

## Les ateliers d'Aravis

### Atelier n°3 : GPECT et dynamique territoriale

Stéphane Michun  
ART-Dev, centre régional associé Céreq  
[Stephane.Michun@univ-montp3.fr](mailto:Stephane.Michun@univ-montp3.fr)

#### Une nécessaire réflexion sur les conditions d'usage de la GPEC

De par ses qualités intrinsèques et la promotion dont elle bénéficie depuis de nombreuses années, la GPEC aurait dû massivement s'imposer, et ce sans recourir à une quelconque obligation de négocier. Il faut croire que les conditions d'usage de la GPEC sont plus complexes qu'il n'y paraît. Laissons de côté les explications du type « usine à gaz » qui ont une certaine pertinence mais qui concernent essentiellement les petites structures et pour lesquelles il existe des éléments de solution (*cf.* les démarches menées dans le bâtiment ou le sanitaire et social, par exemple). Insistons plutôt sur les explications de nature plus stratégique. A court terme, la gestion prévisionnelle est porteuse de coûts financiers et sociaux, sans compter qu'elle est chronophage. Bien menée, elle n'est pas neutre relativement à la conduite de l'entreprise et aux relations sociales. Elle ne se ramène pas à un simple exercice d'anticipation et/ou de prospective confié de façon exogène à des professionnels. Elle suppose des engagements, de la direction, des représentants du personnel, des salariés eux-mêmes. Ces engagements, s'ils ne relèvent pas seulement de la rhétorique du dialogue social, offrent de puissants leviers d'action collective mais limitent, dans le même temps, les marges de manœuvre stratégique de l'entreprise. En liant de façon forte et visible la GRH et les choix stratégiques de l'entreprise, la direction alimente des espoirs chez certains salariés et des craintes chez d'autres qui, à l'extrême, peuvent se sentir sacrifiés irrémédiablement. En abordant de front la question des carrières, elle peut nourrir des conflits ou des blocages, surtout si l'encadrement intermédiaire ne s'empare pas de la démarche de GPEC, de ses méthodes et de ses résultats.

Un questionnement analogue peut être mené pour le territoire. On peut même affirmer qu'une réflexion sur les conditions d'usage est cruciale pour la GPEC territoriale pour au moins deux raisons. D'une part, certains territoires ne sont, pour reprendre une expression chère aux économistes, que des "fictions légales" voire des « coquilles vides » sans identité (économique, sociale, historique) particulière. D'autre part, un territoire n'est pas une organisation hiérarchique susceptible d'imposer une stratégie aux diverses parties prenantes et de gérer « ses » ressources humaines. Un territoire est au mieux un réseau d'acteurs (ayant chacun leurs propres objectifs et leurs modes de fonctionnement) acceptant, dans tel ou tel domaine et sous certaines conditions, le leadership de l'un d'entre eux. Ajoutons que ce réseau d'acteurs ne peut que réguler, réorienter à la marge des flux de ressources humaines : il n'a ni l'autorité, ni les moyens de gérer ces flux de qualifications et de compétences. En amont, ces qualifications se construisent dans le cadre d'un système de formation initiale dont

la dynamique est largement a-territoriale (les diplômes, les ouvertures et les fermetures de classes mais aussi les critères de sélection et d'orientation ne sont pas, sauf exception, élaborés au niveau local). De même, les acteurs territoriaux sont, en dépit de certaines politiques d'attractivité, acculés à réguler *ex post* les flux migratoires plutôt que de gérer *ex ante* l'évolution de la population locale. Pour le reste, les entreprises n'abdiquent pas facilement leurs prérogatives en matière de GRH, sûres de disposer, elles, de leviers d'action puissants pour gérer les ressources humaines et marquer de leur empreinte la relation salariale.

### **Une organisation territoriale ambivalente**

L'organisation territoriale paraît en tout cas bien complexe. Les acteurs présents sur le territoire sont nombreux et beaucoup portent avant tout une logique de déclinaison sur l'espace local de politiques et de pratiques décidées ailleurs. Le territoire n'est ici qu'un support et, difficulté supplémentaire, les découpages retenus par l'état, le conseil régional, les départements et l'union européenne mais aussi les chambres consulaires et les organisations professionnelles ne coïncident pas toujours (même si en Rhône-Alpes, des efforts louables ont été accomplis). Il en résulte certes une densification des professions liées au développement territorial, densification *a priori* favorable à la mise en œuvre efficace d'une GPEC territoriale, mais aussi parfois une cacophonie, un enchevêtrement de compétences, de structures et de projets. Au final, se superposent tant bien que mal des espaces politiques (terrain de jeu par excellence des élus et des techniciens), des espaces ressources (espaces sur lesquels les chambres consulaires mais aussi des maisons de l'entreprise essaient de proposer des services diversifiés aux entrepreneurs, tout en concourant à l'aménagement du territoire) et des espaces vécus (celui de la population et des associations, celui des représentations symboliques également). D'où l'importance d'un acteur fédérateur qui se porte garant de la construction de nouvelles complémentarités et de nouvelles logiques de subsidiarité et engage éventuellement les autres dans la voie d'une contractualisation. Une bonne ingénierie territoriale, pour essentielle qu'elle soit, ne suffit donc pas. La réussite d'une GPEC territoriale dépend tout autant de la variété des acteurs en présence, de leur capacité à dégager une vision commune du territoire, de leur volonté de se coordonner sur de projets clairement identifiés et de la durabilité de leurs engagements, au-delà des seules bonnes volontés individuelles. Les études de cas qui nous étaient proposées ont illustré à merveille la difficulté de cette entreprise et les nombreux écueils qui ne manquent pas de se présenter.

Au-delà de l'architecture institutionnelle, c'est donc un territoire qui est à (re)découvrir dans toute sa complexité ! L'exercice n'est pas des plus faciles. Les territoires sont trop souvent figés dans une carte alors même qu'une partie de la population et des entreprises fait preuve d'un indéniable nomadisme. Certains diagnostics sont trop normés ou trop "neutres" pour être réellement utiles. D'autres font l'impasse sur les réseaux d'acteurs susceptibles d'être mobilisés, sur les attentes, contraintes et modalités de fonctionnement des uns et des autres. Qu'est-ce qui distingue "mon" territoire de territoires proches, que cette proximité soit pensée en termes géographiques, économiques, sociaux ou culturels ? La réponse ne va pas de soi. Certains diagnostics, bien que volumineux, sont en réalité assez secs sur cette question. Insistons sur le fait que la qualité de ces diagnostics ne dépend pas seulement du

professionnalisme des techniciens ou des consultants chargés de leur rédaction. Elle varie fortement selon la mobilisation et la culture professionnelle des décideurs impliqués et leur capacité à construire des objectifs partagés et localement incarnés. La convergence stratégique des différentes parties prenantes, quand elle n'est pas un vœu pieux, est un préalable à un diagnostic réussi et efficace, bien plus qu'un résultat de ce dernier. Quoi qu'il en soit, cela interroge les modalités de la prise de décision dans les territoires.

### **Des prises de décision relevant d'une « anarchie organisée »?**

Selon la logique cartésienne, - face à un problème identifié, circonscrit et formalisé -, les décideurs élaborent rationnellement une solution adéquate. Voici le problème, cherchons la solution ! En réalité, dans de nombreux cas, le processus de décision réel s'écarte, et c'est heureux, de ce modèle par trop rationnel. Combien de fois ne cherche-t-on pas plutôt à mettre en concordance des solutions préexistantes avec des problèmes plus ou moins bien posés ? On peut « trouver » des problèmes parce qu'on détient une solution (à quels problèmes la GPEC pourrait-elle bien répondre ?). On peut prendre une décision, non parce qu'on a un problème, mais parce qu'on a une opportunité (l'obtention un peu inespérée d'un financement par exemple). On peut opter pour une solution même si elle ne répond pas au problème soulevé (développer la formation alors que ce sont les conditions d'emploi qui posent problème). Aucun environnement n'échappe totalement à ce type de prise de décision mais certaines organisations sont plus particulièrement concernées. Ces « anarchies organisées » présentent les traits suivants :

- ✓ les parties prenantes sont potentiellement nombreuses : leur degré de participation fluctue considérablement et elles consacrent une partie significative de leur temps à naviguer de comité en comité ;
- ✓ les objectifs sont multiples, imprécis et n'entraînent pas tous l'assentiment de toutes les parties prenantes ;
- ✓ les membres, de statuts souvent très divers, participent de façon intermittente et plus ou moins active aux différentes prises de décision qui affectent l'ensemble de l'organisation ;
- ✓ les services rendus nécessitent un processus de production long et complexe et les bénéficiaires de ces services doivent participer activement à leur production (servuction) ;
- ✓ la majeure partie du personnel est en contact direct avec les clients (ou usagers) et les divers partenaires sans qu'il soit possible et réaliste d'assumer une supervision constante des tâches effectuées.

A l'évidence, nombre de techniciens du développement territorial sont confrontés à de telles situations. Ceci étant dit, la référence aux travaux sur les anarchies organisées ne doit pas laisser penser que les territoires correspondraient parfaitement à ce "modèle". Les territoires

en présentent certains traits, voilà tout. L'heuristique des anarchies organisées nous invite en fait à abandonner une vision trop instrumentale, apaisée et cohésive de la GPEC territoriale. Elle nous renseigne par exemple sur le délicat positionnement des techniciens face à un contexte à la fois contraignant (du fait des initiatives et du contrôle des élus, des obligations, règles et procédures associées aux différents dispositifs et financements mobilisés, des objectifs et temporalités des différents partenaires, etc.) et, paradoxalement, faiblement structurant sur la durée (multiplication des hésitations et des « interdictions » tacites, faiblesse relative des orientations positives, etc.).

On touche là au caractère ambivalent de l'organisation territoriale, arène où se développe sur l'avant-scène toute une rhétorique et un appareillage imposant et formalisé de gestion de projets alors que, dans les soubassements, des dynamiques d'acteurs se cherchent, s'expérimentent, se renforcent ou se délitent au gré des occasions et des problèmes qui se présentent, des velléités d'altruisme et des réflexes "corporatistes". Cette ambivalence peut donc tout autant alimenter les hésitations et les replis des uns et des autres que la plasticité et l'originalité des actions collectives relevant d'une GPEC territoriale.

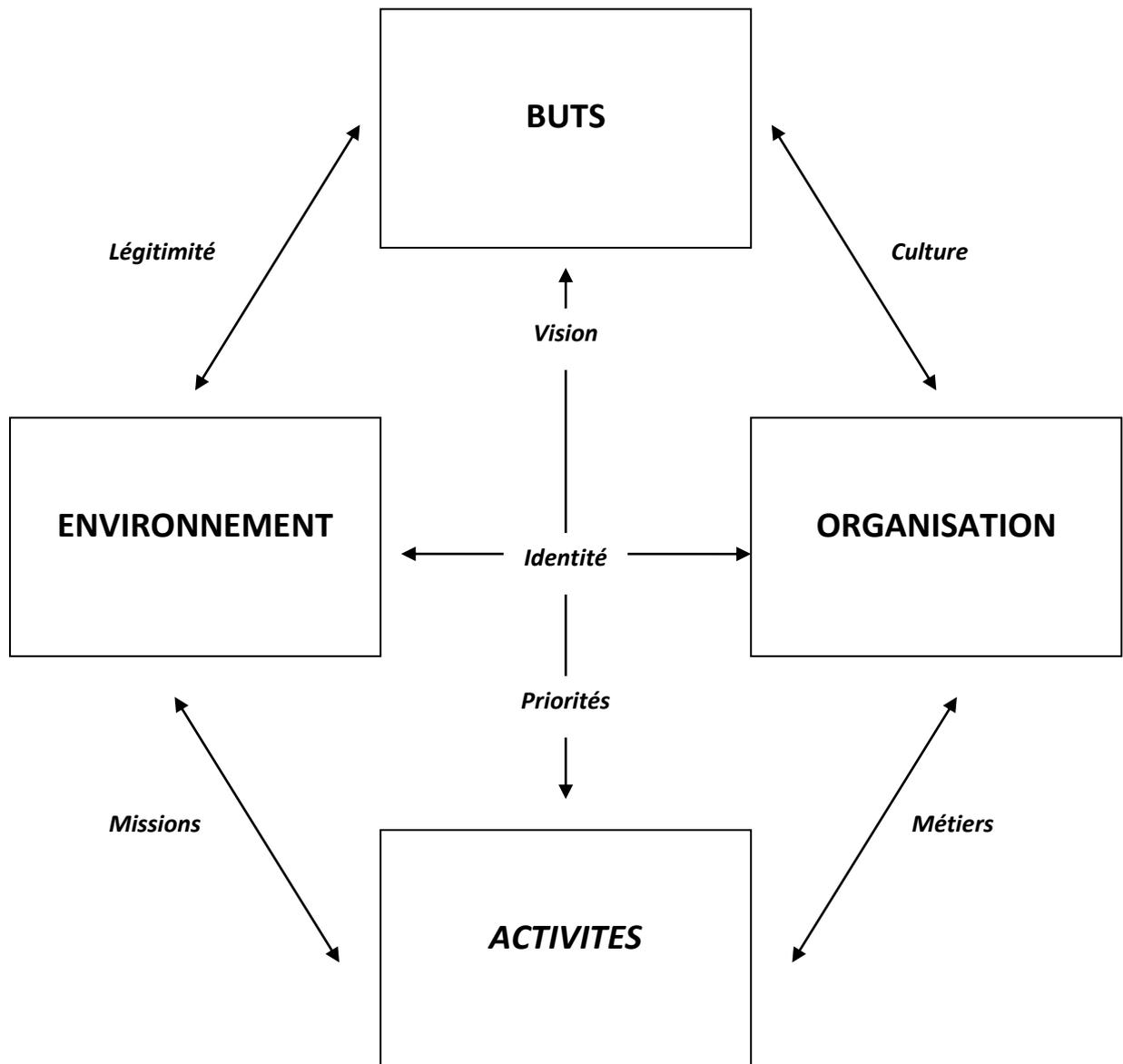
### **Une proposition de grille d'analyse**

Afin d'éclairer leur fonctionnement et les difficultés auxquelles ils doivent faire face, nous proposons une grille d'analyse des territoires conçus comme des organisations à part entière (des organisations non hiérarchiques et toujours à la merci d'un processus de fragmentation, mais des organisations tout de même). Cette grille nous conduira à analyser les territoires comme des organisations tiraillées par plusieurs tensions que leurs membres, permanents ou occasionnels, doivent apprendre à gérer. Elle porte sur le système stratégique du territoire qui, comme toute organisation, repose sur quatre piliers interactifs : les buts poursuivis, les caractéristiques de l'organisation, les activités et, enfin, l'environnement.

### **Les buts**

Les buts, tout d'abord, sont loin d'être faciles à établir, ne serait ce qu'en raison de la diversité des acteurs en présence. Le caractère relativement « démocratique » des structures ou des groupes de travail présente, certes, des intérêts évidents (effets de participation, de surveillance mutuelle et de cohésion en interne, instauration *a priori* plus facile de relations de confiance en externe) mais aussi des désavantages en termes de coûts de décision et de délégation. Plus encore, les préférences et les buts des acteurs ne sont pas déterminés une fois pour toutes. Ils s'élaborent, se précisent, évoluent, s'oublient ou se redécouvrent dans et par l'action. C'est ainsi aussi que le changement devient possible.

## Une grille d'analyse de l'organisation territoriale



Source : MARCHESNAY M. (2004), *Management stratégique*, Les éditions de l'ADREG.

## **L'environnement**

L'environnement des acteurs territoriaux n'est pas non plus des plus simples et la légitimité de leur action doit en permanence être réaffirmée et démontrée. Les techniciens doivent par ailleurs constamment basculer de l'espace politique à l'espace ressource ou bien encore à l'espace vécu. Et puis, on ne part pas de zéro. De gré ou de force, il faut s'inscrire dans des réseaux d'acteurs préexistants et dans une trajectoire du territoire, trajectoire qui délimite fortement le champ des possibles, en termes de questionnements pertinents, d'outils à mobiliser et de réponses à apporter.

## **L'organisation**

L'organisation, quant à elle, doit être analysée à deux niveaux : celui des membres, d'une part, celui des tâches à accomplir, d'autre part. L'organisation territoriale ne constitue pas un ensemble unifié et hiérarchisé. C'est encore moins un instrument passif pour la mise en œuvre de politiques territoriales ou territorialisées. L'organisation territoriale est avant tout le lieu de phénomènes d'apprentissage indispensables pour faire face à l'interdépendance stratégique des acteurs en présence et au besoin d'ajustement et de coordination des initiatives. Sa gouvernance est nécessairement problématique. Les techniciens ont dès lors la lourde charge de gérer des projets qui ont chacun leur intérêt et leur cohérence mais aussi d'animer le territoire afin de maintenir en tension les partenaires et de les faire converger autour d'une vision commune. Encore faut-il que la diversité de leurs activités et que le temps passer à élaborer et faire vivre cette infrastructure "invisible" soient reconnus et valorisés par leurs employeurs et/ou les élus. La gouvernance de ce système territorial est d'ailleurs bien meilleure si émergent des binômes efficaces entre techniciens et décideurs.

## **Les services rendus**

Le dernier pilier du système stratégique, celui des activités, correspond à l'ensemble des services offerts. Une vision claire et partagée du territoire et de son avenir permet de poser des priorités quant aux services à rendre aux entreprises et à la population. Nous avons vu lors des différents ateliers que les services rendus dans le cadre d'une GPEC territoriale sont *a priori* extrêmement diversifiés. Pour en rester aux actions en direction des entreprises, il peut s'agir d'accompagner un redéploiement stratégique, de contribuer à réduire la dépendance des PME à la conjoncture ou à un donneur d'ordres, d'initier ou de dynamiser des réseaux d'entreprises, de favoriser des mobilité professionnelles, de partager des ressources humaines ou bien encore d'améliorer l'attractivité des métiers, le dialogue social ou les conditions de travail. Quelle que soit leur ampleur, il est crucial de faire connaître ces initiatives, d'en révéler le caractère collectif, d'en expliciter les attendus et de réfléchir à leur évolution voire à leur éventuelle démultiplication. C'est à la fois l'aiguillon du partenariat et de l'innovation et le meilleur moyen de nourrir une mémoire institutionnelle qui dépasse les personnes.

\*\*\*

\*

Au final, les études de cas qui nous ont été proposées ont permis de pointer un certain nombre de difficultés récurrentes en matière de GPEC territoriale. Il ne va pas de soi en effet d'assurer la gouvernance d'une organisation aussi décentralisée et instable qu'un territoire. Mais ces études de cas nous ont aussi fait entrevoir des pistes d'amélioration. L'organisation territoriale, toujours menacée par des forces centrifuges, doit s'appuyer sur une vision claire et partagée plutôt que sur des objectifs généraux peu mobilisateurs. Cette vision a vocation à "envelopper" les différents projets associés à la GPEC territoriale, à les resituer dans une perspective globale, mais elle doit déjà s'exprimer très en amont, au moment du diagnostic nécessairement orienté autour duquel pourront converger les croyances, les intérêts et les actions. Cette vision peut également favoriser un ordonnancement de l'action, légitimer une redistribution ou une réorganisation des capacités d'action sur le territoire et nourrir un double mouvement de professionnalisation des acteurs et de capitalisation des expériences. Les ateliers suivants permettront probablement de repérer les éléments de méthode correspondants.