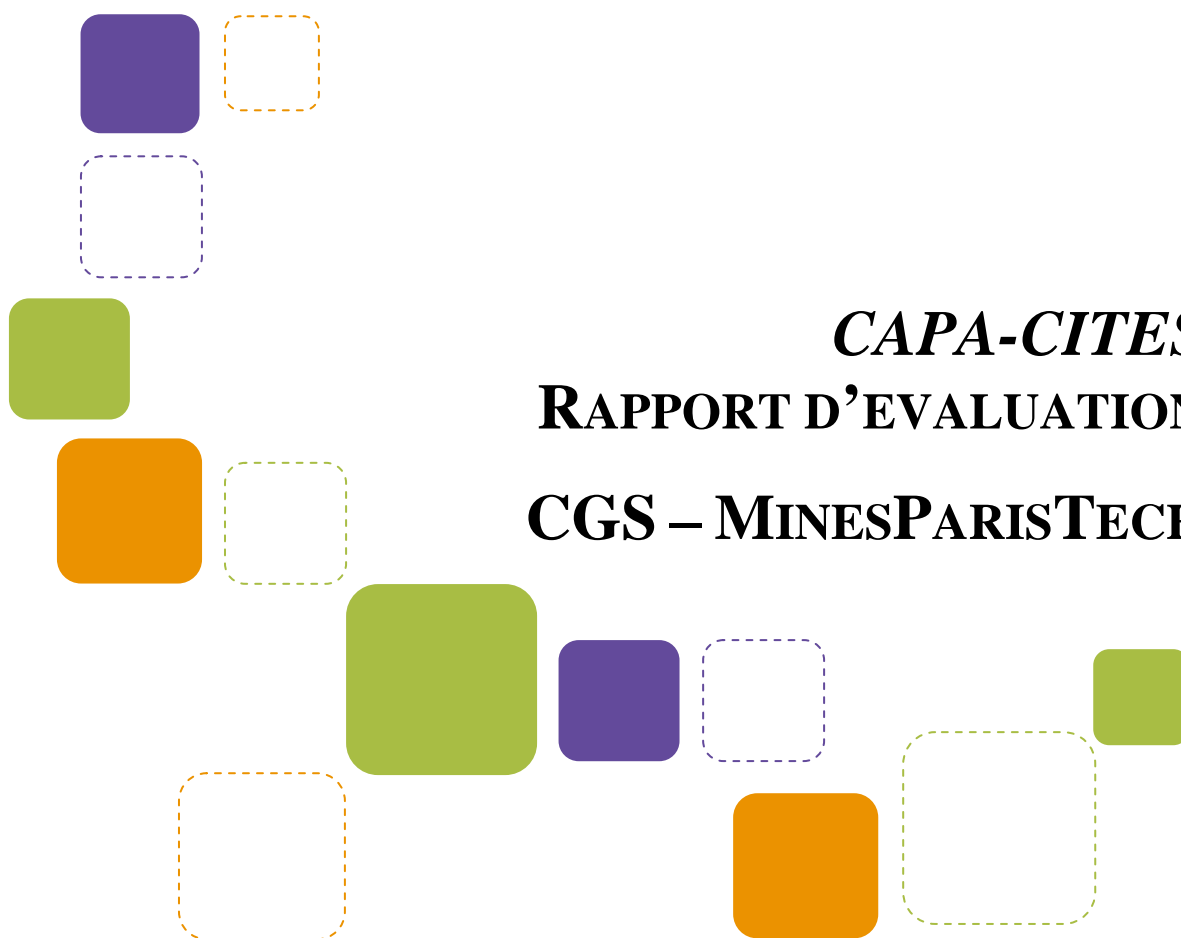




FEJ
FONDS
D'EXPÉRIMENTATION
POUR LA
JEUNESSE



CAPA-CITES
RAPPORT D'ÉVALUATION
CGS – MINESPARISTECH

Ministère des Sports, de la Jeunesse, de l'Éducation populaire et de la Vie associative
Fonds d'Expérimentation pour la Jeunesse
95 avenue de France – 75650 Paris cedex 13
www.jeunes.gouv.fr/experimentation-jeunesse

Cette évaluation a été financée par le Fonds d'Expérimentation pour la Jeunesse dans le cadre de l'appel à projets n°1 lancé en avril 2009 par le Ministère chargé de la jeunesse.

Le fonds d'expérimentation est destiné à favoriser la réussite scolaire des élèves et améliorer l'insertion sociale et professionnelle des jeunes de moins de vingt-cinq ans. Il a pour ambition de tester de nouvelles politiques de jeunesse grâce à la méthodologie de l'expérimentation sociale. A cette fin, il impulse et soutient des initiatives innovantes, sur différents territoires et selon des modalités variables et rigoureusement évaluées. Les conclusions des évaluations externes guideront les réflexions nationales et locales sur de possibles généralisations ou extensions de dispositifs à d'autres territoires.

Les résultats de cette étude n'engagent que leurs auteurs, et ne sauraient en aucun cas engager le Ministère.

Ministère des Sports, de la Jeunesse, de l'Education populaire et de la Vie associative
Direction de la Jeunesse, de l'Education populaire et de la Vie associative

Mission d'animation du Fonds d'Expérimentation pour la Jeunesse
95, avenue de France 75 650 Paris Cedex 13
Téléphone : 01 40 45 93 22

Pour plus d'informations sur le déroulement du projet, vous pouvez consulter sur le site www.jeunes.gouv.fr/experimentation-jeunesse la note de restitution finale soumise au FEJ par le porteur de projet.



FICHE SYNTHÉTIQUE

Intitulé du projet

AP1_n° 81Capa-Cités

Sous-titre

Freins et facilitateurs de la convergence des acteurs
pour la création de Cités des métiers

Structure porteuse du projet

Universcience

Structure porteuse de l'évaluation

Centre de Gestion Scientifique – Mines Paristech / Armines

Nom et Prénom de la personne en charge de l'évaluation, Fonction dans la structure

Responsable : Franck AGGERI

Tél. : 01 40 51 92 09

Contact projet : Sébastien Gand / Frédéric Kletz / Nicolas Aubouin

Tél. : 01 40 51 93 32 / 01 40 51 91 08

Email : sebastien.gand@mines-paristech.fr, frederic.kletz@mines-paristech.fr

Durée d'expérimentation : 2 ans

Date de remise du rapport d'évaluation : Mars 2013.



RÉSUMÉ (UNE PAGE MAXIMUM)

Le champ de l'orientation et de la formation professionnelle connaît un certain nombre d'évolutions récentes, qui donnent un nouveau relief à la question des dispositifs d'accompagnement des publics (dans leur diversité : jeunes, chômeurs, étudiants, personnes en reconversion,...). Comment aider ces publics de manière la plus pertinente possible à se retrouver dans le paysage chaotique des outils, lieux, réglementations de formation et d'orientation ?

Un dispositif, conçu il y a 20 ans, a visé spécifiquement à créer de nouvelles conditions de réalisation de la rencontre entre les demandes individuelles en termes d'orientation et l'offre existante. Ce dispositif, les Cités des métiers (CDM), a fait l'objet de notre évaluation.

Mais il s'agit en fait, d'une évaluation à un double niveau : le premier regard que nous avons porté concerne un dispositif d'accompagnement à la création de nouvelles CDM, mis en place pour l'occasion (« Capa-Cités »), visant à aider les acteurs locaux désirant créer une nouvelle CDM à faire converger leurs points de vue ; dans ce cadre, l'étude a particulièrement étudié les freins et les facilitateurs à une telle convergence.

Mais en étudiant le dispositif Capa-cités, nous avons été forcément confrontés à la brique de base elle-même, à savoir les CDM. Même s'il ne s'agissait pas d'évaluer la pertinence, ni la réussite de ce dispositif, nous avons pu analyser ce qui en faisait l'originalité et qui lui donnait un rôle particulier dans le paysage de l'orientation professionnelle.

Le moment était particulièrement pertinent : les quelques dizaines de CDM qui existent aujourd'hui sur le territoire français, mais également à l'étranger, en font une constellation, qui connaît actuellement une période de mise en lumière majeure, puisqu'elles ont servi de référence pour les lois de 2009 et dans le cadre de la mise en oeuvre du Service public de l'orientation. Derrière la mise en place de nouvelles CDM, se joue en fait une question plus fondamentale sur la place que peuvent occuper désormais les structures CDM dans le paysage de l'orientation et de la formation professionnelles. Les CDM sont apparues il y a plus de vingt ans, dans un éco-système totalement différent ; aujourd'hui les enjeux sont d'un autre ordre, et le paysage a subi, et subit encore une recomposition importante. En particulier, peut-on mieux organiser et accélérer le processus de création de CDM, le rendre plus linéaire dans un contexte de demande en croissance ?

Les principaux enseignements que nous avons pu dégager de nos travaux peuvent se résumer de la façon suivante :

- Le dispositif d'accompagnement de la création de nouvelles CDM est non seulement extrêmement utile, mais il constitue une pièce maîtresse dans le processus. Il doit être pérennisé. La création de nouvelles CDM, processus toujours fragile, nécessite en effet un pilotage global et un véritable accompagnement.
- Ce dispositif n'est pas qu'utile aux créations, mais peut sans doute être étendu avantageusement également aux CDM en début d'activité.
- Il nécessite que des outils de capitalisation et de partage soient construits, du type outils de gestion, diffusion de connaissances ou de réglementations, aides au montage financier, guide de bonnes pratiques,..., ce qui un processus en cours et dont CapaCités fournit des éléments opérationnels
- L'aide doit également porter sur les modalités mêmes de la gestion de projet. Il ne

s'agit pas seulement d'accompagner les équipes locales sur les problèmes d'adhésion des acteurs, mais également de les épauler dans le processus-même de gestion de projet (construction de jalons, mise à disposition d'outils,...)

- L'idée d'accompagner spécifiquement les CDM d'échelon régionale est très intéressante, car se posent à ce niveau des questions d'une plus grande complexité, notamment dans le processus de convergence des acteurs.



NOTE DE SYNTHÈSE

Contexte générale de l'évaluation

Notre recherche concerne la construction de la politique d'orientation professionnelle au niveau régional à partir de la mise en place d'un dispositif spécifique de coordination et de mutualisation des acteurs de ce champ : les Cités des Métiers. Nous avons évalué et accompagné, le déploiement de Cités des Métiers au niveau régional dans le cadre d'un projet de recherche dont Universcience était l'expérimentateur, et avec le soutien du Fonds d'expérimentation de la Jeunesse du Ministère de la Jeunesse et des Sports. Dans un tel paysage, l'expérimentation de l'implémentation d'une Cité des métiers sur un territoire apparaît comme potentiellement créatrice d'une nouvelle dynamique locale et d'une performance publique améliorée.

D'autant que les CDM étaient déjà évoquées comme modèle dans la loi de novembre 2009 sur l'orientation tout au long de la vie. L'année 2010 a marqué un virage important, lorsque le niveau politique, en l'occurrence le Délégué inter-ministériel à l'information et à l'orientation, a décidé de renforcer le processus de convergence des différents acteurs locaux de l'orientation et de la formation, et de faire des Cités des Métiers un modèle de référence pour le développement de nouveaux dispositifs de gestion des politiques de l'orientation professionnelle, les services publics de l'orientation, dotés d'un nouveau label OPT (Orientation pour tous).

Ainsi, l'évaluation a visé à accompagner plusieurs de ces projets de créations, dans des configurations différentes, afin d'analyser les freins et facilitateurs à la convergence des acteurs. Comment faire pour que ces projets créent un nouvel élan à la politique d'AIO locale, pour que les élus locaux et les représentants des multiples organismes concernés arrivent de concert à construire une politique globale et cohérente, avec des priorités partagées et une vision commune, alliant des objectifs aussi différents que l'équité d'accès sur le territoire, la politique de formation, les modes de coopération avec les structures existantes (notamment avec le rectorat),...

Plus spécifiquement, le dispositif expérimenté était l'accompagnement de la création de 6 nouvelles CDM, par le label CDM, le réseau des CDM et l'expertise des responsables de la CDM d'Universcience. Le but était de repérer les freins et les facilitateurs aux processus de convergence nécessaires dans les projets de CDM, et les effets en retour sur la structuration des acteurs concernés sur leur territoire. Plus précisément, l'évaluation s'intéresse à ce qui se joue, aux niveaux local et du réseau CDM, dans la création d'une nouvelle CDM, le rôle des différents acteurs dans le processus de convergence (y compris le rôle de CDM-Universcience, ou celui du Comité de label) et l'impact généré sur les territoires et sur les acteurs. En effet, la création d'une CDM s'inscrit dans des enjeux et des problématiques très structurants pour un territoire, impliquant de multiples acteurs locaux, politiques ou plus techniques (allant de Pôle Emploi au Rectorat, en passant par le Conseil Régional ou les Maisons de l'emploi). Le périmètre de l'étude inclut également tous les dispositifs portés par le réseau CDM, Universcience et Capa-Cités dans le but d'accompagner les différents projets. Le dispositif CapaCités est étudié tout particulièrement, et les évaluateurs en faisaient partie, en tant que maillon permettant de stimuler les processus de convergence d'acteurs sur des projets de CDM.

L'objectif de l'évaluation ne porte donc pas sur l'aboutissement de projets de Cité des

Métiers dans le cadre du temps dévolu au projet Capa-Cités, mais sur l'analyse du processus de déploiement de CDM.

Méthodologie d'évaluation

La méthode d'évaluation, de nature qualitative par étude de cas, a impliqué un suivi des projets sélectionnés mais ne s'y est pas résumé. Elle a inclus également l'analyse des dispositifs d'accompagnement existant de la part du porteur de projet et de manière plus large du réseau des Cités des Métiers dans le monde. En outre, l'étude de cas existants (CDM en activité) a été retenue dans une première phase pour que l'évaluateur s'approprie le concept et ses incarnations (visite de différentes CDM).

Concrètement, l'équipe a procédé tout au long de l'étude à différents entretiens auprès des parties prenantes (qu'elles soient motrices ou plus observatrices) à la mise en place des Cités des Métiers dans les territoires concernés par l'étude Capa-Cités : Auvergne, Basse Normandie, Picardie, Lorraine, Rhône-Alpes, et Sud-Alsace (ces deux dernières régions étant apparues plus tardivement comme territoires d'exploration des projets de CDM). Ces séries d'entretiens nous ont permis d'approfondir notre connaissance des enjeux locaux de mise en place des projets et de croiser les regards des différentes parties prenantes aux projets : les membres des CDM existantes qui pourraient intégrer un projet de CDM régionale (responsables, conseillers, partenaires), les soutiens publics locaux (financeurs, porteurs d'un soutien logistique,...), les multiples autres partenaires présents dans le paysage local de l'orientation ou de la formation professionnelles. Nous avons profité de nos déplacements et de nos entretiens pour rassembler du matériel écrit, sous la forme de brochures, de textes, de sites Internet qui nous ont permis de trianguler partiellement les discours des acteurs. Une autre manière de trianguler les discours a été de multiplier sur un même territoire les rencontres afin d'avoir des points de vue institutionnels et parfois opérationnels variés.

L'équipe a participé également à des événements (lancement, revue de projet, déplacement organisé par le porteur de projet dans d'autres CDM avec les projets en développement comme ce furent le cas en Limousin, en Haute-Normandie et à Nanterre, cf. ci-dessous) afin d'éclairer son analyse et le rôle de ces jalons dans la convergence des acteurs. Les séminaires thématiques organisés par le porteur de projet et les revues de territoire, impliquant l'ensemble des acteurs ont été des occasions privilégiées d'échange et de mises en perspective des différentes démarches.

Les évaluateurs sont intervenus dans les revues de territoire à la demande du porteur de projet. Leurs interventions dans ce cadre ont permis de tester certaines hypothèses de travail et d'alimenter le travail collectif d'accompagnement des projets. Cette méthode d'analyse *d'observation participante* nous a permis plus globalement d'évaluer les avancées, les points de blocage des projets et les futures interactions possibles entre porteurs de projet. Il s'agissait ainsi de valider ou non certaines de nos analyses à travers les réactions des porteurs de projet.

Les chercheurs ont également visité des locaux de CDM en activité (Paris, Saint-Quentin, Rouen, Limoges, Nanterre) pour approfondir leur connaissance des enjeux d'organisation des espaces ouverts au public et le back-office.

Enfin, l'équipe a échangé régulièrement avec le porteur et les autres acteurs de Capa-Cités, chargée de mission et cabinet de conseil Sirac.

Ce dispositif méthodologique nous a permis d'observer des effets structurants du projet CapaCités. En intervenant à différentes étapes et en ayant été en contact régulier avec les différents acteurs, nous avons pu soit interroger directement les acteurs sur ce que leur apportait le dispositif (en le triangulant autant que possible avec d'autres acteurs, des marqueurs du projet ou des documents). Les échanges réguliers avec le porteur de projet Universcience nous a également permis d'avoir des éléments sur ce qui pouvait différencier un processus traditionnel d'un projet de celui inclus dans l'expérimentation CapaCités.

En synthèse, et même s'il convient de rester toujours prudent dans l'analyse de phénomènes sociaux multi-factoriels, il est apparu clairement que le dispositif CapaCités venait répondre à des besoins d'apports de ressources pour mieux accompagner les projets émergents et organiser une dynamique collective autour de ces potentielles futures CDM.

Résultats de l'évaluation

L'étude a permis d'ébaucher des enseignements généraux et des propositions d'actions concrètes. Ces propositions portent sur l'ensemble du système CDM et recouvrent donc le niveau des projets individuels et leur accompagnement.

Renforcer et pérenniser l'accompagnement des CDM

Un projet de CDM est toujours fragile, notamment dans ses étapes initiales, celles des balbutiements du projet, qui repose souvent sur la bonne volonté d'un petit nombre de personnes (en charge d'un travail qui vient s'ajouter à une activité déjà en cours). La possibilité d'organiser, ou du moins de faciliter, la convergence (qui semble parfois aléatoire au vu de l'histoire des CDM) des acteurs est indispensable si l'on veut accélérer le montage des projets et des mises en œuvre de CDM. En ce sens, le porteur de projet a recruté une chargée de mission et un cabinet de conseil afin d'accompagner individuellement les projets.

De ce constat fondamental, naît le besoin pour les porteurs de projet d'une part de consolider les évolutions, les progrès, les adhésions, et d'autre part de se faire accompagner, d'aider à la construction de bases plus solides. Il s'agit en quelque sorte de créer un engagement conséquent (construction d'un réseau de soutien,...).

Cet accompagnement est apparu très précieux voire vital pour faire avancer certains projets. En effet, les porteurs locaux de projet s'engagent dans une forme d'inconnu, le concept CDM étant attractif mais ses modalités de réalisation étant obscures au départ. L'existence d'un poste de chargée de mission a permis d'entretenir un lien permanent et réciproque (la chargée de mission pouvait prendre l'initiative) permettant d'organiser des jalons intermédiaires au plus proche des besoins locaux : visite de CDM existantes pour les régions n'en ayant pas encore, déplacement des responsables du réseau CDM auprès d'élus, mise en relation avec des directeurs de CDM ayant rencontré ou rencontrant des problématiques similaires, échanges sur la manière d'aborder certains acteurs institutionnels, discussions sur le montage du dossier de labellisation... Ce rôle d'interlocuteur privilégié, disponible car dédié à cette fonction, côté réseau CDM a été reconnu de tous comme capital, en particulier dans la phase d'émergence. Le profil d'ancien directeur de CDM de la chargée de mission lui donnait également des connaissances et des compétences spécifiques pour interagir.

Le besoin de pérenniser un tel poste serait d'autant plus indispensable si le volume de nouveaux projets de CDM était amené à augmenter.

Nous avons ainsi proposé de mettre en place une enveloppe spécifique pour pérenniser l'accompagnement dans la durée des projets de création de nouvelles CDM (acteur, outillage, pilotage de grappes de projets en interactions ? – comme pour Capa-Cités).

Clarifier les attentes, droits et devoirs entre projets locaux et réseau des CDM

La création d'une nouvelle structure telle qu'une Cité des métiers est un processus qui s'inscrit forcément dans la durée, par la mobilisation de nombreux acteurs qu'il suppose, et par l'éventail des problématiques qu'il soulève. Il s'agit donc autant d'un processus de gestion « technique » de projet que d'une démarche de convergence des représentations... Dans ce contexte, il semble nécessaire de clarifier les attendus des différentes phases de développement. Si le réseau CDM devait mobiliser des ressources pérennes d'accompagnement, cela devrait se faire de pair avec un renforcement de la formalisation des droits et devoirs de chaque partie au regard d'attendus. Cela se justifie alors par l' "investissement" du réseau CDM dans le développement de projet, il devient donc légitime en retour à demander une obligation de moyens en regard par le porteur de projet.

Les conventions signées dans le cadre de Capa-Cités pourront servir de base pour une telle démarche.

Aider à la gestion de projet

Le pilotage des projets de CDM nécessite de mettre en œuvre une véritable ingénierie de projet : il s'agit en effet d'organiser les jalons qui scandent le processus d'émergence, de dégager des moyens pour l'ingénierie de projet (temps d'étude, de formalisation), etc.

Or, il semble qu'un tel pilotage gestionnaire ne soit pas –ou peu seulement- pris en charge, ni même ébauché. Les acteurs locaux impliqués dans le projet suivent le projet selon un rythme variable, dépendant pour partie de leurs autres activités, sans aucun calendrier ni outils formalisés d'aide à la gestion de projet.

Il faut cependant préciser qu'une ingénierie de projet ne résoudrait pas tous les problèmes, en particulier les questions de calendrier politique (élections, votes en session, circuits de validation...). Elle pourrait tout de même faciliter la visibilisation du projet vis-à-vis des différents acteurs à impliquer en s'obligeant à clarifier les objectifs et les différentes étapes. Ces outils sont des moyens de stimuler le projet en s'obligeant à des points de passage régulier, comme peuvent l'être les revues de territoires dans le cadre de Capa-Cités.

Ainsi, dans la perspective d'une pérennisation d'un dispositif d'accompagnement, l'aide à la gestion de projet pourrait se faire en partie par la mise à disposition et le soutien du réseau des CDM, notamment à travers le guide du porteur de projet réalisé et par une cartographie des partenariats réalisée par le cabinet Sirac. Une telle mise à disposition renforcerait le besoin de caractériser droits et devoirs de chaque partie.

Renforcer le processus de capitalisation formelle et personnalisée

Le processus de montage d'une CDM peut –et doit- être largement aidé par les expériences passées et parallèles de création d'autres CDM. Les acteurs tombent sur des problèmes voisins, certains trouvent des solutions, abordent tel sujet de façon originale ou particulièrement pertinente. D'ailleurs, les acteurs raisonnent souvent de manière

analogique au regard de CDM existantes. Ainsi le rôle des visites de CDM par des équipes projets a été repéré comme un facilitateur à la convergence des acteurs. On voit donc que des processus de capitalisation doivent être mis en place entre les différents CDM : liste de questions communes, échanges d'outils, façons d'aborder tel problème,...

La CDM-Universcience apparaît assez logiquement comme l'acteur pouvant porter ce processus de capitalisation. Et effectivement, tout au long de l'étude Capa-Cités, ce rôle a progressivement émergé : Universcience a mis en place des revues de territoires (journées de présentation mutuelle de l'avancement des projets sur les 6 territoires, avec discussion sur des sujets transversaux,...), il a organisé des visites de CDM déjà en activité, il a diffusé de la documentation, il a créé lui-même des échanges par les visites qu'il réalise sur les différents territoires, il a également produit avec des partenaires un guide du porteur de projet et un Intranet avec des documents mis à disposition.

Cependant la formalisation de certaines connaissances dans des outils ne viendra pas se substituer au besoin d'accompagnement et d'échanges des porteurs de projet. C'est donc une complémentarité qui permettrait d'une part de soulager la charge des accompagnateurs qui doivent répondre à des questions récurrentes mais originales à chaque situation et d'autre part de leur permettre de se concentrer sur les missions à plus haute valeur ajoutée, une fois que les porteurs de projets de CDM ont pré-instruit ou précisé leurs questions. De ce point de vue, la production d'un guide du porteur de projet permettra d'affiner les besoins d'accompagnement de ces mêmes porteurs de projet (ex : mise en place de "cohortes" de projet avec revue de territoires, échanges croisés; intervention ad hoc pour positionner les acteurs principaux en trajectoire sur le projet). Mais le guide ne peut suffire ; les acteurs locaux ont forcément besoin de rencontrer leurs collègues, de parler de leurs difficultés, de les confronter aux autres projets, d'écouter les idées des autres,... d'où l'intérêt des différentes revues de territoire et séminaires organisés dans des CDM existantes en plus des interactions avec les responsables du réseau des CDM.

Ce type d'outillage de la capitalisation nécessite une animation permanente afin à la fois de mettre à jour les contenus des thématiques (notamment le travail de mise en forme et d'interprétation des données – quelle généralité et quel besoin de restitution du contexte) et d'en faciliter l'appropriation par les utilisateurs (qui pourraient être également des directeurs de CDM existantes).

Renforcer la structuration des relations avec les partenaires au niveau local et national

Les CDM apparaissent comme des lieux permettant une interaction entre partenaires à travers des transferts de connaissances et des échanges de pratiques entre conseillers. En effet, tous les conseillers rencontrés ont mis l'accent sur les bienfaits des échanges (de nature souvent informelle) entre membres de chaque pôle.

Néanmoins ce transfert de compétences s'accompagne semble-t-il d'une faible capitalisation au sein de chaque institution-partenaire et donc d'un effet en retour limité sur les activités de celle-ci. Il existe une problématique générale de distance entre conseillers mis à disposition et les partenaires (employeurs de ces conseillers). Schématiquement on peut résumer les choses ainsi : soit le conseiller a un trop faible temps d'implication et il y a peu de chances qu'il développe une "identité" et une manière de conseiller propre à la CDM lors ses permanences; soit le conseiller travaille beaucoup dans le cadre de la CDM et le risque est alors un éloignement de son institution d'origine sans que celle-ci ne capitalise en retour sur d'éventuelles pratiques innovantes. Aucun dispositif n'est mis en

place pour faciliter les retours vers les partenaires, en tout cas de façon formelle à un niveau pratiques (et non institutionnel-financement). Ce sont donc les conseillers qui sont les uniques porteurs du transfert de savoir et savoir-faire au sein des structures partenaires ce qui rend plus aléatoire les possibles effets d'apprentissage liés à ce mode d'intervention. Quelle est la position des responsables des structures partenaires sur ces dynamiques de capitalisation ? Comment faciliter ce processus ? Dans quelle mesure une formalisation des échanges d'expérience serait-elle utile pour les partenaires et les CDM ?

Ce constat montre le besoin de travailler la manière dont les structures sont "solidarisés", y compris sur autre chose que la "production" proprement dite (lieu d'expérimentation, échanges,...). Cet enjeu est d'autant plus fort que les relations entre partenaires et CDM peuvent se compliquer lorsqu'il y a une multiplicité de structures sur un même pôle, voire dans certains cas sur un même poste (dans le cas du financement externe d'un conseiller via le Conseil Régional ou des fonds européens). Quel impact sur les relations entre CDM et partenaire ? Quel rôle du financeur (externe) ?

En outre, il faut préciser que des acteurs nationaux (comme Pôle Emploi ou l'Education Nationale) ont des dynamiques locales qui leur sont propres. Chaque partenaire définit alors son implication ou non et les modalités attenantes dans chaque projet. On rajoutera que les CDM se constituent aujourd'hui dans un secteur en pleine restructuration ce qui génère des facteurs exogènes d'instabilité (baisse des ressources de COP, création de Pôle Emploi, intégration de l'AFPA dans Pôle Emploi...).

Perspectives de l'évaluation

L'évaluation a permis également de mettre en évidence des enseignements plus larges sur les processus de régionalisation des CDM :

- la coordination territoriale se produit par un processus long et chaotique de convergence de représentations des différents acteurs politico-administratifs;
- la mutualisation permet de réduire les coûts de fonctionnement certes, mais elle permet aussi et surtout de favoriser les transferts de compétences et les échanges sur les pratiques. Encore faut-il organiser ces échanges.
- la montée en puissance de la région comme acteur central des politiques d'orientation percute, et entre en phase avec la dynamique endogène du réseau des CDM, et l'émergence des CDM à vocation régionale ; le dispositif CDM pourrait devenir un levier essentiel des politiques publiques régionales.
- il n'existe pas de "one best-way", pas de modèle de construction « réussie » d'une CDM régionale mais des itinéraires singuliers, des opportunités locales ou politiques à saisir, dont il est pertinent de faciliter la structuration propre.

L'évaluation a mis en relief des trajectoires de Cités des métiers en fonction des contextes territoriaux, et a permis d'analyser le rôle des politiques locales et de l'engagement des opérateurs locaux et nationaux. Elle a montré que la création d'une CDM s'inscrit dans des enjeux et des problématiques très structurants pour un territoire, impliquant de multiples acteurs locaux, politiques ou plus techniques. Entre le politique et l'administration se trouvent les opérateurs de l'action publique, opérateurs locaux, qui construisent au plus près des besoins du terrain les politiques territoriales.

La constellation des CDM connaît actuellement une période de mise en lumière majeure, puisqu'elles sont citées en référence dans les lois de 2009 et dans le cadre de la mise en oeuvre du Service public de l'orientation. Derrière la mise en place de nouvelles CDM, se joue en fait une question plus fondamentale sur la place que peuvent occuper désormais les structures CDM dans le paysage de l'orientation et de la formation professionnelles. Les CDM sont apparues il y a plus de vingt ans, dans un écosystème totalement différent ; aujourd'hui les enjeux sont d'un autre ordre, et le paysage a subi, et subit encore une recomposition importante. En particulier, peut-on mieux organiser et accélérer le processus de création de CDM, le rendre plus linéaire dans un contexte de demande en croissance ?



PLAN DU RAPPORT

INTRODUCTION GENERALE

I. L'expérimentation

1. Objectifs du projet et nature de l'action expérimentée

- i. Objectifs du projet
- ii. L'action expérimentée
- iii. Influence éventuelle de l'évaluateur dans la conception et la conduite du projet

2. Objectifs et modalités de l'évaluation

- i. Problématique et méthodologie mise en œuvre : *les freins et facilitateurs à la convergence des acteurs*
- ii. Validité interne

II. Enseignements de politique publique

1. Résultats de l'évaluation

- i. Les publics touchés par l'expérimentation
- ii. Les effets du dispositif expérimenté
 - a) Une pépinière de CDM : effet d'engagement, parrainage, échanges de problématiques et accompagnement au plus près
 - b) Vers un cahier des charges des droits et devoirs de chaque partie ?
 - c) Pilotage local et gestion de projet
 - d) Penser le dispositif d'animation et de capitalisation, à tous niveaux
 - e) Au-delà du projet, la convergence comme travail permanent des CDM
 - f) Qu'est-ce que le périmètre régional modifie ?

Effets de l'expérimentation sur le public bénéficiaire

Gouvernance et coordinations d'acteurs

Conclusion de la partie et mise en perspective

2. Validité externe des résultats et perspectives de généralisation/essaimage
 - i. Caractère expérimental du dispositif évalué
 - ii. Caractère transférable du dispositif et changement d'échelle

CONCLUSION GENERALE

BIBLIOGRAPHIE

ANNEXES



RAPPORT D'ÉVALUATION

INTRODUCTION GENERALE

Les enjeux d'amélioration de la performance des politiques publiques sont devenus depuis quelques années, un paradigme central de l'action publique. Ils se concrétisent à travers les démarches de mise en place de multiples réformes et de nouveaux dispositifs de management public : RGPP (révision générale des politiques publiques), LOLF (loi organique relative aux lois de finances), modernisation des services publics,... Si ces dispositifs mettent au centre de la décision publique la *logique de résultat*, ils connaissent de nombreux effets mal anticipés qui tendent à remettre en cause leur capacité performative (Varone, 2008).

Par ailleurs, les questions de performance dans la sphère publique connaissent également une évolution de leur centre de gravité à un niveau plus local, mettant en évidence des contextes plus spécifiques et une variété d'acteurs (collectivités, représentants de l'Etat en région, opérateurs publics et privés) aux attentes et modes de gestion très différenciés. La performance de l'action publique se définit alors aussi dans la capacité à proposer une offre adaptée, à mobiliser des compétences multiformes (Mendez et Mercier, 2006), à coordonner des acteurs variés : quelles sont les spécificités de la gestion sur un territoire spécifique ? Comment impliquer et coordonner les différents acteurs du territoire ? Quel en est l'impact sur la définition de la performance ?

Pour répondre à ces différentes questions, le champ de l'orientation professionnelle constitue un cas très intéressant et d'une grande actualité. Ce champ comprend un grand nombre d'acteurs nationaux et locaux, administratifs et politiques, privés et publics, petites structures et grosses administrations,...et une multitude d'interfaces entre le niveau politico-administratif et le niveau opérationnel d'une politique territoriale (Delort, 2012). Plus globalement la politique d'accueil, d'information et d'orientation professionnelle est traversée par des remises en cause et des réformes, non seulement à l'échelle nationale (création d'un Service Public de l'Orientation (SPO) en mai 2011, avec la mise en place d'un Délégué à l'information et à l'orientation,...), mais également à l'échelle régionale. Les régions françaises essayent de se doter d'une stratégie adaptée aux spécificités des besoins de leurs bassins d'emplois (niveau de formation, taux chômage, densité du tissu industriel, présence des acteurs de l'orientation professionnelle,...) de par leurs compétences sur la formation professionnelle, mais achoppent souvent devant les difficultés de coordination entre de multiples acteurs ayant émergé historiquement de manière successive, relevant aussi bien de la sphère politique (élus locaux, représentants de l'Etat,...) que des organisations administratives (Pôle Emploi, Rectorat,...) ou des entreprises et représentants privés (Chambres de commerce et d'industrie,...).

Notre recherche concernait plus particulièrement la construction de la politique d'orientation professionnelle au niveau régional à partir de la mise en place d'un dispositif spécifique de coordination et de mutualisation des acteurs de ce champ : les Cités des Métiers. Nous avons évalué et accompagné, le déploiement de Cités des Métiers au niveau régional dans le cadre d'un projet de recherche dont Universcience était l'expérimentateur, avec le soutien du Fonds

d'expérimentation pour la Jeunesse du Ministère de la Jeunesse et des Sports. Dans un tel paysage, l'expérimentation de la mise en œuvre d'une Cité des métiers sur un territoire apparaît comme potentiellement créatrice d'une nouvelle dynamique locale et d'une performance publique améliorée. Les Cités des métiers (CDM), dont la première a été créée au sein de la Cité des Sciences et de l'Industrie à Paris La Villette en 1993, sont des structures originales d'appui et de conseil en matière d'orientation professionnelle, reposant sur des principes de fonctionnement réunis dans un cahier des charges et un processus de labellisation (comprenant notamment l'anonymat dans la relation avec les publics accueillis, et l'implication d'une équipe multi-partenaire). « *Une cité des Métiers est par nature ouverte à tous les publics, quel que soit le statut, l'âge, le niveau d'étude ou de qualification, ou l'appartenance à une catégorie professionnelle ou géographique* » (charte des CDM).

Ce dispositif a connu un grand développement dans les années 1990 et 2000, avec la multiplication de CDM sur le territoire français, puis à l'étranger, à partir de demandes locales (en général au niveau d'une commune/agglomération) de se doter d'un tel outil. On en dénombre une trentaine actuellement.

Les CDM étaient déjà évoquées comme modèle qui a inspiré la loi de novembre 2009 sur l'orientation tout au long de la vie. L'année 2010 a marqué un virage important, lorsque le niveau politique, en l'occurrence le Délégué inter-ministériel à l'information et à l'orientation, a décidé de renforcer le processus de convergence des différents acteurs locaux de l'orientation et de la formation, et de faire des Cités des Métiers un modèle de référence pour le développement de nouveaux dispositifs de gestion des politiques de l'orientation professionnelle, les services publics de l'orientation, dotés d'un nouveau label OPT (Orientation pour tous).

Le dispositif d'expérimentation a encouragé plusieurs projets de création de nouvelles CDM, avec cette fois souvent un portage régional. Un tel changement d'échelle constitue une opportunité pour aborder des sujets de fond, relatifs aux objectifs et aux choix politiques régionaux en matière d'accueil, d'information et d'orientation professionnelle (AIO), facilitant la convergence des acteurs sur le territoire..

L'évaluation a visé à accompagner plusieurs de ces projets de créations, dans des configurations différentes, afin d'analyser les freins et facilitateurs à la convergence des acteurs. Comment faire pour que ces projets créent un nouvel élan à la politique d'AIO locale, pour que les élus locaux et les représentants des multiples organismes concernés arrivent de concert à construire une politique globale et cohérente, avec des priorités partagées et une vision commune, alliant des objectifs aussi différents que l'équité d'accès sur le territoire, la politique de formation, les modes de coopération avec les structures existantes (notamment avec le rectorat),...

Résultats obtenus:

L'évaluation a permis de mettre en évidence des résultats importants à différents niveaux:

- la coordination territoriale se produit par un processus long et chaotique de convergence de représentations des différents acteurs politico-administratifs;
- la nécessité de se doter d'un outillage gestionnaire et d'une véritable ingénierie de projet pour structurer les démarches des acteurs permettant de compléter les travaux sur la gestion de projet local (Froment et Sayah, 1998); de ce point de vue, la pérennisation de l'accompagnement permis par le dispositif CapaCités est un enjeu important pour de futurs déploiements;

- la mutualisation permet de réduire les coûts de fonctionnement certes, mais elle permet aussi et surtout de favoriser les transferts de compétences et les échanges sur les pratiques. Encore faut-il organiser ces échanges.
- la montée en puissance de la région comme acteur central des politiques d'orientation perçue, et entre en phase avec la dynamique endogène du réseau des CDM, et l'émergence des CDM à vocation régionale ; le dispositif CDM pourrait devenir un levier essentiel des politiques publiques régionales.
- il n'existe pas de "one best-way", pas de modèle de construction « réussie » d'une CDM régionale mais des itinéraires singuliers, des opportunités locales ou politiques à saisir, dont il est pertinent de faciliter la structuration propre.

L'évaluation a également permis de décrire des trajectoires de Cités des métiers en fonction des contextes territoriaux, et d'analyser le rôle des politiques locales, et de l'engagement des opérateurs locaux et nationaux. Elle a montré que la création d'une CDM s'inscrit dans des enjeux et des problématiques très structurants pour un territoire, impliquant de multiples acteurs locaux, politiques ou plus techniques. Entre le politique et l'administration se trouvent les opérateurs de l'action publique, opérateurs locaux, qui construisent au plus près des besoins du terrain les politiques territoriales.

III. L'expérimentation

1. Objectifs du projet et nature de l'action expérimentée

i. Objectifs du projet

L'objectif du projet était d'évaluer dans quelle mesure de nouvelles Cités des Métiers (CDM), à envergure régionale, pouvaient voir le jour, permettant une convergence des multiples acteurs impliqués dans une telle démarche.

ii. L'action expérimentée

Le dispositif expérimenté était l'accompagnement de la création de 6 nouvelles CDM, par le label CDM, le réseau des CDM et l'expertise des responsables de la CDM d'Universcience.

Dans un contexte de portage politique *a priori* favorable (loi du 24 novembre 2009 sur l'information et l'orientation tout au long de la vie, nomination en juin 2010 d'un Délégué à l'information et à l'orientation - Jean-Robert Pitte - puis plus récemment l'instauration d'un label "Orientation pour tous - pôle information et orientation sur les formations et les métiers" donné à des structures SPO - Service Public de l'Orientation, puis encore plus récemment mission d'inspection sur les perspectives du SPO dans le cadre de la prochaine réforme de décentralisation, qui constitue également un soutien au modèle CDM), et face à l'émergence de plusieurs projets de création de nouvelles CDM, dont le nombre pourrait encore s'étendre dans un proche avenir¹, la partie évaluation de l'expérimentation est une étude, menée par une

¹ Porté par un éventuel transfert de la compétence d'orientation aux régions

équipe de chercheurs du Centre de gestion scientifique (laboratoire commun Armines-Ecole des Mines Paristech), dont le but est de repérer les freins et les facilitateurs aux processus de convergence nécessaires dans les projets de CDM, et les effets en retour sur la structuration des acteurs concernés sur leur territoire. Plus précisément, l'évaluation s'intéresse à ce qui se joue, aux niveaux local et du réseau CDM, dans la création d'une nouvelle CDM, le rôle des différents acteurs dans le processus de convergence (y compris le rôle de CDM-Universcience, ou celui du Comité de label) et l'impact généré sur les territoires et sur les acteurs.

Par le terme « acteurs » utilisé ici, on vise un paysage beaucoup plus large que le seul périmètre des structures partenaires impliquées dans l'activité des CDM une fois ouvertes (partenaires qui contribuent à tenir les différents pôles de la plateforme d'accueil des publics). En effet, la création d'une CDM s'inscrit dans des enjeux et des problématiques très structurants pour un territoire, impliquant de multiples acteurs locaux, politiques ou plus techniques (allant de Pôle Emploi au Rectorat, en passant par le Conseil Régional ou les Maisons de l'emploi). Le périmètre de l'étude inclut également tous les dispositifs portés par le réseau CDM, Universcience et Capa-Cités dans le but d'accompagner les différents projets.

L'objectif de l'évaluation ne porte donc pas sur l'aboutissement de projets de Cité des Métiers dans le cadre du temps dévolu au projet Capa-Cités, mais sur l'analyse du processus de déploiement de CDM.

Les évaluateurs ont donc suivi le déroulement des différents projets sur plusieurs territoires sélectionnés pour l'expérimentation et le dispositif d'accompagnement à l'œuvre à travers Capa-Cités (dont ils font eux-mêmes partie). En lien avec l'orientation de Capa-Cités, une attention particulière a été portée à la question de la pertinence d'une entrée par le niveau régional, où des acteurs importants ou incontournables sont structurés : conseils régionaux, directions régionales de Pôle Emploi, rectorats, Chambres régionales du commerce et de l'industrie. Le choix du niveau régional était pertinent du fait des évolutions engagées avant même que l'on ne parle de l'avant-projet de loi de décentralisation (cf. encadré ci-dessous)².

La politique d'orientation des conseils régionaux : la légitimation progressive de ce niveau d'intervention publique

Des innovations en matière de définition des politiques et des modes de coordination de l'orientation ont été initiées dès 1993 en France au niveau régional dans le cadre des plans de développement des formations (PRDF) qui ont été largement remis en cause : « *Le système français d'AIO (Accueil, information, orientation) apparaît comme un ensemble de dispositifs ne parvenant pas à se constituer en secteur doté de normes, de valeurs et de pratiques communes* » ; il y a urgence à « *poursuivre l'effort de clarification et de simplification annoncé par la loi quinquennale de 1993 afin que chaque citoyen puisse disposer à proximité sur les territoires d'un accompagnement de qualité de ses démarches individuelles, autrement*

² On trouvera en annexe 1 un historique des politiques d'orientation en France.

dit d'une orientation active allant bien au-delà de l'information dispensée par un guichet institutionnel » (CCPR – Comité de coordination des programmes régionaux –, 2004).

Ce constat d'échec a conduit certaines Régions à mettre en place ou soutenir des dispositifs de coordination de l'orientation comme : le PRAO en Rhône Alpes, le CARIF en Ile de France ou les centres de ressources et d'information des professionnels et des publics du Réseau Nouvelle Chance en Aquitaine. Du côté de l'amélioration de la qualité du service, le projet DROA de la région Rhône Alpes a débouché sur l'établissement d'un « référentiel qualité de l'orientation » pour favoriser un meilleur accompagnement professionnel tout au long de la vie.

Par ailleurs, le double enjeu du décloisonnement et de la qualité du service de l'orientation a été posé simultanément au niveau communautaire (Conseil européen de Lisbonne en mars 2000), international (rapport OCDE de 2004) et régional par différents rapports et dispositifs d'intervention. Au centre de ces enjeux, la formation et l'orientation « tout au long de la vie » qui vise à remettre au centre des débats la prise en charge non seulement des jeunes mais également des adultes dans l'orientation.

Les six projets suivis ont été³ :

– **Auvergne** : fédérer les énergies et trouver les solutions territoriales adaptées

Le projet de création d'une CDM est assez ancien, et a d'abord été porté par la CCRI (Chambre régionale de commerce), à partir du constat d'un diagnostic local (manque de lisibilité de l'offre régionale de formation et d'orientation, hétérogénéité et cloisonnement des acteurs impliqués, décalage avec les besoins des usagers,...). Le projet de CDM répond donc d'abord au besoin de fédérer tous les acteurs de l'AIOA (accueil, information, orientation, accompagnement), et d'offrir une information riche en un lieu unique (guichet unique orientation), ainsi qu'organiser des événements sous une « bannière commune ».

Les différents acteurs impliqués (CCRI, Pôle Emploi, Rectorat, Conseil régional,...) ont cherché, à travers ce projet, à faire partager une culture commune, et à développer le partage d'expériences, de pratiques, d'outils,...entre les personnels des différents partenaires.

A cela s'ajoutait l'enjeu de proposer une organisation territoriale répondant aux besoins de tous types de public et intégrant les spécificités de l'Auvergne (une agglomération principale entourée de territoires moins denses), et d'adapter les méthodes et les outils en utilisant des techniques innovantes de l'information et de la communication (jeux vidéo, simulations, démonstrations interactives,...).

La CDM a obtenu un label projet en 2012, et une CDM « éphémère » a pu être créée, à l'occasion des Olympiades des Métiers, fin 2012.

- **Basse Normandie** : redynamiser le territoire autour de pôles d'expertise locaux

Le projet de création d'une CDM a été porté par le Conseil Régional de Basse Normandie pour répondre à un enjeu central d'insertion professionnelle de population jeune. En effet le territoire connaît un des taux de sortie sans qualification les plus importants (8% 2004 ;

³ On trouvera en annexe 2 des éléments plus détaillés sur chaque cas.

aujourd'hui 4%) et un taux de chômage des jeunes supérieur de 3 à 4 points à la moyenne nationale. Ce projet repose également sur un réseau d'acteurs déjà construit dans le cadre de « place des métiers » piloté par la région, constitué du rectorat (convention de coopération), des chambres consulaires et des branches professionnelles.

Le Conseil Régional joue un rôle central dans la mise en place du projet et la coordination du réseau des CDM réparties en trois sites labélisables et des points relais (idées d'association avec des professionnels) répartis sur chaque département qui constitue à la fois un bassin d'emplois spécifique et une unité organisationnelle. La logique qui a été choisie repose donc sur deux dimensions de ces territoires : le champ de compétence administratif et les enjeux spécifiques de l'emploi et de certains secteurs d'activité ((filières équines, aquacole, métiers de la mer). Une autre spécificité de ce projet tient aux modalités de sélection des structures qui a été organisée autour d'un appel à projet pour chaque site (chacun doit trouver ses partenaires)

Le projet a été labélisé par le comité de labellisation : la Cité des Métiers de Basse Normandie est constitué de sites (Orne, Cherbourg,...) de centres associés et de trois **pôles d'expertise** : filières équines, aquacole, métiers de la mer.

- **Lorraine** : des difficultés d'accorder différents niveaux politiques

Deux sources de projet de CDM en Lorraine sont restées à ce jour sans aboutissement. La Chambre régionale de commerce et d'industrie avait initié un projet à la fin des années 2000, sans vouloir le porter elle-même et sans que le Conseil régional ne s'engage. Un autre émergent en 2010 fut un projet de CDM porté par la MDE du Grand Nancy, qui se heurta au niveau régional à des réticences politiques. Le projet est donc en attente de nouveaux développements. Le blocage politique n'a pas pu être dépassé.

- **Picardie** : maillage territorial et développement des expertises locales

Le projet de CDM en Picardie est lié à la structuration du paysage de l'insertion-orientation caractérisée par la fusion MEF- Missions locales ; l'élaboration d'une charte fédérative des acteurs de l'AIO, le maillage du territoire par *pays*. En effet, les CDM sont apparues comme une occasion de renforcer cette structuration, et de créer une nouvelle dynamique dans le politique régionale de l'orientation et occasion d'identifier des zones prioritaires. Du point de vue de l'organisation de l'offre, les CDM permettent monter en expertise les MEF-Missions locales autour d'un lieu unique et anonyme, d'accueil de tous publics

Le Conseil Régional de Picardie a joué un rôle clé dans la mise en place des CDM au niveau régional dans une philosophie générale qui peut se résumer en une phrase : proposer sans imposer

Le Comité de labellisation a labélisé la CDM du Grand Beauvaisie autour de la MEF : 4 lieux d'accueil et 17 permanences. La concrétisation du Gd Beauvaisis est liée à la sensibilisation pré-existante qui est en cours dans l'Amiénois.

- **Rhône-Alpes** : une convergence de dispositifs à deux niveaux articulée au bassin d'emploi genevois

Le Genevois Haut-Savoyard (GHS) portait un projet de CDM depuis 2004 à travers un centre de ressources technologiques et humaines (CRTH) créé par la maison de l'économie et du développement du Genevois Haut-Savoyard. La mise en place par le Conseil régional de Point d'accueil et d'information formation et CapaCités furent des accélérateurs des processus, renforcés par la convergence entre deux dispositifs complémentaires, l'un de premier niveau, l'autre comme centre associé de la CDM de Genève, après une exploration initiale d'un projet d'agglomération. La CDM transfrontalière est pertinente en termes de bassin d'emploi et de

formation. Le projet situé dans le GHS pourrait être une configuration d'une politique régionale à 2 étages : des PAIF sur l'ensemble des territoires et des CDM pour ceux qui souhaitent aller plus loin.

- **Sud-Alsace** : la progressive convergence vers une CDM transfrontalière

La région de Mulhouse est positionnée depuis assez longtemps sur la problématique de l'orientation et de la politique des métiers. De multiples structures et dispositifs ont été créés depuis le début des années 80. Mais un tel développement a rendu le paysage assez illisible pour les publics utilisateurs, voire pour les acteurs eux-mêmes, qui n'avaient qu'une connaissance lacunaire des missions et travaux des autres.

L'idée de structurer ce paysage est donc née dans les années 2000, portée à la fois par les élus et par une structure d'informations et d'orientation sur les métiers, à savoir Sémaphore.

En 2010, le projet de créer une CDM est définitivement arrêté, mais avec une première originalité, qui peut être vue comme une fracture par rapport au cahier des charges du label CDM. Les élus et les porteurs du projet demandent de ne pas créer un lieu unique d'accueil des publics, mais se servir des structures existantes, en les coordonnant, autrement dit de créer non pas une CDM « territoriale » reposant sur les structures existantes.

Le projet a été labellisé en 2011 (label projet provisoire), mais il a été demandé de revoir ce choix, et d'éviter de tomber dans une CDM « virtuelle ».

Une seconde originalité de ce projet nous intéresse ici. Compte tenu de la proximité avec les territoires allemand et suisse, la CDM a commencé à prendre des contacts pour créer une CDM transfrontalière. Les échanges sont très avancés avec la région de Fribourg (Allemagne), dont les besoins sont très complémentaires de ceux de la région mulhousienne. Fribourg a de très forts besoins de main d'œuvre, là où Mulhouse connaît des difficultés économiques importantes, et souffre d'un taux de chômage important.

On remarquera ainsi qu'une CDM régionale pourrait voir le jour, répondant ainsi aux contours du périmètre Capa-cités, mais non pas avec la région Sud-Alsace comme prévue initialement, mais dans une acception transfrontalière plus originale.

iii. Influence éventuelle de l'évaluateur dans la conception et la conduite du projet

L'évaluateur a participé au suivi des projets, mais est aussi intervenu lors de sessions de travail avec les projets et le porteur de projet et a régulièrement échangé et partagé des analyses avec le porteur de projet. Ses analyses ont été données à disposition des différents acteurs.

Les relations avec le porteur de projet ont été tout au long du projet, extrêmement coopératives. Les échanges avec les différents acteurs d'Universcience impliqués sont récurrents et portent tant sur le suivi ad hoc des 6 projets territoriaux inclus dans l'expérimentation que sur les orientations générales du projet.

Les évaluateurs ont également eu toute latitude d'accès aux différents acteurs des territoires inclus dans l'expérimentation. Ils se sont déplacés sur chaque territoire pour comprendre la dynamique locale du projet. Le choix de la temporalité de la visite s'est opéré en lien avec le porteur de projet afin de se déplacer à des moments "charnières".

2. Objectifs et modalités de l'évaluation

i. Problématique et méthodologie mise en œuvre

Problématique : les freins et facilitateurs à la convergence des acteurs

Depuis 1993, se sont développées des structures originales d'appui et de conseil en matière de formation et d'orientation professionnelle, les Cités des métiers (CDM), reposant sur des principes de fonctionnement innovants (lieu unique de conseil et d'orientation, accueil de tous publics, anonymat, implication d'une équipe multi-partenaire, ...). Un réseau de 15 CDM en France et 12 à l'étranger s'est constitué, et s'étend au fur et à mesure de la création de nouvelles structures.

Encadré 1 : Origine et organisation de la CDM – Universcience

La première Cité des Métiers a été créée au sein de la Cité des Sciences et de l'Industrie (devenue Universcience depuis cette année), en 1993, comme un prolongement de la Cité des Sciences. Elle est née de son principe créateur. Dans le document de propositions de 1990 qui définit le statut, les publics, l'offre, les enjeux et les recommandations autour de la Cité des Métiers, apparaît déjà son inscription dans le projet plus global de la Cité des Sciences, qui était né quatre ans auparavant. La charte fondatrice de la CSI précise : une des attentes des publics vis-à-vis de la Cité des sciences « *correspond au besoin très ancien des hommes de mieux comprendre l'univers dans lequel ils vivent, pour mieux s'y situer et prendre une meilleure part à ses évolutions. Nos contemporains voient dans la science une grille d'explications à la mesure du monde, de ses enjeux, de ses risques et de ses chances. Ils sont en même temps, le plus souvent, désorientés par la difficulté à déchiffrer cette grille, par la vitesse à laquelle elle évolue et conduit à des applications techniques et industrielles. Et cette vitesse de transformation, pour eux, n'est pas abstraite. Elle les touche au cœur même de leur vie quotidienne, de leur emploi, de leur métier. Nous devons donc être capables de les aider à mieux comprendre.* »

C'est ainsi que la Cité des Métiers est née et a pris sa place dans la Cité des Sciences et de l'Industrie.

Le succès de cette première Cité des Métier est retentissant. Elle a accueilli plusieurs millions de visiteurs depuis sa création en 1993, et a donné lieu, sur son modèle, à la naissance de nombreuses autres CDM. Le réseau des CDM compte aujourd'hui 24 cités (dont 4 en projet). Le réseau est devenu international à partir de 2000 avec la création de cités en Espagne, en Italie ou encore au Brésil.

Ces CDM sont organisées sur le même modèle que la CDM de Paris, et peuvent être portées par diverses organisations s'intéressant aux questions d'emploi, comme par exemple une Maison de l'Emploi, un conseil régional, une Chambre des métiers, etc.

Des procédures de labellisation sont nécessaires pour créer une CDM qui passent par l'acceptation d'une charte. La CDM de Paris, étant pionnière, a un statut particulier au sein de ce réseau: la CSI est non seulement titulaire mais également propriétaire de ce label.

Le concept de CDM est unique dans le paysage de l'aide à l'emploi en France. Le simple fait que l'accueil se fasse sans rendez-vous, de façon anonyme et sans limite géographique est un service exceptionnel qu'offrent peu d'organismes d'aide à l'emploi.

Le fonctionnement des CDM repose sur quelques principes que l'on peut synthétiser ainsi :

- a. Une Cité des Métiers (CDM), en tant que plateforme intégrée de services, développe une palette d'activités (conseil, information, réalisation d'ateliers thématiques, forums) à tous les stades de la vie professionnelle (orientation, formation, validation des acquis, reconversion,...). Ces activités sont assurées par des acteurs que l'on appelle « conseillers » aux profils variés. Cette variété repose en grande partie sur la deuxième spécificité du fonctionnement d'une CDM : l'approche multi-partenaire. En effet, les CDM impliquent une diversité de structures partenaires (Pôle emploi, l'Onisep, Maison de l'emploi, Centre d'information et d'Orientation, Boutiques de Gestion...) qui sont les porteurs de la réussite du projet.
- b. Chaque CDM se présente comme un espace d'information et de conseil sur les métiers et la vie professionnelle, ouvert à tous : jeunes ou adultes, scolaires ou déjà engagés dans la vie professionnelle, à la recherche d'un emploi ou non. Cet accueil se fait dans une totale liberté. En effet, le public est reçu gratuitement, sans rendez-vous, de façon anonyme (ce qui est une troisième spécificité du service des CDM) et sans limite géographique. Il s'agit d'une plateforme multi-partenaire, unique dans le paysage de la formation professionnelle. Des conseillers à l'écoute du public proviennent d'organismes très variés comme Pôle Emploi, le CNAM, l'Onisep ou une Boutique de Gestion. Ils sont répartis autour de plusieurs axes, de 3 à 5 selon les CDM, parmi les axes suivants :
 - Trouver Un Emploi (TUE)
 - Organiser son Parcours Professionnel et de Formation (OPPF)
 - Choisir Son Orientation (CSO)
 - Créer Son Activité (CSA)
 - Changer Sa Vie Professionnelle (CSVP)
- c. A côté de cette activité de conseil, des ateliers, des événements et des parcours métiers sont régulièrement organisés. Le public a également accès à une documentation en libre service : documents, ouvrages, revues,... organisés en différents thèmes (emploi, formation, orientation et création d'activité). Des consoles multimédias ainsi que des ressources « emploi » complètent l'offre d'information.

Chaque CDM répond, dans son fonctionnement, à un cahier des charges assez précis, le label Cité des Métiers, qui explicite non seulement les missions des CDM, mais également leur mode d'organisation. Un processus de labellisation, comprenant éventuellement deux étapes (label projet temporaire, puis label définitif) est mis en place pour toute candidature de nouvelles CDM.

Le projet Capa-Cités s'est intéressé à l'émergence de nouvelles Cités des métiers (CDM), sur 6 territoires en France, en particulier à l'accompagnement du processus de convergence d'acteurs nécessaires à leur aboutissement.

Pour suivre le processus et l'effet éventuel du dispositif CapaCités, l'équipe d'évaluation ne pouvait pas avoir recours à une démarche quantitative qui l'aurait amenée à chercher des mesures de l'effet de convergence : un temps entre un "début" et une "fin" ? une "satisfaction" des acteurs ? Il a été choisi de suivre dans le temps le déroulement des projets et de participer à différents dispositifs mis en œuvre grâce au financement de CapaCités ou existants par ailleurs (comme un comité de labellisation par exemple), ce qui était prévu dès la conception du projet d'évaluation. Ce choix a été renforcé par les discussions initiées avec les partenaires qui ont plutôt mis l'accent sur les dangers d'une évaluation qui donnerait trop d'importance à des remontées chiffrées, sans une analyse en profondeur des processus en vigueur.

L'évaluation ne vise pas à porter un jugement sur le dispositif Cité des métiers, ni sur sa pertinence, ni sur sa qualité. Elle cherche à analyser les freins et facilitateurs à la convergence des acteurs, impliqués dans l'émergence d'une nouvelle CDM.

L'évaluation repose exclusivement sur une démarche qualitative, d'analyse des difficultés et des accélérateurs de l'émergence de nouvelles CDM, et de l'implication des acteurs à l'échelle régionale, en particulier à travers le dispositif CapaCités.

Pour mener à bien l'évaluation, le porteur de projet et l'évaluateur ont choisi **d'impliquer l'évaluateur tout au long du développement des projets** retenus, depuis leur sélection en passant par les points d'étape intermédiaires. L'objectif était de permettre une analyse au fil de l'eau des obstacles et des facilitateurs et de la manière dont ils interviennent dans le déroulement du projet de CDM. Six projets (contre cinq prévus initialement) ont été finalement sélectionnés, ce qui permet d'avoir des configurations initiales, et finales, contrastées qui enrichissent l'analyse, ainsi qu'un éventail plus large des processus de convergence. Ainsi, deux territoires étaient déjà dotés d'une CDM d'agglomération (Basse-Normandie, Picardie). Certaines portaient d'un projet d'agglomération avec ensuite une ambition régionale (Lorraine, Rhône-Alpes, Sud-Alsace) quand d'autres étaient d'emblée portés par une région (Basse-Normandie, Picardie). Enfin, les structures initiatrices pouvaient également être une structure consulaire comme en Auvergne. Cette variété de l'échantillon ne visait pas de représentativité. Le choix des projets s'est opéré de manière "opportuniste" dans un sens positif du terme : il s'agissait de faire rentrer dans le dispositif des projets à potentiel, sans plus de discrimination. C'est dans cet esprit qu'un sixième projet a été intégré quelques mois après le début de l'expérimentation.

Quatre méthodes qualitatives de recueil de données ont été utilisées : entretiens, visites, recueil de matériaux écrits et observations participantes

La méthode d'évaluation, de nature qualitative par étude de cas, a impliqué un suivi des projets sélectionnés mais ne s'y est pas résumé. Elle a inclus également l'analyse des dispositifs d'accompagnement existant de la part du porteur de projet et de manière plus large du réseau des Cités des Métiers dans le monde. En outre, l'étude de cas existants (CDM en activité) a été retenue dans une première phase pour que l'évaluateur s'approprie le concept et ses incarnations (visite de différentes CDM).

Concrètement, l'équipe a procédé tout au long de l'étude à différents entretiens auprès des parties prenantes (qu'elles soient motrices ou plus observatrices) à la mise en place des Cités des Métiers dans les territoires concernés par l'étude Capa-Cités : Auvergne, Basse Normandie, Picardie, Lorraine, Rhône-Alpes, et Sud-Alsace (ces deux dernières régions étant apparues plus tardivement comme territoires d'exploration des projets de CDM). Ces séries d'entretiens nous ont permis d'approfondir notre connaissance des enjeux locaux de mise en place des projets et de croiser les regards des différentes parties prenantes aux projets : les membres des CDM existantes qui pourraient intégrer un projet de CDM régionale (responsables, conseillers, partenaires), les soutiens publics locaux (financeurs, porteurs d'un soutien logistique,...), les multiples autres partenaires présents dans le paysage local de l'orientation ou de la formation professionnelles. Nous avons profité de nos déplacements et de nos entretiens pour rassembler du matériel écrit, sous la forme de brochures, de textes, de sites Internet qui nous ont permis de trianguler partiellement les discours des acteurs. Une autre manière de trianguler les discours a été de multiplier sur un même territoire les rencontres afin d'avoir des points de vue institutionnels et parfois opérationnels variés.

L'équipe a participé également à des événements (lancement, revue de projet, déplacement organisé par le porteur de projet dans d'autres CDM avec les projets en développement comme ce furent le cas en Limousin, en Haute-Normandie et à Nanterre, cf. ci-dessous) afin d'éclairer son analyse et le rôle de ces jalons dans la convergence des acteurs. Les séminaires thématiques organisés par le porteur de projet et les revues de territoire, impliquant l'ensemble des acteurs ont été des occasions privilégiées d'échange et de mises en perspective des différentes démarches.

Les évaluateurs sont intervenus dans les revues de territoire à la demande du porteur de projet. Leurs interventions dans ce cadre ont permis de tester certaines hypothèses de travail et d'alimenter le travail collectif d'accompagnement des projets. Cette méthode d'analyse *d'observation participante* nous a permis plus globalement d'évaluer les avancées, les points de blocage des projets et les futures interactions possibles entre porteurs de projet. Il s'agissait ainsi de valider ou non certaines de nos analyses à travers les réactions des porteurs de projet.

Les chercheurs ont également visité des locaux de CDM en activité (Paris, Saint-Quentin, Rouen, Limoges, Nanterre) pour approfondir leur connaissance des enjeux d'organisation des espaces ouverts au public et le back-office.

Enfin, l'équipe a échangé régulièrement avec le porteur et les autres acteurs de Capa-Cités, chargée de mission et cabinet de conseil Sirac (cf. paragraphe suivant).

Adaptation de l'évaluation aux changements de contexte interne et externe

Par ailleurs, il est important de souligner que l'évaluation de Capa-Cités s'est adaptée à l'évolution du projet, marquée par des transformations internes et externes. La prise en compte d'un dimensionnement régional dans le cadre de l'expérimentation a été clarifiée après quelques mois par le porteur de projet. Les premiers mois ont également été marqués par les élections régionales de mars 2010 qui ont "ralenti" les actions des Conseils régionaux jusqu'en juin 2010, le temps que les nouveaux exécutifs se mettent en place. La réforme des Chambres consulaires de 2010 a également joué, même si de manière moins structurante. La mise en place du Service Public de l'Orientation (décret du 5 mai 2011) a été un changement majeur et a impacté la dynamique des projets de CDM en cours, notamment par les effets d'attente de positionnement des différentes institutions quant à leur positionnement.

Par ailleurs, en interne, le projet a connu en 2011 l'arrivée d'un nouvel acteur, la société de conseil SIRAC, mobilisée par Universcience pour accompagner certains projets, en plus de la chargée de mission recrutée par Universcience dans le cadre de CapaCités. Le but était également de produire un guide à l'attention des futurs porteurs de projet, mission reprise dans un second temps par le cabinet Amnyos. Des échanges entre notre équipe et le cabinet Sirac ont eu lieu, notamment sur les contenus de visite et les analyses. Le but était notamment de contribuer au futur guide du porteur de projet. L'intervention de ces cabinets rentre dans le champ d'analyse du projet CapaCités dans son ensemble pour comprendre dans quelle mesure une telle démarche permet de faciliter le processus de convergence des projets. Le guide a vu le jour en toute fin de notre étude (décembre 2012)

Au final, cette adaptation et cette posture de suivi en lien avec le porteur de projet nous a permis d'appréhender les méandres par lesquels passent les projets de CDM initiés (cf. résultats ci-après).

Limites de la méthode d'évaluation

Une des limites de cette constante adaptation est que les évaluateurs sont restés tributaires des évolutions des projets locaux et des échéances nationales. Certains délais semblent incompressibles (validation politique par exemple). Le prolongement d'un an de l'expérimentation souhaitée par Universcience et le CGS de Mines ParisTech a permis d'enrichir le recueil de données et de mieux étudier de premières réalisations sous la forme de labellisations en projet ou plus définitivement. L'évaluateur a ainsi concentré la fin de sa recherche sur le dernier trimestre 2012, durant lequel il a analysé les différents territoires et ré-étudié les différents dispositifs d'accompagnement des projets et une ouverture vers des questions complémentaires (future loi de décentralisation, processus de convergence des acteurs dans des CDM en fonctionnement). Au final, le ballottage lié à l'étude au fil de l'eau est un élément d'analyse intéressant en tant que frein au déploiement rapide de projet et une bonne représentation de processus récurrent de développement de projets de CDM (comme nous avons pu le valider avec les porteurs de CapaCités).

IV. Validité interne

L'expérimentation n'a pas été conçue, avec un échantillon témoin par exemple, de projets de CDM qui se seraient développés hors de CapaCités. Un tel échantillon aurait d'ailleurs été difficile à justifier pour des porteurs n'ayant alors pas accès aux ressources supplémentaires de CapaCités.

Nous avons tout d'abord pu observer ce que ne pouvait pas produire directement CapaCités. Le dispositif ne peut pas se substituer à un processus politique qui a lui-même ses propres calendriers et ses propres logiques, qui peuvent diverger du projet de CDM en tant que tel. D'ailleurs les acteurs politiques n'étaient pas la cible du dispositif CapaCités. Ce sont les "techniciens" porteurs de projet qui étaient nos interlocuteurs, participaient aux réunions ou étaient en contact avec la chargé de mission. Plus ponctuellement, des déplacements des responsables du réseau CDM avait pour objet des rencontres avec des politiques dans le cadre du développement d'un projet et à l'initiative d'un porteur de projet local.

Nous avons également pu observer des effets structurants que le projet CapaCités avait (cf. résultats ci-dessous). En intervenant à différentes étapes et en ayant été en contact régulier avec les différents acteurs, nous avons pu soit interroger directement les acteurs sur ce que leur apportait le dispositif (en le triangulant autant que possible avec d'autres acteurs, des marqueurs du projet ou des documents). Les échanges réguliers avec le porteur de projet Universcience nous a également permis d'avoir des éléments sur ce qui pouvait différencier un processus traditionnel d'un projet de celui inclus dans l'expérimentation CapaCités. La CDM installée au sein d'Universcience nous a permis également de suivre l'avancement du rapport d'inspection (Inspection générale des affaires sociales Inspection générale de l'éducation nationale, Inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche), et de voir le soutien apporté à la CDM et les propositions d'évolution (notamment renforcement du pôle CDM au sein même d'Universcience, avec une plus forte présence des manifestations consacrées aux métiers).

En synthèse, et même s'il convient de rester toujours prudent dans l'analyse de phénomènes sociaux multi-factoriels, il est apparu clairement que le dispositif CapaCités venait répondre à des besoins d'apports de ressources pour mieux accompagner les projets émergents et organiser une dynamique collective autour de ces potentielles futures CDM.

V. Enseignements de politique publique

1. Résultats de l'évaluation

i. Les publics touchés par l'expérimentation

L'expérimentation vise non pas à bâtir un nouveau dispositif à destination d'un public ciblé, mais à étudier comment étendre un dispositif préexistant (les CDM), et à construire un dispositif d'accompagnement des équipes cherchant à créer une nouvelle CDM. C'est donc un dispositif « de deuxième niveau » que l'évaluateur a étudié. Nous nous sommes intéressés à la "gouvernance" en émergence des projets mais n'avons pas de recul sur les publics touchés, ce qui n'était pas l'objet de l'étude, cette question ayant déjà été étudiée sur des CDM existantes.

ii. Les effets du dispositif expérimenté

L'étude a permis de dégager plusieurs problématiques et d'ébaucher quelques pistes d'enseignements généraux. Ces problématiques portent sur l'ensemble du système CDM et recouvrent donc le niveau des projets individuels et leur accompagnement.

a) Une pépinière de CDM : effet d'engagement, parrainage, échanges de problématiques et accompagnement au plus près

Besoin de pilotage global et d'un accompagnement pérenne de chaque site : créer un degré d'engagement conséquent

Un projet de CDM est toujours fragile, notamment dans ses étapes initiales, celles des balbutiements du projet, qui repose souvent sur la bonne volonté d'un petit nombre de personnes (en charge d'un travail qui vient s'ajouter à une activité déjà en cours). La possibilité d'organiser, ou du moins de faciliter, la convergence (qui semble parfois aléatoire au vu de l'histoire des CDM) des acteurs est indispensable si l'on veut accélérer le montage des projets et des mises en œuvre de CDM. En ce sens, le porteur de projet a recruté une chargée de mission et un cabinet de conseil afin d'accompagner individuellement les projets.

De ce constat fondamental, naît le besoin pour les porteurs de projet d'une part de consolider les évolutions, les progrès, les adhésions, et d'autre part de se faire accompagner, d'aider à la construction de bases plus solides. Il s'agit en quelque sorte de créer un engagement conséquent (construction d'un réseau de soutien,...).

Cet accompagnement est apparu très précieux voire vital pour faire avancer certains projets. En effet, les porteurs locaux de projet s'engagent dans une forme d'inconnu, le concept CDM étant attractif mais ses modalités de réalisation étant obscures au départ. L'existence d'un poste de chargée de mission a permis d'entretenir un lien permanent et réciproque (la chargée de mission pouvait prendre l'initiative) permettant d'organiser des jalons intermédiaires au plus proche des besoins locaux : visite de CDM existantes pour les régions n'en ayant pas encore, déplacement des responsables du réseau CDM auprès d'élus, mise en relation avec des directeurs de CDM ayant rencontré ou rencontrant des problématiques similaires, échanges sur la manière d'aborder certains acteurs institutionnels, discussions sur le montage du dossier de labellisation... Ce rôle d'interlocuteur privilégié, disponible car dédié à cette fonction, côté réseau CDM a été reconnu de tous comme capital, en particulier dans la phase d'émergence.

Le profil d'ancien directeur de CDM de la chargée de mission lui donnait également des connaissances et des compétences spécifiques pour interagir.

Le besoin de pérenniser un tel poste serait d'autant plus indispensable si le volume de nouveaux projets de CDM était amené à augmenter.

Une question est de savoir qui peut fournir un tel accompagnement, si ce n'était pas un poste permanent : le réseau des CDM ? un consultant ? un responsable CDM d'Universcience ? un « parrain » d'une autre CDM ?

En corollaire, se posent également les questions du financement de ce dispositif et des compétences requises pour assurer cet accompagnement. Il faudrait réussir à dégager des ressources financières spécifiques, soit en ponctionnant le budget du réseau CDM, soit en trouvant des subventions du côté de la Délégation à l'information et à l'orientation, qui pourrait, compte tenu de l'intérêt qu'elle porte aux dispositifs CDM, effectivement contribuer à la mise en place de nouvelles CDM.

Cette démarche pourrait aller à l'encontre du principe actuel de séparation entre le comité de label et les organes de suivi des candidats. Il nous semble pourtant aujourd'hui qu'il y aurait intérêt à instruire d'autres modèles d'évaluation. Ainsi, un jury de thèse est composé à la fois de membres externes au laboratoire du candidat mais membres de la communauté, et du directeur de thèse qui a accompagné le candidat tout au long de son travail. De la même manière, on pourrait imaginer qu'un accompagnement dédié aux nouveaux projets soit lui aussi compatible avec la présence des accompagnateurs dans le jury sans que cela ne remette en cause le fondement du jugement. On pourrait ajouter que le jury, composé de directeurs de cités des métiers, n'a de toute façon pas intérêt à accepter des projets qui ne répondraient pas aux critères de qualité des CDM : en effet leur 'bien commun' est la valeur symbolique du label et le fait qu'ils proposent des services qui se veulent originaux et de qualité.

Quant aux compétences, il est nécessaire d'avoir une bonne connaissance de l'environnement AIO et des CDM et des compétences en gestion de projet. La question de savoir si cela devrait prioritairement passer par un recrutement pérenne ou par un partenariat extérieur (comme le Sirac) reste ouverte à ce stade. Un des critères de choix repose par exemple sur le dimensionnement du rôle et du nombre de projets à accompagner en flux courant.

Nous revenons dans le point 3 sur la formalisation et l'outillage.

Proposition 1 : PERENNISER L'ACCOMPAGNEMENT

Action : Mise en place d'une enveloppe spécifique pour pérenniser l'accompagnement dans la durée des projets de création de nouvelles CDM (acteur, outillage, pilotage de grappes de projets en interactions ? – comme pour Capa-Cités)

b. Vers un cahier des charges des droits et devoirs de chaque partie ?

La création d'une nouvelle structure telle qu'une Cité des métiers est un processus qui s'inscrit forcément dans la durée, par la mobilisation de nombreux acteurs qu'il suppose, et par l'éventail des problématiques qu'il soulève :

- analyse des besoins du territoire
- portage politique et structure de portage (Maison de l'emploi et de la formation, CRCI, Région, agglomération...),

- **question immobilière**, qui, loin d'être annexe a été repérée sur d'anciens projets et certains en cours comme un élément déterminant du blocage ou de l'aboutissement du processus.
- viabilité économique, en particulier la négociation des mises à disposition de personnels et des budgets de fonctionnement.
- adhésion d'acteurs qui partent souvent de positions différentes et ont/auront des degrés d'implication modulés, sachant que **certains acteurs peuvent initialement se percevoir en concurrence avec des CDM**.

Il s'agit donc autant d'un processus de gestion « technique » de projet que d'une démarche de convergence des représentations...

Ce processus prend donc forcément du temps, comme l'expérimentation de CapaCités le montre, malgré le dispositif d'accompagnement spécifique mis en œuvre. Se pose alors la question de la compatibilité entre cette durée et les contraintes de fonctionnement du label CDM (dont CapaCités était un appui). Le regard que porte l'échelon local (le projet CDM) et celui plus global du label, tel qu'il est porté par les acteurs CDM d'Universcience, sont forcément quelque peu décalés, et il faudrait réussir à trouver un compromis entre la pression légitime qu'Universcience (avec le réseau et le label) exerce sur les projets CDM et l'autonomie et le temps que réclament les acteurs locaux, forcément confrontés à des problématiques contextuelles singulières. La pression à la labellisation est d'ailleurs un facilitateur et accélère la convergence lorsqu'il n'y a pas de blocages majeurs entre les principaux partenaires. Les projets de CDM restent néanmoins soumis à des aléas et des événements non anticipables avec lesquels les porteurs de CDM doivent composer. Par exemple, l'évolution des rapports avec les Maisons de l'emploi et de la formation a pris selon les contextes locaux des tournures différentes :

Mais il semble nécessaire de clarifier les attendus des différentes phases de développement. Si le réseau CDM devait mobiliser des ressources pérennes d'accompagnement, cela devrait se faire de pair avec un renforcement de la formalisation des droits et devoirs de chaque partie au regard d'attendus. Cela se justifie alors par l' "investissement" du réseau CDM dans le développement de projet, il devient donc légitime en retour à demander une obligation de moyens en regard par le porteur de projet.

Les conventions signées dans le cadre de Capa-Cités pourront servir de base pour une telle démarche.

Proposition 2 : CLARIFIER LES ATTENTES, DROITS ET DEVOIRS ENTRE PROJETS LOCAUX ET RESEAU DES CDM

Action : Proposer un cahier des charges aux porteurs de projets, qui formalise les droits et devoirs de chaque partie prenante.

c. Pilotage local et gestion de projet

La création d'une CDM s'étale sur une durée longue et multi-acteurs qui fait émerger de nombreuses questions pendant le processus. En voici quelques exemples tirés des projets suivis:

- Comment faire pour que le conseil régional suive?
- Comment faire pour obtenir l'adhésion du CARIF OREF ?
- Doit-on passer par un GIP (Groupement d'intérêt public) ou par une association ?
- Doit-on créer une association « préliminaire » ?
- Comment obtenir/financer un local ?
- Quel type de local serait le plus approprié (taille, configuration, lieu, accessibilité) ?
- Comment convaincre les partenaires : branches professionnelles, bureaux info jeunes,...?
- Comment contractualiser le partenariat (documents, présences pendant les ateliers collectifs) ?
- Existe-t-il des partenariats avec des grandes entreprises ? De quel ordre ?
- Peut-on créer une CDM "hors-les-murs" ?

L'instruction de l'ensemble de ces questions non-exhaustives et le pilotage du projet nécessitent de mettre en œuvre une véritable ingénierie de projet : il s'agit en effet d'organiser les jalons qui scandent le processus d'émergence, de dégager des moyens pour l'ingénierie de projet (temps d'étude, de formalisation), etc.

Or, il semble qu'un tel pilotage gestionnaire ne soit pas –ou peu seulement- pris en charge, ni même ébauché. Les acteurs locaux impliqués dans le projet suivent le projet selon un rythme variable, dépendant pour partie de leurs autres activités, sans aucun calendrier ni outils formalisés d'aide à la gestion de projet.

Il faut cependant préciser qu'une ingénierie de projet ne résoudrait pas tous les problèmes, en particulier les questions de calendrier politique (élections, votes en session, circuits de validation...). Elle pourrait tout de même faciliter la visibilisation du projet vis-à-vis des différents acteurs à impliquer en s'obligeant à clarifier les objectifs et les différentes étapes.

Ces outils sont des moyens de stimuler le projet en s'obligeant à des points de passage régulier, comme peuvent l'être les Revues de territoires dans le cadre de Capa-Cités.

Ainsi, dans la perspective d'une pérennisation d'un dispositif d'accompagnement, l'aide à la gestion de projet pourrait se faire en partie par la mise à disposition et le soutien du réseau des CDM, notamment à travers le guide du porteur de projet réalisé et par une cartographie des partenariats réalisée par le cabinet Sirac. Une telle mise à disposition renforcerait le besoin de caractériser droits et devoirs de chaque partie comme précisé dans le point précédent.

Proposition 3 : AIDER A LA GESTION DE PROJET

Action : a/ Mise en place dès l'origine du projet, d'un échéancier prévisionnel, construit de concert (local / label), à renouveler et renégocier périodiquement.

b/ Mise à disposition d'outils de développement de projet.

d. Penser le dispositif d'animation et de capitalisation, à tous niveaux

On touche là à un des constats - et enseignements – les plus importants de l'étude. Le processus de montage d'une CDM peut –et doit- être largement aidé par les expériences passées et parallèles de création d'autres CDM. Les acteurs tombent sur des problèmes voisins, certains trouvent des solutions, abordent tel sujet de façon originale ou particulièrement pertinente. D'ailleurs, les acteurs raisonnent souvent de manière analogique

au regard de CDM existantes. Ainsi le rôle de visite de CDM par des équipes projets a été repéré comme un facilitateur à la convergence des acteurs.

On voit donc que des processus de capitalisation doivent être mis en place entre les différents CDM : liste de questions communes, échanges d'outils, façons d'aborder tel problème,...

La Cité des métiers- Universcience apparaît assez logiquement comme l'acteur pouvant porter ce processus de capitalisation. Et effectivement, tout au long de l'étude Capa-Cités, ce rôle a progressivement émergé : Universcience a mis en place des revues de territoires (journées de présentation mutuelle de l'avancement des projets sur les 6 territoires, avec discussion sur des sujets transversaux,...), il a organisé des visites de CDM déjà en activité, il a diffusé de la documentation, il a créé lui-même des échanges par les visites qu'il réalise sur les différents territoires, il a également produit avec des partenaires un guide du porteur de projet et un Intranet avec des documents mis à disposition.

Cependant la formalisation de certaines connaissances dans des outils ne viendra pas se substituer au besoin d'accompagnement et d'échanges des porteurs de projet. C'est donc une complémentarité qui permettrait d'une part de soulager la charge des accompagnateurs qui doivent répondre à des questions récurrentes mais originales à chaque situation et d'autre part de leur permettre de se concentrer sur les missions à plus haute valeur ajoutée, une fois que les porteurs de projets de CDM ont pré-instruit ou précisé leurs questions.

De ce point de vue, la production d'un guide du porteur de projet (publié fin 2012) doit permettre d'affiner les besoins d'accompagnement de ces mêmes porteurs de projet (ex : mise en place de "cohortes" de projet avec revue de territoires, échanges croisés; intervention ad hoc pour positionner les acteurs principaux en trajectoire sur le projet). Mais le guide ne peut suffire ; les acteurs locaux ont forcément besoin de rencontrer leurs collègues, de parler de leurs difficultés, de les confronter aux autres projets, d'écouter les idées des autres,... d'où l'intérêt des différentes revues de territoire et séminaires organisés dans des CDM existantes en plus des interactions avec les responsables du réseau des CDM.

Ce type d'outillage de la capitalisation nécessite une animation permanente afin à la fois de mettre à jour les contenus des thématiques (notamment le travail de mise en forme et d'interprétation des données – quelle généralité et quel besoin de restitution du contexte) et d'en faciliter l'appropriation par les utilisateurs (qui pourraient être également des directeurs de CDM existantes).

Proposition 4 : CONTINUER LA MISE EN PLACE DES PROCESSUS ET OUTILS DE CAPITALISATION FORMELLE ET PERSONNALISEE

Action : Mise en place d'outils et de processus de capitalisation, permettant de faire partager :

- des outils de gestion
- des connaissances
- des montages financiers,
- des produits intermédiaires,
- des « trucs », des astuces

e. Au-delà du projet, la convergence comme travail permanent des CDM

Les spécificités des CDM : un facteur d'attractivité très puissant pour les partenaires

Lors de nos études de CDM existantes, les conseillers rencontrés ont évoqué les CDM comme un lieu unique d'interaction (information, formation, prescription, conseils, soutien) avec les publics. Cette interaction est facilitée par la souplesse du dispositif et par la mobilisation de compétences élargies grâce aux différents partenaires présents sur le site. Cette configuration permet de toucher un public plus large, parfois exclu des dispositifs traditionnels comme par exemple un demandeur d'emploi en recherche de formation, qui ne peut bénéficier du soutien financier du Fongecif ou un salarié souhaitant explorer d'autres orientations professionnelles. L'absence d'autres enjeux que l'orientation est également un facteur apprécié (par les conseillers de Pôle Emploi tout particulièrement).

Ces spécificités constituent l'un des attraits majeurs des CDM qui se manifeste par l'engagement des partenaires à participer au projet dans la durée et par la motivation des membres de ces structures à devenir et rester conseillers. En effet, les entretiens ont montré que la motivation des conseillers est étroitement liée aux spécificités de fonctionnement de ces lieux, et plus particulièrement :

- à la diversité des publics touchés ;
- à la multiplicité et la variété des activités réalisées (entretiens, ateliers, forum,...) ;
- aux effets d'apprentissage liés au transfert de compétences entre conseillers,
- à la souplesse du cadre de travail : liberté d'initiative, moins de contraintes (de temps, notamment) que dans la structure d'origine ;
- au mode de gestion « participatif » des équipes.

Du côté des structures partenaires, l'intérêt pour les CDM se manifeste par le « recrutement-prescription » auprès d'un public plus large (en nombre et en termes de profils). Par exemple la CDM est apparue pour le Centre Inter-institutionnel de bilan de compétence (CIBC) comme un lieu permettant de faire connaître la démarche de bilan de compétences et de toucher des personnes qui ne vont pas dans les CIBC. On pourrait aussi citer le Dispositif Académique de Validation des acquis (DAVA) qui a créé son premier point relais conseil au sein de la CDM d'Universcience. Comment est évalué cet objectif ? Dans quelle mesure des indicateurs uniquement quantitatifs seraient-ils pertinents pour mesurer l'effet de cette activité sur la structure ?

Les échanges entre CDM et partenaires : un transfert essentiellement porté par les conseillers

Les CDM apparaissent comme des lieux permettant une interaction entre partenaires à travers des transferts de connaissances et des échanges de pratiques entre conseillers. En effet, tous les conseillers rencontrés ont mis l'accent sur les bienfaits des échanges (de nature souvent informelle) entre membres de chaque pôle.

Néanmoins ce transfert de compétences s'accompagne semble-t-il d'une faible capitalisation au sein de chaque institution-partenaire et donc d'un effet en retour limité sur les activités de celle-ci. Il existe une problématique générale de distance entre conseillers mis à disposition et les partenaires (employeurs de ces conseillers). Schématiquement on peut résumer les choses ainsi : soit le conseiller a un trop faible temps d'implication et il y a peu de chances qu'il développe une "identité" et une manière de conseiller propre à la CDM lors ses permanences; soit le conseiller travaille beaucoup dans le cadre de la CDM et le risque est alors un éloignement de son institution d'origine sans que celle-ci ne capitalise en retour sur d'éventuelles pratiques innovantes. Aucun dispositif n'est mis en place pour faciliter les retours vers les partenaires, en tout cas de façon formelle à un niveau pratiques (et non institutionnel-financement). Ce sont donc les conseillers qui sont les uniques porteurs du

transfert de savoir et savoir-faire au sein des structures partenaires ce qui rend plus aléatoire les possibles effets d'apprentissage liés à ce mode d'intervention. Quelle est la position des responsables des structures partenaires sur ces dynamiques de capitalisation ? Comment faciliter ce processus ? Dans quelle mesure une formalisation des échanges d'expérience serait-elle utile pour les partenaires et les CDM ?

Ce premier constat explique une relative fragilisation de l'implication de certaines structures-partenaires dans les CDM. Elle se caractérise parfois par le départ de certains, comme le CIBC de la CDM d'Universcience (remplacé par le DAVA) ou les difficultés de la CDM de Saint-Quentin à créer un partenariat durable avec Pôle Emploi. Dans d'autres cas, elle se caractérise par la disparition d'un dispositif au sein de la CDM, comme l'arrêt du point relais conseil assez rapidement après sa mise en place en 2002. Cet échec est moins lié au manque d'implication du partenaire (le DAVA continue à être un acteur moteur du pôle « s'orienter et se reconvertir » de la CDM d'Universcience) qu'à des problèmes de compatibilité de fonctionnement entre les dispositifs des partenaires et les règles de la CDM, fixées dans la charte (voir encadré). En effet, les points relais fonctionnent sur rendez-vous, avec une orientation préalable des candidats et une absence d'anonymat. Dans quelle mesure les CDM sont-elles fragilisées par ces pertes de ressources ? Quelle stratégie pourrait être mise en place pour pérenniser les relations avec certains partenaires ?

Ces exemples montrent le besoin de **travailler la manière dont les structures sont "solidarisés"**, y compris sur autre chose que la "production" proprement dite (lieu d'expérimentation, échanges,...). Cet enjeu est d'autant plus fort que les relations entre partenaires et CDM peuvent se compliquer lorsqu'il y a une multiplicité de structures sur un même pôle, voire dans certains cas sur un même poste (dans le cas du financement externe d'un conseiller via le Conseil Régional ou des fonds européens). Quel impact sur les relations entre CDM et partenaire ? Quel rôle du financeur (externe) ?

En outre, il faut préciser que des acteurs nationaux (comme Pôle Emploi ou l'Education Nationale) ont des dynamiques locales qui leur sont propres. Chaque partenaire définit alors son implication ou non et les modalités attenantes dans chaque projet. On rajoutera que les CDM se constituent aujourd'hui dans un secteur en pleine restructuration ce qui génère des facteurs exogènes d'instabilité (baisse des ressources de COP, création de Pôle Emploi, intégration de l'AFPA dans Pôle Emploi...).

La convergence des acteurs apparaît donc comme un processus qui dépasse le cadre du montage de projet initial. En mode d'exploitation, les CDM doivent travailler l'engagement récurrent de leurs partenaires. C'est une fragilité structurelle qui oblige à engager des actions récurrentes aux différents niveaux d'interaction avec les grandes structures de l'AIO, de la formation et de l'emploi.

Proposition 5 : Renforcer la structuration des relations avec les partenaires au niveau local et national

Action :

Nationale : comme il fait déjà actuellement, le réseau de CDM doit continuer à communiquer auprès des représentants nationaux des partenaires, notamment auprès des partenaires incontournables (Pôle Emploi, Rectorat, Mission locale, MEF)

Locale : travailler les outils de démonstration des apports des CDM pour par exemple trouver d'autres financeurs / partenaires en cas de défection. Ce type de réflexion est à inclure dans les outils de capitalisation évoqués précédemment.

f. Qu'est-ce que le périmètre régional modifie ?

On a vu que l'une des évolutions fortes du projet Capa-cités a été de ne retenir que des candidatures ayant une envergure d'emblée régionale, alors que la plupart des CDM déjà en activité renvoyaient à un périmètre plus local. Un tel changement d'échelle constitue-t-il un élément de transformation des natures de projet et des problématiques rencontrées ?

Cette nouvelle échelle, plus ambitieuse, constitue une opportunité pour aborder des sujets de fond, renvoyant aux objectifs et aux choix politiques régionaux en matière de formation et d'orientation professionnelles. De ce point de vue, il s'agit clairement d'un élément-facilitateur à la convergence des acteurs sur le territoire : les enjeux sont suffisamment larges pour mobiliser les acteurs locaux (notamment le conseil régional), qui peuvent de plus avoir pris l'habitude de travailler ensemble (via des conventions de financement AIO – Basse-Normandie et Picardie - ou via des structures dédiées à la convergence des acteurs comme le PRAO – Pôle Rhône-Alpes Orientation), l'étendue du territoire d'analyse limite les mouvements de crispation purement locale, et à ce niveau, il est plus aisé de trouver sur la région, des structures sur lesquelles faire reposer l'émergence d'une CDM. La question par exemple de l'équité territoriale d'accès à la formation professionnelle est un sujet central, que l'échelle régionale de la création de CDM permet d'aborder légitimement.

Mais d'un autre côté, l'échelle régionale peut au contraire constituer un volet profondément perturbateur, notamment quand les couleurs politiques des différents échelons ne sont pas en accord, comme cela est le cas entre la communauté urbaine du Grand Nancy et la région Lorraine.

De façon très concrète, dans l'échantillon des six projets de CDM étudiés, la place de la région est effectivement très variable. Nous les présentons par rapport à la position qu'elles ont tenu la majorité du temps sur les projets suivis (les positionnements peuvent être en cours d'évolution et le seront encore selon le contenu de la future loi de décentralisation) :

- des régions absentes ou simplement informées (Alsace, Lorraine), où ni le conseil régional, ni-même une réflexion d'ensemble sur le territoire régional ne sont mobilisés à ce stade; cela pourrait évoluer dans les semaines à venir et il nous semble aujourd'hui difficile d'envisager des déploiements d'envergure régionale sans implication des conseils régionaux (en charge de ces politiques territoriales).
- Une région à la présence passive (Auvergne), où le conseil régional suit le développement d'un projet portée par le département *Formation* de la CCI régionale mais n'est pas moteur.
- Une région qui porte le projet (Picardie) en mettant en place une Charte Régionale de l'orientation tout au long de la vie » et un label « orientation pour tous », qui soutient sans prendre en charge le montage de CDM locales.
- Une région à l'initiative d'un service public universel de l'AIO laissant les territoires libres de définir en sus des projets de CDM (Service public régional de la formation en Rhône-Alpes)
- Une région à l'initiative d'un projet de CDM régionale (Basse Normandie)

En outre, les projets sont de natures différentes. Certains visent une meilleure allocation des ressources dédiées à l'AIO et sont une forme de re-engineering sur le territoire. D'autres se construisent sur l'idée d'un service supplémentaire, de meilleure qualité, comme par exemple

la CDM de Genève qui a créé un site à Annemasse (Rhône Alpes) qui souhaite aller plus loin que la démarche en cours du Conseil Régional.

On notera que des projets portés par des acteurs infra-régionaux (Maison de l'emploi par exemple) ne peuvent prétendre à avoir une envergure au-delà de leur agglomération.

En revanche, dans un processus de plus long terme, ils peuvent être un premier site qui facilitera ensuite la conception d'un projet d'envergure régionale. Le cas de la Basse-Normandie illustre ce point. En effet, déployer un projet régional sur un territoire vierge ne facilite pas l'aboutissement du projet. Il semble que l'on doive passer alors par un premier positionnement de site expérimental afin de tester, de capitaliser et de considérer un déploiement plus large.

De ce point de vue, la variété des dynamiques au niveau régional ne conduit pas à exclure l'intérêt de projets d'agglomération. Ces derniers peuvent au contraire faciliter une régionalisation à moyen terme, comme dans les cas des régions Picardie et Basse-Normandie. C'est d'ailleurs cette non-détermination trop marquée qui a permis de voir émerger des projets transfrontaliers (Fribourg-Mulhouse et Genève-Annemasse) qui trouvent toute leur pertinence par rapport à la structure du bassin d'emploi local. De manière générale, le bassin d'emploi reste l'élément le plus pertinent pour déployer un réseau de CDM, même d'envergure régionale.

Ce dernier point soulève lui-même un enjeu éminemment important lorsque l'on se situe à l'échelle régionale : l'équité territoriale. Il existe aujourd'hui plusieurs solutions à l'oeuvre ou envisagées dans les projets : dématérialisation des supports et possibilité d'interactions à distance (cas de la CDM de Marseille-PACA parmi les CDM existantes), ou déploiement d'un réseau maillé de CDM sur un territoire, chaque CDM étant composée d'un centre principal et de sites associés.

La future loi de décentralisation qui pourrait donner la compétence de la formation professionnelle aux régions pourrait être le levier politique nécessaire à la structuration de CDM régionale comme s'y sont engagées les régions Basse-Normandie ou Picardie dans le cadre de CapaCités.

Proposition 6 : CONSTITUER LE PROJET DE CREATION D'UNE CDM COMME UNE OPPORTUNITE POUR UNE REGION DE SE QUESTIONNER SUR SA POLITIQUE DE LA FORMATION ET DE L'ORIENTATION PROFESSIONNELLE

Action : Mise en place de réunions de présentation de cette politique. Passer par les Commissions consultatives régionales de l'emploi et de la formation professionnelle pour faire valoir l'intérêt des CDM pour accompagner une politique régionale.

Effets de l'expérimentation sur le public bénéficiaire

Comme on l'a dit, l'évaluation ne portait pas sur les effets d'un nouveau dispositif à destination d'une certaine catégorie de public bénéficiaire, mais à analyser les freins et facilitateurs à la convergence des acteurs pour la constitution d'un dispositif préexistant, une CDM.

Gouvernance et coordinations d'acteurs

C'est un des points centraux de CapaCités, dont l'objet était de faciliter la convergence des acteurs sur un projet régional de CDM. Les effets de l'accompagnement ont été nets, comme nous avons pu l'observer en lien avec les acteurs opérationnels et en suivant les projet : ils ont notamment fourni des ressources permanents appréciées mais le dispositif a joué également un rôle d'entraîneur pour garder un rythme, relancer, trouver des expérimentations intermédiaires (Clermont-Ferrand a ainsi réalisé une CDM éphémère qui est considérée comme une réussite), à impliquer dans une dynamique de groupe (ce qui est important car les porteurs opérationnels sont souvent esseulés, au moins au début).

Il y a bien un effet de canalisation, qui ne peut cependant se substituer aux volontés politiques locales, comme les désaccords politiques entre l'agglomération de Nancy et la région, et qui peut être percuté par des politiques nationales, comme ce fut le cas avec la mise place du Service Public de l'Orientation (SPO) en mai 2011. Il cherchait à renforcer le processus de convergence des différents acteurs locaux de l'orientation et de la formation. De ce point de vue, il pouvait apparaître comme un aboutissement de la reconnaissance des Cités des Métiers comme modèle de référence, d'autant plus que l'expérience conduite par Universcience fut citée en exemple et que la CDM de Marseille constitue selon l'ex-ministre chargée de l'Apprentissage et de la Formation professionnelle, Nadine Morano une « préfiguration exemplaire du service public de l'orientation » (Discours du 19 avril 2011 à Marseille).

Le cadre législatif et les objectifs du Service Public de l'Orientation(SPO)

Principes : garantir à tous l'accès à la formation et l'orientation

Le décret du 5 mai 2011 s'inscrit dans la loi du 24 novembre 2009 relative à l'orientation et à la formation professionnelle tout au long de la vie qui précise que "Toute personne dispose du droit à être informée, conseillée et accompagnée en matière d'orientation professionnelle" (Article 4 de la loi du 24 novembre 2009). Il vise ainsi à « garantir à toute personne l'accès à une information gratuite, complète et objective sur les métiers, les formations, les certifications, les débouchés et les niveaux de rémunération, ainsi que l'accès à des services de conseil et d'accompagnement en orientation de qualité et organisés en réseaux" (Article 4 de la loi du 24 novembre 2009).

Dispositifs : le label national « orientation pour tous »

Pour ce faire a été créé un label national « orientation pour tous – pôle information et orientation sur les formations et les métiers » qui vaut reconnaissance de la participation au service public de l'orientation tout au long de la vie pour les différents organismes dans ce domaine (missions locales, CIO, Onisep, etc.).

Procédure de labellisation : le rôle des Comités régionaux et du Préfet de région

Ces organismes peuvent adresser leur demande de label au préfet de région qui le transmet sous 8 jours aux comités de coordination régionaux de l'emploi et de la formation professionnelle (coprésidés par l'Etat et la région). Ce comité communique son avis dans un délai maximum de 30 jours après sa saisie. Le préfet a ensuite 20 jours pour décider ou non d'attribuer le label. Ce dernier est délivré pour 5 ans, et peut être retiré par le préfet de

région « lorsqu'une condition légale ou réglementaire de délivrance du label ou une clause du cahier des charges n'est pas respectée »⁴.

Malgré ce lien étroit, les deux labels CDM et SPO sont sensiblement différents du point de vue des fondateurs des CDM. Selon eux, le label CDM permet une « convergence dynamique » grâce aux deux niveaux de labellisation (qui n'existent pas pour le SPO) : Centre principal (CDM)/Sites associés. Le niveau de Sites associés, permet en effet d'impliquer des acteurs ou de construire des espaces qui ne remplissent pas nécessairement tous les critères du label dans le projet. Ils peuvent ainsi soit remplir progressivement les critères pour permettre la construction d'une CDM à part entière, soit constituer durablement une antenne de proximité et ainsi permettre une meilleure accessibilité d'une partie de l'offre (contribuant à une plus grande équité territoriale).

La recentralisation de la politique d'orientation portée par le SPO est semble-t-il entrée en contradiction avec la montée en puissance des régions dans le pilotage de la politique. Comme on l'a vu, les conseils régionaux sont devenus aujourd'hui incontournables pour le pilotage de l'orientation dans les territoires. Cette dynamique de décentralisation pose la question du positionnement de l'Etat qui tendait alors à reprendre un certain leadership dans le domaine de l'orientation (rôle de la loi relative à l'orientation et la formation professionnelle tout au long de la vie, rôle du DIO et schéma national d'orientation). Le balancier pourrait à nouveau s'inverser dans les mois qui viennent du fait de la loi de décentralisation : elle pourrait être le véritable coup de pouce politique pour des CDM régionales. De ce point de vue CapaCités pourrait avoir joué un rôle de laboratoire amont permettant de concevoir un dispositif à même d'augmenter les capacités d'accompagnement et d'accélération des processus de gestation de CDM sur des territoires plus larges.

Conclusion de la partie et mise en perspective

Les fondateurs et développeurs de CDM ont communiqué régulièrement sur l'expérience originale des CDM en tant que concept (Clarens, Las Vergnas et Dubois 2007, Las Vergnas et Estienney 2006, Las Vergnas et Thomas 2007). Cependant les problématiques propres au déploiement de CDM ont été moins étudiées, même si les facteurs politiques et institutionnels ont déjà été évoqués comme frein important lorsqu'il faut accorder différents niveaux (Las Vergnas et Prokhoroff 2009). L'expérimentation a permis, au-delà de ce constat réitéré, de montrer des voies de sortie, de clarifier également, à travers l'interaction difficile avec la mise en place du SPO, d'un déploiement qui ne peut jamais être décrété mais se construit toujours à partir d'enjeux et d'initiatives régionales ou plus locales.

Or c'est bien la recherche de ces adaptations locales, qui tiennent compte des contraintes et des ressources dans un contexte donnée, qui peut être accompagnée avantageusement comme le dispositif CapaCités l'a montré. A travers un mélange d'actions de suivi presque quotidiennes (par la chargée de mission), par la création d'un espace de travail collectif mêlant par moment des CDM existantes, par des visites d'autres CDM, par des déplacements des responsables du label et du réseau CDM, il a été possible de développer des solutions ad hoc pour chacun, quitte à attendre un déblocage comme pour le cas de la Lorraine.

⁴ De ce point de vue, le label CDM ne garantit pas la labellisation automatique en SPO, comme l'ont noté les membres d'Universcience lors d'une des revues de territoire (26 juin 2011).

L'environnement politique a beaucoup influé sur l'expérimentation (élections et SPO), essentiellement comme un frein. Cependant la future loi de décentralisation pourrait être le véritable tournant politique majeure que n'a pas provoqué le SPO, car mettant peut-être les régions en charge des politiques d'orientation.

1. Validité externe des résultats et perspectives de généralisation/essaimage

Le projet CapaCités a eu des effets à 3 niveaux : au niveau du dispositif en tant que tel, au niveau de CDM régionales et au niveau de CDM d'agglomérations et de bassins d'emploi. L'évaluation conduit à essayer de clarifier le lien entre un dispositif, des freins et facilitateurs plus généraux au déploiement de CDM de différents niveaux, et le rôle spécifique de facilitateur du dispositif.

i. Caractère expérimental du dispositif évalué

Le dispositif CapaCités était commun à tous les projets régionaux mais les points de départ territoriaux étaient contrastés : porteurs, situations initiales, positionnement des acteurs, ambition à court terme, difficultés. Au final, on retrouve des situations caractéristiques de toutes les CDM existantes, même si le niveau régional pose certaines questions spécifiques : sites associés, couverture territoriale, mise en accord de plusieurs niveaux politiques qui peut s'avérer très délicate si les majorités sont différentes... Les difficultés avec Pôle Emploi et le rectorat concernant les COP sont partagés quant la demande de ressources. Cependant, sur chaque projet, les relations et appuis sont dépendantes des situations locales, voire de relations de personnes.

L'expérimentation du dispositif n'a pas pu dépasser certaines contraintes politiques évoquées précédemment. Cependant elle a montré les gains conséquents pour accompagner des projets fragiles (a fortiori dans une période de disette de fonds publics) et les faire rentrer dans une dynamique de pépinière qui vient contre-balancer en partie des errements locaux possibles et d'autre part stimuler les projets. Enfin, c'est une expérimentation qui permet d'envisager des déploiements de plus grande ampleur territoriale et quantitative là où traditionnellement 2 à 3 CDM voyaient le jour par an. En cela, le dispositif est bien venu apportée une plus-value au développement des projets.

Sur la dimension régionale, l'expérimentation valide l'intérêt de ce niveau de déploiement, notamment du fait de la répartition des compétences des acteurs majeurs impliqués dans des CDM (CR, CRCI, PE, Rectorat). Il montre également les différents schémas possibles :

- portage par un Conseil Régional (CR) (Basse-Normandie)
- soutien du CR à des projets de CDM d'agglomération (Picardie)
- CR portant un dispositif de service universel moins ambitieux mais laissant la possibilité aux territoires d'aller plus loin selon leurs besoins et moyens (Rhône-Alpes et Genève-Annemasse)
- Région venant progressivement sur un projet au fur et à mesure de son développement (Alsace)
- Région ne souhaitant pas récupérer le projet à ce stade (Auvergne)
- Région absente (Lorraine)

Les 2 derniers cas sont les plus délicats (surtout le dernier). Déjà dans le contexte pré-loi de décentralisation à venir, le Conseil régional pouvait difficilement être absent d'un tel échelon de structuration.

Ces différents cas ne sont sûrement pas exhaustifs, l'intérêt est que le dispositif permet bien de concevoir sur-mesure la réponse appropriée alors que les facteurs et combinaison de facteurs contribuant à l'aboutissement d'un projet sont idiosyncratiques.

iii. Caractère transférable du dispositif et changement d'échelle

Représentativité du terrain, des acteurs et du public bénéficiaire

Comme nous venons de le rappeler, les terrains inclus dans l'échantillon de l'expérimentation sont suffisamment contrastés et variés pour assurer une relative représentativité. Cette dernière est non statistique (même si 6 régions sont tout de même impliquées) mais au sens significativité des problématiques rencontrées. De ce point de vue, les porteurs Universcience du projet CapaCités n'ont pas été particulièrement surpris des configurations rencontrées, des acteurs, des problématiques, pouvant déjà s'appuyer sur 25 ans de pratique. Cependant, le niveau régional renforce les difficultés politiques en multipliant les acteurs impliqués, ne serait-ce qu'au niveau des élus.

Contexte expérimental

Rappelons encore une fois que nous avons travaillé sur un dispositif qui ne nous mettait pas en contact direct avec des usagers finaux des CDM.

Globalement l'évaluateur a pu être un stimulus supplémentaire pour les porteurs de projet à certains moments mais il n'a pas joué de rôle moteur dans la conception du dispositif ou des projets locaux.

L'évaluateur a pu intervenir dans des sessions de travail en groupe, dans des entretiens ouverts avec les acteurs locaux des projets, dans des points réguliers avec les porteurs du projet CapaCités qui lui ont fourni des données, mais lui ont également permis de tester des analyses et de compléter leur connaissance en intervenant dans les échanges par exemple. Nous ne pensons donc pas avoir créé de conditions spécifiques qui auraient amené un comportement modifié des acteurs amenant à biaiser globalement le déroulement des projets.

De ce point de vue, notre introduction dès le début de l'expérimentation par Universcience et notre choix de travailler de manière longitudinale en suivant les projets tout en explicitant que l'évaluation portait sur les freins et facilitateurs et non sur l'aboutissement durant la période du projet ont permis de contribuer à l'établissement d'une relation de confiance, renforcée par nos premiers retours lors de journées de travail inter-projets.

Transférabilité du dispositif

Comme nous l'avons présenté dans la partie résultats, le dispositif expérimenté d'accompagnement de projets est à pérenniser dans une perspective d'accélération des gestations des projets, de soutien à leurs fragilités initiales, et de déploiement de projet d'envergure régionale. Cette dernière dimension, qui était une originalité de l'expérimentation, pourrait devenir déterminante dans d'éventuelles suites à la loi de décentralisation à venir. Celle-ci pourrait être le véritable appui politique aux CDM, alors que le label Orientation pour tous a pu apparaître comme un frein dans le cadre de l'expérimentation du fait des tensions qu'il a générées et des positions d'attente de nombreux acteurs.

Plus qu'une transférabilité, c'est donc une pérennité du dispositif (ou un renouvellement au moins) qu'il faudrait viser.

Ajoutons qu'un autre produit de l'expérimentation est un "Guide du porteur de projet" (décembre 2012), qui pourra servir de soutien aux porteurs de projet. Toutefois, comme nous

l'avons explicité, ce type d'outil de capitalisation et d'explicitation ne saurait se substituer à un accompagnement individualisé et en grappe de projets.

CONCLUSION GENERALE

A l'issue de ce travail, nous pouvons synthétiser les différentes propositions d'amélioration de Capa-cités à partir de l'analyse des freins et des facilitateurs à la mise en place d'un projet de CDM à dimension régionale (cf. Infra). L'établissement de ces résultats de recherche coïncide avec un premier aboutissement de différents projets Capa-cités. La CDM de Basse Normandie a reçu un label de préfiguration en octobre 2012 pour deux nouveaux sites (Caen et Cherbourg), en plus de la CDM existant à Alençon.

En Picardie, la CDM du Grand Beauvaisis va ouvrir ses portes en avril 2013 après avoir reçu une labellisation en avril 2012.

La CDM de la région mulhousienne a reçu un label fonctionnement et va ouvrir en plus un site associé à Fribourg (Allemagne).

La CDM du Grand Genève a fusionné avec la CDM en projet (labellisée en 2011) d'Annemasse : cette dernière devient un centre associé du site genevois.

La CDM de Clermont-Ferrand Auvergne a reçu un label projet en 2012. Après une expérimentation éphémère lors d'un événementiel, il est espéré qu'elle puisse ouvrir en septembre 2013.

Le dispositif CapaCités a joué plusieurs rôles dans ce cadre : de facilitateur (resource permanente, informations, échanges), d'aide à la conception, de mise en réseaux, de stimulateur collectif, de construction d'une capitalisation pour en faire un guide du porteur de projet.

Il faut noter cependant que les différents projets labellisés restent fragiles et qu'un accompagnement au-delà de la labellisation pourrait être utile, même si plus léger, au moins le temps d'aboutir à un régime de fonctionnement plus ou moins stabilisé.

Perspectives : quels impacts du troisième acte de la décentralisation sur le pilotage des politiques d'orientation au niveau local ?

Le troisième acte de la décentralisation marque un aboutissement dans cette dynamique de régionalisation des politiques de l'orientation : selon l'avant-projet du 27 novembre 2012, l'Etat et les régions se répartiront par convention la charge du service public de l'orientation tout au long de la vie. La région organisera ce service public sur son territoire. Pour ce faire, elle devra assurer « la mise en réseau de tous les services, structures et dispositifs » qui y concourent (missions, construction et fonctionnement), et notamment celle des centres d'information et d'orientation des publics scolaires et non scolaires via une convention avec les départements et les communes dans les six mois suivant l'adoption de la loi. (Article 15 et 16, Avant-projet de Loi 27 novembre 2012). C'est peut-être à ce moment là que la pérennisation de l'expérimentation CapaCités apparaîtra primordiale, notamment dans la possibilité d'accélérer les processus de convergence et de renforcer leur probabilité d'aboutissement.

Tableau de synthèse des freins, facilitateurs et propositions d'action dans la mise en place de CDM régionale

Problématiques	Freins	Facilitateurs	Propositions
Pilotage global	- projet fragile au départ et reposant sur la volonté d'un petit nombre de personnes	- accompagnement dans le cadre de Capa-Cités	- Pérenniser l'accompagnement - Réfléchir sur la forme, les compétences et les acteurs les plus adaptés pour accompagner le projet aux différentes étapes - Mettre en place une enveloppe spécifique pour financer cet accompagnement
Processus de convergence des représentations	- processus qui demande un temps long (multiplicité des acteurs et des problématiques) - compatibilité entre durée de mise en place et contraintes du label	- portage politique locale marqué	Clarifier les attentes, les droits et les devoirs de chaque partie en établissant un cahier des charges pour le porteur.
Pilotage local et gestion de projet	Peu ou pas de véritable ingénierie de projet ce qui rend la réalisation du projet assez aléatoire et peu visible	Guide du porteur de projet (publié en décembre 2012)	Mettre en place dès l'origine du projet, un échéancier prévisionnel, construit de concert (local / label), à renouveler et renégocier périodiquement Mise à disposition d'outils de développement de projet
Dispositif d'animation et de capitalisation	Nombreuses questions sur les outils, le montage de projet,... qui peuvent freiner la mise en place et le développement du projet.	- Echanges dans le cadre de Capa-cités : revues de territoires, visites de sites, guide du porteur, disponibilité des membres d'Universcience	Mise en place d'outils et de processus de capitalisation, permettant de faire partager : - Des outils de gestion - Des

		<ul style="list-style-type: none"> - Intranet donnant des informations utiles - Guide du porteur de projet 	<ul style="list-style-type: none"> connaissances - Des montages financiers, - Des produits intermédiaires, - Des astuces <p>Faciliter les échanges au niveau : des porteurs de projets, des partenaires et des conseillers.</p>
Implication des partenaires contributeurs	L'absence ou le retrait d'acteurs incontournables (Pôle Emploi, Rectorat, Mission locale, MEF) peut remettre en cause le projet	Entretenir un lien quoi qu'il arrive permettant de réviser les contributions dans le temps	<p>Renforcer la structuration des relations avec les partenaires au niveau local et national</p> <p>Nationale : comme il fait déjà actuellement, le réseau de CDM doit continuer à communiquer auprès des représentants nationaux des partenaires, notamment auprès des partenaires incontournables (Pôle Emploi, Rectorat, Mission locale, MEF)</p> <p>Locale : travailler les outils de démonstration des apports des CDM pour par exemple trouver d'autres financeurs / partenaires en cas de défection. Ce type de réflexion est à inclure dans les outils de capitalisation évoqués précédemment.</p>
Périmètre régional	- Difficultés si	- Moins de	Montrer que les

	<p>couleurs politiques différentes aux différents échelons territoriaux</p> <ul style="list-style-type: none"> - Pas évident si absence de CDM pré-existante sur le territoire 	<p>crispations purement locales</p> <ul style="list-style-type: none"> - Portage politique fort - Possibilité de mobiliser l'ingénierie des DR de la Formation 	<p>CDM sont une opportunité pour les régions dans le déploiement de leur politique d'orientation et de formation professionnelle, par exemple dans le cadre des commissions Etat-région sur la formation professionnelle.</p>
--	---	--	---



BIBLIOGRAPHIE

Aubouin, N. (2009). « *L'art ancré sur les territoires : les politiques publiques à la renverse* ». Revue Pyramides, n°18.

, dossier « La professionnalisation des acteurs de l'orientation tout au long de la vie », *n permanente*, n° 208, Saint-Denis-La Plaine, Centre Inffo.

Delort, A. (2012). La dépense nationale pour la formation professionnelle continue et l'apprentissage de 2009. *Rapport pour la DARES*, Ministère du travail.

Dehar, D. (2000). Les nouveaux territoires de l'action publique. In Pagès D et N. Pelissier (sous la direction de) *Territoire sous influence*. Collection l'Harmattan.

Demeestère, R. et G. Orange (2008). Gestion publique : qu'est-ce qui a changé depuis 25 ans ? Revue Politique et Management Public, vol. 26/3.

Faure A., Douillet A-C. (2005). L'action publique et la question territoriale, PUG.

Froment J-C., Sayah J. (1998). Le service public local : des impératifs de la modernisation aux exigences de la démocratie, PUG.

Las Vergnas, O., Estienney, , n° 202.

Las Vergnas, O., Prokhoroff, C. (2009) La Cité des Métiers de La Villette : un outil d'insertion professionnelle au sein d'une bibliothèque, BBF, T.54:2.

Las Vergnas, O., Thomas, B. (2007). - , *Revue Personnel*, Paris, ANDCP.

Mendez A. et D. Mercier (2006), Compétences-clés de territoires, le rôle des relations interorganisationnelles, Revue Française de Gestion n°164.

Offner, J.M. (2006). Les territoires de l'action publique locale. Fausses pertinences et jeux d'écarts. Revue française de science politique vol. 56/1.

Parlier, B. (1998). La référence au territoire dans les nouvelles politiques sociales. Revue Politiques et management public, vol. 16/3.

Ruegg J., D. Joye (1996), Le Management Territorial. Pour une prise en compte des territoires dans la nouvelle gestion publique. Presses Polytechniques et Universitaires Romandes, Lausanne.

Varone, F. (2008). De la performance publique : concilier évaluation des politiques et budget par programme ? *Revue Politique et Management Public*, vol. 26/3.

1. Historique des politiques d'orientation professionnelle

La progressive (re)territorialisation des politiques d'orientation : développement en quatre étapes

On peut distinguer quatre étapes clés dans le développement des politiques d'accueil, d'information et d'orientation en France (Borras et Romani, 2010) :

- Naissance à la fin des années 1960 – début des années 1970 autour d'une logique d'orientation et planification du marché du travail : l'émergence des services publics spécialisés dans l'orientation et de la formation au début des années 1970. Trois types d'organismes publics voient le jour : les CIO en 1971 (approche psychologique et émancipatrice au sein de l'éducation nationale) ; l'ONISEP et le Céreq en 1970 (logique d'information et de prévisions au sein des Universités) ; l'AFPA en 1966 pour la formation et orientation des adultes.
- Généralisation et territorialisation (financement par les collectivités territoriales) dans les années 1980 autour d'une logique de ciblage et de multiplication des services (non spécialisés) pour s'adapter aux différentes populations touchées par le chômage de masse : les chômeurs (ANPE et AFPA), les jeunes de 16 à 25 ans (missions locales et PAIO à partir de 1982), les travailleurs handicapés (réseau des Cap Emploi en 1987), les RMIstes (services insertions des conseils généraux en 1988).

Cette période marque le développement d'une offre publique de l'orientation peu visible, dispersée et non coordonnée.

- Privatisation et individualisation des années 1990 : avec le développement de deux dispositifs spécifiques pour l'aide au projet professionnel (les bilans de compétences) et la reconnaissance des acquis de l'expérience (VAE), l'orientation va connaître une réorganisation de l'offre de service et de conseil autour d'organismes publics (comme les centres interinstitutionnels de bilans de compétences) et privés agréés par l'administration. Cette forme de privatisation de l'orientation s'accompagne d'une logique « d'éducation à l'orientation » (légitimation de l'approche centrée sur les individus) et d'une segmentation de l'offre en trois catégories : jeunes, demandeurs d'emplois et salariés.

- L'eupéanisation et la régionalisation des années 2000 : le double enjeu du décloisonnement et de la qualité du service de l'orientation a été posé simultanément au niveau communautaire (Conseil européen de Lisbonne en mars 2000), international (rapport OCDE de 2004) et régional par différents rapports et dispositifs d'intervention. Au centre de ces enjeux, la formation et l'orientation « tout au long de la vie » qui vise à remettre au centre des débats la prise en charge non seulement des jeunes mais également des adultes dans l'orientation.

2. Monographies des 6 projets de CDM régionale inclus dans CapaCités

Auvergne : fédérer les énergies et trouver les solutions territoriales adaptées

Le projet de création d'une CDM fait suite à l'ouverture d'une école de la seconde chance : la chambre régionale de commerce d'Auvergne qui en était porteuse avait déjà fait le constat des lacunes en matière de dispositifs d'orientation professionnelle, et les données statistiques le confirmaient, avec un taux de rupture de contrats d'apprentissage de 36% par exemple. De même, les entreprises s'étonnaient parfois de ne pas trouver sur le marché du travail les compétences dont elles avaient besoin, malgré le millier de jeunes en recherche d'emplois dans la région.

L'Auvergne dispose pourtant sur son territoire de multiples structures pour soutenir sa politique d'orientation, d'emploi et de formation : 20 bureaux Pôle Emploi et 3 Points relais sur toute la région, 11 Centres d'Information et d'Orientation, 14 Missions Locales 63 Points Visio Public,...

Elle a également mis en place une multitude d'actions disparates : Infosup (salon organisé chaque année par l'Onisep, destiné à informer essentiellement les jeunes des classes terminales), Studyrama (manifestation « privée » organisée chaque année), Portes ouvertes des Universités, des Lycées, des CFA, Actions des CCI pour le rapprochement « école/entreprises » (Nuits de l'orientation proposées dans les 4 départements par les CCI...), Forums, débats, job dating organisés par les branches ou certaines associations, Reosup organisé en partenariat avec les Universités (étudiants décrocheurs), EPA (hébergement de l'association Entreprendre Pour Apprendre par la CCIRA), Convention avec le rectorat pour diffuser auprès des professeurs les outils d'information sur les métiers conçus par les acteurs économiques (branches, Chambres de Commerce et d'Industrie),...

La région a ainsi mesuré la richesse, mais également le manque de lisibilité de son offre et l'hétérogénéité et le cloisonnement de l'AIOA (accueil, information, orientation, accompagnement), ainsi que le décalage avec les besoins des usagers (centrés sur les diplômés, difficultés à connaître tous les métiers, sous-représentation des entreprises...). Il lui est donc apparu le besoin de créer les conditions pour fédérer tous les acteurs de l'AIOA (mutualiser les moyens et optimiser les capacités de financement), et trouver toute l'information en lieu unique (guichet unique orientation), ainsi qu'organiser des événements sous une « bannière commune ».

L'idée de créer un relais d'information identifié, identique sur tous les territoires et commun à tous, autrement dit une CDM, est intervenue dans ce contexte, et les responsables de la CCRI sont allés voir les acteurs qui pouvaient intégrer cette démarche (Pôle Emploi, Rectorat, Conseil régional notamment). La possibilité de faire partager une culture commune, et de développer le partage d'expériences, de pratiques, d'outils,...entre les personnels des différents partenaires, pour augmenter leurs compétences et leur polyvalence était également très importante.

A cela s'ajoutait l'enjeu de proposer une organisation territoriale répondant aux besoins de tous types de public et intégrant les spécificités de l'Auvergne (une agglomération principale entourée de territoires moins denses), et d'adapter les méthodes et les outils en utilisant des techniques innovantes de l'information et de la communication (jeux vidéo, simulations, démonstrations interactives,...)

La CDM a obtenu un label projet en 2012, et une CDM « éphémère » a été concrètement constituée, à l'occasion des Olympiades des Métiers, les 21-23 novembre 2012.

Elle a projeté son organisation lorsqu'elle aura obtenu son label fonctionnement (normalement à partir de septembre 2013). L'organisation reposera sur un maillage territorial: une CDM à Clermont, des centres associés dans les 5 plus gros centres urbains, des points « cité des métiers » grâce aux « points visio » gérés par le Conseil Régional d'Auvergne.

Basse Normandie : redynamiser le territoire autour de pôles d'expertise locaux

Le projet de création d'une CDM a été porté par le Conseil Régional de Basse Normandie pour répondre à un enjeu central d'insertion professionnelle de population jeune. En effet le territoire connaît un des taux de sortie sans qualification les plus importants (8% 2004 ; aujourd'hui 4%) et un taux de chômage des jeunes supérieur de 3 à 4 points à la moyenne nationale. Ce projet repose également sur un réseau d'acteurs déjà construit dans le cadre de « place des métiers » piloté par la région, constitué du rectorat (convention de coopération), des chambres consulaires et des branches professionnelles.

Le Conseil Régional joue un rôle central dans la mise en place du projet et la coordination du réseau des CDM réparties en trois sites labélisables et des points relais (idées d'association avec des professionnels) répartis sur chaque département qui constitue à la fois un bassin d'emplois spécifique et une unité organisationnelle. La logique qui a été choisie repose donc sur deux dimensions de ces territoires : le champ de compétence administratif et les enjeux spécifiques de l'emploi et de certains secteurs d'activité (filières équines, aquacole, métiers de la mer). Une autre spécificité de ce projet tient aux modalités de sélection des structures qui a été organisée autour d'un appel à projet pour chaque site (chacun doit trouver ses partenaires) Le projet a été labélisé par le comité de labellisation : la Cité des Métiers de Basse Normandie est constitué de sites (Orne, Cherbourg,...) de centres associés et de trois **pôles d'expertise** : filières équines, aquacole, métiers de la mer.

Lorraine : des difficultés d'accorder différents niveaux politiques

A l'origine, dans les années 2000, il y avait un intérêt de la Chambre régionale de commerce et d'industrie de Lorraine pour un projet de CDM sur lequel elle a commencé à solliciter d'autres partenaires (dont le rectorat), même si la région était en position d'attente. En 2010, un projet en parallèle est arrivé par la maison de l'emploi et de la formation du Grand Nancy dont la directrice avait eu connaissance du portage de certaines CDM par des MEF. Elle a engagé des démarches auprès du réseau CDM qui l'a fait rentrer dans CapaCités avec une ambition régionale qui n'était pas présente initialement. Le lieu où est situé la MEF est propice à une CDM car regroupant déjà des acteurs majeurs comme une mission locale, un PLIE (qui ont la même directrice que la MDE) et une agence Pôle Emploi. Le conseil d'administration de la MEF a donné son accord pour une étude de faisabilité de la CDM. Une grande réunion a eu lieu en particulier en mai 2011 avec l'ensemble des partenaires régionaux. Cependant il n'y avait pas de consensus politique permettant une convergence rapide dans le cadre de CapaCités. La région ne soutenait pas le projet et il y avait une volonté de ne surtout pas tenter de passage en force. Le projet est donc en attente de ce fait.

Du côté de la CRCI, une éventuelle avancée a également été perturbée par la régionalisation des CCI puis un changement de porteur de projet.

Picardie : maillage territorial et développement des expertises locales

Le projet de CDM en Picardie est lié à la structuration du paysage de l'insertion-orientation caractérisée par la fusion MEF- Missions locales ; l'élaboration d'une charte fédérative des

acteurs de l'AIO, le maillage du territoire par *pays*. En effet, les CDM sont apparues comme une occasion de renforcer cette structuration, et de créer une nouvelle dynamique dans la politique régionale de l'orientation et occasion d'identifier des zones prioritaires. Du point de vue de l'organisation de l'offre, les CDM permettent monter en expertise les MEF-Missions locales autour d'un lieu unique et anonyme, d'accueil de tous publics

Le Conseil Régional de Picardie a joué un rôle clé dans la mise en place des CDM au niveau régional dans une philosophie générale qui peut se résumer en une phrase : proposer sans imposer

Le Comité de labellisation a labellisé la CDM du Grand Beauvaisis autour de la MEF : 4 lieux d'accueil et 17 permanences. La concrétisation du Grand Beauvaisis est liée à la sensibilisation pré-existante qui est en cours dans l'Amiénois.

Rhône-Alpes : une convergence de dispositifs à deux niveaux articulée au bassin d'emploi genevois

Un projet de CDM a émergé progressivement à partir de 2004 pour l'agglomération d'Annemasse à partir de besoins spécifiques du territoire : faible qualification de la population, taux de chômage inférieur à la moyenne nationale mais âge moyen des chômeurs élevés et bassin d'emploi tiré par l'agglomération de Genève, deuxième grande métropole de la région Rhône-Alpes. Le porteur de projet est le Centre de Ressources Technologiques et Humaines (CRTH), créé en 2002 par la maison de l'économie et du développement du Genevois Haut-Savoyard. Cette structure est un acteur facilitateur et contributeur dans les domaines de l'emploi et de la formation locaux. Cependant, la convergence des acteurs n'a pas abouti sur la période précédant CapaCités.

Le projet a intégré CapaCités dès le départ et une chargée de mission travaillait sur le dossier en parallèle d'une autre expérimentation initiée par le Conseil Régional. Ce dernier souhaitait mettre en place un service public régional de la formation (SPRF) dont un des volets était le déploiement de points d'accueil et d'information formation (PAIF), qui soient un point d'entrée pour informer les habitants sur les problématiques d'orientation. Il est assez proche de l'ambition du SPO d'un premier niveau d'information pour tous. Le Genevois Haut-Savoyard a été un des cinq sites expérimentés en premier en juin 2011, avec 4 points d'accueils.

Durant CapaCités, le projet a bénéficié d'un aménagement de nouveaux locaux près de la gare multimodale mais qui restaient insuffisants pour une CDM de plein exercice. En octobre 2012, le site d'Annemasse a été labellisé en projet comme centre associé de la CDM du Grand Genève.

Les deux dispositifs, PAIF et CDM, apparaissent a priori complémentaires et se trouvent dans les mêmes locaux à Annemasse.

Sud-Alsace : la progressive convergence vers une CDM transfrontalière

C'est en 2004 que les premières briques de structuration de la politique d'orientation professionnelle naissent sur la région mulhousienne. Un GIP Région-Etat est d'abord créé dans le cadre d'une nouvelle dynamique régionale se mettant en place autour d'une politique d'animation sur les métiers et l'emploi « Univers métiers ». Mais des problèmes de financement du GIP le font se dissoudre. En parallèle, la Maison de l'Emploi prend de l'importance sur le territoire mulhousien, ainsi que la structure « Sémaphore », qui existait depuis 1990 sur Mulhouse et qui s'était beaucoup développée depuis (Mission locale, bureau

d'information jeunesse, école de la deuxième chance, réseau information jeunesse-Alsace,...). Cette dernière commence alors à s'intéresser, avec les élus, au projet CDM.

Les constats généraux à l'origine de cette idée sont multiples : existence d'un ensemble disparate et insuffisamment cohérent de dispositifs, absence de coordination des systèmes d'orientation, faible utilisation des nouvelles technologies, manque d'échanges d'informations entre acteurs sur leur offre de services respective,...

Or, comme on l'a vu, le contexte territorial avait mûri, avec l'existence de dispositifs multiples : Univers métiers, plate-forme d'insertion (« jeunes décrocheurs »), mission de coordination de la MEF, l'Orientoscope, ... Et le contexte législatif était particulièrement porteur avec la « loi sur l'orientation et la formation professionnelle tout au long de la vie » (novembre 2009), ainsi que la publication du Livre Vert « Reconnaître la valeur de la jeunesse » de Martin Hirsch (juillet 2009), et du rapport « Développement de l'orientation professionnelle tout au long de la vie » de Françoise Guégot (décembre 2009).

A partir de ces constats, naît donc l'idée en 2010 de créer une CDM, qui serait portée par Sémaphore, même si concomitamment une autre structure (« Orientoscope »), portée par la CCI, est également intéressée par le label CDM.

L'idée est de rendre lisible, par une démarche de coordination territoriale, l'offre des opérateurs de l'orientation, et de développer à l'échelle d'un territoire « l'orientation tout au long de la vie ».

Ce projet est soutenu par les élus de la région mulhousienne. Le projet doit viser à respecter plusieurs principes : complémentarité, respect des compétences de chacun (ni substitution, ni transfert de responsabilité), s'appuyer sur l'existant plutôt que de créer des entités ex nihilo, intégrer la dimension entreprise, tenir compte des dynamiques en cours et capitaliser les outils déjà construits, partir des collaborations existantes entre organismes.

Fort de ces principes, un projet original dans le paysage des CDM est proposé : il s'agit non pas de créer un lieu unique, en regroupant des acteurs sur un même site (3/4 des organismes concernés par la Cité des Métiers se trouvent dans un rayon de 5 minutes dans le centre-ville), mais de créer une CDM « territoriale » reposant sur des structures existantes.

Il est donc proposé de labelliser non pas une structure, mais le territoire de la région mulhousienne, sans lieu unique d'accueil, ni de mise à disposition. Le fonctionnement de la Cité des métiers territoriale de la Région mulhousienne s'inscrit dans le cadre d'un réseau de partenaires, accueillant tout public en recherche de repères et d'information sur les métiers et la vie professionnelle et les parcours d'orientation et de formation.

Il s'agit donc avant tout de rendre lisible l'offre des partenaires afin de faciliter le guidage des publics vers les structures compétentes sur le territoire. Chaque structure partie prenante est un point d'entrée dans la Cité des Métiers, afin de démultiplier la capacité d'action. Cette forte originalité du projet pose en retour un problème par rapport au label CDM. C'est pourquoi le projet n'a été labellisé que provisoirement (label projet), et le comité de label a demandé à revoir le design général du projet, et le problème de sa non-virtualité.

La CDM a été mise en fonctionnement en septembre 2011.

Mais un autre aspect du projet nous intéresse particulièrement, eu égard à l'analyse Capacités. La CDM ambitionne une dimension transfrontalière, adaptée aux caractéristiques du territoire, compte tenu de la proximité de l'Allemagne et de la Suisse. Cette extension d'un projet d'agglomération à une mise en réseau de différents territoires ultérieurement (adjacents à Mulhouse, allemands et éventuellement suisses : Pays Thur Doller, Région de Fribourg, Pays de Saint-Louis, des Trois Frontières et du Sundgau, Canton de Bâle.). Le projet a donné lieu à des premiers contacts avec les partenaires allemands de la région de Fribourg, qui se sont déclarés intéressés à devenir Centre associé à la CDM. Les enjeux sont importants : Fribourg souffre d'un manque chronique de main d'œuvre, là où Mulhouse concentre beaucoup de difficultés économiques, de fragilités liées aux mutations économiques, avec un tissu industriel très dégradé. Il s'agit alors de partager des outils communs, voire même que des acteurs de Fribourg assurent des permanences en France.

Annexe : Membres de la Cité des métiers :

- L'Etat – DIRECCTE Alsace
- L'Education Nationale – Académie de Strasbourg
- L'ONISEP
- La Région Alsace
- Pôle Emploi
- Fongecif Alsace
- La Chambre de Métiers d'Alsace
- La Chambre de Commerce et d'Industrie Mulhouse Sud Alsace
- Cap Emploi
- Le Centre de Réadaptation de Mulhouse
- L'AFIJ
- Sémaphore
- Réagir Emploi Formation
- Espace Développement
- Le CIAREM
- La Maison de l'emploi et de la formation du Pays de la région mulhousienne

3. Annexe sur les premières labellisations (Octobre 2011)

« Les premières labellisations vont intervenir à la fin du moins d'octobre », indique le DIO (Délégué à l'information et à l'orientation), Jean-Robert Pitte, à l'occasion de la présentation, mardi 27 septembre 2011, du livre « Orientation pour tous – Bien se former et s'épanouir dans son métier » (1) rédigé sous sa direction par son équipe et qui sort en librairie le 6 octobre 2011. Il indique par ailleurs que « les Cités des métiers vont être labellisées très rapidement, dès les prochaines semaines, car elles répondent parfaitement aux critères du label ». L'idée du DIO est également de faire en sorte que les partenaires des Cités des métiers, « missions locales, maisons de l'emploi..., soient labellisées en même temps ». Pour autant, il se montre clair et réaffirme qu'« aucun réseau n'aura de label seul. Nous demandons, notamment dans les villes moyennes, que les différents réseaux passent une convention, apprennent à se connaître et soient en mesure d'accueillir tous les publics. ».

Jean-Robert Pitte doit par ailleurs remettre « dans les prochains jours » son premier rapport au Premier ministre. Initialement prévu pour le 1er juillet 2010 par la loi orientation/formation du 24 novembre 2009, ce rapport avait été repoussé en raison de la nomination tardive du DIO et du retard pris dans la publication des différents textes d'application liés à la mise en oeuvre du SPO (service public de l'orientation). Pour ce qui est du périmètre des sites géographiques uniques qui seront labellisés, Jean-Robert Pitte précise que, si « tout ce qui est service payant d'information et d'orientation a sa raison d'être », il s'agit toutefois de services et structures qui ne sont « pas labellisables ». De même, il explique à l'AEF que les Carif (Centre d'animation, de ressources et d'information sur la formation), au même titre que d'autres structures, « ne sont pas labellisables dans la mesure où ils n'accueillent pas de public » ; par contre, « ils font partie du second cercle de la labellisation de part leur participation au service public de l'orientation ». À ce titre, le DIO encourage les structures qui demandent leur labellisation et qui travaillent fréquemment avec les Carif, à mentionner ces derniers dans les conventions qu'ils concluent en vue de leur constitution.

NOMBREUSES RAISONS À LA RÉFORME : Dans l'introduction de son livre, Jean-Robert Pitte souligne que « bien des raisons ont incité le législateur à réformer le complexe système d'orientation de notre pays, à le simplifier et le rendre accessible à tous, par la loi du 24 novembre 2009 relative à l'orientation et à la formation professionnelle tout au long de la vie. Le monde a changé, [...] il est devenu aujourd'hui hautement improbable pour un autodidacte de parvenir à une situation en vue et, réalité plus préoccupante, les diplômés ne constituent plus des garanties d'insertion professionnelle en adéquation avec le niveau d'études. ». De même, le DIO constate que « toutes sortes d'explications peu convaincantes sont avancées pour commenter les situations plus avantageuses de certains de nos voisins (7,3 % de chômeurs en Allemagne, 6,5 % au Royaume-Uni, 5,4 % au Danemark, 4,6 % en Autriche, 3,4 % aux Pays-Bas), mais rarement la flexibilité et jamais le fait que les pays où l'on entre plus précocement dans la vie active, tout en étant bien formé, sont ceux qui ont le moins de chômage global et de chômage des seniors. ».

LABYRINTHE OPAQUE DE L'ORIENTATION : « Dernier volet [du] diagnostic critique » dressé par Jean-Robert Pitte, la situation du système d'information et d'orientation sur les formations et les métiers. Ce système « a le mérite d'exister et de bénéficier de financements substantiels, mais il est complexe, opaque et donc pas assez efficace. Des dizaines d'organismes plus ou moins spécialisés se partagent les publics, disposant le plus souvent d'un site Internet et, parfois, d'une plate-forme téléphonique. Ils se répartissent inégalement sur le territoire, en près de 8500 lieux d'accueil, moyennant quoi les usagers les plus fragiles ne savent pas à qui s'adresser. Un tel labyrinthe s'est constitué au fil des années, sans véritable coordination nationale ou régionale. »

DAVANTAGE DE RÉALISME : Face à ce constat, la réforme de l'orientation « a pour but d'inviter les Français de tous âges à recourir davantage aux services des différents organismes d'orientation. Elle vise non seulement les situations critiques, celles des jeunes « décrocheurs » ou des chômeurs, par exemple, mais aussi les désirs plus ou moins clairement formulés d'évolution ou de mobilité professionnelle. » Pour le DIO, cette réforme doit participer à la diffusion de « la culture de la formation 'tout au long de la vie' ».

Fondamentalement, Jean-Robert Pitte considère que le système d'orientation français « fonctionne aujourd'hui de manière partielle, avec de nombreuses approximations qui découragent les usagers les plus en difficulté ». « La philosophie d'ensemble » de la réforme est donc de « rapprocher les compétences de chacun à un quelconque moment de sa vie, ses aspirations et projets, avec la formation la plus adéquate pour parvenir à les mettre en oeuvre et acquérir les connaissances théoriques et pratiques permettant d'exercer un métier ». Pour cela, « davantage de réalisme devra s'imposer, particulièrement dans le conseil donné aux jeunes ».

Source : AEF Dépêche n°155796 du mercredi 28 septembre 2011

A decorative graphic on the left side of the page consists of several colored squares and dashed boxes. The colors include purple, green, orange, and blue. The dashed boxes are in orange, blue, and green. The squares are solid and have rounded corners. They are arranged in a scattered pattern, with some overlapping.

Fonds d'Expérimentation pour la Jeunesse

Ministère des Sports, de la Jeunesse, de l'Éducation Populaire et de la Vie Associative
Direction de la Jeunesse, de l'Éducation Populaire et de la Vie Associative

Mission d'animation du Fonds d'Expérimentation pour la Jeunesse
95, avenue de France 75 650 Paris Cedex 13
Téléphone : 01 40 45 93 22
www.jeunes.gouv.fr/experimentation-jeunesse