y ait un peu plus d'animation de sa part et un échange un peu plus dynamique. » (DGS, Commune n°3, 25/11/2013) ;

Le tableau 5 synthétise l'ensemble des barrières à l'adoption de l'IM territoriale identifiées dans le cadre du projet de GPEC territoriale des collectivités publiques de la Haute-Savoie.

Tableau 5 – Barrières à l'adoption de l'innovation managériale GPEC territoriale

BARRIERES INTERNES	
Manque de temps	Une mobilisation du temps disponible sur les tâches quotidiennes de gestion opérationnelle
Manque d'expertise	Une difficulté à appréhender la philosophie de la GPEC
Pas de focus stratégique IM	DGS et élus ne fournissent aucun cadrage stratégique pour la GRH
BARRIERES LIEES AUX ATTRIBUTS DE L'INNOVATION MANAGERIALE	
Manque de compatibilité	Des outils lourds à déployer et disproportionnés par rapport à la taille des organisations
Manque de légitimité	Une préférence pour la gestion informelle et le traitement individualisé des évolutions professionnelles
BARRIERES LIEES A LA TERRITORIALISATION	
Barrières géographiques	Une topographie de montagne qui isole certaines collectivités
Barrières d'ordre institutionnel	« Culture du secret » et « esprit de chapelle » nuisent à la coopération malgré l'existence d'enjeux communs
Barrières d'ordre organisationnel	Des mécanismes de coordination insuffisants : un faible engagement dans les schémas de mutualisation et des réseaux d'échanges professionnels quasi inexistantes
Barrières relatives à la gouvernance	Des attentes ambivalentes vis-à-vis du CDG Une insuffisante légitimité accordée au CDG dans son rôle de gouvernance

4. DISCUSSION

La combinaison de deux approches complémentaires, d'une part celle relative aux barrières à l'innovation et d'autre part celle de l'économie de la proximité, nous a permis de produire une grille de lecture pertinente afin d'identifier les obstacles qui dissuadent l'adoption d'une IM au niveau d'un territoire. Nos résultats contribuent aux travaux sur la GRH à dimension territoriale. Ils permettent en effet d'affiner leurs avancées en s'adossant sur un cadre d'analyse nouveau⁵. Notre étude offre également un appui aux rares travaux sur les barrières à l'innovation qui se focalisent ou intègrent les IM (Dubouloz, 2013 ; Madrid-Guijarro et *al.*, 2009 ; Wagner et *al.*, 2011). En effet, dans la lignée de ces travaux et à la différence des résultats des recherches sur les barrières à l'innovation d'ordre technologique, nos résultats confirment que les barrières internes telles que le manque de temps ou le manque d'expertise représentent des obstacles dissuasifs plus importants que le coût pour l'adoption d'une IM. Le manque d'ancrage stratégique apparaît également comme une barrière pour les IM alors qu'elle n'a, à ce jour, été identifiée que pour les innovations technologiques (Mirow et *al.*, 2008). Son rôle dissuasif a clairement été mis en lumière dans notre recherche et ceci, tant au niveau intra-organisationnel qu'au niveau inter-organisationnel. Si ce manque d'ancrage stratégique peut être accentué par la temporalité court-termiste des collectivités publiques liée notamment aux calendriers électoraux, cette barrière a préalablement été identifiée dans des entreprises privées pour l'innovation technologique.

Nos résultats confirment par ailleurs l'intérêt d'intégrer à la typologie des barrières à l'IM ses attributs ou plus précisément la perception qu'ont les acteurs de la compatibilité de l'IM pour leur organisation ou leur territoire, de sa légitimité ou de son risque (Rogers, 1995). S'ils ont souvent été introduits dans les recherches sur les déterminants à l'innovation (Damanpour, 1991), ils ont jusque-là été exclus de celles relatives aux barrières. Leur exclusion s'explique

⁵ Merci à l'un des évaluateurs anonymes pour la mise en lumière de cette contribution.

en grande partie par une certaine fidélité à la typologie des barrières initialement proposée par Piatier (1984) et qui ne distinguait que deux familles : les barrières internes et externes. Nos résultats nous conduisent à faire évoluer cette typologie et à ajouter les barrières relatives aux incompatibilités et aux risques perçus de l'IM.

De manière surprenante, les barrières externes ont difficilement été identifiées dans notre recherche. Toutefois, les difficultés pour trouver des partenaires ont leur corolaire au sein de la typologie des barrières à la territorialisation d'une IM que nous proposons sur la base des travaux de l'économie de la proximité : barrières relatives aux proximités organisationnelles (faible engagement dans des schémas de mutualisation et d'échanges) et institutionnelles (« esprit de chapelle » qui peut nuire à la coopération).

Nos résultats mettent également en évidence que la combinaison des trois proximités – géographique, institutionnelle et organisationnelle – est difficile à obtenir alors qu'elle est considérée comme garante de l'adoption d'une IM territoriale (Defélix et *al.*, 2013). En effet, chacune d'elle présente des barrières qui, pour certaines, requièrent un travail dans la durée. C'est par exemple le cas des barrières relatives à la proximité institutionnelle, telle que celle que nous nommons « l'esprit de chapelle ». Il est également intéressant de noter qu'une forte proximité institutionnelle pourrait elle-même représenter un frein lorsque la logique de similitude qui la sous-tend fait que des représentations négatives face à l'IM sont largement partagées par les membres du territoire sans un assentiment conscient. Ces représentations sociales (Moscovici, 1961), dans leur fonctions d'orientation et de justification, peuvent alors guider des comportements de blocage face à l'IM et les justifier (Abric, 2016). Ces représentations sont construites et ancrées dans la durée et ne peuvent être transformées sans du temps et sans l'intervention de facteurs tels que les communications interindividuelles et les pratiques sociales (Bonardi et Roussiau, 2014). En effet, selon ces auteurs, les représentations partagées s'actualisent collectivement au travers des relations interpersonnelles et l'échange sur ces représentations peut contribuer autant à leur maintien qu'à leur évolution. Le rôle des

dispositifs associés à la proximité organisationnelle (par exemple, réseaux d'échanges professionnels) et plus particulièrement à la gouvernance semble alors clé. Le pilotage entendu non pas dans une posture de pouvoir, mais plutôt dans une posture de traduction au sens de Akrich *et al.* (1988) peut alors être la clé des transformations des représentations sociales. Ces transformations pourront être d'autant plus profondes que des nouvelles pratiques associées à l'IM seront adoptées, l'interdépendance pratiques/représentations sociales étant largement reconnue (Bonardi et Roussiau, 2014 ; Flament, 1994). Cela met aussi en évidence que les barrières sont interdépendantes. Elles peuvent par exemple se renforcer mutuellement. Par exemple, les représentations sociales négatives face à l'IM pourront se maintenir ou s'amplifier si la gouvernance n'a pas la crédibilité et la légitimité pour jouer un de ses rôles clés, celui de traducteur. Autre exemple : au-delà d'une zone géographique semble-t-il cohérente sur le papier, des topographies particulières (barrières d'ordre géographique) accentuent les difficultés liées à la création et à l'animation de réseaux d'échanges professionnels (barrières d'ordre organisationnel) et peuvent accentuer la persistance des « esprits de chapelle » et représentations sociales chargées de scepticisme (barrières d'ordre institutionnel). Cela met en lumière les potentiels jeux de complémentarité qui s'instaurent entre les différentes dimensions de la proximité (Talbot, 2008).

Les barrières relatives à la gouvernance, notamment le manque de légitimité accordée au « pilote », expliquent donc en grande partie l'avortement prématuré du projet de GPEC territoriale. Cette barrière est accentuée par la dimension politique des organisations publiques qui impacte la manière dont elles appréhendent la territorialisation de leurs activités et des pratiques de GRH. En effet, certaines collectivités sont réticentes à mutualiser leurs moyens, du fait des clivages politiques, des particularismes locaux et des différentes formes de clientélisme encore attachées aux pratiques de GRH. La gouvernance politique a aussi des conséquences sur la configuration des pratiques de GRH : temporalité « court-termiste » de l'action publique due au calendrier électoral, difficulté à faire de la RH une question stratégique

dans l'univers public du fait de l'orientation essentiellement externe des enjeux perçus par les élus, concurrence entre certains aspects de la GPEC et les règles statutaires qui imposent des critères de qualification et d'ancienneté dans la gestion des personnes, non centrées sur les compétences et des approches prévisionnelles. La recherche de flexibilité, classique chez les organisations de petite taille, est souvent exacerbée dans des collectivités territoriales françaises, où les acteurs ont le sentiment d'être soumis à un carcan réglementaire de plus en plus contraignant et ne souhaitent pas rajouter de nouvelles contraintes managériales.

D'un point de vue théorique, plusieurs apports peuvent être soulignés à l'issue de cette recherche. Premièrement, elle contribue à l'enrichissement des travaux, encore limités, sur les IM. En effet, de manière paradoxale, alors que la littérature sur l'innovation est foisonnante et que l'IM est reconnue source de performance pour les organisations comme au niveau des territoires, les connaissances sur les facteurs qui la favorisent, la freinent ou la stoppent, restent émergentes (Damanpour et Aravind, 2012 ; Volberda et *al.*, 2013). De plus, cette littérature n'a jamais, à notre connaissance, intégré le caractère territorial de l'IM. Cet aspect a davantage été traité dans la littérature en GRH relative aux dispositifs de GRH territoriale. Mais dans ce cas, les barrières à l'adoption de ce type de dispositif ont été abordées de manière détournée (cf. tableau 3) et n'ont pas fait l'objet d'un recensement fin. Aussi, le second apport de cette recherche est d'avoir combiné ces deux approches complémentaires et d'ainsi aboutir à une grille de lecture élargie des barrières à l'adoption d'une IM territoriale. Troisièmement, selon la distinction proposée récemment par D'Este et *al.* (2012), cette recherche élargit l'étude des obstacles à l'IM aux barrières dissuasives alors que la majorité des recherches empiriques sur ce thème porte sur les barrières révélées, c'est-à-dire celles qui ont été perçues par les organisations qui sont parvenues à innover. Les barrières qui ôtent toute velléité d'innover dès la phase de décision ont largement été négligées alors qu'il semble crucial de les prendre en compte pour mieux comprendre la frilosité de certaines organisations ou certains collectifs d'organisations face à l'adoption d'IM. Nos résultats montrent que les barrières dissuasives sont

nombreuses, de nature variée et qu'elles sont de taille à faire avorter l'adoption d'une IM alors que cette IM a été identifiée comme pouvant clairement répondre aux besoins lors de la phase d'initiation.

Comme le suggèrent Keupp et *al.* (2012), nous pensons que l'approche par les barrières est davantage susceptible de conduire à des préconisations managériales. Nos résultats suggèrent que malgré la proximité géographique, les proximités institutionnelles et organisationnelles ne vont pas de soi. Aussi, l'approche politique de la gouvernance est-elle également ouverte à sa dimension cognitive pour développer des mécanismes de coordination dont des mécanismes d'intéressement (Akrich et *al.*, 1988), des structures de dialogue autour de l'IM pour développer un langage commun autour d'objectifs partagés et une capacité durable à collaborer. Un des objectifs est de créer une masse critique d'acteurs du territoire qui baissent la garde des résistances, se mobilisent autour du projet et deviennent des porte-paroles convaincus et convaincants. Cela pourra permettre l'adoption des premières pratiques managériales associées à l'IM, les pratiques mises en usage pouvant avoir un effet favorable sur l'évolution des représentations sociales qui, pour certaines, conduisent à des comportements de résistance. Notre recherche a permis au CDG74 de prendre conscience que l'animation territoriale était cruciale pour lancer ce type de projet. Ainsi, une phase de réflexion est aujourd'hui menée au sein du CDG74 sur la constitution de réseaux professionnels, de groupes de travail sur la mutualisation et le développement de mesures et dispositifs de GRH au niveau du territoire.

Cette recherche, menée au sein d'un seul territoire, au contexte spécifique, souffre de plusieurs limites. Tout d'abord, nos entretiens se sont déroulés lors d'une période pré-électorale propice à l'inertie qui, pour sa part, est contraire à l'innovation. Des travaux complémentaires dans un environnement stabilisé et dans d'autres territoires permettront de renforcer nos résultats, la grille d'analyse que nous proposons pouvant être facilement transposée dans d'autres contextes. Une autre limite de notre étude est d'avoir testé notre grille d'analyse des barrières liées à la territorialisation auprès de collectivités publiques, sur un territoire administrativement délimité,

celles-ci étant peu familiarisées avec les pratiques d'interactions inter-organisationnelles. Un prolongement intéressant serait de la mobiliser dans le cadre de différentes configurations territoriales, plus ou moins prescrites et/ou construites (Raulet-Croset, 2008), telles que des réseaux d'entreprises construits autour d'une firme pivot, des organisations conjointes (Defélix et Picq, 2013), en tenant compte des niveaux d'expérience préalables plus ou moins forts des dynamiques coopératives.

BIBLIOGRAPHIE

- Abric J.-C. (2016), *Pratiques sociales et représentations*, PUF.
- Akrich M., Callon M. et Latour B. (1988), « À quoi tient le succès des innovations. Premier épisode : l'art de l'intéressement, Deuxième épisode : l'art de choisir les bons porte-parole », *Gérer et comprendre, Annale des Mines.*, vol. 11&12, p. 4-17 et 14-29.
- Alter N. (2010), *L'innovation ordinaire*, PUF.
- Armbruster H., Bikfalvi A., Kinkel S. et Lay G. (2008), « Organizational Innovation: The challenge of Measuring Non-technical Innovation in Large-Scale Surveys », *Technovation*, vol. 28, n° 10, p. 644-657.
- Arnaud N., Fauvy S. et Nekka H. (2013), « La difficile institutionnalisation d'une GRH territoriale. Une étude de cas exploratoire », *Revue Française de Gestion*, vol. 2, n° 231, p. 15-33.
- Birkinshaw J., Hamel G. et Mol M.J. (2008), « Management Innovation », *Academy of Management Review*, vol. 33, n° 4, p. 825-845.
- Bonardi C. et Roussiau N. (2014), *Les représentations sociales*, Dunod.
- Bories-Azeau I. et Loubès A. (2009), « Les maisons de l'emploi : un dispositif au cœur de la GTRH ? », *20ème Congrès de l'AGRH*.
- Bories-Azeau I. et Loubès A. (2013), « L'évaluation des dispositifs de GPEC à l'échelle territoriale : vers un renouvellement des pratiques ? », *Management & Avenir*, vol. 1, n° 59, p. 157-175.
- Bories-Azeau I., Loubes A. et Ndiaye P. (2011), « Construction d'une proximité territoriale : quels enjeux en termes de GPEC ? », *22ème Congrès AGRH*.
- Calamel L., Defélix C., Mazzilli I. et Retour D. (2011), « Les pôles de compétitivité : un point de rupture pour la GRH traditionnelle ? Une analyse des dispositifs RH au sein des 12 pôles de la région Rhône-Alpes », *Management & Avenir*, vol. 1, n° 41, p. 175-193.
- Carassus D., Favoreu C., Gardey D. et Maurel C. (2014), « Les déterminants de l'adoption et de la mise en œuvre d'un management par la performance : application aux collectivités locales françaises », *Finance Contrôle Stratégie*, vol. 17, n° 1.
- Chabault D. (2013), « Du design organisationnel aux pratiques managériales : le cluster à la source d'innovations managériales », *Revue Française de Gestion*, vol. 6, n° 235, p. 149-160.
- Charreire-Petit S. et Durieux F. (2007), « Explorer et tester : les deux voies de la recherche », in R.-A. Thiétard (éds.), *Méthodes de recherche en management*, Dunod.
- Colle R., Culié J.-D., Defélix C., Hatt F. et Rapiou M.-T. (2009), « Quelle GRH pour les pôles de compétitivité ? », *Revue Française de Gestion*, n° 190, p. 143-161.
- D'Este P., Iammarino S., Savona M. et von Tunzelmann N. (2012), « What Hampers Innovation? Revealed Barriers Versus Deterring Barriers », *Research Policy*, vol. 41, n° 2, p. 482-488.
- Damanpour F. (1991), « Organizational Innovation: A Meta-analysis of Effects of Determinants and Moderators », *Academy of Management Journal*, vol. 34, n° 3, p. 555-590.
- Damanpour F. et Aravind D. (2012), « Managerial Innovation: Conceptions, Processes, and Antecedents », *Management & Organization Review*, vol. 8, n° 2, p. 423-454.

- Damanpour F. et Schneider M. (2006), « Phases of the Adoption of Innovation in Organizations: Effects of Environment, Organization and Top Managers », *British Journal of Management*, vol. 17, n° 3, p. 215-236.
- Damanpour F. et Schneider M. (2009), « Characteristics of Innovation and Innovation Adoption in Public Organizations: Assessing the Role of Managers », *Journal of Public Administration Research & Theory*, vol. 19, n° 3, p. 495-522.
- Damanpour F., Walker R.M. et Avellaneda C.N. (2009), « Combinative Effects of Innovation Types and Organizational Performance: A Longitudinal Study of Service Organizations », *Journal of Management Studies*, vol. 46, n° 4, p. 650-675.
- David A. (1996), « Structure et dynamique des innovations managériales », *AIMS*, p. 1-29.
- Defélix C., Dégruel M., Le Boulaire M. et Retour D. (2013), « Élargir la gestion des ressources humaines aux dimensions du territoire : quelles réalités derrière les discours ? », *Management & Avenir*, n° 59, p. 120-138.
- Defélix C., Dubois M. et Retour D. (1997), « GPEC : une gestion prévisionnelle en crise », in M. Tremblay et B. Sire. (éds.), *GRH face à la crise : GRH en crise ?*, Presses HEC.
- Defélix C. et Picq T. (2013), « De l'entreprise étendue à la « gestion des compétences étendue » : enjeux et pratiques en pôles de compétitivité », *@GRH*, vol. 2, n° 7, p. 41-66.
- Dietrich A. et Parlier M. (2007), « Les accords de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences : une technologie visible », *Revue de Gestion des Ressources Humaines*, vol. 66, p. 30-42.
- Dubouloz S. (2013), « Les barrières à l'innovation organisationnelle : le cas du Lean Management », *Management International*, vol. 17, n° 4, p. 121-144.
- Dubrion B. (2011), « GPEC territoriale et évaluation du travail : essai d'analyse », *Gestion 2000*, n° 28, p. 77-91.
- Eisenhardt K.M. (1989), « Building Theories from Case Study Research », *Academy of Management Review*, vol. 14, n° 4, p. 532-550.
- Everaere C. et Glée C. (2014), « Une GPEC territoriale ? De l'outil de gestion à l'institutionnalisation d'une nouvelle forme de GRH », *Management & Avenir*, n° 73, p. 73-91.
- Flament C. (1994), « Structure, dynamique et transformation des représentations sociales », in J.-C. Abric (éds.), *Pratiques sociales et représentations*, PUF.
- Galia F. et Legros D. (2004), « Complementarities Between Obstacles to Innovation: Evidence from France », *Research Policy*, vol. 33, p. 1185-1199.
- Garcia R. et Calantone R. (2002), « A Critical Look at Technological Innovation Typology and Innovativeness Terminology: A Literature Review », *Journal of Product Innovation Management*, vol. 19, p. 110-132.
- Gilbert P. et Parlier M. (2000), « La gestion prévisionnelle des ressources humaines : de la gestion prévisionnelle de l'emploi à la gestion par les compétences », in D. Weiss (éds.), *Ressources humaines*, Éditions d'Organisation.
- Hadjimanolis A. (1999), « Barriers to Innovation for SMEs in a Small Less Developed Country (Cyprus) », *Technovation*, vol. 19, p. 561-570.
- Hatchuel A. et David A. (2007), « From Actionable Knowledge to Universal Theory in Management Research », in A.B. Shani, S. Albers Mohrman, W.A. Pasmore, B. Stymne et N. Adler (éds.), *Handbook of Collaborative Management Research*, SAGE Publications Inc.
- Hatchuel A. et Weil B. (1992), *L'expert et le système*, Economica.
- Hlady Rispal M. (2002), *La méthode des cas : application à la recherche en gestion*, De Boeck.
- Jouvenot C. et Parlier M. (2012), « La constitution d'un acteur collectif, condition d'une gpec territoriale », in *Créativité et innovation dans les territoires : une stratégie d'avenir ?*, Céreq 5ème université d'été.
- Keupp M.M., Palmié M. et Gassmann O. (2012), « The Strategic Management of Innovation: A Systematic Review and Paths for Future Research », *International Journal of Management Reviews*, vol. 14, n° 4, p. 367-488.

- Le Roy F., Robert M. et Giuliani P. (2013), « L'innovation managériale », *Revue Française de Gestion*, n° 235.
- Loubes A. et Bories-Azeau I. (2012), « La gpec élargie au territoire : quelles interfaces ? », *23ème Congrès de l'AGRH*.
- Madrid-Guijarro A., Garcia D. et Van Auken H. (2009), « Barriers to Innovation among Spanish Manufacturing SMEs », *Journal of Small Business Management*, vol. 47, n° 4, p. 465-488.
- Mamman B.A. (2009), « From Management Innovation to Management Practice », *International Journal of Organizational Innovation*, vol. 2, n° 2, p. 22-60.
- Mazzili I. (2008), « Une gestion des ressources humaines à l'interface des organisations : vers une GRH territoriale ? », *19ème Congrès de l'AGRH*.
- Mazzili I. et Pichault F. (2014), « La construction des dispositifs de GRH territoriale : grille d'analyse et modalités du processus de traduction », *Management International*, vol. 19, n° 3, p. 31-46.
- Miles M.B. et Huberman M.A. (2003), *Analyses des données qualitatives*, De Boeck.
- Mirow C., Hoelzle K. et Gemuenden H.G. (2008), « The Ambidextrous Organization in Practice : Barriers to Innovation within Research and Development », *Academy of Management Annual Meeting Proceedings*, p. 1-6.
- Moscovici S. (1961), *La psychanalyse, son image et son public*, PUF.
- Oiry E., Bellini S., Fayolle J., Fleury N., Fredy Planchot A., Kahmann M., Grimand A., Laval F., Le Guellec T., Lejeune J.-F., Malaquin M., Martin F., Remond A. et Vincent S. (2013), « La GPEC : de la loi aux pratiques RH, identification de quatre idéaux-types », *Gérer et comprendre*, vol. 2, n° 112, p. 4-16.
- Pecqueur B. et Zimmermann J.-B. (2004), « Introduction. Les fondements d'une économie de proximités », in B. Pecqueur et J.-B. Zimmermann, (eds), *Économie de Proximités*, Hermès, Lavoisier.
- Piatier A. (1984), *Barriers to Innovation*, Frances Pinter.
- Raulet-Croset N. (2008), « La dimension territoriale des situations de gestion », *Revue Française de Gestion*, n° 184, p. 137-150.
- Rogers E. (1995), *Diffusion of Innovations*, Free Press.
- Scozzi B. et Garavelli C. (2005), « Methods for Modeling and Supporting Innovation Processes in SMEs », *European Journal of Innovation Management*, vol. 8, n° 1, p. 120-137.
- Segarra-Blasco A. et Garcia-Quevedo J. (2008), « Barriers to Innovation and Public Policy in Catalonia », *International Entrepreneurship Management Journal*, vol. 4, p. 431-451.
- Talbot D. (2008), « Les institutions créatrices de proximités », *Revue d'Économie Régionale et Urbaine*, n° 3, p. 289-310.
- Talbot D. (2010), « La dimension politique dans l'approche de la proximité », *Géographie, Économie, Société*, vol. 12, n° 2, p. 125-144.
- Thierry D. et Sauret C. (1993), *La gestion prévisionnelle et préventive des emplois et des compétences*, L'Harmattan.
- Tornatzky L. et Fleischer M. (1990), *The process of technological innovation*, Lexington Books.
- Tourigny D. et Le C. (2004), « Impediments to Innovation Faced by Canadian Manufacturing Firms », *Economics of Innovation & New Technology*, vol. 13, n° 3, p. 217-250.
- Van de Ven A.H. et Rogers E.M. (1988), « Innovation and Organizations: Critical Perspectives », *Communication Research*, vol. 15, p. 632-651.
- Volberda H.W., Van Den Bosch F.A.J. et Heij, C.V. (2013), « Management Innovation: Management as Fertile Ground for Innovation », *European Management Review*, vol. 10, n° 1, p. 1-15.
- Wagner H.T., Morton S.C., Dainty A.R.J. et Burns N.D. (2011), « Path Dependent Constraints on Innovation Programmes in Production and Operations Management », *International Journal of Production Research*, vol. 49, n° 11, p. 3069-3085.
- Zimmermann J.-B. (2008), « Le territoire dans l'analyse économique. Proximité géographique et proximité organisée », *Revue Française de Gestion*, n° 184, p. 105-118.