

De quels diagnostics la GPEC territoriale a-t-elle besoin ?

OLIVIER LIAROUTZOS

DIRECTEUR DE L'ORM

DE JANVIER 2004 À AOÛT 2011,

AUJOURD'HUI RESPONSABLE DU

DÉPARTEMENT CHANGEMENTS

TECHNOLOGIQUES ET

ORGANISATIONNELS À L'ANACT

La gestion prévisionnelle des emplois et des compétences (GPEC), dont il était question dès la fin des années soixante-dix, s'est traduite dans les entreprises par des succès inégaux mais l'hypothèse de départ a résisté à l'épreuve du temps. Plutôt que d'attendre les restructurations pour se préoccuper du sort des salariés subitement privés d'emploi, il est possible d'organiser le travail et de valoriser les compétences afin que chacun soit doté d'un bagage l'aidant à envisager l'avenir avec un peu plus d'assurance.

L'impact de la mondialisation et des mutations peut amener à considérer cette hypothèse avec circonspection mais on la retrouve aujourd'hui dans le principe, très consensuel, de « sécurisation des parcours professionnels ». Parmi les enseignements à tirer de la GPEC, il ressort que la dimension territoriale originelle – puisque cette notion s'est élaborée dans les bassins sidérurgiques de l'est du pays – est vite passée à l'arrière-plan. Bon an mal an, la GPEC s'est élaborée dans l'enceinte de l'entreprise, plutôt de grande taille.

Les logiques de développement économique local et les conditions d'évolution de carrière des salariés, qui comptent des ruptures brutales, des séquences longues ou fréquentes de chômage et des déclassements, conduisent aujourd'hui à élargir l'espace de mobilisation de la GPEC. Ainsi, les acteurs régionaux contribuant à l'organisation des politiques de l'emploi et de la formation sont amenés à promouvoir la GPEC dite territoriale. Cette intention pose la question de l'usage d'outils, au premier rang desquels le diagnostic territorial.

L'ORM propose ici de renouveler cet outil en suivant deux pistes complémentaires. L'une vise à maintenir la production systématique de repères puisés dans la statistique publique sur un quadrillage territorial couvrant tout l'espace régional et national, qui permet de comparer les territoires entre eux. L'autre participe de dynamiques partenariales locales dans lesquelles le diagnostic, qui peut être qualifié de participatif, devient un objet singulier évoluant au gré de la volonté d'agir ensemble des acteurs.

À LA RECHERCHE DU « DIAGNOSTIC PARTAGÉ »

Les problématiques liées au développement local et à la territorialisation des politiques publiques de l'emploi et de la formation ont entraîné le déploiement d'une expertise qui s'interroge aujourd'hui sur des questions de méthode. Chaque diagnostic produit représente une expérimentation dont l'une des conditions de réussite repose sur l'instauration de dialogues constitutifs de l'action. Dès lors, la capitalisation et l'évaluation de cette multitude d'initiatives deviennent un enjeu. Force est de constater que ce bilan fait encore défaut mais cela peut être un débouché des réflexions engagées sur la GPEC territoriale (GPECT).

Nombre de données issues d'enquêtes nationales ne peuvent être déclinées sur des territoires infra-départementaux et *a fortiori* sur des territoires échappant aux zonages administratifs classiques, comme les espaces d'intervention des maisons de l'emploi (MDE). Quand la donnée est disponible sur la commune, elle se conjugue difficilement avec des indicateurs exogènes indispensables pour appréhender les problématiques relevant de

Cette contribution s'inscrit dans le cadre de la participation de l'ORM à un groupe de travail sur la GPEC territoriale animé par Astrees (Association travail emploi Europe société). Ce groupe a co-organisé avec la Région Centre, le 2 décembre 2010 à Orléans, un séminaire « La GPEC territoriale à l'épreuve de la pratique » qui a fait l'objet d'une publication (cf. « Pour en savoir plus »).



De quels diagnostics la GPEC territoriale a-t-elle besoin ?

champs croisés comme les mutations économiques ou la relation formation-emploi. Il est par exemple délicat d'établir un lien systémique entre le dynamisme économique d'un micro-territoire et la qualité d'insertion des jeunes sortant des établissements éducatifs locaux, compte tenu notamment des spécificités de l'offre de formation sur un périmètre restreint ou des logiques de mobilité des élèves, des étudiants et des salariés. À l'argument chiffré peuvent alors être associés des résultats d'enquêtes qualitatives et la connaissance portée par le retour de débats entre acteurs. Ces démarches plus participatives renforcent le caractère expérimental des diagnostics. La réflexion est ouverte, d'autant que la mise en place des contrats de plan régionaux de développement des formations professionnelles (CPRDFP) place au premier plan le diagnostic territorial (encart 1).

conduisent à s'interroger sur les logiques de mobilité professionnelle. Cette perspective élargit le corpus de connaissances utiles à l'élaboration de diagnostics. Le matériau existe : trajectoires d'insertion professionnelle, phénomènes de déclassement, historiques individuels du chômage, navettes domicile-travail... mais il est encore assez peu mis en valeur sur les territoires dans le cadre de l'analyse de la relation entre formation et emploi. Il est vrai que la demande est éparpillée, émanant de structures dont les statuts sont variables et les missions superposables : collectivités, unités territoriales des services déconcentrés de l'État, clusters, MDE, comités de bassins d'emploi (CBE), missions locales (ML), etc. C'est pourquoi, dans le cadre de l'atelier « Mutations et Qualifications », l'ORM s'est engagé, en accord avec les branches professionnelles, dans un programme d'études sur les mobilités professionnelles (cinq publications depuis 2007 dont trois avec la direction régionale de l'Insee). Ce corpus de travaux à la fois statistiques et qualitatifs peut aujourd'hui être optimisé dans le cadre d'actions de GPECT en PACA.

L'analyse des mobilités contribue à traiter avec lucidité la question des compétences dont le développement économique local a besoin. Tout le monde ne se déplace pas librement dans une sphère formation-emploi et dans un espace géographique dont on sait que l'étendue varie selon le niveau de qualification. Une telle vision des mouvements des populations laisserait entendre que les flux pourraient être régulés par les acteurs économiques et les pouvoirs publics, tel un agent de la circulation. Or, la mobilité de l'insertion professionnelle, dont la durée s'allonge entre l'âge de 20 et 35 ans, ne se compare pas à la mobilité de la maturation professionnelle, qui se distingue de celle de la reconversion, différente, en général, de celle de la préparation à la cessation d'activité (ORM, « Regards », n° 3, juin 2010). Ces séquences de la vie et ces modules de trajectoires professionnelles laissent entrevoir le jeu d'arbitrages entre facteurs individuels et ressources de l'environnement économique. L'attachement des gens aux territoires (habitus, qualité de vie, solidarités...)

Le diagnostic territorial partagé, circulaire CPRDFP, 7 octobre 2010, annexe 4

« Afin de compléter le diagnostic régional [...], les travaux issus des démarches de GPEC territoriale seront pris en compte. Il conviendra dans ce cadre de ne pas négliger les apports des comités de bassin d'emploi/maisons de l'emploi, qui permettent, lorsqu'ils existent, de contribuer au diagnostic via le dialogue local entre État, élus, service public de l'emploi et partenaires sociaux. »

L'ambition généreuse de « partager » le diagnostic ne recouvre pas systématiquement des pratiques innovantes. L'une des difficultés repose sur la recherche de solutions aux problèmes posés et la marge de manœuvre dont disposent les acteurs. Le plus souvent, le diagnostic revient à identifier et expliciter des problèmes qui correspondent à une palette de solutions formatées relevant de mesures de politiques publiques ou de dispositifs gérés par les partenaires sociaux. Dans ce cadre, la compétence portée par les acteurs peut être difficile à mobiliser, notamment si elle conduit à remettre en cause la nature de ces mesures ou dispositifs (critiques sur la segmentation des approches selon le statut des publics, par exemple). Les conditions ne sont donc pas toujours réunies pour inventer une réponse au problème dont le diagnostic révèle la singularité.

TERRITOIRES ET TRAJECTOIRES : LE CADRE DE RENOUVELLEMENT DES DIAGNOSTICS

La mise en perspective du « tout au long de la vie » et la sensibilisation sur l'urgence de sécuriser les parcours contribuent au renouvellement des diagnostics territoriaux. De fait, les réflexions autour de la GPECT

ou leur capacité à en sortir tendent à montrer que l'ajustement entre l'offre et la demande d'emploi ne repose pas sur les seuls leviers de la formation et de l'accompagnement à la mobilité (ORM, « Mémo », n° 26, septembre 2005). Ces constats ne sont pas directement traduisibles en indicateurs mais ils peuvent être pris en compte dans une logique d'appropriation des diagnostics territoriaux.

Si les outils comme les contrats de transition professionnelle (CTP) ou les actions de développement des emplois et des compétences (ADEC) ainsi que les accords de branches sont applicables partout, l'identification d'enjeux relatifs aux mutations économiques fait ressortir que certains territoires en ont plus besoin que d'autres. Ce rappel permet de distinguer deux niveaux d'analyse.

Les diagnostics systématiques

Le premier relève du panorama exhaustif, sorte d'atlas où figurent les indicateurs clés du développement économique et de la relation formation-emploi. L'unité retenue est la zone d'emploi, qui a l'avantage d'un maillage national (encart 2). Cette géographie économique et sociale existe grâce aux collaborations entre l'Insee, les OREF, les services d'études des Direccte, Pôle emploi, l'Éducation nationale, le Centre d'études et de recherches sur les qualifications (Céreq)... Elle est bien entendu perfectible surtout si la complémentarité entre ces institutions devient plus lisible, hypothèse tout à fait plausible au moment où chacune d'elles affine ses missions dans un contexte de réduction de moyens et de reconfiguration des acteurs de la décentralisation. Cette géographie, avec ses synthèses de structures homogènes, permet la comparaison entre territoires, autorise les classements et offre une vision aidant élus et professionnels à se situer.

Les diagnostics participatifs

Le second niveau d'analyse correspond davantage au diagnostic associé aux caractéristiques de l'expérimentation et à l'implication d'acteurs recrutés en dehors des experts de l'observation. Il répond à deux critères : une dynamique partenariale dont les limites en termes de nombre et profils de participants, de durée, de rythme, etc. ne sont pas préétablies, et l'hypothèse de problèmes dont la nature n'est pas non plus définie à l'avance. De ces deux facteurs dépend la surface du territoire faisant l'objet du diagnostic, sachant qu'elle s'accommodera mal de périmètres administratifs

et pas toujours de périmètres d'intervention (MDE, ML...). Ici, le diagnostic contient sa mise en œuvre, les deux phases ne sont pas consécutives dans le sens où il faudrait que la première soit achevée avant de pouvoir passer à la seconde. Le processus itératif suscite des allers et retours, ce qui n'exclut pas, au contraire, de marquer des temps de concrétisation au profit de situations prioritaires. Cette démarche génère des décalages entre les acteurs, des zones d'ombre et tout naturellement des « conflits de temporalité » propres à l'innovation organisationnelle. Dans ce cas, ce n'est plus tant la production de tableaux de bord qui fait l'expertise mais la qualité du collectif et le talent de l'animation.

DES OUTILS AU SERVICE DE L'ANTICIPATION

Depuis leur origine, les organismes d'études et d'observation traitant de la relation formation-emploi sont appelés à faire de la prospective, c'est-à-dire *grosso modo* à prévoir les qualifications dont l'économie de demain aura besoin. Cette prévision doit être qualitative (quelles spécialités pour préparer à quels métiers ?) et quantitative (estimation des flux d'élèves, d'étudiants et de stagiaires). Ce projet, initié dès l'après guerre et développé durant les périodes de plein emploi, contribuait à donner des orientations nationales dans un contexte de planification centralisée. Pour autant, la décentralisation n'a pas atténué les attentes en matière de prospective et les OREF sont sollicités sur le même mode. Peut-on alors imaginer une matrice qui croiserait les projections sectorielles nationales, voire internationales, avec des projections territoriales, sorte de condensé économique-social de la typicité locale ? L'exercice serait d'autant plus complexe qu'à l'épreuve du marché du travail les trajectoires individuelles se diversifient, conduisant un grand nombre d'individus à exercer un métier pour lequel ils n'ont pas été préparés en formation initiale. Il serait également illusoire compte tenu des pratiques de mobilité qui configurent l'accès à la formation et à l'emploi bien au-delà des limites d'un territoire infrarégional. Pour autant, le rôle de diagnostics territoriaux en matière d'anticipation n'est pas invalidé.

Une géographie économique et sociale de tous les territoires de la région (diagnostics systématiques) sert d'appui aux décideurs et opérateurs appelés à intervenir pour éviter la dégradation d'une situation locale ou à se

Les zones d'emploi : premiers supports des diagnostics territoriaux

Les zones d'emploi sont définies comme des espaces à l'intérieur desquels la plupart des actifs résident et travaillent et dans lesquels les établissements trouvent l'essentiel de la main-d'œuvre nécessaire pour occuper les emplois offerts. Elles constituent le seul zonage d'étude qui partitionne intégralement le territoire français dans ce champ. C'est aussi le plus fin zonage où est calculé par l'Insee le taux de chômage localisé. Ce découpage du territoire national a été actualisé à l'été 2011.

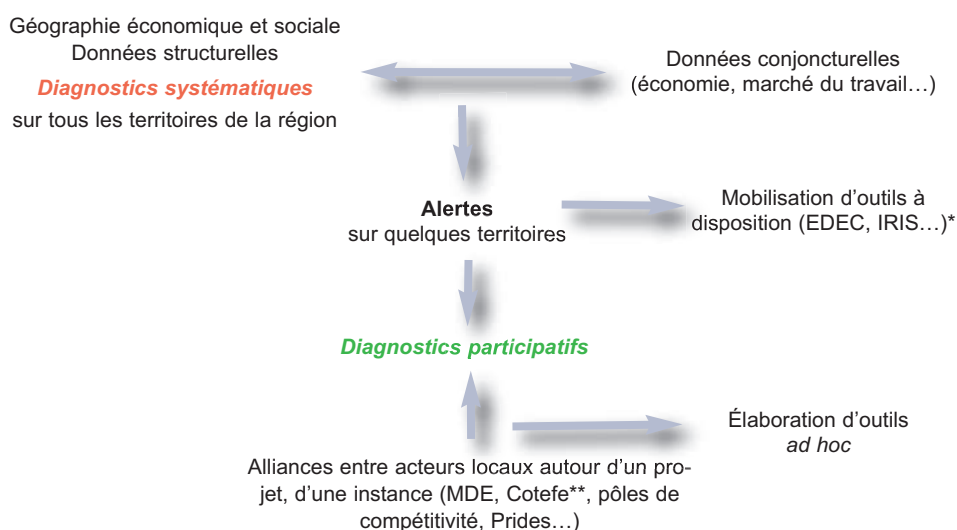
préparer à une opportunité comme l'implantation d'une activité ou d'une infrastructure. L'usage de cette géographie structurelle complétée par des données conjoncturelles (climat des affaires, santé des entreprises, marché du travail...) conduit à déposer des alertes sur des territoires afin que soient saisis dans l'urgence les outils à disposition pour freiner le processus de fragilisation de la population active (cf. schéma). C'est ainsi que la cellule « Observation PACA crise » réunissant les services d'études de la Direccte, de la Région, de Pôle emploi, la direction régionale de l'Insee et l'ORM a fonctionné en 2009 et 2010. Partant des informations descriptives, le travail d'interprétation associe les acteurs locaux prêts

à s'investir. Les alertes n'étant pas déposées a priori sur tous les territoires, il s'agit de prendre le relais quand la situation locale justifie une telle mobilisation (diagnostics participatifs).

Le développement de la GPECT dépendra de la capacité d'engagement des entreprises sur les espaces avoisinant leur site, et l'approche renouvelée des diagnostics territoriaux trouvera sa crédibilité dans l'accès à une information détenue par les partenaires sociaux et plus précisément par les employeurs. Ces derniers sont en général discrets sur leur situation économique et leurs pratiques de gestion des ressources humaines, notamment quand la conjoncture n'est pas favorable. La thématique

des mobilités, à plus forte raison inter-entreprises et inter-sectorielles, ne leur est pas familière mais elle peut être optimisée par le travail d'animation. Cette orientation permet d'œuvrer à la consolidation des parcours professionnels, comme le confirment des initiatives déjà prises en région autour du travail saisonnier. La mobilisation des entreprises en faveur du maintien de l'emploi à l'échelon local constitue un enjeu de la GPECT et elle peut être stimulée par l'adhésion à des réseaux ou clusters, dont les pôles de compétitivité ou les pôles régionaux d'innovation, de développement économique et solidaire (Prides). Ces configurations d'acteurs représentent également des espaces pertinents pour expérimenter de nouvelles formes de diagnostics territoriaux.

Diagnosics : du territoire régional aux territoires ciblés



* EDEC : Engagement de développement de l'emploi et des compétences mis en œuvre par les Direccte.

IRIS : Initiatives régionales pour l'innovation et la stratégie mises en œuvre par la Région PACA.

** Cotefe : Comités territoriaux éducation formation emploi, aujourd'hui Conférences territoriales éducation-formation-emploi-économie

Pour en savoir plus

- ASTREES, « La GPEC Territoriale à l'épreuve de la pratique », note n° 7, mars 2011, <www.astrees.org>
- Stéphanie MAILLIOT en collaboration avec Julien MACHADO, *Déploiement des compétences lors des mobilités professionnelles, Étude de trajectoires professionnelles autour de l'industrie en PACA*, ORM, « Regards », n° 3, juin 2010
- Dominique VIAL, *Quand la relation entre formations et emplois croise les dynamiques économiques de proximités...*, ORM, « Mémo », n° 45, octobre 2009
- Olivier LIAROUTZOS, *Développement territorial et qualifications : questions de méthode*, ORM, « Mémo », n° 31, avril 2007
- Somoudom INTAVONG, *Offre et demande d'emploi : un mariage de raison ? Le cas du marché du travail vaclusien*, ORM, « Mémo », n° 26, septembre 2005