

EXPERTISE EMPLOI FORMATION ET CONSTRUCTION D'UN PROJETS DE TERRITOIRE : LE CAS DE L'AIRE TOULONNAISE

Bernard Hillau,

Directeur de l'ORM de Provence-Alpes-Côte d'Azur

I Le contexte : la convergence d'un ensemble d'initiatives locales dans le champ emploi - formation -- développement du territoire

Au cours des années 2001-2002, l'aire toulonnaise est marquée par la convergence de plusieurs initiatives institutionnelles dans les champs de l'emploi, de la formation et du développement socio-économique local :

- *Un colloque emploi formation organisé à La Seyne sur Mer en Février 2002, par l'Education Nationale et de façon très ouverte sur le partenariat local, départemental et régional ;*
- *Un pacte territorial pour l'emploi, qui lie l'Etat, la Région et les collectivités locales de l'aire toulonnaise, autour d'une démarche prospective emploi - formation - développement. L'animation du Pacte a été confiée à une structure support, Toulon Var Technologie ;*
- *Une « Communauté d'agglomération », l'agglomération Toulon-Provence-Méditerranée, en cours de gestation.*

Les nombreux acteurs impliqués dans ces différentes initiatives se sont appliqués dans chaque cas à ménager les pontages utiles d'une initiative à une autre. C'est ainsi que les acteurs du Pacte Territorial pour l'Emploi ont décidé de s'associer au colloque de La Seyne et d'en faire fructifier les résultats dans leurs travaux ultérieurs. De leur côté, les acteurs engagés dans la Communauté d'Agglomération ont décidé de faire du Pacte Territorial le « projet de développement économique et social » de l'aire toulonnaise ».

L'ORM a été successivement sollicité pour la préparation du Colloque de la Seyne et pour la démarche du Pacte Territorial, en cours d'élaboration.

Cet ensemble d'opérations nous est apparu comme tout à fait emblématique tant du point de vue de l'observateur extérieur (par la qualité des partenariats et de les organisations mises en place), que du point de vue des conditions de participation de notre structure.

Il s'agissait en effet pour l'ORM, qui est, rappelons le, un observatoire régional co-financé par l'Etat et la Région,

d'apporter dans ces différentes opérations un appui à caractère méthodologique. L'intervention de l'ORM était d'autant plus légitime que la demande émanait d'un ensemble vaste et diversifié de services de l'Etat, des collectivités locales et des partenaires sociaux, et qu'elle pouvait aider à la construction d'une vision unifiée de l'aire toulonnaise, par delà la segmentation des logiques opérationnelles des différents acteurs impliqués.¹

II Les conditions d'une démarche d'appui à l'observation socio-économique locale

L'ORM réalise des travaux selon différents registres de la relation formation - emploi (branches professionnelles, territoires, dispositifs de formations, publics et trajectoires etc.). L'entrée territoriale privilégie le découpage en zones d'emplois, qui présente les avantages suivants :

- *c'est un découpage exhaustif, il ne laisse donc pas d'espaces intersticiels à la différence de découpages « contractuels » par exemple ;*
- *c'est un découpage d'étude sur lequel les données statistiques sont nombreuses, variées et cohérentes entre elles ;*
- *c'est un découpage neutre au regard des acteurs de terrain, il n'en privilégie aucun mais favorise de ce fait le dialogue et le diagnostic inter - institutionnel ;*
- *il est construit sur la base des migrations alternantes domicile / travail, il présente donc une forte cohérence socio-économique.*

Il se trouve que sur l'aire toulonnaise, les acteurs engagés dans les différents partenariats évoqués ci-dessus, reconnaissent le périmètre de la zone de l'emploi comme le périmètre significatif d'étude et de prospective du

¹ *Services de l'emploi, Education Nationale, Conseil Général, élus locaux, représentants d'entreprises et de grands établissements publics ou privés etc..*

territoire de l'agglomération et du pacte territorial pour l'emploi.

D'un point de vue méthodologique, l'ORM a mis au point une maquette statistique de diagnostic territorial qui fait ressortir les relations systémiques entre les données de population (migrations, structure urbaine), les données économiques (structure des secteurs d'activité, taille d'entreprise), de marché du travail (métiers exercés, demande d'emploi), de conditions de vie et de revenu des familles (niveau socioculturel, revenus, précarité...), les données d'appareil de formation (offre par dispositifs, niveaux et spécialités de formation). (cf Memo n°2 et n°4 ci-joints).

Les travaux conduits par l'ORM sur la zone de Toulon faisaient valoir les points suivants :

- l'agglomération toulonnaise est, avec près de 500 000 habitants, une des trois grandes agglomérations de PACA, et c'est la seule qui, bénéficiant de l'attractivité du département du Var, continue de croître de manière sensible ;
- de par sa structure socio-économique, la zone de Toulon s'apparente au système d'économie touristique du littoral, qui regroupe 5 zones d'emploi depuis Toulon jusqu'à Menton ;
- ce système est marqué par un poids fort des activités de commerce, de services aux particuliers, d'hôtellerie restauration, du BTP et de l'immobilier, avec un tissu à prédominance de TPE tertiaires ;
- à l'intérieur de ce système, la zone se singularise par un poids un peu plus fort² de l'emploi administratif (rôle de la ville préfectorale), et de l'emploi industriel (en lien avec les activités portuaires et militaires).

Ces données ont été présentées aux acteurs locaux de l'économie, de l'emploi et de la formation. Il est ressorti des débats que les données sur l'emploi objectivées par l'ORM traduisaient à la fois la double vocation de la façade maritime de Toulon, (la zone se rattache à la fois au grand complexe portuaire qui va de Port-Saint-Louis du Rhône à Toulon, et à la zone touristique de littoral qui va de Saint-Cyr sur Mer à Menton), ainsi que le rôle de ville - centre d'un département très rural.

Cette superposition, sur un même segment de bande littorale, de plusieurs vocations économiques, peut poser d'ailleurs à certains moments, des problèmes de cohabitation entre acteurs économiques aux intérêts parfois divergents. La signature d'un « contrat de baie » atteste du caractère stratégique de cette cohabitation.

² Mais ces variations internes sont de faible amplitude et ne suffisent pas, par exemple, à rattacher Toulon à un système industriel et portuaire commun avec l'aire marseillaise.

III L'appui à la démarche de construction de projet : le recours à un cabinet conseil

La mise à plat d'un certain nombre de réalités et d'enjeux de territoire a le mérite de donner une base de départ fiable à la réflexion collective. Il ne suffit pas, en effet, de se mettre d'accord sur un diagnostic, encore faut-il que celui-ci soit pertinent, c'est-à-dire fondé sur des paramètres objectifs.

L'observation donne donc une base de départ pour débattre, mais elle donne un peu plus que cela ; elle pointe les mécanismes socio-économiques et les dynamiques à l'œuvre, c'est à dire la nature du terrain sur lequel les projets d'acteurs vont pouvoir, ou ne pas pouvoir, se déployer. Au-delà des constats et des analyses, comment aider les acteurs du territoire à se projeter dans l'avenir, comment, dans leurs projets respectifs d'institution ou d'entreprises, les amener à connaître et à reconnaître les projets des autres, à se reconnaître eux-mêmes dans leurs projets vis-à-vis des autres, à rendre ces projets cohérents entre eux, voire à les faire se consolider les uns par les autres ?

Des expériences déjà conduites dans le cadre de projets d'intercommunalités (ex : le « Contrat de Pays » en Pays Basque), montrent que deux volets d'expertise sont nécessaires et complémentaires : celui de « l'observation socio-économique » telle que s'efforce de la développer l'ORM, celui de l'ingénierie de développement, qui fait appel à d'autres savoir-faire que ceux de l'observation de l'existant.

Les partenaires du pacte territorial de l'aire toulonnaise ont décidé de s'appuyer complémentirement sur ces deux démarches et ont fait appel pour le volet de « construction stratégique » du pacte au Cabinet Futuribles. Futurible développe une méthodologie de construction stratégique des projets de territoire dans la quelle nous n'entrerons pas ici, mais qui permet aux acteurs associés à la démarche de faire connaître les projets et d'en faire ressortir les cohérences et les synergies possibles. L'ORM d'une part, et Futuribles de l'autre, sont donc amenés à accompagner la démarche du Pacte, non seulement dans la durée de son élaboration initiale mais également dans celle de la mise en œuvre qui aura lieu dans la phase opérationnelle ultérieure.

IV Faire évoluer les outils de diagnostic territorial

L'expérience de l'aire toulonnaise est extrêmement riche en retours d'information pour l'ORM.

Informations en retour sur la pertinence de l'outil d'analyse des zones d'emploi, d'une part. La « grille de lecture du territoire » que donne la maquette statistique de zone de l'ORM a été soumise à discussions, lors du Colloque initial et lors des ateliers du pacte. Cette confrontation entre « portrait théorique » et « parole d'acteur » s'est avérée extrêmement enrichissante. Cela est vrai tant pour les acteurs qui voient la réalité socio-économique de leur territoire « mise à distance » de leurs préoccupations institutionnelles spécifiques, que pour les techniciens de l'ORM qui prennent conscience des enjeux et pistes d'interprétation qu'ils ne soupçonnaient pas depuis leur posture d'étude.

Informations en retour, également, sur les pratiques d'usage qui peuvent être faites de leurs outils d'autre part. Il est apparu clairement que les acteurs abandonnent, au fur et à mesure de l'avancement des travaux et des débats, une logique « adéquationniste » initiale qui cantonne l'offre de formation à une simple mission d'ajustement à des besoins économiques ponctuels. La formation apparaît alors comme une dimension structurante du développement durable du territoire. Cela apparaît clairement au travers des rapports structurels entre système éducatif et entreprises. Les décalages et les contradictions observés entre demande sociale de formation et demande économique apparaissent comme préjudiciables à un développement à la fois économique (pénuries de main d'œuvre dans certains métiers) et social (exclusion sociale des personnes sans qualification), et la réflexion des acteurs s'oriente vers la recherche d'une meilleure régulation de moyen long terme entre ces deux types de demandes. Cela apparaît également au niveau d'une réflexion sur le renouvellement et l'accroissement des compétences de la population locale, jugé indispensable à un développement endogène du territoire. Enfin, dans une agglomération très importante comme l'aire toulonnaise, mais faiblement « vertébrée », la constitution d'un pôle d'enseignement supérieur et de recherche apparaît apte à donner une dimension de métropole et un rayonnement administratif et culture, à la hauteur de son importance démographique.

Ces quelques éléments de réflexion rassemblés ici de façon très synthétique, donnent une première idée du caractère emblématique du travail collectif engagé sur l'aire toulonnaise. Ils nous permettent de pointer au moins un enjeu capital pour la territorialisation des politiques publiques : d'une part la construction partenariale des politiques locales devrait avoir un effet d'appel très fort sur l'expertise emploi formation et plus largement sur les études et observations socio-économiques. Réciproquement, un recours pertinent à l'expertise, bien intégré aux démarches de partenariat, peut et doit être un vecteur de transformation et de modernisation de la « gouvernance » publique, régionale et locale.