



Sauléa



Evaluation des accords-cadres CEP Actifs occupés

Rapport final
Décembre 2022

Sommaire

SYNTHESE.....	4
I. INTRODUCTION : LA COMMANDE, NOS REALISATIONS	7
01. L’objet de l’évaluation et ses finalités	7
02. Le questionnement : un vaste périmètre à quadriller au regard de la priorité a redéfinir le futur marché	8
03. Déroulement des travaux : un calendrier court, des interlocuteurs disponibles, des enseignements très nombreux	10
II. AVANT-PROPOS - LA NECESSITE DE SITUER LA CHRONOLOGIE DES EVENEMENTS ET DE RAPPELER LE CONTEXTE A L’ORIGINE DES ACCORDS-CADRES.....	12
01. Les temps forts dans le déploiement du marché cadre cep actifs occupés	13
02. Des marches-cadres créés ex nihilo dans un environnement en forte évolution et un cadre juridique paradoxal	15
III. UN CONTEXTE EN FORTE EVOLUTION QUI A ACCOMPAGNE L’ORGANISATION DU CEP ACTIFS OCCUPES DE LA CONCEPTION DU MARCHÉ PUBLIC, JUSQU’A SA PHASE DE LANCEMENT OPERATIONNEL.....	17
01. Une procédure de marche qui s’est avérée robuste, malgré les nombreuses inconnues d’alors	18
02. Un marché « de l’accompagnement » qui a réagi timidement, mais avec un engagement manifeste pour les candidats qui se sont présentés.....	21
03. Une implication de l’ensemble des parties prenantes en phase de lancement afin de donner vie cep « actifs occupés » sur l’ensemble du territoire national moins de deux mois après la passation	23
IV. DES MODALITES DE PILOTAGE QUI DANS LE TEMPS SE SONT AJUSTEES ENTRE COMMANDITAIRE ET PRESTATAIRE, MAIS AUSSI ENTRE MEMBRES D’UN MEME GROUPEMENT	25
01. Un pilotage du marché qui s’est stabilisé dans le temps et se caractérise par la posture d’impulsion de France competences	26

02. Malgré un cadre commun fixé par le mandataire, des « cultures », des « process » et des stratégies de pilotage interne des groupements qui sont pluriels30

V. AU CŒUR DE LA RELATION A L'USAGER, LES UO BENEFICIAIRES ONT PERMIS D'INSTALLER UN SERVICE DE QUALITE JUSQUE-LA, MAIS ONT GENERE DES TENSIONS ET DE PREMIERS EFFETS NEFASTES SUR L'ACCOMPAGNEMENT 33

01. Un « aiguillage » qui dans le cadre des marches-cadres demontre une plus-value inattendue pour les beneficiaires, au-dela de son role originel d'orientation des publics.....34

02. Un « premier niveau » de conseil qui affiche à date des résultats résolument positifs, mais dont les exigences gestionnaires sont porteuses de risques sur la qualité du service 37

03. Un « accompagnement personnalisé » qui répond aujourd'hui à la majorité des situations, mais des unités d'œuvre en décalage parfois avec les nécessités d'un accompagnement individualisé 40

VI. JUSQUE-LA, UN MARCHÉ QUI A FAVORISE AU SEIN DE TOUS LES GROUPEMENTS UN PILOTAGE AMBITIEUX ET DE MULTIPLES PROJETS EN FAVEUR DE LA QUALITE DU SERVICE 43

01. Une logique de qualité globale mise au cœur du marché cep, fortement financée, et qui s'est naturellement greffée aux organisations des opérateurs..... 44

02. Le recrutement et la professionnalisation des conseillers, au cœur des enjeux de qualité ... et d'une juste autonomie des prestataires par rapport au commanditaire 48

03. La difficulté d'appréhender les enjeux de « territorialisation » à travers un marché national : des critères réels d'accessibilité qui se sont dévoilés au fil du temps 53

04. Des dynamiques partenariales en expansion, mais des registres d'intervention relativement dissonant par rapport à l'évolution des enjeux 60

VII. DES IMPULSIONS NOTABLES POUR EQUILIBRER RECOURS ET QUALITE, TOUT EN VEILLANT A PRESERVER L'EQUILIBRE ECONOMIQUE DES OPERATEURS	63
01. Des mécanismes d'incitations au recours contrebalances par des difficultés objectives, mais aussi des choix stratégiques des opérateurs	64
02. Des budgets importants en mesure d'équilibrer les bilans, mais des jeux d'acteurs et une absence de suivi financier a maille fine qui ne permettent pas d'objectiver la réalité des couts et des marges	68
VIII. NOTRE JUGEMENT EVALUATIF	71
Q1 : en quoi « la structuration » des accords-cadres, entendue comme l'ensemble des choix opérés par france compétences en termes d'organisation, de financement et de pilotage, a contribué à l'atteinte des ambitions du CEP ?	71
Q2 : quels choix d'organisation et de construction des offres services, opérées par les opérateurs régionaux, participent davantage à la performance de la mise en œuvre du CEP actifs occupés ?	83
IX. QUELQUES PROPOSITIONS D'EVOLUTION POUR LE PROCHAIN MARCHE	90
01. Préconisations relatives aux modalités de passation du marché.....	90
02. Préconisations relatives aux modes de pilotage du marché	91
03. Préconisations relatives aux unités d'œuvre et au financement du marché	93
04. Préconisation relative aux modes de déploiement du service CEP par les opérateurs.....	95
X. ANNEXE : LISTE DES PERSONNES INTERROGEEES.....	98

SYNTHESE

De sa conception à son évaluation, le marché-cadre CEP étudié n'a pas connu un déploiement linéaire. Il a au contraire été heurté par une multitude d'évènements — endogènes ou exogènes — qui doivent être considérés pour comprendre ses évolutions et poser le jugement évaluatif.

Le cadre juridique et politique initial au cœur duquel les services ont conçu le marché-cadre CEP, très allusif à l'image des seuls principes généraux qu'il fixait (comme l'universalité, l'individualisation, la co-construction), était très permissif en termes d'interprétation et de déclinaison opérationnelle. D'autant que la phase de conception du marché-cadre CEP s'est amorcée alors que les travaux de définition réglementaire du cahier des charges CEP par la DGEFP se déroulaient concomitamment (jusqu'en mars 2019) ... et que les nouveaux acteurs, dispositifs et circuits de financement prévus par la loi du 5 septembre 2018 se concrétisaient alors. L'établissement public France compétences lui-même était en cours d'installation, avec une gouvernance et une direction déjà emportées par leurs fonctions régaliennes en matière de régulation : la distribution des fonds et les coûts contrats-apprentissage.

En quoi « la structuration » des accords-cadres, entendue comme l'ensemble des choix opérés par France compétences en termes d'organisation, de financement et de pilotage, a contribué à l'atteinte des ambitions du cep ?

Le processus de conception du marché-cadre a été outillé et professionnalisé au sein des services de France compétences. Il a abouti à des choix de procédures pragmatiques et conformes en tous points aux exigences de la loi. Certains choix fondateurs en droite ligne avec les attendus du CEP ont fait de ce marché-cadre un objet unique dans le paysage EFOP : financement par unité d'œuvres pour assurer une juste prise en charge pour l'opérateur tout en permettant la maîtrise des fonds publics ; adossement du contrôle de service fait sur les étapes clés du process Métier pour faciliter la gestion ; et primauté de la qualité du service rendu sur la dimension quantitative (financement dédié de la qualité et du pilotage, absence d'objectifs volumétriques de recours...).

Malgré l'absence de participation de plusieurs entreprises du secteur, les candidatures reçues ont été portées par des groupements appropriés, compétents et militants, bien que guidés par des stratégies d'intervention différenciées. Les mémoires techniques remis ont souffert des fortes incertitudes entourant l'objet du marché (définition et profondeur de l'activité CEP) : ils sont généralement restés évasifs sur les modalités concrètes de déploiement du service à l'avenir et raisonnables sur les investissements à opérer. Ils se sont globalement avérés sous-dimensionnés sur plusieurs domaines clés (immobilier, ressources humaines...).

Malgré ces dimensionnements mal taillés dès l'origine, et en dépit de la crise sanitaire, les parties — commanditaire et prestataires — ont fait front commun au lancement du marché-cadre pour permettre au CEP de s'installer sur tout le territoire national (conformément au principe d'universalité et d'égalité de traitement) en moins de 2 mois, dans des conditions de pilotage (mise en place du système d'information "EVOL" notamment) et de qualité immédiatement satisfaisante pour les bénéficiaires.

Dans la durée, la posture d'impulsion du commanditaire aux côtés des prestataires lui permet d'être en proximité de leurs réalisations et ainsi contribuer à lever les obstacles que ces derniers rencontrent, facilitant le déploiement effectif du service. Elle permet également d'accéder à des informations non prévues contractuellement et d'user d'un « soft power » permettant d'infléchir les choix de mise en œuvre par les prestataires en faveur de la qualité et du recours.

Au sein de la large palette d'outils de pilotage que réclame un marché de cette ampleur, les premiers contrôles de services faits (CSF) sur les UO bénéficiaires, laborieux, ont joué un rôle capital de catalyseur vers l'homogénéisation des pratiques menant aux livrables remis aux bénéficiaires (première étape afin que chaque personne bénéficie du même service partout sur le territoire). Ils ont aussi permis d'inscrire dès le lancement du marché-cadre de premiers process dans les organisations du travail et de poser la base d'une culture « qualité » CEP pérenne chez les opérateurs.

Les groupements eux se sont coordonnés autour du mandataire pour assumer la charge — jugée lourde — de suivi et de reporting nécessaire au pilotage par France compétences. Ces modèles d'organisation internes — très variables d'un opérateur à l'autre malgré quelques traits communs structurants — ont cherché, généralement avec succès, à fluidifier la coordination de ses membres à différents niveaux du territoire.

Ces agencements internes au cœur du fonctionnement quotidien des prestataires — comitologie et processus — sont néanmoins restés plutôt méconnus dans leur détail jusqu'à une période récente pour le commanditaire. Cet angle mort, cumulé avec le fait que France compétences n'ait de relation qu'avec le seul mandataire du groupement, ont pu le tenir à distance relative des réalités territoriales sur certains sujets de fond (ex. : accessibilité, recrutement ; ...).

Le principe d'une prise en charge des actes Métiers au sein d'unités d'œuvre, payées forfaitairement, n'est pas en lui-même soumis à discussion et offre le meilleur équilibre entre besoin gestionnaire d'un marché et autonomie des professionnels dans l'acte métier. Dans l'ensemble, la situation invite à porter un regard résolument positif sur le déploiement de ces UO bénéficiaires au regard des exigences fixées par le marché. Leur périmètre, sauf exception, offre au conseiller un espace d'autonomie propice à l'accompagnement et à la co-construction. Les indicateurs de pilotage sont en amélioration constante et, surtout, l'utilité du service est reconnue par les bénéficiaires et la satisfaction atteint un niveau très élevé. Bien entendu, tout n'est pas parfait, et le calibrage de chacune de ces unités d'œuvre peut être soumis au jugement évaluatif de façon propre :

- Alors que sa pertinence même pourrait être questionnée dans un marché-cadre dédié aux seuls « opérateurs régionaux du CEP » tant cette fonction d'aiguillage semble (opérationnellement et juridiquement) devoir être portée de manière interinstitutionnelle, l'UOo a démontré une utilité plus importante encore pour le bénéficiaire qu'envisagé à l'origine du marché. Outre sa fonction première de réaiguillage/prise de rendez-vous, elle le conforte sur sa démarche, ce qui évite les ruptures ; elle préqualifie sa demande/son besoin ce qui fluidifie le démarrage de l'accompagnement par le conseiller par la suite ; et elle sécurise le cas échéant sa situation immédiate par un conseil de base dans l'attente du rendez-vous ;
- Malgré tout, le choix initial d'aligner en UO1 et UO2.1 les exigences gestionnaires de preuves sur les actes métier de l'accompagnement CEP engendre le risque d'une « primauté du parchemin sur le chemin » au détriment de l'individuation et de la co-construction avec le bénéficiaire. Loin encore d'être généralisés, plusieurs indices témoignent tout de même déjà de la fragilité de cet équilibre entre « normalisation » et « personnalisation » du service (ex. : premières standardisations de livrables ou « préremplissage » ; création de parcours type pour les CEP démissionnaires ; ...) ;
- En dépit d'une UO2.2 inopérante et de difficultés parfois pour les conseillers à rattacher une interaction particulière avec le bénéficiaire à une UO finançable, les pratiques préjudiciables à l'itérativité du service restent isolées au regard des volumes. À ce jour, elles restent assez largement contrebalancées par l'implication et le professionnalisme des conseillers, qui s'ils regrettent cette tension qui en bout de course pèse sur eux, font majoritairement privilégier l'intérêt du bénéficiaire sur les impératifs de gestion. Quitte parfois à ce que certains actes soient réalisés en dehors de toutes UO. Le modèle financier plutôt favorable du marché fait qu'à l'heure actuelle ils sont en cela souvent appuyés par leurs employeurs.

Quels choix d'organisation et de construction des offres services, opérées par les opérateurs régionaux, participent davantage à la performance de la mise en œuvre du cep actifs occupés ?

Le choix initial d'une approche « globale » et d'un financement dédié de la « qualité du service » via l'UO4 a été à la source d'un service de qualité, homogène sur l'ensemble du territoire national, tant en ce qu'il a structuré les processus internes de contrôle qualité des groupements, que parce qu'il a permis une multitude de projets externes en matière de communication, de partenariats... Toutefois coûteux, ce choix justifierait un suivi plus objectif des fonds engagés.

La compétence des conseillers s'est trouvée tout au long du marché au cœur des enjeux de qualité. Les pratiques de professionnalisation – parfois de recrutement – ont fait l'objet d'une attention (excessive au regard des résultats de satisfaction ?) de la part de France compétences sur les opérateurs. Cet engagement

a in fine abouti à des investissements importants de la part des groupements en ingénierie pédagogique interne à destination des conseillers, et - de plus en plus - de leurs managers : les formations et outils dédiés sont pléthoriques, prennent une multitude de formes et sont jugés de grande qualité. La réalité d'usage de ces actions néanmoins – bien que certaine et de grande ampleur - ne peut toutefois s'objectiver précisément. L'accès de chaque conseiller aux actions de professionnalisation reste fonction des organisations du travail et de la capacité / volonté de l'employeur à libérer les temps nécessaires à cette fin, ce qui se fait alors au détriment de la production du service financé. C'est une quasi-évidence de constater que les professionnels qui se sont considérés les plus accompagnés, sont aussi ceux exprimant le plus de facilité dans l'exercice de leur mission CEP.

Les choix opérés par les opérateurs en matière d'accessibilité constituaient à l'origine le sujet majeur sur lequel les inconnues étaient les plus nombreuses. C'est aussi ceux qui supposaient les investissements – donc les risques – les plus importants pour eux bien que l'UO₄ en prenne les coûts en charge pendant le marché. Si la situation actuelle est au niveau macro très satisfaisante déjà, certains opérateurs sont restés sur des stratégies de maillage territorial a minima, qui se sont avérées avec le temps les moins propices à susciter le recours. La présence de site physique à moins de 30km, mais aussi des horaires élargis aux endroits idoines (mais pas généralisés) et une gestion efficace de la planification de l'activité pour les conseillers sont autant de déterminants qui « rapprochent » le CEP des bénéficiaires. Le pilotage resserré de France compétences en 2022 a des effets immédiats au sein des groupements, lesquels renforcent plus finement le suivi du recours, permettant une réactivité en constante amélioration pour ajuster la présence de l'offre aux évolutions de la demande, bassin par bassin.

Mais sur cette dimension volumétrique, une tension existe depuis la conception du marché dans les choix de France compétences entre « qualité » de l'accompagnement et incitation à augmenter le « recours » : la crainte étant que les ambitions volumétriques soient poursuivies au détriment des exigences qualité du marché.

Malgré ce renforcement du pilotage, les opérateurs rencontrent des difficultés objectives à augmenter le recours, qu'elles soient externes (déficit de notoriété du CEP ; faiblesse des mécanismes d'observation territoriale EFOP...) ou internes (efficacité relative de la communication ; difficultés multiples de gestion des ressources humaines...). Ils ajustent/tempèrent aussi en partie la volumétrie de recours à leurs stratégies économiques. En l'état des modalités de contrôle de l'UO₄, les leviers prévus au marché sont sans doute insuffisants pour garantir que les opérateurs remplissent une obligation de moyens pour augmenter le recours.

La stratégie de prix retenue par France compétences en 2019 s'est avérée équilibrée pour les UO bénéficiaires au regard du périmètre de chacune. Alors qu'elle visait à introduire la souplesse nécessaire à l'individualisation des accompagnements, la logique d'un paiement « forfaitaire » de ces UO n'a toutefois pas été assimilée à l'identique au sein des groupements, notamment par une partie des professionnels qui y ont au contraire vu une contrainte de temps supplémentaire dans l'accompagnement des cas les plus complexes. En tout état de cause, le marché permet a priori aux groupements de trouver un équilibre économique satisfaisant, tout en sécurisant les investissements par une prise en charge des dépenses « moyens et pilotages » sur l'UO₄. Mais, à rebours sans doute de la posture, valorisée dans les paragraphes précédents, de co-construction équilibrée entre le commanditaire et ses opérateurs, force est de constater un manque de visibilité sur la destination des fonds de l'UO₄, mais aussi des inconnues importantes sur les circuits internes de financement mis en place au sein de chaque groupement, ne permettant pas au fil du temps un dialogue financier éclairé entre France compétences et les mandataires sur la performance économique du service CEP.

I. INTRODUCTION : La commande, nos réalisations

01. L'OBJET DE L'ÉVALUATION ET SES FINALITÉS

La loi du 5 septembre 2018 a confié à France compétences une mission de financement et d'organisation du conseil en évolution professionnelle (CEP) pour les actifs occupés (hors agents publics). En 2019, l'institution nationale publique a sélectionné les 18 opérateurs régionaux dans le cadre d'un marché public pour délivrer le service CEP sur les territoires pour une durée de quatre ans (2020-2023). Depuis le 1^{er} janvier 2020, le service est opérationnel et connaît un accroissement progressif de son recours.

En 2022, France compétences a entamé une phase d'analyse et d'évaluation des accords-cadres « CEP actifs occupés » en prévision de la formulation de nouvelles perspectives pour la relance d'un nouveau marché. Cette démarche évaluative a visé plusieurs finalités :

- > Une finalité dite « instrumentale », à savoir contribuer à la réorientation stratégique des « accords-cadres CEP actifs occupés » en concourant, sur la base de savoirs étayés, à la formulation de recommandations pour la structuration du nouveau marché ;
- > Une finalité dite « de régulation », à savoir consolider la relation de pilotage établie par France compétences avec les opérateurs régionaux en appuyant l'analyse partagée des situations, le repérage des obstacles et des voies d'amélioration en termes d'optimisation de la mise en œuvre par les opérateurs de l'offre de service CEP ;
- > Une finalité dite « cognitive » pour mieux cerner en quoi les choix de structuration du marché ont contribué à l'atteinte des finalités du CEP, telles que formulées dans le cahier des charges fixé par l'arrêté du 29 mars 2019, et mieux comprendre les mécanismes de mise en œuvre du CEP en fonction des particularités organisationnelles, relationnelles et territoriales des opérateurs régionaux.

En fonction de ces finalités, une double ambition s'est exprimée :

- > Procéder à l'analyse évaluative : 1) de la mise en œuvre depuis 2019 de la mission de FC relative au financement et à l'organisation du CEP, délivré par les opérateurs régionaux auprès des actifs occupés (hors agents publics) depuis 2020 dans le cadre d'un marché public ; 2) des modes de déploiement du service CEP par les opérateurs sélectionnés depuis 2020 ; 3) du recours, des usages et de l'utilité du CEP pour les actifs occupés ;
- > Formuler des éléments d'appui à la décision sur les missions de financement et d'organisation du CEP actifs occupés par France compétences, notamment pour la rédaction du dossier de consultation des entreprises qui permettra de sélectionner les prochains opérateurs régionaux à compter de début 2024.

Pour mener à bien cette mission, France compétences a confié la réalisation des travaux au cabinet Sauléa Conseil, en collaboration avec le Centre de recherche pour l'étude et l'observation des conditions de vie (CRÉDOC) et Energiea conseil. Les travaux se sont déroulés durant la période allant de mai à novembre 2022.

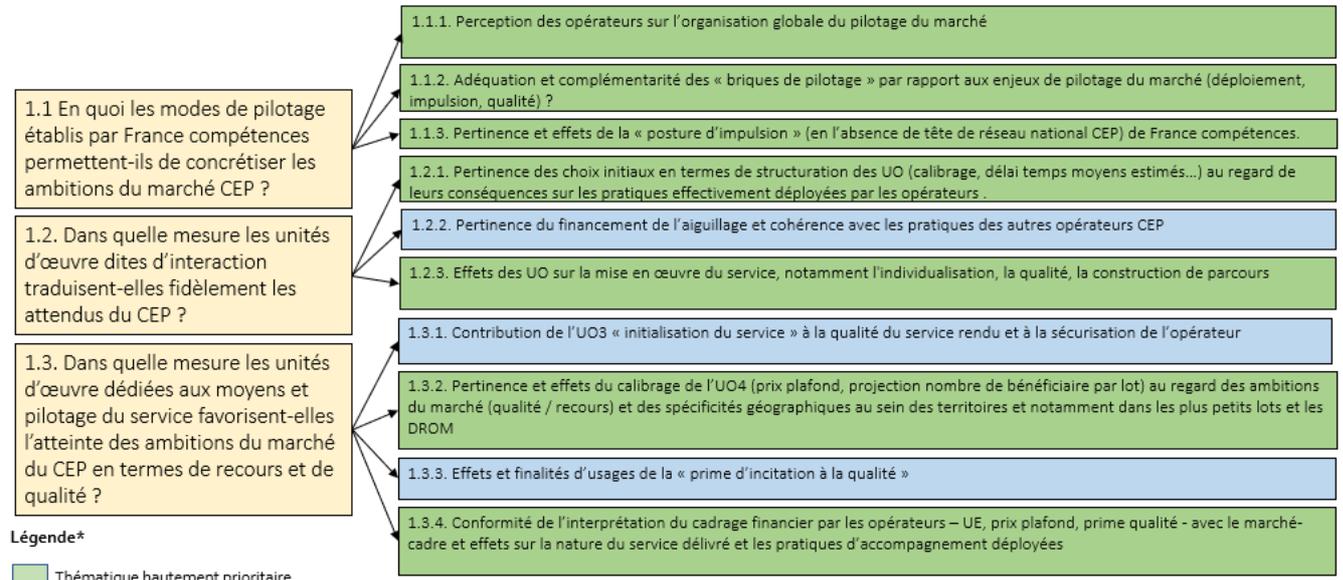
02. LE QUESTIONNEMENT : UN VASTE PÉRIMÈTRE A QUADRILLER AU REGARD DE LA PRIORITÉ A REDEFINIR LE FUTUR MARCHÉ

Pour anticiper la conception du prochain marché-cadre, France compétences a formulé le souhait d'évaluer « la pertinence, la cohérence, l'efficacité et l'efficience des accords-cadres CEP actifs occupés ». Cette orientation s'est déclinée à travers la délimitation d'un large champ de questions évaluatives ordonnées autour de quatre axes d'analyse :

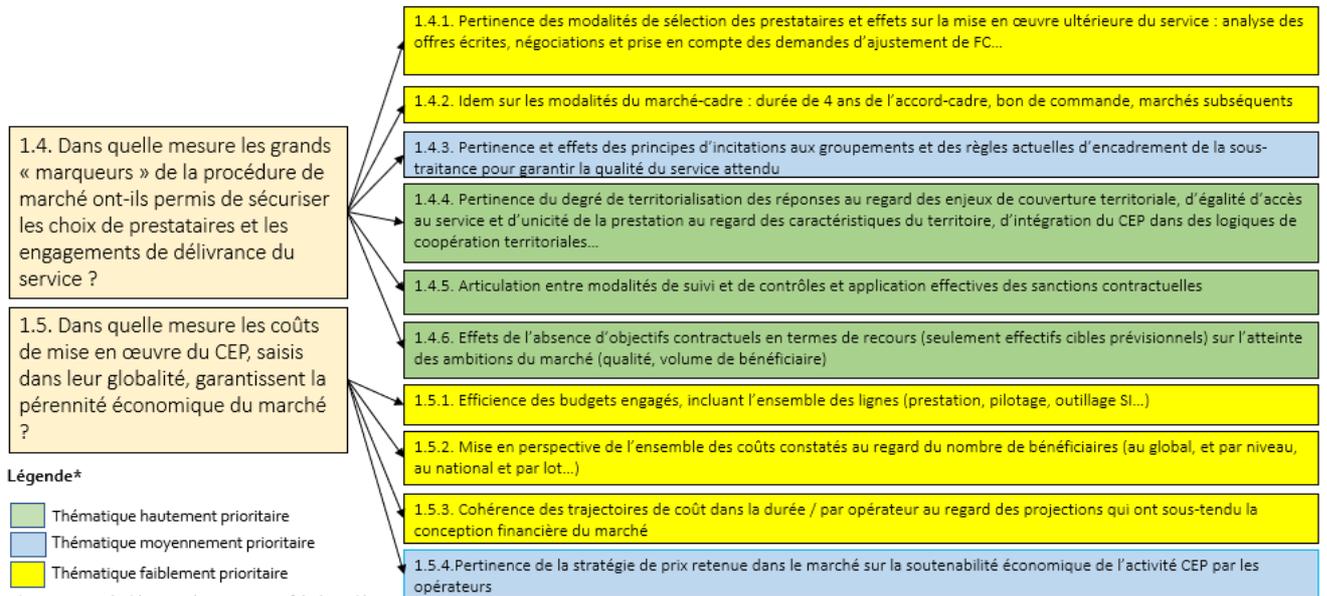
- > (La mise en œuvre par France compétences) : La logique de marché public définie par la loi du 5 septembre 2018 et la structuration des accords-cadres (organisation et financement) et de son pilotage tel qu'imaginées par France compétences ont-ils permis de répondre de manière pertinente, cohérente, efficace et efficiente aux finalités du CEP formulées dans le cahier des charges du CEP (arrêté de mars 2019) ?
- > (La mise en œuvre par les opérateurs) : Quels types d'offres de service et modèles organisationnels d'opérateurs régionaux ont le mieux permis de répondre de manière pertinente, cohérente, efficace et efficiente, pour les actifs occupés (hors agents publics), aux finalités et exigences de l'accord-cadre CEP actifs occupés et aux finalités et exigences du cahier des charges du CEP ?
- > (Usages et utilités) : Quel recours par les actifs occupés, quels usages du CEP pour quelle utilité pour les bénéficiaires ?
- > (Perspectives) : Quelles évolutions des accords-cadres prévoir et quelles typologies d'offres favoriser pour mieux garantir la bonne gestion de l'action publique et répondre au mieux aux ambitions de recours, de qualité, et d'utilité du CEP actifs occupés pour les bénéficiaires, les acteurs économiques et les territoires ?

Pour procéder au traitement analytique de ce questionnement initial, la mission s'est appuyée sur la construction d'un référentiel évaluatif. Chaque question évaluative a été reformulée et déclinée en une série de sous-questions comprenant leurs propres critères d'analyse. Comme l'illustrent les schémas ci-après, un code couleur fixant les priorités d'analyse — indispensables au regard du calendrier resserré de mission — a été retenu en fonction des sources disponibles et des investigations spécifiques à mener.

Question n° 1 : En quoi la « structuration » des accords-cadres, entendue ici comme l'ensemble des choix opérés par France compétences en matière d'organisation, de financement et de pilotage, a contribué à l'atteinte des finalités du CEP ?

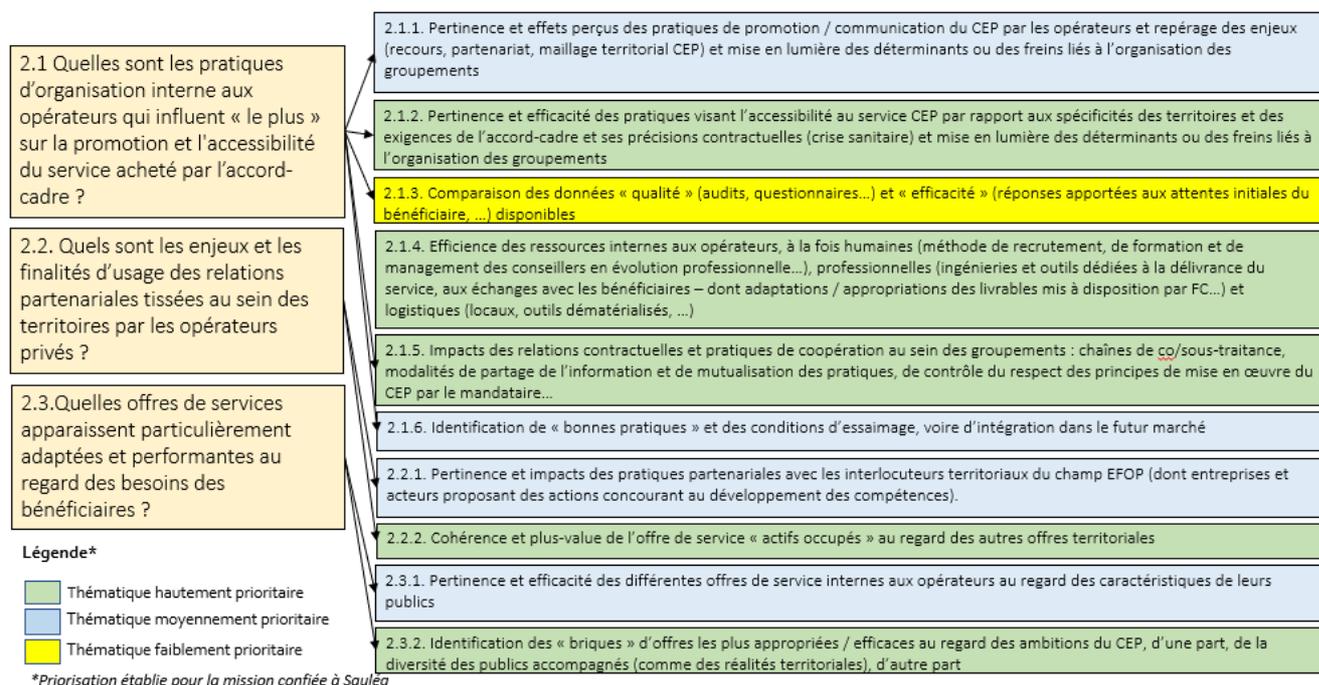


*Priorisation établie pour la mission confiée à Sauléa

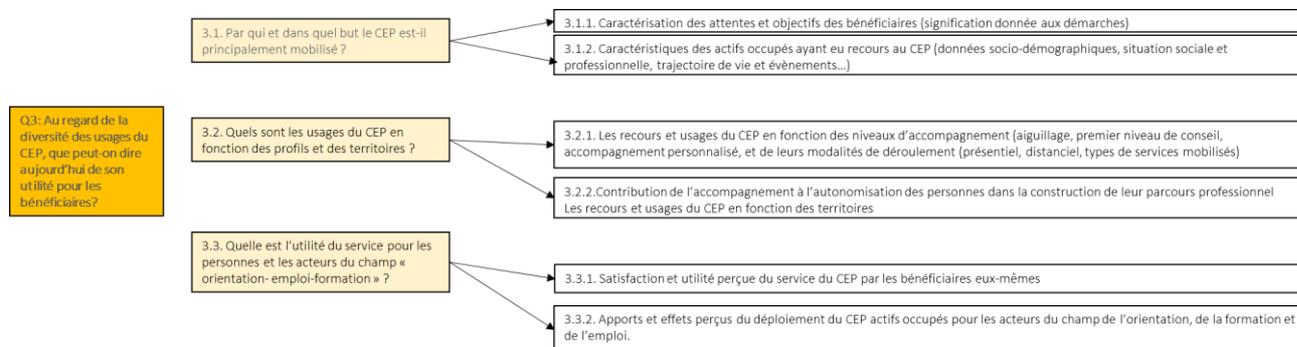


*Priorisation établie pour la mission confiée à Sauléa

Question n° 2 : **Quels choix d'organisation et de construction des offres de services, opérés par les opérateurs, participent davantage à la performance de la mise en œuvre du CEP actifs occupés ?**



Question n° 3 : **Au regard de la diversité des usages du CEP, que peut-on dire aujourd'hui de son utilité pour ses bénéficiaires ?**



Cette dernière question constitue un des champs de l'évaluation. Pour des questions méthodologiques et calendaires néanmoins, elle n'a pas fait l'objet d'investigations dédiées dans le cadre de la mission portée par Sauléa. D'autres travaux en cours au sein de France compétences peuvent néanmoins être sources d'informations pertinentes pour y répondre.

03. DÉROULEMENT DES TRAVAUX : UN CALENDRIER COURT, DES INTERLOCUTEURS DISPONIBLES, DES ENSEIGNEMENTS TRÈS NOMBREUX

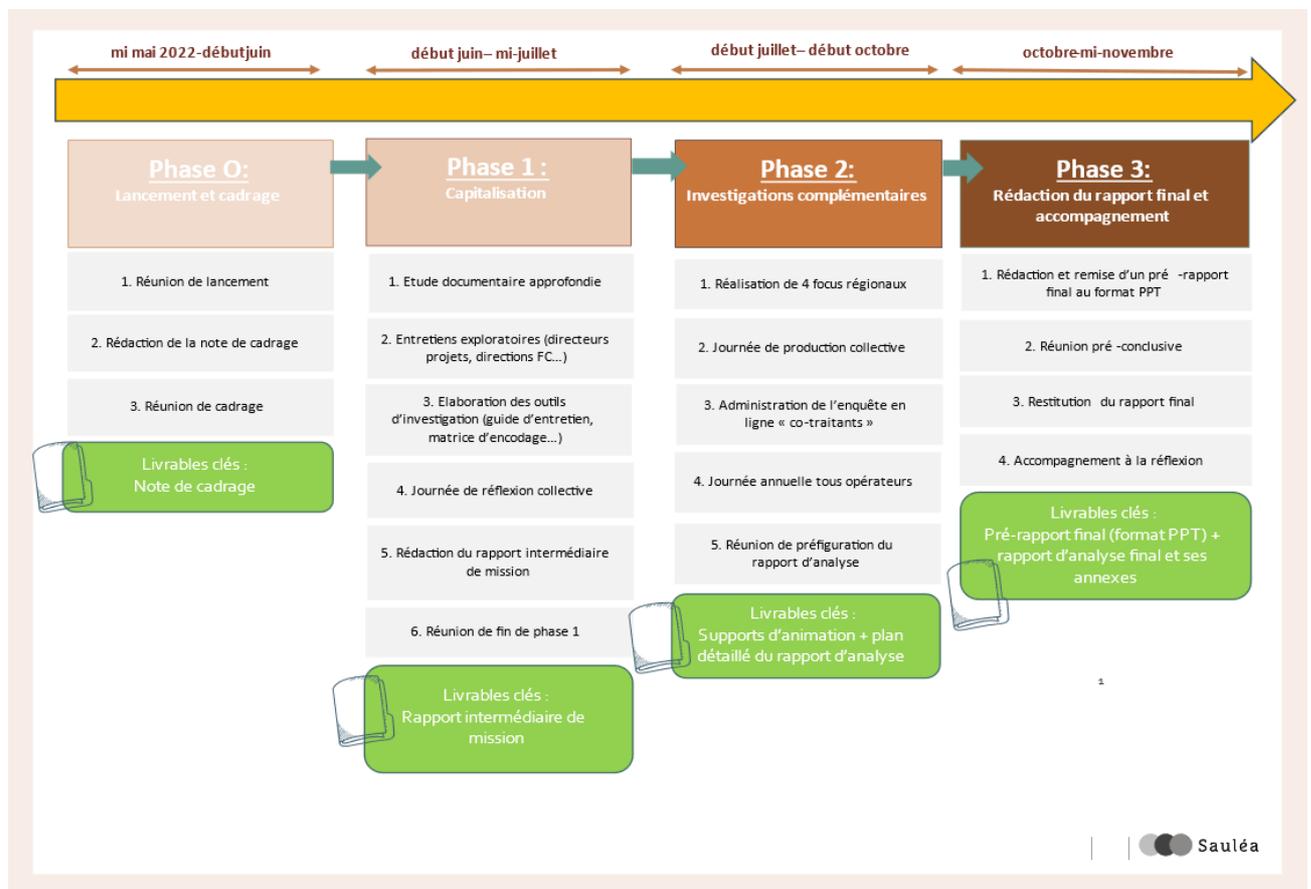
Pour mener à bien cette mission, un protocole méthodologique a été élaboré en étroite collaboration avec France compétences. Plusieurs séquences ont ainsi pu être définies :

- > Une phase 0 de lancement et de cadrage général de la mission (mai 2022), visant une meilleure compréhension du contexte et des enjeux de la mission, une co-construction de la méthode d'investigation, le recueil de la documentation fournie par France compétences ;

- > Une phase 1 de capitalisation documentaire (juin-juillet 2022), dédiée à l'étude documentaire exhaustive, l'enrichissement des hypothèses de départ et l'approfondissement des thématiques prioritaires à partir d'entretiens exploratoires, la préparation des investigations de terrain (construction des outils de collecte et d'analyse) et le repérage des « acteurs relais » du marché CEP ;
- > Une phase 2 d'investigation complémentaire (juillet-septembre 2022) pour étendre l'analyse documentaire à l'ensemble des thématiques cibles, engager la réalisation de quatre « focus régionaux » de la mise en œuvre du CEP par les opérateurs, analyser le matériau récolté et expliciter les 1ers axes d'analyse, objectiver enfin les hypothèses empiriques à partir d'une enquête par questionnaire en ligne ;
- > Une phase 3 de rédaction du rapport final (octobre) et d'appui à la réflexion pour la passation du nouveau marché CEP actifs occupés (novembre 2022).

Le contenu de ces étapes est détaillé dans la note définitive de cadrage de la mission, remise en mai 2022 à France compétences.

Le schéma ci-dessous donne une vue d'ensemble du déroulement des travaux :



II. Avant-propos - La nécessité de situer la chronologie des événements et de rappeler le contexte à l'origine des accords-cadres

Les principaux enseignements de ce que vous lirez dans ce chapitre, en synthèse :

1. De sa conception à son évaluation, le marché-cadre CEP étudié n'a pas connu un déploiement linéaire. Il a au contraire été heurté par une multitude d'évènements — endogènes ou exogènes — qui doivent être considérés pour comprendre ses évolutions et poser le jugement évaluatif.
2. Le cadre juridique et politique initial au cœur duquel les services de France compétences ont conçu le marché-cadre CEP, très allusif à l'image des seuls principes généraux qu'il fixait (comme l'universalité, l'individualisation, la co-construction), était très permissif en termes d'interprétation et de déclinaison opérationnelle.
3. D'autant que la phase de conception du marché-cadre CEP s'est amorcée alors que les travaux de définition réglementaire du cahier des charges CEP par la DGEFP se déroulaient concomitamment (jusqu'en mars 2019) ...
4. ... et que les nouveaux acteurs, dispositifs et circuits de financement prévus par la loi du 5 septembre 2018 se concrétisaient alors.
5. L'établissement public France compétences lui-même était en cours d'installation, avec une gouvernance et une direction emportées déjà par ses fonctions régaliennes en matière de régulation : la distribution des fonds et les couts contrats-apprentissage.

01. LES TEMPS FORTS DANS LE DÉPLOIEMENT DU MARCHÉ CADRE CEP ACTIFS OCCUPÉS

De la conception du marché à son évaluation, l'organisation du CEP actifs occupés (hors agents publics) a été marquée de moments clefs au cours des quatre dernières années (2019-2022). Dans cette partie, nous rappelons à grands traits les principaux jalons qui ont caractérisé la procédure de marché ainsi que le déploiement du service.

2018
—
2019

- **5 septembre 2018** : la loi confie à France compétences l'organisation et le financement du CEP actifs occupés (hors agents publics).
- **1^{er} janvier 2019** : création de France compétences, établissement public en charge de la régulation du système de formation professionnelle
- **Janvier-avril 2019** : rédaction des dossiers de consultation des entreprises (DCE) en vue de la sélection des opérateurs régionaux du CEP actifs occupés.
- **28 mars 2019** : publication de l'arrêté fixant le cahier des charges relatif au CEP prévu à l'article L.6111-6 du Code du travail : le service est décliné sur 2 niveaux de conseil, les principes directeurs sont réaffirmés, la notion de « référent de parcours » disparaît.
- **Automne-Hiver 2019** : désignation des 18 opérateurs régionaux du CEP :
 - > **4 avril** : le conseil d'administration de France compétences approuve le lancement d'un marché public visant à sélectionner, pour une durée de quatre ans, les opérateurs régionaux du CEP
 - > **5 avril** : lancement du marché et information des bureaux des CREFOP
 - > **24 mai** : admission des candidatures
 - > **17 juillet/28 août/9 octobre** : commissions d'examen
 - > **27 septembre au 4 octobre** : Avis des bureaux des CREFOP sur les trois meilleures offres (anonymisées)
 - > **17 octobre** : 15 lots sont attribués
 - > **25 novembre** : 1 lot (la Corse)
 - > **Novembre** : première réunion tous opérateurs
 - > **19 décembre** : 2 lots (Guyane et Réunion)

2020
à
nos
jours

- > **1er janvier 2020** : le service est opérationnel.
- > **Février — mars 2020** : audits d'initialisation réalisés par France compétences en région
- > **2 janvier 2020-31 décembre 2023** : délivrance du service CEP actifs occupés par chacun des 18 opérateurs régionaux conformément aux exigences de l'accord-cadre CEP actifs occupés, piloté par France compétences.
- > **Septembre 2020** : Réunion annuelle tous opérateurs
- > **Mars 2020 à juin 2021** : application de l'état d'urgence sanitaire. France compétences adopte des mesures de vigilance pendant la période de confinement (levée temporaire de l'obligation de garantie des horaires élargis, adaptation de l'accueil en présentiel, mise en place du télétravail...)
- > **Septembre 2021** :
 - > le Référentiel qualité de délivrance du service CEP est transmis à l'ensemble des opérateurs régionaux.
 - > Réunion annuelle tous opérateurs
- > **En 2021**, 140 113 personnes ont mobilisé le CEP, soit 37 % de plus qu'en 2020.
- > **En 2022**, des pistes de travail avec les opérateurs sont définies :
 - > **Pour développer le recours** : pilotage renforcé du recours, ciblage et adaptation de la communication et des approches, mobilisation accrue des acteurs économiques dans la promotion, diversification des partenariats pour accroître la notoriété du CEP ;
 - > **Pour promouvoir la qualité du service** : renforcement du pilotage sur 3 champs (délivrance du service, accessibilité, pilotage intragroupements), appui du national pour la promotion et les partenariats.
- > **Mai à novembre 2022** : évaluation de l'accord cadre CEP actifs occupés.
- > **Septembre 2022** : réunion annuelle « tous opérateurs régionaux » du CEP.
- > **Juillet à décembre 2022** : rédaction des nouveaux Dossiers de Consultations des Entreprises (DCE) en vue de la sélection des opérateurs régionaux à compter du 1er janvier 2024.

2022
-
2024

- **Octobre 2023** : désignation des 18 opérateurs régionaux du CEP chargés de la délivrance du CEP actifs occupés
- **Octobre 2023** : phase d'initialisation pour les nouveaux opérateurs - réversibilité/transférabilité entre opérateurs titulaires du premier accord-cadre et du second le cas échéant
- **2 janvier 2024** : poursuite de la délivrance du service dans le nouvel accord-cadre CEP

02. DES MARCHES-CADRES CRÉÉS EX NIHILO DANS UN ENVIRONNEMENT EN FORTE ÉVOLUTION ET UN CADRE JURIDIQUE PARADOXAL

a. De la création du CEP en 2013 à sa mise en marché régulée en 2018 : retour sur la genèse et l'évolution du service dans un contexte renouvelé de la formation professionnelle

Le principe de la création du CEP a été proposé dans l'accord de sécurisation de l'emploi du 11 janvier 2013 et institutionnalisé dans la loi du 14 juin 2013. Initialement associé au CPF pour aider son usager à sécuriser son parcours professionnel, le CEP a été précisé dans son contenu par l'accord du 14 décembre 2013, qui lui fixe l'objectif « de favoriser l'élaboration et la conduite d'un projet professionnel, que ce projet nécessite ou pas la mise en œuvre d'une formation » (ANI 2013), ainsi que par la loi du 5 mars 2014. Dans le prolongement de la loi du 24 novembre 2009, celle de 2014 inscrit la mise en œuvre du CEP au niveau local dans le cadre du service public régional de l'orientation en vue de « 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 » (art. L.6111-3).

Avant l'entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2015, les modalités de la mise en œuvre du CEP ont été précisées dans un premier cahier des charges fixé par arrêté en juillet 2014. Au-delà des finalités et des publics bénéficiaires, le cahier des charges a défini cinq opérateurs du CEP (Pôle emploi, Cap-emploi, Apec, Missions locales et Opacif/Fongecif) « en raison de leur couverture du territoire national », déterminé trois niveaux de service¹, clarifié les principes de mise en œuvre (égalité d'accès, gratuité, proximité des bassins de vie, individualisation de l'offre de service) et les modalités de suivi du CEP au niveau national et régional.

Le bilan des principaux enseignements des 4 ans de mise en œuvre du CEP (2015-2018) se révèle mitigé malgré une émergence « structurante » (CNEFOP, 2018) du CEP dans l'offre de service des opérateurs en matière d'accompagnement. Le séquençage des niveaux 2 et 3 est ainsi jugé inadapté par les opérateurs en raison de la diversité des besoins et de l'évolution fréquente des demandes en cours de parcours. Le niveau 3 est apparu trop centré sur l'ingénierie financière et trop peu sur la conception et l'accompagnement de parcours de développement des compétences. La mobilisation des cadres collectifs régionaux censés fédérer les expertises mobilisables sur le territoire s'est révélée peu opérante, tandis que l'accès CEP des actifs occupés s'est trouvé bien en deçà de l'ambition d'universalité. Enfin, en dépit d'une dynamique partenariale nationale « sans précédent », la relation « national-régional » est quant à elle restée fragile, invitant à davantage de coordination en vue d'un pilotage stratégique coordonné du CEP (CNEFOP, 2018).

Ensuite par la loi du 5 septembre 2018, et par-delà l'annonce d'une rénovation du CEP pour lui donner un nouvel élan, en particulier budgétaire (financement sur le 1 % versé par les entreprises), se confirme l'idée d'une « mise en marché régulée » (Tallard, 2020) du CEP en confiant sa mise en œuvre à des opérateurs régionaux choisis sous le contrôle de France compétences, nouvelle instance publique de régulation de la formation professionnelle et de l'apprentissage, à la suite de la rédaction d'un nouveau cahier des charges. Cette délégation a concerné le CEP des actifs en emploi, jusqu'alors assuré par Fongecif/Opacif. Ce recours au marché n'est pas anodin : il crée une mise en tension entre une conception « publique » du CEP répondant aux critères de service public (gratuité, accessibilité, confidentialité, égalité...) et une conception « marchande » du CEP soumis aux exigences de rentabilité économique de ses opérateurs régionaux.

Cette délégation s'accompagne d'une conception quelque peu différente de l'accompagnement, tel que fixé en 2014. Ainsi, le second cahier des charges défini par arrêté le 29 mars 2019 décline deux niveaux de conseil, qui recouvrent l'ensemble des trois niveaux du premier cahier des charges. Ces niveaux sont appréhendés comme des étapes à mobiliser (ou non) en fonction des besoins de la personne au regard de ses compétences, ses possibilités d'évolution et ses contraintes personnelles. Si les principes fondateurs du

¹ Premier niveau : accueil individualisé ; deuxième niveau : un conseil personnalisé ; troisième niveau : un accompagnement à la mise en œuvre du projet professionnel ».

1^{er} cahier des charges sont préservés, un retour à la segmentation par publics et par prestataires spécialisés dans ces catégories de publics, est observé, de même que la disparition du principe de référent de parcours.

Ces modifications sont intervenues dans un contexte juridico-institutionnel transformé par la réforme de 2018 : mise en place d'un CPF monétarisé et désintermédié ; remplacement du Congé Individuel de Formation (CIF) par le Projet de Transition Professionnelle (PTP)², mise en place d'un dispositif d'ouverture de l'assurance chômage aux salariés démissionnaires³, ou encore remplacement de la période de professionnalisation par le dispositif Pro-A. La régulation politique et financière du système a également connu une profonde transformation avec l'irruption d'un nouveau « Triangle d'or » (Luttringer, 2018) constitué de la Caisse des dépôts et consignations (CDC), de l'URSSAF et de France compétences.

b. Une mission d'organisation et de financement du marché CEP « actifs occupés » initiée en 2019 dans un contexte organisationnel et calendaire fortement contraint

Ce rappel de l'historique du CEP met au jour les nombreuses modifications institutionnelles qui ont percuté le lancement de la mission d'organisation et de financement du CEP pour les actifs occupés du secteur privé, confiée à la nouvelle institution publique nationale de régulation, France compétences. Cette mission a en effet vu le jour dans un contexte singulier, marqué par l'installation de la nouvelle institution publique et le lancement de ses principaux chantiers opérationnels soumis à des échéances réglementaires strictes.

En 2019, l'institution publique a installé sa gouvernance quadripartite et ses commissions (audit et finances, évaluation, recommandations, certification professionnelle), a procédé à la réorganisation interne de ses directions (fonctionnelles et opérationnelles) et de ses équipes issues du FPSPP, du CNEFOP et de la CNCP, tout en procédant à une campagne de recrutement dans le respect du plafond d'emplois fixé à 70 emplois équivalents temps plein annuel travaillés (ETPT). Au cours de la même année, France compétences a opéré, dans le cadre d'un « calendrier serré » (rapport d'activité FC, 2019), le déploiement simultané de ces principaux chantiers opérationnels, à savoir l'apprentissage (répartition financière, coûts et prises en charge des contrats d'apprentissage), la certification professionnelle (installation d'une commission *ad hoc*, dématérialisation des demandes d'enregistrement des certifications professionnelles aux RNCP et RS) et l'organisation du CEP (dont notamment le lancement du marché public). Cette ultime mission a été confiée à la Direction Territoires et Partenariats (DTP), qui a en 2019 assumé de front plusieurs missions opérationnelles :

- La mise en place des dispositifs impliquant les nouvelles associations paritaires « Transitions Pro » : préparation des recommandations sur les règles et les priorités de prise en charge des PTP, chantiers préparatoires du projet de système d'information commun, élaboration de la méthode de suivi de la mise en œuvre du CEP. Cette mission s'est déployée dans un environnement en recomposition, marqué par la restructuration des Fongecif et la réorganisation des relations entre France compétences, les nouvelles structures « Transitions Pro », la nouvelle association paritaire nationale Certif Pro qui les coordonne et la DGEFP. La fixation d'un nouveau cadre partenarial avec ces acteurs a conduit l'institution publique à installer (et à animer) un Comité (comité métier devenu comité de coordination), associant ces acteurs dans le but d'assurer une mise en cohérence des initiatives opérationnelles.
- Et, surtout, la conception et la passation du marché du CEP pour les actifs occupés, ainsi que la structuration des outils et procédures de son pilotage, objet du présent rapport.

² Qui nécessite un accompagnement par un prestataire délivrant le CEP.

³ Le CEP est obligatoire pour ceux ayant un projet de reconversion et bénéficiant de l'assurance chômage.

III. Un contexte en forte évolution qui a accompagné l'organisation du CEP Actifs occupés de la conception du marché public, jusqu'à sa phase de lancement opérationnel

Les principaux enseignements de ce que vous lirez dans ce chapitre, en synthèse :

1. Le processus de conception du marché-cadre a été outillé et professionnalisé au sein des services de France compétences. Il a abouti à des choix de procédures pragmatiques et conformes en tous points aux exigences de la loi.
2. Certains choix fondateurs en droite ligne avec les attendus du CEP ont fait de ce marché-cadre un objet unique dans le paysage EFOP : financement par unité d'œuvres pour assurer une prise en charge forfaitaire pour l'opérateur tout en permettant la maîtrise des fonds publics ; adossement du contrôle de service fait sur les étapes clés du process Métier pour faciliter la gestion ; et primauté de la qualité du service rendu sur la dimension quantitative (financement dédié de la qualité et du pilotage, absence d'objectifs volumétriques de recours...).
3. Malgré la frilosité de plusieurs entreprises du secteur, les candidatures reçues ont été portées par des groupements appropriés, compétents et militants, bien que guidés par des stratégies d'intervention différenciées. Les mémoires techniques remis ont souffert des fortes incertitudes entourant l'objet du marché (définition et profondeur de l'activité CEP) : ils sont généralement restés évasifs sur les modalités concrètes de déploiement du service à l'avenir et raisonnables sur les investissements à opérer. Ils s'avèreront globalement sous-dimensionnés sur plusieurs domaines clés (immobilier, ressources humaines...) et seront réajustés chemin faisant.
4. Malgré ces dimensionnements mal taillés dès l'origine, et en dépit de la crise sanitaire, les parties — commanditaire et prestataires — ont fait front commun au lancement du marché-cadre pour permettre au CEP de s'installer sur tout le territoire national (conformément au principe d'universalité et d'égalité de traitement) en moins de 2 mois, dans des conditions de pilotage (mise en place du système d'information EVOL notamment) et de qualité immédiatement satisfaisante pour les bénéficiaires.

01. UNE PROCÉDURE DE MARCHÉ QUI S'EST AVÉRÉE ROBUSTE, MALGRÉ LES NOMBREUSES INCONNUES D'ALORS

a. Un établissement qui s'est mis très tôt en ordre de marche au niveau technique pour assurer la traduction, dans une procédure d'achat public, des intentions de politiques publiques

Dès les premiers temps de la transformation du FPSPP en France compétences, une équipe dédiée au CEP s'est structurée, composée de nouveaux arrivants, mais aussi embarquant les compétences des salariés qui au sein de l'ancienne institution paritaire traitaient déjà des sujets d'accompagnement. La directrice était auparavant conseillère technique en charge des parcours professionnels au sein du CNEFOP. L'équipe attestait donc dès l'origine d'expertises avérées. Cette direction « territoires et partenariats » a également bénéficié de l'appui des autres services : les directions des affaires juridiques, des financements, et de l'observation et l'évaluation (DOE) ont été impliquées à chaque étape, de la conception à la passation. Un cabinet conseil, spécialisé sur les marchés publics d'ampleur, a été retenu pour sécuriser la procédure.

De multiples réunions collectives et documents de travail rédigés à plusieurs mains sur le S1 2019 attestent d'une véritable émulation collective en phase de conception. Le marché-cadre a ainsi fait l'objet d'une réflexion amont, dotée de moyens et de compétences appropriés (Métiers et marché) : au final, il est à noter que la majorité des interrogations/difficultés en suspens aujourd'hui, étaient posées/anticipées dès l'origine.

Les repères extérieurs toutefois ont souvent manqué pour fiabiliser les hypothèses opérationnelles et les choix relatifs au montage de cette première campagne. La volumétrie exceptionnelle d'achat et la refonte du cahier des charges CEP limitaient les analogies pertinentes avec les pratiques existantes. Qu'il s'agisse des marchés « Opérateurs privés de placement (OPP) » de Pôle emploi — qui ont tout de même servi de repère à la réflexion autant que possible — ou même des pratiques installées au sein des Fongecif/Opacif depuis 2014. Des temps d'échanges avec les principales têtes de réseau d'opérateurs d'accompagnement ont pu être organisés. Les délais de conception — courts tout de même pour un marché de cette ampleur — ont imposé des arbitrages rapides, sans que toutes les réflexions n'aient pu être épuisées dans le délai.

Hormis une présentation formelle au CA de mars 2019, l'implication de la gouvernance de l'établissement à la réflexion préalable n'a matériellement pas été possible dans le temps imparti. Cette dernière s'est en effet trouvée sur la même période « phagocytée » par les coûts contrats et la gestion financière, au cœur de son nouvel objet social après la loi de 2018. Les services se sont toutefois appuyés sur les positionnements exprimés par les différentes organisations composant son CA, notamment lors du dernier bilan CEP 2018 en CNEFOP et les réunions de travail animées par la DGEFP autour du cahier des charges réglementaire CEP alors en cours de rédaction.

b. Sur la procédure, des choix équilibrés entre contraintes légales, enjeux de sécurisation de la dépense publique et crainte de l'infructuosité

La phase de conception a abouti à un protocole d'achat aux marqueurs forts. D'abord, le choix s'est porté sur un marché-cadre à bons de commande et à marchés subséquents : l'idée première étant de sécuriser dans le temps la dépense face à l'inconnue des volumétries d'entrées, du taux de montée en charge annuel... mais aussi de l'absence de visibilité financière du fait de budgets alloués annuellement par le CA. Ensuite, la formule d'allotissement s'est arrêtée sur 18 lots territoriaux « mono-attributaires » (imposant *de fait* des groupements d'entreprises pour pouvoir répondre) et un lot multiattributaire « sécurisation » (pour prévenir d'éventuelles défaillances et garantir la continuité de service). Enfin, un marché sur 4 ans, prévoyant des règles d'ajustements des prix (durée jugée alors équilibrée entre investissement et rentabilité et susceptible d'attirer les candidats potentiels).

La procédure de passation s'est démarquée par une phase de sourcing amont afin de battre le rappel auprès des candidats potentiels (et réduire le risque d'infructuosité) ; par des négociations écrites sur tous les lots (orales pour la Corse), particulièrement sur la « territorialisation » des réponses reçues (cf. ci-après) ; mais surtout par la procédure de consultation de chaque CREFOP, prévue par la loi. France compétences estime

utile la consultation et les avis des instances territoriales. D'une part, ils ont sans doute permis d'impliquer, ensemble, l'État, la Région et les partenaires sociaux, les incitant ainsi à s'intéresser au déploiement du service et à connaître les offres, notamment celle de l'opérateur finalement sélectionné. D'autre part, les avis, bien que rarement différents de celui de France compétences (un cas seulement), ont permis de sécuriser l'analyse produite au niveau macro, loin du territoire, par France compétences, et ont permis de mettre en lumière au plus tôt les points devenus prioritaires ensuite dans le pilotage.

Pragmatiquement, ces choix ont aussi été influencés par la taille des équipes FC disponibles pour conduire les marchés-cadres. Celles-ci sont objectivement réduites en comparaison de Pôle emploi par exemple.

c. Au fond, l'ambitieuse volonté d'encapsuler des principes de service public dans le cahier des charges d'un marché public

Les travaux de conception ont permis d'explicitier *les objectifs généraux* du marché devant guider sa construction opérationnelle : développer le recours ; promouvoir la qualité ; se penser dans les territoires ; faciliter le suivi de la dépense publique. D'autres, restés implicites, les ont accompagnés : défendre le CEP comme « service public » ; éviter l'infructuosité et garantir l'équilibre économique des répondants.

Dans la continuité, notamment pour calibrer *la modélisation économique du marché*, des projections volumétriques ont dû être posées *ex nihilo* sur des éléments aussi déterminants que la volumétrie de recours attendue, les taux de passage espérés entre UO₁ et UO₂, la durée moyenne probable de chaque UO, ou encore les taux de montée en charge prévisionnels du service année après année. Orphelines de repères historiques ou analogues, elles ont été arbitrées sur des arguments à mi-chemin entre « méthodes scientifiques » — comme par exemple la construction des hypothèses de recours proportionnellement à la répartition de la population active sur les territoires — et « ambitions » de politiques publiques. Avec le recul, elles se sont avérées très éloignées de la réalité, le Covid ayant entre temps balayé « le monde d'avant » qui avait constitué la trame de fond de ces hypothèses.

Une fois les fondations du marché esquissées (objectifs généraux et principales tendances du modèle économique), plusieurs décisions fortes ont été prises, notamment celle de défendre autant que faire se peut une logique de service public dans l'accès au service pour le bénéficiaire, tout en respectant scrupuleusement les exigences de la commande publique. Cette redoutable équation a abouti à des choix positifs (« ce que nous allons faire ») mais aussi des choix « négatifs » (« ce que nous n'allons pas faire ») aux argumentations explicites :

Des choix « positifs »	Des choix « négatifs »
→ un cahier des charges unique quelles que soient les spécificités territoriales (dans une logique d'égalité des bénéficiaires sur tout le territoire)	→ pas de mutualisation d'activité au national (au profit d'une approche territorialisée jugée plus pertinente pour les bénéficiaires)
→ un cahier des charges centré sur les objectifs et finalités du CEP, plus que sur les modalités de réalisation (lâchées libres pour stimuler la créativité et l'innovation des réponses)	→ pas d'objectif chiffré de recours (pour éviter que la course au chiffre ne mette à mal la qualité de service / pragmatiquement, car les projections de recours n'étaient pas suffisamment fiables pour enfermer les parties au marché)
→ une prime Qualité fondée sur une enquête de satisfaction (pour favoriser la qualité de service au bénéficiaire, notamment l'individualisation)	→ pas de regroupement de territoire dans les DOM (pour prendre au mieux en compte les spécificités des territoires iliens)
→ des UO pour supporter les investissements initiaux et continus que supposent la « qualité » (pour garantir un niveau de qualité élevé sur tout le territoire, sans incidence de la volumétrie d'entrées)	→ pas de ciblage prioritaires sur des actifs spécifiques (pour favoriser le recours pour tous les publics éligibles)
→ des modes de preuves du CSF calqués sur les étapes clés du processus Métier d'accompagnement (pour fiabiliser mais aussi alléger la charge du CSF pour les opérateurs)	
→ une échelle de sanction prévue : réfaction, pénalité, résiliation, ... (pour punir les écarts contractuels en cours de marché)	
→ l'intégration d'une UOo « Aiguillage » (pour faciliter la captation des publics en l'absence de service interinstitutionnel au national).	

Ces choix ont constitué des paris, généralement fructueux (avec le recul) mais chacun avec leur part de risque, dont certains sont consommés à ce jour (cf. ci-après). Avec le temps, des ajustements ont été réalisés par FC dans le cadre de son activité de pilotage afin de lisser les conséquences de choix finalement malheureux (ex. : plans d'action pour compléter les CRT ; fixation d'objectifs de recours en 2022 ; ...).

d. Un choix symptomatique dans la recherche de cet équilibre : les UO forfaitaires

Choix fondateur, France compétences a privilégié, plutôt qu'une logique « d'heure stagiaire » (que l'on trouve traditionnellement dans l'achat de bilans de compétences), une logique de « prestation forfaitaire » (que l'on trouve généralement dans les marchés de Pôle emploi). L'établissement public estimait alors ce mécanisme « forfaitaire » plus souple quant à la définition des contenus de chaque prestation ; plus sécurisant d'un point de vue financier pour les opérateurs ; donc plus à même de garantir la qualité, notamment l'individualisation de prestations aux périmètres évolutifs et hétérogènes.

Le calibrage des UO bénéficiaires s'est tout de même fait « par référence » horaire : chacune a été étalonnée en posant l'hypothèse d'un temps de référence moyen, nécessaire à la réalisation du service. Il s'agissait à l'origine de guider les répondants dans le dimensionnement de leurs propositions d'intervention et offres budgétaires afférentes. En aucun cas de fixer des cibles de temps aux conseillers, encore moins des plafonds aveugles de durée d'accompagnement.

Pour les moyens et le pilotage, des UO forfaitaires ont également été définies, avec des montants importants, afin de sécuriser — par le financement — l'installation (UO₃), la qualité de service en continu (UO₄) et la continuité de service (UO₅). Les modalités de calcul de chacune sont identiques pour tous les lots (quelles que soient leur taille ou leurs spécificités), assises sur les hypothèses d'entrées en CEP par territoire.

Plus tard, ces choix fondateurs amèneront leur lot de questionnements, d'interprétations divergentes, de pratiques de contournement... (— cf. ci-après) tant pour FC que les groupements (et au cœur de ces derniers : tant pour les populations de « gestionnaires » que de « conseillers »). Avec le recul, il a démontré sa souplesse (notamment sur les UO₃ et ₄) et a — malgré des périmètres à revoir sans doute — permis de financer de manière équilibrée le service. À date, aucun responsable de groupement ne songe à en remettre le principe en cause.

e. Une procédure qui a permis à court terme de désigner des opérateurs fiables, et qui avec le temps s'est avérée suffisamment robuste pour ne pas être remise en question

In fine, force est de constater au sortir de la procédure de passation, qu'elle s'est déroulée sans accroc majeur, y compris dans la gestion des lots infructueux (traités spécifiquement, relancés et qui ont trouvé preneur) mais aussi que les candidats retenus étaient convaincants au regard des critères de sélection et expérimentés en matière d'accompagnement. L'implication de différents services lors de l'analyse des offres, notamment pour assurer des « contrôles de cohérence » à différents niveaux techniques de l'établissement public, a assuré l'homogénéité des notes entre territoires et entre candidats.

À ce jour, aucune contestation des décisions de sélection n'a émergé ; le service est effectif sur tout le territoire ; et les opérateurs sélectionnés se sont avérés globalement fiables (malgré des difficultés récurrentes ou plus ponctuelles sur certains lots).

02. UN MARCHÉ « DE L'ACCOMPAGNEMENT » QUI A REAGI TIMIDEMENT, MAIS AVEC UN ENGAGEMENT MANIFESTE POUR LES CANDIDATS QUI SE SONT PRESENTES

a. Un marché-cadre qui a effarouché une partie des candidats potentiels

La filière économique s'est montrée plutôt frileuse au moment de la publication. Plusieurs opérateurs leader de leur segment ne se sont pas présentés, alors même que France compétences avait procédé à un sourcing en amont de la publication formelle. Le manque de visibilité sur les engagements financiers pluriannuels (surtout au regard des investissements nécessaires en début d'activité) ainsi que sur les marges envisageables a été un premier frein. Les incertitudes sur les hypothèses volumétriques et sur ce que seraient les interprétations dominantes de l'objet « CEP » (notamment ce que serait la profondeur des services attendus) en ont été un second.

b. Des groupements qui se sont construits sur un affectio societatis véritable et plus large que les seules espérances économiques

Au regard de l'envergure des lots (ampleur des exigences et étendue géographique à couvrir), les réponses reçues ont principalement été portées par des groupements d'entreprises, rarement par des sociétés uniques. La plupart de ces groupements avaient déjà, auparavant, installé des habitudes de travail (ex. : marché de Pôle emploi...), parfois même à l'occasion d'expérimentation sur le CEP lui-même (ante-2018). Les groupements retenus n'ont jamais été entièrement « de circonstance ».

Les principales « motivations » des membres à s'associer les uns aux autres sont identifiables :

1. La première — naturelle dans le cadre d'un marché public — se trouve dans *le développement d'une nouvelle activité commerciale*, induisant la recherche d'un bénéfice économique. En affichage au moins, l'intensité de cet objectif varie en fonction des objets sociaux des organismes retenus. Les membres de groupement ont passé dès l'origine des accords financiers dont la clé de répartition a généralement été le découpage territorial (parfois avec des « minimas » garantis en volume d'entrées). Les hypothèses de recours du marché s'étant avérées erronées, ces consensus initiaux ont été renégociés en cours de marché, sans difficulté apparente.
2. La *poursuite de l'objet social* en est une seconde : les répondants existent justement pour assurer l'accompagnement des personnes. La crédibilité et la légitimité territoriales (auprès de ses adhérents et/ou de son électorat, auprès des autres acteurs institutionnels, auprès des citoyens...) sont également des leviers de motivation à répondre (ex. : chambres consulaires ; ...).
3. *L'amortissement partiel de certains coûts fixes* via le marché CEP s'est également révélé un facteur de motivation pour certains. Une fraction des investissements CEP (ex. : outils ; immeubles...), sont également utilisés pour appuyer d'autres prestations d'accompagnement (ex. : Bilan de compétences, accompagnement PSE...) ou pour s'implanter sur de nouveaux territoires.

Aux côtés de ces déterminants « stratégiques », *la dimension « militante »* de l'engagement des opérateurs ne doit sans doute pas être minorée. Celle-ci est plus ou moins fortement revendiquée à l'externe en fonction des objets sociaux des organismes retenus, mais elle s'est traduite partout par des éléments objectifs au lancement et au cours du marché (ex. : un attachement des conseillers à satisfaire les personnes ; des actes Métiers réalisés sans financement pour ne pas pénaliser le bénéficiaire ; ...). Cette militance n'est pas l'apanage des candidats associatifs, elle se caractérise également au sein des sociétés privées.

La cohérence des groupements est d'abord fondée sur la couverture territoriale. En second lieu, la complémentarité de savoir-faire est considérée pour valider le partenariat, qu'elle porte sur des spécificités liées à l'accompagnement en tant que tel (ex. : la spécialisation « création d'entreprise » des chambres consulaires par exemple...) ou sur les fonctions supports (ex. : forte équipe SI ; process robuste de reporting ; ...).

c. Des incertitudes qui ont poussé les candidats à s'engager avec « raison » dans leur réponse au marché-cadre

Les incertitudes entourant le marché ont influé sur le contenu des CRT de ceux qui se sont risqués à candidater. Alors que peu d'éléments relatifs à la profondeur du service attendu étaient explicités dans le CCTP, et que les délais de déploiement impartis étaient excessivement courts, un principe de précaution (de réalité ?) semble avoir dicté les engagements initiaux des répondants : se mobiliser principalement à partir des infrastructures préexistantes, quitte à créer des groupements pour que l'addition des moyens existants réponde aux exigences de couverture territoriale. En conséquence, certains groupements sont constitués d'une foultitude de membres quand d'autres ont choisi plus simplement de ne pas se positionner sur des territoires où ils n'avaient pas de ressources déjà en place.

Les CRT prennent tout de même des engagements à investir s'ils sont retenus. Le cas échéant, ces moyens en immeuble parfois, en personnel souvent, viennent compléter à la marge l'existant, sans vocation à transformer en profondeur l'organisation en place.

d. Des CRT de qualité qui pourtant se sont révélés par la suite trop imprécis sur certains points

Pour les candidats, les réponses ont exigé un travail conséquent *de conviction et de coordination* amont pour constituer le groupement (en toute logique, proportionnellement plus ardu que le groupement est grand) ; *de bonne compréhension de la demande* et d'analyse visant à réduire autant que faire se peut les incertitudes (en lien avec la nouveauté que constituait alors le CEP) ; *de construction des propositions méthodologiques* en « équilibre » entre les pratiques/outils (y compris digitaux) déjà en place et les exigences nouvelles du CCTP CEP ; *enfin, d'un exercice de rédaction* très encadré par FC (cadre de réponse, volumétrie de pages...)... le tout dans un délai de réponse restreint.

En lecture transverse, les CRT (pour ceux retenus) semblent de qualité, et renseignent a minima l'ensemble des points exigés par le CCTP. Les conditions de réalisation des UO bénéficiaires souvent sont détaillées, même si la mise en pratique par la suite connaîtra quelques ajustements (cf. ci-après). Mais ces difficultés de mise en œuvre ont après coup été plus marquées encore concernant les moyens « supports » à la réalisation du service :

- une surévaluation des hypothèses volumétriques par FC, et surtout la crise sanitaire, ont mis d'entrée les projections de moyens réalisés par les candidats à mal (les obligeant pour beaucoup à repenser leur maquette financière, notamment en consommant l'UO₄ au-delà même du prix plafond) ;
- des sous-estimations de moyens nécessaires sur d'autres pans des attendus (ex. : communication, partenariats, pilotage/reporting, professionnalisation ; ...)
- des réponses qui pouvaient manquer d'engagements clairs et fermes sur certains sujets (territorialisation, moyens RH), surtout au-delà de la première année faute de visibilité ;
- ou encore des sujets abordés de manière théorique qui se sont heurtés à la réalité des territoires par la suite (ex. : couverture territoriale...).

Cette situation a poussé FC à exiger des compléments annuels aux CRT dans le cadre des actions de pilotage (cf. ci-après).

03. UNE IMPLICATION DE L'ENSEMBLE DES PARTIES PRENANTES EN PHASE DE LANCEMENT AFIN DE DONNER VIE CEP « ACTIFS OCCUPES » SUR L'ENSEMBLE DU TERRITOIRE NATIONAL MOINS DE DEUX MOIS APRÈS LA PASSATION

a. Au lancement, des priorités de groupements qui ont varié au gré des forces et des faiblesses des infrastructures déjà en place

Au regard des exigences calendaires, tous les groupements ont dû — de front — travailler sur l'ensemble les dimensions du CCTP/des CRT. Soulignons en ouverture le travail considérable réalisé par l'ensemble des parties prenantes sur cette période, en ce qu'il a permis l'existence même du service dans un délai record (2 mois après la notification). C'était aussi un pari risqué pour le commanditaire : même avec ce succès généralisé, les professionnels considèrent encore aujourd'hui cette période comme un moment « intense », « violent » ou « mauvais » pour certains, « extrêmement stressant » pour beaucoup, du fait d'une installation réalisée « en permanence à la limite de la rupture ».

Chacun des groupements a dû organiser la mobilisation des moyens disponibles à cette fin sur ces premiers mois de lancement. Les forces et faiblesses propres à chacun ont alors influé sur leurs priorités immédiates :

- *Les groupements ayant dans leur CRT opté pour des propositions ajustées à leurs infrastructures et moyens humains déjà installés* ont prioritairement engagé des actions de promotion et de partenariat sur les territoires couverts pour amorcer au plus vite le recours au CEP. Peu présents historiquement parmi les acteurs institutionnels, l'enjeu a rapidement été de positionner les opérateurs concernés sur l'échiquier régional, auprès des autres acteurs institutionnels (cf. ci-après). FC a pu en ce sens intervenir à leurs côtés pour « ouvrir les portes » auprès d'acteurs peu enclins à ces rapprochements au lancement.
- *Dans une autre logique, les groupements composés d'une multitude de membres* ont d'abord installé le processus de pilotage et de reporting internes ; tout en engageant dès les premiers mois des actions importantes en matière de professionnalisation des conseillers⁴. L'enjeu était dans ces situations de changer le paradigme ancré dans des organisations souvent dédiées au bilan de compétences (transformation des modèles d'organisation managériale ; de suivi d'activité ; ...) pour implémenter les exigences, tant administratives que de qualité, du CEP.
- *D'autres groupements à la fois bien structurés et déjà reconnus sur le territoire* ont eux plutôt orienté leurs premières priorités sur un meilleur arrimage territorial (ex. : ouvertures d'agences complémentaires...)
- *Pour les petits lots, sur lesquels les organismes ont fréquemment dû tout installer simultanément*, il est complexe d'identifier un axe prioritaire au lancement : tout a dû avancer dans le même trait de temps dans une logique « d'urgence permanente ».

⁴ Les entretiens conduits sont sur ce point alignés entre référent régional, managers de proximité interrogés et conseillers. Dès le lancement du marché, des managers CEP ont été désignés, des référents CEP nommés, et ce afin d'organiser un encadrement suffisant des nouvelles équipes et fluidifier la circulation d'informations au sein d'une ligne managériale clairement identifiée. Un processus d'intégration (obligatoire par principe... même si tous n'y sont dans les faits pas passés) a été mis en place par le mandataire, autour d'une formation de deux jours (présentation du CEP, du marché et des principaux dispositifs), complétée dans le temps par des outils d'autoformation asynchrones. Des actions de formations au fil de l'eau sont venues compléter le dispositif dès le lancement du marché. Rapidement, des journées « départementales », réunissant les conseillers d'un même territoire, tous co-traitants confondus, ont été organisées pour travailler sur des sujets — dans un premier temps — d'appropriation du marché (des UO, du SI...) et des actes métiers. Nous ne pouvons toutefois quantifier ni par le nombre d'actions, ni par le nombre de conseillers concernés, ni par la dépense l'intensité de cet effort. Il est fort probable toutefois qu'il ait été principalement porté au sein du réseau « principal » et moins chez les co-/sous-traitants pour lesquels le CEP demeure une activité connexe.

b. La création d'EVOL et l'interfaçage des SI de gestion : sujet emblématique du lancement du marché

La création chemin faisant — et là encore en un temps record⁵ — du système d'information « EVOL » par France compétences, puis les étapes d'interfaçage direct des outils de gestion des opérateurs ont constitué deux des clefs de voute du fonctionnement opérationnel du marché depuis sa création.

Bien que facilité par — heureux hasard — l'existence d'un éditeur unique pour tous les groupements (plusieurs opérateurs à raccorder à EVOL, mais à partir d'un logiciel commun à tous), le calendrier d'interfaçage a tout de même glissé début 2020, imposant la mise en place d'une cellule de crise journalière (et une charge de travail conséquente pour tous). Pragmatiquement au regard de leurs difficultés informatiques, deux opérateurs de « petits » lots ont obtenu une dérogation leur permettant de ne pas alimenter EVOL directement depuis leur propre système d'information (de « machine à machine »), mais à partir d'une interface où les données sont intégrées manuellement dans EVOL.

Malgré des marges de progression bien identifiées (aide aux processus décisionnels/« Business Intelligence » notamment), EVOL s'est révélé (en se rodant et en corrigeant les scories initiales sur le CSF notamment) un outil de gestion administrative et de suivi performant⁶ (position commune). Il constitue également un espace partagé d'échanges entre France compétences et les opérateurs et, surtout, un journal traçant l'exhaustivité des documents formels attendus dans le cadre du pilotage (plans d'actions, comités...), ce qui limite les contestations sur ce qui a été acté/déclaré à tout moment du marché.

c. In fine, l'installation effective du service sur des bases plutôt solides, toujours en place à ce jour pour la plupart

Au final, malgré les vents contraires — au premier rang desquels la crise sanitaire et le confinement... mais aussi des acteurs institutionnels parfois réfractaires aux nouveaux arrivants ; des CRT sous-évalués sur de multiples dimensions ; un délai d'installation dont peu auraient parié qu'il serait tenu ; ... — le service « CEP actifs occupés » s'est installé en tout lieu du territoire national (exception d'un lot territorial infructueux, qui trouvera preneur quelques mois après). Cerise sur le gâteau : avec un niveau de satisfaction exprimé par les bénéficiaires tout de suite remarquable.

Mais cette période d'activité intense a aussi été marquée par des relations ténues, quasi quotidiennes, entre FC et les prestataires, relations qui vont perdurer dans les modes plus pérennes de pilotage (au niveau des organisations). Cette implication commune des salariés de tout bord sur un projet d'ampleur, générateur d'émotions fortes, va également générer des liens *intuitu personae* de long terme entre les professionnels qui ont bataillé dans le même sens pour faire émerger le service (au niveau des personnes).

⁵ Conception du SI en parallèle de la construction du marché lui-même ; suivi de développements informatiques à partir de juillet 2019 pour une livraison Vo dès la sélection des opérateurs en novembre 2019. Pour un projet informatique, ces délais sont extrêmement resserrés, d'autant qu'en parallèle, France compétences a dû composer avec les exigences RGPD et la création par la Caisse des dépôts du Datalake/de la base de données AGORA qui s'ouvrait au CEP sur la même période.

⁶ Ce qui ne préjuge pas de la bonne appropriation par tous des règles métiers qui régissent sa bonne utilisation ; ni de la fiabilité des données qui y sont intégrées, qui est indépendante de l'outil informatique qui les collecte (cf. ci-après).

IV. Des modalités de pilotage qui dans le temps se sont ajustées entre commanditaire et prestataire, mais aussi entre membres d'un même groupement

Les principaux enseignements de ce que vous lirez dans ce chapitre, en synthèse :

1. Le ressenti des opérateurs sur le mode de pilotage du marché-cadre par France compétences, jugé équilibré entre « écoute » et « exigences », est unanimement favorable.
2. La posture d'impulsion du commanditaire aux côtés des prestataires lui permet d'être en proximité de leurs réalisations et ainsi contribuer à lever les obstacles que ces derniers rencontrent, facilitant le déploiement effectif du service. Elle permet également d'accéder à des informations non prévues contractuellement et d'user d'un « soft power » permettant d'infléchir les choix de mise en œuvre par les prestataires en faveur de la qualité et du recours.
3. Au sein de la large palette d'outils de pilotage que réclame un marché de cette ampleur, les premiers contrôles de services faits (CSF) sur les UO bénéficiaires, laborieux, ont joué un rôle capital de catalyseur vers l'homogénéisation des pratiques menant aux livrables remis aux bénéficiaires (première étape afin que chaque personne bénéficie du même service partout sur le territoire). Ils ont aussi permis d'inscrire dès le lancement du marché-cadre de premiers process dans les organisations du travail et de poser la base d'une culture « qualité » CEP pérenne chez les opérateurs.
4. Les groupements eux se sont coordonnés en interne autour du mandataire pour assumer la charge — jugée lourde — de suivi et de reporting nécessaire au pilotage par France compétences. Ces modèles d'organisation internes — très variables d'un opérateur à l'autre malgré quelques traits communs structurants — ont cherché, généralement avec succès, à fluidifier la coordination de ses membres à différents niveaux du territoire.
5. Ces agencements endogènes au cœur du fonctionnement quotidien des prestataires — comitologie et processus — sont néanmoins restés plutôt méconnus dans leur détail jusqu'à une période récente pour le commanditaire. Cet angle mort, cumulé avec le fait que France compétences n'ait de relation qu'avec le seul mandataire du groupement, ont pu le tenir à distance relative des réalités territoriales sur certains sujets de fond (ex. : accessibilité, recrutement ; ...).

01. UN PILOTAGE DU MARCHÉ QUI S'EST STABILISÉ DANS LE TEMPS ET SE CARACTÉRISE PAR LA POSTURE D'IMPULSION DE FRANCE COMPÉTENCES

a. Un ressenti global très favorable des opérateurs sur le pilotage global de France compétences, malgré des expressions récurrentes et partagées en faveur d'un allègement administratif

La perception des opérateurs sur la qualité du pilotage apparaît sous trois dimensions :

- *un sentiment unanime* : selon eux, France compétences propose depuis l'origine un positionnement « bienveillant », « à l'écoute », « ouvert à la logique d'expérimentation » qui contraste pour bon nombre d'interlocuteurs avec leurs expériences passées en matière de marché public. Mais la contrepartie est à rechercher dans une exigence « challengeante » de la part du commanditaire sur tous les aspects du marché, tant dans les contenus que dans la conduite des projets. Cette posture apparaît légitimée par la compétence des membres *intuitu personae* de l'équipe FC ;
- *une ambiguïté* : ce sont également ces mêmes interlocuteurs qui assurent le contrôle et peuvent prendre l'initiative d'une sanction. Cette « double casquette » peut générer des sentiments plus ou moins contrastés chez les opérateurs (allant parfois jusqu'à la méfiance et un contrôle des informations transmises à France compétences) ;
- *une critique explicite et récurrente* : une charge administrative jugée trop lourde sur certains aspects, notamment les données de pilotage, le CSF... et cela même si elle est intégrée aux exigences du marché et, de ce fait, plus ou moins compensée financièrement.

b. Une « posture d'impulsion » de France compétences inhérente à la nature évolutive de l'activité CEP qui suppose une capacité constante d'adaptation, y compris pour l'acheteur

France compétences a dès la phase de lancement — qui empruntait de nombreux traits à la logique expérimentale tant il y avait d'éléments à installer *ex nihilo* — considéré qu'il est nécessaire d'assurer une action au national qui soit complémentaire à celle des opérateurs en région.

La posture « d'impulsion » qui en a résulté sert deux objectifs différents (mais complémentaires) :

- *Faciliter la compréhension par les opérateurs des intentions nationales et le positionnement du CEP dans le paysage des politiques et dispositifs EFOP*. Par exemple, à l'occasion de la mise en œuvre du dispositif Transco : FC s'est positionné dans le système d'acteurs national alors en cours d'organisation (ce qui n'était pas nécessairement attendu de leur part, mais se justifiait par sa fonction « d'organisation » du CEP sur le territoire) et a travaillé parallèlement avec les opérateurs (réunions hebdo et appui bilatéraux) pour les aider à se positionner face aux injonctions parfois paradoxales.
- *Appuyer les opérateurs dans le déploiement du service*. Les modalités d'intervention sont plurielles. FC peut se positionner 1/ comme le « relais » national des opérateurs, de manière similaire à ce qu'assurerait une tête de réseau (ex. : interlocuteur de la Caisse des dépôts pour l'accrochage à AGORA ou encore lors de l'intégration des informations CEP sur le SI CPF) ; 2/ comme appui à la réalisation du service CEP (ex. : facilitation des prises de contact des opérateurs avec les acteurs territoriaux pour nouer des partenariats en faveur du CEP ; contribution aux semaines de l'évolution professionnelle ; ...) ou encore, 3/ comme contributeur à la qualité au sein des groupements (ex. : capitalisation de pratiques entre opérateurs ; diffusion ponctuelle de veille et information ; outillage, notamment le « Référentiel Qualité de la délivrance du service » ; ...).

Ce volontarisme a souvent apporté des solutions concrètes aux opérateurs confrontés à une difficulté de mise en œuvre, soit que France compétences partage des pratiques rencontrées ailleurs pour accompagner la recherche de solution ; soit qu'il lève en tout ou partie la difficulté (ex. : en accordant une dérogation au CRT). Elle permet à France compétences, outre ses actions de contrôle de la « conformité », de maintenir

une dynamique d'amélioration continue depuis le national par l'organisation d'échanges sur le service et sur le système d'acteurs global qui soutient le CEP : des exercices de bilans (annuels, puis semestriel à partir de 2021) ; une journée de comité tous opérateurs par an (septembre) ; des échanges de bilan d'activité ou sur la relation de pilotage ; des partages d'informations et de pratiques à l'occasion de groupes de travail ; ou encore par la réalisation et le partage d'études nationales (ex : étude géographie du recours ; étude reconversion ; ...). Ces temps qualitatifs sont très appréciés des opérateurs.

En contrepartie, elle installe un climat de travail commun qui lui permet de renforcer son rôle de pilotage, notamment pour lisser les imprécisions des CRT : en diffusant des guides pour préciser ses attendus par domaines (qui servent de doctrine et sont ensuite diffusés dans les groupements) ; en demandant — et ce en l'absence de toutes obligations contractuelles — aux opérateurs de fournir des plans d'action annuels avec ajustement trimestriel pour préciser les offres initiales ; en décidant en cours de marché de fixer des objectifs de recours ; ... Chacun des opérateurs se plie à ces demandes nouvelles sans critique excessive.

c. Une activité de « contrôle de service fait » des UO bénéficiaire qui n'a pas été sans heurt pour les opérateurs, mais a agi comme catalyseur dans l'installation des pratiques

Le contrôle de service fait (CSF) — et surtout les réfections qu'il a entraînées — a été un objet de crispations entre France compétences et les opérateurs au lancement du marché⁷. Celui-ci est assuré quotidiennement par deux cabinets externes (environ 10 consultants) en charge des contrôles sur un échantillonnage de dossiers. Les équipes de France compétences elles sont mobilisées pour le pilotage des prestataires ; la gestion des arbitrages en cas de contestation des opérateurs ; le suivi et l'évolution des outils CSF ; la réalisation d'un « surcontrôle » mensuel de plusieurs CSF ; enfin la signature trimestrielle des PV qui autorise le paiement. Récemment, France compétences a décidé de réduire l'échantillonnage (de 15 % des dossiers à 5 %, hors UO2.2) constatant la baisse des réfections depuis le lancement.

Le CSF n'est plus un sujet de tension au niveau de la gestion du marché par les opérateurs. Cet apaisement est d'abord la conséquence d'une meilleure compréhension mutuelle entre FC, les prestataires en charge du CSF et les gestionnaires au sein des opérateurs. L'établissement public a organisé des groupes de travail, renforcé sa communication et, surtout, conçu un ensemble de documents de référence⁸ pour clarifier les pratiques attendues. Celles-ci — dans l'approximation du marché-cadre — ont été pour partie édictées au fil du temps, à l'épreuve du réel.

Ces clarifications en cours de route, bien qu'attendues par les opérateurs eux-mêmes, n'ont pas été aisées à intégrer pour les opérateurs, surtout lorsqu'elles sont intervenues après que des pratiques se soient déjà installées. Elles supposent une conduite du changement énergivore au sein des groupements, mais aussi des délais suffisants entre l'information du mandataire et l'entrée en vigueur de la règle. Cette condition, pas toujours réalisée durant le marché-cadre, permet de faire redescendre l'information correcte jusqu'aux conseillers, en bout de chaîne, qui auront à les appliquer au premier titre. Depuis toutefois, les opérateurs ont formé la majorité des managers et conseillers, et surtout procéduralisé plusieurs pratiques « facilitantes » au sein des groupements pour se garantir un CSF à moindre risque : de process renforcés de contrôle interne avant transmission à FC (parfois sous forme de contrôles automatiques du SI interne ; souvent au niveau du manager, puis de l'équipe régionale) ... jusqu'à certaines tentatives de standardisation des livrables. Des pratiques qui « au niveau Métiers », mettent certains conseillers dans une posture professionnelle inconfortable, générant des risques sur la qualité du service (notamment sur l'individualisation - cf. ci-après).

Au final, le CSF des UO bénéficiaires a permis d'homogénéiser rapidement (du fait de l'enjeu financier pour les organismes) les pratiques, et de pérenniser des logiques/moyens Qualité dans les groupements. Désormais, un regret remonte des opérateurs d'un CSF centré sur le formalisme, plus que sur le qualitatif. Les réfections sont devenues rares, mais la « menace » agit néanmoins comme un garde-fou toujours présent.

⁷ Accentuées sur la même période par des « bugs »/anomalies du système d'information EVOL sur cette activité.

⁸ Notamment un « guide des données »

d. En complément, le déploiement de la palette quasi complète des outils de pilotage existants en matière de marché public

Plus largement que le traditionnel et obligatoire contrôle de service fait, c'est un arsenal de mécanismes que France compétences a mis en œuvre pour piloter un marché d'une telle ampleur. Ces « briques » se voulaient complémentaires pour garantir, à la fois : contrôle, impulsions qualité, et analyses en continu. L'objectif général a toujours été d'accompagner l'amélioration continue d'un service inconnu, qui s'est inventé de manière itérative.

Le tableau ci-dessous dresse la liste de ces briques et leurs enjeux pour le commanditaire :

Briques de pilotages	Objectifs
<p>Un référent régional par opérateur régional (5 collaborateurs en charge pour 18 opérateurs régionaux) à la DTP qui est en même temps référent sur une ou plusieurs thématiques, et qui peut s'appuyer autant que de besoin sur les équipes des Directions des affaires juridiques, des politiques de financement, observation évaluation, communication.</p> <ul style="list-style-type: none"> → Des points mensuels (non normés) → Des comités trimestriels → Des notes contractuelles et guides en continu pour préciser les exigences, le plus souvent après un travail de consultation des opérateurs → Des visios thématiques et échanges 	<p>Contrôle / Suivi Structuration du marché Appui aux opérateurs Suivi Contrôle conformité, pilotage efficacité Structuration du marché Appui aux opérateurs</p>
<p>Un contrôle de service fait réalisé par deux prestataires (avec surcontrôle FC), sur les unités d'œuvre bénéficiaires</p>	<p>Contrôle conformité</p>
<p>Un contrôle de service fait réalisé par les référents sur l'UO4 (dans les comités trimestriels)</p>	<p>Contrôle conformité + Pilotage efficacité</p>
<p>Des audits de conformité par des auditeurs externes (après des audits d'initialisation menés par France compétences en direct au lancement)</p>	<p>Conformité</p>
<p>Un SI de gestion dédié (dont un dictionnaire de données et des tableaux de bord)</p>	<p>Pilotage Suivi/bilan/évaluation</p>
<p>Des impulsions et appuis aux opérateurs en matière de promotion et de partenariats</p>	<p>Impulsions déploiement service CEP</p>
<p>Des exercices de bilans annuels (semestriel à partir de 2021)</p>	<p>Bilan</p>
<p>Une journée de comité tous opérateurs par an (septembre)</p>	<p>Bilan Impulsions déploiement service CEP</p>
<p>Un pilotage du marché par le CA de France compétences, et une implication du GT Transitions (composé de représentants des administrateurs) depuis juin 2021</p>	<p>Pilotage stratégique</p>

Les comités trimestriels constituent des temps forts de pilotage des projets portés par les groupements en matière de qualité et de recours. Sur ces projets où les règles initiales du marché ne permettent pas aisément d'imposer d'autorité des choix aux opérateurs (cf. ci-après), ces comités périodiques constituent des espaces de « soft power » très efficaces pour FC. Ils se déroulent à partir de bilans complets (déposés sur EVOL), construits à dessein par le mandataire, qui formalisent les consensus entre FC et l'opérateur.

Les audits de conformité doivent en complément s'assurer de l'effectivité de la mise en œuvre des engagements de l'opérateur et des actions déclarées comme réalisées lors des comités trimestriels, financées dans le cadre de l'UO4. Ils se matérialisent, par des visites planifiées ou inopinées sur l'ensemble du territoire, par des appels-mystères, mais aussi par la vérification de l'existence de pièces justificatives. La campagne 2021 a été difficile à conduire et a pu questionner tant les opérateurs que France compétences : le choix de « tout auditer » était sans doute trop ambitieux. Plus précisément, faute de référentiels explicites et précis sur les engagements pris (les CRT étant insuffisamment précis pour cela), l'auditeur a parfois été empêché de caractériser objectivement les non-conformités. La campagne d'audit a donc supposé des

temps de rodage importants entre France compétences et les cabinets d'audit retenus. Pour 2022, France compétences a choisi de d'abord stabiliser des référentiels d'engagements sur trois domaines essentiels (l'accessibilité, la délivrance du service et le pilotage intragroupement) pour pouvoir dans un second temps les auditer de manière plus fiable.

Enfin, en complément de l'action directe de la Direction Territoires et Partenariats (DTP) auprès des opérateurs, *plusieurs études conduites par la direction de l'observation et de l'évaluation (DOE)* ont permis de manière itérative de documenter le CEP et ainsi d'optimiser cette fonction de pilotage (ex. : étude sur la géographie du recours, étude les usages et effets du CEP ; étude Reconversions).

e. Un pilotage assuré par une équipe resserrée au regard de l'ampleur du marché et de la diversité des prestataires à superviser

Au sein de France compétences, sur la période observée, dans un service unique : « on » gère un marché public de 4,50 millions d'euros répartis sur 18 lots... mais aussi, « on » pilote l'organisation et le financement du CEP actifs occupés (en tant que « politique publique » dans le paysage EFOP, au-delà de la gestion du marché), « on » contribue au suivi et à la coordination du CEP tout opérateur ; « on » élabore des recommandations sur les dispositifs EFOP, notamment le PTP ; « on » se coordonne avec les acteurs du champ sur tous les sujets liés aux transitions professionnelles ; etc. Or, derrière ce « on », c'est une équipe resserrée de 6 ETP, avec une organisation « de projet » impliquant, en tant que de besoin, et quand ils en ont la disponibilité, d'autres directions : chaque collaborateur de cette équipe est référent de lots désignés [en « front office »] et assure des responsabilités thématiques [en « back office »]. Dans la dernière période, la gouvernance s'implique au-delà du Conseil d'administration à travers un groupe de travail « GT Transition » composé de représentants du CA. Conséquence de cet engagement renforcé, les équipes doivent assurer la préparation technique de cette nouvelle comitologie interne. À noter que les régions, pourtant en charge du SPRO, invitées à participer à ce groupe n'ont pas souhaité/peu participer à ce jour.

Pour les opérateurs aussi, ces modalités de pilotage constituent une charge importante. Celle-ci a toutefois été anticipée dans le marché et supportée financièrement sur l'UO₄. Et ce malgré le fait que, jusqu'à il y a peu encore⁹, France compétences soit resté à l'écart des organisations internes des groupements (notamment leurs accords entre membres, et leurs processus endogènes de décision et de contrôle), ce qui a limité sa capacité à comprendre les difficultés parfois à piloter/reporter, ou même à déployer sur certains points le service.

⁹ Jusqu'en 2022, où une cartographie des process internes au sein des groupements a été établie et la présente évaluation conduite.

02. MALGRE UN CADRE COMMUN FIXE PAR LE MANDATAIRE, DES « CULTURES », DES « PROCESS » ET DES STRATEGIES DE PILOTAGE INTERNE DES GROUPEMENTS QUI SONT PLURIELS

a. Un enjeu pour les groupements d'assimiler au mieux les exigences de pilotage fixées par FC... tout en sécurisant les flux financiers

Les exigences qui pèsent sur les opérateurs en matière de qualité et de pilotage (cf. ci-devant) sont « extraordinaires », par comparaison aux autres acheteurs, en volume et en profondeur : FC étant unanimement considéré comme un commanditaire exigeant. Outre les interactions directes avec France compétences, ce sont surtout les temps de coordination internes entre membres du groupement ainsi que la collecte des informations utiles au mandataire pour rendre compte à FC qui sont chronophages.

La qualité du reporting n'est pas une question uniquement pour France compétences, mais également pour les opérateurs, notamment en ce qu'elle leur permet d'être rémunérés. D'autant que le marché fonctionne pour les UO bénéficiaires sur une obligation de « clôture avant paiement » qui pèse parfois sur les trésoreries... et génère des risques de clôtures hâtives. L'UO₄ toutefois est versée trimestriellement, ce qui permet de maintenir un fonds de roulement pour les opérateurs.

b. Un pilotage par FC du « mandataire », qui doit lui assurer en retour le rôle complexe de « chef d'orchestre » auprès de ses partenaires

Le marché-cadre exigeait la désignation d'un représentant unique auprès de France compétences, en mesure de s'exprimer et de prendre des engagements au nom de l'ensemble des composantes du groupement. De ce fait, les relations de « pilotage » n'impliquent que des interactions avec le mandataire (le directeur de projet d'abord, mais un représentant de la direction du mandataire est parfois présent). France compétences n'a aucun contact organisé, ni périodique avec les co-/sous-traitants.

C'est donc au mandataire qu'il appartient d'assurer la mise en mouvement des autres membres du groupement : ce qui en pratique n'est pas chose aisée. Le mandataire est investi d'une capacité d'animation, d'outillage, d'organisation, de reporting... mais il ne peut en pratique rien imposer à ses partenaires faute de lien impératif (hiérarchique, capitalistique...). Il pourrait dans les cas les plus graves invoquer la violation du contrat qui les lie, mais, au quotidien, c'est un recours qui demeure très théorique.

L'influence du mandataire sur ses partenaires est encore plus délicate à gérer quand les engagements pris dans le cadre du marché touchent aux éléments substantiels du pouvoir de direction de l'entreprise, notamment sur la fonction « employeur » du cotraitant : c'est le cas du recrutement et de la professionnalisation. Les directeurs de projet du mandataire, pris entre deux feux, estiment majoritairement - même face aux questionnements critiques de France compétences sur des politiques sociales de certains membres du groupement (ex. : pas assez volontariste en matière de professionnalisation ; trop peu incitative en matière de recrutement ; ...) — ne pas pouvoir intervenir. Cette position est discutable juridiquement puisque le contrat impose que ces actions soient réalisées par les membres du groupement, mais il est vrai que le mandataire ne peut agir par lui-même au sein de collectifs de travail qui ne sont pas les siens.

Interrogés, les co- et sous-traitants eux-mêmes estiment fréquemment que le choix d'un lien unique au mandataire est pragmatique et efficace. Certains mêmes insistent en considérant que l'inverse aurait été préjudiciable au rôle du mandataire. Une minorité toutefois trouverait utile — tout en maintenant ce principe — que des échanges directs avec eux puissent ponctuellement être organisés par France compétences. L'idée principale serait d'appréhender sans intermédiation les intentions du commanditaire pour réduire les risques d'erreur dans leur interprétation et, surtout, pouvoir les diffuser au plus vite jusqu'au conseiller. Signe d'un climat apaisé, et contrairement à ce qui peut s'observer parfois sur des marchés

d'achat collectif de formation, il ne s'agit à aucun moment de lever une suspicion sur le mandataire (de rétention d'information ; de manœuvre le conduisant à augmenter son propre chiffre d'affaires...).

c. Des groupements qui se sont organisés de manière hétérogène en interne en fonction de leurs capacités à faire (préexistantes), de leur organisation, mais aussi de leurs « cultures »

Les groupements ont souvent été constitués sur la base d'habitudes de travail antérieures au marché, ce qui facilite en pratique le pilotage d'ensemble (cf. ci-avant). Ils se sont librement structurés en fonction de leurs organisations, mais aussi de leurs cultures. Les co-/sous-traitants interrogés témoignent, tous lots confondus, d'une grande satisfaction du fonctionnement de leur communauté.

De manière transverse, plusieurs attributs remarquables peuvent être mis en lumière pour caractériser ces différentes unions :

- Tous les opérateurs organisent un *comité de pilotage régional*, durant lequel les représentants des membres du groupement sont conviés. La périodicité varie de l'un à l'autre (tous les 2 ou 3 mois, parfois tous les mois). L'ordre du jour type est similaire dans toutes les régions : état d'avancement des projets transverses au groupement et présentation de ceux à venir / suivi d'activité et fixation des objectifs cibles au niveau du groupement (parfois, par membres), y compris les activités mutualisées (ex. : UOo...) / rapport sur les dernières informations échangées avec France compétences / discussion entre participants (actualités territoriales ; remontées de question en collectif...);
- Certains, notamment ceux constitués d'un grand nombre de membres, ont décliné des *comités opérationnels (bi-) départementaux*, qui réunissent 2 à 3 fois par an les représentants du groupement à un niveau infrarégional, pour une articulation plus concrète de leurs actions (dans le temps, sur les territoires qu'ils partagent...);
 - En effet, tous les membres d'un même groupement n'interviennent pas au même périmètre territorial entre ceux intervenant sur tout le périmètre régional ; ceux sur un périmètre interdépartemental ; ceux sur un département unique et enfin ceux sur plusieurs bassins d'un même département. Les réalités, attentes et besoins des membres d'un même groupement sont donc très diversifiés.
- En fonction des groupements, se rencontrent en tant que de besoin *des réunions thématiques et de travail* (périodicité variable d'un groupement à l'autre); ou encore *des comités de managers*, généralement mensuels quand ils existent, réunissant ceux de tous les opérateurs du groupement afin de fluidifier les échanges d'informations avec le niveau régional et d'homogénéiser les discours diffuser auprès des équipes par la suite.
- De nombreuses *interactions « informelles »* existent entre l'équipe dédiée chez le mandataire et les co-/sous-traitants : diffusion de notes, échanges de mails ou téléphoniques ; ...
- Ces dernières sont facilitées par la *forte identification du « directeur de projet régional »* par toutes les personnes impliquées dans le CEP, des managers aux conseillers, et qui « incarne » souvent *intuitu personae* l'activité pour ses collègues. Il est toutefois généralement assisté par une équipe aux compositions très variées en fonction des opérateurs (ex. : secrétariat et/ou coordinateur et/ou référents Qualité CEP et/ou chargé de communication...), mais dont le volume et l'éventail de compétences tendent à s'étoffer avec le temps ;
- Les *modes de « management »* installés entre le commanditaire et les autres membres du groupement sont à la fois « participatifs » quant aux décisions stratégiques¹⁰ et « sur objectifs »¹¹ dans le pilotage au

¹⁰ Implication des co-traitants dans les prises de décisions stratégiques, management horizontal, transversal, avec une volonté manifeste de responsabilisation des équipes

¹¹ Fixation d'objectifs globaux découpés en sous-objectifs opérationnels, implication et responsabilisation des co-traitants, définition de plans d'action

quotidien. Lorsque cela est nécessaire, il peut ponctuellement être directif¹² en fonction des sujets et des moments, principalement sur des sujets de reporting financier ;

- Dans chaque groupement ayant gagné plusieurs lots, la *répartition interne des responsabilités* intègre de fait (cela n'est pas prévu au marché) :
 - *un niveau interrégional* : impliquant des logiques de mutualisation tant sur les actes Métiers (ex. : plateforme téléphonique pour l'aiguillage ; ...) que les fonctions supports (ex. : SI, communication...);
 - *un niveau « national »* : dans la mesure où les dirigeants/têtes de réseaux de ces groupements se sont positionnés comme interlocuteurs transverses auprès de France compétences sur certains sujets de promotion ou de positionnement du CEP dans le lien avec d'autres dispositifs (avec un accueil mitigé de France compétences, attaché à un pilotage régional).
- Les *fonds de l'UO4* peuvent parfois être utilisés comme levier de pilotage interne au groupement. À titre d'illustration, le mandataire peut inciter les co-/sous-traitants à renforcer leur démarche qualité en prévoyant une prime, en interne, pour ceux qui créeraient une fonction de « référent CEP ». Cette « prime » est financée sur l'enveloppe globale « Moyens et pilotage » du marché.

Aucune défaillance majeure n'est à constater. Certains abandons se sont néanmoins opérés sur la période (ex. : retrait d'UNIFAF devenu OPCO Santé de certains groupements ; liquidation d'un sous-traitant dans un autre ; ...). Les mandataires concernés ont alors eu à leur avantage de pouvoir compter sur les autres membres pour assumer de manière réaliste le report de charge. Mais si à l'avenir une défaillance plus grave devait advenir, il faudrait anticiper des incidences importantes sur l'activité, sur les SI, sur les pratiques Métiers, sur la répartition du risque en interne... C'est pourquoi le rôle du mandataire est aussi de préserver l'unicité et la solidarité de l'ensemble, y compris s'il faut en de rares occasions défendre devant France compétences des décisions manifestement contraires aux engagements (ex. : arrêt par un sous-traitant des horaires élargis car trop compliqué et/ou pas assez rentable ; ...).

d. La gestion de la sous-traitance, une problématique abordée jusqu'alors sous l'angle administratif, moins sous l'angle qualitatif

La sous-traitance n'est pas apparue dans nos travaux comme un sujet de fond. À noter simplement que le recours à des conseillers indépendants, intégrés au collectif de travail, non-déclarés comme sous-traitants, a pu être détecté de manière localisée (et en faible nombre).

D'un point de vue plus administratif, l'application du code des marchés publics (ex. : déclaration obligatoire via un formulaire DC4 ; transmission de pièces justificatives ; ...) s'est toutefois avérée très chronophage pour France compétences, d'autant que plusieurs mouvements les ont rendus nécessaires en cours d'exécution pour des questions de pur formalisme, notamment la fusion des chambres consulaires au niveau régional. Cette rigueur administrative ne se retrouve toutefois pas si l'on considère l'exigence de paiement direct des sous-traitants¹³ (de rang 1) par le commanditaire : chacun est aujourd'hui payé par son mandataire.

¹² Approche verticale, décisions rapides et pragmatiques, faible aspect relationnel, surveillance, contrôle orienté résultats

¹³ Article L2193-11 du code de la commande publique : « Le sous-traitant direct du titulaire du marché qui a été accepté et dont les conditions de paiement ont été agréées par l'acheteur est payé directement par lui pour la part du marché dont il assure l'exécution. Toute renonciation au paiement direct est réputée non écrite. »

V. Au cœur de la relation à l'utilisateur, les UO bénéficiaires ont permis d'installer un service de qualité jusque-là, mais ont généré des tensions et de premiers effets néfastes sur l'accompagnement

Les principaux enseignements de ce que vous lirez dans ce chapitre, en synthèse :

1. Alors que sa pertinence même pourrait être questionnée dans un marché-cadre dédié aux seuls « opérateurs régionaux du CEP » tant cette fonction d'aiguillage semble (opérationnellement et juridiquement) devoir être portée de manière interinstitutionnelle, l'UOo a démontré une utilité plus importante encore pour le bénéficiaire qu'envisagé à l'origine du marché. Outre sa fonction première de réaiguillage/prise de rendez-vous, elle le conforte sur sa démarche, ce qui évite les ruptures ; elle préqualifie sa demande/son besoin ce qui fluidifie le démarrage de l'accompagnement par le conseiller par la suite ; et elle sécurise le cas échéant sa situation immédiate par un conseil de base dans l'attente du 1er rendez-vous.
2. Dans l'ensemble, la situation invite à porter un regard résolument positif sur le déploiement de ces UO bénéficiaires au regard des exigences fixées par le marché. Leur périmètre, sauf exception, offre au conseiller un espace d'autonomie propice à l'accompagnement et à la co-construction. Les indicateurs de pilotage sont en amélioration constante et, surtout, l'utilité du service est reconnue par les bénéficiaires et la satisfaction atteint un niveau très élevé.
3. Malgré tout, le choix initial d'aligner en UO1 et UO2.1 les exigences gestionnaires de preuves sur les actes métier de l'accompagnement CEP engendre le risque d'une « primauté du parchemin sur le chemin » au détriment de l'individuation et de la co-construction avec le bénéficiaire. Loin encore d'être généralisés, plusieurs indices témoignent tout de même déjà de la fragilité de cet équilibre entre « normalisation » et « personnalisation » du service (ex. : premières standardisations de livrables ou « préremplissage » ; création de parcours type pour les CEP démissionnaires ; ...).
4. En dépit d'une UO2.2 inopérante et de difficultés parfois pour les conseillers à rattacher une interaction donnée à une UO finançable, les pratiques préjudiciables à l'itérativité du service restent isolées au regard des volumes. À ce jour, elles restent assez largement contrebalancées par l'implication et le professionnalisme des conseillers, qui s'ils regrettent cette tension qui en bout de course pèse sur eux, font majoritairement privilégier l'intérêt du bénéficiaire sur les impératifs de gestion. Quitte parfois à ce que certains actes soient réalisés en dehors de toutes UO. Le modèle financier plutôt favorable du marché fait qu'à l'heure actuelle ils sont en cela souvent appuyés par leurs employeurs.

01. UN « AIGUILLAGE » QUI DANS LE CADRE DES MARCHES-CADRES DEMONTE UNE PLUS-VALUE INATTENDUE POUR LES BENEFICIAIRES, AU-DELA DE SON ROLE ORIGINEL D'ORIENTATION DES PUBLICS

a. Un service d'accueil et d'orientation que les textes législatifs et réglementaires inscrivent dans le cadre du service public régional de l'orientation

Depuis la décentralisation de la compétence « orientation tout au long de la vie » en 2014, les régions sont chargées d'instaurer un service public régional de l'orientation tout au long de la vie (SPRO) qui implique une coordination des différents organismes contribuant à assurer ce service sur tout le territoire. La mise en œuvre du Conseil en évolution professionnelle (CEP) s'inscrit pleinement dans ce cadre institutionnel (art. L6111-3 Code du travail). L'arrêté du 29 mars 2019 rappelle d'ailleurs que « tous les opérateurs du conseil en évolution professionnelle, y compris les opérateurs régionaux, proposent un service d'accueil et d'orientation à tout actif, quel que soit son statut ». Le texte mentionne également que la coordination entre opérateurs doit favoriser l'aiguillage des personnes actives sollicitant un CEP pour permettre une continuité de service, mais aussi pour anticiper le risque de double accompagnement. Ces modalités contribuent à « l'aménagement du territoire CEP » (formule empruntée au Céreq, 2019).

Cependant, les enjeux de continuité de l'action et de maillage des acteurs sont très inégalement saisis en fonction des politiques régionales et des situations socio-économiques. Certaines régions assument le portage politique et technique du SPRO, tandis que d'autres en transfèrent l'animation au niveau local.

b. L'« aiguillage » comme contribution des opérateurs régionaux au fonctionnement en réseau avec les CEP « de droit »

Lors du lancement du marché, l'appropriation par les opérateurs régionaux du volet « aiguillage » a bénéficié d'une démarche volontariste de France compétences visant principalement leur mise en réseau avec les autres opérateurs de droit. Ainsi, au terme de chantiers spécifiques¹⁴, un « guide d'éligibilité CEP actifs occupés » a été élaboré à destination des opérateurs régionaux du CEP dans le but de préciser « le périmètre des publics éligibles au CEP actifs occupés » et « les modalités d'aiguillage et de prévention du double accompagnement ».

La fonction d'aiguillage en région s'est également articulée avec les ressources préexistantes au national, comme le site « mon-cep.org » hébergé par France compétences, qui propose notamment un moteur de recherche pour cibler l'opérateur régional pertinent selon son profil (situation, localité, distance). À ceci s'ajoute la rénovation du site « moncompteformation.fr » hébergé par la Caisse des Dépôts qui propose une réorientation du titulaire du CPF vers un opérateur CEP.

c. Une convergence des répondants en termes de philosophie d'action, de solutions techniques apportées et d'engagements de service

L'UOo dite d'aiguillage inclut la mise en place de « tout dispositif permettant à tout actif qui en formule la demande : d'être informé sur le service CEP et ses modalités de délivrance, d'identifier l'opérateur ou le partenaire le plus à même de répondre à sa demande au regard de sa situation (statut, demande, problématique, etc.) ». Le CCTP prévoit un service principalement délivré à distance par un conseiller, incluant néanmoins de façon systématique un accueil physique pour les actifs qui le souhaitent. La réalisation du service est immédiate, sans délai. Sa durée de référence est fixée dans le marché à 10 minutes en moyenne par bénéficiaire, mais le conseiller doit pouvoir adapter la durée en fonction de la demande et

¹⁴ Le chantier « éligibilité » s'est déroulé de septembre à décembre 2020.

du besoin du bénéficiaire. Au terme du service, le conseiller renseigne les données d'activité sur le système d'information EVOL.

L'examen des CRT permet de constater que les opérateurs régionaux ont appréhendé l'unité d'œuvre « Aiguillage » comme une « étape » à part entière de l'accompagnement. Elle s'entend comme un « parcours d'information » qui recouvre les diverses modalités d'accès au service et la réalisation d'une multitude de gestes professionnels afin de garantir une continuité et une personnalisation du service.

En définitive, tous opérateurs confondus, les propositions d'intervention sur le volet spécifique de l'aiguillage ont été relativement convergentes au regard de leur philosophie d'action (prise en compte du besoin de la personne, individualisation de la prise en charge, continuité du service en fonction des demandes), des solutions techniques qu'elles identifient (modalités d'accès au service¹⁵, gestes professionnels¹⁶, outillage¹⁷) et des engagements adoptés pour répondre aux ambitions du marché. Elles ont dans les grandes lignes été déployées telles qu'elles avaient été pensées dans les CRT même si les enseignements empiriques ont permis des ajustements intéressants au fil de l'eau.

d. Une stabilisation progressive des modalités d'aiguillage malgré certains écueils persistant encore à l'heure actuelle

D'abord, des temps d'ajustement ont été nécessaires afin de préciser avec France compétences le périmètre d'intervention de l'unité d'œuvre « Aiguillage » par rapport à celui de l'UO1 « premier niveau de conseil personnalisé ». Des composantes de cette dernière ont pu se confondre dans un premier temps avec l'aiguillage, en particulier sur les volets « repérage des démarches, acteurs et dispositifs mobilisables », et « clarification et caractérisation de la demande ». La professionnalisation des acteurs, ainsi que la construction de « scripts d'aiguillage » notamment, ont soutenu une clarification progressive des contenus de l'un et de l'autre, mais aussi une plus grande fluidité des relations entre chargés d'information en charge de l'UO0 et les conseillers CEP qui reprenaient à la suite l'accompagnement (UO1 et 2). Ces frontières sont aujourd'hui bien arrêtées.

Opérationnellement, le service « accueil/aiguillage » s'effectue en grande majorité à distance, par téléphone avec un chargé d'information, parfois un conseiller directement (dans les lots de plus petite taille). Les groupements les plus importants, multilots, ont « délégué » l'UO0 à des centres d'appels téléphoniques dédiés qui mobilisent des chargés d'information. Cette modalité est porteuse de nombreux avantages : effet volume, réactivité, taux élevés des appels traités (>80 %), mutualisation des ressources entre plusieurs lots (réseau EVA, Groupement Évolution), une fluidité dans la continuité du service (planification des rdvs), un équilibre budgétaire tenu. Elle est toutefois soumise à ses propres contraintes : un flux non négligeable d'appels de personne inéligibles à gérer¹⁸, un acte métier peu valorisé, un enjeu de fluidité de la mise en relation entre chargés d'information et conseillers CEP. L'éloignement de ces plateformes du contexte territorial est également une difficulté dans la qualité du conseil fourni (ex. le chargé d'information ne peut contextualiser l'échange dans l'espace territorial si le bénéficiaire hésite entre deux lieux de rencontre par

¹⁵ Quatre types d'interactions sont recensées : 1. un service téléphonique gratuit pour l'appelant (aux horaires variables selon les opérateurs) ; 2. des sites internet comprenant plusieurs fonctionnalités (pages d'informations générales sur le CEP, solutions de prise de rendez-vous téléphonique, accès à des formulaires et des questionnaires pour qualifier la demande et planifier des RDV...) ; 3. l'accueil des personnes en agence ; ou encore 4. la planification de rencontres physiques « hors les murs » au cours de salons, forums, réunions d'information en lien notamment avec les partenaires du territoire.

¹⁶ Une grande partie se déroule en interaction avec la personne (par téléphone ou présentiel) : accueil et présentation du service CEP, compréhension des attentes de la personne, recueil d'informations et la préqualification de la demande, orientation vers d'autres opérateurs ou acteurs du territoire, ou encore proposition de RDV pour débiter l'accompagnement. D'autres séquences concernent le renseignement des données d'activité sur le SI.

¹⁷ En fonction des opérateurs : entretien d'analyse de situation ; script/guide d'entretien ; base de données/carnet d'adresses ; grilles d'évaluation des compétences à s'orienter ; supports de présentation (films, infographies)...

¹⁸ Essentiellement des demandes qui ne relèvent pas du CEP.

exemple ; ne peut appréhender la situation particulière du bénéficiaire si elle est liée au contexte local, comme un licenciement collectif par exemple ; ...).

L'accueil physique des personnes dans les locaux pour un « aiguillage » est relativement marginal. Bien souvent, la personne qui se présente en agence pour un aiguillage est redirigée vers le numéro de la plateforme téléphonique pour obtenir des compléments d'information (sauf dérogation pour les cotraitants qui estiment ce process inadapté/discourtois). Des cas d'usage minoritaires, extrêmement ponctuels, existent toutefois en faveur d'un tel « aiguillage » physique, pour les personnes en rupture numérique ou certaines populations rurales (ce sont d'ailleurs souvent les chambres agricoles qui maintiennent ce type de service). Autre contre-exemple, l'opérateur basé à en Guyane fait figure d'exception en se détachant de la logique dématérialisée de cet UOo. Pour des raisons d'ordre économique (absence d'un chargé d'information) et social (faible volume des demandes), l'opérateur privilégie une mise en relation directe avec un conseiller CEP (numéro de portable, adresse mail). Ces situations supposent de mettre en place des mécanismes de traçabilité dérogatoires au sein du groupement pour obtenir le paiement (parallèles à ceux de l'accueil téléphonique, maintenant bien rodés).

e. Une UO qui s'est positionnée comme une étape qualitative dans les parcours CEP, incontournable en l'absence de coordination interinstitutionnelle

Malgré ces différents écueils, le constat majeur reste que les contenus d'interactions lors de la délivrance du service se révèlent plus riches que ceux anticipés initialement par le marché.

L'aiguillage ne se limite généralement pas qu'à la prise rendez-vous. Il permet en effet de répondre aux attendus du CCTP, notamment de réorienter les appelants en fonction des périmètres d'intervention des opérateurs (réorientation de fonctionnaires, des demandeurs d'emploi...) et de positionner les demandeurs auprès des conseillers CEP sur leur territoire.

Mais, sans empiéter sur l'UO₁, il offre en complément un premier niveau de service qualitatif permettant de préqualifier la situation de la personne (facilitant la transition avec le conseiller CEP sur le territoire en lui fournissant de premières informations), de mettre en confiance la personne pour engager un accompagnement et limiter les ruptures (ex. : rappel sur la confidentialité vis-à-vis de l'employeur notamment) ; pour dispenser de premiers conseils « prioritaires » (ex. : ne pas démissionner avant d'entamer le CEP démissionnaire) ; ou encore pour trouver la meilleure plage/le meilleur lieu de RDV, ce qui n'est pas si évident (contraintes familiales et professionnelles ; contraintes de mobilité de l'appelant ; ...).

Pour les nombreux prestataires qui se mobilisent avec cette profondeur de service dans l'UOo, la durée de référence prévue au marché (10 minutes) peut apparaître légèrement sous-évaluée (estimée plutôt à 12/13 minutes). Toutefois, pour les groupements moins impliqués sur cette UOo, la durée de référence est à l'inverse assez largement dimensionnée.

Les opérateurs s'accordent pour souligner l'importance pour le bénéficiaire du maintien de cette unité d'œuvre dans le cadre de leur champ d'action. D'autant qu'elle permet également, par effet incident, de fiabiliser l'éligibilité des profils qui se présentent en UO₁ « premier niveau de conseil personnalisé » et ainsi d'éviter les risques de réfections lors du CSF.

02. UN « PREMIER NIVEAU » DE CONSEIL QUI AFFICHE À DATE DES RÉSULTATS RÉSOLUMENT POSITIFS, MAIS DONT LES EXIGENCES GESTIONNAIRES SONT PORTEUSES DE RISQUES SUR LA QUALITÉ DU SERVICE

a. Une traduction du cahier des charges dans l'UO₁ du marché-cadre qui a laissé ouverts plusieurs espaces de choix, voire d'interprétation pour les candidats au marché-cadre.

L'arrêté du 29 mars 2019 stipule que le premier niveau de CEP doit permettre au bénéficiaire de procéder à « l'analyse de sa situation et de sa demande, de décider de la poursuite éventuelle de ses démarches et d'identifier les acteurs susceptibles de l'y aider ». Son déploiement, au même titre que l'UO₁, répond à un ensemble de principes d'action clairement établis réglementairement : « personnalisation, co-construction, posture de facilitateur du conseiller, gratuité, égalité d'accès et accessibilité, confidentialité, impartialité, neutralité, mais aussi coordination des interventions des opérateurs pour garantir une continuité de service »¹⁹.

Le marché de France compétences traduit ce service dans le cadre de l'UO₁ « Premier niveau de conseil personnalisé ». Dans le CCTP, cette unité d'œuvre ambitionnait de permettre aux actifs de faire le point sur leur situation professionnelle, d'explicitier leurs attentes et besoins, le cas échéant, dans une perspective d'élaboration d'un plan d'accompagnement personnalisé. Cette activité doit être prioritairement réalisée en présentiel, sous réserve d'ajustements à la demande de l'individu et selon son degré d'autonomie. Le délai d'exécution de cette UO est fixé à 2 mois, tandis qu'un forfait est proposé, dont le prix est calibré sur une durée de référence de deux heures moyenne. Enfin — et c'est un point déterminant — la remise d'un livrable « État des lieux partagé », co-élaboré et co-signé par le conseiller et le bénéficiaire du CEP, marque la clôture de l'UO et constitue la preuve du CSF (donc le paiement).

En dehors de ces éléments de cadrage, les répondants étaient invités à soumettre librement des modes opératoires (processus, nature et profondeur de services...) adaptés à l'atteinte des objectifs de l'UO₁.

b. Conformément au CRT, une gamme fournie de services mobilisée pour les bénéficiaires

Les candidats sélectionnés avaient largement dans les CRT retenus les mêmes finalités pour cette UO₁ : clarification de la situation, préqualification des attentes, connaissance de l'offre de service et des prestations associées, accès à un 1^{er} niveau d'information personnalisée et construction de la suite du parcours, le cas échéant, co-définition de l'accompagnement et/ou du relai « pertinent », etc. Pour y répondre, les organismes ont développé une gamme fournie d'actions et d'outils qui, dans la plupart des cas, constituent un « socle commun »²⁰ identifiable sur tous les lots.

Après une phase d'installation, la mise en œuvre du service coïncide aujourd'hui dans les grandes lignes avec les engagements pris par les opérateurs dans leurs propositions techniques initiales. Quelques aménagements symboliques méritent attention, comme l'usage fréquent des périodes d'immersion en milieu professionnel (PMSMP) pour appuyer l'élaboration et la confirmation du projet professionnel, ou

¹⁹Extrait du cahier des clauses techniques particulières (CCTP).

²⁰ En matière de *modalités d'accès au service* : échange en présentiel, téléphonique, en visioconférence, courriel, ressources via le site internet CEP) ; de *contenus de l'UO* : accueil et analyse de la demande, prise en compte des spécificités de la situation, aide à l'expression des questionnements, des priorités, exploration des représentations de la personne, explicitation des qualifications, formalisation du besoin de manière collaborative, repérage du degré d'autonomie de la personne et des compétences acquises ; des *outils utilisés* : entretien(s) individuel(s) présentiel(s), et/ou à distance, entretien d'explicitation, grille de travail : tableau critérié des priorités, analyse de la situation, grille du livrable « état des lieux partagé », grille d'évaluation des compétences...

encore la désuétude des ateliers collectifs, considérés peu efficaces pour l'accompagnement personnalisé au regard de la diversité des situations individuelles.

c. Une unité d'œuvre « premier niveau » qui se stabilise en conformité avec les exigences formelles du marché et génère des taux de satisfactions remarquables

L'étude de la documentation fournie par France compétences invite à porter un regard résolument positif sur le déploiement de ce premier niveau de service au regard des exigences fixées par le marché. Le traitement des données renseignées dans EVOL et de celles obtenues à partir des enquêtes « qualité utilité perçue », montre une progression nettement favorable des indicateurs de pilotage. Ainsi, les procédures de CSF ont révélé un taux de « rejet » particulièrement faible au cours de la même période²¹.

Les retours d'enquête montrent par ailleurs que l'utilité du service est reconnue par les bénéficiaires (65 % de situations plus satisfaisantes) et la satisfaction atteint un niveau très élevé (91 % au 2nd semestre 2021, contre 89 % au 1^{er} semestre 2020). Par ailleurs, malgré une moyenne des temps effectifs constatés en 2021 (187 minutes) supérieure au temps théorique (120 minutes), on note un faible coefficient de variation sur la même période (15 % hors DROM et Corse), ce qui laisse supposer une homogénéité des durées entre les opérateurs. Enfin, en 2021, les unités d'œuvre « premier niveau » ayant été clôturées avec des durées supérieures à 2 mois sont restées en deçà de 2 % du nombre total d'UO 1.

d. L'alignement des éléments de preuves sur les actes métiers dans l'UO1 : le risque insoupçonné de faire prévaloir la conformité du livrable sur la qualité de l'intervention du conseiller

Mais si le déploiement du premier niveau apparaît conforme aux normes formelles du marché, l'appréciation qualitative au regard de ses principes généraux appelle à nuancer le propos. Dans son analyse de la mise en œuvre du référentiel de qualité, André Chauvet²² montre que la délivrance du service — dont l'UO1 est une composante — est chose complexe pour les conseillers : une indispensable actualisation de l'expertise technique en continu, une posture de « co-construction » difficile à tenir au regard de la diversité des attentes des bénéficiaires, une gestion complexe des temporalités, ou encore du fait d'un public parfois exigeant, mais qui ne souhaite pas toujours s'investir ou coconstruire.

Mais ce sont deux autres points de tensions qui apparaissent particulièrement cruciaux sur la période étudiée :

1. *Un premier point de tension concerne le découpage de l'UO1 avec l'UO0 (cf ci-devant), mais aussi avec l'UO2.* Lors de la phase d'initialisation, les professionnels ont été confrontés à des difficultés de « bornage » de leurs actes métiers en fonction de ces unités d'œuvre. Cette distinction n'est en effet pas toujours considérée comme aisée du point de vue des conseillers CEP, qui doivent souvent la déterminer en situation, durant l'échange avec la personne. Si ces difficultés ont été progressivement levées (au gré des échanges avec France compétences et des jurisprudences créées par les réfections lors des CSF), elles ont néanmoins supposé dans les groupements un effort de régulation et de professionnalisation de la « chaîne CEP » (chargés d'information, conseillers, managers de proximité et managers de sites) et de contrôle de la conformité de l'offre de service délivrée aux attendus du marché.
2. *Le second point de tension, porteur de risques plus grands sur la qualité, concerne le lien établi par le commanditaire du marché entre la signature du livrable et la facturation.* La signature du livrable est un enjeu central de la valorisation de l'acte professionnel (construction pédagogique du processus, traçabilité du cheminement), mais aussi de la valorisation financière (preuve du CSF permettant la facturation). Cette dualité peut avoir tendance à réduire la pertinence de l'accompagnement au profit de la conformité du service. Sur ce point, André Chauvet pointe le risque d'une réduction de l'usage

²¹ Les résultats rapportés ici sont principalement extraits des bilans de données 2021 (source SI EVOL) établis par France compétences.

²² Note d'analyse. Observation du déploiement du référentiel de qualité de délivrance du service CEP dans 4 régions. France compétences/août 2022. Document de travail. 21 pages.

social potentiel par le bénéficiaire de ces supports, ainsi que des actes pédagogiques associés, en raison d'une confrontation des conseillers CEP aux exigences de conformité fixés par France compétences. Cette situation conduit selon l'expert à mettre les conseillers CEP « sous pression » en raison de l'importance donnée par la ligne managériale à l'émargement. Le danger est alors que le livrable soit principalement rédigé pour France compétences, plus que pour l'utilisateur.

Ces tensions entre « normalisation » et « personnalisation » du service sont effectivement clairement établies à l'échelle du vécu des professionnels, mais aussi de leurs organisations. Elles aboutissent à des stratégies qui sur le terrain s'entremêlent :

- Au niveau de chaque collaborateur, les conseillers développent des réactions différentes, guidées par leurs opinions et expériences souvent, et les plus autonomes/expérimentés se ménagent souvent des espaces de liberté dans la gestion du livrable, certains assumant même — à la marge forcément — de « perdre » parfois l'UO car la situation du bénéficiaire exigeait une posture autre que de solliciter un acte autant formel qu'une signature. Ces interstices de liberté individuelle, qui font aussi la qualité de l'accompagnement par ces professionnels, se traduisent par une forte hétérogénéité à l'heure actuelle des livrables sous l'angle de leurs contenus (synthèse détaillée argumentée, synthèse succincte peu argumentée) et de leurs modes de rédaction (synchrone, asynchrone). Mais la tendance est à la prépondérance de la « conformité » sur « l'autonomie professionnelle », d'autant que chaque organisation cherche légitimement à minimiser le risque de non-paiement.
- Ces dernières organisent ainsi leurs procédures internes de traçabilité avec une même préoccupation : optimiser le taux de signature pour réduire le taux de rupture en agissant sur plusieurs leviers (réduction du délai de rédaction, rédaction en direct, recours à la signature électronique du bénéficiaire, demande de signature en direct...). Des pratiques de « pré-remplissage » des livrables, partagés avec les conseillers et modifiés à la marge pour s'adapter aux situations (surtout parmi celles attachées à un dispositif : PTP ; Démissionnaire ; ...), ont pu être adoptées au sein de certains groupements. Ces pratiques ne sont pas isolées et contrastent par rapport à celles, a priori plus répandues tout de même, de la « page blanche » qui permet une plus grande personnalisation du contenu. De nombreux professionnels (conseillers CEP, managers de proximité) ont pointé la permanence d'une « course à la signature ».

Ces ressentis de professionnels et cette gestion de risques des structures qui les invitent à standardiser de plus en plus les documents livrés sont accentués par les modalités de CSF, principalement orientées vers des vérifications formelles, mais impuissantes à juger de la qualité des écrits. De telle sorte qu'un CSF peut être rejeté s'il y a une erreur matérielle de date de signature, mais pas si le propos du livrable est sans rapport avec la demande de la personne.

Ces risques apparaissent aujourd'hui *en devenir*²³. Les pratiques défavorables à l'individualisation restent isolées au regard des volumes, et ne sont pas encore banalisées (bien que cela puisse advenir aux premières tensions économiques sur le marché). À ce jour, ils restent assez largement contrebalancés par l'implication et le professionnalisme des conseillers, qui s'ils regrettent cette tension qui pèse sur eux au quotidien quand on les interroge, font quasi systématiquement privilégier l'intérêt du bénéficiaire sur la gestion. Ils sont en cela souvent appuyés — au moins dans le discours — par leurs organisations employeuses, membres du groupement. Et la satisfaction des bénéficiaires semble confirmer ces pratiques dominantes sur la dernière période.

²³ C'est peut-être ici un point de nuance de nos travaux par rapport à ceux d'André Chauvet. Aucun des panels mobilisés n'étant représentatifs, il s'agit pour nous d'alimenter le faisceau d'indices sur ce sujet central.

03. UN « ACCOMPAGNEMENT PERSONNALISÉ » QUI RÉPOND AUJOURD'HUI A LA MAJORITÉ DES SITUATIONS, MAIS DES UNITÉS D'ŒUVRE EN DÉCALAGE PARFOIS AVEC LES NÉCESSITÉS D'UN ACCOMPAGNEMENT INDIVIDUALISÉ

a. Un second niveau pour définir et concrétiser les projets d'évolution professionnelle

L'arrêté du 29 mars 2019 précise avec moult détails que le second niveau du CEP est un « accompagnement personnalisé » qui s'inscrit dans une démarche non prescriptive, mais pragmatique qui doit permettre au bénéficiaire « *de clarifier sa demande [...] et ses priorités en matière d'évolution professionnelle ; d'être accompagné et soutenu dans [...] son projet, d'avoir accès à une information personnalisée [...] ; d'être accompagné dans la construction du plan d'action [...], les différentes actions à conduire pour chacune de ces étapes et, le cas échéant, l'ingénierie de parcours ; d'être accompagné dans le recours aux prestations complémentaires utiles [...]* ». Cette étape se déploie — au même titre que le premier niveau — dans le respect des principes d'action du CEP (initiative de la personne, co-construction, personnalisation, itérativité...).

Le cadre du marché « CEP actifs occupés » a traduit ces attentes réglementaires dans deux unités d'œuvres « Accompagnement personnalisé », telles que :

- « L'appui à la formalisation du projet » (UO2.1) pour un délai d'exécution de 6 mois, un temps de référence moyen de 4 heures par conseiller, et facturée au prix plafond de 300 euros HT. Un livrable « Projet professionnel » est renseigné puis signé par le conseiller et le bénéficiaire du CEP, marquant ainsi la clôture du service. Sa réception par France compétences, via le SI EVOL, donne lieu à facturation après contrôle de service fait.
- « L'appui à la mise en œuvre du projet » (UO2.2), pour un délai d'exécution de 18 mois, un temps de référence moyen de 2 heures par conseiller en moyenne, et facturé au prix plafond de 150 euros HT. Cette unité d'œuvre permet au bénéficiaire de maintenir une relation avec un conseiller référent et d'être appuyé tout au long de la mise en œuvre de son plan d'action. Cette UO est conditionnée à la survenance d'un des aléas prévus au marché (refus de financement, aléa lié à l'entrée en formation, aléa lié à la personne...) dans la mise en œuvre de son projet. L'unité d'œuvre se prouve par l'envoi d'un mail d'engagement adressé par le conseiller et la réponse du bénéficiaire, et se termine par l'envoi d'un mail de clôture adressé par le conseiller au bénéficiaire.

Ce mécanisme de « double » UO cherchait à donner corps, dans le cadre du marché-cadre, à l'enjeu inhérent au CEP d'itérativité des échanges entre le bénéficiaire et son conseiller sur le temps long (à tout le moins, plus long que les 6 mois de l'UO2.1). D'un point de vue gestionnaire, ce choix permettait également un paiement à 6 mois des opérateurs, y compris dans les cas où la mise en œuvre du projet se prolongeait.

À l'instar de l'UO1, en dehors de ces éléments de cadrage, les répondants étaient invités à proposer librement des modes opératoires adaptés à l'atteinte des objectifs généraux des UO2. À l'inverse des UO0 et UO1, les propositions transmises par les candidats sont sur ces UO notablement différentes les unes des autres²⁴.

²⁴ Notons que sur ces UO, les CRT dressent seulement une image projetée, un champ des possibles, de ce que pourrait être leur intervention s'ils étaient retenus : une liste de services *potentiellement* mobilisables pour le bénéficiaire ; une autre d'outils ; des *principes* qui guideront l'action ; des *postures* qui varieront en fonction du besoin ; ... Les engagements fermes, mesurables et précisément cadencés dans le temps sont rares ; de même que les moyens qui seront précisément engagés en cas de victoire.

b. Une UO2.1 globalement bien appropriée par les professionnels, malgré certaines critiques récurrentes sur son calibrage et ses effets induits sur les pratiques des conseillers

Le principe même d'un découpage « de la formalisation du projet » dans une unité d'œuvre est bien admis dans son principe, par les gestionnaires, mais aussi la plupart des conseillers qui conçoivent le besoin de définir l'objet du contrat et du paiement. Cela n'empêche pas certaines critiques récurrentes, souvent en miroir de celles de l'UO1..

D'abord, la délimitation du périmètre des UO1 et UO2.1 s'est opérée de façon progressive, à mesure du déploiement du marché. Cependant, cette délimitation reste un enjeu de la professionnalisation des nouveaux conseillers CEP. Ce découpage est plus facilement appropriable lorsque les bénéficiaires sont déjà engagés dans des dispositifs existants (PTP, démissionnaire) : le processus est alors structuré (rassurant pour le conseiller). C'est autre chose que d'accompagner une personne en réflexion : il faut la documenter, l'étayer...

Le temps moyen *effectif* pour une UO2.1 a d'après EVOL augmenté au fil du temps. La durée de référence moyenne pour cette UO (4 h) autorise dans les cas les plus passants des marges de manœuvre non négligeable pour le travail d'accompagnement, mais elle est rapidement dépassée dans des cas plus complexes : bénéficiaires avec des attentes sur la rédaction des documents, avec un besoin de se rassurer dans leurs démarches, ou de bénéficier d'un soutien plus marqué qu'à l'accoutumée.

Mais là où le marché avait pensé la référence horaire moyenne comme un indicateur pour peser le prix de l'UO, beaucoup de conseillers l'appréhendent comme une cible de temps vers laquelle tendre. Dès lors, les situations non souhaitées à l'origine par France compétences se multiplient :

- des conseillers qui craignent, lorsqu'ils assurent le service en 1 h/1 h 30, car c'est justement le besoin de la personne (ex. : en cas d'urgence par exemple au regard des calendriers de commission ATPPro) de ne pas passer le CSF ou d'être interrogés sur la qualité des actes sur cette seule dimension horaire ;
- un delta trop important entre la référence horaire (4 heures) et le délai d'exécution (fixé à 6 mois) qui ne permet pas un engagement suffisamment rythmé pour certains profils moins autonomes dans leur démarche, plus sujets à la rupture d'accompagnement ;
- Et bien entendu, des conseillers qui considèrent le temps moyen de référence comme un « plafond » à ne pas dépasser et/ou à partir duquel leur action n'est plus financée (sans considérer les effets de compensations avec des bénéficiaires plus autonomes).

C'est principalement cette dernière situation qui inquiète les gestionnaires au sein des groupements, garants de l'équilibre économique de la prestation objet du marché (ce qui les invite d'un côté à réguler les temps passés par les conseillers sur un même accompagnement), mais aussi de sa qualité contractuelle (ce qui au contraire les oblige à permettre des accompagnements plus longs dès que nécessaire, comme l'exige l'approche « forfaitaire » qu'ils ont pour leur part bien identifiée généralement). Pour résoudre cette équation, plusieurs groupements ont opté, face au dépassement de la référence horaire, pour un « laxisme raisonné » (sic) : les conseillers ont pour consigne générale de ne pas dépasser le temps de référence de chaque UO, mais ils ne sont pas réprimandés s'ils y passent plus de temps. En contrepartie toutefois, certaines organisations ont cherché à rationaliser les démarches d'accompagnement : des parcours « prédéfinis » sont par exemple parfois diffusés aux conseillers (ex. : pour l'UO2.1 en cas de dispositif démissionnaire => nombre moyen de rendez-vous préétablis, liste type des partenaires à rencontrer, etc.).

c. Un principe du livrable bénéficiaire accepté, aux modalités d'usage variées, mais dont la fonction administrative est jugée excessive

Pour cette UO2.1, le pari d'aligner la preuve du service fait sur le « livrable bénéficiaire » fait plus facilement consensus auprès des professionnels. Mais malgré cela, dans la lignée des constats d'André Chauvet²⁵, des tensions notables sont à souligner spécifiquement pour cette UO2.1 (au surplus de celles précisées plus haut pour l'UO1) entre ces exigences de nature différente :

- Des livrables qui remplissent diverses fonctions (co-rédaction, fournir de l'information, fixer des points de repère pour la personne, fournir des éléments objectifs...) et qui s'adressent à plusieurs destinataires (le bénéficiaire, le contrôleur, les partenaires, France compétences) ;
- Par conséquent, des pratiques d'écriture variées selon les finalités assignées aux livrables : d'un côté une rédaction « en temps réel » qui aboutit à un document de type « compte-rendu » pour validation ; de l'autre, une rédaction « différée », nécessitant l'aménagement d'un temps dédié post-entretien et qui débouche sur la production d'un document de type « synthèse détaillée » ;
- Des difficultés de rédaction exprimées par certains conseillers en raison du décalage entre l'ordre des sujets à renseigner (logique linéaire) et le déroulement des accompagnements (logique itérative) ;
- Un livrable « Projet professionnel » dont la rédaction est facilitée par l'incrémentation de tout ou partie du contenu du précédent livrable « état des lieux » ;
- Un risque de normalisation de la rédaction en raison d'une focalisation parfois excessive sur la conformité des livrables au lieu de leur usage potentiel pour le bénéficiaire lui-même lors du CSF. Toutefois, une vigilance affirmée par certains managers de prévenir la standardisation des contenus et du travail d'écriture dans un souci de préserver la motivation des conseillers CEP
- Une « course » à la signature des livrables qui occupe une importance parfois démesurée dans le travail des conseillers CEP, caractérisée par de nombreuses relances pour éviter des retards trop importants ou pour limiter les pertes.

d. Une unité d'œuvre « Appui à la mise en œuvre du projet » (UO.2.2) trop complexe et trop peu pertinente au regard des situations rencontrées

Cette unité d'œuvre est marquée par un faible taux d'ouverture et par un niveau de réfections élevé lors des contrôles de conformité, générant une insécurité financière pour les groupements (effet désincitatif auprès des conseillers et les lignes de management).

Le caractère peu opérant des conditions d'ouverture (et de clôture) de cette unité d'œuvre est unanimement critiqué. Du point de vue des professionnels, elles ne correspondent pas aux besoins des bénéficiaires sortants d'UO2.1 et sa mise en œuvre se révèle complexe en raison des exigences administratives (mail d'engagement, mail de clôture, validation administrative) attachées à l'unité d'œuvre, souvent inadaptées : trop lourd en gestion pour des interactions souvent brèves ; trop formel vis-à-vis d'un bénéficiaire que l'on a accompagné souvent plusieurs mois ; ...

e. De manière transverse aux UO2, une centralisation de ressources dématérialisées pertinentes

Les conseillers CEP ont à leur disposition de nombreuses ressources dématérialisées, souvent créées et actualisées par les équipes du mandataire (financées sur l'UO4). Parmi celles-ci : annuaire et carte, covid procédures, dispositifs et ressources, kit communication, kit intégration, outils (« sitothèque », guide repère, fondamentaux pédagogiques), procédures et guides (délivrance des UO), modes d'emploi SI... Les conseillers en soulignent la qualité, même si beaucoup s'y perdent parfois tant il y en a.

²⁵ Note d'analyse. Observation du déploiement du référentiel de qualité de délivrance du service CEP dans 4 régions. France compétences/août 2022. Document de travail. 21 pages.

VI. Jusque-là, un marché qui a favorisé au sein de tous les groupements un pilotage ambitieux et de multiples projets en faveur de la qualité du service

Les principaux enseignements de ce que vous lirez dans ce chapitre, en synthèse :

1. Le choix initial d'une approche « globale » et d'un financement dédié de la « qualité du service » via l'UO₄ a été à la source d'un service de qualité, homogène sur l'ensemble du territoire national, tant en ce qu'il a structuré les processus internes de contrôle qualité des groupements, que parce qu'il a permis d'amorcer une multitude de projets externes en matière de communication, de partenariats... Toutefois coûteux, ce choix justifierait un suivi plus objectif des fonds engagés.
2. La compétence des conseillers s'est trouvée tout au long du marché au cœur des enjeux de qualité. Les pratiques de professionnalisation – parfois de recrutement – ont fait l'objet d'une attention (excessive au regard des résultats de satisfaction ?) de la part de France compétences sur les opérateurs ? Cet engagement a in fine abouti à des investissements importants de la part des groupements en ingénierie pédagogique interne à destination des conseillers, et de plus en plus de leurs managers : les formations et outils dédiés sont pléthoriques, prennent une multitude de formes et sont jugés de grande qualité. La réalité d'usage de ces actions néanmoins – bien que certaine et de grande ampleur - ne peut toutefois s'objectiver précisément. L'accès de chaque conseiller aux actions de professionnalisation reste fonction des organisations du travail et de la capacité / volonté de l'employeur à libérer les temps nécessaires au détriment de la production du service financé.
3. L'accessibilité est le sujet majeur sur lequel les inconnues étaient les plus nombreuses. C'est aussi celui qui suppose les investissements – donc les risques – les plus importants pour les opérateurs bien que l'UO₄ en prenne les coûts en charge pendant le marché. Si la situation actuelle est au niveau macro très satisfaisante déjà, certains opérateurs sont restés sur des stratégies de maillage territorial a minima, qui se sont avérées avec le temps les moins propices à susciter le recours. La présence de site physique à moins de 30km, mais aussi des horaires élargis aux endroits idoines (mais pas généralisés) et une gestion efficace de la planification de l'activité pour les conseillers sont autant de déterminants qui « rapprochent » le CEP des bénéficiaires. Le pilotage resserré de France compétences en 2022 a des effets immédiats au sein des groupements au sein desquels le suivi devient de plus en plus fin, permettant une réactivité en constante amélioration pour ajuster la présence de l'offre aux évolutions de la demande, bassin par bassin.

01. UNE LOGIQUE DE QUALITE GLOBALE MISE AU COEUR DU MARCHE CEP, FORTEMENT FINANCEE, ET QUI S'EST NATURELLEMENT GREFFEE AUX ORGANISATIONS DES OPERATEURS

a. Un cadre national qui ne définit pas la « qualité » du service

D'un point de vue macro, la « qualité » du nouveau mécanisme de déploiement du CEP n'est abordée en 2018 que sous l'angle de la volumétrie de recours. Ni les débats parlementaires, ni les textes ne font état d'enjeux qualitatifs particuliers pour l'intérêt général (qui relèvent de l'implicite et sont donc sujets à interprétation) : faciliter les reconversions ? orienter les bénéficiaires vers les métiers en tension (logique adéquationniste) ? renforcer l'accès individuel à la formation professionnelle ? offrir un accompagnement pour favoriser la montée en charge du CPF ? ...

Afin d'assurer un service de qualité, les opérateurs du conseil en évolution professionnelle s'engagent toutefois à respecter (cahier des charges du CEP) trois piliers fondamentaux qui sont autant d'indices de la qualité du service rendu au bénéficiaire :

- « La personnalisation de l'offre de services » ;
- « La co-construction du projet » ;
- « Les coopérations au service de l'ingénierie de parcours ».

Cette approche est dans la lignée des principes cherchant à mettre « l'individu au centre » qui ont été affichés tout au long du processus de réforme (et avant celle-ci, celle de 2014).

b. Lors de la conception des marchés, le parti-pris de défendre *une approche globale* de la qualité de service, intégrant les actes à destination directe du bénéficiaire mais aussi l'ensemble des dépenses connexes (professionnalisation, accessibilité ; communication ; ...)

Les équipes de France compétences ont pu s'appuyer début 2029 sur les groupes de travail multipartites mis en place par la DGEFP en vue de la rédaction du nouveau cahier des charges (arrêté) pour retenir une doctrine : l'enjeu Qualité devra consister pour les opérateurs à maintenir sur toute la durée du marché l'intégralité des principes de délivrance du CEP (rappelés ci-devant) et garantir un accueil sur-mesure quelle que soit la multitude des situations dans lesquelles il peut être mobilisé (approche universelle - publics/situations).

Ce choix implicite s'est traduit très concrètement dans le marché par deux mécanismes – forts et originaux²⁶ :

- Installer une *prime qualité* sur les UO1 et UO2 pour valoriser la qualité et l'utilité des prestations servies directement au bénéficiaire²⁷ ;
- Financer une *UO4 dédiée aux « moyens » et du « pilotage »* (une autre hypothèse aurait été de considérer que ces coûts n'étaient qu'accessoires aux actions de « face-à-face » bénéficiaire, et déjà intégrés aux

²⁶ Auxquels une UO3 « Initialisation du service » pourrait être associée, bien que sa durée soit limitée au 2 premiers mois de réalisation, pour permettre de financer les investissements initiaux nécessaires aux opérateurs pour s'installer.

²⁷ Le CCAP prévoit ainsi que « *semestriellement, une prime correspondant à 10% du montant en euros HT facturé (sur la base des factures validées par France compétences ou un tiers habilité) sur la période pour l'unité d'œuvre 2.1 dès lors que 80% des bénéficiaires répondants (sur un échantillon représentatif) estiment que le service rendu a été utile et de qualité (indice calculé sur la base des questionnaires adressés aux bénéficiaires à la clôture de l'UO et renseignés par les bénéficiaires).* ». Si la formulation est identique pour l'UO2.2, on soulignera pour l'UO1 l'absence de la mention « *sur un échantillon représentatif* ».

UO bénéficiaires). Ce faisant, France compétences a décorrélé dans son marché la capacité de l'opérateur à investir dans la Qualité, de ses performances en termes de nombre d'entrées. Conséquences : qu'un opérateur assure (indice) 100 ou (indice) 10 entrées, tous deux sont censés en proportion disposer de moyens pour garantir un niveau de Qualité élevé – et uniforme sur tout le territoire - à chaque bénéficiaire qui se présente. C'est aussi un enjeu d'égalité de traitement des citoyens qui est défendu ici.

Les répondants ont dans leur CRT défendu avec vigueur leurs engagements Qualité. Tant le manque de visibilité sur la nature et la profondeur du service, que le cadre de réponse imposé par FC, n'ont toutefois pas permis de dépasser l'écueil d'engagements restés au niveau des principes et des intentions. Au mieux, des plannings indicatifs sur N+1 (2020) sont présentés. La crise sanitaire les a généralement mis à mal.

c. Une prime qualité aux effets encore mineurs

D'abord, le montant raisonnable de la prime qualité (10% des UO bénéficiaire) ne la positionne jamais comme un critère déterminant de l'engagement des opérateurs : ils candidateraient au marché même sans. Elle est toutefois un « bonus » appréciable, notamment pour les gestionnaires de structures co-/sous-traitantes qui sont principalement payés sur la base des UO bénéficiaires.

Mais moins que son montant, ce sont surtout les considérations relatives à ses modalités de calcul qui limitent l'effet levier qu'elle poursuit. D'abord, nombreux sont les conseillers qui en bout de chaîne ne les connaissent pas et/ou ne sont pas même informés que leur structure en a bénéficié. Cette absence d'information par conséquent n'a aucun effet incitatif direct sur les conseillers concernés. Ce sont souvent les responsables Qualité / managers qui détiennent ces informations et les font appliquer indirectement par les conseillers. Ensuite, une partie de ceux dans la confiance estiment que la prime assimile injustement qualité et satisfaction du bénéficiaire, qui n'en ai qu'une des composantes et questionnement parfois la représentativité des réponses.

Toutefois, elle reste chez certains opérateurs un instrument de valorisation du travail collectivement réalisé par les conseillers et objective symboliquement la satisfaction des attentes des bénéficiaires et du commanditaire vis-à-vis de leur travail. Elle est aussi un outil dans le pilotage Qualité au sein des groupement, pour suivre et s'interroger collectivement sur les baisses de qualité lorsque les primes ne sont pas déclenchées.

Pour le commanditaire également cette prime n'a pas encore trouvé son régime de croisière. Les calculs de l'éligibilité à la prime demandent chaque semestre des vérifications manuelles chronophages. De même, la gestion de l'envoi de ces enquêtes a été complexe à gérer.

d. A l'inverse, des UO d'investissement (UO₃ et UO₄) qui ont sans aucun doute permis l'installation même du service, avant de jouer un rôle plus durable dans son amélioration continue

Ces UO d'investissement se sont révélées indispensables au lancement du service. Dans les premiers mois les UO bénéficiaires n'étaient que peu délivrées (le temps que le service s'installe puis monte en charge ... avant d'être percuté par la crise sanitaire) privant les opérateurs de ces ressources financières. Sans les ressources sacrifiées des UO₃ puis UO₄, les investissements indispensables à la mise en œuvre du service n'auraient pu être réalisés, en tout cas si vite : soit que les opérateurs n'aient pas été en mesure de mobiliser la trésorerie nécessaire ; soit qu'ils aient été repoussés par le risque que ces dépenses auraient fait peser sur leur structure. Cela pose toutefois la question du « retour sur investissement » de ces fonds publics, et donc de la durée du marché (4 ans), et ce alors que certains groupements estiment cette durée trop courte dans un contexte dégradé par le Covid.

En l'absence de tout repère, l'UO₄ a également permis aux groupements de supporter la dimension « expérimentale » de la mise en place du service. En effet, beaucoup des réalisations et investissements réalisés n'avaient jamais eu d'équivalent auparavant : ces UO ont rassurés les opérateurs qui se savaient financés, même si leurs tentatives n'aboutissaient pas. Par là même, et avec l'assentiment de France

compétences, elles ont aussi été un palliatif aux calibrages erronés des « candidats » dans leur CRT : au niveau des coûts SI, de la nécessité de fonction support (en plus de la communication, qui avait généralement été bien anticipée), et surtout des besoins RH très souvent sous-évalués (réorganisation interne, recrutement et professionnalisation).

Enfin, tout au long du marché, elles ont indéniablement accompagné la montée en qualité du service. Les fonds de l'UO₄ permettent de financer : du management qualité, du contrôle qualité, de la communication, le temps nécessaire aux partenariats, du pilotage interne au groupement, ... Elle sécurise l'action « qualitative » du groupement, qui maintient un investissement en la matière - sous la pression de France compétences, d'ailleurs légitimé par le fait justement de financer - sans crainte de ne pas obtenir de retour sur investissement en cas de faibles volumétries d'entrées. Sans ces UO, il est hautement probable que la « qualité » ait été appropriée par les opérateurs avec des ambitions minorées par rapport à l'existant, et ait constitué en certains points une variable d'ajustement économique.

e. Un suivi trimestriel plutôt souple et un CSF de l'UO₄ fondé sur des éléments essentiellement déclaratifs, pour des sommes qui représentent entre 40 et 30% des paiements aux opérateurs.

Les comités trimestriels constituent des moments charnières dans la discussion entre FC et les opérateurs en matière de suivi des projets Qualité/Recours. Elles sont longuement préparées par les directeurs de projets en région (qui collectent les informations nécessaires auprès des autres membres s'ils sont en groupement) et remettent un support écrit qu'ils doivent fournir et déposer sur EVOL pour la traçabilité.

Ces réunions trimestrielles constituent le CSF de l'UO₄. Elles permettent une revue exhaustive des projets engagés en cours et un échange qualitatif permettant d'exposer l'état d'avancement, les difficultés et les succès. Une échelle « météorologique » (parfois gentiment moquée par les opérateurs, voire par FC) sert d'indicateurs visuels. Les interrogations de France compétences y sont précises et challengeantes, le contradictoire de l'opérateur y est permis. Les opérateurs s'engagent sur des points à prioriser pour le trimestre à venir, France compétences accorde ponctuellement des dérogations si elles sont documentées. Un dialogue de gestion véritable en somme (ce qui ne signifie pas une entente cordiale systématique entre les interlocuteurs, ces discussions pouvant être houleuses à l'occasion).

Comparativement, ce CSF « déclaratif » crée une dichotomie avec celui des UO bénéficiaire dans l'intensité du contrôle de l'usage des fonds. Pourtant, les montants sont importants : de 40 à 30% de l'ensemble des sommes versées aux opérateurs (loin de 20% fixés initialement comme prix plafond). Sur l'ensemble du marché, aucune réfaction sur ces UO n'est relevée par la mission, en grande partie faute pour France compétences de pouvoir objectiver le manquement de l'opérateur (y compris malgré des audits – encore à roder - qui pâtissent d'un référentiel stable en mesure d'objectiver d'éventuels manquements).

f. Au final, des processus convaincants de contrôle de la Qualité ont été mis en place par les groupements (selon des mécanismes variables en fonction des modèles organisationnels déjà en place)

Les opérateurs retenus pouvaient témoigner dès leur CRT d'une longue tradition de management de la qualité : ces activités étaient au cœur de leur objet social bien avant que le marché CEP n'existe. C'est d'ailleurs une des raisons de leur sélection.

Plusieurs processus Qualité existaient donc auparavant chez la plupart des membres de groupements (moins développés/structurés tout de même chez les co-/sous-traitants aux équipes réduites ou dont l'activité d'accompagnement individuel n'était que résiduelle avant le marché). Ces procédures (en particulier celles du mandataire) ont généralement servi d'exemples lors de l'installation de celles déployées spécifiquement pour le marché. Des ajustements ont été nécessaires pour a minima intégrer l'ensemble des exigences de reporting adaptées au CEP sur les UO bénéficiaire ... mais aussi sur des volets moins habituels pour la plupart (communication, partenariats, ...).

Les mandataires de groupement ont eu au surplus à les déployer à plus grande échelle dans un univers fragmenté et en dehors de lien hiérarchique. La conduite du changement a été facilitée toutefois : cette « culture » Qualité préexistait déjà auparavant au sein des équipes : les exigences de France compétences – bien que souvent jugées très approfondies par rapport aux pratiques traditionnelles des acheteurs publics en la matière – n’ont pas été une révolution dans leur principe pour les organismes. A l’inverse parfois de la charge qu’ils ont représentée, notamment sur les structures co-/sous-traitantes moins aguerries sur ce volet qui ont dû s’organiser pour dorénavant y répondre sous l’impulsion du mandataire.

Au final, ces moyens supplémentaires sont venus au soutien d’une multitude de processus, outils et projets poursuivant une meilleure qualité de service, et ce à tous les niveaux des groupements :

- Déjà, tous les *directeurs de projet* doivent garantir la qualité d’ensemble de l’activité CEP. C’est une constante dans leurs (nombreuses) attributions quel que soit le groupement. Si tous pilotent les indicateurs de conformité de base ... d’autres vont plus loin et surveillent la bonne disponibilité des créneaux, le suivi administratif des dossiers, la durée des parcours, les taux de transformation, la réalisation des actions de promotions infrarégionales, ... Il s’agit généralement d’un suivi sur tableau de bord.
- Du fait de leur lourde charge de travail, les équipes au niveau « régional », portée par le mandataire, sont souvent dotées de « *manager qualité* » / « *réfèrent qualité* ». Son rôle est généralement de faciliter, mais aussi de contrôler²⁸, la qualité des contenus et des actes métiers des professionnels, la plupart du temps par un surcontrôle des dossiers, dans des cas plus rares par des méthodes de « shadowing » / « filature »²⁹ ou de « l’appel mystère ».
- Au niveau des sites, les *managers* doivent s’assurer de la conformité des livrables. De plus en plus, ils sont invités à s’intéresser à la qualité des actes métiers (cf. ci-après). Les sites importants désignent parfois à leur niveau, en complément du niveau régional avec lequel il s’articule, un réfèrent qualité CEP.
- Pour les opérateurs intervenant sur plusieurs régions, certains sujets d’*outillage qualité* – voire certains projets même – sont renvoyés à une échelle interrégionale (ex : contrôle automatique via les SI ; ...)

France compétences a engagé un travail d’identification de tous ces processus et de leurs détails particuliers au sein de chaque groupement.

Il est difficile de caractériser précisément les effets sur la qualité de ces pratiques. D’une part, il est certain, sur les UO bénéficiaire, que la conformité gagne du terrain, en témoigne les réductions des réfections. D’autre part, la qualité des accompagnements est attestée par les taux de satisfaction très importants remontés à chaque collecte en ce sens auprès des bénéficiaires.

On observe enfin que les sujets de « moyens et de pilotage » de la qualité se conçoivent et s’organisent à plusieurs échelles chez les opérateurs : inter-régionale (pour ceux ayant décroché plusieurs lots) / régionale / départementale / interdépartementale ou encore parfois jusqu’au niveau des bassins ou ville ... Sur plusieurs de ces sujets, les groupements sont encore en apprentissage sur les niveaux de portage les plus efficaces.

²⁸ Dans certains groupements, ces fonctions sont nettement différenciées : le « réfèrent qualité » est en charge de l’animation Qualité, quand des « auditeurs internes » sont chargés du contrôle.

²⁹ Cette méthode consiste à devenir « l’ombre » de quelqu’un durant une période déterminée afin d’observer son comportement et ses interactions avec le bénéficiaire dans son environnement naturel.

02. LE RECRUTEMENT ET LA PROFESSIONNALISATION DES CONSEILLERS, AU CŒUR DES ENJEUX DE QUALITÉ ... ET D'UNE JUSTE AUTONOMIE DES PRESTATAIRES PAR RAPPORT AU COMMANDITAIRE

a. La compétence des conseillers, conditions sine qua non de la qualité du service pour le Législateur et l'administration centrale

Si la loi ne le mentionne pas explicitement (ce n'est pas son rôle), les débats parlementaires avaient – les rares fois où les modalités de réalisation du futur CEP ont été abordées – souligné l'importance de la compétence des conseillers, notamment dans le face-à-face avec le bénéficiaire. Les retours d'expérience du CEP version 2014³⁰ avaient déjà fortement mis ce point au centre des préoccupations de la DGEFP et des professionnels lors de la concertation préalable à l'écriture du cahier des charges « renouvelé » en 2018. Ce dernier indique ainsi que « *tous les opérateurs de conseil en évolution professionnelle s'engagent à conduire des actions de professionnalisation et de développement des compétences de leurs personnels par l'intermédiaire de leurs moyens internes au regard du présent cahier des charges. [...]* » (Cahier des charges du CEP).

Les travaux du CNEFOP en 2018 indiquaient déjà que les dynamiques de professionnalisation des opérateurs du CEP avaient été centrales dans leur stratégie de déploiement. Une place importante avait été faite aux échanges de pratiques, ce qui était alors perçu comme révélateur du besoin de tisser des liens entre réseaux et d'accompagner l'évolution du métier de conseiller.

b. Un CCTP qui s'appuie sur le référentiel de compétences AFPA et explicite des engagements fermes du répondant en matière de professionnalisation, mais aussi de recrutement.

Sans surprise donc, France compétences a accordé une place centrale aux « compétences » des professionnels et à leurs « registres d'actions », faisant du référentiel de compétences AFPA³¹ (qui était joint au CCTP) le socle de référence des profils attendus dans le cadre du marché-cadre. Pour déterminer les profils des conseillers, ce référentiel de compétences est un cadre impératif pour le répondant, qui en outre « *s'engage à conduire des actions de professionnalisation et de développement des compétences de son personnel, en référence à ce rapport* »³². Sur ce point, le CCTP ne laisse aucune latitude aux répondants, si ce n'est sur la possibilité laissée ouverte de participer à des actions de professionnalisation croisées avec d'autres opérateurs CEP sur le territoire.

L'exigence de France compétences s'étend également au recrutement, puisque des critères explicites sont fixés pour identifier les profils admis, sur la base de certification et/ou d'expérience du candidat. À l'origine, le marché ne prévoit aucune dérogation possible en fonction des situations locales de l'emploi.

L'UO₄ prévoit dès l'origine la prise en charge du « plan de professionnalisation » dans son périmètre, à l'inverse des modes de recrutement qui y sont absents.

³⁰ Travaux du CNEFOP ; travaux collaboratifs DGEFP/ CNEFOP/ opérateurs et/ou du groupe quadripartite ; évaluation du CEREQ et du CIREL ; ...

³¹ AFPA pour la DGEFP et le CNEFOP, analyse des compétences mises en œuvre dans le cadre du CEP, 2018 : celui-ci prévoit 17 compétences métiers ; des compétences transverses et décrit trois « registres d'actions » permettant de les déployer en situation professionnelle.

³² CCTP du marché cadre

c. Des CRT qui limitaient trop souvent leurs engagements aux pratiques déjà en place, sans percevoir suffisamment la nécessité d'accompagner les changements de paradigme et d'échelle pour les équipes dans la réalisation du nouveau service CEP

Comme repère pour l'action, les CRT ont souvent pris le parti de se réapproprier le référentiel AFPA au regard de leurs pratiques et de leurs expériences (parfois acquises d'ailleurs dans le cadre de démarche expérimentale sur le CEP avec les Fongecif).

Pour s'assurer de la disponibilité de ces compétences au sein des groupements, les CRT ont généralement anticipé **des politiques de recrutement** à la fois en « interne » et à « l'externe ». Dans les grandes lignes : priorité recrutement en interne - au sein des viviers de personnels déjà présents au sein des membres du groupement – pour assurer la mise en place du service à court terme (au 1^{er} janvier 2020) et accompagner les premières étapes de montée en charge ; puis assez vite un élargissement à une stratégie de recrutement externe pour atteindre en quelques mois (généralement 4 ou 5) les engagements pris pour assurer l'intégralité du service. Dans ce schéma d'ensemble, des subtilités existent d'un CRT à l'autre : des recrutements internes d'abord à temps partiel pour certains groupements ; un engagement à donner priorité aux anciens salariés des Fongecif pour d'autres ; une priorisation des recrutements sur les « chargés d'information » à court terme ; ... D'un point de vue opérationnel, sur le déroulement concret des recrutements, certains fixent des principes généraux de recrutement (transparence, neutralité ...) quand d'autres décrivent un processus cadencé et opérationnel. Chacun ici présente ses modalités habituelles de recrutement, sans être - faute de repère - en mesure de les adapter aux spécificités du CEP : notamment, aucun CRT n'anticipe de difficulté de recrutement dans les zones les moins dynamiques d'emploi ; aucun ne fait état de difficultés à venir du fait de la saisonnalité de l'activité. Aucun CRT n'envisage non plus explicitement le recours à de la sous-traitance auprès d'indépendants, pratiques pourtant usuelles.

Les actions de professionnalisation sur lesquelles s'engagent par la suite les répondants sont globalement similaires : parcours d'intégration ; formations continues ; fonction « veille » ; encadrement managérial. Certains répondants misent sur leur seule organisation interne, quand d'autres posent dès le CRT l'enjeu d'un travail interopérateurs CEP sur la professionnalisation au niveau local, qui se traduirait par un réseau identifié de personnes-ressources et la mise en place d'outils collaboratifs. D'autres intègrent dès le CRT l'enjeu d'un encadrement sensibilisé à la gestion des risques psychosociaux.

Au final, les CRT sont allés souvent plus loin que le cadrage initial de France compétences. Ils ont cherché — dans un formalisme imposé et contraignant en nombre de pages — à proposer chacun une vision fine du rôle du conseiller CEP et des mécanismes de gestion de ses compétences. Mais à l'heure de la mise en œuvre, le pilotage national s'est voulu extrêmement resserré sur un sujet qui conditionne directement la qualité de service, et les hypothèses de professionnalisation alors posées se sont révélées sous-dimensionnées.

d. Un pilotage quotidien particulièrement resserré de FC sur ces enjeux

Pour opérationnaliser et cadencer dans le temps les engagements généraux pris par les candidats dans les CRT, chaque mandataire doit en début d'année renseigner dans Evol un plan d'action prévisionnel dans le domaine RH, intégrant des actions prévisionnelles tant sur le volet recrutement que sur le volet développement des compétences. En matière de recrutement, chaque nouveau candidat au poste de conseiller doit faire l'objet d'une validation formelle de la part de France compétences (à partir d'EVOL). Un suivi des plans de professionnalisation est réalisé chaque trimestre avec France compétences. Depuis 2021, pour mieux percevoir la vision stratégique de ces actions, « une note stratégique » sur les enjeux de développement des compétences au sein du groupement doit également être remise par l'organisme.

Parallèlement, FC a cherché à outiller cette activité. Le « référentiel de la qualité de délivrance du service » est le fruit d'un travail collectif amorcé très tôt au cours du marché. Les opérateurs doivent désormais s'y référer pour professionnaliser les conseillers, notamment quant à la « posture » d'accompagnement.

Cette proximité engage des moyens humains importants et continus du côté des équipes de France compétences.

e. Au sein des groupements, des investissements notables pour outiller la professionnalisation « en continu » les conseillers

Dans l'ensemble des groupements, la professionnalisation occupe une place centrale. Elle vise partout l'adaptation, l'actualisation et le développement des connaissances et des compétences des conseillers CEP et, dans une moindre mesure, des managers de proximité. Deux grandes séquences sont repérables :

- *Le plan d'intégration* qui vise en priorité à optimiser l'adaptation au poste de travail ; faciliter l'appropriation de la logique de service et du cadre déontologique du métier CEP ; fournir des repères pour se situer dans son environnement professionnel. Les managers de proximité / d'équipe assure l'intégration au sein de chaque organisation. Les modalités d'intégration sont fortement diversifiées : tutorat, possibilité d'action de formation en situation de travail (AFEST), participation à des réunions d'information, rencontre et/ou périodes de découvertes (de 1 à 3 jours). L'intégration dure en moyenne 3-4 mois et vise l'acquisition d'un socle pédagogique obligatoire, ainsi que la maîtrise des outils nécessaires à la délivrance du service.
- *Le plan de professionnalisation* qui comprend de nombreux modules thématiques régulièrement mis à jour. De manière transverse, les registres de formation suivants se retrouvent dans tous les plans de professionnalisation :
 - la maîtrise des exigences du marché CEP³³; les dispositifs / outils / connaissances / partenaires³⁴;
 - la maîtrise des gestes Métiers dans l'accompagnement des publics³⁵;
 - l'acquisition de compétences transverses³⁶;
 - la mobilisation des outils et des ressources (internes)³⁷ ;
 - l'environnement économique territorial³⁸;

Il repose sur des modalités d'intervention principalement en distanciel, selon des formats variés (synchrone / asynchrone) et des durées généralement très courtes (1h-3h).

En complément, les opérateurs développent des échanges de pratiques entre pairs. Ces rencontres sont l'occasion d'aborder collectivement les procédures qui encadrent les pratiques d'accompagnement : usage du système d'information, procédures, rédaction des livrables, dispositifs, passage UO1 vers UO2.1, retours d'expérience à partir des livrables présentés par les conseillers, postures adaptées en fonction des différents cas d'usage, spécificités de l'accompagnement à distance, ...

Ces plans d'intégration et de professionnalisation apparaissent également personnalisés. En concertation avec leur manager direct, les conseillers choisissent celles qui leur apparaissent les plus utiles pour développer leurs pratiques. Une logique « à la carte » semble prévaloir. Néanmoins, le mandataire — s'il ne peut rien imposer — peut inciter les co-traitants à promouvoir auprès de leurs conseillers telles ou telles thématiques de professionnalisation (ex. : rédaction des livrables, appréhension des risques psychosociaux, connaissance des acteurs médico-sociaux...). Il met d'ailleurs la majeure partie des ressources de professionnalisation à disposition des membres du groupement, qui y trouvent une satisfaction importante, tant sur la pertinence que la qualité des contenus.

L'actualisation des connaissances et des compétences fait partie intégrante du métier de CEP et les conseillers rencontrés, sauf anecdote isolée, ont attesté de leur sentiment d'être bien encadrés sur ce volet

³³ Ex. : formations sur la délivrance de l'UO.2.1 ; de l'UO2.2 ; les fondamentaux de la création d'entreprise ; le CEP face aux risques psychosociaux, rédaction des livrables...

³⁴ Ex. : webinaires sur le dispositif PTP, Démissionnaire, CPF, module « Le handicap et le travail », « L'offre de service Agefiph », « Droit du travail », « Présentation du Bilan de compétences »...

³⁵ Ex. : formations sur comment intégrer les méthodes de coaching dans sa pratique d'accompagnement ; appliquer l'analyse partagée de situation dans les métiers de l'accompagnement et du conseil ; déployer l'approche agile dans les pratiques d'accompagnement ; s'outiller pour accompagner les publics en difficulté numérique ...

³⁶ Ex. : connaissance actualisée des mesures, dispositifs et financements de la formation pour les salariés, ...

³⁷ Ex. : prise en main de la Moove Box ; de la CEP Academy...

³⁸ Ex. : webinar organisé par des OPCO ; ...

et estiment disposer des compétences principales du référentiel AFPA (écoute active, conduite d'entretien, synthèse d'information, mise en relation, compréhension de l'environnement...)³⁹. Les échanges de pratiques – parfois précédés d'une journée d'analyse de pratiques par un intervenant externe (la profondeur de service) - sont fortement appréciés par les conseillers. Cependant, il n'est pas rare que ces réunions se confinent à l'échelle d'une même organisation, voir à un niveau local, ce qui limite les opportunités d'échange à un niveau plus régional, ce qui peut être regretté dans certains cas. Autre point de nuance, contrairement à un affichage fréquent de la part des équipes gestionnaires (au niveau mandataire ou des co-/sous-traitant), tous les conseillers n'ont pas nécessairement suivi de parcours d'intégration ou été formés spécifiquement au CEP lors de leur prise de fonction en interne.

f. Un management de proximité en appui des pratiques d'accompagnement, des exigences de performance relativement disparates

L'organisation managériale a aussi pour fonction d'encadrer les pratiques et les compétences des conseillers dans tous les groupements. Ce qui pose la question de leur profil (point également souligné par André Chauvet⁴⁰). Si beaucoup d'entre eux sont désignés dans les équipes des « référents CEP », experts et support pour l'ensemble des conseillers déployés sur le territoire ; d'autres proposent des profils plus « gestionnaires », sans expérience spécifique sur le métier d'accompagnement.

Il est intéressant de noter à cette occasion que, dans la période récente (2022), certains groupements ont mis en place des instances régulières (ex : des réunions Accès / délivrance du service, à raison de 4 par an avec les référents CEP ; ...) pour que les managers disposent d'un espace sacralisé permettant d'échanger sur le « Métier », là où la gestion / le suivi du marché prend traditionnellement le pas des autres réunions périodiques.

g. Une équation « traditionnelle » entre temps de production et temps de formation qui trouvent des réponses différentes en fonction des organisations du travail mises en place par les employeurs du groupement

Les exigences de performance du service s'expriment de façon différenciée selon les organisations et les groupements. Partout l'optimisation des temps pour éviter les plages vacantes est recherchée, mais cette pression connaît des intensités différentes en fonction des exigences de productivité propre à chaque structure. Les taux de transformation sont ici une question centrale et un indicateur de l'activité des conseillers suivi mensuellement ; quand ils ne sont là-bas pas un sujet abordé au niveau des conseillers (seulement au niveau du reporting collectif). Ces variations influent sur les temps disponibles pour la professionnalisation.

D'autant que la fonction de CEP s'exerce majoritairement à temps partiel pour les conseillers, en complément d'autres activités de conseil ou d'accompagnement (bilan de compétences, création d'entreprise, validation des acquis de l'expérience, recrutement...). La répartition du temps de travail fluctue en fonction des évolutions de contexte et induit en retour une gestion stratégique des plannings. En outre, des conseillers peuvent occuper des fonctions de « référents » thématiques pour le groupement, ce qui pèse encore dans les temps disponibles à la professionnalisation.

³⁹ Eléments déclaratifs recueillis auprès d'un panel non-représentatif, constitué de conseillers désignés par le groupement lui-même.

⁴⁰ Note d'analyse. Observation du déploiement du référentiel de qualité de délivrance du service CEP dans 4 régions. France compétences/août 2022. Document de travail. 21 pages.

h. Des thèmes qui cristallisent le débat sur les limites de l'intervention de France compétence dans le fonctionnement interne des structures privées

France compétences est à la fois responsable du marché-cadre, en charge du déploiement du CEP sur le territoire et régulateur national de l'ensemble de la formation professionnelle. Soit trois raisons de s'attarder sur les pratiques internes des opérateurs de CEP. Néanmoins, ces derniers restent des structures privées où le droit de regard du commanditaire ne peut être absolu et certaines — selon leur sensibilité — estiment qu'à certains égards la limite légitime est franchie parfois.

Ce sont justement les modes de pilotage et de contrôle des modes de recrutement et de professionnalisation qui polarisent la quasi-totalité de ces remarques. D'un côté, ces « compétences » sont l'essence même de la qualité de service rendu au bénéficiaire, et il est légitime que le financeur s'assure de leur présence, d'autant que le marché fixe explicitement ces exigences. De l'autre, ces sujets sont au cœur du pouvoir de direction du dirigeant d'entreprise et des politiques sociales qu'il conduit auprès de l'ensemble de son collectif de travailleurs.

En ce sens, **si la pertinence d'une validation préalable et individuelle** de chaque CV interroge les opérateurs, en particulier lorsque les profils proposés ont d'autres arguments à faire valoir que ceux prévus au marché et/ou que le poste à pourvoir se trouve sur une zone où le marché du travail est difficile, elle est globalement admise, bon gré mal gré. D'autant que FC accorde des dérogations de plus en plus nombreuses (conditionnées à un argumentaire sur les difficultés de recrutement et la solidité du plan d'intégration et de professionnalisation des conseillers recrutés).

Bien que très ponctuelles⁴¹, les **tentatives d'inflexions des politiques sociales au niveau collectif** sont elles moins bien admises. Les mandataires toutefois se plient aux « plans RH », non prévus au marché initial, mais exigés chaque année par FC, dans la mesure où ces pratiques rencontrent déjà les leurs, bien que les efforts de formalisation puis de suivi alourdissent cette charge. C'est en contrepartie également un moyen de diffuser cette ligne de conduite au sein du groupement. Les questionnements récents de France compétences sur les politiques salariales — l'établissement public s'étonnant des faibles salaires proposés pour pourvoir les postes de CEP sur lesquels des difficultés de recrutement étaient remontées — heurtent plusieurs de nos interlocuteurs. S'il s'agit pour le commanditaire de travailler à l'augmentation du recours, il s'agit pour les dirigeants d'un thème au cœur de la cohésion sociale de leur entreprise, dont les enjeux (management, égalité de traitement, construction de parcours interne, gestion des talents ...) dépassent de loin l'activité CEP sur laquelle ils se sont engagés.

⁴¹ Uniquement quand le taux de recours et les délais de RDV sont insuffisants, et que les opérateurs disent produire leur « best effort » (meilleur effort) pour recruter sans toutefois y parvenir. L'argument de l'établissement public – lui aussi valable – est que les opérateurs non seulement s'y sont engagés dans le cadre d'une procédure d'achat public, mais surtout qu'ils disposent en contrepartie des moyens de mieux rémunérer les profils.

03. LA DIFFICULTÉ D'APPRÉHENDER LES ENJEUX DE « TERRITORIALISATION » À TRAVERS UN MARCHÉ NATIONAL : DES CRITÈRES RÉELS D'ACCESSIBILITÉ QUI SE SONT DÉVOILÉS AU FIL DU TEMPS

a. Des modalités concrètes d'accessibilité qui doivent rendre effective la vocation « universelle » du CEP Actifs occupés

Le cahier des charges réglementaire du CEP traduit l'ambition de s'assurer que « Toute personne [puisse] bénéficier tout au long de sa vie professionnelle d'un conseil en évolution professionnelle » (art. L6111-6).

Il précise ainsi que le CEP est « *mis en œuvre dans le respect des principes de service public* », ainsi que dans le respect des principes d'égalité d'accès et d'accessibilité « *pour tous les actifs, quels que soient leur demande et leur statut* ». Pour ce faire, il « *est délivré en proximité des bassins de vie et d'emploi, et sur l'ensemble du territoire* » ; « *les locaux et les horaires sont adaptés aux publics reçus, et tiennent compte de leurs besoins, de leurs contraintes de vie et de mobilité* » et l'offre de services est « *compréhensible, lisible et accessible pour tous, notamment pour les publics en situation de handicap et pour les personnes en situation d'illettrisme* ».

En outre, il est délivré en présentiel. Toutefois, en fonction de la nature de l'offre de service, du souhait et de l'autonomie de la personne, des services peuvent également être dispensés à distance.

b. Dans le CCTP, le choix de laisser l'initiative aux répondants dans la territorialisation de leur intervention, plutôt que de prendre le risque de trop enfermer depuis le national les leviers d'accessibilité au service

Le CCTP de France compétences reprend *in extenso* la majorité des formulations du cahier des charges national pour encadrer la réponse des candidats en matière de plan d'accessibilité. Ce faisant, l'établissement public fait le choix de leur laisser une grande marge de liberté dans leurs offres. L'objectif alors est de favoriser la territorialisation des réponses : les répondants sont invités à présenter les modalités d'accessibilité les plus opérantes à leur sens. Le cahier des charges est sur ce point identique à tous les lots. Il ne pose pas lui-même d'exigences territorialisées, mais le cadre de réponse obligatoire (CRT) impose aux candidats de mettre « *en évidence les points de vigilance à observer propre à la zone géographique du lot sur lequel il se positionne* ». L'UO4 « Moyens et pilotage » intègre dans son périmètre la prise en charge de ce plan d'accessibilité.

À la marge, FC a tout de même ordonné la prise en compte d'objectifs ou de mécanismes opérationnels plus précis que le décret lui-même :

- Le délai entre une première demande de rendez-vous et un premier échange avec un conseiller ne doit pas dépasser pas trente (30) jours ouvrés ;
- Les horaires et plages d'ouverture prévoient des horaires élargis ou décalés a minima deux journées par semaine (par horaire élargi, on entend a minima le matin de 8 h à 9 h 30, le midi entre 12 h et 14 h et le soir entre 17 h et 19 h 30) ; et garantissent une continuité de service y compris pendant les congés d'été et sur la période des fêtes de Noël (hors jours fériés).
- Les locaux doivent répondre à une série de caractéristiques garantissant leur adaptation aux publics reçus, notamment quant à leurs besoins, leurs contraintes de vie et de mobilité (ex. : accessibles aux personnes à mobilité réduite, de taille suffisante pour accueillir les bénéficiaires en entretien individuel, attractifs pour susciter chez un bénéficiaire le souhait de poursuivre son parcours...).

Confrontés à un CCTP très ouvert, les mémoires techniques reçus sont très différents les uns des autres :

- dans la manière même de concevoir la réponse : certains précisent uniquement les dimensions matérielles (ex. : liste des sites qui seront mobilisés ; ...) quand d'autres explicitent aussi les principes qui les justifient (ex. : une distance maximale de Xkm de toute habitation ; ...)
- dans la précision : les engagements de certains opérateurs sont très détaillés, concernant par exemple les différents niveaux de sites et les horaires d'ouverture, alors que d'autres formulent des engagements plus allusifs, plus généraux (ex. : engagement à la « *régularité de l'ouverture le samedi matin* » sans préciser la périodicité de ce qui sera considéré comme régulier par le candidat).
- dans la finesse du maillage territorial des sites en présentiel : si tous tentent de se rapprocher d'une couverture infradépartementale (a minima, ils soulignent quand ils n'y sont pas), les maillages territoriaux — dès les CRT — se sont avérés à plusieurs mailles. Les préfetures et sous-préfetures sont généralement concernées par un site, mais la différence entre CRT se fait sur l'engagement des répondants à couvrir les autres espaces, notamment les villes plus petites et les zones rurales.
- dans la gestion des investissements immobiliers : entre ceux qui font avec les sites déjà en place dans leur organisation ; ceux qui souhaitent les compléter avec des « permanences » chez des partenaires ; ou encore ceux qui s'engagent à ouvrir de nouveaux sites ;

Quelle que soit l'intensité des engagements des CRT sur ce point, ils sont généralement assez déficients, souvent muets, sur la démonstration de la pertinence de ces propositions par rapport aux spécificités des territoires concernés (notamment au niveau des bassins). Lors de l'analyse des offres, France compétences s'est retrouvée en posture parfois hasardeuse pour peser cet indicateur de notation, faute de maîtriser depuis le national chacun des contextes locaux.

c. Un pilotage renforcé de France compétences sur l'accessibilité une fois la crise sanitaire dépassée, documenté par une étude sur les déterminants territoriaux du recours

Si le déploiement du plan d'accessibilité a été contrôlé dans le cadre des audits d'initialisation menés au démarrage du marché en janvier et février 2020, la crise sanitaire deux mois après le lancement du marché a imposé un virage digital imprévu. Dans ce contexte, le suivi détaillé des plans d'accessibilité n'a réellement débuté que courant 2021, dans le cadre :

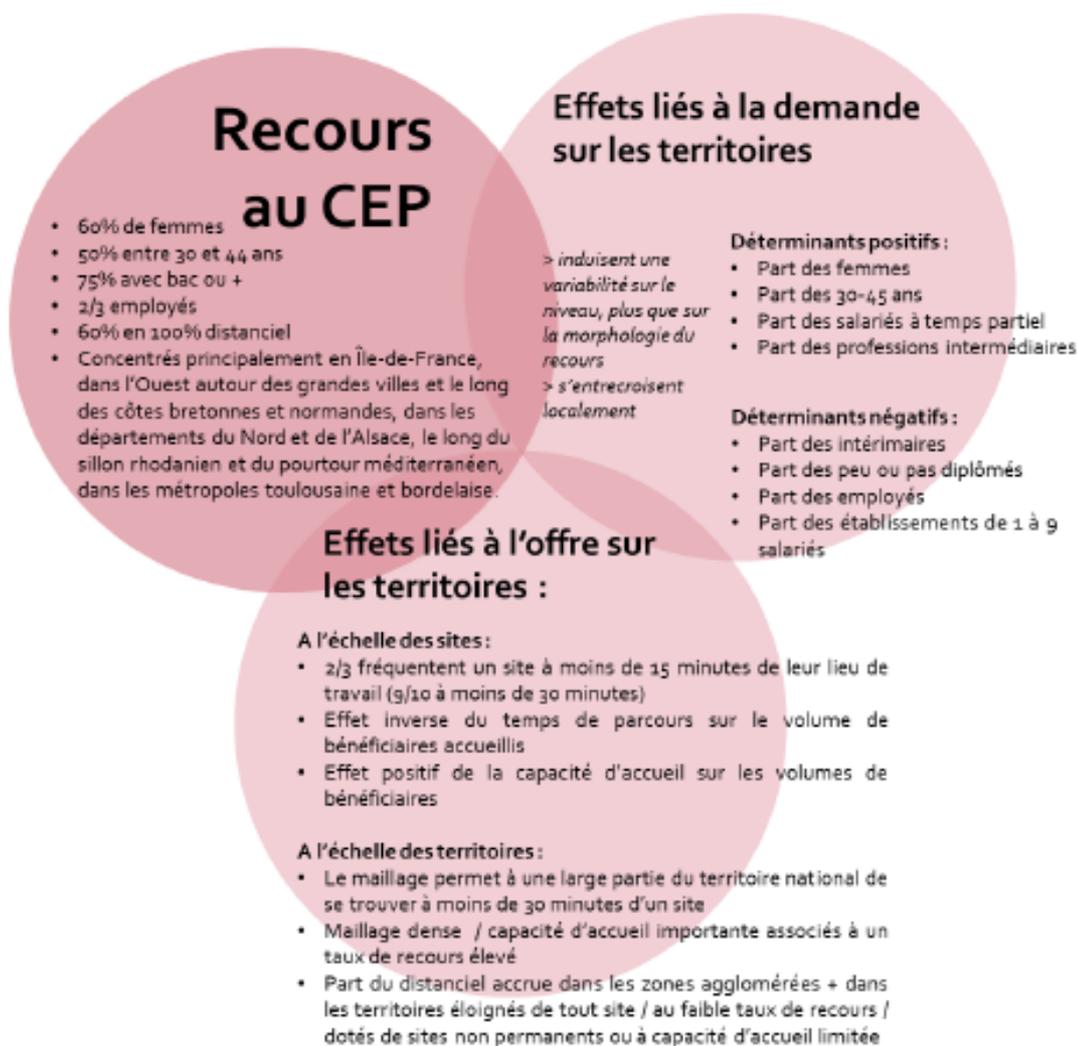
- des audits sur site : ces derniers ont mis en lumière des écarts ici et là entre les engagements des opérateurs et ce qu'ils avaient effectivement mis en œuvre : horaires d'ouverture non respectés, plusieurs sites non ouverts, signalétique non conforme, délais allongés de prise de rendez-vous...
- de l'analyse des données saisies sur EVOL : l'ensemble des sites ouverts y est recensé ;
- des comités trimestriels, qui ont dans un premier temps observé de près les délais de « premiers rendez-vous », souvent non alignés sur les attentes du CCTP.

Il est alors apparu la nécessité pour le commanditaire d'un plus grand cadrage. Les opérateurs, qui se savent attendus, ont dû en 2022 repréciser leurs engagements — site par site. Ils doivent signaler au fil de l'eau à FC tout écart et sont susceptibles d'être contrôlés lors des audits.

Pour faciliter ce pilotage, France compétences a également fait le choix de mieux documenter les déterminants de l'accessibilité sur les territoires. Une étude relative à la « géographie du recours »⁴² au CEP a permis une première objectivation des critères qui « font » la territorialité en la matière. Les résultats sont riches et éclairants (schéma ci-dessous extrait du dit rapport):

⁴² Itinere conseil pour France compétences, Géographie du recours au conseil en évolution professionnelle (CEP) par les actifs occupés auprès des opérateurs régionaux mandatés par France compétences, janvier 2022

Figure 36 : Synthèse des déterminants spatiaux du recours au CEP



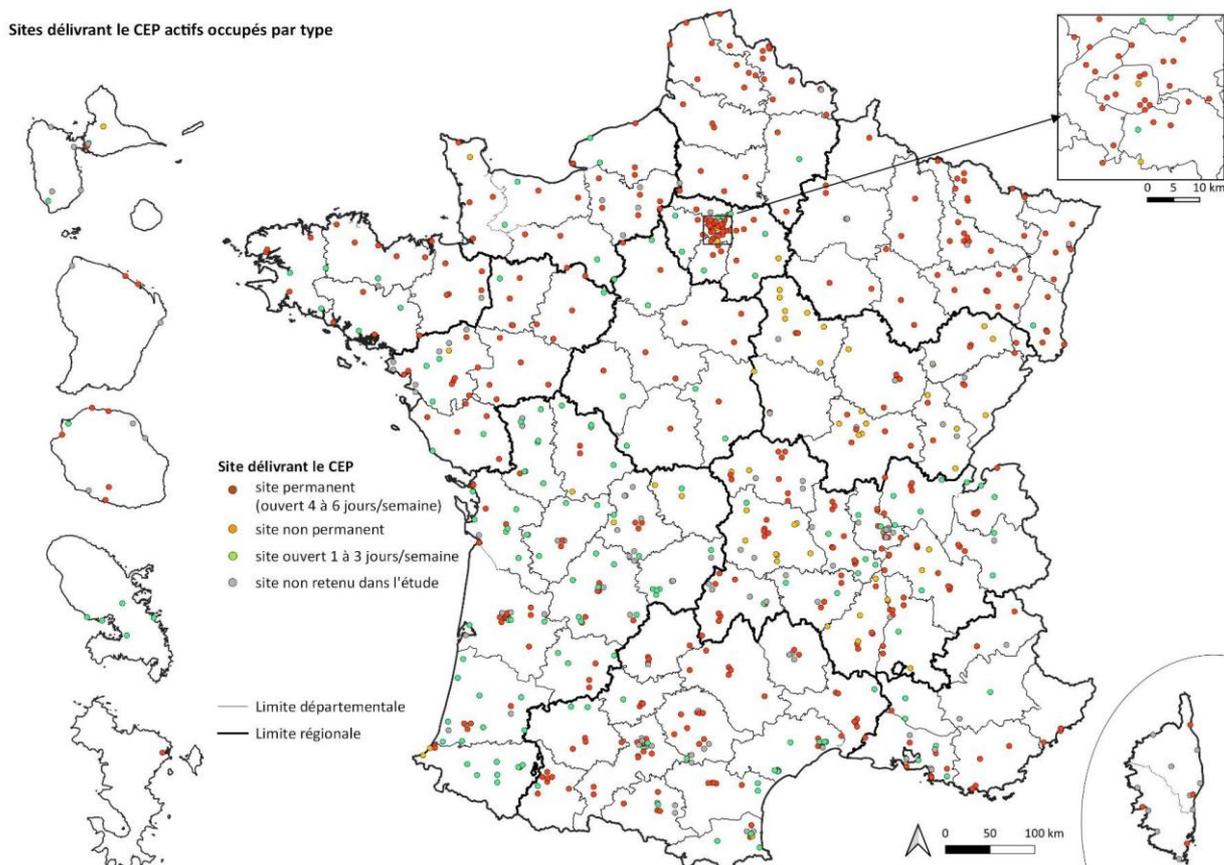
Cette étude montre d'abord que le contexte territorial dans lequel s'inscrit le recours au CEP a un effet significatif (positif ou négatif selon les facteurs considérés) sur le niveau de recours observé localement. Mais aussi que l'organisation des opérateurs (de l'offre) elle aussi influe sur le recours. En synthèse, on rappellera les principales hypothèses qu'elle défend :

1. les bénéficiaires, en présentiel, se tournent prioritairement vers un site proche de leur lieu de travail (plus qu'un site proche de leur domicile) ;
2. les bénéficiaires résidant ou travaillant loin d'un site ou sur un territoire où les temps de trajet sont importants ont une propension plus forte à recourir au distanciel. En parallèle, dans les zones où les taux de recours sont faibles, la part du distanciel est plus forte ;
3. un maillage de sites physiques plus faible des territoires semble avoir un effet négatif sur les taux de recours ;
4. plus le nombre d'ETP mis à disposition et/ou le nombre de jours d'ouverture dans la semaine est élevé, plus le volume de bénéficiaires accueillis est important, notamment en présentiel (une capacité d'accueil des locaux plus réduite étant également corrélée à un recours accru en distanciel).

d. Des opérateurs qui se sont appuyés sur les enseignements empiriques pour multiplier les tentatives en faveur de l'accessibilité, tout en veillant à la durabilité des investissements

Des stratégies de maillage territorial différentes selon les opérateurs, qui influent sur l'accessibilité

Au sortir de la crise sanitaire, le distanciel s'était largement installé dans les habitudes (dans leur organisation, mais aussi chez les bénéficiaires). Dans ce « nouveau monde », ils ont accordé une importance variable à leurs anciens engagements dans les CRT : certains opérateurs ont ouvert la totalité des sites prévus, quand d'autres ne l'ont pas fait, souvent à dessein. La carte ci-dessous fait état des sites ouverts en janvier 2022 (étude Itinere précitée) :



Sur des espaces régionaux parfois plus étendus que des pays, le territoire est forcément contrasté : démographie, mobilité, économie... Les opérateurs ont chacun développé des stratégies différentes en matière de maillage territorial : à titre d'illustration, sur deux régions métropolitaines comparables en surface, le nombre de sites va d'une trentaine pour la première à plus de 110 sur l'autre.

La nature de cette présence physique a pu évoluer d'un groupement à l'autre, mais on repère de manière transverse :

- Des sites permanents dans les grandes villes préfectorales ;
- Des antennes, aux horaires d'ouverture variables (de quelques jours à une demi-journée par semaine) dans les communes plus modestes.

Dans les CRT, plusieurs candidats avaient également proposé des mécanismes ponctuels de couverture territoriale en zones blanches, comme des sites « relais » qui seraient ponctuellement occupés par le CEP, au sein de tiers lieux notamment. On trouve aujourd'hui des exemples concrets au sein de centres communaux, des maisons de la région, des CCAS, de la médecine du travail... Ce sont généralement des occupations qui restent fonction des opportunités. Les actions en « itinérance » (ex. : bus CEP) existent, mais de manière très isolée à ce jour, au stade de l'expérimentation.

Dans certains groupements, les nouvelles agences se sont déployées dès la phase d'initialisation, grâce à l'UO₃. Mais en pratique, si l'implémentation de l'activité CEP dans un site préexistant se fait aisément, la difficulté d'équilibrer l'ouverture d'un nouveau site est importante : en effet, dans des espaces territoriaux souvent moins habités, le CEP ne permet pas à l'heure actuelle suffisamment d'activité pour justifier des dépenses immobilières et RH nouvelles. Des opérateurs ont ouvert tout de même certains de ces sites au lancement, mais plusieurs les ont fermés par la suite faute de flux suffisant, en accord généralement avec France compétences qui supporte en grande partie ces coûts sur l'UO₃ et UO₄. À souligner que parmi les nouveaux sites qui ont perduré — profitant de l'opportunité d'ouvrir un nouveau lieu pour le CEP — l'opérateur y a aussi développé d'autres activités commerciales (ex. : bilan de compétences...) pour optimiser l'occupation des locaux (et la soutenabilité économique). Le CEP reste aujourd'hui une activité « complémentaire », mais ne justifie sauf exception notable pas l'ouverture d'un établissement permanent.

Les groupements qui se sont constitués sur la base d'un grand nombre de partenaires ont corolairement pu proposer une couverture territoriale fine dès leur sélection. Chacun de ces sites étant déjà en place (et stabilisé par une activité principale installée), ils ont moins été confrontés à ces difficultés d'ouverture de sites nouveaux (et ses incertitudes à moyen terme). Leur ancrage territorial étant également déjà assuré, les sites ont été opérationnels rapidement. L'enjeu pour ce type de groupement a plutôt été par la suite d'homogénéiser les pratiques sur chacun d'entre eux.

Une exigence pertinente du marché de proposer des « horaires élargis », mais une modularisation en continu qui s'est imposée au fur et à mesure

Les horaires élargis visent à pouvoir accueillir les bénéficiaires sur des plages où ils ne sont pas eux-mêmes au travail. Il s'agit notamment des pauses méridiennes et des « soirs » (jusque 19/20 h). Plusieurs opérateurs y ont adjoint le samedi matin de manière volontariste.

La difficulté pour les opérateurs sur les horaires élargis est avant tout sociale. Il faut ajuster la planification du travail, mais aussi revoir les cadres contractuels individuels (contrat de travail) et collectifs (accord temps de travail revu ; avis en comité social et économique...) permettant ces évolutions. D'un point de vue managérial, les situations doivent aussi être gérées au cas par cas dans la mesure où tous les salariés ne sont pas forcément enclins à assumer ces nouvelles conditions de travail plus contraignantes.

Les horaires élargis ont souvent trouvé leur public. Mais site par site, ce n'est toutefois pas une réalité absolue : alors que la règle est uniforme dans le CCTP, il se trouve des endroits où la demande n'existe pas sur ces horaires. À l'inverse, sur certains sites, la demande a pu être sous-dimensionnée et l'ouverture de ces plages bien que non prévue a pu être une solution. Les opérateurs réalisent des ajustements sur les sites concernés au fil du temps, avec l'accord de France compétences souvent, de manière unilatérale/cachée parfois, comme les audits de conformités ont pu le révéler ici et là. Dans des cas isolés, il faut aussi considérer que des sites « normalement » fermés sur une plage donnée peuvent être exceptionnellement ouverts pour accueillir un bénéficiaire qui souhaite le présentiel (le lundi par exemple alors que le site n'est ouvert que le jeudi). De manière empirique, il semble que les sites urbains soient ceux où les horaires élargis sont les plus utiles, à l'inverse des sites ruraux où les taux de saturation sur ces plages sont moindres.

Des contextes territoriaux se trouvent où les exigences fixées dans le CCTP en matière d'horaires ne sont pas toujours pertinentes : par exemple dans les DROM où le rythme de vie diffère de la métropole (après 17 h, tout le monde est rentré chez soi et les sites CEP sont déserts) ou dans certains territoires ruraux (le samedi matin, c'est « chasse à la palombe », pas CEP).

Des pratiques en distanciel qui se sont fortement installées du fait du Covid

Concernant l'UO₀, le recours au distanciel — notamment par téléphone — est unanimement reconnu comme le mode d'accès le plus efficace (cf. ci-devant). Par dérogation, certains opérateurs ont maintenu des espaces d'accueil en présentiel (avec une faible volumétrie).

Pour les autres UO, la crise sanitaire est venue bousculer les attendus initiaux, qui faisaient eux la part belle au présentiel (conformément au cahier des charges du CEP). Les conseillers ont dû adapter leurs pratiques et les organisations faire évoluer leur offre de service pour la délivrer à distance. Certains groupements ont développé des outils 100 % distanciel pour accompagner cette évolution.

Le distanciel s'est depuis installé comme pratique habituelle. Utilisée avec les bénéficiaires au profil adapté, la qualité du service ne semble pas impactée par cette modalité d'intervention (même si l'on manque de travaux dédiés pour l'affirmer). Certains mandataires — minoritaires — tentent toutefois dans la période récente de recentrer par petite touche l'accompagnement sur du présentiel, en diffusant par exemple des principes généraux au sein du groupement (ex. : hors cas où le bénéficiaire le demande expressément, proposition de distanciel uniquement si aucune plage n'est disponible en présentiel dans les 10 jours sur la commune concernée).

À la marge, certains conseillers admettent que le recours au distanciel peut être suggéré dans les cas où le bénéficiaire réside dans une zone éloignée, où il n'existe aucun site pour les accueillir. S'il s'agit prioritairement d'assurer l'accompagnement de la personne, cette solution — palliative ici à une absence de site plus qu'une volonté propre du bénéficiaire — n'est pas toujours idéale, soit que la zone ne soit pas couverte par internet de manière satisfaisante, soit que le bénéficiaire connaisse des difficultés numériques.

Effet collatéral souvent sous-estimé, la généralisation du distanciel a pu bousculer certains professionnels dans leurs pratiques, impliquant en retour un effort de sensibilisation/formation aux outils numériques, mais également des organisations de travail repensées (gestion des plannings, des permanences, etc.).

La disponibilité des conseillers, première condition d'une planification des rendez-vous dans le juste temps

La présence de conseillers en nombre suffisant est également un des déterminants de l'accessibilité. C'est une condition pour offrir un maximum de plage de rendez-vous.

Outre la question volumétrique, il faut également considérer la quotité de travail dédié au CEP par ces conseillers. Les stratégies des mandataires sont divergentes sur ce point : là où certains font le choix de tendre vers une activité à 100 % CEP pour les conseillers⁴³ d'autres ont au contraire opté pour une pluriactivité des conseillers⁴⁴. Les situations ne sont pas si manichéennes au sein des groupements : pour les mandataires privilégiant le 100 % CEP, il leur a fallu composer avec les difficultés de recrutements d'abord, puis avec les modèles d'organisation internes des partenaires, pour qui cette activité dédiée n'était pas forcément le modèle le plus efficient en interne. En tout état de cause, les conseillers à temps partiel sont très majoritairement au moins à mi-temps sur l'activité CEP.

La disponibilité des conseillers CEP, et la gestion de leur charge, est un enjeu d'accessibilité. La plupart des opérateurs se sont ainsi dotés d'un outil informatique de planification pour en faciliter la gestion, mais aussi faciliter le reporting (en interne au groupement, et à France compétences).

Au final, des délais plus longs que prévu ont été constatés dans la prise de rendez-vous au lancement du marché. Cet écueil perdure même si les délais se résorbent progressivement au niveau macro (16 jours en moyenne en 202, contre 13 en 2021).

Une saisonnalité de l'activité à anticiper pour garantir un niveau identique d'accessibilité tout au long de l'année

L'activité s'est révélée avec le temps saisonnière. Une fluctuation de l'activité se matérialise aux T1 et T4 de chaque année, notamment pour une typologie de recours particulier : la recherche d'une formation certifiante (financée par le PTP généralement). Cette saisonnalité est liée à l'offre de formation (démarrage généralement en septembre ou en janvier des formations certifiantes).

Les opérateurs doivent s'adapter à ces évolutions. Ceci est plus aisé dorénavant que le phénomène est connu et peut s'anticiper. Les salariés à temps partiel sur l'activité CEP peuvent être sur ces périodes plus mobilisés qu'à l'accoutumée par exemple.

⁴³ C'est aussi pour eux un enjeu d'optimisation de la professionnalisation.

⁴⁴ C'est aussi pour eux un enjeu managérial de diversification des activités pour éviter une lassitude

e. Un pilotage qui s'affine désormais à partir des retours d'expérience et d'un suivi renforcé du recours

Les process de pilotage des plans d'accessibilité remis par les opérateurs sont plus ou moins installés. Au côté de pratiques plus lâches, plusieurs directeurs de projets assurent une projection mensuelle des entrées attendues sur chacun des sites du territoire (sur la base des objectifs posés par France compétences, parfois même réévalués à la hausse en interne), doublée d'un suivi allant de 7 à 10 jours des taux de saturation des plages de rendez-vous : si des plages ne sont pas prises sur la semaine à venir, le directeur de projet sollicite le site ou son sous-traitant pour envisager des solutions palliatives (ex. : proposer le créneau à un bénéficiaire non rencontré depuis plusieurs semaines...). Ils suivent également les taux de passage, la non-conformité (livrables, hors délai), le délai de 1^{er} RDV, la durée du parcours... C'est un enjeu de management entre membres du groupement.

Les groupements qui ont un fort nombre de sous-traitants ont au surplus installé des « comités de pilotage locaux, généralement au niveau des départementaux (cf. ci-devant) : un point sur l'activité est réalisé par sites et la cartographie du recours mise en discussion (ex. : d'où viennent les bénéficiaires ? Y a-t-il des bassins où la demande est insuffisamment couverte ? À l'inverse, où les pages horaires sont insuffisamment demandées ? ...). Des ouvertures de site peuvent être décidées. Ces dernières peuvent se décider de manière unilatérale, mais les fermetures doivent suivre une procédure de demandes de fermeture de sites à France compétences (impliquant de renseigner des indicateurs justifiant la décision : taux d'occupation des plages du site, distance aux autres sites du territoire, engagement de réouverture si l'activité s'y prête...).

Avec le temps, les déterminants du recours se précisent de manière empirique et certains faux-semblants tombent :

- la taille des villes est un indicateur important, mais insuffisant : dans les « villes dortoirs », les gens n'utilisent pas le service, mais préfèrent se rendre dans le site de leur lieu de travail ou qui se trouve sur leur axe de trajet principal.
- les axes de « mobilité » professionnels des actifs occupés sont des déterminants cruciaux pour leur permettre d'accéder au service (ex. : site ouvert sur un axe routier important du territoire plutôt qu'en cœur de ville où le passage est moindre) ;
- des comportements différents des bénéficiaires en fonction des sites urbains et ruraux s'observent partout, même si les causes n'en sont pas clairement déterminées à l'analyse transverse (effet de mobilité ? de caractéristiques des populations ? des secteurs d'activité économique représentés ? de culture ? ...).
- l'influence des pôles d'attractivité économique — qui concentrent les salariés sur un même espace plus propice au CEP — semble réelle, y compris s'ils sont situés hors des frontières régionales (ce qui rend le suivi compliqué pour des mandataires régionaux, sans vision globale).
- certains territoires restreints où une activité économique/un employeur majeur prédomine fortement appellent prioritairement une présence physique et une spécialisation des conseillers (ex. : aéronautique [Airbus] à Toulouse, automobile [Peugeot] à Belfort...).

La principale certitude désormais est que les règles figées en termes de couverture territoriale ne peuvent répondre aux exigences du service. L'enjeu pour les opérateurs — et pour France compétences — est d'organiser l'adaptabilité à tout moment des modalités d'accessibilité.

À l'heure actuelle, et si les espaces d'ajustements/améliorations sont réels (notamment sur les délais de 1^{er} rendez-vous), la grande majorité du territoire national apparaît déjà couvert à hauteur de « 30 minutes maximum » et, surtout, le taux de satisfaction particulier sur l'accessibilité est très bon, et en augmentation sur la dernière période (89,47 % au S2 2021, contre 85,54 % en S2 2020).

04. DES DYNAMIQUES PARTENARIALES EN EXPANSION, MAIS DES REGISTRES D'INTERVENTION RELATIVEMENT DISSONANT PAR RAPPORT À L'ÉVOLUTION DES ENJEUX

Comme le prévoit l'accord-cadre, les opérateurs régionaux sont tenus de définir et de mettre en œuvre un « plan de partenariat » en vue de « structurer les coopérations utiles » au service de la promotion du CEP « actifs occupés », mais également pour favoriser son développement (quantitatif et qualitatif) ainsi que son inscription dans les territoires et les réseaux de l'action publique (emploi, formation, orientation, social, travail ou encore santé). Pour garantir le déploiement de ce plan, le marché prévoit un financement *ad hoc* des actions et des ressources dans le cadre de l'unité d'œuvre « Pilotage et Moyens » (UO.4).

a. Des enjeux évolutifs qui visent à concilier les responsabilités nationales et les stratégies régionales

Entre 2020 et 2022, différents enjeux se sont exprimés au plan national et régional pour accompagner le développement des partenariats autour du CEP. Au lancement du marché, l'enjeu principal a concerné l'intégration des opérateurs dans les dynamiques et les partenariats régionaux et le champ « emploi-formation ». Les premières actions menées par France compétences (décrites ci-devant) se sont pour partie inscrites dans cette perspective. En 2021, de nouveaux enjeux ont été repérés par France compétences, en lien avec les opérateurs régionaux, en particulier : le développement des partenariats avec le monde économique (branches professionnelles, OPCO, entreprises), l'implication du CEP dans les partenariats et les parcours Transco (dispositif créé en janvier 2021), ou encore la promotion et l'outillage de la mission d'ingénierie de parcours des opérateurs CEP. Leur expression s'est traduite par l'initialisation de nouvelles actions par France compétences (projets nationaux). En 2022, la priorité a été donnée à la diversification des partenariats pour étendre la notoriété du CEP auprès d'un public plus large et assumer une plus grande diversité de demandes (évolution dans l'emploi, qualité de vie au travail, intégration dans l'emploi). De son côté, France compétences s'est fixée comme enjeu l'activation des réseaux nationaux au service du recours et des parcours.

Ces enjeux traduisent la recherche d'une articulation entre un partage des responsabilités entre France compétences et les opérateurs régionaux en matière de partenariat. Toutefois, leur évolution au fil du marché est aussi le reflet des stratégies adoptées par les opérateurs régionaux dans l'établissement de leurs rapports partenariaux. Le plan de partenariat 2020 déployé par le « Réseau Eva », en prévoyant un ajustement de la méthodologie d'intervention en fonction des phases de développement du marché, en fournit une bonne illustration. Pour l'année de lancement du service, le réseau a retenu un double enjeu : implanter le CEP en région et faire connaître l'opérateur régional CEP aux acteurs « emploi-formation » du territoire. Pour la seconde année, le réseau a formulé de nouvelles ambitions, telles que : consolider et déployer de nouvelles relations, en particulier à destination du monde économique ; pérenniser les relations partenariales à tous les niveaux (national, régional, territorial, local), ou encore mieux articuler les dynamiques partenariales (intragroupement, intergroupement, intraréseau).

b. Des dynamiques partenariales qui s'amplifient, mais qui demeurent inachevées au regard des ambitions du marché

La conception initiale du marché n'a pas envisagé d'engagements nationaux spécifiques pour la conduite des partenariats régionaux sur le CEP (hors-champ des missions réglementaires de France compétences). Ce cadrage ne signifie pas pour autant le retrait de France compétences du volet « partenariat ».

L'institution publique a impulsé une série d'actions afin d'appuyer les opérateurs dans la déclinaison de leurs stratégies partenariales. Au lancement du marché, France compétences a communiqué sur les opérateurs sélectionnés et le service CEP, mais également favorisé la mise en relai des acteurs auprès d'autres institutions publiques et paritaires, telles que l'État, la CDC, Certif PRO, les OPCO, les branches professionnelles, etc.

D'autres actions (groupes de travail, échanges réguliers, prises de contact, expérimentations...) ont ensuite été initiées en cours de marché, que ce soit pour faciliter la mobilisation des dispositifs déployés par les Transitions Pro, favoriser les échanges entre opérateurs du CEP, ou encore pour encourager le rapprochement avec le monde de l'entreprise.

Ces interventions — bien que limitées — ont favorisé la diffusion d'informations auprès des opérateurs, et contribué en partie à structurer leur relation avec les acteurs régionaux. En effet, durant l'année 2020, une progression des « coopérations opérationnelles » (informations réciproques Transitions Pro, aiguillage opérateurs CEP, implication dans des plans d'action territoriaux « CLEFOP », « SPLO », délégation PMSMP avec Pôle emploi, etc.) est établie auprès d'une diversité croissante d'acteurs agissant dans des domaines variés d'intervention : orientation, emploi, santé, travail, social. Durant l'année 2021, cet essor s'est poursuivi et a été soutenu par un double mouvement de renforcement et de diversification des partenariats régionaux, caractérisé par l'implication forte des opérateurs régionaux dans les partenariats TransCo, l'inscription davantage soutenue dans les SPRO et la complémentarité croissante des rôles et des missions avec les Transitions Pro.

En dépit de ces évolutions, certaines limites sont néanmoins pointées au cours de ces deux années. Malgré la densification des liens, il apparaît que les acteurs du champ « emploi-formation » informent et aiguillent encore de façon insuffisante les actifs vers le CEP. À ceci s'ajoute la faiblesse des retombées opérationnelles des liens établis avec les acteurs économiques (entreprises, branches professionnelles). Ces constats transverses sont complétés par d'autres, plus spécifiques. Il est mentionné une forte asymétrie des rapports entre opérateurs et CREFOP, certains ayant été désignés comme membres de l'instance et d'autres non. De plus, les opérateurs ont été confrontés à des difficultés spécifiques, en lien avec les caractéristiques de leur environnement : une politique régionale d'orientation peu structurée (ex. : un CREFOP inactif, un SPRO inexistant), des ressources collectives territoriales qui font défaut (ex. : un Carif-Oref absent), un accueil mitigé, voir conflictuel, avec certains acteurs au démarrage du service, un manque de légitimité en raison d'une antériorité réduite au sein du territoire et d'un statut juridique « privé » qui dans plusieurs représentations s'opposent à la logique de service public, des réorganisations publiques (ex. : création des DREETS en 2021, recomposition d'instances) qui freinent la mise en place de partenariats. Dans le cas des plus petits opérateurs, des difficultés d'ordre pragmatique (manque de temps à y consacrer, absence d'une personne dédiée à la fonction), largement reliées à la question des ressources internes de ces organisations, ont également été signalées.

c. Des domaines d'intervention diversifiés encore inégalement investis par les opérateurs régionaux

Ces enjeux évolutifs conditionnent en retour les objectifs retenus, les priorités fixées et les actions menées par les opérateurs régionaux. Sur ce point, le tableau de suivi des actions de partenariats sur l'un des lots (fourni dans le corpus documentaire) donne un bon exemple de la grande diversité qui caractérise la formulation des actions⁴⁵ programmées. Plusieurs registres d'intervention sont repérables :

- Un registre « intra-groupement », qui concerne l'organisation et l'outillage de la mission en vue d'équiper les professionnels (conseillers, managers) et assurer la promotion du service auprès des partenaires et des publics. Les actions concernent notamment : la constitution d'une équipe ressources, la création d'une base de données régionale des prestataires mobilisables, la mise en place d'un espace partenaire et entreprise sur le site interne, la réalisation d'un kit de communication spécifique pour les managers, la mise à disposition de supports papier et digitaux, la mise en place de webinaires publics...

⁴⁵ Ont été programmées notamment : webinaires, flash métiers, article sur Infocep, témoignages, présentation du CEP, diffusion de supports, d'articles, formations des IRP, , participation à des événements (forums, salon, congrès, journée portes ouvertes, soirées...), signature de convention de partenariat avec un OPCO, une fédération professionnelle, participation à des instances territoriales, à des sessions d'interconnaissance, rencontres diverses (Cap emploi, Agefiph, Carsat...), création de groupes de travail, participation à des études, sondages, etc.

- Un registre de « coopération externe formalisée », qui s'exprime par des liens relativement stables, reconnus en tant que tels, et répondant à des enjeux collectifs centraux (ingénierie de parcours, aiguillage des publics, mise en cohérence des interventions). Les actions se traduisent notamment par la participation à des comités techniques interopérateurs ou bien à des instances locales ou régionales de coordination, la signature de conventions de partenariats, l'appui d'un partenaire à la professionnalisation des équipes du groupement, la mise en place d'actions de communication partagées, le partage régulier d'informations. Ces actions s'établissent à différents niveaux (national, régional, territorial, local) et impliquent en priorité des acteurs institutionnels (CREFOP, DREETS, Région, Transitions Pro, Carsat, Agefiph, départements...).
- Un registre de « collaboration externe informelle », qui se caractérise par la construction de relations souvent ponctuelles, *a priori* relativement soumises à la contingence des rencontres et des événements locaux. La réalisation de ces actions mobilise une part importante des ressources consacrées dans les plans de partenariat. Les domaines sont diversifiés : présentations ponctuelles de l'offre de service CEP, interventions à l'occasion de divers événements (table ronde, petit-déjeuner, émission de télévision, forums, salons des métiers, conférence...), coanimation d'un webinaire, etc. Ces actions sont principalement menées à des niveaux localisés (département, bassin d'emploi, structure) et orientées en direction du monde économique (entreprises, organisations représentatives, branches professionnelles), associatif (centre social, fondation, chantier d'insertion...) ou encore celui de la formation (organisme de formation, CFA, OPCO, etc.).

Dans les cas étudiés, le volet « partenariat » est apparu comme une mission centralisée au sein des groupements. Le mandataire est désigné comme le responsable de la planification des objectifs et du déroulement des actions. Le déploiement du plan de partenariat est parfois confié à un chargé de relations partenariales (au directeur de projet à défaut) qui, dans le cadre de sa fonction, veille à garantir la cohérence de ce plan en tenant compte des sollicitations adressées localement aux co-traitants, incités en retour à nouer des partenariats. La mise en place des actions partenariales s'est révélée plus fluide et opérationnelle pour les groupements historiquement implantés au sein des territoires que pour les groupements peu accoutumés à l'environnement institutionnel EFOP. Au lancement du marché, certains opérateurs ont donc pu prendre appui sur leurs réseaux d'interconnaissance et de coopérations (formelles ou informelles), au profit d'une stratégie régionale s'inscrivant d'abord dans la continuité de rapports partenariaux « historiques » avant de s'étendre ensuite à de nouveaux acteurs jusqu'alors éloignés de leurs champs d'intervention (ex : celui du monde économique pour les uns ou bien celui associatif pour d'autres).

Il est en fait difficile d'établir empiriquement si les opérateurs sont effectivement parvenus à établir un nombre suffisant de « coopérations opérationnelles » avec les acteurs les plus éloignés de leur champ d'intervention, et ce, malgré les enjeux fixés (diversification, ingénierie de parcours). Si un « tronc commun » semble se stabiliser au fil du marché — essentiellement composé des acteurs institutionnels (Transitions Pro, Région, opérateurs du CEP...), il faut reconnaître dans le même temps la précarité des rapports noués avec les acteurs du monde économique, associatif ou encore sanitaire et médico-social.

VII. Des impulsions notables pour équilibrer recours et qualité, tout en veillant à préserver l'équilibre économique des opérateurs

Les principaux enseignements de ce que vous lirez dans ce chapitre, en synthèse :

1. Une tension existe depuis la conception du marché entre « qualité » de l'accompagnement et incitation à augmenter le « recours » : la crainte étant que les ambitions volumétriques soient poursuivies au détriment des exigences qualité du marché.
2. Malgré le renforcement du pilotage de France compétences sur ces enjeux, les opérateurs rencontrent des difficultés objectives à augmenter le recours, tant externes (déficit de notoriété du CEP ; faiblesse des mécanismes d'observation territoriale EFOP...) qu'internes (efficacité relative de la communication ; difficultés multiples de gestion des ressources humaines...). Ils ajustent/tempèrent aussi en partie la volumétrie de recours à leur stratégie économique.
3. En l'état des modalités de contrôle de l'UO4, les leviers prévus au marché sont insuffisants pour garantir que les opérateurs remplissent une obligation de moyens pour augmenter le recours.
4. La stratégie de prix retenue par France compétences en 2019 s'est avérée équilibrée pour les UO bénéficiaires au regard du périmètre de chacune. Alors qu'elle visait à introduire la souplesse nécessaire à l'individualisation des accompagnements, la logique d'un paiement « forfaitaire » de ces UO n'a toutefois pas été assimilée à l'identique au sein des groupements, notamment par une partie des professionnels qui y ont au contraire vu une contrainte supplémentaire dans l'accompagnement des cas les plus complexes.
5. Un marché qui en l'état permet a priori aux groupements de trouver un équilibre économique satisfaisant, tout en sécurisant les investissements par une prise en charge des dépenses « moyens et pilotages » sur l'UO4.
6. À rebours de la posture, valorisée dans les chapitres précédents, de co-construction équilibrée entre le commanditaire et ses opérateurs : un manque de visibilité sur la destination des fonds de l'UO4, mais aussi des inconnues importantes sur les circuits internes de financement mis en place au sein de chaque groupement, ne permettent pas au fil du temps un dialogue financier éclairé entre France compétences et les mandataires.

01. DES MECANISMES D'INCITATIONS AU RECOURS CONTREBALANCES PAR DES DIFFICULTÉS OBJECTIVES, MAIS AUSSI DES CHOIX STRATÉGIQUES DES OPÉRATEURS

a. Sans jamais être contraignants, des leviers pour inciter au recours dans le marché existant et se renforcent pas à pas dans le temps : l'exemple des « objectifs chiffrés » d'entrées

L'enjeu du recours est inhérent au marché, qui d'ailleurs l'explique dans son CCTP : « *La période qui s'ouvre, par l'affectation de moyens dédiés, doit concourir au développement du recours au service, en le faisant progressivement mieux connaître et en le rendant plus accessible, dans la diversité des demandes et des besoins.* ». Ainsi, outre la prise en charge et le suivi resserré en matière d'accessibilité (cf. ci-devant), mais aussi la stratégie d'UO et de prix (plus l'opérateur assure d'UO, plus il accède à une rémunération élevée), les opérateurs sont attendus en matière de promotion/communication sur le dispositif.

Pour éviter que la course au chiffre ne se fasse toutefois au détriment de la qualité de l'accompagnement, mais aussi parce qu'aucun élément de repères n'était disponible en amont du marché pour définir des objectifs contraignants, le marché ne prévoit pas d'objectifs contractuels en volume d'entrées par lot. C'est une caractéristique forte, qui a pour conséquence qu'aucune décision, encore moins sanction, ne peut être prise à l'encontre d'un opérateur au regard de ses pratiques (ou leur absence) en la matière.

France compétences toutefois suit depuis les origines du marché, via EVOL, des indicateurs de recours, qui sont discutés lors des comités trimestriels notamment. Récemment, des objectifs cibles d'entrées annuelles, bien que non contractuels, ont été fixés par lot. Beaucoup de directeurs de projets en avaient fait déjà un outil de pilotage fort en se fixant des objectifs chiffrés en interne tant pour fixer une cible permettant d'atteindre l'équilibre économique sur l'année (=> « *X entrées permettront d'atteindre l'équilibre économique sur l'année qui vient* »), que comme critère de coordination des différents membres d'un groupement (=> « *le groupement doit faire X entrées, dont 3 % pour tel cotraitant ; 27 % pour l'autre ; etc.* »). Ces objectifs ont eu néanmoins un effet réel auprès de mandataires qui s'en sont saisis de manière renforcée depuis le début de l'année 2022, permettant au directeur de projet d'objectiver et de disposer sur ses co- et sous-traitants qui ne seraient pas au rendez-vous un levier supplémentaire d'exigence à leurs endroits sur ce point. Il n'est pas rare d'ailleurs que ce dernier ait gonflé en interne les objectifs fixés (en demandant +30 % au lieu des +20 % sollicités par le commanditaire). Un effet similaire est perçu quant aux taux de transformation des UO1 vers l'UO2, bien que sur ce point, France compétences n'ait pas expressément présenté cet indicateur comme un objectif à atteindre.

b. Des actions territoriales de communication et de promotion nécessaires, mais dont les effets directs sur le recours ne sont pas immédiatement perceptibles

Les stratégies de communication observées chez les opérateurs empruntent deux axes complémentaires :

- Faire connaître le CEP à des acteurs relais — au niveau institutionnel (État, Région...) comme opérationnel (Transition Pro, SPE,...) ;
- Toucher le grand public, la pluralité des opérations menées est ici encore à souligner : de la publicité sur le fourreau de la baguette de pain aux stratégies digitales sur les réseaux sociaux, en passant par la participation aux salons. Elles ont également souvent été adaptées à ce que les écosystèmes locaux demandaient (ex. : des numéros de téléphone locaux plutôt qu'un 09 pour les prises de contact). Toutefois, les « happening » (événement) innovants sont généralement onéreux (ex. : tour bus CEP ;

spot radio ; ...) et la majorité des actions prend un format digital⁴⁶ (ex. : site internet, réseaux sociaux ; ...).

Hormis quelques tentatives isolées (ex. : campagne de phoning ; prise de contact avec la médecine du travail ; ateliers avec l'ANDRH ; ...), souvent en partenariats avec d'autres acteurs territoriaux (OPCO principalement), et des efforts généralisés au sein de tous les groupements pour tenter de déployer « Transco », les entreprises et les représentants du personnel n'ont pas été des cibles prioritaires sur la période étudiée.

Au fond, la communication a initialement surtout été orientée sous l'angle de la « reconversion », avant de s'élargir progressivement sur d'autres enjeux d'accompagnement des personnes. Profitant des retours d'expériences, les groupements les plus avancés cherchent à mieux cibler les publics (ex. : les bas de niveaux de qualification qui accèdent moins) et/ou les secteurs (notamment ceux surreprésentés qui semblent avoir plus de besoins, comme l'aide à la personne... ou en fonction des territoires, la sidérurgie...) pour adapter les messages percutants, susceptibles de les conduire au CEP.

Au sein des groupements, les lieux de déploiement de la communication sont multiples et évolutifs. Depuis le lancement du marché, ces actions sont principalement conduites depuis le régional par le mandataire. Plusieurs parmi les plus gros opérateurs se sont dotés avec le temps de personnel partiellement dédié à cette activité (chargé de communication ; responsable des relations entreprises ; ...) pour soulager le directeur de projet sur cette activité jugée unanimement comme chronophage. Plus rare, certains opérateurs ont fait appel à une régie publicitaire pour les accompagner. À l'inverse, dans les équipes de projet les plus resserrées (petits lots), ces fonctions sont souvent accessoires à la coordination du service « cœur de métier », et sont finalement peu déployées principalement faute de temps disponible (situation parfois accentuée par le coût de l'action qui peut ne pas entrer dans l'enveloppe de l'UO₄ pour ces petits lots).

Mais les porteurs de projets internes se sont diversifiés au fil du temps. À l'heure actuelle, certaines actions de communication sont conduites :

- au niveau infrarégional, des co/sous-traitant du groupement peuvent porter ces actions. La bonne connaissance du territoire (qui permet de mieux identifier et se greffer aux initiatives locales) et des partenaires semble une condition facilitante pour une communication utile (ex. : impliquer les OPCO dans une communication ciblant les entreprises permet de mieux toucher ces dernières que des initiatives isolées de l'opérateur). Ils bénéficient alors de la part du mandataire d'un appui financier (pris sur l'UO₄). Ce dernier assure la coordination au niveau territorial pour éviter que les initiatives ne se télescopent.
- d'autres sont conçues dans des logiques de mutualisation interrégionale par les groupements multiattributaires. Ainsi, une campagne peut être construite par les services « communication » du mandataire, et déployée simultanément sur l'ensemble des lots attribués. Ces pratiques permettent des économies d'échelle et de bénéficier du support ponctuel de professionnels de la communication.

In fine, les effets objectifs de ces actions territoriales ne sont toutefois pas suivis par les opérateurs eux-mêmes, de telle manière qu'il est impossible d'en caractériser les incidences projet par projet. Ces opérations ne génèrent pas d'effet volumétrique suffisamment fort pour être remarqué à court terme dans les statistiques du recours sur les territoires. A un niveau plus macro, la connaissance du dispositif s'améliore toutefois progressivement, passant selon un sondage national⁴⁷ de 1 actif sur 3 en 2021 à 1 sur 2 en 2022, tendant à démontrer dans la durée les effets « pas-à-pas » de ces actions cumulées.

Mais force est de constater que pour le moment, malgré ces progressions, que le dispositif est généralement mal connu par l'ensemble des acteurs du territoire — à l'exception des financiers (OPCO, ATPPro, conseil régional...). Les OF connaissent également assez mal le dispositif et renvoient davantage les potentiels bénéficiaires vers ATPPro que vers les opérateurs du marché. Il en va de même pour les entreprises,

⁴⁶ De telle sorte que le « référencement » du site de l'opérateur (ou de son réseau) sur internet (Google) devient un enjeu clé de la communication. Certains groupements « achète » leur 1^{ère} place en cas de recherche sur le CEP.

⁴⁷

notamment les plus petites. En outre, pour les plus informées, certaines ne souhaitent pas communiquer trop largement sur son existence aux salariés de peur qu'ils ne s'en aillent.

c. Des attentes fortes pour une communication nationale et une identité visuelle unifiée du CEP sur tout le territoire

La notoriété du CEP reste aujourd'hui insuffisante pour plusieurs raisons liées les unes aux autres :

- hétérogénéité des stratégies régionales de communication (diversité des sites, des numéros, des « marques »...);
- faible coordination de ces stratégies entre elles, mais également avec les outils numériques nationaux (moncep.org ; moncompteformation.fr) ;
- des effets de concurrence sur le marché de l'orientation qui tendent à diluer l'information institutionnelle (course au référencement Google, sites trompeurs) ;
- enfin une communication des pouvoirs publics au niveau national considérée comme absente.

Ce déficit de notoriété est sans doute une des principales limites au développement du recours. Les opérateurs appellent à l'unisson une campagne nationale en faveur du CEP, à l'instar du CPF. La majorité estime cette action indispensable à une meilleure connaissance du CEP.

Mais c'est bien l'écueil de l'identité visuelle du CEP qui se présente comme un obstacle aujourd'hui incontournable. L'identité visuelle du CEP apparaît en définitive trop fractionnée dans l'espace public, et ce malgré les interventions correctrices de France compétences (élaboration d'une charte graphique commune), jugées au passage insuffisantes par la plupart des opérateurs, alors même que cette fonction n'entre pas dans l'objet social que lui confère la loi. Cette situation nuit à l'identification par les actifs de l'opérateur « pertinent » ; au repérage des prestations et outils associés à la démarche ; ou encore à l'association du service à une politique publique de sécurisation des parcours.

d. Des limites pratiques au développement du recours restreignent la capacité effective des groupements à développer le recours

Les opérateurs partagent avec le reste de l'écosystème EFOP une série de difficultés à mobiliser les personnes susceptibles d'être intéressées par le CEP :

- Bien qu'elle s'améliore, *la connaissance du public* demeure trop générique, et la compréhension fine des motifs de sollicitation fait encore défaut pour ajuster communication et pertinence des services disponibles. Corolaires, les causes du non-recours au service sont au mieux supposées (ex. : méconnaissance du mécanisme ; manque d'accessibilité ; ...), mais trop peu documentées pour permettre de les contourner ;
- La *capacité à prévoir les mutations socio-économiques* du territoire est comme pour tous les financeurs/prescripteurs EFOP une difficulté majeure pour les opérateurs, qui sont souvent moins outillés et n'ont pas accès aux données utiles, et sont empêchés dans leur priorisation sectorielle des efforts de promotion ;
- Leur *proximité relative avec le SPRO et les autres instances locales* au niveau des bassins (SPEL ; comités locaux EFOP ; ...) — extrêmement variable d'une région à l'autre — les privent d'informations potentiellement utiles à un positionnement volontariste auprès des entreprises/des territoires qui rencontrent un besoin ponctuel d'accompagnement CEP (ex. : difficultés économiques anticipées sur un bassin d'emploi suite à la fermeture d'un employeur important ; ...).

En interne, ils sont en outre confrontés à un ensemble d'écueils propres au marché CEP, tel qu'ils l'ont déployé dans leurs organisations, principalement autour d'enjeux de ressources humaines :

- La *réglementation du travail*, notamment en matière de repos et de vacances, qui empêchent parfois les horaires élargis sur des sites isolés (sauf à avoir un nombre très important d'ETP sur site, pour une faible volumétrie d'accompagnement) ;
- Les *difficultés de recrutement*, accentuées par le turn-over et certaines règles du marché elles-mêmes, notamment les exigences fortes sur les profils des candidats qui limitent la délivrance du service sur des territoires où le recrutement de conseillers est complexe ;
- La *saisonnalité de l'activité*, plus intense entre avril et juin (en anticipation du calendrier des formations certifiantes débutant en septembre) qui suppose d'ajuster les ressources disponibles en fonction des périodes annuelles ;
- La *supportabilité sociale* des exigences de France compétences : sur le contenu des actes Métiers et les exigences administratives parfois jugées démesurées (qui feraient perdre le sens de l'activité à certains conseillers) ; mais aussi sur la charge de travail supportée par les gestionnaires, notamment les directeurs de projet régionaux.

e. Des limites stratégiques à ce développement pour les opérateurs ?

Au surplus, comme toute entité économique, les opérateurs gèrent leur activité sur la base d'un ratio « risque/rentabilité » propre à chacun⁴⁸. Plusieurs des difficultés pratiques ci-devant pourraient théoriquement être levées par des investissements supplémentaires, notamment en politiques RH volontaristes (ex. : recrutement, salaire, mobilité...), d'autant que certaines de ces dépenses sont prises en charge sur l'UO₄ : toutefois, le « risque » que ces investissements représentent à long terme sont parfois jugés imprudents par les opérateurs en l'état du marché et de la situation économique générale (ex. : crise économique ; inflation ; ...).

Par ailleurs, sur la base d'entretiens qualitatifs, mais sans que nous ayons accès aux informations qui permettraient de l'affirmer, nous faisons l'hypothèse que certains opérateurs aient pu trouver dans la situation actuelle un équilibre déjà satisfaisant sur le plan financier et organisationnel (forfait de l'UO₄ + un niveau suffisant d'UO bénéficiaire), qui bride en partie leurs velléités à aller chercher plus de recours. Il s'agirait pour eux d'amortir les premiers investissements lors du lancement et de sécuriser les process et équipes désormais en place.

Enfin, notamment parmi les plus petits lots qui ont rencontré des difficultés notables à installer le service même en l'état des volumes actuels, s'impliquer dans des projets susceptibles d'augmenter le nombre d'entrées, c'est également prendre le risque d'une défaillance dans la délivrance même du CEP (UO bénéficiaire) en retour.

⁴⁸ Nous caricaturons pour faciliter le propos.

02. DES BUDGETS IMPORTANTS EN MESURE D'EQUILIBRER LES BILANS, MAIS DES JEUX D'ACTEURS ET UNE ABSENCE DE SUIVI FINANCIER A MAILLE FINE QUI NE PERMETTENT PAS D'OBJECTIVER LA REALITE DES COUTS ET DES MARGES

a. Des opérateurs qui ont construit des circuits de financements adaptés à la répartition des responsabilités convenue entre membres

Les co-/sous-traitants ont pour mission première d'assurer les accompagnements CEP et sont rémunérés principalement « à l'acte » (à l'UO₀, 1 ou 2). Ils sont dans la majorité des cas payés au prix fixé dans le marché pour chacune des UO : à la marge, des déductions de « mark up » (pratiques permettant au mandataire de prélever une fraction du prix sur chaque UO payé par le commanditaire au sous-traitant) sont relevées.

Le mandataire finance ses activités de coordination sur l'UO₄, qui en contrepartie ne redescend qu'à la marge aux co-/sous-traitants. Les équipes centrales du commanditaire en conservent la majorité des lignes budgétaires pour assurer le pilotage de la qualité et construire les outils et processus de mise en œuvre du service. Toutefois, en fonction des accords passés entre membres du groupement, des reversements internes — financées sur une fraction de l'UO₄ — peuvent être orientés vers les co-/sous-traitant pour prendre en charge des activités connexes aux UO bénéficiaires. Il s'agit de régulation interne, invisible pour France compétences (cf. ci-devant). Lorsqu'ils existent, ces reversements internes sont généralement :

- Ponctuels et sur projet pour des projets de communication⁴⁹ et de partenariats⁵⁰ ;
- Réguliers et mensuels pour compenser les loyers et assurer les processus qualité⁵¹ ; voire (minoritairement) pour des projets de communication et de partenariats⁵².

Autre spécificité, pour les opérateurs qui ont une logique de mutualisation « inter-régionale » de certaines activités, ce sont également à l'inverse des flux financiers qui « remontent » vers le siège social ou la tête de réseau. Les clés de répartition sont alors mal connues, mais des effets de « péréquation » régionale sont observés (ex : en matière de communication, un groupement régional qui paye en proportion plus qu'un autre pour les mêmes services de « communication »).

b. Pour les UO bénéficiaires une logique « forfaitaire » qui ne parvient pas à totalement dépasser la référence « horaire » au sein des groupements

Le marché-cadre avait opté pour une logique « forfaitaire » en définissant les UO bénéficiaire : chaque opérateur est payé de la même manière pour chaque UO, charge à lui d'adapter les contenus aux personnes, l'équilibre moyen devant être trouvé au niveau global, selon le postulat que les situations individuelles demandant le plus d'investissement seraient compensées par celle qui en demandaient le moins. La référence horaire alors proposée par le marché était au mieux indicative du mode de calcul de France compétences, mais ne constituait ni une cible, ni un plafond à considérer à chaque UO.

En pratique, tous les groupements ont maintenu une référence permanente à la logique horaire. Celle-ci a des incidences certaines, plus ou moins importantes en fonction des modèles organisationnels et financiers des opérateurs :

- D'un point de vue financier, les groupements dont le modèle économique est traditionnellement assis sur un décompte du temps en « heure stagiaire » ont tendance à assurer une traduction du forfait en euros vers un décompte en temps pour maquetter leur budget (et communiquer sur cette base en

⁴⁹ 1/3 des co-/sous-traitants répondants à notre enquête (sur 42 répondants)

⁵⁰ 1/4 des co-/sous-traitants répondants à notre enquête (sur 42 répondants)

⁵¹ 1/5^e des co-/sous-traitants répondants à notre enquête (sur 42 répondants)

⁵² 1/10^e des co-/sous-traitants répondants à notre enquête (sur 42 répondants)

interne). À l'inverse, ceux plus familiers des marchés publics, où le paiement au livrable est la règle (indépendamment du temps passé) ont facilement assimilés dans leurs principes de gestion la logique forfaitaire du marché-cadre CEP. En interne néanmoins, la retranscription en « heures » reste une nécessité organisationnelle, pour assurer la gestion des plannings et de la charge des conseillers, mais aussi diffuser des indicateurs clairs aux collectifs de travail.

- D'un point de vue métier, les organisations (notamment les conseillers, qui sont en première ligne) considèrent la logique horaire comme une frontière déterminante à chaque UO : les professionnels de l'accompagnement réfléchissent souvent à faire au mieux « dans le temps imparti »... ou en considérant que les actes réalisés une fois la durée du marché passée ne sont pas payés. Cette mauvaise interprétation du cadre du marché exacerbe les risques de pratiques déviantes (cf. ci-devant).

c. Pour les UO d'investissement, des modes de calcul et d'utilisation qui ont permis l'installation du service, mais ont aussi pu avoir des effets éloignés des intentions de départ

Sans rappeler ici les bienfaits des UO d'investissement sur la période étudiée (cf. ci-devant), les modalités de calibrage de l'UO₄ — fondées sur le nombre prévisionnel d'entrées — se sont révélées avec le recul défavorables aux petits lots, qui par définition s'apprêtaient à accueillir moins de personnes que les autres. En effet, les investissements en pilotage, mais aussi les projets qui doivent appuyer la qualité et le recours (ex. : partenariats, communication ; ...) représentent généralement des coûts « quasi fixes », quelle que soit la taille du territoire (ex. : SI, communication...). Ces derniers déclarent ne pas pouvoir investir à hauteur de ce qui leur paraîtrait adapté sur ces sujets en raison :

- d'une impossibilité à prendre en charge certains coûts fixes liés au projet lui-même. Pour illustration, un spot radio coûte 4000 €⁵³ sur une radio locale très écoutée sur l'île et il faut selon les standards admis prévoir 7 diffusions par jour pendant 7 jours pour toucher sa cible : presque 200 k€ juste en honoraires, soit plus de 100x le budget mobilisé par cet opérateur en 2021 ;
- d'une difficulté à libérer les temps de pilotage nécessaires à la réalisation de ces projets : les équipes des mandataires sur les « petits lots » sont réduites (souvent le directeur de projet seulement) faute de pouvoir embaucher sur l'enveloppe UO₄ du personnel supplémentaire en pilotage et leur activité priorisée sur la délivrance du service lui-même.
- de difficultés plus grandes de pilotage : souvent à distance, ce qui suppose des moyens supplémentaires pour coordonner les partenaires ; de situations individuelles plus complexes parfois sur les territoires, ce qui suppose des temps plus longs d'accompagnement (ex. : illettrisme ; ...)

À l'opposé, pour les groupements les plus importants, l'UO₄ semble être pour partie une source de « marge rémunératrice ». Cette situation est accentuée par la surestimation d'entrées pour ces lots importants (qui n'arriveront plus, des repères existant dorénavant). Si tous les groupements ne sont sans doute pas concernés, d'autres exposent explicitement appliquer une marge directe sur toutes les actions de l'UO₄, quand d'autres l'intègrent dans la recherche d'une marge globale sur l'ensemble du marché.

Enfin, la prime qualité est d'un point de vue financier considérée comme un « bonus », mais aux critères difficiles à suivre pour les groupements (a fortiori pour les co- et sous-traitants) et qui ne constitue par conséquent pas un fort élément « levier » (cf. ci-devant), ni une condition financière à la réalisation du service (les opérateurs s'impliqueraient sans doute dans le marché même sans cette prime).

d. La difficulté d'objectiver la juste adéquation des montants financés par France compétences et les coûts engagés par les opérateurs sur l'UO₄

Si le suivi financier des UO bénéficiaires est très précis (ce que soulignent les opérateurs eux-mêmes d'ailleurs), il en va autrement du suivi financier de l'UO₄. Chaque dépense (généralement justifiée par devis)

⁵³ L'exemple présenté ici a été donné lors de nos interviews. Nous soulignons qu'après une rapide recherche, un spot radio est généralement plus cher (entre 5 et 45 k par sport, selon la notoriété de la radio)

est affectée par le groupement à un des 7 postes d'investissement prévus à l'UO₄ : les ETP « pilotage » (équipe de direction du projet) + 6 postes de frais externe (Système d'information, immobilier, communication, partenariats, professionnalisation et autres).

En pratique, les règles d'imputation de chaque groupement sont hétérogènes d'un groupement à l'autre et, au final, les tableaux de suivi financiers remontés via EVOL laissent planer un doute sur la fiabilité d'un tel suivi à maille fine (des écarts très importants sur des postes qui devraient être similaires). En effet, les éléments de suivi financiers dans EVOL sont déclaratifs. Ils sont difficilement objectivables (notamment les montants précis) faute d'une construction des indicateurs et d'un processus de renseignement fiable le permettant (maille trop agglomérée à ce stade, pratiques de renseignements des données hétérogènes d'un groupement à l'autre...). En outre, la fongibilité des lignes au sein de l'UO₄, si elle offre de la souplesse dans la gestion des projets et permet de s'adapter aux aléas, renforce cette difficulté de suivi budgétaire entre les engagements initiaux et les dépenses réalisées.

En absence de comptabilité analytique (pratique jugée illégale dans le cadre d'un marché public lors de la conception du marché), il n'existe pas à l'heure actuelle de dialogue de gestion loyal entre le commanditaire et le prestataire. Une enquête « moyens et coûts » (elle aussi retravaillée récemment par France compétences) doit être transmise annuellement par les opérateurs pour tenter de pallier cette difficulté et tenter de mieux comprendre la destination des fonds UO₄.

Au final, après avoir largement contribué à installer le CEP, la proportion de l'UO₄ (et 3)⁵⁴ dans le paiement annuel des opérateurs tend à baisser, mais reste largement au-dessus des hypothèses initiales fixées à 20 % maximum des UO bénéficiaires : 45 % environ sur 2020 et 43 % en 2021 (pour 29 % des paiements totaux)⁵⁵.

e. Des mécanismes qui semblent toutefois permettre aux opérateurs de trouver en l'état leur équilibre financier

Sur l'UO₄, les opérateurs semblent en grande majorité ajuster la nature, la volumétrie et donc les coûts des projets au montant de l'enveloppe à laquelle ils peuvent prétendre. Sauf erreur de gestion, ce principe leur permet de ne jamais être en déficit budgétaire sur les projets imputés à l'UO₄.

Certaines activités financées sur les UO bénéficiaires sont explicitement déclarées rentables (ex. : plateaux téléphoniques de l'UO₀; ...) par les opérateurs. Sur les UO₁ et 2, si les critiques sont récurrentes à l'échelle de certains bénéficiaires qui imposeraient de dépasser les références horaires (cf. ci-devant), presque aucun groupement métropolitain n'a affirmé être en déficit à l'échelle de la structure (en intégrant donc les « compensation » des bénéficiaires qui demandent moins de temps que celui posé en référence).

Cette absence de critique sur un potentiel déséquilibre financier sur la moyenne de toutes les UO vaut également pour les cotraitants et sous-traitants payés exclusivement à l'UO bénéficiaire. Ce qui laisse entendre que les prix des UO bénéficiaires permettent aux opérateurs de trouver en bout de course un équilibre global concernant les seuls actes Métier. Cette assertion demeure vraie néanmoins à la stricte condition que les besoins connexes pour assurer le pilotage et la qualité soient pris en charge par ailleurs (ou négligeable pour la structure), ce qui en l'état du marché fait de l'UO₄ une condition sine qua non pour que l'activité soit équilibrée.

⁵⁴ A ne pas confondre avec les montants en valeur absolue, qui eux restent conformes à la maquette financière validée dès l'origine par l'établissement public.

⁵⁵ Données EVOL, reconstituées par les équipes de France compétences pour les besoins de la mission (tableau « Équilibre économique — données 2021 »)

VIII. Notre jugement évaluatif

Q1 : EN QUOI « LA STRUCTURATION » DES ACCORDS-CADRES, ENTENDUE COMME L'ENSEMBLE DES CHOIX OPERES PAR FRANCE COMPETENCES EN TERMES D'ORGANISATION, DE FINANCEMENT ET DE PILOTAGE, A CONTRIBUE A L'ATTEINTE DES AMBITIONS DU CEP ?

a.1.1 En quoi les modes de pilotage établis par France compétences permettent-ils de concrétiser les ambitions du marché CEP ?

Indicateurs particuliers	Jugement évaluatif
<p>Perception des opérateurs sur l'organisation globale du pilotage du marché</p>	<p>Les pratiques déployées ont généré un ressenti global extrêmement favorable des opérateurs sur l'organisation générale du pilotage du marché, malgré des expressions récurrentes et partagées en faveur d'un allègement administratif</p> <ul style="list-style-type: none"> → ... un sentiment unanime : le positionnement « bienveillant », « à l'écoute », « ouvert à la logique d'expérimentation »... et une posture d'exigence « challengeante » légitimée par la qualité des équipes FC (la dimension intuitu personae des référents FC est souvent soulignée) → ... une ambiguïté : les mêmes interlocuteurs assurent l'appui et le contrôle, ce qui génère des sentiments plus ou moins contrastés chez les opérateurs ; <p>Dans le cadre d'un « marché apprenant », l'arsenal de process et outils de pilotage mis en place par France compétences a du point de vue des opérateurs été à l'origine d'une montée en charge rapide de la qualité de service. Les commentaires relatifs à la lourdeur du reporting et du contrôle, notamment le temps de roder les pratiques, sont globalement tempérés par le fait qu'il s'agisse d'un marché construit <i>ex nihilo</i>, et par l'existence d'une prise en charge de ces activités dans le cadre de l'UO4.</p> <ul style="list-style-type: none"> → A noter toutefois que les perceptions sont légèrement nuancées en fonction de la taille des groupements : là où ceux retenus sur plusieurs lots ont pu mutualiser/centraliser une partie des efforts de pilotage ; les plus petits d'entre eux estiment à l'inverse avoir supporté une charge de pilotage parfois superflue à leurs yeux. <p>Enfin, dernière « perception » clé à notre sens, nos travaux remontent, en creux, une critique voilée de la part de certains groupements quant à une ingérence de France compétences parfois ressentie au sujet de leurs organisations internes, notamment sur des sujets connexes au marché (ex : modèle social des entreprises, processus de recrutement, modalités de professionnalisation, management...)</p>

Adéquation et complémentarité des « briques de pilotage » par rapport aux enjeux de pilotage du marché (déploiement, impulsion, qualité) ?

Aucun groupement n'avait lors de sa réponse initiale anticipé l'importance et l'exigence des modalités de gestion administrative et comptables du marché. Cette activité a engendré une charge effective de travail, pour tous les membres de groupements, mais particulièrement pour le mandataire en charge de centraliser l'information, qui s'est traduite par le déploiement de moyens (humains, la plupart du temps) non prévus initialement. Si l'UO₄ permettait en principe de prendre en partie ces activités :

- Pour les groupements les plus importants, la capacité à mutualiser tout ou partie des activités nécessaires au pilotage, pour certains d'entre eux au sein d'équipes de professionnels déjà en place (ex : le DAF/le DSI du groupement, est aussi le DAF/DSI du mandataire lui-même), associée à une prise en charge financière suffisante de l'UO₄ pour financer jusqu'à un ETP dédié à cette fonction, ont abouti avec le temps à un équilibre satisfaisant entre exigences administratives et comptables et moyens dédiés ;
- Pour les groupements plus petits, les difficultés SI et les montants plus faibles disponibles en UO₄ ont ralenti au lancement les projets (notamment l'accrochage direct à EVOL qui ne s'est pas fait pour certains), et dans la durée fait porter une part importante de la charge du référent régional sur cette dimension administrative et comptable. Dans ces situations, si les modalités de gestion ont bel et bien été assurées par les groupements pour des raisons de financement, cela s'est souvent fait au détriment d'activité Métier ou de développement du recours.

Les pratiques de contrôle, et particulièrement le Contrôle de Service Fait (CSF) sur les UO bénéficiaires, se sont avérées particulièrement fondatrices au lancement du marché. Si elles ont engendré à court terme les premières réfections retenues par France compétences, elles ont surtout permis de mettre en évidence la nécessité d'un travail interopérateurs, d'abord autour de la conformité des livrables et des frontières entre UO₀/UO₁ et UO₁/UO_{2.1} (pour passer le CSF) ; puis — dans la continuité logique — autour des actes Métiers du CEP eux-mêmes. Les enjeux du « contrôle » ont accéléré l'installation d'une « dynamique Qualité » partagée entre opérateurs, qui a aussi irrigué chaque groupement, notamment en orientant le management de proximité.

- Cette logique de management de la Qualité a progressivement pris le pas sur les incidences du contrôle, les réfections devenant de plus en plus marginales avec le temps. Cette évolution a entraîné la réduction des volumes de contrôle, d'autant plus utilement que la nature de ces contrôles reste — et c'est un reproche récurrent des opérateurs — sur des fondements généralement formels du livrable, indépendamment de la qualité de son contenu.
- Toutefois, le contrôle conserve encore son utilité de vigilance sur l'activité des opérateurs, et permet lorsque cela est nécessaire au mandataire du groupement d'interpeller sur une base objective un des co-traitants en cas de CSF invalide.

Enfin, les pratiques de suivi déployées (ex : suivi trimestriel, journée nationale tous opérateurs, reporting Evol,...) ont permis, parallèlement au contrôle *stricto sensu*, à France compétences d'exercer un « soft power » très efficace vis-à-vis des opérateurs en permettant — malgré l'absence de sanction objective — non seulement un suivi constant sur tous les projets en cours au sein de chaque groupement, mais aussi de dégager des points de comparaison entre opérateurs.

- Ces pratiques ont aussi été un élément moteur de la dynamique « Qualité » qui s'est installée dans le pilotage d'ensemble du marché en créant des situations propices à la réflexion interopérateurs (ex : journée nationale ; groupes de travail thématiques ; ...)
- Ces pratiques ont également été pour le mandataire de groupement, a fortiori quand ce dernier est composé d'une multitude de membres, un levier fort de suivi de l'activité de ses partenaires, notamment sur les projets connexes aux UO bénéficiaires (communication locale, partenariat territorialisé...). Les suivis trimestriels notamment — bien que cela ait pour corollaire une charge importante de coordination pour le référent régional — imposent en interne aux groupements un état d'avancement, projet par projet, pour tous.

Pertinence et effets de la « posture d'impulsion » de France compétences

Une posture d'impulsion qui s'est avérée indispensable aux opérateurs, qui a permis l'installation effective du service dans le calendrier légal au lancement, et été à l'origine d'une dynamique Qualité inter-opérateurs tout au long de l'exécution du marché.

- Une posture d'impulsion qui a tantôt apporté des solutions concrètes aux opérateurs confrontés à des difficultés d'exécution (notamment au lancement) : soit que FC lève la difficulté (dérogation au CRT, action facilitante en vue de partenariats nationaux, ...), soit qu'il contribue à partager entre opérateurs des solutions mises en œuvre ailleurs ; ...
- ... tantôt fait émerger des questions transverses aux opérateurs en matière de qualité du service, travaillées collectivement pour produire des référentiels et outils communs (ex : Référentiel qualité, guide de saisie des données ; ...).

Une posture en droite ligne avec les attentes du Législateur « *d'organiser* » - et non uniquement de « *financer* » – le CEP (L.6123-5, 4°).

b.1.2 Dans quelle mesure les unités d'œuvre dites d'interaction traduisent-elles fidèlement les attendus du CEP ?

Indicateurs particuliers

Jugement évaluatif

Pertinence des choix initiaux en termes de structuration des UO (calibrage, délai, temps, moyens estimés, modalités de clôture / réouverture, découpage entre UO)

Le principe retenu initialement d'un découpage en UO est le plus adapté à la recherche d'un équilibre entre logique de service public « CEP » (permanence, individualisation ...) et obligations de gestion liées à un marché public.

- Les conseillers ont pu déployer au sein des UO telles que pensées dans le cadre du marché des pratiques d'individualisation notables (tant dans le contenu des services, que dans l'adaptation des postures et gestes professionnels en fonction des profils des bénéficiaires) ;
- Les UO bénéficiaires n'intégraient toutefois pas la possibilité d'un ajustement de la durée moyenne de référence (donc du prix) aux spécificités territoriales et/ou aux caractéristiques personnelles. Certains cas d'usage se sont révélés particulièrement chronophages (individu en fracture numérique que le conseiller accompagne jusque dans ses démarches d'inscription au CPF par exemple) et le temps de référence unique (2h pour UO1, 4h pour UO2.1) ont parfois été largement dépassés. Les bénéficiaires ont toutefois toujours été suivis à hauteur de leur besoin singulier (dans les cas observés par la mission), les UO ayant été construites sur des prix forfaitaires, permettant à une prestation longue d'être compensée financièrement par des accompagnements plus courts.

La stratégie de prix retenue par France compétences concernant les UO bénéficiaires était fondée sur des hypothèses volumétriques d'entrées qui se sont avérées surestimées. Faute d'un effet de seuil qui aurait permis d'assumer les investissements initiaux, l'UO4 « Moyens et pilotage » est devenue indispensable à assurer l'équilibre économique global du marché, en complément de la rémunération des actes Métiers eux-mêmes à travers les UO bénéficiaires.

- Cela explique pourquoi elle représente 30 à 40% des sommes versées, là où le marché initial anticipait un maximum de 20%. Au regard des circonstances exceptionnelles – crise covid et premier exercice – cet équilibre trouvé en cours de route apparaît justifié par les exigences d'effectivité et de continuité du service CEP sur tout le territoire.

Du point de vue de la gestion, tous les opérateurs se sont accommodés des UO définies par le marché. Le temps du rodage passé, les gestionnaires de tous les opérateurs, généralement positionnés au niveau du mandataire régional, ont organisé et fiabilisé (processus Métier, système d'information et formation des managers) la remontée des données nécessaires au paiement mais aussi au traitement des incidents et au reporting, d'abord au sein du groupement le cas échéant, puis vers France compétences à travers EVOL.

- Au sein des groupements, ces remontées d'informations sont organisées par plusieurs processus internes qui facilitent tant le suivi gestionnaire, que la qualité du service rendu. Ces « processus » internes se matérialisent par une comitologie importante entre membres du réseau. Celle-ci réunit principalement les équipes de gestionnaires mobilisées dans chaque membre du groupement (référént / pilote / managers / DAF ... en charge du suivi des engagements contractuels CEP des co-/sous-traitant) pour assurer la coordination permettant d'assurer les UO bénéficiaires au juste temps et partout sur le territoire, mais aussi de s'assurer du respect des arrangements initiaux en termes de volumétrie lorsque cela est le cas. Certains groupements (notamment ceux dont le nombre de membres est important) s'appuient opportunément sur ces enjeux gestionnaires pour installer une comitologie plus « qualitative » autour des UO bénéficiaires, afin de mutualiser et d'homogénéiser les pratiques des conseillers.
- Ces coûts de coordination internes sont importants mais indispensables au reporting exigé par France compétences, qui lui-même permet le pilotage du marché (cf. question 1.1 ci-avant).

Pertinence du financement de l'aiguillage et cohérence avec les pratiques des autres opérateurs CEP

Le financement de l'aiguillage par l'UOo apparaît très pertinent pour la personne d'abord, qui se voit généralement accorder un premier temps d'écoute et parfois un premier niveau de conseil urgent (ex : ne pas démissionner avant d'avoir engagé les démarches de CEP démissionnaire pour lesquelles elle appelle par exemple), avant même l'organisation du premier rendez-vous. L'utilité de l'UOo est renforcée quand le conseil fourni vient du local (qui peut éventuellement le réorienter vers un acteur territorial en tant que de besoin). C'est aussi un temps utile pour l'opérateur qui préqualifie la situation de la personne et s'évite de recevoir inutilement une personne inéligible au CEP actif occupé. L'absence de démarche de mutualisation au national, et d'implication systématique des opérateurs dans les SPRO, renforcent l'utilité de cet UOo pour assurer une coordination *de fait* avec les CEP de droit.

Aucune incohérence n'a été relevée avec l'action d'aiguillage assurée par les opérateurs CEP de droit, qui touchent d'autres populations. Sur des territoires où le Cap emploi / la mission locale sont jugés défaillants par le bénéficiaire, des effets de substitution au profit de l'opérateur régional CEP sont parfois constatés.

L'UOo n'a pas pour effet un ciblage prioritaire de certains publics, conformément au choix initial opéré par France compétences dans le marché initial.

Effets des UO sur la mise en œuvre du service, notamment l'individualisation, la qualité, la construction de parcours

Le principe des UO successives a pour effet une « conscientisation » par le bénéficiaire lui-même des différentes étapes qu'il emprunte : son accord explicite est nécessaire à chaque passage d'UO, ce qui marque sa progression. Prise individuellement, chaque UO s'est avérée applicable aux situations les plus passantes - à l'exception de l'UO 2.2 que la complexité des conditions d'ouverture a condamné à un taux de mobilisation très faible à date.

Malgré cela, bien que minoritaires dans nos travaux, de premiers effets non souhaités se révèlent également. Les plus importants sont dus à la volonté initiale de France compétences de calquer les preuves de service fait sur les actes Métiers inhérents à l'accompagnement (ex : justifier le CSF de l'UO1 et de l'UO2.1. en transmettant le livrable signé par et remis au bénéficiaire):

- Le périmètre entre UOo et UO1, puis entre UO1 et UO2.1, ont dans un premier temps été au cœur des difficultés à catégoriser les actes Métiers au sein des bonnes UO (certaines pratiques en UOo relevant par exemple déjà de l'accompagnement prévu par le marché en UO1). Ces situations fréquentes ont été l'occasion d'un travail commun entre FC et les opérateurs pour lisser les pratiques. À ce jour, la frontière entre UOo.UO1 et UO1/UO2.1 est bien appropriée

par les conseillers (peu de réfactions) mais des questions de périmètre persistent bel et bien, notamment pour permettre la prise en compte d'intervention entre un conseiller et le bénéficiaire survenue après une UO2.1 clôturée (ouverture UO2.2 ? Réouverture d'une UO1 ? Action non remontée dans EVOL ? ...). Nos travaux laissent apparaître que les opérateurs à ce jour préfèrent assurer l'acte Métier pour être utile au bénéficiaire en demande, même s'ils risquent *in fine* de ne pas pouvoir le rattacher à une UO (donc ne pas être payé).

- Des pratiques naissantes ont été repérées qui peuvent s'opposer aux exigences d'individualisation de l'accompagnement, surtout si elles s'intensifient à l'avenir. Notamment, des « séquences type » de services sont parfois mises en place dans des cas d'usage récurrents (ex : « CEP démissionnaire ») et/ou un « temps standardisé », calqué sur la durée de référence de l'UO bénéficiaire, peut borner l'action du conseiller, qu'elles que soient les caractéristiques de la personne qui se présente. Dans des cas plus rares encore, de premiers « proformats » de livrables (implémentés dans le SI) suggérant des contenus banalisés au professionnel ont été recensés (ex : UO1 ; CEP démissionnaire ; ...).
- Les décisions prises par France compétences pour éviter ces écueils peinent à s'intégrer dans les pratiques professionnelles. Le référentiel Qualité construit à cette fin par exemple, cité en exemple par tous les gestionnaires au sein du groupement, demeure finalement plutôt accessoire au niveau des conseillers. À l'inverse, les décisions de fixer en 2022 des objectifs (non contractuels pourtant) d'entrées, mais aussi de taux de passage entre UO1 et UO2, influent directement sur la pression installée par le mandataire sur l'activité des conseillers sur ces deux points ... ce qui constitue autant de tentations pour ces derniers à composer avec les principes de neutralité du conseil et de coconstruction pour remonter les indicateurs de suivi attendus.

Au final, le degré de satisfaction des bénéficiaires est très important, signe que le découpage en UO a permis en bout de course un accompagnement de qualité.

- Cette satisfaction toutefois a un coût social puisque certains conseillers – en faible nombre à ce jour mais c'est toutefois symptomatique – souhaiteraient arrêter leur activité comme CEP, estimant que les contraintes de suivi et de facturation des UO bénéficiaires (qu'elles soient directement fixées par France compétences, ou mises en place à sa suite par le groupement) influent de manière trop marquée à leur goût sur leurs actes Métiers, à rebours de leur conscience professionnelle.

c.1.3 Dans quelle mesure les unités d'œuvre dédiées aux moyens et pilotage du service favorisent-elles l'atteinte des ambitions du marché du CEP en termes de recours et de qualité ?

Indicateurs particuliers

Jugement évaluatif

Contribution de l'UO3 « initialisation du service » à la qualité du service rendu et à la

Les fonds de l'UO3 « Initialisation du service » se sont révélés indispensables au lancement effectif du service par les opérateurs. Ils ont permis pour les opérateurs des investissements alors même que le nombre d'UO bénéficiaires restait bas. Ces investissements ont permis aux opérateurs d'augmenter leur capacité d'accueil dans la lignée de leurs engagements pris au CRT, mais également de réaliser des actions Qualité qui avaient pourtant été sous-estimées en volume dans les réponses initiales, notamment la professionnalisation des conseillers (recrutés ou en place).

sécurisation de l'opérateur

Le recours au mécanisme de « UO » forfaitaire dédiée à l'initialisation pour libérer ces fonds reste lui sujet à discussion. Dans son principe déjà, en ce qu'elle cohabite (doublonne ?) avec une UO₄ au fonctionnement et aux objectifs similaires (si ce n'est que l'une est pensée dans une temporalité plus courte), ce qui complexifie la construction du marché et nuit à la lisibilité globale de l'usage des fonds dédiés aux moyens (UO₃+UO₄). Dans ses modalités de calcul ensuite, car, forfaitaire, elle s'applique à l'identique à tous sans graduation de son montant au regard des besoins d'investissements réels entre la promesse du répondant faite au CRT et les moyens préexistants chez ce dernier. Or nos travaux montrent que certains répondants prennent des engagements d'augmenter fortement leur capacité d'action (en RH, en immobilier, en outillage ...) quand d'autres, plus prudents, font des propositions bien plus proches de leurs moyens déjà en place.

L'existence de cet UO₃ toutefois, lors de cette première vague où les modes de relation devaient s'installer entre France compétences et les opérateurs, a légitimé son droit de regard sur les investissements, et parfois son intervention directe aux côtés des opérateurs (comme dans l'appui à l'amorçage de partenariats locaux par exemple), dans une phase de lancement alors cruciale. Ces pratiques se sont ancrées par la suite et ont influé sur les modes d'usage et de pilotage de l'UO₄. Plus largement, elles ont aussi contribué à renforcer la posture d'impulsion qui est aujourd'hui encore celle de l'établissement public.

Pertinence et effets du calibrage de l'UO₄ (prix plafond, projection nombre de bénéficiaire par lot) au regard des ambitions du marché et des spécificités géographiques au sein des territoires et notamment dans les plus petits lots et les DROM

L'UO₄ a sécurisé tout au long du marché (et de ses aléas) l'intervention des opérateurs. Elle a écarté les risques majeurs d'écroulement économique des opérateurs qui devaient supporter des coûts de moyens et de pilotage plus élevés que dans d'autres marchés (car plus exigeants), alors même que le nombre d'entrées – donc la facturation des UO bénéficiaires – n'était finalement pas à la hauteur des estimations initiales.

- L'UO₄ connaît des modalités d'usage qui le rapprochent du mécanisme juridico-financier des « compensations de service public » connu dans les délégations de service public (DSP) : les surcoûts des opérateurs liés à l'intérêt général (territorialisation, continuité et qualité de service ...) sont pris en charge indépendamment du recours et de ses aléas. L'UO₄ permet également une grande souplesse pour les opérateurs et une capacité d'initiative / d'expérimentation très importante au niveau local puisqu'ils proposent eux-mêmes les projets qu'ils vont porter.
- Elle s'en écarte malheureusement sur plusieurs points qui limite la capacité de pilotage effective de France compétences, notamment par un service fait qui apparaît principalement déclaratif (lors des réunions trimestrielles de suivi) : des audits doivent permettre de vérifier la réalité de la mise en œuvre des éléments déclaratifs, mais France compétences n'a pas la capacité d'accéder aux données comptables des opérateurs pour objectiver l'usage et la destination des fonds afin d'en contrôler le bénéfice raisonnable.
- Au regard de la situation économique et sociale inattendue (crise sanitaire), et si nous ne disposons pas non plus des données comptables évoquées juste avant, nous faisons sur la base des entretiens qualitatifs conduits l'hypothèse que l'économie générale du marché a déplacé, sur la période étudiée, les espaces de marges financières pour les opérateurs vers cette UO₄, là où elles étaient implicitement attendues par le marché sur les UO bénéficiaires.

L'UO₄ a été également un moteur déterminant de la Qualité au sein des groupements. D'abord, elle a financé l'installation, dans tous les groupements, des modalités de pilotage interne indispensables au reporting et au pilotage avec France compétences (référénts régionaux et leur équipe ; système d'information interfacé à EVOL; ...). Ensuite, elle a financé l'ensemble des mécanismes Qualité qui ont été déployés par les opérateurs (cf. ci-après).

- Sur ce dernier point, les données financières remontées par EVOL à France compétences – bien que sans doute pas assez fiables pour une analyse fine – montre une large prédominance des dépenses de personnel dédié au pilotage imputées sur cette UO₄ (en moyenne, 44% en 2021). Hormis pour la communication vers les publics néanmoins (en moyenne, 28% de l'UO₄), on notera tout de même que les engagements budgétaires ne suivent pas forcément les discours prédominant sur la professionnalisation des conseillers (en moyenne, 2% de l'UO₄ seulement) et les partenariats (1%), qui en proportion semblent sous-dotés.

Les modalités de calcul de l'UO₄, identiques pour chacun et fondées sur les hypothèses d'entrées, ont toutefois insuffisamment pris en compte les spécificités des lots.

- Les « petits lots » (en volume d'entrées), qui sont aussi ceux qui connaissent le plus de spécificités territoriales (du fait de leur situation ilienne), se sont vus pourtant allouer des enveloppes proportionnellement plus petites. Au final, les sommes de l'UO₄ ont préférentiellement été consommées dans ces situations pour assurer le pilotage du marché et le reporting à France compétences, que dans des projets tendant à améliorer la couverture territoriale, la communication ou encore la qualité du conseil rendu par le conseiller.
- À l'inverse, les groupements plus importants qui, en métropole, se sont vus allouer plusieurs lots régionaux, ont organisé en interne des mutualisations interrégionales d'activités (aiguillage, communication, gestion des systèmes d'information ...) qui, par effet d'échelle, ont coûté moins que si chacun des lots avait eu à les déployer seul. Sans influence néanmoins sur le montant de l'UO₄ versé à chacun.

Enfin, la fonction de régulation interne dans les groupements que joue dans les faits cette UO₄ doit aussi être mise en avant. Il n'est pas rare que l'UO₄ ait été un levier de pilotage interne déterminant, d'abord en dotant le mandataire d'une réelle capacité à agir (notamment en finançant des équipes au niveau régional en mesure d'animer/contrôler/challenger les différents membres ; mais aussi parfois en permettant la création au sein des groupements de mécanismes d'incitation / compensation financière pour les membres qui agissaient en faveur du recours ou de la qualité (ex : prise en charge du loyer d'un bâtiment nouvellement ouvert dans une zone blanche par un sous-traitant ; prime en cas d'embauche d'un manager Qualité CEP chez un autre ; ... allouée par le mandataire via une fraction de l'UO₄).

Effets et finalités d'usage de la « prime d'incitation à la qualité »

La « prime Qualité » dans ses mécanismes actuels n'a que peu d'effets sur l'action des opérateurs, à l'inverse de l'UO₄. Les modes de calculs sont complexes et peu connus (notamment des managers de premier niveau et des conseillers, qui donc ne sont que peu influencés). En outre, la mesure de la satisfaction bénéficiaire se fait « à chaud », avec l'ensemble des biais que cela suppose, ce qui ne caractérise pas tout à fait la qualité du service rendu au regard des exigences du cahier des charges.

A la marge toutefois, cette prime est vécue par les conseillers comme une reconnaissance de la qualité de leur travail par France compétences. A un niveau gestionnaire également, elle constitue un levier de pilotage interne aux groupements en permettant, lorsqu'elle n'est pas versée, au mandataire de solliciter ses co/sous-traitant et de rechercher des solutions.

Conformité de l'interprétation du cadrage financier par les opérateurs – UO, prix plafond, prime qualité - avec le marché-cadre

Dans l'ensemble, les modalités de cadrage financier du marché sont bien comprises par les opérateurs.

- Aucun incident / aucune mauvaise interprétation n'est d'ailleurs constaté sur ce sujet (prix plafond respectés dans les CRT ; prix des UO bien connus des opérateurs et appliqués par France compétences ; ...).

L'achat « d'unité d'œuvre forfaitaire » en lieu et place de la traditionnelle « heure stagiaire » toutefois semble avoir généré des tensions au sein des organisations retenues, notamment au niveau des pratiques des conseillers. Ces derniers, appliquant les consignes gestionnaires des groupements (indispensables au paiement), se sont parfois trouvés tiraillés entre des injonctions Métiers de co-construction, d'individualisation de parcours ... et l'obligation de « délivrer » formellement un acte qui servirait de justificatif au marché (indépendamment du besoin de la personne). La fonction administrative et financière du livrable a du fait de cette dualité tendance à réduire la pertinence de l'intervention au profit de la conformité du service et, par extension, de son financement.

- Ce constat doit être pondéré à notre sens en fonction de l'expérience des groupements retenus en matière de marchés publics. Chez ceux les plus acculturés aux marchés publics, la logique forfaitaire – justifiée au « livrable » - est déjà bien ancrée aussi bien dans la stratégie financière, que dans les processus de gestion, mais aussi les pratiques des conseillers. Chez d'autres, plus habitués à la logique horaire, les réflexions financières et les processus de gestion qui préexistaient étaient fortement teintés de cette approche. Si les gestionnaires ont rapidement réussi à s'accommoder de la logique forfaitaire du marché CEP, sans doute en est-il allé autrement des conseillers qui ont dû intégrer une nouvelle approche du « livrable » (qui sortait alors de la bulle de confiance avec le bénéficiaire pour devenir une pièce justificative à un marché public).
- Les gestionnaires interrogés toutefois se prononcent unanimement pour un maintien de la logique d'UO, le suivi horaire de l'accompagnement leur apparaissant encore plus contraignant et coûteux.

d.1.4 Dans quelle mesure les grands « marqueurs » de la procédure de marché ont-ils permis de sécuriser les choix de prestataires et les engagements de délivrance du service ?

Indicateurs particuliers	Jugement évaluatif
<p>Pertinence des modalités de sélection des prestataires et effets sur la mise en œuvre ultérieure du service</p>	<p>Une première analyse des offres qui s'est faite « à l'aveugle » pour le commanditaire, sans repères objectifs sur les conséquences des hypothèses fixées, ni sur les indicateurs de sélection et de leur pondération. Une procédure de passation qui s'est d'abord évertuée – avec succès – à garantir l'égalité de traitement et la cohérence nationale de la cotation, grâce à un outillage commun d'analyse et une procédure interne de double relecture (par lot, puis interlots). Un exercice principalement technique, avec une participation peut-être trop succincte du conseil d'administration (pris par ailleurs sur de multiples priorités, dont l'installation même de l'établissement public) au regard des enjeux de politiques publiques poursuivis. Une association des CREFOP ambivalentes, jugée utile par France compétences, mais sans réels effets visibles pour plusieurs membres de CREFOP.</p> <p>Un cadre de réponse qui a favorisé des propositions de principes, mais pas des engagements formels dès la phase de réponse pour les candidats, ce qui a pu empêcher par la suite la réalisation de contrôle de conformité des engagements (lors des audits notamment) et pu limiter les procédures de sanction (en dehors des UO bénéficiaires, bien cadrées). Des palliatifs qui ont été trouvés en cours d'exécution du marché pour réaffirmer la nécessité de territorialiser les actions et de s'adapter dans le temps aux évolutions contextuelles (ex. : obligation de plans d'action annuels ; ...).</p>
<p>Pertinence des modalités de sélection sur les modalités du marché-cadre</p>	<p>Une durée sans doute un peu courte du marché au regard des « investissements » consentis par les différentes parties prenantes (opérateurs et France compétences), surtout pour une première édition touchée par la crise sanitaire. Des effets d'apprentissage sur lesquels les opérateurs risquent de ne pas pouvoir capitaliser avec l'arrivée du nouveau marché.</p>

Des modalités de sécurisation du marché prévues en bonne gestion par France compétences, qui n'ont (heureusement) pas été utilisées ou ont produit peu d'effets, les risques ayant été anticipés et évités par les mécanismes du marché (bons de commande annuels à chaque opérateur par UO pour ajuster la dépense dans le temps ; lot de sécurisation en cas de défaillance d'un opérateur sur un lot territorial ; ...).

L'uniformité des critères de sélection et des pondérations, quelle que soit la nature du lot, s'est avérée par la suite préjudiciable pour saisir les spécificités territoriales des lots et des réponses apportées par les candidats. En outre, la notation relative au contexte territorial a été faiblement pondérée par rapport aux autres critères de sélection. Globalement, la démonstration de la « territorialisation » semble avoir été trop librement renvoyée aux choix du répondant, trop insuffisamment « prescrite » dans le CCTP initial au-delà d'en exiger le principe, pour les avoir contraints efficacement.

- Les démonstrations des répondants dans les CRT sont très hétérogènes entre elles (notamment le degré de précision dans la caractérisation du territoire par rapport aux enjeux du CEP), de même que leur stratégie de réponse sur ce point : là où certains se sont engagés à ouvrir de nouveaux espaces, d'autres ont assumé des propositions à localisation (quasi-)constante par rapport à leur parc immobilier.
- Par la suite, sur le terrain, des inégalités territoriales d'accès au service du CEP ont pu être démontrées (étude « Recours »), prouvant que cette exigence était en certains endroits encore insuffisamment traitée. Ces travaux ont également mis en évidence certains déterminants de l'accès au CEP en fonction des situations territoriales. La présence physique des opérateurs en est également un : si l'on superpose les cartes de recours et celles de présences, les départements les moins dotés en sites physiques sont généralement ceux dont la population accède proportionnellement le moins au CEP.
- A l'inverse, il est arrivé que des engagements à ouvrir des sites se soient avérés inadaptés à certaines situations territoriales, et des sites qui avaient été spécifiquement ouverts, ou dont les horaires d'ouverture avaient été élargis, ont fini par renoncer faute d'un recours suffisant (des dérogations ont été accordées par France compétences sur la base de cette démonstration).

Avec le temps, par effet d'apprentissage, la connaissance des territoires s'est améliorée (surtout pour ceux qui avaient des ancrages territoriaux moins établis) et les conditions d'une juste couverture territoriale ont peu à peu été identifiées empiriquement au sein de chaque groupement.

- Plusieurs – incités également par un recours en deçà des attentes - ont mis en place un suivi plus fin qu'à l'origine du recours par bassins locaux et organisé l'agilité de leur présence dans les zones où la demande semblait insuffisamment couverte. Y compris par l'ouverture de sites physiques.
- D'autres sont toutefois restés sur une ligne prudente en se refusant malgré tout à ouvrir des sites supplémentaires en présentiel.

L'allotissement du marché a abouti à un isolement des « petits » lots qui n'ont pu bénéficier d'effet de seuil rencontré par les organisations plus importantes et/ou multiattributaires.

- Or, ces « petits » lots sont ceux pour lesquelles les spécificités territoriales sont les plus nombreuses et multifactorielles pour le bénéficiaire : activité économique très sectorisée ; difficultés professionnelles et sociales renforcées par endroits ; offre de formation réduite ; mobilité restreinte ; ...

Pertinence du degré de territorialisation des réponses au regard des enjeux de couverture territoriale, d'égalité d'accès au service et d'unicité de la prestation

Pertinence et effets des principes d'incitations aux groupements et des règles actuelles d'encadrement de la sous-traitance pour garantir la qualité du service attendu

L'incitation faite aux répondants à se réunir en groupement pour candidater a permis la réception de réponses adaptées aux ambitions peu ordinaires (en contenu et en volume) du marché CEP. La constitution de groupements s'est faite sur une double logique : d'abord pouvoir offrir une couverture territoriale acceptable ; ensuite, permettre de présenter au sein d'un même groupement une complémentarité des compétences à France compétences (qu'il s'agisse de compétences "support" - communication, informatique ...- ou métier – spécialités sur la création d'entreprise, sur certains publics ...).

Ce choix a toutefois eu pour conséquence d'éloigner France compétences des co/sous-traitants, notamment dans les groupements d'importance. Le choix d'un « guichet unique » a permis un pilotage direct et efficace du mandataire, mais pas du « groupement », qui connaît en interne ses propres règles et rapports de force. Il est ainsi arrivé plusieurs fois que des décisions soient prises d'autorité par un co/sous-traitant (ex : fermeture d'un site) et que France compétences n'en soit averti que plusieurs semaines après par le mandataire, lors de la réunion trimestrielle. Cela étant, la mission observe que les groupements en place sont globalement restés stables dans le temps (à quelques exceptions près, gérées sans heurt) et que la gestion des aléas – comme un taux de recours plus bas que prévu qui ne permettait pas toujours de remplir les accords financiers initiaux entre membres - s'est en interne généralement déroulée de manière apaisée entre les membres et pertinente pour les exigences du service.

La mission n'observe pas en matière de recours à la sous-traitance d'irrégularité majeure qui influencerait la qualité du service. La charge administrative – pour France compétences notamment - dans la gestion des entrées/sorties des sous-traitants est évoquée parfois. À l'exception de situations isolées, peu de sous-traitances non déclarées ont été observées.

Une échelle de sanction était prévue dans les mécanismes du marché en cas de non-conformités constatées par France compétences. Leur application effective a été contrastée en fonction des UO concernées :

- D'une part, une application systématique des « réfactions » en cas de non-conformités sur les UO bénéficiaires, appuyée par des moyens importants (un prestataire assure le contrôle de service fait sur un échantillonnage aléatoire). Cette pratique, qui a eu plusieurs effets vertueux (cf. Q 1.1 ci-devant), a notamment été permise car les UO bénéficiaires étaient précisément définies dans le CCTP ;
- D'autre part, une absence globale de sanction pour les UO « d'investissement" (3 et 4) au profit d'un pilotage généralement voulu exigeant mais bienveillant vis-à-vis des opérateurs, qui a permis au commanditaire d'exercer un « soft power » sur les projets conduits dans ce cadre. Cette absence « de sanction » formelle apparaît toutefois surprenante au regard du grand nombre de projets supportés par ces UO dans chaque lot et des sommes engagées. Deux explications peuvent être avancées . La première, la plus importante, réside dans la complexité pour France compétences d'objectiver sur ces UO aux périmètres élargis une non-conformité : les engagements contractuels sont pour cela formalisés de manière trop générique et insuffisamment précise dans les CRT. La seconde, plus prosaïque, est peut-être à rechercher dans les liens *intuitu personae* qui se sont noués dans le temps entre les référents France compétences et ceux des opérateurs : au quotidien, la volonté d'avancer avec les opérateurs peut parfois l'emporter sur l'initiative d'une procédure conduisant à une sanction contractuelle.

Il y a également parfois une contradiction même à sanctionner l'opérateur au regard des exigences du service, qui peut expliquer la primauté d'une stratégie d'influence (soft power) sur l'utilisation de mécanismes formels de sanctions : la sanction financière induit de réduire les capacités d'intervention de l'opérateur, qui donc ne peut plus délivrer les activités nécessaires à la qualité du service. La sanction formelle serait alors contreproductive.

Articulation entre modalités de suivi et de contrôles, entre grilles et application effective des sanctions contractuelles

Effets de l'absence d'objectifs contractuels en termes de recours (seulement effectifs cibles prévisionnels) sur l'atteinte des ambitions du marché

Il est difficile de constater les effets de quelque chose qui n'a pas été, et la mission ne saurait dire en quoi l'existence d'objectifs contractuels « auraient » pu influencer sur le recours.

- Elle note toutefois que la fixation d'objectifs sur l'année 2022 – bien que non contractuels – a engendré dans plusieurs groupements un suivi global plus strict du recours sur chaque UO et des incitations plus marquées du mandataire auprès de ses cotraitants.
- Un effet similaire est perçu quant aux taux de transformation des UO1 vers l'UO2, bien que sur ce point, France compétences n'ait pas expressément présenté cet indicateur comme un objectif à atteindre.
- Sans surprise, le risque est de créer une tension entre le libre choix de la personne, et l'intérêt du conseiller à lui suggérer de poursuivre sur une UO supplémentaire qui s'imputerait sur les objectifs fixés.

Plus globalement, l'augmentation du taux de recours au CEP semble avoir pris une importance croissante au sein des opérateurs au fil du temps : les exemples d'actions en faveur du recours sont pléthoriques. Toutefois, à ce stade, ces démarches restent diffuses et indirectes (communication ; partenariat ; ...). Elles peuvent même être discrètes sur certains lots, notamment parmi les plus petits : faute de capacité à faire, mais aussi par crainte de ne pouvoir assumer une demande supplémentaire. Elles sont en outre rarement évaluées pour tenter d'en mesurer la portée sur le recours.

- Si la nécessité d'installer le service et de dépasser les écueils inattendus du Covid ont dans les premiers temps consommés toutes les forces vives des opérateurs, nous émettons l'hypothèse qu'une partie des groupements a pu trouver dans la situation actuelle un équilibre déjà satisfaisant sur le plan financier et organisationnel (forfait de l'UO4 + un niveau suffisant d'UO bénéficiaire), qui bride en partie leurs velléités à aller chercher plus de recours dans les conditions actuelles de marché.

e.1.5 Dans quelle mesure les coûts de mise en œuvre du CEP, saisis dans leur globalité, garantissent la pérennité économique du marché ?

Indicateurs particuliers

Jugement évaluatif

Efficiences des budgets engagés, incluant l'ensemble des lignes (prestation, pilotage, outillage SI, ...)

La mesure de l'efficacité des dépenses engagées par France compétences est méthodologiquement impossible pour la mission : parce que nous n'avons pas accès à des données comptables précises dans l'utilisation des UO d'investissement, mais aussi, car l'extrême diversité des attentes de départ/effets recherchés par chaque bénéficiaire rend délicat le calcul d'un coût moyen d'une issue positive du CEP. En outre, l'absence de situation comparable ne facilite pas le jugement sur ce point (à l'avenir, un travail par analogie avec les marchés OPP de Pôle emploi ou les prestations d'accompagnement en cas de PSE dans les entreprises pourraient utilement éclairer la question).

D'un point de vue qualitatif, le sentiment d'un outillage suffisant et justement pris en charge par l'UO4 emporte la majorité chez les personnes interrogées. Ponctuellement, notamment sur certains « petits » lots (mais pas tous), des critiques se font plus vives quant à la sous-estimation dans la prise en charge de la charge administrative (qui en proportion occupe plus de place sur les équipes du mandataire). Le faible nombre de « réfections » sur la période récente lors des CSF sur les UO bénéficiaires interroge dorénavant sur l'efficacité des coûts de ce contrôle.

Mise en perspective de l'ensemble des coûts constatés au regard du nombre de bénéficiaires (au global, et par niveau, au national et par lot...)

La mission n'a pas été en mesure d'aller plus en avant que les données financières déjà disponibles sur EVOL, étant considéré que ces dernières sont parfois non fiables et non homogènes en l'absence de redressement (notamment pour les UO₃ et 4). En tout état de cause, la mission souligne qu'à l'avenir, une analyse « des coûts » ne saurait sans doute pas se faire à la lecture des seules données disponibles chez France compétences. En effet, au-delà des chiffres, des situations organisationnelles influent sur les chiffres remontés par les opérateurs, notamment les effets de mutualisation interrégionale influencent les méthodes de déclarations dans EVOL. Par exemple, un opérateur qui intervient sur plusieurs régions a pu mutualiser une action de communication au niveau central pour la diffuser sur l'ensemble des lots : les sommes engagées ont été imputées de manière asymétrique par chacun des lots sur EVOL, selon des clés de répartition connues du groupement seul => une région a déclaré 100% de la dépense, et l'autre 0, rendant impossible l'analyse des « coûts réels » depuis les données centralisées.

Cohérence des trajectoires de coût dans la durée / par opérateur au regard des projections qui ont sous-tendu la conception financière du marché

Faute de données fiables, la mission n'a pu assurer l'analyse sur ce point. Un écart extrême peut sans difficulté être mis en lumière entre les hypothèses qui ont sous-tendu la conception financière du marché en 2019, notamment en termes de volumétrie d'entrées par an, et ce qui a été empiriquement constaté dans les faits. Il est hautement improbable en cela que les trajectoires de coûts des opérateurs dans le temps soient cohérentes avec les projections initiales.

Pertinence de la stratégie de prix retenue dans le marché sur la soutenabilité économique de l'activité CEP par les opérateurs

La pertinence de la stratégie de prix de France compétences se démontre par des éléments indirects : le service est rendu ; les opérateurs se maintiennent dans la durée avec un niveau de qualité important ; de nombreux projets sont portés ; la grande majorité des opérateurs en place annoncent vouloir candidater à nouveau en 2024 ; ... D'un point de vue financier toutefois, force est de constater qu'il est difficile de se prononcer, faute de données une fois encore (notamment sur les coûts réels supportés par les opérateurs), mais aussi de points de comparaison (il n'existe pas d'observatoire des prix de l'accompagnement). Une telle analyse à l'avenir devrait selon nous intégrer les externalités économiques indirectes de ce marché pour les opérateurs (ex : l'ouverture d'un nouveau site dans le cadre du CEP, qui sert de base à d'autres activités également comme les bilans de compétences ou des prestations en entreprise). Si ces dernières ne peuvent être évaluées dans nos travaux, elles y sont objectivement constatées.

Les mécanismes de révision des prix ont pu produire une situation à contrecourant : prévus dans le marché sur la base de l'indice INSEE, et non sur l'indice SYNTEC, les prix des UO bénéficiaires ont été revus à la baisse pour les opérateurs alors même que le contexte inflationniste émergeait déjà.

Q2 : QUELS CHOIX D'ORGANISATION ET DE CONSTRUCTION DES OFFRES SERVICES, OPERES PAR LES OPERATEURS REGIONAUX, PARTICIPENT DAVANTAGE A LA PERFORMANCE DE LA MISE EN ŒUVRE DU CEP ACTIFS OCCUPES ?

a.2.1 Quelles sont les pratiques d'organisation interne aux opérateurs qui influent « le plus » sur la promotion et l'accessibilité du service acheté par l'accord-cadre ?

Indicateurs particuliers	Jugement évaluatif
<p>Pertinence et effets perçus des pratiques de promotion / communication du CEP par les opérateurs</p>	<p>La pertinence des actions conduites en matière de promotion et de communication est globalement attestée. Les stratégies de communication observées empruntent deux axes complémentaires : 1/ Faire connaître le CEP à des acteurs relais – au niveau institutionnel (Etat, Région...) comme opérationnel (Transition Pro, SPE, OPCO, OF, entreprises et représentants du personnel...) ; 2/ Toucher le grand public, avec un effort notable d'adaptation des opérations aux publics (de la publicité sur le fourreau de la baguette de pain aux stratégies digitales sur les réseaux sociaux) ou pour s'adapter à ce que les écosystèmes locaux demandaient (ex : des numéros de téléphone locaux plutôt qu'un Og pour les prises de contact). Toutefois, les « happening » (événement) innovants sont généralement onéreux (ex : tour bus CEP ; spot radio ; ...) et la majorité des actions prend un format digital. La communication a initialement été orientée principalement sous l'angle de la « reconversion », avant de s'élargir utilement progressivement sur d'autres enjeux d'accompagnement des personnes.</p> <p>Les effets objectifs de ces actions ne sont toutefois pas suivis par les opérateurs eux-mêmes, et force est de constater – même s'il s'améliore progressivement - le déficit chronique de connaissance du CEP par le grand public. Ces actions ne génèrent pas d'effets volumétriques suffisamment forts pour être remarqués à court terme dans les statistiques du recours : il est toutefois possible que les échelles de temps ne soient pas adaptées à une telle observation, une personne touchée par la communication ne pouvant éprouver le besoin d'un CEP que des mois, voire des années après. La bonne connaissance du territoire (qui permet de mieux identifier et se greffer aux initiatives locales) et des partenaires semble une condition facilitante pour une communication utile (ex : impliquer transition pro et les OPCO dans une communication ciblant les entreprises permet de mieux toucher ces dernières que des initiatives isolées de l'opérateur).</p> <p>Les bons niveaux d'intervention pour une communication efficace, en fonction des cibles et des messages à diffuser, ne semblent pas encore bien stabilisés d'un point de vue système global EFOP. À la fois, car certaines actions de communication sont conduites <i>au niveau infrarégional</i> (des co/sous-traitant du groupement peuvent porter ces actions, avec un appui financier pris sur l'UO4), car d'autres sont conçues dans des logiques <i>de mutualisation interrégionale</i> par les groupements multiattributaires, et ce alors même que les opérateurs appellent à l'unisson <i>une campagne nationale</i> en faveur du CEP, à l'instar du CPF.</p>

Pertinence et efficacité des pratiques visant l'accessibilité au service CEP par rapport aux spécificités des territoires et des exigences de l'accord-cadre et ses précisions contractuelles (crise sanitaire) et mise en lumière des déterminants ou des freins liés à l'organisation des groupements

Comparaison des données « qualité » et « efficacité » disponibles

Efficacité des ressources internes aux opérateurs, à la fois humaines, professionnelles et logistiques

Le niveau d'accessibilité *géographique* du CEP est la conséquence directe des stratégies des opérateurs. Aux deux extrémités de l'éventail, on en distingue deux principales : ceux qui ont choisi de ne s'appuyer que sur leurs infrastructures préexistantes ; et ceux qui ont constitué des groupements permettant de couvrir des étendues plus larges. L'étude « Recours » montre une corrélation entre la densité de présence physique sur le territoire et le recours au service.

- Autre distinction, là où certains groupements ont opté pour une implantation sur des sites « fixes » dans le temps (souvent préexistants, avec un niveau de couverture plus ou moins satisfaisant) ; d'autres choisissent la souplesse d'implantations évolutives en cohérence avec le recours observé (ce qui suppose de pouvoir ouvrir, mais aussi fermer, de nouvelles antennes). Les groupements qui peuvent attester d'une circulation fluide des données de recours, y compris jusqu'aux managers sur le terrain, semblent plus à même d'inciter et d'organiser cette souplesse (itinérance, élargissement des horaires ; ...) dans la mesure où l'action engagée a de réelles chances de porter ses fruits (elle n'est pas théorique, mais fondée sur des éléments actualisés et fiables).
- Une plus forte attente de présentiel pour les résidents des territoires isolés, pourtant moins couverts, semble se dégager de l'étude sur le recours comme de nos entretiens. Des expérimentations sont tentées pour renforcer la couverture territoriale du service : truck itinérant, permanences délocalisées (Maisons France Services...), ... avec des effets encore mitigés au regard des investissements (en temps et en euros) que ces projets supposent.

L'accessibilité *horaire* du CEP, notamment par la pratique des « horaires élargis » (soirées, samedi ...), est un enjeu pour les territoires urbains où ces solutions semblent pertinentes (les RDV y sont fréquents), mais a priori moins pour les zones rurales et les territoires iliens qui affichent des volumes de prise de RDV inférieurs qu'en ville, et parfois même insuffisants à occuper raisonnablement les conseillers. Ces situations génèrent des situations paradoxales pour les opérateurs qui se sont certes contractuellement engagés à être ouverts, mais qui doivent respecter les obligations légales et managériales qui pèsent sur leur fonction d'employeur.

- D'un point de vue juridique, les opérateurs peuvent rencontrer des obstacles pour maintenir le service sur ces horaires dans les petites équipes (*respect du temps de travail hebdomadaire et des accords de télétravail, sécurité pour les travailleurs isolés, notamment*). D'un point de vue managérial, les conseillers ne sont pas toujours prêts à accepter de telles conditions de travail.

La mission n'a pas été en mesure d'analyser cet indicateur faute de disposer des données nécessaires.

Au-delà même des volumes sans commune mesure du marché, il faut d'abord prendre conscience que le « conseiller CEP » exerce un nouveau métier. La difficulté majeure consiste dès lors pour les opérateurs à s'assurer pour chacun d'entre eux du bon panel de compétences pour lui permettre de répondre aux exigences du service. Sur certains territoires, c'est la disponibilité même d'une main-d'œuvre disponible qui pose problème aux opérateurs.

- Des difficultés de recrutement sont identifiées sur tous les territoires (même si certains sont particulièrement touchés) pour plusieurs causes identifiées : des tensions sur le marché de l'accompagnement (des concurrences existent avec d'autres prescripteurs comme Pôle emploi, les missions locales ... qui ont

vu leur capacité d'embauches gonflée par le PIC), des niveaux de rémunération parfois trop faibles au regard des autres employeurs du territoire, mais cohérents avec les grilles internes des opérateurs ; une faible attractivité de la fonction « CEP » pour une partie des professionnels ...

- Des points clefs se dégagent quant à la nature des actions de professionnalisation à la prise de poste, pour tous les groupements : posture et relation au bénéficiaire ; écrits professionnels (livrables) ; prise en main du SI ; dispositifs / outils mobilisables dans le cadre des parcours ; connaissance / repérage des partenaires territoriaux. Par la suite, les observations, entretiens en binôme ou *shadowing* sont les pratiques les plus courantes de professionnalisation des équipes.

Au gré du temps, plusieurs outils performants — les conseillers en conviennent — sont venus alimenter les actes Métiers des conseillers et/ou leur veille. On citera notamment la « CEP Académie », « Info CEP » et « MoovBox » qui ont fréquemment été soulignés par les professionnels eux-mêmes.

- Au niveau des conseillers, la difficulté d'ailleurs est moins aujourd'hui d'être outillé, que de se repérer dans la multitude d'outils créés à tout niveau, depuis France compétences, jusqu'à son propre groupement.

S'il est difficile pour la mission d'en tirer des conclusions généralisées faute de représentativité du panel interrogé, les entretiens menés auprès des conseillers, lus à la lumière des résultats de forte satisfaction des bénéficiaires, nous permettent de faire l'hypothèse que d'un point de vue macro, les ressources humaines présentes au sein des opérateurs permettent d'assurer un service de qualité.

- Ce positionnement d'ensemble ne doit pas minimiser les difficultés au niveau micro quand elles se présentent (zone de couverture blanche, absence de personnel qui impose une fermeture du site et/ou repousse les délais de rendez-vous, conseillers parfois non formés avant leurs premières rencontres ...).

Si l'on pouvait craindre que des groupements « d'opportunité » se structurent à la hâte pour répondre au marché, il n'en est rien quant à ceux qui ont été retenus : la plupart des groupements construits avaient déjà été expérimentés auparavant (au moins le « noyau dur ») pour d'autres projets / marchés publics. Cette connaissance mutuelle dès leur création a généralement facilité la répartition des responsabilités et des moyens pour optimiser la couverture territoriale d'une part, mais aussi pour se doter utilement d'une palette de compétences complémentaires :

- Au service du bénéficiaire : par une organisation en rhizome du réseau de conseillers du groupement qui permet d'identifier chez un membre ou un autre une « spécialité » qui puisse utilement être mobilisée chaque fois qu'un bénéficiaire en aurait un usage utile (ex : création d'entreprise ...) ;
- Au service des moyens et du pilotage : par une répartition au sein des fonctions centrales des activités supports en fonction des forces respectives des membres du groupement (ex : un membre porte principalement la communication, l'autre le système d'information ; ...).

Si le mandataire n'a pas autant de pouvoir de direction sur ses partenaires — qui restent autonomes — que ne s'y attendait peut-être le commanditaire, aucune difficulté majeure au sein d'un groupement n'a à ce jour entraîné d'incident sur la continuité du service, ni même à notre connaissance sur la qualité du service rendu.

- Il existe bien entendu des situations inattendues (ex : fusion régionale des chambres consulaires ; liquidation d'un sous-traitant ; incompatibilité relationnelle ou professionnelle entre le sous-traitant et le mandataire ; renégociation financière ...) mais celles-ci sont gérées par le dialogue, jusque-là sans heurt notable.

Impacts des relations contractuelles et pratiques de coopération au sein des groupements

Au contraire, la *coordination* des membres entre eux est une fonction centrale, admise par la majorité des membres, que l'on retrouve au sein de tous les groupements. Elle est généralement assurée au quotidien par le référent régional (éventuellement son équipe), appuyé en cela par sa direction pour les dimensions contractuelles/financières, et fait l'objet d'un plébiscite rare de la part des co-/sous-traitants. Cette coordination fonctionne efficacement dans les groupements.

- Elle est assurée grâce à un management participatif pour les décisions de principe (dans les groupements importants), et partout un pilotage « par objectifs » de chacun des membres assurés par le mandataire. Une comitologie de projet (généralement mensuelle) souvent efficace permet une circulation ascendante et descendante des informations clés, en collectif et parfois en bilatéral.
- Cette coordination permet a minima une action concertée au fil de l'eau des membres du groupement sur le territoire pour assurer la continuité de service dans le cadre des deals initiaux et éviter les effets de concurrence interne indésirables. Pour les plus efficaces, cette coordination a pu mener à des ajustements au fil du temps des accords initiaux, par exemple pour qu'un sous-traitant ouvre au nom du groupement un nouveau site sur une zone demeurée blanche, ou encore pour qu'un ou plusieurs d'entre eux reprennent le territoire jusqu'alors occupé par un sous-traitant en liquidation.

Dans les groupements les plus volontaires (notamment ceux de taille importante, où les membres sont plus petits et intéressés à un travail collaboratif qu'ils ne peuvent organiser en interne), cette coordination est à la base d'une logique plus large de *coopération* entre les membres. Celle-ci témoigne alors, au-delà d'un partenariat « *de frontière* », un *affectio societatis*, une volonté de travailler ensemble, pas uniquement les uns à côté des autres. Elle se traduit d'abord par une intégration plus importante des équipes de professionnels entre elles, à un niveau opérationnel, pas uniquement gestionnaire.

- Une forte animation est alors identifiée au niveau opérationnel : comités opérationnels avec tous les managers, journées départementales avec tous les co-traitants, identification de référents CEP, lettres d'information communes, séances d'échanges de pratiques entre les conseillers... Elle implique « ceux qui font », pas uniquement ceux qui « contrôle » ou « gèrent » pour faciliter la veille et l'échange de pratiques Métier, entre conseillers et — de plus en plus — avec les managers.

Plusieurs « bonnes pratiques » ont été identifiées au fil de nos travaux. Nous en restituons ici quelques-unes qui ont attiré notre regard pour leur caractère « innovant » (au sens où on ne les retrouve pas partout) et leur degré de faisabilité qui nous est apparu raisonnable.

- En matière de communication :
 - > Présentation sur les sites internet des différentes facettes du CEP (conseil professionnel, projet d'évolution professionnelle, équilibre de vie au travail...)
 - > afin de ne pas le réduire à sa seule fonction d'appui à la reconversion professionnelle ;
 - > Organisation de permanences de conseillers CEP dans les sites des Transitions Pro ;
 - > Ciblage des OPCO, des branches professionnelles et leurs observatoires en termes de diffusion d'informations sur le CEP.

En matière de professionnalisation :

- > Face à l'hétérogénéité des organisations qui composent les groupements, inscription dans le plan de professionnalisation de webinaires dédiés à la posture du conseiller dans une logique d'harmonisation des pratiques, à destination des conseillers et des managers d'équipe.
- > Mobilisation d'experts du champ de l'accompagnement pour mieux équiper sur le plan théorique et postural les conseillers CEP, y compris pour favoriser le renouvellement des pratiques

Identification de « bonnes pratiques » et des conditions d'essaimage, voire d'intégration dans le futur marché

- > Désignation de « référents CEP » au sein du groupement qui remplissent plusieurs fonctions : intermédiaire entre la direction d'un site et les conseillers, spécialiste d'une thématique (posture, approche méthodologique) et actions de sensibilisation / formation auprès de ses pairs.
- > Une construction *bottom up* de la professionnalisation, qui part de la prise en compte des besoins des conseillers et des organisations.
- > Partage d'une foire aux questions (FAQ) entre membres du groupement pour faciliter l'accès à l'information en partant des questions du terrain

En matière de pilotage de groupement :

- > Projet (non abouti) de création un « comité stratégique », composé de différentes personnalités (universitaires, représentants syndicaux et patronaux...) ayant pour but de proposer au directeur de projet et au comité de pilotage du groupement des axes d'amélioration du CEP et de son déploiement ;
- > Développer une fonction de recherche & développement au sein du groupement.

En matière de développement du recours :

- > Montage de plans d'action « inter-régionaux » pour accompagner les salariés face aux mutations économiques des territoires (ex : fermeture d'une entreprise présente dans plusieurs régions).
- > Investissement d'espaces hybrides et autres tiers lieux (friche culturelle, infolab, workcafé, écolieu...) en complément des réseaux d'acteurs des SPRO (CIO, CRIJ, BIJ, PIJ, MOIP, PIC VAE...) et événement « EFOP ».

b.2.2 Quels sont les enjeux et les finalités d'usage des relations partenariales tissées au sein des territoires par les opérateurs régionaux ?

Indicateurs particuliers	Jugement évaluatif
Pertinence et impacts des pratiques partenariales avec les interlocuteurs territoriaux du champ EFOP (dont entreprises et acteurs proposant des actions concourant au	<p>Les partenariats sont majoritairement conclus avec les Associations Transitions pro. Si dans certaines régions, les premiers contacts ont pu être peu engageants du fait de l'historique (notamment la disparition des Fongecif qui exerçaient qu'alors la fonction de CEP), les relations se sont partout banalisées à ce jour jusqu'à devenir centrales. La pertinence et l'efficacité de ces relations sont caractérisées notamment par leurs effets sur la professionnalisation des conseillers : des formations sont organisées par les ATPro pour les conseillers de l'opérateur pour éviter les erreurs sur le PTP et le dispositif Démissionnaire, des sessions d'informations/de veille croisées entre conseillers CEP et ATPro existent régulièrement... Ces actions renforcent bien sûr la connaissance technique des conseillers sur les dispositifs dans le face-à-face avec le bénéficiaire mais aussi la bonne compréhension des logiques et des pratiques réelles au sein de l'Agence pour un conseil très opérationnel / pragmatique (comment rédiger la demande ; les points à défendre prioritairement ; ...). Ces partenariats, qui se traduisent au niveau très local, facilitent par l'organisation d'événement commun (communication ; semaine de l'évolution professionnelle ; ..) l'interconnaissance personnelle des conseillers des deux structures : de fait, cela permet d'échanger les contacts, de nouer des liens professionnels, ... et de « personnaliser » l'accompagnement du bénéficiaire en cas de difficultés/questionnement : le conseiller CEP appelle directement son homologue qui le connaît et connaît lui aussi le dossier de la personne pour éclairer/résoudre une situation de manière fluide et rapide.</p>

développement des compétences).

Les relations avec les autres opérateurs de droit existent sur tous les territoires mais elles sont hétérogènes d'une région à l'autre, d'un bassin à l'autre également (avec une agence Pôle emploi, avec une mission locale donnée, ...). Tous les opérateurs de droit ne démontrent pas la même volonté à ces rapprochements, de telle manière que les pratiques partenariales ne semblent pas encore produire d'effets structurels au-delà de projets particuliers et déterminés dans le temps. Le lien direct à l'entreprise est rare, au mieux à travers les représentants patronaux locaux (ex : aide à domicile ...) ou la DR OPCO.

Les enjeux partenariaux sont différents en fonction des cibles : « se faire connaître » par les acteurs institutionnels, « mieux accompagner les bénéficiaires » avec les partenaires « parcours ».

Cohérence et plus-value de l'offre de service « actifs occupés » au regard des autres offres territoriales

Le service CEP rendu par les opérateurs régionaux apparaît « utile » et « complémentaire » à l'existant, pour reprendre les termes les plus utilisés lors des échanges (au moins du point de vue de ceux qui le rendent). A l'appui de cette assertion, il faut souligner qu'il n'existe pas d'offre strictement comparable sur les territoires pour les « actifs occupés ».

- L'offre de service permet de répondre à une diversité de besoins : prendre du recul, faire le point, obtenir une information (sur la formation), statuer entre plusieurs options, enclencher une reconversion professionnelle...

c.2.3 Quelles offres de services apparaissent particulièrement adaptées et performantes au regard des besoins des bénéficiaires ? 56

Indicateurs particuliers	Jugement évaluatif
Pertinence et efficacité des différentes offres de service internes aux opérateurs au regard des caractéristiques de leurs publics	<p>L'offre de service CEP mise en place permet de répondre à la majorité des situations qui se présentent où qu'elles se situent sur les deux axes d'analyse principaux utilisés par les conseillers rencontrés pour analyser les besoins d'accompagnement rencontrés :</p> <ul style="list-style-type: none"> → D'une part, la profondeur de la demande et du projet : de la simple information sur le CPF ; jusqu'à un appui à une réflexion entre plusieurs options à un moment charnière de son parcours professionnel ; en passant par la co-construction d'un projet de reconversion ; → D'autre part, le niveau d'autonomie de la personne accompagnée au regard de ses attentes initiales.

⁵⁶ Une analyse dédiée dans le cadre de l'étude quantitative menée en parallèle par France compétences permettrait d'apporter des éléments d'information supplémentaires à cette sous-question évaluative.

Identification des « briques » d'offres les plus appropriées/efficaces au regard des ambitions du CEP, d'une part, de la diversité des publics accompagnés (comme des réalités territoriales), d'autre part

Les « briques » d'offre de service dispensées aux bénéficiaires n'apparaissent finalement pas si différenciées à ce jour d'un opérateur à l'autre dans leur nature.

- Elles ont même tendance dans la dernière période à se « standardiser » dans des cas usuels, et plus particulièrement dans les cas de recours « *intégré à un dispositif* », comme le CEP démissionnaire ou les demandes de PTP.

De ce fait, plus que la nature des « briques » c'est plutôt la posture du conseiller qui influe à titre principal dans ces prestations fondées sur des interactions humaines. Comme le note d'ailleurs André Chauvet, « *il y a une fonction de traduction en situation, de scénarisation in situ qui ne relève ni de la simple transmission (les sites internet peuvent le faire sans médiation humaine) ni de la prescription. Il s'agit donc de médiation subtile* ».

- Des enseignements génériques peuvent toutefois être mentionnés ici quant à l'efficacité de certaines « briques ». Du côté des expériences non concluantes, nous rangerons les ateliers collectifs qui ont été abandonnés presque partout où ils avaient été tentés. Du côté des tentatives plus heureuses, on soulignera le recours plus important qu'anticipé initialement par plusieurs opérateurs de la PMSMP, et plus largement des « prestations complémentaires » (approximativement 1 CEP sur 2 concerné).

La mission d'évaluation n'a pas directement interrogé de bénéficiaires. Elle ne dispose pas d'informations suffisamment étayées pour alimenter cette Q3. Une étude dédiée est menée en parallèle par le cabinet Itinere pour le compte de France compétences (résultats attendus pour février 2023).

IX. Quelques propositions d'évolution pour le prochain marché

Dans une dimension prospective, les travaux conduits se sont aussi intéressés à la suite de ce jugement évaluatif, à proposer une série de pistes d'évolution pour le prochain marché-cadre. Ces préconisations sont à verser au débat de la gouvernance et des services de France compétences à toutes fins utiles. Elles n'ont pas la prétention de proposer une vision achevée de ce que pourrait être le futur marché (ce n'était pas l'objet de la mission) mais elles sont autant de briques scénaristiques pour nourrir les réflexions conduites parallèlement par l'établissement public.

01. PRECONISATIONS RELATIVES AUX MODALITES DE PASSATION DU MARCHE

Objectifs à poursuivre	Préconisations
Inciter le maximum d'opérateurs à se positionner sur le futur marché pour augmenter la qualité des réponses et sécuriser la procédure par une concurrence véritable	Assurer un nouveau sourcing préalable auprès des prestataires susceptibles d'intervenir.
	Organiser une réunion d'information préalable avec les candidats potentiels pour présenter et échanger sur les caractéristiques du nouveau marché.
	Communiquer sur les budgets engagés par FC sur le dernier marché, ainsi que sur ceux envisagés pour celui à venir.
	Laisser un temps de réponse suffisamment long pour permettre aux groupements de se constituer et de construire des réponses qualitatives (3 mois min.)
Fournir une information suffisante aux nouveaux candidats pour assurer l'égalité de traitement des répondants et pour favoriser la qualité des réponses	Indiquer dans les annexes le maximum d'information sur les retours d'expérience => synthèse de la présente évaluation ; de l'étude recours ; données statistiques sur le recours et les profils par régions ; ...
	Contextualiser les CCTP au regard des problématiques spécifiques rencontrées lors de la 1ere vague et indiquer les projets clés qui ont déjà aboutis (partenariat, communication, ...) et pourront être repris => demander aux répondants de proposer des solutions sur ces difficultés spécifiques dans la réponse.
Laisser l'opportunité aux	Un cadre de réponse technique pertinent à maintenir mais avec une possibilité de mieux objectiver en autorisant plus de pages.

candidats de défendre un projet avec un niveau de précision suffisant à éclairer la sélection	Négocier systématiquement avec au moins 2 prestataires répondants pour affiner les projets proposés dans les réponses, notamment sur certains sujets prioritaires : accessibilité et augmentation du recours.
Réajuster les allotissements pour adosser les petits lots à des groupements plus importants et ainsi faciliter l'accès à des ressources (outils, compétences, ...)	<p>Prévoir des allotissements multirégionaux, tels que :</p> <ul style="list-style-type: none"> - PACA / Corse ; - Mayotte / Réunion - Martinique / Guadeloupe <u>ou</u> Martinique / Guadeloupe/ Guyane <p>Maintenir pour ces lots, au sein des CRT et des groupements, des exigences particulières pour chacun des territoires régionaux ; voire exiger la désignation d'un "réfèrent" par territoire au sein du groupement.</p>
Impliquer la gouvernance de l'établissement public dans le processus de sélection	Installer une "Commission des marchés CEP", temporaire, qui discute et valide les dossiers des candidats après instruction des services. Cette commission pourrait être l'émanation du "GT transition" en place, celui-ci ayant la charge de suivre par la suite le déploiement des marchés pour le compte du CA.

D'autres préconisations peuvent être faites sous réserve d'une évolution du droit positif. Notamment, une transformation du modèle d'achat au profit d'une délégation de service public (DSP) semblerait plus adaptée à la réalité de l'activité CEP, objet du marché actuel.

Également, la mutualisation de certaines activités dans un lot « national » - la loi obligeant à des marchés régionaux - permettrait des économies d'échelle, mais aussi un meilleur pilotage, voir une plus forte lisibilité pour les bénéficiaires (en matière de marque CEP ; de communication ; ... voire même de réalisation de certains actes Métiers comme l'aiguillage)

02. PRECONISATIONS RELATIVES AUX MODES DE PILOTAGE DU MARCHÉ

Objectifs à poursuivre	Préconisations
Optimiser la circulation des informations au sein des groupements et se rapprocher du terrain	<p>Maintenir l'exigence d'un chef de file unique chez le mandataire, comme interlocuteur privilégié de France compétences</p> <p>Prévoir annuellement une « rencontre » (en distanciel) avec l'ensemble des membres d'un groupement. Pour optimiser, la greffer au premier comité trimestriel de l'année pour</p>

	partager sur le bilan de l'année N-1 et les attentes / priorités N.
Fiabiliser les données financières collectées sur les UO d'investissement	Organiser des groupes de travail et rédiger un guide pour homogénéiser les règles de reporting dans EVOL (ex. : dépenses éligibles sur chaque domaine ; modes de calcul ; clés de répartition lorsque nécessaires ; ...) sur les dépenses engagées et réalisées dans le cadre des UO d'investissement
Réajuster les exigences et les moyens engagés pour le CSF des UO bénéficiaire	<p>Prévoir dans le marché (ou dans le cadre du « soft power » si impossible) l'obligation de fournir des éléments comptables à la fin de chaque exercice (sur un modèle à construire à partir des bilans, mais restreint à l'activité CEP)</p> <p>Prévoir un mécanisme de CSF évolutif en fonction des résultats obtenu par chaque opérateur :</p> <ul style="list-style-type: none"> → pour les opérateurs en place, réduction à 5% des dossiers contrôlés mais si une augmentation des rejets est constaté => élargissement à 6% le trimestre suivant, etc. jusqu'à 10% (plus il y a de non-qualité, plus il y a de contrôle). → pour les nouveaux entrants, procéder à l'inverse en commençant par 10% de contrôle au début (effets d'apprentissage), puis réduire chaque trimestre (à compter de la deuxième année)
Sécuriser les audits et les recentrer sur la qualité des actes métiers	<p>Passer d'une logique d'audit de « conformité » (difficile / risquée) à une logique d'audit « qualité » : ce qui suppose 1/ d'adapter le référentiel Qualité de la délivrance du service en « grille de contrôle » ; mais aussi 2/ de retenir des auditeurs aux profils plus proches des métiers de l'accompagnement.</p> <p>Confier aux auditeurs un contrôle a posteriori des dossiers passés en CSF des UO bénéficiaire</p>
Affirmer des exigences sur l'accessibilité et sanctionner effectivement tout manquement	<p>Définir une grille de sanction spécifique aux projets financés par l'UO4 qui évite de pénaliser trop rapidement la réalisation des projets (contrairement à la réfaction)</p> <p>Appliquer strictement ces sanctions sur les non-qualités et les défauts en matière d'accessibilité (remontés par les audits ou les comités trimestriels). Les décisions de sanction sont prises collectivement (pas au niveau individuel des référents de l'équipe FC), éventuellement en impliquant la gouvernance (GT transition).</p>
Revenir strictement au code de la commande publique et mieux	Assurer le paiement direct des co- et sous-traitants.

suivre la destination des fonds au sein du groupement	
Suivre les effets et l'utilité de l'action des opérateurs	Intégrer (et décliner en matière de « CEP Actifs occupés ») un critère « d'utilité » dans le Guide Qualité de la délivrance (à partir des travaux d'analyse quantitatif en cours)
Faciliter la capitalisation des savoir et des outils financés par ce marché et renforcer la professionnalisation des conseillers	Elargir la posture d'impulsion à l'animation d'une communauté favorisant le partage de pratiques inter opérateurs. Imposer la mise en commun des outils spécifiquement créés pour le CEP, avec les fonds du marché, par un opérateur
Rationaliser les temps de contrôle directement assumés par FC et responsabiliser les opérateurs sur le recrutement/professionnalisation	Ne plus assurer de validation préalable au recrutement des conseillers. Intégrer le contrôle des profils à posteriori, à l'occasion des audits. Considérer qu'une non-qualité sur un dossier suivi par un conseiller ne répondant pas aux exigences minimales est une circonstance aggravante (accélération ou alourdissant les sanctions)
Sécuriser les budgets et organiser la souplesse dans les prises en charge de l'ensemble des dépenses	Encadrer chaque type d'UO, y compris UO4, par un bon de commande annuel, ajustable en fonction du besoin

03. PRECONISATIONS RELATIVES AUX UNITES D'ŒUVRE ET AU FINANCEMENT DU MARCHÉ

Objectifs à poursuivre	Préconisations
Confirmer la prise en charge de l'UOo et ajuster sa prise en charge	Maintenir l'UOo / éventuellement en faire un lot à part (nationalisé) mais en laissant alors une capacité résiduelle à le faire en présentiel sur les territoires / expliciter des objectifs plus étendus que lors de la 1ere vague
	Passer à un cout forfaitaire pour l'ensemble de cette activité, sans corrélation directe entre le nombre d'entrant, pour alléger la gestion et le CSF des 2 cotés.
	Mettre en place un numéro national unique (éventuellement avec une marque unique et déposée) en conservant un conseil régionalisé.
	Optimiser le référencement de « moncep.org » sur internet, et imposer aux opérateurs une double communication (leur propre site internet + moncep.org) dans toutes leurs actions

<p>Eviter les effets pervers d'un CSF aligné sur les actes métiers de l'UO1</p>	<p>Ne pas bouleverser le calibrage / périmètre de cette UO bien outillée et bien maîtrisée par la plupart des opérateurs</p> <hr/> <p>Maintenir mais assouplir le mode de preuve pour l'UO1 : prioritairement par la signature du livrable ; à défaut par tout autre moyen.</p> <hr/> <p>Supprimer l'UO2.2.</p> <hr/> <p>Prévoir une UO2 unique intégrant à la fois l'appui à la formalisation et à la mise en œuvre du projet.</p>
<p>Simplifier le recours à l'UO2 pour les conseillers, et surtout pour les bénéficiaires. Introduire plus de confiance a priori mais sanctionner plus durement.</p>	<p>Prévoir un temps moyen (donc un prix) standardisé (4h) et un autre renforcé (6h) pour les publics identifiés comme nécessitant plus de proximité (désormais identifiable avec le recul du 1^{er} marché : fracture numérique ; illettrisme ; ...). Laisser le choix à la discrétion du conseiller (principe de confiance a priori) : encadrer les volumes par les bons de commande + contrôler via EVOL le caractère raisonnable de ces pratiques + réguler via les comités trimestriels. Intégrer cette vérification aux audits.</p> <hr/> <p>Prévoir la possibilité d'ouvrir deux UO2 successivement pour une même personne sur simple demande écrite (mail) du bénéficiaire. La seconde est rémunérée 15% de moins que la première (pour éviter que les opérateurs ne poussent à ce second round uniquement pour des raisons financières)</p> <hr/> <p>Interdire par principe dans le marché les pratiques de « préfiguration automatisée » des livrables. Intégrer un exercice de comparaison des livrables UO2 dans les pratiques d'audit. Appliquer des pénalités importantes si ces cas sont démontrés (réfaction des dossiers concernés + pénalités forfaitaires).</p>
<p>Simplifier la gestion de l'UO3</p>	<p>N'accorder l'UO3 qu'aux nouveaux entrants (ajuster le montant de l'UO4 pour les autres)</p>
<p>Maintenir mais renforcer l'efficacité et le suivi de l'UO4</p>	<p>Une UO4 qui n'est plus forfaitaire, à négocier annuellement sur la base d'un plan d'action segmenté par domaines (recrutement/professionnalisation ; immobilier ; accessibilité ; communication/promotion ; partenariat ; etc.). Chaque action est budgétée. Il est défendu devant France compétences lors du dernier comité trimestriel N-1 et éventuellement amendé. Un bon de commande est édité.</p> <p>Le suivi reste assuré lors des comités trimestriels. Une fongibilité est possible au niveau de chaque domaine, mais pas sur l'ensemble du BDC.</p> <p>Le CSF se fait sur justificatif pour chaque projet intégré à la programmation prévisionnelle (faisceau d'indices : éléments objectifs + déclaratif + audit).</p> <hr/> <p>En tout état de cause, ne plus indexer le montant de l'UO4 sur le volume d'entrées (prévisionnelles ou effectives) pour ne pas pénaliser les lots plus petits.</p>

<p>Revoir la prime Qualité pour plus d'efficacité</p>	<p>Prendre en compte les mutualisations interrégionales dans la définition des montants de l'UO₄ pour chaque lot concerné.</p>
	<p>Fixer un prix plafond UO₄ : 20/25% du budget global pour les régions métropolitaines mais dé plafonner pour les territoires iliens.</p>
	<p>Ne financer par l'UO₄ que les dépenses « additionnelles » nécessaire à augmenter les moyens du répondant en vue d'améliorer le service. Elles sont calculées par rapport aux infrastructures déjà en place au sein du groupement.</p> <p>Pour s'en assurer, exiger lors de la passation un état des principaux coûts (immobiliers et grille des salaires moyenne) déjà assumer (ils seront à financer sur les UO bénéficiaires) + faire valider lors des plans d'actions annuels les budgets additionnels avant que l'opérateur ne les engage.</p>
	<p>Imposer la restitution d'éléments objectifs sur les effets sur le recours (éventuellement sur la qualité du service) des projets financés dans l'UO₄.</p>
	<p>Maintenir mais simplifier les modalités de calcul de la prime Qualité pour qu'ils soient compris de tous, y compris les conseillers (afin qu'ils en fassent un élément de suivi et de valorisation de leur action).</p>
	<p>Indexer une partie de la prime sur l'évolution du recours, calculé à partir des tendances nationales (de telle sorte qu'il puisse être constaté et valorisé par la prime les efforts d'un opérateur régional même si le recours est en baisse, mais que la conjoncture/les aléas ont eu un effet plus important encore au niveau national).</p>

04. PRECONISATION RELATIVE AUX MODES DE DEPLOIEMENT DU SERVICE CEP PAR LES OPERATEURS

Objectifs à poursuivre	Préconisations
<p>Pour favoriser la territorialisation et l'accessibilité</p>	<p>Imposer en complément du CRT la remise d'une note détaillant les spécificités territoriales au regard des déterminants du recours (joindre l'étude Recours en annexe au DCE), en termes de démographie des actifs mais aussi d'axes de mobilité professionnelle. Exiger sur cette base que soit explicitement décrit en quoi chaque sous-critère du CRT est ajusté aux spécificités du territoire (sanctionner lors de la notation si cette exigence n'est pas remplie).</p>

Imposer des engagements « par bassin de vie » en matière d'accessibilité : pas tous en présentiel, mais expliquer comment ils sont tous touchés et justifier.

Pour les villes préfectures et sous-préfecture, imposer une présence physique permanente et des horaires élargis.

Imposer par principe une présence physique dans toutes les villes de plus de XXXX. Permettre des dérogations argumentées (dès le CRT ou au fil de l'exécution du marché).

Pour les bassins de vie sans ville supérieure à XXX, exiger par principe une présence physique périodique et/ou un palliatif digital renforcé. Permettre des dérogations argumentées (dès le CRT ou au fil de l'exécution du marché).

Pour les sites isolés créés spécifiquement pour le CEP, prendre en charge des coûts « exceptionnels » tenant compte des difficultés sociale/réglementaire (ex : 2 ETP financés même si besoin que de 1 en volume)

Inciter à la réalisation des UO en présentiel. Assurer un suivi fin sur les taux de distanciel par bassins. Echanger trimestriellement sur les taux les plus élevés.

Faire un suivi annuel (en plus des audits) de réalisation des engagements d'ouverture de site sur la carte territorial et sanctionner les écarts (pénalités ou réfections sur UO₄). Inscrire la procédure de fermeture des sites via EVOL dans le prochain marché et imposer une validation préalable par France compétences.

Favoriser (vérifier dans l'offre ?) les proximités entre les opérateurs et d'autres espaces (ex. : tiers lieux ; communes ; ...) leur permettant d'installer des permanences provisoires dans les territoires les plus reculés.

Mieux coter dans l'analyse des offres les groupements qui ont *déjà* des infrastructures en place pour couvrir le territoire ; vérifier la crédibilité des engagements d'ouverture pour les autres (en demandant de justifier l'équilibre économique – loyers + personnel - du site envisagé au regard des activités qui y seront réalisées, dont le CEP).

Imposer les opérateurs à tenir à disposition des plans individualisés de professionnalisation pour tous les conseillers (mais ne pas les faire remonter systématiquement dans EVOL => les intégrer au contrôle lors de l'audit)

Pour maintenir une forte exigence sur la

professionnalisation des conseillers	<p>Prévoir dans le marché un socle horaire minimum de temps de professionnalisation (formation ou autres activités concourant à l'amélioration des pratiques des professionnels impliqués sur le CEP) par an pour chaque conseiller. Ne pas proratiser de manière arithmétique en fonction de la part d'activité CEP du conseiller (ex. : un conseiller à mi-temps, a besoin de plus que la moitié du temps de professionnalisation d'un collaborateur à temps plein)..</p> <p>Inciter à la passation du Certificat de compétence Accompagnement et conseil en évolution professionnelle (formation continue ou en VAE) en valorisant lors de la notation le nombre (ou les engagements fermes) à faire passer la certification + permettre la prise en charge dans l'UO4 + autoriser les opérateurs à recruter un conseiller en dehors des critères fixés par le marché à la condition qu'ils suivent dans l'année la formation certifiante.</p>
Pour élargir l'influence des partenariats	<p>Pour les opérateurs, faire des partenariats avec le monde économique la priorité du prochain marché : OPCO, branche/CPRE, organisations patronales et syndicales (de branche ou interprofessionnelles), médecine du travail, employeurs, instances de représentation du personnel ...</p> <p>Pour France compétences, poursuivre l'accompagnement des stratégies partenariales au niveau national (ex. :</p> <p>Contractualiser des objectifs de recours.</p> <p>Mettre en place une progressivité des prix des UO bénéficiaires par tranche (ex. : les X premières sont payés 100, les X suivantes 105, etc.)</p> <p>Eventuellement, prévoir une prime symbolique lorsque les objectifs de recours sont atteints (mais pas substantielle, pour que l'opérateur ne force par l'accompagnement pour l'atteindre).</p>
Pour favoriser le recours	<p>Assurer une communication nationale sur le CEP</p> <p>Imposer une marque « CEP » unique sur tout le territoire, utilisée par tous les opérateurs régionaux, pour augmenter la visibilité, faciliter la lecture pour tous les citoyens et faciliter les transitions d'opérateurs</p> <p>Organiser, sous cette bannière unifiée et/ou en s'appuyant sur « moncep.org », une plateforme interinstitutionnelle d'information et d'aiguillage CEP, renvoyant pour les publics éligibles vers les opérateurs régionaux concernés.</p>

X. Annexe : liste des personnes interrogées

Phase exploratoire		
Echelon géographique (national / régions)	Organisme	Fonction de la personne interrogée
National	France Compétences	Directeur Général
		Directeur Adjoint – direction territoires et partenariats
		Directeur de l’observation et de l’évaluation
		Chargé d’études – direction de l’observation et de l’évaluation
		Service juridique et financier
Martinique	Aksis	Directrice de projet CEP
PACA	CIBC PACA	Directeur CIBC PACA
		Directrice de projet CEP (et ancien chef de projet CEP)
Grand-Est	CIBC Moselle	Meurthe-et-Moselle
		Directrice de projet CEP Manager de service
Guyane	BGE Guyane	Directrice de projet CEP Guyane / responsable adjointe
		Directrice BGE
Guadeloupe	CIBC	Directrice de projet CEP Guadeloupe
Occitanie	CIBC	Directrice de projet CEP
		Directrice du CIBC Occitanie
Mayotte et La Réunion	Association Retravailler	Directrice de projet CEP
		CIBC Bourgogne Sud
	CIBC Bourgogne Sud	Directrice du CIBC Bourgogne Sud

Bourgogne-Franche-Comté		Directrice de projet CEP	
Corse	Anthea	Directrice de projet CEP	
Focus régionaux			
Région concernée	Organisme	Interlocuteur rencontré	
Auvergne-Rhône-Alpes	France Compétences	Réfèrent région AURA et PACA – DTP France Compétences	
	CIBC Auvergne-Rhône-Alpes	Directrice de projet CEP	
	Chambre régionale des métiers et de l'Agriculture (CRMA)		Coordinatrice régionale
			Conseillère CEP
			Référente CEP régionale et conseillère en CEP
			Directeur régional, direction formations et compétences
	CMA Puy-de-Dôme		Cheffe de service du pôle entreprise
			Conseiller CEP
	CMA Isère		Conseillère CEP
	CIBC Auvergne-Rhône-Alpes		2 managers de service
		Responsable Administratif et Financier	
CIBC Isère-Savoie		Directrice	
		Conseillère CEP	
Hauts-de-France	France Compétences	Référente IDF, HDF, Nouvelle-Aquitaine, Centre-Val-De-Loire	
	Tingari		Directrice Générale
			Directeur de projet lots Tingari (régions Île-de-France / Hauts-de-France / Centre-Val-de-Loire)
			Directrice Administrative et financière
			Directeur de la transformation numérique
			Responsable du service administratif

		Cheffe de projet SI métiers
		Responsable performance – gestion Data
		Data analyst
		Responsable qualité
		Responsable d'agence
		2 Conseillères CEP
	ID Formation	Directrice d'exploitation
		Directrice Administrative et financière
		Directeur de projet CEP Hauts-de-France
		2 Conseillères CEP
TransitionsPro Hauts-de-France	Directeur général	
INSTEP	Directeur territorial SCOP INSTEP	
Bretagne	France Compétences	Référente Régionale
		Directeur général - National
		Directrice de projet – Bretagne
		Responsable du CSF
	Catalys	Responsable qualité
		Directeur administratif et financier
		Responsable des ressources humaines
		Responsable du système informatique
		Responsable des opérations
	Catalys - Rennes	Responsable d'équipe - Rennes
	2 Conseillers CEP - Rennes	
Région Bretagne	Direction de l'orientation et de la prospective emplois compétences (DOPEC)	

	TransitionsPro Bretagne	Responsable du pôle information expertise
	OPCO Santé	Chargée de projets territoriaux
	CLPS	Directrice d'établissement – manager de proximité
	Tingari	Directrice de projet CEP – Groupement Evolution (Bretagne, Pays-de-la-Loire, Normandie)
		Manager CEP Conseillère CEP
Analyse et Action	Manager pilote directrice développement et qualité	
Nouvelle-Aquitaine	France Compétences	Référente régionale
	CIBC 33	Directeur de projet CEP
		Responsable qualité
		Comptable
		Manager du groupement
		Conseiller en évolution professionnelle
	Fédération nationale des CIBC	Pilote processus SI
		Déléguée générale
	APEP	Président
		Manager / conseillère CEP
		Conseillère CEP
	CMA Nouvelle-Aquitaine	Secrétaire général adjoint
Manager de proximité		
Région Nouvelle-Aquitaine	Directeur de l'emploi et de l'évolution professionnelle – Pôle formation et emploi	
Transitions Pro Nouvelle-Aquitaine	Directrice	
	Responsable Développement et Analyse	
	Référent Parcours Formation	

Entretien
Complémentaire
– Expert CEP

Expert « accompagnement » des personnes

21 septembre 2022 : Participation à la journée annuelle tous opérateurs

Questionnaire en ligne à destination des co-traitants (42 répondants)