



Développement territorial et qualifications : questions de méthode

OLIVIER LIAROUTZOS -
DIRECTEUR DE L'OBSERVATOIRE
RÉGIONAL DES MÉTIERS

L'accès à l'offre de formation et à l'offre d'emploi ne se raisonne plus comme un ajustement entre fabrication de compétences et besoins d'une activité économique. Les critiques adressées à cette logique de « l'adéquation », reposant sur la représentation d'un stock de ressources humaines adaptables aux exigences de projections plus ou moins maîtrisées, ne sont pas récentes. Elles portent à la fois sur la dimension qualitative de cette logique, visant au rapprochement idéal entre contenu de formation et contenu du travail, et sur sa dimension quantitative, visant à une maîtrise des flux de formés selon les demandes de main-d'œuvre.

Depuis vingt ans (TANGUY, 1986), ces critiques ont fait leur chemin grâce à la recherche de solutions aux problèmes d'insertion professionnelle. Une préoccupation qui a pris de l'ampleur vu la persistance de ces problèmes et les responsabilités croissantes des collectivités locales dans ce domaine. Pour autant, le bilan de l'expertise de la relation formation-emploi fait ressortir que « la question d'un référentiel d'action commun, alternatif à l'adéquation, et permettant de combiner les

visées d'équité dans l'accès à la formation, les impératifs d'emploi, les objectifs d'aménagement du territoire, celle des schémas d'analyse théorique qui l'accompagnent, restent irrésolues » (MÉHAUT, 2001).

Précisément, est-ce que les étapes récentes de la décentralisation et l'acuité des problématiques territoriales, à plus forte raison sous des formes inédites comme les pôles de compétitivité, ne fournissent pas l'occasion de chercher de nouvelles grilles de lecture ? Est-ce que ce contexte n'autorise pas à imaginer que la relation entre la formation et l'emploi pourrait s'exprimer dans sa complétude au sein d'un espace plus réduit, ou tout simplement autre, que le territoire national ? Un espace où il serait envisageable d'embrasser l'ensemble des indicateurs et des mouvements qui fondent la complexité de cette relation.

Cette vision contient sa part d'illusion, mais la montée en puissance de la demande sociale territoriale à laquelle est soumise l'expertise formation-emploi justifie cette posture. Cette expertise concerne l'identification d'enjeux relatifs aux



Développement territorial et qualifications : questions de méthode

qualifications sur un bassin d'emploi, un département, une région ou tout autre espace géographique (VIAL/2, 2005). Il s'agit d'une mise en perspective dont la finalité est l'aide à la décision et à l'action des pouvoirs publics et des partenaires sociaux mobilisés dans l'optimisation des accès à la formation et à l'emploi sur les territoires (BERTRAND, HILLAU, RICHARD, 2003).

LA QUALITÉ DE VIE AU CŒUR DE LA RELATION ENTRE FORMATION ET EMPLOI

L'espace régional ou le bassin d'emploi révèlent à l'observateur divers facteurs qui interfèrent sur la relation entre formation et emploi sans en faire, a priori, intrinsèquement partie. Si l'on ne sait pas encore comment ces facteurs font système, il est important déjà de les repérer. Pour aller à la recherche de ces multiples facettes de la relation entre formation et emploi, il est intéressant de considérer comme un déterminant l'aspiration à la qualité de vie de tout individu, quel que soit son âge et sa position sociale. Le retour, en suivant ce fil conducteur, sur des travaux récents de l'ORM permet de replacer au premier plan des faits relatifs à la relation qu'entretiennent les populations avec leurs territoires.

La région PACA dispose d'un patrimoine naturel très appréciable : un climat doux et une géographie diversifiée (littoral, arrière-pays, montagne). La qualité de vie propre à cette configuration se traduit par une attractivité que confirme une croissance démographique due davantage au solde

migratoire qu'au solde naturel et par un attachement des populations à leurs territoires dont, finalement, témoigne l'excédent des arrivées sur les départs (OGER, 2007). Ces propriétés de la région ont un effet direct sur les modes d'accès à la formation et à l'emploi. Ainsi, il est important d'identifier les niveaux de qualification des personnes entrant dans la région et le type d'emplois pourvus. Cependant, il n'est pas coutumier d'aller au-delà de cette observation en plaçant la recherche de la qualité de vie – que celle-ci soit volontariste, jouant sur les mobilités, ou passive, visant au statu quo et à la sédentarité – au centre des exercices d'anticipation qui tentent de mieux cerner les besoins de qualification.

La préservation du patrimoine naturel de la région, premier facteur de qualité de vie, constitue un enjeu économique déterminant dont les répercussions sur l'emploi restent mal appréciées. Si l'acteur politique n'est pas dépourvu d'ambitions concernant l'adaptation et le développement des activités de l'agriculture, du tourisme et de l'environnement, la stabilisation de ces ambitions et leur rapprochement avec les intérêts des professionnels des secteurs concernés restent hypothétiques. Les premières approches cherchant à organiser les questionnements relatifs à la formation et à l'emploi dans ces secteurs mettent l'accent sur divers décalages, voire des antagonismes, entre les orientations des pouvoirs publics, les stratégies des acteurs économiques et les attentes des catégories de publics, qui méritent d'être mieux connus.

LE CADRE DE VIE FACTEUR DE DÉVELOPPEMENT ?

L'agriculture (45 000 emplois en PACA) est confrontée à un déficit de chefs d'exploitation, tandis que la stabilisation de l'emploi salarié reste un objectif difficile à atteindre compte tenu du caractère saisonnier des activités dominantes (viticulture, arboriculture, maraîchage et horticulture). Cette fragilisation du secteur, qui à terme peut compromettre une organisation maîtrisée des espaces ruraux, est accentuée par une pression foncière qui s'exerce sur les petites exploitations, cédant la place au développement de zones résidentielles. Une situation paradoxale au regard du nombre croissant d'élèves attirés par un enseignement agricole qui a su se diversifier pour s'adapter à l'évolution des métiers (VIAL/1, 2005). Alors que le système de production agricole est en crise, nombre de jeunes, souvent issus des zones urbaines, souhaitent s'investir dans ce champ professionnel qui s'est élargi à l'entretien des paysages, à la gestion et à la protection de la nature, aux activités en contact avec des animaux (soins, loisirs...).

Tourisme de villégiature, tourisme culturel, thermalisme, tourisme d'affaire, la région PACA cumule des atouts stimulant divers secteurs d'activité : bâtiment, transports, hôtellerie-restauration, commerce... Face aux rythmes de la saisonnalité auxquels sont soumis ces secteurs, la réactivité des professionnels est variable selon la taille des structures et selon leur implantation. Dans les zones alpines, certaines formes de mobilisation des acteurs cherchent à impliquer les habitants dans le développement touristique, soumis à des restructurations fréquentes (INTHAVONG, BEL, LAMANTHE, LANDRIER, 2007). Cette constance se vérifie moins sur le littoral azuréen, où l'amélioration de la qualité des prestations repose sur une fidélisation des personnels

saisonniers grâce à des initiatives de professionnalisation, mais aussi à des dispositions facilitant l'accès à un hébergement économique (BOYER, 2005). Autrement dit, des solutions difficiles à mettre en place et requérant des ajustements incessants entre des acteurs dont les objectifs ne sont pas toujours convergents.

Enfin, tandis que les industriels du traitement des pollutions ont du mal à recruter et s'impliquent pour amener des élèves et des apprentis dans les filières de formation préparant à leurs métiers, les jeunes appréhendent plus volontiers l'environnement à travers les activités de protection de la nature et d'éducation écologique, domaines où les emplois sont rares et souvent précaires (BOISSEAU, 2006). Les employeurs qui cherchent à pourvoir immédiatement des postes requérant des qualifications de base se heurtent aux convictions écologiques de jeunes qui investiraient à perte dans des formations longues n'offrant que très peu de débouchés.

Ces trois exemples confirment la nécessité d'approfondir les diagnostics mettant à jour les interactions entre enjeux de qualification et développement raisonné des territoires. Certes, des problèmes de temporalité se posent, tant les acteurs économiques sont pressés de trouver les profils qui s'adaptent à la réactivité du marché alors que les politiques d'aménagement du territoire se définissent dans la durée. Pourquoi, dans ces conditions, la prospective en matière d'emploi et de formation, qui s'inscrit dans les mêmes échelles de durée, ne croise-t-elle pas davantage les enjeux posés par les aménageurs ?

L'ATTACHEMENT AU TERRITOIRE

L'attachement des populations à leur bassin de vie reste difficile à mesurer, mais il interfère sur les comportements de mobilité vers l'offre

de formation et l'offre d'emploi. De premiers éléments relevés dans les enquêtes incitent à affiner cette hypothèse.

Tenus de trouver une entreprise qui accepte de les prendre en contrat d'apprentissage, les élèves ayant choisi cette voie de formation sont confrontés prématurément à une forme de recherche d'emploi. Il s'agit d'une véritable épreuve pour ces futurs apprentis, qui vont se tourner spontanément vers des établissements à proximité de leur domicile, connus autant que possible d'un proche de la famille ou du voisinage. Beaucoup d'entre eux, n'ayant qu'une idée très vague du métier qu'ils souhaitent exercer, vont privilégier la recherche de l'entreprise dans un environnement familier, donc sécurisant, sur la spécialité de formation. Ici, l'espace de proximité (le quartier, la famille, les copains) l'emporte sur le choix du métier, qui renvoie à l'inconnu et à l'incertitude du marché du travail (DAILLOUX, RÉVEILLE-DONGRADI, 2004).

La prise en compte de cet attachement au territoire renseigne sur les difficultés que les salariés rencontrent quand ils sont confrontés à une mobilité professionnelle qu'ils n'ont pas souhaitée. Dans ce cas, quitter l'entreprise c'est devoir sortir d'un espace géographique maîtrisé dans lequel les rapports avec la famille, les voisins, les collègues sont organisés autour d'arrangements visant à contrôler les contraintes de coûts, de temps et de distance (proximité des parents âgés, garde ou accompagnement des enfants...). Si la sécurisation des parcours professionnels est devenue un objectif consensuel, celui-ci n'en reste pas moins difficile à atteindre vu la diversité des facteurs jouant sur l'anticipation des mobilités. Aux problèmes méthodologiques posés par la transférabilité des compétences, s'ajoute l'analyse des modes d'organisation au sein des espaces sociaux. Pour comprendre ces dynamiques, il ne suffit donc pas d'apprécier la technicité

et les qualifications des salariés, mais aussi leur investissement dans la production de lien social. Sur ce plan, la prise en compte des activités extraprofessionnelles, comme le bénévolat au sein d'associations, dans le cadre de la validation des acquis de l'expérience constitue un véritable progrès.

UNE MOBILISATION DES ACTEURS SOURCE DE CONNAISSANCES

L'ÉLAN DU LOCAL

Chaque nouvelle étape de la décentralisation mise sur les vertus des relations de proximité au sein des territoires, bassins d'emploi, pays ou communautés d'agglomérations, pôles de compétitivité... Pourquoi, en effet, ne pas parier sur le développement des solidarités de voisinage, sur l'émergence de modes d'alliances pouvant se nouer entre des gens qui, sans partager les mêmes intérêts, partagent localement les mêmes contraintes (géographie, climat, infrastructures, démographie...)? Cette mobilisation concerne au premier chef les politiques de l'emploi et de la formation, qui oscillent entre la volonté de rationaliser l'intervention publique (installation des « maisons de l'emploi ») et l'ambition de développer la démocratie participative (installation des « comités territoriaux éducation et formation » en région PACA).

De fait, c'est au niveau local que les problématiques de l'emploi et de la formation peuvent être abordées en lien avec les politiques de transports publics et de logement social, avec les efforts menés pour développer l'attractivité d'un territoire et l'offre de services, avec l'implication des syndicats pour améliorer les conditions de travail, avec la mobilisation des associations pour défendre le cadre de vie, etc. Cette jonction entre efficacité économique et qualité de vie repose sur un éventail de variables très large et, ici l'hétérogénéité des territoires joue

pleinement. L'analyse de ces phénomènes, qui mérite d'être renforcée, place l'expertise régionale de la relation formation-emploi dans une posture nouvelle. En visant à une appropriation de ses travaux au plus près des acteurs locaux, cette expertise adhère tacitement à l'hypothèse du rapport entre proximité et efficience qu'elle cherchera pour autant à vérifier.

LA RECHERCHE DU GLOBAL

Cet intérêt pour la mobilisation des acteurs n'est pas porté seulement par cet élan autour du local. Il s'inscrit aussi dans le mouvement symétrique de recherche d'une cohérence à laquelle s'essaient les pouvoirs publics régionaux. Déclinaison régionale de la mission interministérielle Mutations économiques, plan pour l'emploi, schémas régionaux de développement économique, d'aménagement du territoire, plan régional de développement des formations, schéma prévisionnel des formations initiales... Les dispositifs d'anticipation et de planification se multiplient en se heurtant aux difficultés d'une période de transition ouverte par les nouvelles étapes d'un long processus de décentralisation. Tandis que des lois importantes reconfigurent les responsabilités en matière de politiques d'emploi et de formation, les transferts de compétences sont déstabilisants et génèrent des tensions notamment sur la question des moyens affectés.

Dans ces conditions, la planification régionale ne repose pas encore sur des modes de consultation pérennes et les partenaires sociaux déplorent ne pas être assez impliqués (GELY, 2006). Il leur est souvent opposé le manque de représentativité des branches professionnelles, qui pèse à la fois au niveau régional sur les processus de concertation et au niveau local sur la mobilisation des entreprises, comme en

témoignent les difficultés de mise en œuvre sur le terrain des contrats d'objectifs. Associés plus directement à des dispositifs d'études portés, par exemple, dans le cadre du Comité de coordination régional de l'emploi et de la formation professionnelle (CCREFP), les partenaires sociaux pourraient renforcer leur légitimité à ces deux niveaux. Ici, l'expertise pourrait contribuer au rapprochement d'acteurs gênés par le bruit d'une décentralisation loin d'être aboutie.

Cet objectif passe aussi par une mission d'ordre pédagogique. Un OREF est une sorte d'ensemblier, son travail d'études consiste à faire parler des statistiques publiques qui, sans cette intervention, resteraient compartimentées. Ce croisement de données concerne aussi les dispositifs, outils, aides et mesures pour l'emploi, l'insertion, la formation, qui se sont multipliés ces dernières années. L'opacité générée par cet empilement complexifie l'intervention des intermédiaires de l'emploi et conseillers (CIO, ALE, missions locales, PLIE...). La responsabilité d'un service public d'études auprès de ces professionnels revient à clarifier, sur la base d'une observation structurelle, les problématiques relatives aux qualifications et à stabiliser des enjeux mis en perspective par rapport aux leviers d'action existants.

Tirée par les dynamiques du local, impliquée dans la recherche de logiques globales au sein de l'espace régional, l'expertise formation-emploi est amenée à s'investir davantage dans une mobilisation des acteurs elle-même source de connaissance. Tel est le constat qui a conduit l'ORM à mettre en place avec les branches professionnelles le projet « Mutations et qualifications », qui constitue une de ses bases programmatiques pour les six ans à venir.

ANTICIPER LES MUTATIONS SECTORIELLES SUR LES TERRITOIRES

Ce projet rassemble plusieurs producteurs d'études au niveau régional dans les domaines de l'économie, de l'emploi, des qualifications et des ressources humaines (DR Insee, service d'études de la DRTEFP, ORM, Act Méditerranée...). La vocation de cette plateforme d'expertise est de répondre à des commandes d'études portées par les branches professionnelles visant à prévenir les effets des mutations sectorielles sur les territoires. Le caractère opérationnel de ces démarches d'anticipation reposera sur une appropriation des résultats devant aboutir au montage d'expérimentations et de dispositifs impliquant les entreprises. Ces « études-

actions » auront pour finalité le renforcement des qualifications des salariés afin de garantir, à moyen terme, le maintien en emploi et les mobilités évolutives.

Ce projet porté par les branches professionnelles, que l'ORM réunit depuis deux ans dans un atelier de travail, a rencontré l'adhésion des organismes opérateurs et des pouvoirs publics régionaux. Il annonce de nouveaux modes de coopération. Ceux-ci devraient conduire l'expertise formation-emploi à se rapprocher d'une mobilisation des acteurs tenus, tant au niveau régional que local, de concilier le développement économique et l'aspiration des populations en matière de qualité de vie.

Pour en savoir plus

- BERTRAND H., HILLAU B., RICHARD A., « L'expertise en région : entre légitimité de la connaissance et utilité pour l'action », Céreq, *Formation Emploi*, n° 84, 2003.
- BOISSEAU I., *Les Métiers de l'environnement : une chance pour PACA*, ORM, « Mémo », n° 30, 2006.
- BOYER A., *Les Saisonniers du tourisme : quel devenir ?*, ORM, « Mémo », n° 22, 2005.
- DAILLOUX D., RÉVEILLE-DONGRADI C., *Élèves ou salariés ? Le statut ambivalent des apprentis*, ORM, « Mémo », n° 19, 2004.
- GELY A., « Statistiques publiques et territoires », *Analyse et documents économiques*, n° 103, 2006.
- INTHAVONG S., BEL M., LAMANTHE A., LANDRIER S., *Trois modes de développement du tourisme de montagne dans le Briançonnais*, ORM, « Mémo », à paraître en 2007.
- MÉHAUT P., « Gouverner les systèmes de formation professionnelle : planification, marché, coordination ? », Céreq, *Formation Emploi*, n° 76, 2001.
- OGER P., « Forte croissance de la population dans les six départements de Provence - Alpes - Côte d'Azur », Insee PACA, *Sud Insee l'essentiel*, n° 101, 2007.
- TANGUY L. (dir.), *L'Introuvable Relation formation-emploi, un état de la recherche en France*, La Documentation française, 1986.
- VIAL D., *La Lente Mutation des métiers de l'agriculture*, ORM, « Mémo », n° 20, 2005.
- VIAL D., *Les Enjeux de qualification en région PACA*, ORM, « Mémo », n° 25, 2005.