

Janvier 2023

# LES ENSEIGNEMENTS DU MARCHÉ « CEP ACTIFS OCCUPÉS » 2020-2023



## LE MARCHÉ « CEP ACTIFS OCCUPÉS » : ENSEIGNEMENTS DE LA PÉRIODE 2020-2023

La loi de 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel a confié à France compétences une mission de financement et d'organisation du conseil en évolution professionnelle (CEP) des actifs occupés (hors agents publics), délivré par des opérateurs régionaux sélectionnés par France compétences dans le cadre d'un marché public.

**France compétences a lancé un premier marché en 2019, qui portait plusieurs ambitions : développer le recours au CEP par les actifs occupés ; promouvoir un service de qualité ; faire du conseil en évolution professionnelle un fil rouge de l'accompagnement sur les territoires.** Au-delà, France compétences s'engageait à suivre, réguler, et rendre compte. Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2020, 18 opérateurs régionaux sélectionnés par France compétences dans le cadre de ce marché délivrent le service aux bénéficiaires.

**Trois ans après le lancement, le service CEP actifs occupés est bien installé et s'est progressivement structuré, dans ses process et son organisation.** L'évaluation de la mise en œuvre des accords-cadres, conduite en 2022<sup>1</sup>, salue les choix et modalités d'organisation et de structuration des accords-cadres qui ont permis, au travers des unités d'œuvre d'interaction avec les bénéficiaires et des unités d'œuvre de moyens, d'installer un service de qualité. Elle affirme que le déploiement du service par les opérateurs ainsi que les modalités de pilotage, ambitieuses et efficaces, ont permis, dans un contexte mouvementé (réforme de la formation et crise sanitaire) un déploiement rigoureux mais souple et un bon équilibre des impulsions au service du recours et de la qualité.

**Le recours au CEP actifs occupés a nettement progressé sur la période, pour atteindre 155 709 entrées en CEP en 2022** (plus souvent des femmes, des employés, dans les secteurs de la santé et de l'action sociale, du commerce ou des industries manufacturières)<sup>2</sup>. Le déploiement répond aux exigences de qualité décrites dans le cahier des charges du CEP défini par arrêté. Les partenariats territoriaux développés par les opérateurs contribuent au recours (faire connaître le CEP aux partenaires qui peuvent être des relais utiles auprès des salariés et des travailleurs indépendants) et aux parcours (facilitation de la mobilisation des ressources et dispositifs à la main des partenaires).

La communication, et donc l'usage du CEP par les actifs occupés, sont aujourd'hui essentiellement centrés sur le CEP comme appui ponctuel en amont d'une demande de financement dans le cadre d'un projet de reconversion. Pour autant, les usages et effets du CEP actifs occupés se révèlent divers : CEP comme aide à la réflexion et à la prise de recul, face aux interrogations professionnelles, voire à des situations d'insatisfaction professionnelle ; CEP comme lieu d'accès à une information personnalisée et comme appui méthodologique pour élaborer un projet professionnel (faire les bons choix dans sa situation) mais aussi pour sécuriser sa mise en œuvre, à chaque étape de parcours ; CEP comme facilitateur pour la mobilisation d'une diversité de ressources, acteurs, dispositifs emploi, formation, travail, du champ social, de la santé, ... ; CEP comme appui à la construction d'un espace de capacitation (élargissement des possibles, identification des opportunités, développement des capacités de négociation de sa situation professionnelle et de son parcours) ; CEP comme aide au développement de la confiance en soi (réassurance)...<sup>3</sup>

**Les bénéficiaires interrogés se disent très satisfaits** (91 % de satisfaction après un premier niveau de service, 89 % après le deuxième niveau de service) et affirment très majoritairement que **le CEP leur a été utile, voire très utile** (six mois après la fin du niveau, 1, 67 % que le CEP leur a été utile ou très utile ; 87 % après un niveau 2).

**Il demeure néanmoins des enjeux majeurs pour la période qui s'ouvre.**

Si la qualité du service est très largement reconnue par les bénéficiaires eux-mêmes, **il apparaît que les modalités de gestion et d'achat du service dans le cadre du marché 2020-2023 ont eu des impacts sur le service lui-même.** Le prochain marché gagnera à ajuster les règles de gestion et à

<sup>1</sup> Une évaluation du CEP actifs occupés a été réalisée à la demande de France compétences par le cabinet Sauléa entre mai et novembre 2022. Pour accéder à la synthèse du rapport : [cliquez ici](#). Pour accéder au rapport : [cliquez ici](#).

<sup>2</sup> Pour accéder aux principales données 2020 - 2022 : [cliquez ici](#).

<sup>3</sup> France compétences conduit actuellement une étude sur les usages du CEP et ses effets pour ses bénéficiaires. Elle sera diffusée au printemps 2023

assouplir les « frontières » entre niveaux de service pour permettre au CEP de mieux s'adapter à la diversité des demandes et des besoins, à des demandes ponctuelles de conseil en réactivité comme à des demandes itératives d'appui ou d'accompagnement sur toute la durée d'un parcours.

Par ailleurs, dans le contexte d'un premier marché et faute de repères consensuels, certaines exigences de France compétences et certains engagements des opérateurs avaient nécessairement été peu précisés (objectifs de recours) ou définis à grande maille (implantation des sites, modalités de pilotage et de contrôle interne notamment), ce qui a permis l'innovation et la souplesse nécessaire de cette première phase, mais a pu complexifier le pilotage. Le nouveau marché, avec le recul de l'expérience, gagnera à préciser certaines exigences tout en maintenant pour les opérateurs un espace pour expérimenter, innover, et organiser l'adaptation du service aux évolutions permanentes des besoins.

Enfin, le calibrage économique du premier marché a permis aux opérateurs d'installer le service dans des conditions de souplesse utiles et favorables à la qualité de service, avec un équilibre économique peu discuté (sauf pour les petits lots). Le prochain marché gagnera à ajuster cet équilibre en tenant notamment compte d'un recours aujourd'hui mieux connu.

Plus globalement, il apparaît que **la structuration du marché et le pilotage de l'activité des opérateurs ne peut suffire à faire vivre l'ambition du CEP, à développer le recours (aujourd'hui encore mesuré) et à diversifier les usages possibles**. Le besoin d'amplification de la promotion du CEP auprès des actifs occupés (au-delà de la seule promotion régionale à l'initiative des opérateurs eux-mêmes), semble faire consensus. Pour autant, il reste des enjeux d'implication et de coordination entre acteurs à toutes les échelles (nationales et territoriales) pour faire connaître et faire comprendre le CEP et la diversité des usages et effets possibles, mais aussi pour organiser et piloter son positionnement de « colonne vertébrale de l'accompagnement public » complémentaire avec d'autres accompagnements (par l'entreprise, au titre du bilan de compétences, de la VAE, notamment) et d'autres dispositifs (d'acquisition et de validation de compétences, de création d'entreprise, de recherche d'emploi, de maintien dans l'emploi, dont des salariés seniors, de santé au travail, etc.). L'harmonisation nationale de l'identité de marque (aujourd'hui, il y a autant de marques que de réseaux d'opérateurs régionaux du CEP actifs occupés) et la plus forte concentration et coordination des outils d'information sur le CEP seraient par ailleurs de nature à améliorer la lisibilité pour l'utilisateur et donc à faciliter le recours au service.

Ces enjeux guident la rédaction du nouveau marché et la consolidation de la mission d'organisation du CEP de France compétences.

## ANNEXE 1 : ÉVALUATION DES ACCORDS-CADRES CEP ACTIFS OCCUPÉS : SYNTHÈSE DE L'ACCORD-CADRE (Cabinet Sauléa)

« De sa conception à son évaluation, le marché-cadre CEP actifs occupés 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 souple 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 ses fonctions régaliennes en matière de régulation : la distribution des fonds et les niveaux de prise en charge de l'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 unités d'œuvre 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 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...).

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 satisfaisantes 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 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 des membres à différents niveaux du territoire.

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...).

Le principe d'un encadrement 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'UO0 a démontré une utilité plus importante encore pour le bénéficiaire qu'envisagé à l'origine du marché. Outre sa fonction première de ré-aiguillage / 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'individualisation 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 « pré-remplissage » ; 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 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.

### **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 couteux, 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 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 expriment le plus de facilité dans l'exercice de leur mission CEP.

Les choix opérés par les opérateurs en matière d'accessibilité constituaient 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 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.

Mais sur cette dimension volumétrique, 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.

Malgré ce renforcement du pilotage, 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 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 supplémentaire dans l'accompagnement des cas les plus complexes. En tout état de cause, le marché 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. 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. »

## ANNEXE 2 : QUELQUES DONNÉES 2020 - 2022

- [Cliquez ici pour consulter les chiffres.](#)

6, rue du Général Audran - 92400 Courbevoie  
01 81 69 01 40

SUIVEZ-NOUS SUR :   

[www.francecompetences.fr](http://www.francecompetences.fr)

**MON CONSEIL  
EN ÉVOLUTION  
PROFESSIONNELLE**

