



La formation professionnelle : clé pour l'innovation sociale, économique et territoriale

La question territoriale a toujours été au cœur de la problématique de la mise en œuvre de la politique de formation professionnelle et d'apprentissage du conseil régional Provence-Alpes-Côte d'Azur. La région a la compétence de droit commun en termes de formation professionnelle et d'apprentissage ; elle est, par ailleurs, responsable du développement économique et de l'aménagement du territoire. La formation des hommes et des femmes, outil essentiel d'émancipation, est également un véritable levier de développement économique des territoires.

Le territoire régional, les territoires de la région

La question centrale qui s'est posée dans tous les conseils régionaux, au fil des lois de décentralisations successives, est bien celle de la proximité de la politique de formation avec ce que l'on nomme communément « les besoins du territoire ». Dans une région comme Provence-Alpes-Côte d'Azur, composée de six départements à la population, aux activités et à la géographie fort différentes, une telle question mérite une réflexion poussée. Rappelons que la région PACA compte 4,8 millions d'habitants – soit plus que la Slovénie ou l'Irlande, et une population quasi équivalente à celle de la Norvège. C'est donc une région importante sur le plan européen (19^e région européenne sur 254). En revanche, on observe des disparités territoriales importantes, et tout l'enjeu est de ne pas laisser se concentrer l'ensemble des activités et du développement sur les trois grands pôles urbains de la Région (Aix-Marseille, Toulon, Nice) mais bien de favoriser un

PASCALE GÉRARD, vice-présidente de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur, déléguée à la formation professionnelle et à l'apprentissage, auparavant présidente de la Commission formation professionnelle et apprentissage de la région, également secrétaire nationale du Parti socialiste en charge de la formation professionnelle et de la sécurité sociale professionnelle.

développement équilibré du territoire régional. A ce titre, la formation, on le verra, permet d'atteindre cet objectif.

Ainsi, l'enjeu de l'équilibre entre le « territoire régional » dans son ensemble et « les territoires » de la région se pose d'emblée. La problématique est la suivante : il convient, tout en prenant en compte les spécificités locales et les besoins de développement locaux, de garantir une cohérence régionale dans l'offre de formation.

Il faut dire que les lois successives de décentralisation (construction des lycées, puis apprentissage et formation des demandeurs d'emploi, puis formation professionnelle des jeunes, mais encore formations initiales du sanitaire et du travail social et enfin, de façon expérimentale en région PACA à compter du 1^{er} janvier 2011, la formation professionnelle des détenus) ont fait passer d'une logique verticale, nationale, à une logique plus horizontale, plus axée sur le développement des territoires de la région – territoires de projet – qui exige, dans le même temps, une mise en cohérence de la politique publique de formation professionnelle sur le territoire régional.

Ce changement de paradigme dans le pilotage de la politique publique a déplacé le curseur de la gouvernance vers une approche résolument territoriale. En effet, partant du diagnostic partagé entre les différents partenaires d'un territoire, par bassin (COTEFE, Comité territorial éducation formation emploi en région Provence-Alpes-Côte d'Azur), la commande publique de formation est construite de sorte à correspondre aux besoins territoriaux. Il existe ainsi dix-huit territoires conçus sur la base des zones d'emploi ou, pour certains d'entre eux, sur la base de territoires organisés politiquement (pays). Dans le Nord Vaucluse, territoire « frontalier » de la région Rhône-Alpes, nous travaillons à la construction d'un territoire emploi-formation interrégional de façon à respecter les logiques d'emploi et de déplacements, et à correspondre au bassin de vie. Notre offre de formation est ensuite analysée et « lissée » afin de garantir un équilibre régional. Cela permet de proposer une offre de formation cohérente et un véritable maillage territorial, garantissant l'existence, le maintien ou le développement de tous les territoires qui composent la région.

Qu'en est-il alors de l'équilibre de la région dans une perspective nationale ? Cet aspect ne doit pas être perdu de vue : si la décentralisation a donné la capacité aux régions d'intervenir dans le domaine du développement économique, avec comme leviers, notamment, la formation et l'apprentissage, il reste que le cadre national, voire international, doit servir de référence. La valeur du diplôme par exemple passe par une reconnaissance nationale, européenne même, d'où le rôle essentiel de la construction partagée des référentiels nationaux et européens, compétence qui doit impérativement, par définition, rester au niveau national ou européen en lien avec les partenaires sociaux.



La formation, composante essentielle de l'attractivité territoriale

Ensuite, la définition de ces fameux « besoins territoriaux » est cruciale. Que cherche-t-on à produire, à impulser, à développer ? Globalement, l'objectif de toute politique publique économique territoriale est de rendre ou de maintenir le territoire « attractif », cette qualité dépendant de la capacité d'un territoire à générer des créations d'entreprises et/ou des créations d'emploi. Le lien avec le système de formation professionnelle offert sur un territoire est donc puissant.

Mais il faut bien avoir à l'esprit que la formation et l'éducation ne restent que des composantes de l'attractivité et du développement d'un territoire. Il existe un ensemble de facteurs qui, imbriqués les uns dans les autres, constituent la chaîne d'un développement territorial réussi. Ainsi, de bonnes infrastructures, des services publics (services administratifs, hospitaliers, système de soins) qui fonctionnent, une bonne logistique, des logements abordables pour les actifs et un bon cadre de vie sont les éléments indispensables de l'attractivité d'un territoire. Dans ce contexte, l'existence d'une offre de formation professionnelle n'est qu'un élément de plus qui vient s'imbriquer dans un système complexe. Élément de plus, mais élément indispensable. On a ainsi souvent à l'esprit l'exemple de trop nombreux territoires dans lesquels peu de choix est laissé aux habitants, étudiants, élèves, stagiaires, apprentis. L'idée est bien de soutenir le développement d'une offre de formation diversifiée qui permette à tous de faire des choix d'orientation éclairés. Cela participe foncièrement de la politique de lutte contre la désertification de certains territoires. On le sait, quand les jeunes élèves doivent quitter leur région pour faire leurs études, il est rare qu'ils y reviennent... Aussi, l'enjeu est bien à la fois de proposer des voies de formation idoines tout en assurant des débouchés en termes d'emplois sur un territoire donné. Et ces débouchés en termes d'emplois viendront, eux, des éléments qui composent globalement l'attractivité d'un territoire (cadre de vie, habitat, services).

La formation comme levier de développement

La formation et l'éducation sont des leviers puissants de développement économique, tendant à la réalisation du cercle vertueux de la croissance. Mais la question essentielle est de savoir définir quels besoins et pour qui, et cela dans une vision prospective au moins à cinq ans. D'emblée, il nous faut évacuer les « fausses bonnes solutions » adéquationnistes entre emploi et formation. Le discours facile, qui consiste à n'utiliser la formation professionnelle que comme un moyen d'adapter la main-d'œuvre à des qualifications spécifiques pour ne répondre qu'aux besoins conjoncturels d'une entreprise, par exemple, doit être rejeté. Les formations courtes d'adaptation doivent être conçues pour des

personnes déjà qualifiées et ayant un socle « décent » de formation générale, ou bien, dans le cadre de licenciements économiques, par exemple, comme un tremplin vers une première ou nouvelle qualification des personnes. Nous sommes bien, alors, dans le cadre de la construction de parcours professionnels. Il restera à construire des « filets de sécurité » tout au long du parcours professionnel, qui éviteront des ruptures d'activité, et par là même des ruptures de revenus, et permettront ainsi aux personnes sécurisées de vivre la formation, non pas – c'est encore trop souvent le cas – comme une sanction ou une corvée, mais bien comme un temps naturel du parcours d'activités, d'une vie professionnelle.

Dans une vision prospective, si l'on cherche à promouvoir un développement économique durable des territoires, il faut que ce dernier puisse s'appuyer sur l'existence d'un « capital humain » ou de « ressources humaines » formées. Mais plus encore, dans le nouveau contexte économique caractérisé par des chocs violents et rapides, il faut que cette ressource humaine formée le soit principalement sur des « compétences transférables », qui donnent la capacité aux individus, et donc au territoire, de faire face aux mutations économiques parfois brutales. Il s'agit vraiment de jouer sur l'équilibre, ici aussi ténu, entre la recherche de polyvalence et de compétences des individus et l'usage restrictif de la formation perçue comme seule variable d'ajustement ou d'adaptation au marché du travail. Une vision trop restreinte de la formation ne servant qu'à combler des besoins conjoncturels par une adaptation rapide de la main-d'œuvre ne fait qu'hypothéquer les chances de développement et de réussite d'un territoire sur le long terme.

Aussi, le défi principal auquel sont confrontés les pouvoirs publics est a minima d'assurer un premier niveau de qualification à tous les jeunes d'un territoire. Les statistiques ne mentent pas sur ce point : trois ans après leur sortie du système éducatif, seuls 43 % des jeunes sont en situation d'emploi en région PACA (contre 59 % au niveau national)¹. Respectant la loi de 1989 d'orientation sur l'Ecole, qui confie à la nation le soin d'assurer l'accès à un premier niveau de qualification (CAP-BEP, voire bac, selon le domaine d'activité) à l'ensemble d'une classe d'âge, et considérant que l'Etat n'assume pas sa responsabilité en la matière, la politique régionale s'oriente donc massivement vers l'atteinte de cet objectif. La réussite d'un premier niveau de qualification conditionne la réussite de l'insertion professionnelle et la capacité, pour l'individu, de s'adapter aux mutations économiques. Il est donc essentiel de pouvoir qualifier, sur des diplômes, avec de préférence un contenu de compétences générales important, l'ensemble d'une classe d'âge d'un territoire.

Un deuxième défi pour tout décideur public en matière de formation est de promouvoir l'élévation du niveau de qualification général de la population d'un

1. Source : Observatoire régional des métiers, « Outils d'analyse »



territoire. On le sait, les technologies – notamment industrielles – ou encore les systèmes d'information et de communication évoluent rapidement. A l'intérieur d'un même domaine ou d'un même secteur d'activité, ces mutations lentes mais inévitables doivent être prises en compte pour assurer la qualification de la ressource humaine du territoire. On observe en PACA une arrivée assez importante de nouveaux résidents mieux formés sur ces aspects, ce qui a deux conséquences : une déqualification de la main-d'œuvre locale et une difficulté supplémentaire pour trouver un emploi. Assurer l'avenir de ces territoires, c'est donc permettre l'élévation du niveau de qualification de ses habitants, afin que la montée en compétences de la ressource humaine participe de la montée en compétences des emplois et ainsi du développement du territoire.

Reste la question du croisement entre la demande sociale et la demande économique, c'est-à-dire entre les besoins exprimés de la population, des habitants (désirs, envies réelles ou fantasmées), avec les besoins économiques et les politiques d'aménagement du territoire. Selon l'environnement socio-économique ou les conditions de vie, certaines catégories de population sont plus attirées vers certains secteurs d'activités. Il s'agit non pas de nier leurs souhaits ou leurs appétences, mais bien de proposer, en accompagnement de la politique de formation, une vraie politique d'orientation et de conseil, qui permette à chaque individu, et sur chaque territoire, de former des choix éclairés.

En tout état de cause, une approche sociétale du lien formation-territoires doit être considérée. En effet, les modes d'acquisition des savoir-faire et la transmission des savoirs passent aussi par un dispositif informel, alors que les pouvoirs publics se concentrent trop souvent sur la création formelle de qualification. Ainsi, comme le notait Annie Lamanthe² lors d'un colloque consacré à la compétitivité des territoires, il faut aussi « élargir notre conception des qualifications et leurs modalités d'acquisition ». Le milieu social, l'histoire longue du territoire, les connaissances tacites, informelles, la socialisation familiale et professionnelle participent autant à un accès à la qualification entendue comme un ensemble de savoir-faire que l'acquisition formelle d'un diplôme ou d'une certification reconnue. Cela a longtemps été le cas dans les territoires industriels ou miniers. Ces savoir-faire contribuent au processus de qualification d'un territoire. Une approche fine de l'analyse des « besoins territoriaux » ne peut se passer de cette approche sociologique d'un bassin, en prenant en compte son histoire mais aussi les aspirations de sa population.

2. Annie Lamanthe est chercheur au LEST-Céreq. Elle est intervenue sur « le rôle des qualifications dans les dynamiques territoriales » lors du colloque « Compétitivité des territoires et qualifications en PACA », organisé par le LEST, l'ORM et l'INSEE, le 1^{er} février 2007. Voir sa contribution dans ce dossier d'*Education permanente*.

La formation est aussi un secteur économique

Un élément est souvent oublié par l'ensemble des acteurs institutionnels : la formation est elle-même un secteur économique. Aussi, assurer l'existence et le développement d'un réseau d'organismes de formation solides financièrement, de centres d'apprentissage en lien avec les artisans d'une région, permet de conforter le développement d'un territoire et la qualité des emplois.

En région Provence-Alpes-Côte d'Azur, à titre d'exemple, les financements régionaux de formation professionnelle permettent de soutenir le maintien de 6 000 emplois de formateurs et personnels administratifs des centres de formation. Dans un secteur de la formation professionnelle où le recours aux vacataires est fréquent, la politique de financement régional en revanche tend à favoriser l'adhésion des organismes de formation aux conventions collectives et le recrutement en contrat à durée indéterminée, qui sont autant de gages d'emplois de qualité sur un territoire.

Il convient donc de souligner que le rôle d'un système de formation solide sur un territoire est double : il crée de la richesse en permettant d'élever le niveau de qualification des habitants, mais il crée également de la richesse en tant que secteur employeur de formateurs qualifiés. Rappelons que la réalisation d'une action de formation repose à 80 % sur de la « ressource humaine », les besoins en termes de personnel formé y sont donc importants.

Les enjeux territoriaux auxquels peut répondre la formation

Une fois la formation posée comme élément nécessaire du développement territorial, il convient d'analyser à quels enjeux elle peut répondre. Schématiquement, trois cas de figure peuvent se présenter :

- maintenir le caractère attractif d'un territoire ;
- rendre attractif un territoire en attirant de nouvelles activités et de nouvelles entreprises pour compenser les pertes (d'emplois, de richesse) liées à la fermeture des activités traditionnelles ;
- faire en sorte que des activités traditionnelles puissent se maintenir dans un contexte économique évolutif et moins favorable (mondialisation, ouverture des frontières).

Le premier cas est le plus simple. Certains territoires, comme les grands pôles urbains de la région, sont attractifs en eux-mêmes. On y trouve services, infrastructures, cadre de vie (avec un bémol pour les conditions de logement), qui permettent à des actifs de s'y installer et de trouver de l'emploi. Dans ce cadre, le système de formation professionnelle est un soutien à ce développement économique. En général, une offre de formation diversifiée existe, que ce soit sur les



voies de formation ou sur les secteurs de formation, et les débouchés en termes d'emplois pour les jeunes et les adultes formés ne posent pas de grande difficulté, compte tenu de l'existence d'entreprises, petites, moyennes ou grandes, sur ces territoires.

Les deux cas faisant référence à la gestion de mutations économiques sont les plus délicats pour les décideurs publics. Une étude menée par une équipe pluridisciplinaire du LEST en 2003-2004³ a analysé ces deux cas de figure et nous enseigne que les « ressources spécifiques » d'un territoire, liées à son histoire, sont à prendre en compte. Dans le premier cas (disparition totale d'une activité), elles sont disqualifiées ; dans le second cas (maintien des activités traditionnelles dans une économie plus ouverte), elles gardent toute leur pertinence et peuvent être utilisées par de nouvelles entreprises. Dans les deux cas néanmoins, les auteurs de l'étude nous expliquent que la formation est un levier puissant qui permet d'adapter les activités du bassin d'emploi et de réussir la transition économique. Dans le premier cas, il s'agira de développer de nouvelles activités, qui peuvent, par leurs compétences spécifiques, se substituer aux anciennes. Dans le second cas, il conviendra de renforcer la spécialisation dans les activités traditionnelles pour les rendre plus compétitives. Les deux cas de figure confèrent un rôle stratégique majeur à la formation. Cependant, il convient de noter que c'est un processus long, et que les effets de telles politiques ne sont visibles que quatre, cinq ou dix ans après leur mise en œuvre. De plus, leur réussite est conditionnée par la mise en œuvre concomitante d'autres facteurs du développement économique (services, logements...).

En tant que décideur public, il s'agit donc de pouvoir mettre en œuvre une politique coordonnée sur un territoire, en tenant et en pilotant toutes les composantes de l'aménagement, dont la formation est une des conditions de réussite, mais pas la seule. La question de la gouvernance, de la coordination et du pilotage du système est donc centrale.

Favoriser la collaboration entre les entreprises, les partenaires sociaux et les pouvoirs publics

La formation en tant que levier du développement économique territorial ne peut se passer d'une collaboration avec les entreprises du territoire, qui sont à la fois des lieux formatifs mais aussi les lieux de débouchés de la formation créant la richesse d'un territoire.

En région PACA, la formation a été le prétexte d'un travail approfondi avec les entreprises du territoire régional, mais aussi de mise en réseau de celles-ci. La

3. J. Ganier, A. Lanciano, A. Mendez, D. Mercier et A. Lamanthe, *Les modes de transition du tissu productif régional en Provence-Alpes-Côte d'Azur. Une étude comparative de quatre sites.*

structure des entreprises est spécifique : plus de 95 % des entreprises de la région sont composées de TPE et PME. Le besoin de regroupement, assurant de la force pour ces entreprises et rompant l'isolement, est donc très prégnant. L'investissement collectif dans les ressources humaines, avec les pôles régionaux d'innovation et de développement économique solidaire (PRIDES), a été l'un des axes du schéma régional de développement économique.

Ainsi, depuis 2006, les PRIDES, regroupements d'entreprises d'une filière autour d'un projet collectif de développement économique, ont eu pour objectif de développer l'emploi et l'innovation, en mettant en place, par exemple, des actions de formation communes à l'ensemble des salariés d'un même pôle. Cette approche territoriale, régionale par excellence, permet de conforter des secteurs économiques sur le territoire régional et de consolider leur activité, tout en créant de l'emploi de qualité avec des salariés mieux formés. A ce jour, 29 PRIDES, regroupant plus de 3 000 entreprises et 160 000 emplois, se développent sur le territoire régional. Toutes les filières sont concernées, notamment l'aéronautique, la chimie verte, l'optique, les parfums arômes senteurs saveurs, les fruits et légumes, le tourisme d'affaires, le tourisme solidaire, les services à la personne, les industries culturelles.

Vers une nouvelle gouvernance ?

Partant du constat selon lequel une dichotomie trop forte existait entre « formation des demandeurs d'emploi » et « formation des salariés », une expérimentation est en cours dans le but de casser cette approche par statuts et d'avoir une approche globale par filières ou par territoires.

Rappelons d'abord sur quelles bases se fonde cette politique. Les régions sont responsables de la formation des jeunes et des demandeurs d'emploi, et les entreprises sont responsables de la formation de leurs salariés. Deux types de marchés de formation se sont développés du fait de ce système avec un cloisonnement très préjudiciable à la fois pour les individus eux-mêmes, pour l'économie des territoires, et pour la relation entre les entreprises et les pouvoirs publics, qui jusque-là était quasi inexistante.

Afin de renforcer les liens avec les entreprises, moteurs du développement économique d'un territoire, mais aussi de redonner du souffle au système de formation des demandeurs d'emploi, la région PACA cherche à décroïsonner le système de formation professionnelle. Il convient de considérer que le demandeur d'emploi est un salarié en devenir. Cette simple opération intellectuelle permet aux entreprises d'être plus impliquées dans la gouvernance de la formation professionnelle d'un territoire, ce qui crédibilise l'intervention des pouvoirs publics et la renforce. Le dispositif d'intervention régionale pour l'investissement social (IRIS) créé par la région en 2009 au plus fort de la crise a cette vocation.



Nous avons conçu que l'investissement accru des entreprises dans la formation et la valorisation des compétences de leurs salariés constitue tout à la fois un enjeu économique de compétitivité des entreprises, un enjeu de sécurisation des parcours professionnels et un enjeu de sécurité sociale professionnelle.

Bref, dans tous les cas, traverser la crise, préparer la reprise, voire poser les fondements d'un nouveau modèle économique pour un développement soutenable : l'enjeu stratégique de demain est la valorisation des ressources humaines afin de monter en compétences les entreprises à travers davantage de qualification professionnelle pour les actifs, salariés ou demandeurs d'emploi.

Le développement soutenable de nos territoires – et c'est un lieu commun de le rappeler – sera de plus en plus conditionné par nos capacités d'innovations technologiques, économiques et sociales. Ces capacités d'innovation sont évidemment liées au développement de la formation, des savoirs et des savoir-faire de tous.

Nous avons donc mené une réflexion avec les partenaires sociaux, dans leur double composante : syndicats de salariés et syndicats patronaux. Le dispositif IRIS a été activé dans le cadre d'une collaboration étroite avec les partenaires sociaux, et techniquement opérationnalisé à travers une mutualisation de moyens et d'action avec leurs OPCA et OPACIF interprofessionnels et de branches.

IRIS a pour principe d'action la mutualisation de moyens et d'actions région-partenaires sociaux sur un segment de leurs compétences respectives actuelles et à venir, afin de sécuriser au mieux l'emploi des salariés des entreprises. A ce jour, outre le dispositif IRIS « crise » (avec pour mission principale de « se former plutôt que chômer ») qui a permis de sauver 5 000 emplois sur l'année 2009, de manière plus structurelle, la région PACA conventionne avec des secteurs économiques importants pour le territoire régional (les industries agroalimentaires, les services à la personne) ou bien des activités en pénurie (infirmiers), ou encore avec le secteur de l'artisanat. Cette politique est appelée à se développer dans les prochaines années et permet de sauver, de maintenir et de développer des emplois, dans cette approche par secteur et/ou par territoires.

Cette méthodologie est nécessairement couplée :

- à une valorisation du dialogue social régional conduisant à l'adoption concertée d'un nouveau système de gouvernance spécifique des moyens mobilisés et de la mise en place d'un dispositif de pilotage du plan d'actions, ainsi que des moyens dédiés à son évaluation ;
- à une approche territorialisée d'une gestion des emplois, des qualifications et des compétences (GPEQC) qui se doit d'être désormais d'être plus préventive, permettant ainsi aux pouvoirs publics et aux partenaires sociaux d'accompagner l'ensemble des parties prenantes du développement local (salariés et dirigeants des TPE/PME) à mieux anticiper les mutations économiques.

L'individu est lui-même revalorisé : dans les futurs contrats de continuité professionnelle, émanations de cette stratégie, que la région souhaite expérimenter, le demandeur d'emploi sera considéré non plus comme un « chômeur » mais comme un salarié à part entière.

Comme nous l'avons vu, le bon niveau d'expertise des besoins est bien le niveau territorial, couplé à une « homogénéisation » régionale de l'offre de formation, garante de l'équilibre entre les territoires. Ainsi, afin de renforcer ce niveau territorial, il convient de repenser la gouvernance du système de formation professionnelle, en créant – pourquoi pas ? – des fonds de « sécurité sociale professionnelle » régionaux qu'abonderaient les entreprises *via* leurs OPCA et les pouvoirs publics. Ce partenariat « gagnant-gagnant », au plus proche des besoins des territoires et des secteurs professionnels, permettra de mutualiser une partie des interventions de chacun (pouvoirs publics et partenaires sociaux), et d'être collectivement plus efficaces tout en trouvant des réponses individualisées et en évitant que des personnes « passent entre les trous de la raquette » du système de formation. Les personnes y gagneraient en lisibilité en n'étant plus considérées seulement en fonction de leur statut... Cette nouvelle stratégie ne pourra donc qu'amener une nouvelle dynamique de développement territorial, prenant en compte l'ensemble des besoins économiques et sociaux.

En conclusion, pour les pouvoirs publics qui en ont la charge, la formation professionnelle représente un élément nécessaire mais non suffisant de développement territorial. Il convient, dans une gouvernance coordonnée, de piloter tous les leviers du développement économique, dont la formation est un des facteurs puissants. Un changement de conception du système de formation professionnelle, décloisonné, et associant plus étroitement les entreprises et les partenaires sociaux, acteurs de la création de richesse, permettra de donner un souffle nouveau au développement de nos territoires. ◆