



**LE CONSEIL
EN ÉVOLUTION
PROFESSIONNELLE
À TRAVERS LA MESURE
DU COÛT UNITAIRE**

Le conseil en évolution professionnelle se distingue des autres grandes catégories d'actions suivies par le rapport sur l'usage des fonds. Il s'agit d'un service gratuit d'information, d'orientation et d'accompagnement des personnes proposé par cinq réseaux d'opérateurs. La confrontation de ce service aux principaux concepts développés dans le présent rapport appelle à une réflexion méthodologique (c'est le fait de réfléchir, même si on le fait de nombreuses fois) de fond sur la nature des dépenses à considérer, mais également des résultats attendus sur des bénéficiaires. Fruit d'un travail de préfiguration associant l'ensemble des parties prenantes, cette note dépasse les principaux écueils recensés en proposant une méthode de valorisation de ce service cohérente avec les finalités du présent rapport.

1 LES OPÉRATEURS DU CONSEIL EN ÉVOLUTION PROFESSIONNELLE

OPÉRATEURS
DÉSIGNÉS
PAR LE CODE
DU TRAVAIL



DE QUOI PARLE-T-ON ?

Héritage d'expérimentations régionales portées par la loi de 2009 relative à l'orientation et à la formation professionnelle tout au long de la vie, le conseil en évolution professionnelle (CEP) a été créé par l'accord interprofessionnel du 14 décembre 2013 et introduit dans le code du travail (L.6111-6) par la loi du 5 mars 2014 relative à la formation professionnelle, à l'emploi et à la démocratie sociale. Il s'agit d'un service gratuit d'information, d'orientation et d'accompagnement des personnes dans leur parcours professionnel, ouvert à tout actif quel que soit son statut et quelles que soient ses attentes à l'égard de sa situation professionnelle.

Pour faciliter une nouvelle montée en charge de la mesure, la loi du 5 septembre 2018 donne mission à France compétences d'organiser le CEP des actifs occupés en finançant des opérateurs régionaux dans le respect des règles du code de la commande publique. Les opérateurs privés ainsi mandatés par France compétences complètent la liste des opérateurs désignés depuis la loi n°2014-288 pour mettre en œuvre le CEP (Apec, Cap emploi, Missions locales, Pôle emploi). 

L'article L.6123-5 dispose à son alinéa 6° que France compétences doit rendre compte de l'usage des fonds du CEP. Cet exercice se heurte à une principale difficulté. Sans que la loi du 5 septembre

2018 ne remette en cause cette disposition, celle du 5 mars 2014 a considéré que le CEP constituait un changement de « posture¹ » des professionnels recevant du public plutôt qu'un dispositif supplémentaire des politiques emploi-formation. En ce sens, le CEP a ainsi été considéré comme sans impact financier direct sur les finances publiques² et son déploiement est réalisé depuis 2014 par les opérateurs désignés par le code du travail sans enveloppe dédiée, à l'exception des opérateurs régionaux de France compétences, pour lesquels une dotation spécifique a été créée en 2018 sur les fonds mutualisés de la formation professionnelle et de l'apprentissage.

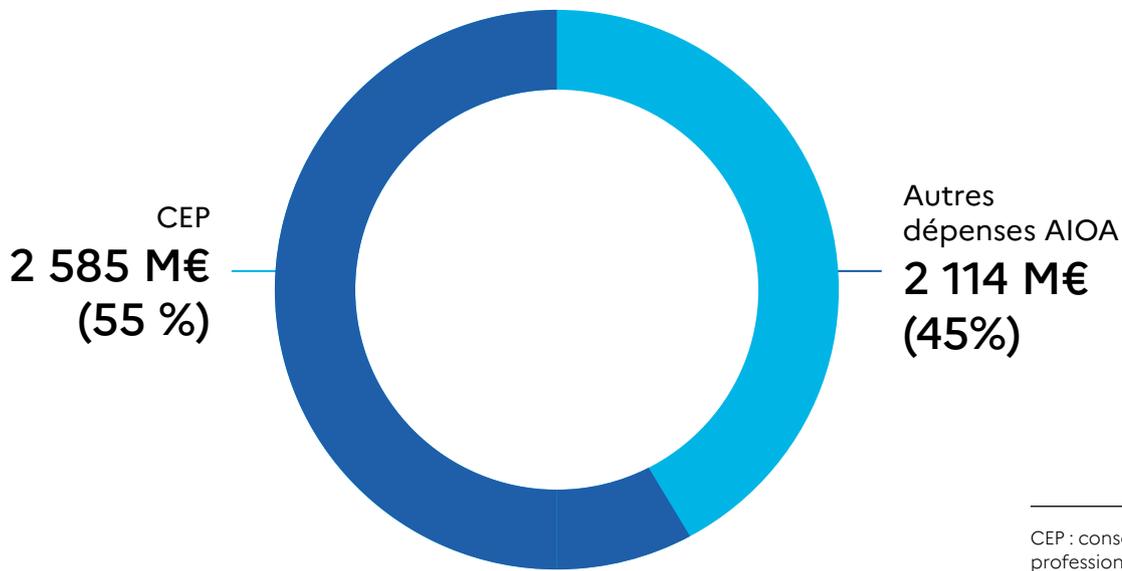
L'ABSENCE DE BUDGETS DÉDIÉS AU CEP : DES CONSÉQUENCES DURABLES SUR LES SOURCES

Pour les raisons historiques évoquées ci-dessus, aucune source structurée ne fournit aujourd'hui les informations financières sur le CEP pour en rendre compte – hors France compétences mais sur le seul segment des actifs occupés. Le CEP ne figure en tant que tel dans aucun des documents financiers (comptes des opérateurs, convention d'objectifs, contrat de performance, etc.) retraçant l'activité des opérateurs désignés par le code du travail.

1. Arrêté du 16 juillet 2014 fixant le cahier des charges relatif au conseil en évolution professionnelle prévu à l'article L.6111-6 du code du travail.

2. Étude d'impact du projet de loi relatif à la formation professionnelle, à l'emploi et à la démocratie sociale, p.77, 2014.

2 DÉPENSES D'ACCUEIL, D'INFORMATION, D'ORIENTATION ET D'ACCOMPAGNEMENT EN 2015



Sources : Dares, dépenses Efpop 2015, mise en forme France compétences.

CEP : conseil en évolution professionnelle

AIOA : accueil, information, orientation et accompagnement

L'ABSENCE DE FINANCEMENT DÉDIÉ NE SIGNIFIE PAS QUE LE CEP NE CONSTITUE PAS UNE DÉPENSE

L'Apec, Pôle emploi, les réseaux des Missions locales et des Cap emploi mettent en œuvre le CEP depuis 2015 en redéployant, selon des principes communs exposés dans un cahier des charges défini par arrêté, une partie de leur offre de services d'information, d'orientation et d'accompagnement. Dans un rapport de 2018, le Conseil national de l'emploi, de la formation et de l'orientation professionnelles (Cnefop) et le ministère du Travail évaluent, sur l'année 2015, la part du CEP à 55 % de l'ensemble des dépenses que la nation consacre à l'accueil, l'information, l'orientation et l'accompagnement des actifs, soit un montant d'environ 2,6 milliards d'euros³. 2

Depuis 2015, année de lancement du CEP, les ordres de grandeur ont probablement considérablement évolué. Cette tentative de valorisation financière du CEP montre, en revanche, qu'il est possible de dépasser l'écueil de

l'absence de sources financières structurées sur le CEP. Le compte commun aux réseaux mettant en œuvre le CEP a été construit à partir de sources diverses constituées par chacun des réseaux ou leur tutelle, pour suivre et rendre compte de leurs activités.

LES SOURCES FINANCIÈRES DISPONIBLES DÉPENDENT DU STATUT DES OPÉRATEURS QUI LES CONSTITUENT

Les sources comptables et financières nécessaires à la valorisation du CEP sont, pour l'essentiel, à la main de chacun des opérateurs. Chacune de ces sources présente un type de structuration singulier en fonction des besoins pour lesquels elles ont été constituées, et, plus fondamentalement, du statut ou de l'objet social de l'organisme producteur de la source.

Un facteur de différenciation majeur, qui influe sur la précision de l'analyse possible des données, renvoie à l'usage ou non d'une comptabilité analytique. Cette méthode comptable, qui mesure

par exemple le coût de dispositifs au regard du temps passé ou impute finement une partie des coûts non individualisables (immobilier, management, etc.) à la production d'un service d'accompagnement, n'est employée à ce jour que par l'Apec et Pôle emploi³.

Les sources financières concernant les autres organismes délivrant le CEP dépendent de l'obligation qui leur est faite de rendre compte de leur activité à leurs tutelles (Cap emploi, Missions locales) ou à leur commanditaire (opérateurs régionaux de France compétences). Elles sont moins faciles à manipuler puisque construites pour des besoins ne couvrant que partiellement ceux du présent rapport sur l'usage des fonds.

MESURER LE COÛT UNITAIRE DU CEP : UN EXERCICE EN TROIS ÉTAPES

Rendre compte de l'usage des fonds du CEP renvoie à deux types d'enjeux méthodologiques. La constitution de sources financières adaptées requiert, d'abord, d'identifier, dans l'offre de services de chacun des opérateurs, le périmètre couvert par le CEP. La mesure de son coût global

nécessite, ensuite, de convenir des ressources à comptabiliser au titre de sa mise en œuvre. La préfiguration du travail de mesure du coût unitaire d'un CEP⁵ invite à répondre à ces enjeux par une approche en trois étapes.

ÉTAPE 1 : IDENTIFIER LES APPROCHES « MÉTIER » DU CEP POUR LE CIRCONSCRIRE AU SEIN DE L'OFFRE DE SERVICES ACCESSIBLE AU PUBLIC

Pour les opérateurs régionaux mandatés par France compétences, le CEP embarque l'ensemble de la mission de service public que France compétences leur confie. Pour les autres opérateurs, en revanche, le CEP se surajoute à un ensemble de missions d'accueil, d'information, d'orientation et d'accompagnement préexistant. Le CEP étant intégré pour ces derniers au sein d'offres de services historiques, plutôt qu'isolé à la manière d'un dispositif spécifique, sa valorisation financière va emprunter aux méthodes d'imputation financière inspirées de la comptabilité analytique.

L'imputation des coûts de mise en œuvre du CEP nécessite en premier lieu d'identifier le périmètre qu'il couvre au sein de l'offre de services plus

3 OPÉRATEURS CEP

	Désignés par le code du travail	Désignés par le code de la commande publique
Disposant d'une comptabilité analytique	Apec Pôle emploi	-
Disposant d'autres instruments de suivi financier	Cap emploi Missions locales	Opérateurs régionaux de France compétences

3. Dares, Cnefop, rapport sur les dépenses emploi, formation et orientation professionnelles, juillet 2018, p.16.

4. En raison des normes juridiques encadrant leurs activités qui émanent, respectivement, de la Convention de mandat de service public conclue par l'Apec avec l'État (cf. rapport IGAG, n°2020-068R, p.55) ; de l'article R.5312-22 du code du travail pour Pôle emploi.

5. Ce travail a bénéficié de l'expertise des services concernés de la Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP), de la Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (Dares) et des représentants nationaux des opérateurs du CEP (Apec, Cheops, UNML, Pôle emploi, France compétences).

globale de chacun des réseaux. Autrement dit, il s'agit de revenir aux arbitrages métiers pris par chaque réseau pour déployer le cahier des charges du CEP défini par arrêté. Quelle fraction représente le CEP au sein des missions de sécurisation des parcours professionnels de l'Apec ? de l'offre d'accompagnement vers et dans l'emploi des Cap emploi ? de la palette de services du Pacea pour les Missions locales ? ou encore du portefeuille des conseillers référents à Pôle emploi ? Chacune de ces fractions d'offre de services identifiées permet, dans un second temps, de remonter dans les comptes des opérateurs pour y imputer les ressources financières mobilisées concrètement pour déployer le CEP.

ÉTAPE 2 : CONVENIR D'UNE APPROCHE EN COÛT « COMPLET » PRATICABLE

Mesurer le coût d'un CEP nécessite, dans un deuxième temps, de circonscrire et de qualifier les natures de dépenses à considérer. Les postes concourant à la réalisation du CEP sont de diverses natures. Offre d'information, de conseil et d'accompagnement, la majeure partie des dépenses relève de coûts de masse salariale, directement indexés sur le temps passé par les conseillers dans l'accueil et l'accompagnement des bénéficiaires (front-office) mais également, en amont ou en aval de ces interactions, dans la réalisation d'activités de préparation, d'ingénierie, de reporting, etc. (back-office)⁶.

À ces dépenses s'ajoutent celles rattachables à la professionnalisation des conseillers⁷, à l'encadrement et plus globalement aux coûts de management du service par la qualité, mises en œuvre pour répondre aux attendus réglementaires du cahier des charges du CEP. Enfin, d'autres dépenses non directement individualisables entrent dans la composition du coût, tels les aspects immobiliers ou informatiques nécessaires au fonctionnement de l'activité de l'opérateur, mais également les dépenses de promotion, de partenariat et de prospective sur les besoins économiques et sociaux des territoires nécessaires à la délivrance du service.⁸

4 PÉRIMÈTRES DE DÉPENSE ET APPROCHES DU COÛT UNITAIRE DU CEP

PÉRIMÈTRES de la dépense

Approches du coût unitaire mesuré

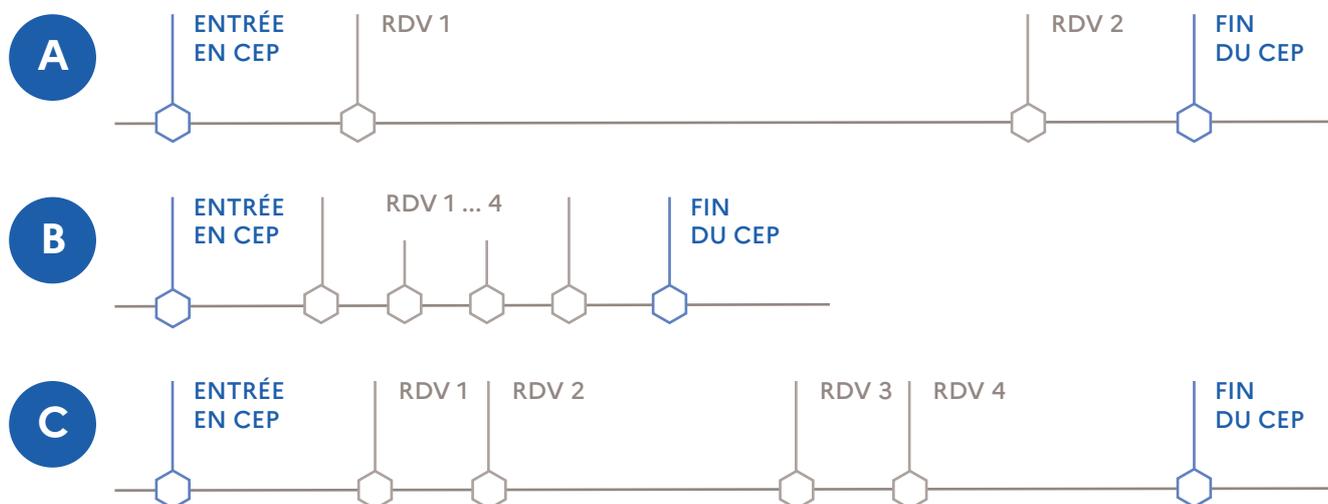
Front-office	Bénéficiaire	Service rendu	Qualité	Globale
Back-office				
Professionnalisation, encadrement				
Autres coûts non individualisables				

6. Voir le rapport Afpa réalisé pour la DGEFP, « Analyse des compétences mises en œuvre dans le cadre du CEP », 2018.

7. Voir « Cnefop, CEP : bilan de quatre ans de mise en œuvre », octobre 2018, p.12 et infra.

8. Pour plus de précisions, voir le chapitre Les concepts du RUF du présent rapport.

5 TROIS EXEMPLES DE PARCOURS CEP



Intégrer – autant que faire se peut – la totalité de ces types de dépenses dans le calcul du coût peut se révéler complexe pour deux raisons principales. D’une part, en l’absence de comptabilité analytique, il suppose de traduire pour chaque réseau d’opérateurs l’approche métier retenue en convention de mesures cohérentes (x % du salaire d’un conseiller, d’un manager, y % des coûts de professionnalisation, z % du loyer d’une agence locale, etc.). D’autre part, chaque nature de dépenses à imputer est sensible aux standards adoptés par l’opérateur en matière de recrutement (bac+2, +3, +5 ?), de gestion des carrières et de choix immobiliers. Ce qui soulève au passage la question des modalités de valorisation des mises à disposition gratuites de personnel et de bâtiments, fréquentes dans certains réseaux d’opérateurs. L’ensemble de ces éléments invite à envisager la construction d’une approche en coût complet du CEP comme un objectif de travail collectif à inscrire dans une perspective pluriannuelle.

ÉTAPE 3 : CHOISIR L’UNITÉ DE MESURE ADÉQUATE

Enfin, le passage de la mesure des dépenses imputables au CEP au calcul de son coût unitaire – approche retenue par le rapport sur l’usage des fonds⁸ – implique de définir l’unité de mesure, ou l’échelle, la plus pertinente pour suivre sa mise en œuvre. Si ce point d’attention est présent pour chaque type d’actions couvert par le présent rapport, il se pose ici de manière particulièrement aiguë, dans la mesure où ce service est mobilisé à l’initiative de la personne, plutôt que sur décision d’un financeur ou d’un prescripteur. En d’autres termes, dans le cas du CEP, le fait générateur de l’engagement relève de l’initiative individuelle des bénéficiaires qui décident – ou non – de s’inscrire dans la démarche, de la poursuivre et d’y mettre fin en fonction de leurs besoins.

Cette absence de prescription pousse à individualiser les parcours d’accompagnement et à personnaliser les services délivrés par les conseillers. Elle génère donc potentiellement une grande variabilité des parcours d’accompagnement CEP. **5**

À titre d'exemples, un accompagnement peut se dérouler sur un temps long mais n'être ponctué que de quelques interactions conseiller/bénéficiaire (schéma A page 50). À l'inverse, il peut donner lieu à de nombreuses interactions sur un temps resserré (schéma B page 50). Deux dimensions apparaissent donc essentielles pour saisir la variabilité des accompagnements CEP au travers de l'indicateur du coût unitaire :

- A. l'ampleur du parcours, approchée par sa durée, et donnant lieu au calcul d'un coût unitaire en durée (CUD-CEP) ;
- B. l'intensité du parcours, approchée par le nombre d'heures dédiées à l'accompagnement, permettant de rendre compte du coût unitaire horaire (CUH-CEP).

Ces deux types de coûts unitaires soulèvent de nombreuses interrogations quant au périmètre des dépenses à considérer : quelles quotes-parts d'immobilier ou d'informatique imputer au CUD lorsque le parcours s'étale sur plusieurs années ? Quelle prise en compte des heures dédiées aux phases préparatoires et post-accompagnement réalisées en amont et en aval par le conseiller dans le calcul d'un CUH ? etc. Autant de questions réinterrogeant, au-delà de sa seule faisabilité, l'approche en coût complet évoquée plus haut.

AU-DELÀ DU COÛT UNITAIRE, LA MESURE DE LA VALEUR AJOUTÉE DU CEP

Rendre compte du CEP, c'est enfin, se donner les moyens de définir et renseigner des indicateurs de résultats afin d'en appréhender la valeur ajoutée, relativement à l'objectif « de favoriser l'évolution et la sécurisation des parcours professionnels » que lui assigne l'article L.6111-6 du code du travail. Le cahier des charges réglementaire précise que le CEP a pour finalité de permettre à tout actif de « faire le point sur sa situation professionnelle, et, le cas échéant, élaborer, formaliser et mettre en œuvre une stratégie visant l'évolution professionnelle, l'insertion, le développement des compétences, la certification professionnelle, la mobilité interne ou externe, la reconversion, la transition professionnelle, la reprise ou création d'activité, etc.⁹ ».

Le CEP ne peut donc être réduit aux seuls enjeux d'accès à l'emploi et à la formation ou de reconversion et de transition professionnelle. Il couvre ces enjeux mais les dépasse et doit plus globalement être conçu comme « un levier essentiel au service de la sécurisation des parcours des actifs, du développement de l'autonomie des personnes et ainsi de leur capacité à choisir leur avenir professionnel¹⁰. » La finalité de l'accompagnement elle-même est précisée dans le fil de la délivrance du service, notamment en fonction des souhaits et des besoins du bénéficiaire, de son degré d'autonomie et de la maturation de son projet.

9. Arrêté du 29 mars 2019 fixant le cahier des charges relatif au conseil en évolution professionnelle prévu à l'article L.6111-6 du code du travail.

10. Préambule de l'arrêté du 29 mars 2019, op. cit.

11. Voir le rapport du Conseil d'orientation pour l'emploi, l'accompagnement vers et dans l'emploi, juin 2016, et notamment la partie 2 : « L'accompagnement : effets attendus, effets démontrés ».

12. Exception faite du bilan de compétences (1991) et des dispositifs d'accompagnement mobilisés dans des conditions particulières telles que les licenciements économiques (CRP, devenu CTP puis CSP). Ces différents dispositifs ne sont d'ailleurs pas sans lien avec le relativement récent conseil en évolution professionnelle.

Les travaux existants sur les effets et apports de l'accompagnement pour les populations actives présentent deux principaux écueils pour mesurer la valeur ajoutée du CEP. En premier lieu, ils éclairent des dispositifs d'accompagnement généralement prescriptifs – au sens où ils sont finalisés par un objectif à atteindre défini a priori (retour à l'emploi, accès à la formation...). En toute généralité, la littérature nous enseigne par exemple qu'assorti d'un mécanisme de contrôle et de sanctions, l'accompagnement contribue à modifier le comportement de recherche d'emploi et joue ainsi sur les délais de retour à l'emploi, mais également sur la qualité des emplois retrouvés¹¹. Du fait même de ses caractéristiques réglementaires, ces enseignements ne sont que très imparfaitement transposables au cas du CEP.

En second lieu, les travaux existants sont dans leur grande majorité réalisés auprès de publics demandeurs d'emploi, l'accompagnement des populations actives occupées par un service public étant un phénomène relativement récent¹². Les objectifs poursuivis au travers d'un service d'accompagnement de ces deux populations, et in fine l'usage par les bénéficiaires des ressources délivrées par les conseillers dans leur trajectoire professionnelle ultérieure, sont probablement très dissemblables. Pour éclairer ces attentes et usages du CEP par les actifs occupés, France compétences réalise une étude qualitative qui vise à révéler et caractériser l'ampleur et la diversité des effets et apports de ce service pour ses utilisateurs à différents horizons temporels (1 mois, 6 mois, 18 mois).

Dans le courant de l'année 2023, la montée en régime d'Agora sur le CEP va permettre d'analyser plus systématiquement la trajectoire post-accompagnement des bénéficiaires. Pour autant, les travaux conduits sur cette base ne pourront probablement pas se substituer à des travaux plus qualitatifs seuls à même de rendre compte de mobilités invisibles à l'appareil statistique (maintien en poste, préparation d'un rendez-vous RH, prise de recul sur son projet professionnel, etc.).



