



## PROFESSIONNALITÉS, SYSTÈMES D'ACTEURS ET TERRITOIRES : QUELS EFFETS DU CONSEIL EN ÉVOLUTION PROFESSIONNELLE ?

Rapport final

Alexandra d'Agostino, Agnès Legay, Aline Valette-Wursthén (Céreq)

Liza Baghioni (LEST)

Laure Gayraud (Centre associé au Céreq de Bordeaux)

## Synthèse

Le Centre d'études et de recherches sur les qualifications s'est vu confier par le Conseil national d'évaluations de la formation professionnelle (CNEFP) une étude intitulée « Professionalités, systèmes d'acteurs et territoires : quels effets du Conseil en évolution professionnelle (CEP) ? ». Elle concerne la mise en œuvre du CEP, les appuis apportés dans ce cadre à la professionnalisation des conseillers et enfin l'évolution des systèmes d'acteurs au niveau territorial. Elle consiste en une enquête qualitative qui s'est successivement déroulée aux niveaux national, régional et local auprès des cinq opérateurs : l'Apec, les Cap emploi, les Missions locales, les Fongecif/Opacif et Pôle emploi.

Au terme d'une enquête qui nous a conduites à réaliser 194 entretiens, au niveau national, dans trois régions – une région dite « fusionnée », une région dite « expérimentatrice », une région dite « territorialisée »<sup>1</sup> – et six territoires locaux, nous livrons ici une synthèse des principaux résultats obtenus. Ce rapport final renseigne trois registres de la mise œuvre du CEP par les acteurs de terrain : l'évolution des activités de conseil, les appuis à la professionnalité des conseillers, les coopérations entre acteurs au niveau territorial.

### Activités de conseil : organisation du travail et posture professionnelle

L'étude montre que d'un opérateur à l'autre, mais aussi parfois entre les structures locales d'un même opérateur, la mise en œuvre du cahier des charges du CEP, l'organisation du travail et l'évolution de la posture de conseil qu'il entend initier sont contrastées.

Il faut à ce titre rappeler que le CEP n'a pas fait l'objet de financements spécifiques. Or les moyens dont disposent les opérateurs, tant en matière de support que peut leur apporter leur organisation que de marges de manœuvre au niveau budgétaire, ne sont pas du tout comparables.

Sur le registre de l'organisation du travail pour la prise en charge des trois niveaux du CEP, tous les cas de figure existent au vu des six investigations territoriales. Ici, les conseillers sont spécialisés sur chacun des trois niveaux et travaillent au sein d'équipes dédiées (exemple du Fongecif de la région « expérimentatrice »). Là, ils se concentrent sur les niveaux 2 et 3 compte tenu de la prise en charge du niveau 1 par des agents d'accueil/chargés de développement client (exemple de l'Apec). Ailleurs encore ils sont dits « généralistes » et assurent pour leur public les trois niveaux du CEP (exemple des Missions locales). On retrouve également des conseillers/consultants spécialisés chez la plupart des opérateurs, dont le rôle est d'apporter un appui aux conseillers sur des segments particuliers de l'activité CEP (psychologues du travail pour le niveau 2, conseillers référents sur l'orientation en début de niveau 2, ingénierie de formation pour le niveau 3...). *In fine*, pour le Fongecif et le Fonds d'assurance formation pour le travail temporaire (FAF.TT), l'introduction du CEP a orienté l'activité des conseillers vers un accompagnement dans la durée. Pour l'Apec il s'est agi de renforcer le conseil et de s'ouvrir à l'ingénierie de formation. Avec l'accompagnement CEP, Pôle emploi a consolidé son offre de services sur le volet de l'orientation professionnelle. Quant aux Cap emploi et aux Missions locales, qui estimaient être déjà proches des attendus du CEP, ils n'ont pas changé leurs pratiques en profondeur. Il ressort que le niveau 1 n'a pas été opérationnalisé à la hauteur des objectifs fixés par le cahier des charges. Réduit le plus souvent à la fonction de « gare de triage », il n'a que très rarement fait l'objet

---

<sup>1</sup> La région dite « fusionnée » est issue de la fusion de deux régions au premier janvier 2016. La région dite « expérimentatrice », expérimente une animation territoriale du service public régional de l'orientation (SPRO) dans quelques bassins. La région dite « territorialisée » a généralisé l'animation territoriale du SPRO.

d'une harmonisation entre les opérateurs d'un même territoire. Le niveau 2 est le cœur de la démarche, et un rapprochement entre les opérateurs semble se dessiner quant à la posture du « tenir conseil » (Jorro, 2016). Le niveau 3, qui concerne souvent la formation, révèle la fragilité des opérateurs non financeurs (Missions locales, Apec, Cap emploi), notamment à travers la difficile mobilisation du CPF pour les demandeurs d'emploi. Si la majorité des professionnels rencontrés s'accorde sur la pertinence de la posture de co-construction, la mise en œuvre de celle-ci se heurte aux contraintes propres à chaque organisme. Le conseiller peut ainsi se trouver confronté à des situations d'injonction paradoxale : amplitude du temps nécessaire à l'accompagnement *versus* flux de personnes à accompagner, non-prescription *versus* objectifs à tenir en termes de nombre d'entrées en formation, etc. Un dernier résultat a trait à un indéniable accroissement des échanges autour de la mise en œuvre du CEP entre professionnels au sein des structures locales. Il y a là un réel bénéfique, secondaire mais important, en termes de compétence collective des équipes.

## Appuis à l'adaptation des professionnalités

Les appuis apportés aux conseillers dans le cadre du CEP pour leur permettre d'adapter leur professionnalité peuvent être analysés du double point de vue des mesures adoptées pour permettre l'appropriation de la démarche CEP, et des soutiens apportés au fil du temps pour professionnaliser l'exercice de l'activité. Dans une première période, les opérateurs ont inégalement diffusé dans leurs équipes les principes de la démarche CEP. Lorsqu'ils l'ont fait, cela a pu emprunter plusieurs voies : la communication interne, la formation formelle et l'élaboration de documents destinés à devenir des supports méthodologiques. Mais la professionnalisation proprement dite s'est davantage appuyée sur d'autres leviers qui visaient à proposer aux conseillers un appui dans le cadre de leur activité de travail au quotidien. La mesure la plus répandue a consisté à programmer des temps collectifs d'échanges entre conseillers sur les difficultés éventuellement rencontrées dans leur mise en œuvre du CEP. Séances spécialement dédiées aux échanges de pratiques ou simple moment réservé dans le déroulement des réunions d'équipe, les cas de figure sont divers. D'ailleurs ce type d'échanges pouvait préexister au CEP. L'important est qu'au-delà des échanges informels, restés fréquents entre collègues, ait été créé un lieu pour chercher ensemble des solutions. Dans la plupart des structures locales, les équipes peuvent également s'appuyer sur des personnes ressources pour consolider l'exercice de tel ou tel aspect de leur activité. C'est le cas du référent formation à l'Apec et du psychologue du travail à Pôle emploi. Il faut enfin mentionner une action de professionnalisation de grande ampleur, ciblée sur l'amélioration de la mise en œuvre du CEP, au sein de Pôle emploi en 2017. Chaque agence a bénéficié d'un accompagnement durant cinq semaines. Destiné à l'ensemble du collectif de travail, il a articulé phase de diagnostic et conception d'un plan d'action destiné à consolider les points faibles repérés. Des ateliers de professionnalisation ont notamment été créés dans le cadre des actions de ces plans.

## Les coopérations entre acteurs

Les effets propres du CEP sur la mise en synergie des acteurs sont perçus de manière différente en fonction des niveaux où ils se déploient. Au niveau national, une vraie dynamique de concertation a embarqué l'ensemble des opérateurs dès 2013. Ceux-ci se sont impliqués pour faire vivre le CEP, ils ont renouvelé leurs logiques d'actions respectives en cherchant à définir un cadre de déploiement commun. Cependant, la vision du niveau national sur les coopérations territoriales est lacunaire. L'enquête en région révèle de fait que les dynamiques SPRO/CEP sont nuancées. Dans la région « fusionnée », le portage politique et technique du SPRO est devenu secondaire et l'animation locale a disparu. Dans la région « expérimentatrice », le portage politique du SPRO est limité mais le portage technique se développe avec des expérimentations conduites au niveau local. Dans la région « territorialisée », le niveau politique a cessé d'impulser une dynamique sur le volet orientation et l'animation a été transférée au niveau local. Dans les trois régions, la priorité est désormais donnée à la finalité emploi dans une logique « adéquationniste », la concertation quadripartite est fragile et les exécutifs se sont concentrés sur le développement d'outils numériques. Le niveau régional s'est

également impliqué dans la construction de ressources collectives à destination des opérateurs via ses Carif-Oref. Les têtes de réseaux régionales des opérateurs s'accordent sur un effet positif en matière d'interconnaissance. Quant au niveau local, sur les six territoires enquêtés, les effets du CEP sur les coopérations entre acteurs sont plus ténus. Les collaborations ou les relations sont cependant nombreuses, variées, elles convoquent des acteurs multiples (au-delà du cercle des cinq opérateurs) et s'inscrivent dans des logiques pragmatiques (liées à la prise en charge et au suivi des usagers). Quant aux interrelations entre les opérateurs du CEP, elles sont à géométrie variable. Très souvent structurées par la répartition des pouvoirs de décision sur le financement des projets de formation professionnelle, elles sont organisées de manière bilatérale. Ces coopérations peinent en particulier à dépasser le clivage des segments d'intervention entre salariés et demandeurs d'emploi. A ce stade, la coordination d'ensemble des acteurs et des actions est plutôt en devenir. Au-delà de ces enseignements transversaux, l'analyse des formes de coopération sur les six territoires nous a permis de dégager trois configurations locales. La première se caractérise par une dynamique multipartite locale, impulsée par le conseil régional autour des questions d'orientation, mais qui reste encore fragile. La deuxième met en scène un système d'acteurs fragmenté dans lequel les questions de CEP ne sont pas prioritaires. La troisième renvoie à un partenariat historique fondé sur un « bien commun local ».

Si la nécessité de la mise en réseau des acteurs sur les territoires est reconnue par nos interlocuteurs, notamment au regard de la mise en œuvre des principes d'universalité et d'égalité de traitement, son effectivité est jugée insuffisante dans les trois régions étudiées. Le pilotage exercé par le niveau régional, sa capacité à développer, soutenir et faire vivre les coopérations au plus près des besoins locaux restent à consolider.

## Sommaire

Synthèse .....	1
Activités de conseil : organisation du travail et posture professionnelle .....	1
Appuis à l'adaptation des professionnalités .....	2
Les coopérations entre acteurs.....	2
Sommaire .....	4
Remerciements .....	7
Introduction.....	8
Une démarche inscrite dans le référentiel d'action de la sécurisation des parcours... ..	8
... dans laquelle la coordination et la coopération des acteurs est centrale.....	8
... et qui repose sur une mise en œuvre territoriale nécessitant une harmonisation des pratiques autour du « tenir conseil » .....	9
Problématique, hypothèses, annonce du plan .....	10
Méthodologie.....	12
Etape 1. Le cadrage national : l'enquête au niveau national de mai à fin juillet 2017 .....	12
Etape 2. Les contextes régionaux : l'enquête au niveau régional d'octobre 2017 à février 2018... ..	13
Choix des terrains.....	14
Déroulement des entretiens .....	15
Partie 1. L'activité de conseil : organisation du travail, posture et appuis à la professionnalisation ...	18
1.    Activité et posture des conseillers en charge du CEP .....	19
1.1. Les trois niveaux, éléments généraux .....	20
1.2. Diversité de la mise en œuvre chez des opérateurs intrinsèquement différents.....	22
1.2.1. Fongecif et FAF.TT, vers un accompagnement dans la durée .....	23
1.2.2. L'Apec, un renforcement du conseil et une ouverture à l'ingénierie de formation .....	26
1.2.3. Pôle emploi, une étape supplémentaire au service de l'OTLV .....	28
Une déclinaison du CEP calquée sur les modes de suivi des demandeurs d'emploi .....	30
Une mise en perspective de la fonction de psychologue du travail .....	32
De la posture d'expert à celle de coach : les anciens versus les (post) modernes ?.....	32
1.2.4. Cap emploi, une activité formalisée par le CEP .....	34
1.2.5. Missions locales : le CEP, une demi-réalité .....	37
2.    Les appuis aux conseillers pour la mise en œuvre de la démarche CEP .....	41
2.1. Les appuis à l'appropriation de la démarche CEP .....	41
2.1.1. L'information sur le CEP .....	41
2.1.2. La formation formelle.....	42
2.1.3. L'élaboration de supports méthodologiques .....	43
2.2. Les appuis destinés à professionnaliser l'exercice du conseil en évolution professionnelle.....	44

2.2.1.	Des échanges en interne sur la pratique professionnelle .....	44
2.2.2.	Des personnes ressources .....	46
2.2.3.	Des actions directement dédiées à l'évolution de la professionnalité .....	47
2.3.	Conclusion .....	49
Partie 2. CEP et coopérations entre acteurs .....		52
1.	Une vraie dynamique de concertation entre opérateurs au niveau national... mais une imparfaite visibilité sur les dynamiques régionales .....	53
2.	Des dynamiques régionales SPRO/CEP nuancées .....	56
2.4.	Une région où le portage politique et technique du SPRO est accessoire, et l'animation locale absente (région « fusionnée ») .....	57
2.5.	Une région où le portage politique du SPRO est limité mais où se développe un portage technique, notamment expérimenté au niveau local (région « expérimentatrice ») .....	59
2.6.	Une région où le niveau politique cesse d'impulser une dynamique sur le volet orientation et où l'animation est transférée au niveau local (région « territorialisée ») .....	60
3.	Des traits communs aux trois régions .....	62
	Le premier d'entre eux concerne l'orientation politique des trois conseils régionaux en 2017, similaire sur trois registres. ....	62
	Le deuxième trait commun aux trois régions est la construction de ressources collectives, dont le niveau d'avancement et l'ampleur sont certes variables selon les régions, mais dans laquelle le niveau régional s'implique. ....	62
	Enfin, le dernier trait commun aux trois régions a été repéré dans les dires des opérateurs qui, au niveau régional, s'accordent sur un effet positif du CEP en matière d'interconnaissance mutuelle. ....	63
4.	Au niveau local : des logiques pragmatiques .....	63
5.	Les coopérations au prisme de la délivrance des trois niveaux de CEP .....	66
6.	Trois configurations locales .....	67
6.1.	Configuration 1 : une dynamique multipartite locale impulsée par le conseil régional autour des questions d'orientation... mais qui reste fragile .....	67
6.2.	Configuration 2 : un système d'acteurs fragmenté dans lequel les questions de CEP ne sont pas prioritaires .....	69
6.3.	Configuration 3 : un partenariat historique fondé sur un « bien commun local » .....	71
Conclusion .....		72
CONCLUSION GENERALE .....		75
	Principaux enseignements de l'étude .....	75
	Pistes de réflexion .....	77
	Des tensions et des paradoxes .....	78
	Le CEP : émancipation et responsabilisation .....	79
ANNEXES .....		80
Annexe 1 : Des contextes régionaux impactés par les élections régionales de décembre 2015 .....		81
1.1	Le contexte régional dans la région dite « fusionnée » : .....	81
	Les dynamiques de collaboration territoriale en prélude de la loi du 5 mars 2014 et de la réforme territoriale .....	81
	Les prémices dans la sous-Région « A » : une conception élargie du SPRO .....	81
	Les prémices en sous-Région « B » .....	82
	Une fusion qui « dynamite » les constructions et les équilibres régionaux précédents .....	82

Un SPRO au service de l'emploi.....	83
Un CREFOP qui a intégré des travaux sur le CEP à la marge .....	84
Le positionnement du COPAREF et le quadripartisme.....	85
Effet/bilan du côté des opérateurs .....	85
1.2. Le contexte régional dans la région dite « expérimentatrice ».....	87
Une certaine continuité au niveau des instances régionales mais une absence de portage politique fort .....	87
Un groupe technique des opérateurs rapidement mis en place et qui joue un rôle important d'impulsion des partenariats et de la coopération entre acteurs du CEP .....	89
L'expérimentation au service de l'innovation territoriale .....	90
1.3. Le contexte régional dans la région dite « territorialisée » : Une véritable dynamique orientation/formation créée par le conseil régional dès avant la loi du 5 mars 2014.....	92
En 2016 et 2017, une nouvelle majorité régionale plus soucieuse de formation et d'emploi que d'orientation, mais qui laisse perdurer les dispositifs techniques déjà en place.....	92
Le COPAREF ne s'est pas saisi de la question du CEP.....	93
Le CREFOP, un outil de concertation peu investi par la nouvelle majorité régionale.....	94
En conclusion, le constat que la conception de la concertation diffère selon les majorités régionales et l'interrogation sur la capacité des Régions à réellement jouer les chefs d'orchestre en matière de SPRO/CEP .....	95
Annexe 2 : Grilles d'entretiens.....	96
3. GLOSSAIRE.....	102
4. BIBLIOGRAPHIE INDICATIVE .....	105

## Remerciements

Nous tenons à remercier chaleureusement toutes les personnes qui ont accepté d'être interviewées. Merci de la confiance qu'elles nous ont accordée et de la richesse de leurs propos.

Cette étude a été rendue possible grâce à la disponibilité, au soutien, aux apports et à la coopération bienveillante du comité de suivi du CNEFP et tout particulièrement de Mme Tallard et de M. Carloni. L'équipe souhaite par ailleurs remercier Mme Romani (chargée de mission du Céreq), sans laquelle cette étude n'aurait pas vu le jour et l'équipe de la documentation du Céreq (Mme Thévenot et Mme Reggio) pour son appui dès le démarrage de l'étude et sa veille documentaire continue sur toute sa durée.

Enfin, Mme d'Agostino, Mme Legay, Mme Gayraud, Mme Valette-Wursthén tiennent à saluer l'implication et le travail précieux de leurs collègues contractuelles Mme Lemaignan et Mme Baghioni. Cette dernière a très vite pris en main les problématiques de cette étude, a réalisé un volumineux travail de terrain d'une qualité exemplaire tout en participant, au sein du collectif de travail, à l'analyse des matériaux, à la rédaction des rapports intermédiaires et du rapport final.

## Introduction

Le Centre d'études et de recherches sur les qualifications s'est vu confier par le Conseil national d'évaluations de la formation professionnelle (CNEFP) une étude intitulée « Professionnalités, systèmes d'acteurs et territoires : quels effets du Conseil en évolution professionnelle (CEP) ? »<sup>2</sup>. Elle concerne la mise en œuvre du CEP, les appuis apportés dans ce cadre à la professionnalisation des conseillers et enfin l'évolution des systèmes d'acteurs au niveau territorial. Elle consiste en une enquête qualitative qui s'est successivement déroulée aux niveaux national, régional et local auprès des cinq opérateurs : l'Apec, les Cap emploi, les Missions locales, les Fongecif/Opacif et Pôle emploi.

### Une démarche inscrite dans le référentiel d'action de la sécurisation des parcours...

La loi du 5 mars 2014 sur la formation professionnelle, l'emploi et la démocratie sociale – dans laquelle le CEP est décliné – réaffirme le droit de toute personne à être informée et conseillée en matière d'orientation professionnelle. Ce droit était déjà inscrit dans la réforme de la formation professionnelle continue adoptée le 24 novembre 2009 (relative à l'orientation et à la formation professionnelle tout au long de la vie) qui reprenait pour une large part les termes de l'accord national interprofessionnel (ANI) signé entre les partenaires sociaux en janvier de la même année. Il y est fait référence aussi à travers les objectifs d'améliorer l'orientation professionnelle et l'accès à la formation professionnelle pour ceux qui en ont le plus besoin, objectifs qui constituent des axes essentiels de la sécurisation des parcours professionnels au niveau individuel et collectif (ANI du 14 décembre 2013 relatif à la formation professionnelle<sup>3</sup>). Il apparaît donc que le CEP s'inscrit clairement dans la continuité de textes précédents qui font de la sécurisation des parcours professionnels un enjeu majeur des stratégies nationales, transformant l'approche du lien emploi/formation dans lequel la formation était avant tout saisie dans ses finalités économiques (Tallard, 2011).

Les prémices immédiates du CEP sont sans doute à trouver dans l'ANI du 7 janvier 2009 où l'accent est mis sur l'aménagement des transitions professionnelles et des mobilités externes. Cet ANI marque notamment l'entrée dans « l'ère de l'accompagnement » des individus autonomes et « acteurs de leur carrière », tout comme il témoigne de l'appel à la transversalité des différents dispositifs d'information et d'orientation (d'Agostino, Séchaud, 2016). L'évolution des cadres de référence (promus au niveau européen et traduits dans les politiques françaises) fait alors du conseil et de l'accompagnement des instruments de cette nouvelle conception des politiques de l'emploi, centrée sur la promotion du sujet actif dans le paradigme de l'employabilité (Divay, Perez, 2010). Suivant l'hypothèse que les politiques d'orientation professionnelle sont un outil au service des politiques d'emploi, elles s'inscrivent elles aussi dans le paradigme de l'activation et de l'approche intégrée, qui implique de répondre au double défi de la territorialisation (coordination et coopération des acteurs au niveau local), et de l'individualisation des réponses par un accompagnement des demandeurs d'emploi qui articule de manière transversale différents champs d'intervention (Berthet, Bourgeois, 2015).

### ... dans laquelle la coordination et la coopération des acteurs est centrale...

Dans un contexte de sécurisation des parcours professionnels, la loi du 5 mars 2014 s'inscrit dans une approche qui fait de la coordination une condition centrale de sa réussite. L'articulation de la politique de l'emploi (de la responsabilité de l'Etat), de la politique de formation professionnelle des jeunes et des adultes, du service public régional de l'orientation (compétences des Régions<sup>4</sup>) ainsi que de la

---

<sup>2</sup> Cette étude a été co-financée par le CNEFP et le Céreq

<sup>3</sup> Pour rappel, l'article 16 de l'ANI du 11 janvier 2013 pour un nouveau modèle économique et social au service de la compétitivité des entreprises et de la sécurisation de l'emploi et des parcours professionnels des salariés, a posé le principe d'un conseil en évolution professionnelle. La mesure, élargie à toute personne active, a été inscrite dans l'ANI du 14 décembre 2013.

<sup>4</sup> Pour faciliter la lecture, la Région avec une majuscule renvoie au conseil régional.

politique de formation des salariés (responsabilité des partenaires sociaux), est la condition requise pour réussir la mise en œuvre du CEP. La loi introduit une série de changements en modifiant la répartition des compétences entre l'Etat et les régions en matière d'orientation<sup>5</sup> : depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2015 ces dernières ont en charge d'instaurer un service public régional de l'orientation (SPRO)<sup>6</sup>. Elles sont depuis cette date chef de file en matière d'orientation tout au long de la vie (OTLV). Via le SPRO, chaque Région « assure la mise en réseau de tous les services, structures et dispositifs qui concourent sur son territoire à la mise en œuvre de ce service public »<sup>7</sup>. Dans ce cadre, chaque Région anime et coordonne les acteurs du CEP, dans la perspective de renforcer la continuité d'action entre les différentes structures impliquées dans sa mise en œuvre, c'est à dire les cinq grands opérateurs désignés pour la maîtrise d'ouvrage : Pôle emploi, les Missions locales, les Fongecif et les Opacif, les Cap emploi et l'Apec.

### ... et qui repose sur une mise en œuvre territoriale nécessitant une harmonisation des pratiques autour du « tenir conseil »

Le CEP, en plaçant l'individu au cœur du processus d'orientation et de formation, vise à rendre effectif le droit à l'orientation professionnelle. Les prestations qui constituent le CEP — un entretien individuel pour analyser la situation professionnelle, une étape de conseil destinée à définir le projet professionnel et un accompagnement dans la mise en œuvre de ce projet — doivent respecter le principe d'autonomie de la personne dans la définition de son propre projet. La loi prévoit également de mieux soutenir l'utilisateur dans la préparation opérationnelle de son projet, en lien avec les besoins économiques existants et prévisibles dans les territoires. Elle s'inscrit dans une logique de coordination des actions en articulant les contributions des différentes structures impliquées (prescripteur, financeurs potentiels, etc.). Ce sont donc les formes de l'accompagnement qui sont amenées à évoluer avec la mise en œuvre du CEP du fait de ses ambitions : la personnalisation et l'universalité du service, la co-construction à l'initiative de l'utilisateur et le développement de son « pouvoir d'agir », la mise en synergie des dispositifs et des acteurs sur les territoires (CNEFOP, Guide repères 2015). Face à ces nouvelles orientations, les opérateurs en charge du déploiement du CEP sont traversés par des changements qui les conduisent à se repositionner en lien avec les nouveaux objectifs dans lesquels ils doivent inscrire leur action. Il en découle une évolution de leur offre de services, davantage tournée vers la réussite de la construction du parcours professionnel, et vers la diversité des situations et la singularité des parcours auxquels elle doit répondre. Au sein du réseau des acteurs territoriaux de l'orientation et du conseil, notamment dans le cadre des SPRO, les métiers et les contenus d'activité des divers intervenants s'en trouvent plus ou moins impactés. En lien avec les mouvements de sa propre structure, le travail du conseiller est donc amené à se transformer du fait de l'évolution de ses missions et des pratiques de conseil et d'accompagnement. Le conseiller doit sortir de la logique prescriptive pour adopter une posture de « tenir conseil » (Lhotellier, 2001). Il est également amené dans l'activité d'ingénierie de parcours à endosser une fonction d'intermédiation, située dans son territoire et « toujours en front office, en relation avec des institutions, partenaires, employeurs,

<sup>5</sup> « L'Etat définit, au niveau national, la politique d'orientation des élèves et des étudiants dans les établissements scolaires et les établissements d'enseignement supérieur. (...) Il met en œuvre cette politique dans ces établissements scolaires et d'enseignement supérieur et délivre à cet effet l'information nécessaire sur toutes les voies de formation aux élèves et aux étudiants. La région coordonne les actions des autres organismes participant au service public régional de l'orientation ainsi que la mise en place du conseil en évolution professionnelle, assure un rôle d'information et met en place un réseau de centres de conseil sur la validation des acquis de l'expérience » (Loi n°2014-288 du 5 mars 2014 - art. 22).

<sup>6</sup> Le service public régional de l'orientation tout au long de la vie doit garantir à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2015, à toute personne, l'accès à une information gratuite, complète et objective sur les métiers, les formations, les certifications, les débouchés et les niveaux de rémunération, ainsi que l'accès à des services de conseil et d'accompagnement en orientation de qualité et organisés en réseaux.

<sup>7</sup> <https://www.regions-et-formation.fr/actions-dans-les-territoires/service-public-regional-de-l/creation-du-spro-en-2014.html>

*financeurs* » pour être « à la croisée d'un ensemble de stratégies d'acteurs, d'intérêts à faire converger » (Bertrand, Bon, Maillard, 2018<sup>8</sup>).

On peut dès lors s'interroger sur ce qu'il en est aujourd'hui de la mise en pratique de ces principes au sein des structures chargées de l'orientation professionnelle et de la mise en œuvre du CEP. C'est autour de cette interrogation que s'est organisée la trame du questionnaire qui est à l'origine de notre étude. Les points forts qui ont focalisé notre attention sont la transformation des modalités de conseil et d'accompagnement liées à l'introduction du CEP, l'évolution des professionnalités des conseillers qui en découle et le rôle joué par les systèmes d'acteurs de terrain (opérateurs et acteurs de l'orientation professionnelle). Cette ambition globale renvoie aux questions suivantes :

- Quels sont les changements induits par le CEP dans l'activité professionnelle des conseillers ? Quelle ingénierie du CEP est portée et déployée à leur niveau ? Quels sont les moyens mis en œuvre pour adapter leur professionnalité ? Quels sont leurs outils de travail notamment à travers l'évolution de leur offre de services ?
- Quelle est la mise en mouvement des acteurs concernés par le CEP, à l'échelon national mais aussi et plus particulièrement au niveau territorial ? Quels sont les changements induits par le CEP sur les systèmes d'acteurs et les formes de coopération ? Dans quelle mesure les SPRO contribuent-ils à ces évolutions ?

## Problématique, hypothèses, annonce du plan

Le CEP étant relativement récent, les travaux empiriques en la matière sont à ce jour peu nombreux. Notre ambition est de venir compléter les observations et enseignements relatifs à sa mise en œuvre. Le cœur de cette étude est l'analyse de la dynamique qui existe – ou pas – dans les territoires locaux pour mettre en œuvre le CEP. A la fois en interne dans les agences de chaque opérateur (réorganisation du travail, actions de professionnalisation, échanges de pratiques, etc.) et en termes de coopération entre opérateurs, voire plus largement entre acteurs de l'orientation, de la formation et de l'emploi sur les territoires. Cette problématique se fait l'écho de notre lecture des enjeux associés au CEP, à savoir ceux de la construction et du développement de compétences collectives au sein des organisations (celles chargées de la mise en œuvre du CEP) et sur les territoires. Notre hypothèse centrale est que ces compétences collectives sont contextualisées et plus généralement que la mise en œuvre du CEP est liée au contexte d'intervention des différents acteurs institutionnels et opérationnels.

La question traitée est notamment de savoir dans quelle mesure l'évolution des logiques de l'action publique irrigue les stratégies d'opérationnalisation du CEP sur les territoires. Nous verrons que cette interrogation est perceptible d'une double manière. Au niveau méso, cette évolution se retrouve dans les politiques régionales en matière d'orientation, désormais souvent pensées comme une adaptation aux besoins du système économique, traduisant par là une situation française où « l'autonomie de l'individu reste incantatoire » (Verdier, 2010). Au niveau micro, cette évolution est perceptible dans les paroles recueillies auprès des professionnels qui peinent plus ou moins, selon leur structure d'appartenance, à saisir la place occupée par le CEP dans l'évolution de leur activité de travail. En fonction des opérateurs et des territoires étudiés, le CEP peut alors être pensé comme faisant partie intégrante d'un changement plus global des logiques qui sous-tendent le fonctionnement des opérateurs comme celles de l'action publique. Dans ce cas il est envisagé comme l'un des maillons d'une évolution plus générale ou comme un « accélérateur » de cette évolution. Selon une autre acception, le CEP est perçu comme un « instrument supplémentaire » qui n'a pas apporté de révolution en matière de posture et de philosophie d'action.

---

<sup>8</sup> In « Le conseil en évolution professionnel », pp. 63-72, Hors-Série Afpa, *Education permanente*, 2018.

L'hypothèse de la contextualisation du CEP revient à mettre au cœur de l'analyse des modalités de son déploiement l'espace d'intervention immédiat des conseillers. Dans quelle mesure le caractère singulier des espaces d'intervention détermine-t-il la manière dont est pensé, conçu et déployé le CEP ? Il s'agit de montrer comment ces cadres modèlent les pratiques des conseillers dans leur relation d'intermédiation et comment ils impactent la manière dont peuvent se mettre en place les coopérations entre acteurs. L'espace d'intervention est ici entendu dans une triple dimension : l'espace organisationnel propre à l'opérateur et à sa manière de percevoir l'approche individualisée et l'autonomisation ; l'espace interindividuel et la spécificité du public accompagné ; l'espace territorial. Nous verrons que les deux premières dimensions sont des analyseurs puissants de l'organisation des activités des conseillers et du développement de leur professionnalité. La manière de s'approprier le sens du CEP, de le formaliser et de l'outiller, de même que la conception des fondamentaux du métier de conseiller sont variables d'un opérateur à l'autre. Le cadre de déploiement commun initié au niveau national donne lieu à des traductions organisationnelles pour le moins diversifiées. Quant aux appuis à la professionnalisation des conseillers, le développement des compétences collectives organisationnelles semble bel et bien avoir sous-tendu les dynamiques observées (Partie 1).

Pour ce qui est de l'espace territorial, il est le lieu du portage politique et technique des enjeux d'orientation. Cet espace renvoie à des systèmes d'acteurs et à leur mise en synergie. Nous verrons que les effets propres du CEP sur les coopérations ne sont pas perçus de la même manière aux niveaux national, régional et local. Au niveau local, la mise en réseau des acteurs et des actions, le « pouvoir agir ensemble » sont à ce stade nuancés voire ténus. La pluralité et la spécificité des configurations locales sont fonction des dynamiques socio-historiques propres aux acteurs à l'échelle territoriale (Partie 2).

## Méthodologie

L'approche qualitative, mobilisée dans ce projet, visait à recueillir et analyser l'appréciation subjective des acteurs impliqués dans le pilotage et la mise en œuvre du CEP. Il s'agissait d'appréhender la manière dont ils perçoivent :

- les transformations des modalités d'accueil, de conseil et d'accompagnement au niveau local liées à l'introduction du CEP,
- l'évolution des professionnalités qui en découle,
- le rôle joué par les systèmes d'acteurs de terrain.

L'étude a été conduite sur la base d'entretiens semi-directifs, le plus souvent en individuel et en face à face. D'une durée d'une heure et demie en moyenne, les entretiens se sont déroulés sur les lieux d'exercice des professionnels. Au total, 194 entretiens ont été réalisés.

Deux catégories d'acteurs ont été enquêtées : les acteurs du quadripartisme (Etat, Régions et partenaires sociaux) et les cinq opérateurs du CEP.

Nous avons privilégié le niveau local (agences et conseillers) tout en rapportant les dynamiques observées aux modes de pilotage exercés par les échelons supérieurs, ainsi qu'aux contextes institutionnels et organisationnels qui en constituent la toile de fond. Le dispositif d'observation s'est articulé autour de trois niveaux : national, régional et local. Au niveau territorial, il s'est déployé autour de trois régions et six territoires locaux (deux pour chacune des régions).

Le schéma d'investigation (grilles d'entretien et terrain d'enquête) a été établi en concertation avec les membres du CNEFP selon un mode opératoire participatif et itératif au fur et à mesure de l'avancement de chacune des étapes de l'étude. En particulier, le choix des régions à enquêter a fait l'objet d'un débat approfondi dès le lancement de la recherche, le 3 mai 2017 au CNEFP. Il a *in fine* confirmé la pertinence des trois régions proposées par l'équipe. Celles-ci présentent toutefois la particularité d'être dirigées par un exécutif à droite de l'échiquier politique. De la même manière, les six territoires locaux à investiguer ont été sélectionnés de concert avec les membres du CNEFP à l'issue de l'enquête régionale et sur la base d'une note argumentée produite par l'équipe.

Le terrain s'est déroulé de mai 2017 à fin septembre 2018, il a été jalonné de trois étapes d'investigation. Les deux premières étapes ont été consacrées respectivement à un cadrage national et à l'analyse des trois contextes régionaux. Quarante-vingt entretiens au total ont été réalisés avec les représentants des institutions concernées par le CEP et avec les responsables des opérateurs, au plan national et dans chacune des trois régions. La troisième étape s'est centrée sur l'enquête auprès des acteurs locaux de chacun des cinq opérateurs, à la fois des conseillers en évolution professionnelle et leur hiérarchie. Il s'agissait en particulier d'interroger la variabilité éventuelle de la mise en œuvre du CEP liée aux contextes locaux. Au total, six territoires locaux présentant des caractéristiques différenciées ont été étudiés et 114 entretiens ont été réalisés.

### **Etape 1. Le cadrage national : l'enquête au niveau national de mai à fin juillet 2017**

La préparation de l'enquête s'est appuyée sur la mobilisation des ressources documentaires et statistiques disponibles pour caractériser les tendances nationales de mise en œuvre du CEP.

Au plan national, les cinq grands opérateurs du CEP ont été sollicités pour présenter leurs intentions de départ, la façon dont ils ont intégré cette nouvelle démarche dans leur stratégie et leurs éventuelles interventions ultérieures pour réguler les prestations mises en place. Cela afin d'analyser comment chacun organise l'action dans son propre réseau, mais aussi d'observer comment ils coordonnent entre eux leurs efforts pour gagner en efficacité et en efficience. Au-delà, les organismes impliqués dans la conception, la construction, l'animation ou le suivi du projet CEP, tels la Délégation générale à l'emploi

et à la formation Professionnelle (DGEFP), le Conseil national de l'emploi, de la formation et de l'orientation professionnelles (CNEFOP) ou le Comité paritaire interprofessionnel national pour l'emploi et la formation professionnelle (COPANEF), ont aussi été interrogés. Il s'agissait de recueillir leur point de vue sur les dynamiques engagées et les obstacles rencontrés au démarrage du CEP<sup>9</sup>. Au total, quatorze entretiens ont été réalisés sur la période de fin mai à fin juillet 2017. Certains organismes ont fait l'objet de plusieurs entretiens. En voici la liste :

Institutions	Fonctions
DGEFP	Cheffe de projet Conseil en Evolution Professionnelle
COPANEF	Président (Medef)
COPANEF	Vice-Président (CFDT)
CNEFOP	Président
CNEFOP	Secrétaire générale
FPSPP <sup>10</sup> / Fongecif	Chef de la mission évaluation, prospective et statistiques
FPSPP / Fongecif	Chef de projet FPSPP - Coordination et animation des réseaux
Pôle emploi	Directrice de la direction des services aux demandeurs d'emploi
Pôle emploi	Responsable de Département - « Expérimentations & projets »
UNML <sup>11</sup>	Chargée de mission
Apec	Directeur Général
Apec	Responsable marché – Cadres et Jeunes (Département Stratégie)
AGEFIPH	Directrice de l'offre de services
Cheops <sup>12</sup>	Manager Pôle Expertise

Outre l'intérêt propre des entretiens réalisés et des documents opérationnels collectés à cette occasion, les contacts pris avec des interlocuteurs de niveau national ont permis de présenter notre recherche et de faire valider notre souhait de poursuivre les investigations au niveau régional puis au niveau du territoire local. Grâce à leur concours (transmission des coordonnées des personnes à contacter au niveau régional), cette phase d'enquête s'est déroulée dans de bonnes conditions.

## Étape 2. Les contextes régionaux : l'enquête au niveau régional d'octobre 2017 à février 2018.

Trois régions ont été étudiées. La première région, dite « fusionnée », est issue de la fusion de deux régions au premier janvier 2016. La deuxième région, dite « expérimentatrice », expérimente une animation territoriale du SPRO dans quelques bassins. La troisième région, dite « territorialisée », a généralisé l'animation territoriale du SPRO. Pour chacune de ces régions étudiées, les directions régionales « têtes de réseau » des cinq grands opérateurs du CEP ont été sollicitées. Notre questionnement portait ici sur la mise en œuvre du CEP ; il s'agissait d'examiner sa conception et son organisation au niveau régional et également d'interroger son éventuelle hétérogénéité infrarégionale.

<sup>9</sup> Les grilles d'entretiens sont en annexe 2.

<sup>10</sup> Fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels

<sup>11</sup> Union nationale des missions locales

<sup>12</sup> Conseil national handicap et emploi des organismes de placement spécialisés (Cheops)

Au plan institutionnel, le conseil régional a été rencontré afin de saisir la manière dont il conçoit et met en œuvre sa mission de coordination des acteurs du SPRO et les dynamiques engagées concernant le CEP. Des entretiens avec des membres des instances consultatives telles que le Comité régional de l'emploi, de la formation et de l'orientation professionnelles (CREFOP) et le Comité paritaire interprofessionnel régional pour l'emploi et la formation professionnelle (COPAREF) ont permis de mieux appréhender le contexte de déploiement du CEP. D'autres entretiens auprès des services déconcentrés de l'Etat, notamment la Direction régionale des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (Direccte), ou encore le Centre animation ressources d'information sur la formation (Carif) et l'Observatoire régional emploi formation (Oref) ont complété l'analyse<sup>13</sup>.

Au total, ce sont 66 personnes qui ont été rencontrées dans les trois régions. Ces entretiens ont été riches d'enseignements, notamment pour cibler des sites d'investigation. De fait, lors des entretiens réalisés au niveau régional, tant les acteurs institutionnels que les opérateurs du CEP ont systématiquement été invités à évoquer des terrains d'enquête leur paraissant pertinents pour la suite de notre étude et à expliciter les motifs de leur choix.

### **Etape 3. La mise en œuvre au niveau local : l'enquête au niveau local d'avril 2018 à fin septembre 2018.**

Le troisième niveau d'investigation a été celui des territoires infrarégionaux, où les entretiens semi-directifs ont concerné les conseillers et de leur hiérarchie directe (directeurs d'agences et responsables d'équipe le cas échéant). L'enquête s'est déroulée dans deux territoires locaux pour chacune des trois régions, soit six espaces territoriaux au total.

#### *Choix des terrains*

Le choix du périmètre pertinent a été envisagé de façon pragmatique, région par région, en tenant compte du zonage retenu par le conseil régional pour l'action territorialisée en matière d'orientation et/ou de formation-emploi. Selon les cas, ce découpage a pu être défini en concertation avec l'Etat ou avec les acteurs régionaux du champ concerné. Ce parti-pris a permis d'échapper à la difficulté liée au fait que d'un opérateur du CEP à l'autre, et au sein d'un même opérateur selon la région, les lieux d'implantation et les périmètres géographiques d'intervention ne sont pas les mêmes : leur échelle peut être celle d'un département, d'un bassin d'emploi, d'un périmètre *ad-hoc* lié au sujet de l'orientation, d'un établissement public de coopération intercommunale (EPCI), d'une présence liée aux priorités d'action et d'intervention de l'opérateur.... Cet enchevêtrement de maillages territoriaux différents est pris en compte dans l'analyse, notamment en tant que facteur de complexité potentiel pour les coopérations entre opérateurs.

Deux préoccupations principales ont guidé le choix des territoires. L'une était de tenir compte de l'avis des acteurs rencontrés au niveau régional. Ils ont souvent évoqué des situations où il existe une dynamique territoriale portée par les élus ou par les acteurs locaux. Et en effet, si l'un des enjeux forts du CEP est d'homogénéiser les pratiques d'accompagnement et de renforcer la coopération inter-acteurs, il était intéressant de privilégier des territoires où cette coopération fonctionne plutôt bien et de comprendre quels sont les ressorts de cette mutualisation réussie. L'autre préoccupation était de réunir une diversité de situations locales, à travers la mobilisation de plusieurs variables susceptibles de rendre compte de la multiplicité des facteurs qui influencent la manière dont le CEP est mis en œuvre sur le terrain. Ont ainsi été recherchés des territoires de densité de population variable (zones rurales et zones urbaines), dont les habitants rencontrent ou non des difficultés particulières (niveau de formation, taux de chômage), des secteurs d'activité hétérogènes (territoires industriels, agricoles ou centrés sur les activités tertiaires), sur lesquels il existe ou non une dynamique de développement économique (territoires fragilisés ou non).

---

<sup>13</sup> Les grilles d'entretiens sont en annexe 2.

L'attention a aussi été portée sur l'existence ou non d'une offre de services publics plurielle (présence ou non de tous les opérateurs CEP sur le territoire, richesse ou non de l'offre de formation locale...) et sur l'accessibilité de ces services. La distinction entre zones rurales et urbaines est susceptible de refléter cette opposition, mais d'autres situations peuvent aussi en être porteuses. Le caractère plus ou moins enclavé d'un territoire impacte-t-il le mode de délivrance du service et la coordination inter-opérateurs ? Dans les zones bien couvertes, la prise en charge des publics est-elle très segmentée par opérateur ? Les interactions et la coordination entre équipes des opérateurs y sont-elles moins nécessaires, plus difficiles et dès lors moins effectives ? La professionnalité des conseillers est-elle alors différenciée ? À l'opposé, la dynamique territoriale peut aussi vraisemblablement avoir du mal à exister dans des territoires excentrés en termes d'offres de services, et cela a également été observé.

La réalisation concrète de l'enquête territoriale a nécessité un second niveau de choix à partir de ceux co-construits avec le comité de pilotage du CNEFP.

*Au sein de la région dite « territorialisée »,* le premier territoire a été retenu pour la densité de son réseau économique, structuré autour de grandes entreprises industrielles. Il constitue une sous-partie du SPRO local. Concernant le deuxième territoire, nous avons concentré nos rencontres sur les acteurs de terrain de l'un des pôles urbains du département qui fait le lien entre une économie plutôt touristique au nord et plutôt agricole au sud. Ce choix a été orienté par le rôle d'animatrice du SPRO local assuré par la directrice de la Mission locale de ce pôle urbain.

*Au sein de la région dite « expérimentatrice »,* le premier territoire est l'un des bassins Emploi-Formation définis par l'Etat et le conseil régional pour déployer leur politique ; il porte depuis 2017 l'une des trois expérimentations sur la territorialisation du SPRO. Le deuxième a permis d'intégrer dans l'étude un territoire faiblement urbanisé, à faible densité de population, présentant des problématiques de mobilité typiques des départements de l'Est de la région. Ce site n'est pas concerné par les expérimentations SPRO, ce qui a permis d'étudier à la fois un territoire expérimental et un hors expérimentation.

*Au sein de la région dite « fusionnée »,* les investigations de terrain se sont centrées sur une commune d'une des deux anciennes régions fusionnées, les comités locaux emploi formation ayant cessé de fonctionner. Ce premier territoire était présenté comme une petite ville à la fois « trop près » et « trop loin » de la métropole voisine et pâtissant d'un certain nombre de difficultés socio-économiques. Pour le second territoire, au sein de l'autre ancienne région fusionnée, nos investigations ont porté sur le seul pôle urbain d'une des anciennes zones locales emploi formation à offrir plus de 10 000 emplois (Insee 2012) et à exercer une attraction pour les actifs du territoire.

### *Déroulement des entretiens*

La grille de questionnement des conseillers a été bâtie autour des dimensions suivantes :

- leur profil et les voies d'accès au métier,
- les modalités d'exercice de leurs missions,
- les ressources et moyens - organisés ou non en interne – mobilisés,
- les transformations du travail et les nouvelles formes de coopérations liées à la mise en œuvre du CEP.

Les responsables de structures locales ont quant à eux été interrogés sur la manière dont ils ont mis en œuvre le CEP au sein de leur structure et sur les effets du CEP sur les coopérations externes<sup>14</sup>.

Au total 114 entretiens ont été réalisés. Il faut ici signaler que si la grande majorité des entretiens s'est déroulée sans problème, nous nous sommes parfois heurtées à certaines réticences, voire à des refus.

---

<sup>14</sup> Les grilles d'entretiens sont en annexe 2.

Ceci notamment en raison du contexte de la préparation de la loi pour la liberté de choisir son avenir professionnel qui impacte directement les opérateurs du CEP, mais aussi du fait de contextes spécifiques propres à certains opérateurs (fusion Cap emploi/Sameth par exemple).

Opérateurs	Responsables de structures/chargés de mission...	Conseillers	Total
Apec	6	14	<b>20</b>
Cap emploi	7	9	<b>16</b>
Fongecif	7	6	<b>13</b>
Mission locale	7	12	<b>19</b>
Pôle emploi	22	20	<b>42</b>
FAF.TT <sup>15</sup>	2	2	<b>4</b>
<b>TOTAL</b>	<b>51</b>	<b>63</b>	<b>114</b>

Régions	Territoires	Entretiens
Région « fusionnée »	1	24
	2	18
Région « expérimentatrice »	1	16
	2	17
	Communs aux 2	4
Région « territorialisée »	1	18
	2	15
	Communs aux 2	2
<b>TOTAL</b>		<b>114</b>

<sup>15</sup> Fonds d'assurance formation du travail temporaire

**Partie 1.**  
**L'activité de conseil :**  
**organisation du travail, posture et appuis à la**  
**professionnalisation**

---

## Partie 1. L'activité de conseil : organisation du travail, posture et appuis à la professionnalisation

Les cinq opérateurs ont commencé par relire leur offre de services à la lumière du cahier des charges du CEP pour prendre la mesure des aménagements éventuels à y apporter. Ils se sont aussi interrogés sur leur organisation du travail, sur l'adéquation des moyens dont ils disposaient et sur les points qui mériteraient un renforcement : besoins en formation, recrutements à prévoir, nouveaux outils... Selon leur structuration, cette réflexion s'est déroulée au niveau national, régional ou local ; elle a débouché sur une appropriation de la démarche CEP différente selon l'opérateur concerné.

Il est important de rappeler brièvement le contexte dans lequel s'est inscrit le déploiement du CEP à partir de 2015. S'agissant d'une manière de travailler et non d'un dispositif supplémentaire, il n'a pas fait l'objet de financements spécifiques : les opérateurs ont été supposés le mettre en place à moyens constants. Or les moyens dont disposent les opérateurs, tant en matière de support que peut leur apporter leur organisation que de marges de manœuvre au niveau budgétaire, ne sont pas du tout comparables. Par ailleurs, les différents opérateurs ne s'adressent pas aux mêmes publics et leurs segments d'activité ne se recouvraient jusque-là que partiellement, voire pas du tout. Ils n'avaient donc pas tous le même chemin à parcourir pour mettre en œuvre le CEP. Ce point sera explicité dans la suite de ce chapitre, dans la partie consacrée à l'analyse par opérateur.

L'introduction de la démarche du CEP n'a pas constitué un virage radical dans la logique d'action de la plupart des opérateurs. Soit, comme dans les Missions locales et dans les Cap emploi, le CEP a été perçu comme étant en cohérence avec l'esprit de l'activité antérieure, soit il s'est inscrit dans la continuité d'une évolution qui remontait déjà à plusieurs années. C'était le cas pour les Fongecif depuis 2000 avec l'introduction de l'activité de conseil, pour l'Apec depuis 2010 avec l'élargissement du public aux cadres en activité et pour Pôle emploi depuis 2012 avec l'abandon du « suivi mensuel personnalisé ». Néanmoins, un vrai changement a ultérieurement impacté les Cap emploi, en principe à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2018. En effet, ils ont vu leur champ d'action élargi à l'évolution professionnelle des salariés handicapés, ce qui a conduit à un rapprochement avec les structures jusque-là dédiées à leur seul maintien dans l'emploi, les Sameth. Bien que notre enquête de terrain ait été réalisée trop tôt pour en prendre toute la mesure, cet élargissement a nourri des projets de formation conséquents en direction des conseillers des ex-Sameth, ce qui n'avait pas été le cas pour leurs homologues des Cap emploi à l'arrivée du CEP en 2015. Il est enfin une catégorie d'opérateur pour laquelle l'arrivée du CEP a vraisemblablement constitué en 2015 une évolution tout à fait significative, ce sont les Opacif. C'est en tout cas ce qui a été observé pour le FAF.TT. Les quelques entretiens qui y ont été réalisés ont mis en évidence les mesures prises à l'occasion de l'introduction du conseil individualisé aux salariés de la branche du travail temporaire, parmi lesquelles un important programme de formation des conseillers affectés à cette nouvelle mission.

Enfin, le CEP n'a pas été introduit dans les pratiques « toutes choses égales par ailleurs ». Le plus souvent, il a été un élément parmi d'autres dans une dynamique de changement comportant plusieurs dimensions. Dans certains cas, un autre changement concomitant a pu nuire — temporairement toutefois — à la disponibilité des conseillers pour s'acculturer au CEP. C'est par exemple ce qu'ont vécu les Missions locales en 2015, au moment de l'adoption de leur nouveau système informatique I-Milo. De son côté, Pôle emploi a été très occupé en 2016 par la mise en œuvre du « Plan 500 000 formations ». À l'opposé, des changements peuvent se renforcer mutuellement, et les appuis apportés aux uns et aux autres se combiner de manière positive. Pôle emploi a ainsi organisé à grande échelle en 2014-2015 une formation dite OTLV qui a contribué à la professionnalisation pour le CEP. L'AGEFIPH (Association de Gestion du fonds pour l'insertion professionnelle des personnes handicapées) a financé une formation sur le CPF destinée aux conseillers des Cap emploi en 2016. De même,

« l'approche compétences<sup>16</sup> » de plus en plus mobilisée par les structures locales étudiées est utile pour la mise en œuvre du CEP.

Il est donc difficile de saisir *stricto-sensu* les effets propres du conseil en évolution professionnelle sur un éventuel changement des cadres de travail des conseillers, que ce soit en termes d'activité ou de posture professionnelle. Cette difficulté à saisir la place occupée par le CEP dans l'évolution de leur activité de travail se retrouve dans les paroles recueillies auprès des professionnels.

Si l'on revient au cahier des charges du CEP, il y est mentionné que le conseil personnalisé « *implique une co-construction avec la personne de son projet d'évolution professionnelle reposant sur deux principes : la prise en compte de son degré d'autonomie et du niveau de maturation de son projet, et le respect de son initiative, de ses souhaits et du rythme d'avancement de son projet* ».

Si nos interlocuteurs s'accordent pour la plupart sur la pertinence de cette posture de co-construction, la mise en œuvre de celle-ci se heurte aux contraintes propres à chaque organisme. Le conseiller peut ainsi se trouver confronté à des situations d'injonction paradoxale : amplitude du temps nécessaire à l'accompagnement *versus* flux de personnes à accompagner, non-prescription *versus* objectifs à tenir en termes de nombre d'entrées en formation, etc. Si nous pouvons donc faire le constat de la diffusion du discours sur le changement de posture, notre enquête ne permet pas d'en affirmer l'opérationnalisation dans la pratique professionnelle des conseillers que nous avons rencontrés<sup>17</sup>. Il est par contre possible de rendre compte de la façon dont chaque opérateur a développé des actions (organisation du travail, formation, nouvel outillage) afin d'introduire la démarche CEP dans ses structures locales. La diversité des situations observées sera détaillée plus avant dans ce chapitre après un retour général sur les trois niveaux du CEP.

## 1. Activité et posture des conseillers en charge du CEP

Dans le cahier des charges du CEP issu de la loi du 5 mars 2014, « L'offre de services du conseil en évolution professionnelle se structure autour de trois niveaux :

- premier niveau : un accueil individualisé ;
- deuxième niveau : un conseil personnalisé ;
- troisième niveau : un accompagnement à la mise en œuvre du projet professionnel<sup>18</sup>. »

Sur le registre de l'organisation du travail pour la prise en charge des trois niveaux du CEP, tous les cas de figure existent au vu des six investigations territoriales. Des conseillers sont spécialisés sur chacun des trois niveaux et travaillent au sein d'équipes dédiées (exemple du Fongecif de la région « expérimentatrice »), d'autres se concentrent sur les niveaux 2 et 3 compte tenu de la prise en charge du niveau 1 par des agents d'accueil/chargés de développement client (exemple de l'Apec), et enfin d'autres sont dits « généralistes » et assurent pour leur public les trois niveaux du CEP (exemple des Missions locales). On retrouve également chez la plupart des opérateurs des conseillers/consultants spécialisés, dont le rôle est d'apporter un appui aux conseillers sur des segments particuliers de

---

<sup>16</sup> L'approche par compétences de Pôle emploi consiste à mettre l'accent sur les habiletés et les capacités à agir dans une situation donnée. Elle tient compte du fait que pour de nombreux employeurs le diplôme ne constitue pas un critère essentiel. En effet, 60% des employeurs estiment que les compétences comportementales sont plus importantes que les compétences techniques. Visant à aller au-delà des diplômes et de l'expérience, cette approche repose sur la mobilisation de trois ressources : **les savoirs** – connaissances théoriques et techniques acquises par la formation –, **les savoir-faire** – capacité à mettre en œuvre les savoirs acquis par la formation et les expériences – et **les savoir-être professionnels** : manières d'agir utiles dans un contexte professionnel.

<sup>17</sup> Cette dimension fait l'objet d'un travail sur l'évolution des pratiques professionnelles réalisé par l'équipe du CIREL (Centre interuniversitaire de recherche en éducation de Lille) pour le compte du CNEFP.

<sup>18</sup> 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. <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000029287549>

l'activité CEP (psychologues du travail pour le niveau 2, conseillers référents sur l'orientation en début de niveau 2, ingénierie de formation pour le niveau 3...).

## 1.1. Les trois niveaux, éléments généraux

**Le niveau 1**, l'accueil individualisé, intégré au Service public régional de l'orientation (SPRO), correspond à une analyse de la demande et à l'orientation de la personne vers la structure à même de lui proposer l'offre de services la plus adaptée. Cet accueil individualisé doit permettre au bénéficiaire d'analyser sa situation professionnelle et de décider la poursuite ou non de ses démarches. Il ressort clairement que la réorientation vers un autre opérateur est marginale dans le cadre de ce premier accueil : les publics se dirigent dans leur grande majorité vers le « bon » opérateur selon un grand nombre de témoignages. L'accueil de premier niveau reste cependant plus difficile lorsqu'il s'agit de renseigner des personnes ayant le statut d'indépendant. Mais le niveau 1 ne se limite pas à cette mission d'aiguillage. Il comprend aussi l'ambition de fournir à l'usager tout un ensemble d'informations actualisées et territorialisées, notamment sur les métiers/emplois/formations et sur les dispositifs, afin de lui permettre de mieux saisir « *son environnement socio-économique territorial* ».

La troisième étape de l'enquête montre qu'aucun des territoires étudiés ne bénéficie à ce jour d'un niveau 1 déployé dans son intégralité et de manière harmonisée entre les opérateurs. La plateforme téléphonique gratuite initiée dans la région « territorialisée » semble le cas le plus favorable, malgré des apports plutôt limités concernant les données socio-économiques fines sur le marché de l'emploi local. Au-delà des services que peut rendre ce type de plateforme, la fonction d'AIO (accueil, information, orientation) dépend inévitablement de l'organisation propre à chaque opérateur. Comment chacun conçoit-il les fondamentaux du métier de « chargé d'accueil » et comment cela se traduit-il au niveau des acteurs de terrain ? Or, on ne peut guère parler d'harmonisation entre les acteurs d'un même territoire. Les fonctions dévolues à ces professionnels, les ressources mises à leur disposition (ressources formatives et informatives) et les contraintes liées au flux des demandes sont très variables, comme nous le verrons plus loin. Ce que les opérateurs appellent niveau 1 les conduit bien souvent à résumer l'individualisation du service à un simple pré-diagnostic de la demande, sur le mode d'une « gare de triage ». De ce fait, mais peut-être au fond par essence, la dimension informative du niveau 1 doit bien souvent être mobilisée aussi dans le cadre du niveau 2.

Chez les opérateurs qui segmentent les niveaux 1 et 2, plusieurs conseillers chargés de délivrer le niveau 2 ont mis en avant l'importance et la qualité du travail réalisé par les chargés d'accueil ou les conseillers qui délivrent le niveau 1. Ils soulignent l'intérêt d'un travail rapproché et d'échanges multiples entre eux et leurs collègues en charge du niveau 1, en ce sens qu'il permet que n'arrivent à eux que des personnes réellement concernées par une entrée dans la démarche du CEP. Ce point renvoie à l'importance de penser le niveau 1 et d'investir collectivement dans son organisation au niveau territorial.

**Le niveau 2**, c'est le conseil, le cœur de métier du conseiller. Comme précisé dans le cahier des charges du CEP, ce niveau 2 est un conseil personnalisé qui s'inscrit dans une démarche dynamique et itérative, et doit permettre au bénéficiaire « *de clarifier sa demande et de préciser ses priorités en matière d'évolution professionnelle ; d'identifier ses compétences, en particulier celles qui seraient transférables dans une perspective de mobilité, et celles à acquérir pour améliorer sa qualification et favoriser son évolution professionnelle ; d'identifier les emplois correspondant aux compétences dont il dispose ou qu'il serait susceptible d'occuper en complétant ses compétences ; de bénéficier d'une méthodologie de construction du projet professionnel, notamment en matière de recherche d'un environnement* ».

*professionnel correspondant à ses aspirations ; de définir son projet professionnel et d'en apprécier la faisabilité au regard des opportunités identifiées<sup>19</sup> ».*

Cette étape peut se construire en alternant entretiens individuels et ateliers collectifs, et/ou être entrecoupée de prestations (bilan de compétences, immersion en entreprise, etc.). Concernant la mise en œuvre du niveau 2, chaque opérateur délivre cette étape de conseil en fonction de sa culture propre et des spécificités de son public. Ce qui doit faire lien, la démarche de « tenir conseil », a vocation à remplacer, là où elle était en vigueur, la logique de prescription. Dans les territoires étudiés, il apparaît que ce travail sur le niveau 2 se déroule le plus souvent sans interaction avec les conseillers des autres opérateurs. Il y a tout de même des exceptions, notamment lorsqu'une personne « relève » à la fois de deux opérateurs, ce qui est fréquent entre acteurs du service public de l'emploi (SPE). Par ailleurs, lors de l'accompagnement, des prestations sont proposées aux bénéficiaires, prestations qui peuvent en partie être sous-traitées à des cabinets ou organismes extérieurs (exemple centres de bilan de compétences, remobilisation ...).

L'enquête auprès des conseillers montre également le fait que le présentiel et l'intermédiation humaine restent incontournables, y compris pour des publics cadres, dans les étapes cruciales de la définition du projet. Ce point renvoie à l'activité de conseil elle-même mais également à ce que l'on appelle communément « fracture numérique », qu'elle se situe sur les questions de capacité à mobiliser l'outil numérique pour les populations les plus défavorisées ou sur la question de la couverture numérique des différents territoires. Au-delà des problèmes de connectivité ou de capital humain, le développement de la digitalisation des services ne peut prétendre répondre à lui-même à l'ambition de la personnalisation et de l'universalité. Le « tout numérique » comporte le risque aux yeux des conseillers de laisser l'utilisateur seul face à des informations et des choix dont il ne maîtrise pas toujours la complexité.

Enfin, c'est autour de ce niveau 2 que se pose la question du rapport au temps dans le sens où la démarche du CEP présuppose un temps long pour permettre l'élaboration du projet professionnel. Or, chez certains opérateurs, elle peut rentrer en conflit avec la réalité du temps que les conseillers peuvent consacrer à chaque bénéficiaire au vu de la diversité de leur activité et de leur charge de travail.

**Le niveau 3** est la phase d'accompagnement à la concrétisation du projet professionnel. C'est l'étape la plus délicate pour les conseillers parce qu'elle est conditionnée par la phase précédente de détermination du projet professionnel. Des tensions peuvent apparaître sur le registre du « réalisme » de ce projet et conduire le conseiller à revenir au niveau 2 pour réaliser avec la personne un travail de déconstruction/reconstruction du projet. Il s'agit alors d'accompagner la personne afin de lui permettre de repenser son projet de manière plus fine et sécurisée, en lien avec le marché du travail local et/ou l'offre de formation accessible sur le territoire. Comme nous le verrons plus loin, la question de la tension entre projet de l'individu et réalité du marché du travail est présente voire incontournable pour les opérateurs, même si elle est abordée de façon différente.

C'est dans cette phase de concrétisation du projet que peuvent se cristalliser d'autres difficultés. En fonction de l'opérateur qui l'emploie et de l'objectif poursuivi, le conseiller est susceptible de se trouver confronté aux limites de son pouvoir d'agir. C'est notamment la mise en œuvre des projets de formation qui est perçue, par certains conseillers d'opérateurs non financeurs de formation, comme particulièrement complexe, voire même ardue. Ils doivent tenir compte de l'évolution de la politique régionale de formation, des règles de répartition des pouvoirs de décision, de la qualité de la coordination des acteurs entre eux, de la fluidité ou non de l'articulation entre différents dispositifs.

---

<sup>19</sup> 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. <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000029287549>.

Et la déception peut être d'autant plus grande, tant pour la personne concernée que pour son conseiller, que le travail préalable d'élaboration du projet aura été plus solide.

Ce niveau 3 est très souvent associé, voire réduit, à son volet formation. Sur ce registre, pour un opérateur du CEP, être ou ne pas être en capacité de financer un accès à la formation change la donne. Pour les opérateurs CEP non financeurs, assurer le niveau 3 suppose de connaître les circuits de financement, les organismes financeurs, leurs critères d'attribution... Ce point est très fréquemment évoqué au sein de l'Apec ; il est présenté comme la nouveauté issue du CEP ayant demandé un gros investissement et plutôt bien maîtrisée aujourd'hui. A l'inverse, les Missions locales, elles aussi opérateurs non financeurs, mettent en avant les difficultés que cela représente et la frustration des conseillers qui disent « *ne pas pouvoir accompagner jusqu'au bout* », « *dans les chiffres c'est Pôle emploi qui finance, alors que c'est nous qui avons fait tout le travail d'accompagnement* ». En effet, ceux-ci sont dépendants des choix et orientations de Pôle emploi, notamment en raison de la baisse assez générale des financements de formations dans le cadre des Plans régionaux de formation. Concernant leurs relations avec Pôle Emploi, certains conseillers font état d'un sentiment d'opacité, d'un manque d'informations et parfois d'interlocuteurs sur la partie financement de la formation. Ils peuvent se trouver dans l'incapacité de transmettre la bonne information aux personnes suivies, qui peuvent recevoir une information différente en se rendant à Pôle emploi, ce qui peut nuire à leur « *crédibilité* » en tant que conseiller. Il faut à ce sujet évoquer aussi la difficulté que rencontrent les opérateurs du CEP non financeurs pour mobiliser le CPF pour les demandeurs d'emploi. En effet, comme l'ont très souvent souligné les conseillers rencontrés en Mission locale, à l'Apec ou à Cap emploi, ils ne disposent pas de délégation pour mobiliser les heures CPF que peuvent avoir les personnes qu'ils suivent et qui ont un projet de formation. Seul Pôle Emploi en a la possibilité. Ce point particulier illustre bien la nécessité de coordination, voire de coopération, entre opérateurs pour que le conseiller puisse mener à bien son activité et l'individu son projet d'évolution professionnelle, car sans réponse de la part de Pôle emploi, la situation est bloquée.

Tous les conseillers rencontrés conviennent qu'il est moins difficile d'obtenir le financement des projets de formation des salariés. Les conseillers/consultants qui accompagnent ces derniers soulignent néanmoins le caractère très instable des critères de financement des actions de formation, notamment dans les OPCA/OPACIF. Cela rend leur tâche complexe pour mener à bien le niveau 3, à tel point que certains en concluent que « *maintenant ce qu'on sait c'est qu'on ne sait pas et qu'il faut à chaque fois révérifier* » (consultant Apec).

## 1.2. Diversité de la mise en œuvre chez des opérateurs intrinsèquement différents

Au-delà de la définition d'un cahier des charges commun aux cinq opérateurs, il n'en reste pas moins qu'ils sont foncièrement différents. Comment imaginer une convergence dans la mise en place du CEP entre Pôle emploi, organisation centralisée avec des canaux très structurés de descente de l'information, un Fongecif, organisme régional géré de façon paritaire et animé en réseau au niveau national, et une Mission locale, structure associative pilotée au niveau local ? Les différences de taille, de ressources, de moyens, d'organisation, de pilotage, de publics et d'histoire entre opérateurs, comme le montrent les sections qui suivent, amènent de fait des différences de mise en œuvre et de posture des conseillers en charge du CEP.

En fonction des opérateurs et des territoires étudiés, le CEP est envisagé de différentes manières. Dans un cas le CEP est pensé comme faisant partie intégrante d'un changement plus global des logiques qui sous-tendent le fonctionnement des opérateurs comme celles de l'action publique. Le CEP est alors perçu comme l'un des maillons d'une évolution plus générale et apparaît comme un catalyseur de cette évolution. On retrouve ici les Fongecif, l'Apec et Pôle emploi qui seront respectivement approfondis dans les trois premières sections qui suivent. Dans un second cas, le CEP est vu comme un « *instrument supplémentaire* », avec un cahier des charges précis, des règles à observer (délivrer une

synthèse avec des items spécifiques, renseigner différentes rubriques dans les logiciels pour permettre d'alimenter le système d'information, etc.). Les acteurs insistent alors sur l'apparition de lourdeurs dans l'exécution quotidienne des tâches. Ils reviennent aussi sur l'arrivée du CEP qui a coïncidé avec celle d'autres dispositifs, ce qui a compliqué sa mise en œuvre. Dans ces cas-là, le CEP n'a pas apporté de révolution en termes de posture et de philosophie d'action. Ce cas rejoint la situation des Cap emploi et des Missions locales qui sont présentées dans les quatrième et cinquième sections suivantes.

### 1.2.1. Fongecif et FAF.TT, vers un accompagnement dans la durée

Depuis l'Accord National Interprofessionnel du 20 septembre 2003, le réseau des Fongecif a développé de nouveaux services tels que l'accueil, l'information et le conseil. Au-delà du financement de formations, les Fongecif accompagnent les personnes (des salariés et des demandeurs d'emploi du secteur privé) qui souhaitent évoluer professionnellement, soit en changeant de métier, soit en acquérant de nouvelles compétences dans leur métier.

Si la démarche du CEP s'inscrit dans cette dynamique, elle était néanmoins nouvelle pour eux et son déploiement demandait une prise en main collective. C'est ainsi au niveau national du réseau des Fongecif qu'a été réfléchi la redéfinition de l'offre de services qui devait prendre en compte les ambitions du CEP, et notamment celles d'un accompagnement dans la durée, et d'un rôle d'intermédiation dans une posture délibérative et non plus prescriptive<sup>20</sup>. Des groupes de travail au niveau national ont réuni différents professionnels du réseau pour aboutir à une cartographie de l'offre de services qui s'articule autour des trois niveaux du CEP puis de 11 services et enfin de 24 prestations.

Les trois niveaux du CEP ont ainsi été traduits par trois niveaux d'offre de services :

- « *Je m'informe* » : qui correspond pour le salarié à l'élaboration d'un diagnostic de sa situation, au fait de recevoir une information personnalisée et d'être orienté vers les services les plus adaptés.
- « *Je me décide* » : ce niveau est celui du conseil personnalisé qui doit nourrir le projet d'évolution professionnelle du salarié, sa construction et la stratégie à mettre en œuvre.
- « *Je me lance* » : il s'agit de la phase d'accompagnement à la mise en œuvre du projet.

La dimension accompagnement des bénéficiaires dans la durée se conjugue à un besoin de traçabilité de cet accompagnement. A titre d'exemple, pour le concrétiser, le Fongecif de la région « expérimentatrice » s'est doté d'un CRM<sup>21</sup> afin de suivre et de rendre compte des différentes étapes de l'accompagnement. Dans les Fongecif, et ce dans différents territoires, cette traçabilité est plutôt vécue positivement par les conseillers car elle est associée à une meilleure visibilité, à une meilleure valorisation de leur activité et au saut qualitatif que le CEP a apporté en termes d'accompagnement. Les termes qui ressortent dans les entretiens au sein des différentes agences Fongecif pour qualifier le rôle et la posture des conseillers sont les suivants : « *accompagnateur* », « *porteur de clés* » avec l'idée de « *neutralité* », « *ne pas faire à la place mais accompagner et éclairer des choix* ». Pour beaucoup, « *la non-prescription est devenue une évidence* ».

<sup>20</sup> Compte tenu des changements initiés par la loi pour la liberté de choisir son avenir professionnel, notamment la disparition du congé individuel de formation (CIF CDI et CIF CDD et formation hors temps de travail) au profit du CPF de Transition Professionnelle, et celle du congé bilan de compétences tel qu'il existait en 2018, des évolutions des missions des Fongecif se dessinent. En mars 2018, ces derniers ont créé un réseau national pour structurer leurs collaborations en se dotant d'une stratégie commune en matière de services et d'animation. Le FPSP étant « absorbé » dans l'agence France Compétence au 1er janvier 2019, c'est elle qui devrait reprendre la mission d'animation du réseau des Fongecif qu'il assurait.

<sup>21</sup> CRM (pour Customer Relationship Management en anglais) : il s'agit d'un outil de gestion de la relation client qui vise à tracer et optimiser les interactions d'une société avec ses clients. Le CRM produit un historique de toutes les interactions-client qui, dans le cas du Fongecif, vont correspondre au premier appel, aux entretiens avec le conseiller, à la participation à des réunions collectives, à des ateliers...

## Présentation du réseau des Fongecif

### Qui ?

Les Fongecif ont été créés en 1983 et sont des organismes paritaires agréés, interprofessionnels et régionaux composés de représentants des organisations d'employeurs (CGPME, MEDEF, UPA) et de salariés (CFDT, CFE-CGC, CFTC, CGT, CGT-FO). Chaque Fongecif est membre du réseau national des Fongecif, animé par le FPSPP (Fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels). Le réseau des Fongecif regroupe environ 900 collaborateurs et plus de 200 lieux d'accueil sur le territoire national.

Chaque Fongecif met en œuvre les orientations et axes stratégiques votés par son conseil d'administration à travers l'organisation qui lui semble la plus pertinente. Le Fongecif de la région « fusionnée » représente une équipe de 100 personnes et divers lieux d'accueil (7 antennes, 16 permanences délocalisées). Dans la région « expérimentatrice », le Fongecif compte 160 collaborateurs regroupés sur un seul site. Dans la région « territorialisée », la cinquantaine de salariés se répartit sur 6 antennes et assure 15 permanences sur le territoire régional.

### Quelles missions ?

Initialement créés pour mutualiser et gérer les fonds destinés au financement du Congé Individuel de Formation (CIF), les Fongecif ont également pour mission d'accompagner dans leur projet de formation les salariés et les demandeurs d'emploi qui ont été titulaires d'un contrat à durée déterminée. Ainsi, un Fongecif :

- concourt à l'information des salariés et demandeurs d'emploi, anciens titulaires d'un CDD ;
- délivre le conseil en évolution professionnelle ;
- accompagne les salariés et les demandeurs d'emploi dans leur projet professionnel lorsque celui-ci nécessite la réalisation d'une action de formation, d'un bilan de compétences ou d'une VAE ;
- finance les actions de formation organisées dans le cadre du CIF, en lien, le cas échéant, avec la mobilisation du compte personnel de formation ;
- s'assure de la qualité des formations financées.

Cette définition d'un cadre commun de l'offre de services marque une évolution vers des parcours de prise en charge dans la durée et qui se veulent individualisés. Il a ensuite été décliné de façon propre à chaque région.

**Dans la région « fusionnée »**, en agence, le niveau 1 est assuré par des chargés d'accueil ou d'information alors que les conseillers en évolution professionnelle délivrent les niveaux 2 et 3. L'accueil téléphonique du public qui permet de délivrer le niveau 1 a été centralisé au siège qui héberge la plateforme téléphonique pour l'ensemble de la région. Le niveau 1 est donc assuré par deux profils, les chargés d'accueil qui donnent un premier niveau d'information et « aiguillent » via la plateforme téléphonique, et les chargés d'information (les assistantes d'antennes) qui donnent une information plus approfondie sur site. Ces derniers proposent des services pour une durée de 20 minutes (en présentiel ou par téléphone, en individuel ou en collectif) : information métiers, dispositifs, création/gestion de compte CPF. Ils ont été professionnalisés et outillés (exemple : création de fiches pratiques sur les données socio-économiques avec des liens sur les informations produites par les observatoires des branches professionnelles, le Carif-Oref...). Les conseillers assurent l'accueil, avec ou sans rendez-vous, et l'accompagnement des salariés pour les niveaux 2 et 3. Une partie non négligeable de leur temps de travail est consacrée à la réalisation d'ateliers collectifs, à des tâches administratives, aux échanges avec les partenaires et aux réunions d'équipes. Dans cette région, de nombreuses permanences extérieures sont assurées par les conseillers sur différentes zones. Ils sont tous polyvalents, il n'y a pas de spécialisation particulière mais une connaissance plus ou moins fine de différents registres (VAE, création d'entreprises...). *« Donc globalement, le conseiller aujourd'hui, effectivement, c'est du niveau 2 et 3, un accueil immédiat sur des horaires d'ouverture au public, des premiers rendez-vous sur le service APS [Analyse Partagée de Situation], 20 à 30 minutes, des rendez-vous ensuite sur mes suivis. J'ai aussi mes permanences sur X, et ma mission qualité des organismes de formation qui était à peu près la moitié de mon temps. »* (Conseillère Fongecif).

**Dans la région « expérimentatrice »**, les conseillers sont regroupés par équipes et chaque équipe assure un niveau du CEP. Le terme de « conseiller » est utilisé pour les trois équipes<sup>22</sup>. Quelle que soit la question dont est porteuse la personne, la mission de l'équipe qui constitue le pôle « Orientation » et qui assure le niveau 1 est d'établir un point sur sa situation pour bien clarifier son besoin. Ce pôle assure un accueil multicanal : web, téléphone et accueil physique. Ensuite le lien est fait avec les équipes en charge des niveaux 2 et 3. Ce pôle propose également des réunions collectives, dans les locaux du Fongecif, en lien avec le CEP : « Trouver de l'information sur l'emploi et les métiers » ; « Connaître les outils pour valoriser mon parcours » ; « Connaître le CPF », alors qu'auparavant celles-ci étaient beaucoup plus centrées sur « Comment monter son dossier de CIF ». Le pôle « Projet » assure l'accompagnement de niveau 2 pour élaborer le projet. Si celui-ci comporte une partie formation, les conseillers du pôle « Conseil en Ingénierie Financière » prendront le relais. Le niveau 2 s'appuie largement sur des entretiens individuels, par téléphone ou en face à face, mais des ateliers collectifs sont également proposés comme « Définir son projet professionnel », « Repérer et valoriser mes atouts », etc.

**Dans la région « territorialisée »**, les « conseillers accompagnateurs en évolution professionnelle » assurent les 3 niveaux tout en sachant que le niveau 1 est également assuré par la plateforme régionale commune à l'ensemble des opérateurs du CEP qui est pilotée par le Carif-Oref. Sans personnel dédié à l'accueil au sein des agences, ce sont les conseillers qui assurent la réception individuelle du public (sur environ 70 % de leur temps de travail). Des réunions collectives sont organisées avant la réception des individus en entretien personnalisé. Une plateforme téléphonique est aussi à disposition des usagers, où les conseillers effectuent une part de leur temps de travail hebdomadaire.

Au cours de l'enquête auprès des conseillers, nous avons rencontré dans deux régions différentes des conseillers de l'OPACIF du travail temporaire, le FAF.TT.

A partir de septembre 2015, le FAF.TT a adopté une organisation décentralisée avec sept délégations inter-régionales qui ont en charge le conseil/accompagnement à la fois des entreprises et des individus. Pour ce qui est du CEP, les équipes du FAF.TT sont donc intégrées aux directions interrégionales mais elles bénéficient d'une animation métiers au niveau national. Aux dires de responsables régionaux, comme le métier traditionnel du FAF.TT était le financement de formations, « lorsqu'une mission de conseil a été mise en œuvre, elle est restée orientée à l'accompagnement de la mise en œuvre d'un projet de formation, or l'attendu du CEP est plus global que ça et notamment sur le niveau 2 ». L'OPACIF a ainsi créé une offre de services déclinant le CEP, formé et accompagné ses conseillers et recruté de nouveaux profils plus proches de ses activités.

Pour ce qui est du niveau 1, il est principalement assuré par une plateforme téléphonique nationale « Evoulif » ou par les outils en accès libre sur le site internet du FAF.TT ou sur son site dédié au CEP. Les spécifications diffèrent légèrement entre les deux régions en ce qui concerne les niveaux 2 et 3. Dans l'une, les conseillers assurent les niveaux 2 et 3 alors que dans l'autre les conseillers en évolution professionnelle se focalisent sur le niveau 2 et sur la mise en œuvre du projet s'il correspond à une recherche d'emploi, mais transmettent le dossier à une autre catégorie de conseillers s'il y a un projet de formation. Pour la réalisation du niveau 2, les conseillers s'appuient sur des outils internes développés pour le CEP comme Evolupro, ou sur des outils de la fondation JAE<sup>23</sup> avec Inforizon et Parcouréo. L'appel à des prestataires extérieurs intervient notamment sur la question de la création d'entreprise, les bilans de compétences ou l'accompagnement VAE.

<sup>22</sup> Compte tenu de la coïncidence entre la période à laquelle les entretiens auprès des conseillers devaient être faits et celle de préparation de la loi « Choisir son avenir professionnel », nous n'avons pas eu l'accord pour réaliser des entretiens avec les conseillers du Fongecif de la région « expérimentatrice ». Les éléments relatés sont issus de la rencontre avec les responsables d'équipes et de pôle lors de la phase régionale.

<sup>23</sup> Fondation JAE : Fondation Jeunesse Avenir Entreprise. C'est un éditeur et concepteur d'outils dans le domaine de l'insertion et de l'aide à l'emploi et de l'orientation tout au long de la vie.

Comme au Fongecif, ce qui ressort des entretiens auprès des conseillers et responsables du FAF.TT renvoie à la question de l'accompagnement dans la durée du bénéficiaire du CEP. En effet, nos interlocuteurs ont insisté sur l'importance prise par la construction du projet professionnel, et soulignent l'élargissement de leurs missions qui ne se limitent donc plus au financement d'un projet de formation. Cela s'est notamment traduit par la mise en place de Pulse, logiciel interne intégré dans un système d'information partagé pour que les dossiers soient accessibles aux différents conseillers tout au long du parcours de l'individu. Enfin, un conseiller souligne l'importance primordiale de la formation pour que les conseillers fassent évoluer leur posture :

*« Avec la formation du CNAM j'ai compris ce que ça voulait dire le "tenir conseil", vraiment appréhender que le conseiller n'était plus dans une posture d'expert mais d'accompagnant d'un projet élaboré par la personne elle-même. (...) Pour moi, il y a un impératif d'accompagnement des conseillers (sur le changement de posture) et donc pour ça les structures doivent avoir des moyens. »* (Conseiller FAF.TT)

### 1.2.2. L'Apec, un renforcement du conseil et une ouverture à l'ingénierie de formation

Jusqu'en 2010, l'Apec assurait principalement ses missions d'accompagnement auprès des demandeurs d'emploi dans le cadre d'une convention de co-traitance avec Pôle emploi. Avec la fin de cette co-traitance, les clients (terme consacré chez cet opérateur) de l'Apec sont progressivement devenus majoritairement des salariés, avec à ce jour environ 50 % de salariés, 30 % de demandeurs d'emploi et 20 % de jeunes diplômés. C'est ce virage qui pour les personnes interrogées à l'Apec correspond à une rupture et un vrai « changement de métier ». Les prestations se sont orientées vers l'accompagnement, le conseil au projet professionnel et, de ce fait, le CEP n'apparaît pas comme un changement radical pour les équipes, à l'exception de la dimension d'ingénierie financière autour de la formation qui s'est alors développée.

Le CEP est décrit comme un complément cohérent de l'activité de cette structure et ce à la fois au niveau national, régional jusqu'à celui des consultants eux-mêmes :

*« Le CEP est en cohérence avec nos missions. Historiquement l'Apec a été créée autour de l'évolution de carrière des cadres. En 2011, son mandat de service public a clairement positionné l'Apec sur la sécurisation des parcours professionnels. »* (Un responsable national de l'Apec).

*« Le CEP c'est le cœur du métier de consultant, mais on le faisait déjà avant, en fait depuis qu'on fait du conseil-accompagnement. »* (Consultante Apec).

*« Non [pas de changement] car on était déjà dans l'accompagnement, l'autonomisation de la personne était déjà bien présente avant. Notre but était déjà de donner des méthodes pour le moment T de l'accompagnement mais également pour la suite. Toute l'offre de services existait déjà. »* (Consultant Apec).

#### Présentation de l'Apec

##### Qui ?

L'Apec, l'Association pour l'emploi des cadres, est une association fondée en 1966. Privée et paritaire, elle est financée par les cotisations des cadres et des entreprises pour assurer un mandat de service public autour de la sécurisation des parcours professionnels des cadres, du conseil aux entreprises et de l'accompagnement des jeunes diplômés de l'enseignement supérieur. L'Apec emploie 900 personnes, implantées dans 47 centres Apec qui sont regroupés en 12 délégations régionales.

##### Quelles missions ?

Accompagner les cadres et les jeunes diplômés dans la sécurisation de leur parcours professionnel, et les entreprises, en particulier les TPE et les PME, dans leurs recrutements ou leur gestion des compétences

sont les missions de l'Apec. C'est à ce titre que l'Apec est opérateur du CEP depuis la loi de 2014. L'Apec s'appuie sur son Observatoire de l'emploi qui publie chaque année de nombreuses études sur les pratiques de recrutement des cadres, leurs rémunérations, la mobilité professionnelle, etc.

Au sein de l'Apec, l'organisation, définie par la direction générale, est quasi identique dans chaque agence avec des conseillers dédiés au niveau 1 et des consultants en charge des niveaux 2 et 3, dont certains ont été formés spécifiquement aux questions d'ingénierie financière de formation. Concernant l'offre de services qui étaye ces trois niveaux, celle-ci existait déjà, à l'exception de la dimension formation, et a été « estampillée » CEP au regard du cahier des charges. D'ailleurs, sur le site internet de l'Apec, un macaron CEP donne clairement à voir les prestations qui ont été rapprochées de la démarche du CEP.

**Le niveau 1** est assez largement assuré par le service de plateforme téléphonique en lien avec les « auto-consommables » du site internet de l'Apec, et notamment la possibilité pour les clients de s'inscrire pour être rappelés en fonction de leur demande. Ce niveau 1 est assuré par des conseillers selon le schéma d'organisation « théorique », mais des chargés de développement client peuvent avoir aussi un rôle de première information. Dans leurs propos, certaines de nos interlocutrices se définissent d'ailleurs comme conseillères :

*« Notre rôle en tant que conseillère niveau 1 du CEP c'est d'informer sur le rôle de l'Apec pour les salariés, pour les demandeurs d'emploi, faire un point sur la situation de la personne, un pré-diagnostic et en fonction des attentes et situations, on va les orienter vers un consultant. »*  
(Chargée de développement client Apec).

Les responsables d'agence nous indiquent que dans le cadre du CEP, « les conseillers font un pré-diagnostic sur les besoins et une micro-synthèse est transmise aux collègues consultants ».

**Le niveau 2** est assuré par des consultants lors d'entretiens individuels en présentiel ou à distance. A ce stade, les consultants indiquent travailler de façon autonome lors d'entretiens avec leur client sur le sujet de leurs compétences, de leurs motivations, de l'état du marché du travail pour définir un projet et évaluer les hypothèses de réalisation de celui-ci. Ensuite, s'ouvre une phase de recherche d'informations (enquêtes métiers...) pour valider ou non les différentes hypothèses. Tout ceci se fait en lien avec les prestations identifiées CEP dont *Perspectives, Next Step...* Un temps d'accompagnement est attribué à chacune de ces prestations (3 mois en moyenne avec 3 à 4 rendez-vous). Aux dires des conseillers, ces durées prédéfinies sont assez bien ajustées à la réalité de leur pratique et paraissent peu contraignantes dans leur travail.

**Le niveau 3** dans sa dimension formation est assuré par des consultants ayant répondu à un appel à candidatures interne. Selon les différents territoires investigués les consultants niveau 3 ont un degré de spécialisation plus ou moins grand, probablement en lien avec la part de cadres dans leur bassin. Pour ce qui est de la dimension formation du niveau 3, elle s'incarne dans la prestation appelée « Solution formation », qui vise à évaluer l'intérêt d'une formation au regard de l'objectif professionnel du client, et à élaborer un projet de formation réfléchi et argumenté. Les consultants qui la délivrent, compte tenu des formations suivies sur ces aspects (système de formation professionnelle continue, environnement institutionnel, ingénierie financière...) ont un rôle important de personne ressource auprès des autres consultants.

*« Ce qui a changé ça va être l'intégration de toutes ces informations sur la façon dont s'organise le champ de la formation professionnelle, comment ça a été régulé après la réforme de 2014 avec la gestion par les OPCA, avec la mise en place du CPF, avec tous ces dispositifs institutionnels. Pour nous ça n'a pas modifié la donne, j'allais dire notre fonds de commerce, ça a été même plutôt quelque chose d'agréable, une autre modalité d'intervention. C'est venu en complément avec plus de prérogatives, et en même temps aussi plus de légitimité ». (Consultante Apec).*

Au sein de l'Apec, c'est *in fine* le type de prestation qui définit les contours du CEP et de ce fait le positionnement dans ou hors du CEP des conseillers et consultants.

Les consultants rencontrés s'accordent très largement sur le fait qu'il ne s'agit pas pour eux de se positionner « *en sachant* » mais comme une « *béquille (...) pour apporter des éléments à la personne pour qu'elle décide* ». En parallèle, l'idée de sécurisation des parcours professionnels prise au sens de maintien dans l'emploi revient régulièrement à l'Apec. Nombreux sont ceux qui ont insisté sur un travail en vue de faire prendre consciences aux cadres reçus que la solution qu'ils cherchent ne se situe peut-être pas dans une démission de leur entreprise car, bien souvent, d'autres voies peuvent être envisagées. Ce discours répandu parmi les conseillers/consultants en agence était apparu dès la phase nationale de notre enquête. Un responsable national de l'Apec indique « *que l'Apec est favorable à l'implication des entreprises dans le CEP car (...) une partie du sujet évolution professionnelle doit se régler dans les entreprises* ».

De la même façon, c'est chez cet opérateur que l'on retrouve le plus souvent la notion de « réalisme du projet », c'est-à-dire de l'inscription du projet dans la réalité du marché du travail :

« *On ne va pas faire un accompagnement complètement, on va dire naïf, utopique. C'est un accompagnement qui va tenir compte de la réalité du marché de l'emploi mais en même temps on tient compte des rêves des personnes et des contraintes.* » (Consultante Apec).

« *C'est un juste équilibre entre conserver le rêve, conserver leurs envies. Ils aspirent à un bien-être. On ne peut pas leur dire "non, vous restez !". Et en même temps il faut revenir tout doucement sur des contraintes, sur la réalité. Le travail d'accompagnement est là. C'est une partie intéressante.* » (Consultante Apec).

Lors de l'accompagnement, il s'agit d'instaurer un rapport de confiance nécessaire à la réalisation de l'accompagnement, car le conseil en évolution professionnelle ne peut faire l'économie d'une prise en compte de la situation personnelle plus large de la personne. En effet, dans certains cas les situations sont particulièrement difficiles et les personnes sont en réelle souffrance. Ici le lien de confiance est associé à la qualité d'écoute qui doit être mise en œuvre par le consultant.

« *Donc ça [référence à l'exemple d'un burnout très lourd] c'est des situations où il faut faire attention quand on accompagne, si on en rajoute... Le monde du travail c'est un monde difficile, c'est un monde violent. Et donc, quand ils viennent à l'Apec, ils ont besoin en même temps aussi qu'il y ait cette écoute. Donc nous on reprend cette écoute puis après, donc là, ok on peut dialoguer. (...) A chaque fois il faut ces trois temps : compréhension, écoute et accompagnement.* » (Consultante Apec).

Au terme de nos trois phases d'entretiens, l'Apec apparaît comme une organisation homogène, qui a construit une « culture d'entreprise » forte. Comme nous le verrons plus loin, cet opérateur a déployé de gros moyens sur le volet de la formation continue de ses salariés, sur celui de l'accompagnement aux changements induits par les politiques d'emploi et enfin sur l'ingénierie financière.

### 1.2.3. Pôle emploi, une étape supplémentaire au service de l'OTLV

Avec plus de 1 000 agences réparties sur le territoire national et 54 000 agents, Pôle emploi occupe une place particulière parmi les cinq opérateurs en charge du CEP. C'est l'opérateur chez qui l'on trouve une organisation pyramidale très structurante, habituée à décliner les choix stratégiques nationaux et à adapter les procédures de formation et d'information pour ses agents. Pour le dire autrement, Pôle emploi fait figure d'un « poids lourd » des politiques d'emploi avec une feuille de route écrite bien avant l'arrivée du CEP.

L'ensemble des interlocuteurs que nous avons rencontré s'accorde pour souligner que la démarche du CEP s'inscrit dans une évolution des politiques d'emploi dans laquelle la question de l'Orientation Tout au Long de la Vie (OTLV) précède et constitue le cadre dans lequel s'inscrit le CEP pour les conseillers de Pôle emploi. Ces propos sont cohérents avec ceux de son directeur général : « *Pôle emploi faisait*

du CEP sans le savoir avant même sa création [en 2013-2014, Ndlr] », assure Jean Bassères qui définit le CEP « *non pas comme une prestation mais comme une ambition au cœur de la stratégie* » de son organisme depuis 2012-2013<sup>24</sup>. Cette date correspond à la signature de la deuxième convention tripartite (janvier 2012) entre l'État, l'Unedic et Pôle emploi. Celle-ci fixe trois priorités à Pôle emploi : la personnalisation de l'offre de services qui va se traduire par la distinction entre *suivi* et *accompagnement* et la mise en place des différentes modalités de d'accompagnement (trois au départ puis quatre) ; la proximité territoriale et l'optimisation des moyens. Pour certains, le changement de posture du conseiller s'ancre à ce moment-là. La signature d'une nouvelle convention tripartite le 18 décembre 2014 est venue conforter la priorité donnée à la personnalisation de l'accompagnement des demandeurs d'emploi et des entreprises. Elle a également acté la nécessité de poursuivre le développement de l'offre de services numériques pour simplifier et accélérer la recherche d'emploi et les recrutements. Suite à la loi sur le CEP, les modalités d'accompagnement de Pôle emploi se sont centrées sur l'approche compétences afin d'accompagner les transitions professionnelles, de fluidifier le marché du travail et d'augmenter le nombre de retours à l'emploi.

Ce qui ressort avec force de l'ensemble des entretiens réalisés à Pôle emploi, c'est d'une part la diffusion homogène du « discours CEP » à tous les niveaux des agences (direction, encadrants et conseillers). Et d'autre part, la conscience, pour de nombreux conseillers, de l'inscription du CEP dans l'évolution plus profonde des politiques d'OTLV, ainsi que de ses liens avec la mise en œuvre de l'approche par compétences. L'ensemble de nos interlocuteurs fait état d'une rupture entre l'annonce du CEP accompagnée d'une première information en 2015, et son activation effective dans les agences en 2017, notamment marquée par la mise en place de formations et d'un accompagnement de cinq semaines pour chaque agence<sup>25</sup> qui a permis une déclinaison cohérente des trois niveaux du CEP (cf. *infra*). Cette cohérence ne se traduit pas pour autant par un modèle identique plaqué sur chaque agence. Nos entretiens mettent en évidence une certaine variabilité de l'organisation du travail en agence, signe de l'existence d'une marge de manœuvre dont peuvent se saisir les responsables d'établissement.

### Présentation de Pôle emploi

#### Qui ?

Pôle emploi est le service public de l'emploi en France. C'est un établissement public à caractère administratif. Il est issu de la fusion entre l'ANPE et les Assedic en décembre 2008. La gouvernance est assise sur un Conseil d'administration regroupant des représentants de l'État, des organisations syndicales de salariés interprofessionnelles représentatives au niveau national, des organisations professionnelles d'employeurs représentatives au niveau national et interprofessionnel, des collectivités territoriales et deux personnalités qualifiées désignées par le ministre chargé de l'emploi.

Ses missions font l'objet d'une convention pluriannuelle d'objectifs et de gestion conclue entre l'État, l'Unedic et Pôle emploi. Elle définit les objectifs au regard de la situation de l'emploi en France et des moyens alloués à Pôle emploi par l'État et l'Unedic.

Au niveau local, le réseau compte plus de 1 000 agences réparties dans 18 régions au sein desquelles 54 000 agents travaillent. Dans chaque région, le directeur régional de Pôle emploi signe une convention avec le Préfet afin de programmer les interventions au regard de la situation locale de l'emploi et du marché du travail, préciser les conditions de leur participation et de l'évaluation de leurs actions, et enfin définir les conditions de la coopération de Pôle emploi avec les Maisons de l'emploi, les Missions locales et les partenaires locaux.

<sup>24</sup> <http://www.debatformation.fr/action-formation/cep-coeur-de-strategie-de-pole-emploi>

<sup>25</sup> Au moment de l'enquête de terrain, soit l'accompagnement venait juste de prendre fin, soit il était encore en cours. Il nous est par conséquent difficile d'apporter des informations nourries sur ce volet.

### Quelles missions ?

Les agences Pôle emploi s'adressent d'une part aux demandeurs d'emploi à travers la gestion de leur indemnisation et leur accompagnement vers le retour à l'emploi, et d'autre part guident les entreprises dans leurs recrutements avec des conseillers dédiés.

Pôle emploi décline six missions à destination des demandeurs d'emploi :

1. Accueillir et accompagner toutes les personnes – qu'elles soient ou non déjà en poste – dans la recherche d'un emploi, d'une formation, d'un conseil professionnel, d'une aide à la mobilité ou à l'insertion sociale et professionnelle. Cet accompagnement se décline en quatre modalités :
  - **L'accompagnement renforcé** : personnes les plus éloignées de l'emploi, avec des entretiens physiques réguliers avec leur conseiller. Portefeuille maximum de 70 demandeurs d'emploi.
  - **L'accompagnement guidé** : demandeurs d'emploi qui ont besoin d'un appui régulier dans leur recherche, en présentiel ou distanciel. Portefeuille de 100 à 150 personnes.
  - **Le suivi et appui à la recherche d'emploi** : demandeurs les plus autonomes et proches du marché du travail, contacts essentiellement dématérialisés pour s'assurer de la réception des offres d'emploi et du caractère actif de la recherche. Portefeuille de 200 à 350 personnes.
  - **L'accompagnement global** : en partenariat avec les Conseils départementaux, des binômes sont mis en place réunissant des conseillers Pôle emploi et des correspondants sociaux au sein des départements ou de structures partenaires afin d'assurer un accompagnement global coordonné avec le conseiller Pôle emploi.
2. Prospecter et mettre en relation demandeurs d'emplois et entreprises.
3. Contrôler les demandeurs d'emploi.
4. Indemniser les demandeurs d'emploi.
5. Recueillir, traiter et mettre à disposition des publics de Pôle emploi des données relatives au marché du travail et à l'indemnisation des demandeurs d'emploi.
6. Enfin, relayer et mettre en œuvre les politiques publiques en relation avec les missions que lui confie l'État, les collectivités territoriales et l'Unedic.

### Une déclinaison du CEP calquée sur les modes de suivi des demandeurs d'emploi

En dehors d'une agence qui n'a pas spécifié l'articulation mode d'accompagnement et niveau de CEP, les autres distinguent le niveau 1 du CEP commun à l'ensemble des demandeurs d'emploi, des niveaux 2 et 3 réservés à ceux qui s'inscrivent dans l'accompagnement « renforcé » ou « guidé » (les demandeurs d'emploi qui sont en « suivi » sortent de ce périmètre). Dans certaines agences, l'accompagnement de cinq semaines a conduit au réexamen des portefeuilles des conseillers. Il s'agissait de confirmer ou d'infirmer la classification des demandeurs d'emploi dans chacun des types d'accompagnement et de repérer ceux pouvant bénéficier d'un CEP. Généralement, cette réévaluation a été accompagnée de « fiches-actions », dont certaines ont spécifiquement été ciblées par rapport au CEP.

Les services qui ont été développés afin de favoriser l'accompagnement des demandeurs d'emploi dans le cadre du CEP sont quelquefois à cheval sur ce qui relève du niveau 1 et du niveau 2. C'est le cas de certains ateliers collectifs d'information, comme dans l'exemple suivant d'un atelier de découverte des métiers du numérique qui peut conduire certains des demandeurs d'emploi présents à demander un accompagnement plus poussé : « *la dimension information de l'atelier lui-même, c'est surtout du niveau 1, mais après il y a le passage de relais avec le conseiller-référent et cela ouvre sur le niveau 2* ».

Enfin plusieurs des conseillers que nous avons rencontrés assurent d'autres fonctions spécifiques au sein de l'agence comme celle de référent apprentissage, Mission locale ou Cap emploi... Dans l'une des agences, un des conseillers assure la fonction de *référent qualité* : « *Cette nouvelle fonction de "veilleur qualité" a été créée début 2018 pour suivre les changements liés au CEP à l'intérieur de l'agence. Avec*

*notamment deux axes : analyser les enquêtes de satisfaction<sup>26</sup> et assurer une veille sur le contenu des comptes-rendus que rédigent les conseillers à l'issue des entretiens en vue d'améliorer et d'harmoniser leur qualité. »*

Si le niveau 1 du CEP est dispensé par les agents en charge de l'accueil, cette fonction est assurée selon les agences par l'ensemble des conseillers (avec une logique de rotation) ou bien par des agents d'accueil (qui peuvent être des employés dits en « service civique ») dont c'est la fonction principale. L'une des agences enquêtées s'est rapprochée des animateurs de treize MSAP (Maison de Service Au Public) dans le cadre d'un « accompagnement augmenté » aux services numériques de Pôle emploi : « *On forme régulièrement ces animateurs 2 ou 3 fois par an, pour qu'ils se tiennent au courant des changements. C'est du CEP niveau 1* »<sup>27</sup>. La création d'ateliers spécifiques au niveau 1 du CEP est commune à plusieurs agences.

Les niveaux 2 et 3 sont aux mains des conseillers qui assurent l'accompagnement en mode guidé ou renforcé<sup>28</sup>. L'accompagnement dans le cadre du CEP marque une respiration dans l'activité de travail de nombre des conseillers interrogés. Ce mode d'accompagnement se traduit par des entretiens qui peuvent être de longue durée et par l'introduction d'un cheminement dans lequel le retour à l'emploi est co-construit. L'un d'eux souligne par exemple : « *on est moins dans l'impératif de retour rapide à l'emploi qu'avant* ». La mise en œuvre des niveaux 2 et 3 reste cependant émaillée d'obstacles car la construction et la réalisation d'un projet nécessite des ressources auxquelles le demandeur d'emploi n'a pas toujours accès. Le témoignage suivant d'une conseillère en accompagnement guidé est en mesure d'illustrer cette remarque :

*« Ça laisse la possibilité aux gens de construire leur projet mais en même temps ils n'ont pas beaucoup de moyens. Par exemple une salariée qui vient me voir car elle a eu le concours d'infirmière et elle voudrait voir pour du financement ; et là je lui dis "c'est pas moi", je la renvoie vers son OPCA. Donc, première chose, ce niveau 1 il n'est pas tracé chez Pôle emploi et seconde chose, qu'est-ce qu'elle va avoir pour vivre pendant sa formation ? Rien. Chez Pôle emploi il faut 6 mois d'inscription. Le conseil régional va payer la formation mais comment elle vit à côté de ça ? Donc c'est la question des moyens qu'on donne aux gens pour construire et mettre en œuvre leur projet ».*

Dans le cadre de l'accompagnement, plusieurs types de services peuvent être mobilisés comme :

- la prestation « Activ Projet » dans laquelle peuvent être incluses des périodes en entreprises. Cette prestation est le plus souvent sous-traitée à des prestataires extérieurs, mais elle peut aussi être confiée à la psychologue du travail de l'agence vers qui les conseillers orientent les cas les plus complexes. Cette délégation du service s'explique notamment par la possibilité qu'ont les prestataires de consacrer un temps de suivi plus conséquent et donc plus adapté que celui dont dispose le conseiller.
- La plate-forme « Emploi Store » qui permet d'accéder à des outils focalisés sur les centres d'intérêts professionnels, de travailler son projet professionnel, se former avec un MOOC<sup>29</sup>, etc.
- Les conseillers animent des ateliers sur diverses thématiques telles que les méthodes de recherche d'information, ou bien l'initiation à la construction du projet professionnel, etc. Le CEP et l'accompagnement ont donné un nouvel élan pour l'utilisation des ateliers. A partir de

<sup>26</sup> Pôle emploi réalise régulièrement des enquêtes de satisfaction pour recueillir l'avis des demandeurs d'emploi sur les services qui leur sont délivrés. L'objectif de ces enquêtes est d'évaluer la qualité de ces services et de s'assurer qu'ils correspondent bien aux besoins et à la situation des demandeurs d'emploi.

<sup>27</sup> Il ne nous est pas possible à partir des informations recueillies de savoir s'il s'agit d'un effet d'agence ou bien d'un effet territoire...

<sup>28</sup> L'accompagnement d'un demandeur d'emploi en mode renforcé (c'est-à-dire éloigné de l'emploi) s'accompagne de plusieurs entretiens annuels.

<sup>29</sup> MOOC : Massive Open Online Course que l'on peut traduire par « cours en ligne ouvert et massif ».

l'architecture de leurs outils internes, certains conseillers en développent de nouveaux adaptés au CEP, les testent et les partagent ensuite avec d'autres conseillers.

Une conseillère a attiré notre attention sur le fait que s'il y avait une véritable volonté de traçage de l'activité CEP, il y aurait un outil mis en place dans le système informatique : *« Aujourd'hui je ne peux pas faire un reporting clair et facile du CEP en tant que conseillère. Il n'y a pas de traçage du niveau 1 pour les salariés qui viendraient à l'accueil chez nous, je ne peux pas le noter quelque part »*. Pour ces conseillers, cette absence d'incrémentation dans le système informatique dévoile un intérêt limité porté à l'évaluation du CEP par rapport à d'autres dispositifs.

### *Une mise en perspective de la fonction de psychologue du travail*

C'est pour la mise en œuvre du CEP que chaque agence s'est vu attribuer un poste de psychologue du travail. Comme le souligne l'un de nos interlocuteurs : *« Être en agence : c'est plus simple, on se connaît mieux, du coup le psychologue connaît mieux le travail du conseiller »*.

Si pour plusieurs des conseillers l'arrivée des psychologues du travail dans les agences a constitué en soi une nouveauté, leur appui dans le cadre de la mise en œuvre du CEP est avéré. L'expertise du psychologue du travail permet au conseiller de trouver un soutien dans le cadre de l'accompagnement d'un demandeur d'emploi. Le recours aux services du psychologue se réalise au niveau individuel et à la demande d'un conseiller (lors du diagnostic effectué au moment de l'inscription ou en tant que référent du demandeur d'emploi).

Le psychologue du travail peut permettre de débloquer certaines situations entre le demandeur d'emploi et son conseiller, il peut également apporter un regard extérieur sur l'élaboration du projet ou la sécurisation du parcours d'un demandeur d'emploi : *« Le matin je reçois 2 personnes pour un premier rendez-vous d'1h30 (en pratique 6 à 8 nouvelles personnes par semaine car j'ai aussi des demi-journées prises par autre chose) et l'après-midi ce sont les rendez-vous suivants (du 2<sup>ème</sup> au 4<sup>ème</sup>, c'est le maximum, ce n'est pas une thérapie). »* Il peut aussi intervenir à un niveau collectif dans le cadre de co-animation d'ateliers avec un conseiller, par exemple *« Initier mon projet professionnel »* (qui n'existe pas dans toutes les agences) ou *« Focus compétences »* (proposé dans toutes les agences).

Le rôle du psychologue du travail s'exerce aussi dans certaines agences à destination des conseillers, que ce soit dans le cadre d'échanges interindividuels au sujet d'une situation problématique ou dans celui de groupes d'échanges de pratiques professionnelles.

### *De la posture d'expert à celle de coach : les anciens versus les (post) modernes ?*

A Pôle emploi, le discours sur le changement de posture de conseiller renvoie à plusieurs registres. Comme nous l'avons indiqué précédemment, les conseillers et équipes de direction de Pôle emploi ont intégré le discours relatif à la posture du « tenir conseil » dans le cadre du CEP. Pour les conseillers employés à Pôle emploi depuis plus de dix ans, le « tenir conseil » associé à la mise en œuvre du CEP est inscrit dans une évolution de leur posture qui précède l'arrivée du CEP :

*« Il faut remonter aux prémices, en 2012, avec la distinction entre suivi et accompagnement. On prenait en compte le besoin, on redonnait la parole au demandeur d'emploi. Après, en 2015, ça a été le NPDE [nouveau parcours du demandeur d'emploi] parallèlement à la mise en place des formations OTLV, puis ensuite le CEP. Le demandeur d'emploi pouvait faire des démarches par internet, être acteur de son parcours, même avant de voir le conseiller. A ce stade, le conseiller était supposé être "à côté de" et non plus "en face de" »* (Conseiller Pôle emploi).

L'inscription de la démarche OTLV est souvent posée au cœur des changements à Pôle emploi, ce qui se traduit par le fait de ne plus faire d'intermédiation active mais de l'accompagnement aux transitions professionnelles.

« Avant cela on avait des discours du type : "bon on fait de la formation mais quand même le cœur de métier c'est de mettre les gens au travail", ce qui reste vrai ; puis on a entendu que notre vraie raison d'être c'était justement le projet, l'orientation et l'accompagnement aux transitions. Finalement, de mettre les gens au travail, la rencontre entre offre et demande, des machines le font très bien, donc ce n'est pas là notre plus-value. Donc il y a eu un saut qualitatif à ce niveau-là, c'est un gros changement dans la posture. » (Conseillère Pôle emploi).

Pour certains conseillers, la perception d'un processus engagé depuis plusieurs années se traduit par le sentiment d'un glissement progressif sur la façon d'accompagner les demandeurs d'emploi : « C'est plus dans la manière de contractualiser la chose que ça a changé. (...) Petit décalage sur le rendre autonome, on ne fait pas à la place, on n'est pas là pour ça, il faut expliquer et que la personne apprenne ». L'approche par compétences, initiée à Pôle emploi avec la mise en place du « profil de compétences » en juin 2018 (et dont le traditionnel CV devient un élément parmi d'autres), contribue aussi fortement au changement de posture du conseiller, le nouveau profil permettant notamment le partage d'un même visuel (même écran) et d'un même espace numérique entre conseiller et demandeur d'emploi.

Les conseillers Pôle emploi n'ont pas tous le même profil, ils ont été recrutés à des périodes différentes et ont aussi reçu des formations très diverses. Comme le souligne l'un de nos interlocuteurs, « les personnes recrutées de 2005 à 2012 étaient vraiment formatées à la validation du projet ». Une autre insiste sur les risques liés à la diversité des profils :

« Les recrutements de conseillers se sont faits par vagues : la vague des profils commerciaux ; la vague des profils psycho (social, du travail mais pas pris en tant que tels) ; la vague conseiller en insertion sociale et professionnelle (avec cette fameuse formation de l'AFPA), et là le niveau est bas, on se retrouve avec des gens qui sont en reconversion, (c'est une certification) qui est quand même très axée outil et assez peu de travail sur la posture (au CNAM le niveau me semble plus haut). On a l'exemple d'une collègue qui a un BEP, oui avec un bon parcours professionnel mais cette certification AFPA leur donne un niveau bac+3 et ils rentrent ensuite chez Pôle emploi. Ces recrutements datent d'un an ou deux. Et c'est le gros des profils aujourd'hui, depuis que les gens ne passent plus de concours, puisque nous sommes une structure privée. Je pense que dans quelque temps ces personnes vont être en difficulté. » (Conseillère Pôle emploi).

Cette hétérogénéité de profils, associée à l'arrivée de la mise en œuvre du CEP dans les agences, a nécessité des sessions de formation auprès des agents pour les former à l'accompagnement particulier demandé dans le cadre du CEP. Ce qui ressort clairement des entretiens réalisés, c'est que ces formations se traduisent par l'homogénéité d'un discours que l'on retrouve tant au niveau des directions d'agence qu'à celui des conseillers ou des psychologues du travail : il s'agit de passer du rôle « d'expert » à celui de « facilitateur » qui doit conduire les demandeurs d'emploi vers l'autonomie. Comme le résume l'un des psychologues rencontrés : « Derrière l'objectif opérationnel "je cherche un travail", introduire un objectif pédagogique "je m'approprie les outils que mon conseiller me transmet et j'apprends à les utiliser". » Pour autant, la difficulté réside dans la différence entre la compréhension de la démarche CEP et le changement effectif de la pratique par le conseiller.

« J'ai été contente de savoir prescrire. Maintenant il ne faut plus que je parte de là. Prescrire n'est qu'un moyen. Il a fallu comprendre que ce qui change c'est la posture. Le but c'est de le [le demandeur d'emploi] rendre autonome, qu'il prenne conscience de ses atouts et de ses freins. Il ne doit plus attendre qu'on lui apporte une réponse toute faite. » (Conseillère Pôle emploi).

Certains conseillers ont conscience de l'écart à combler entre leur posture « routinière » et celle à acquérir ; pour d'autres conseillers, le chemin à parcourir va nécessiter plus de temps :

« Avec le suivi mensuel personnalisé on était dans cette culture de masse, dans du quantitatif, bon on avait des portefeuilles très remplis. Avec les personnes recrutées ensuite la marche a été moins haute. C'est mon sentiment. Donc les responsables d'équipe ont dû faire du sur-

*mesure avec les conseillers. C'est difficile de passer d'une posture de valideur à une posture de coach. » (Conseiller Pôle emploi).*

Le passage du champ de la prescription dans lequel le conseiller maîtrise le parcours du demandeur à celui d'une co-construction de projet peut être source de satisfaction pour le conseiller. L'un d'entre eux témoigne : « *il ne faut plus trouver des raisons de dire non, mais chercher comment dire oui (...) cheminer avec la personne dans le cadre d'une co-construction du projet, pour qu'elle s'imprègne de la démarche et puisse la reproduire à l'avenir* ». Dans le même temps, cette posture génère de l'inquiétude au regard de l'investissement que demande la démarche du CEP : « *Le CEP recentre le projet sur l'individu, mais il faut quand même éviter les situations où les personnes se retrouvent sans rien après avoir investi beaucoup de temps dans un projet. Être comme ça agent de confrontation au principe de la réalité, ce n'est pas évident (...) avant elle [le demandeur d'emploi] pouvait se dire : "c'est la personne de Pôle emploi qui a refusé, ou qui m'a dit de faire ça", bon elle pouvait reporter la faute sur quelqu'un et se dire, "bon, c'est scandaleux, c'est la France etc.", mais là, il y a un changement de posture vraiment, puisqu'il faut amener la personne à se rendre compte elle-même, c'est plus compliqué* ».

Si l'ensemble des conseillers s'accorde sur l'intérêt de donner l'occasion aux demandeurs d'emploi de se réapproprier leur projet professionnel, certains d'entre eux soulignent les limites de cette approche en lien avec le risque lié à l'introduction de plus en plus importante de la dématérialisation dans la relation au demandeur d'emploi. *Quid* du suivi pour les demandeurs d'emploi ne maîtrisant pas correctement la langue française ou l'informatique, ou bien encore résidant dans des zones blanches<sup>30</sup> ? Une autre inquiétude est liée à l'objectif de retour au travail et à son articulation avec le CEP. L'offre raisonnable d'emploi est perçue comme un risque chez certains conseillers qui s'interrogent sur la possibilité de voir un accompagnement au projet interrompu si une offre raisonnable d'emploi est proposée au demandeur d'emploi.

En conclusion, si le CEP a permis de formaliser un mode d'accompagnement du demandeur d'emploi, c'est davantage la distinction entre les différents modes d'accompagnement (suivi, guidé, renforcé ou global) qui a modifié les pratiques professionnelles.

#### **1.2.4. Cap emploi, une activité formalisée par le CEP**

Pour une partie des personnes interrogées au sein de ce réseau, le CEP est sans doute venu renforcer ou légitimer le cœur de métier des Cap emploi, à savoir l'accompagnement des personnes en reconversion professionnelle, mais sans introduire de changement dans les pratiques professionnelles en dehors de l'acquisition du vocabulaire CEP.

Avec l'arrivée du CEP, le réseau Cheops a développé dès 2015 une ingénierie de formation pour les Cap emploi visant à présenter les opérateurs et la démarche générale du CEP. Dans le même temps, les agences ont engagé une réflexion sur leur activité à partir de l'analyse du cahier des charges du CEP, pour aboutir généralement au constat d'un écart réduit entre les pratiques d'accompagnement attendues dans le cadre du CEP et celles en cours dans les Cap emploi. *In fine*, il n'y a pas eu de grande réorganisation avec l'introduction du CEP. C'est davantage le volet Sameth<sup>31</sup> qui a modifié ou modifiera l'organisation des agences Cap emploi<sup>32</sup>.

<sup>30</sup> Une zone blanche est une zone du territoire qui n'est pas desservie par un réseau de téléphonie ou d'internet. Il est fait référence ici aux zones où l'accès à internet est impossible, mais aussi par extension aux zones qualifiées de « grises », c'est-à-dire couvertes par un seul opérateur, ou de « zones d'ombre », couvertes par un service d'une qualité insuffisante.

<sup>31</sup> Le Sameth est un organisme spécialiste du maintien dans l'emploi des personnes handicapées.

<sup>32</sup> Lors de notre enquête de terrain seules quelques agences avaient déjà intégré le volet Sameth.

## Présentation des Cap emploi

### Qui ?

Le réseau national des Cap emploi est composé de 98 organismes de placement spécialisés (OPS) exerçant une mission de service public. Ils sont en charge de la préparation, de l'accompagnement, du suivi durable et du maintien dans l'emploi des personnes handicapées.

Leurs missions s'inscrivent au niveau national dans le cadre de la convention nationale pluriannuelle multipartite de mobilisation des personnes en situation de handicap 2017-2020, signée en novembre 2017, qui vise à fédérer les acteurs de l'insertion professionnelle et du maintien en emploi des travailleurs handicapés autour d'une stratégie nationale partagée. Les Cap emploi font partie intégrante du service public de l'emploi au même titre que Pôle emploi et les Missions locales. Depuis le 1er janvier 2015, ils sont membres du SPRO et du CREFOP (via l'instance régionale Cheops).

### Quelles missions ?

Dans le cadre d'une compétence départementale, au sein d'un réseau national, chaque Cap emploi assure une mission de service public en complément de l'action de Pôle emploi. L'objectif des Cap emploi est de favoriser l'embauche des personnes handicapées dans les entreprises, privées ou publiques. La convention multipartite 2017-2020 définit 5 grands objectifs :

- Faciliter la construction et la sécurisation des parcours d'accès à l'emploi et leur mise en œuvre,
- Renforcer l'accès à la formation professionnelle des personnes handicapées en mobilisant toutes les offres de la formation professionnelle,
- Amplifier l'action coordonnée en faveur du maintien en emploi pour tous (salariés, non-salariés et employeurs),
- Mobiliser les employeurs publics et privés,
- Optimiser les échanges d'informations, installer l'interconnexion des systèmes d'information.

Sur le volet « Entreprises », leurs services s'adressent aux entreprises privées et au secteur public et proposent aides et conseils pour le recrutement, l'intégration et le maintien dans l'emploi de collaborateurs handicapés. Le service, gratuit pour l'employeur, est financé par l'Agefiph, le FIPHFP et Pôle emploi. Sur le volet « Personnes handicapées », les services s'adressent aux personnes reconnues en situation de handicap (demandeurs d'emploi, salariés, agents publics, travailleurs indépendants).

Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2018, les missions des OPS ont été élargies au maintien dans l'emploi (Article 101 de la Loi n°2016-1088 du 8 août 2016). Ces Services d'Appui au Maintien dans l'Emploi des Travailleurs Handicapés (SAMETH) permettent aux employeurs, privés et publics, d'obtenir des aides de l'Agefiph pour le maintien dans l'emploi de travailleurs handicapés afin d'éviter le licenciement d'un salarié devenu inapte à son poste.

L'activité des conseillers dans les Cap emploi n'a pas été modifiée par l'introduction du CEP. Les paroles que nous avons recueillies convergent vers l'idée selon laquelle le CEP est venu formaliser une pratique professionnelle déjà structurée sur de l'accompagnement au projet professionnel, « *on faisait du CEP sans le savoir* ». Les trois niveaux du CEP se sont « naturellement » calqués sur les trois niveaux de suivi des Cap emploi : SPH (service à la personne handicapée) 1, 2 et 3 (le SPH4 ou appui à l'accès à l'emploi n'entre pas dans la démarche CEP). L'harmonisation des niveaux du CEP avec ceux du SPH n'est pas totale dans la mesure où l'accompagnement dans le cadre du niveau 3 du CEP s'arrête à l'entrée en formation du demandeur d'emploi alors que la prise en charge dans le cadre du SPH3 va jusqu'à la fin de la formation, car la personne en situation de handicap peut nécessiter un accompagnement tout au long de sa formation. Certains conseillers soulignent cependant que l'offre de services proposée dans le cadre du SPH1 ne correspond pas totalement au niveau 1 du CEP qui nécessite un apport d'information plus important que celui prévu dans l'offre traditionnelle de services. Par ailleurs, les craintes liées à l'obligation d'accueillir un autre public que celui spécifique des Cap emploi ont été rapidement balayées, comme nous l'a indiqué l'un de nos interlocuteurs : «  *finalement, aucune personne non "travailleur handicapé" n'est venue* ».

**SPH1 - Evaluation et diagnostic**

C'est un service d'entrée pour les personnes handicapées qui sont adressées ou qui s'adressent au Cap emploi pour bénéficier de son offre de services. Il constitue donc un sas d'entrée. Il est mobilisable en tant que service ponctuel (expertise) par un partenaire (Pôle emploi, Mission locale) au bénéfice d'une personne handicapée qu'il accompagne.

**SPH2 - Définition et / ou validation d'un projet professionnel**

Ce service est mobilisé à la demande de la personne et sur avis du conseiller Cap emploi lorsqu'il y a nécessité d'élaborer et / ou de valider un projet professionnel.

**SPH3 - Accès à la formation**

Ce service est mobilisé à la demande de la personne qui a un projet professionnel (ou de métier) identifié et défini et sur avis du conseiller Cap emploi.

**SPH4 - Appui à l'accès à l'emploi**

L'accompagnement d'un demandeur d'emploi reconnu travailleur handicapé s'inscrit dans des procédures qui relèvent soit d'une décision de la MDPH (Maison départementale des personnes handicapées), soit d'un accord avec Pôle emploi qui peut déléguer le suivi d'un de ses demandeurs d'emploi en situation de handicap. Cet accompagnement s'inscrit très souvent (mais pas exclusivement) dans un temps long qui doit permettre de traiter une problématique de reconversion professionnelle. De fait, l'activité habituelle d'un conseiller de Cap emploi est proche de celle attendue dans le cadre du CEP. Pour les Cap emploi, le CEP est sans doute venu renforcer ou légitimer leur cœur de métier, à savoir l'accompagnement des personnes en reconversion professionnelle. Comme le rappelle l'un de nos interlocuteurs, « *le public qui vient au Cap emploi y vient avec une clé d'entrée qui est celle du handicap. Pour rencontrer des spécialistes avec une expertise autour du handicap. Ce n'est pas le CEP, ni le CPF. Le CEP ça ne parle pas aux gens* ».

Dans leur activité d'accompagnement, les conseillers des Cap emploi utilisent en priorité les prestations financées dans le cadre du droit commun (Conseil régional, Pôle emploi, mobilisation du CPF, etc.). Dans certains cas les financements sont spécifiques et relèvent de demandes à l'Agefiph. Ainsi, l'accompagnement d'un demandeur d'emploi en situation de handicap peut nécessiter l'activation de plusieurs types de financement, soit sous forme exclusive soit sous forme de co-financement. Cette double inscription dans le droit commun et le droit spécifique demande au conseiller de maîtriser à la fois des outils de Pôle emploi (Emploi Store par ex.) et d'autres de l'Agefiph (la prestation spécifique d'orientation professionnelle par ex.) afin d'assurer l'accompagnement du public dont il a la charge.

S'il en ressort que le CEP semble n'introduire que peu de changement dans les pratiques professionnelles des conseillers (hors vocabulaire CEP et création d'ateliers spécifiques d'information sur le CPF), celui-ci entre parfois en contradiction avec les logiques de contrôle de leur activité et de leur performance. Les propos d'une responsable d'agence illustrent la façon dont est perçue l'introduction du CEP dans la plupart des Cap emploi enquêtés : « *Autant l'esprit du CEP est naturel dans nos équipes, autant les outils supports et la formalisation des niveaux de CEP sont vécus comme une contrainte* ». Notre interlocutrice souligne que le dossier de synthèse génère une contrainte forte. Ce dossier, en s'imposant à l'ensemble des opérateurs, est perçu comme facilitant la communication entre opérateurs via la synthèse dont dispose l'utilisateur, mais dans le même temps, la façon de structurer le document est perçue comme trop rigide (selon l'un des témoignages, « *la synthèse dénature les outils existants*<sup>33</sup> »).

<sup>33</sup> Les outils pour le Cap emploi sont « des tableaux de bord avec un suivi très simple » et « des rétrospectives à échéance trimestrielle sur lesquelles on donne les résultats ».

Parmi les Cap emploi assurant le volet Sameth (qui permet l'accompagnement du salarié en situation de handicap), le CEP apparaît comme une ressource car il apporte une réponse complémentaire à l'offre de services du salarié travailleur handicapé : s'il est indispensable d'obtenir l'accord salarié/employeur/médecin du travail dans le cadre d'un aménagement de poste, le CEP permet en revanche d'envisager une solution pour le salarié en situation de handicap sans que l'employeur n'intervienne. Le CEP permet ainsi de trouver une issue à certaines situations bloquées.

Au final, les principaux facteurs d'évolution dans l'organisation du travail sont les changements récurrents de la batterie d'outils, avec leurs répercussions sur le montage des dossiers administratifs pour mobiliser telle ou telle prestation, ainsi que la nécessité de s'approprier l'évolution des logiciels de Pôle emploi.

Dans le cadre de leur activité, les conseillers Cap emploi sont unanimes pour affirmer que le CEP a peu modifié leur posture professionnelle dans la mesure où la plupart des personnes qu'ils accompagnent ont besoin d'un CEP. Comme le pointe l'un de nos interlocuteurs, « *il n'y a pas eu d'effolement de notre part à ce moment-là, puisque ça faisait écho par rapport à ce qu'on faisait déjà* ». Le fait que l'ensemble des interlocuteurs (directions et conseillers) souligne le peu de changement introduit dans leur pratique par le CEP s'accompagne d'une absence d'interrogation sur la posture du conseiller, comme si elle allait de soi : « *on a toujours fait du CEP, c'est notre activité au quotidien (...)* Les Cap emploi ont pour vocation de faire du CEP ». Cette absence de ré-interrogation peut s'expliquer par la nature particulière que peut prendre l'accompagnement d'un demandeur d'emploi handicapé : si l'objectif est de favoriser au maximum l'autonomie de la personne, quelquefois le conseiller est dans une position où il est amené à *faire à la place* pour certaines situations (difficulté des personnes dans la maîtrise de la langue, manque de confiance...).

### 1.2.5. Missions locales : le CEP, une demi-réalité

Positionnées sur de l'accompagnement global, les Missions locales n'ont pas été initialement très proches des questions d'emploi à la fois pour des raisons « culturelles » et du fait de l'éloignement d'une partie des jeunes accompagnés de cette problématique. Au fil du temps, et notamment avec l'intégration dans le SPE et les orientations des subventions publiques qu'elles reçoivent, les Missions locales se sont rapprochées des questions liées à l'accès à l'emploi. Mais, compte tenu de leur public, elles se situent sur une dimension de transition de l'école à l'emploi et d'insertion professionnelle plus que d'évolution professionnelle comme l'entend le CEP. En ce qui concerne le CEP, celui-ci est « arrivé dans le paysage » à un moment particulier pour les Missions locales, à savoir l'année 2015, année de changement de leur système d'information (de Parcours 3 à I-Milo) qui a été la priorité absolue et un chantier très lourd pour ces structures. En 2016, avec la loi du 8 août relative au travail, à la modernisation du dialogue social et à la sécurisation des parcours professionnels, le droit à l'accompagnement des jeunes a été rénové et le PACEA (PArcours Contractualisé d'Accompagnement vers l'Emploi et l'Autonomie) est devenu le nouveau cadre contractuel de l'accompagnement des jeunes par les Missions locales, socle de leur financement par l'Etat. Le PACEA prévoit un diagnostic initial de la situation du jeune, diagnostic nécessaire à l'entrée dans le dispositif de la Garantie Jeune. Instituée par cette même loi, la Garantie Jeune associe accompagnement renforcé et versement d'une allocation. Dans ce paysage déjà très « occupé », sans moyens supplémentaires ni objectifs chiffrés à atteindre, et en partie inadapté aux jeunes les plus éloignés de l'emploi, le CEP peine à s'installer dans les Missions locales. Ce n'est d'ailleurs que tardivement que celui-ci est tracé dans leur système d'information, et le choix qui a été fait est une saisie en partie automatique calée sur les renseignements du PACEA.

## Présentation des Missions locales

### Qui ?

Initiées en 1982, ce sont aujourd'hui 445 Missions locales qui exercent une mission de service public de proximité auprès des jeunes de 16 à 25 ans. Les Missions locales ont un statut associatif et les présidents de leurs conseils d'administration sont toujours des élus des collectivités locales. Elles fédèrent au sein de leurs instances associatives les élus des collectivités territoriales, les services de l'État, Pôle emploi, les partenaires économiques et sociaux et le monde associatif. Le financement des Missions locales se répartit entre l'État, les communes et établissements publics de coopération intercommunale, les Régions et les Départements. Depuis 2005, les Missions locales sont mentionnées dans le Code du travail comme membres du service public de l'emploi. Près de 13 000 professionnels y travaillent pour ce qu'ils nomment un accompagnement global des jeunes qui a vocation à traiter l'ensemble des dimensions des difficultés d'insertion : emploi, formation, orientation, mobilité, logement, santé, accès à la culture et aux loisirs.

L'Union Nationale des Missions locales (UNML), association loi 1901 créée en 2003, a une double fonction : représenter le réseau national et être le syndicat d'employeurs de la branche des Missions locales, des permanences d'accueil, d'information et d'orientation (PAIO) et d'autres organismes d'insertion. Par ailleurs, une association régionale des Missions locales (ARML), présidée par un élu, également président de Mission locale, est constituée dans chaque région.

### Quelles missions ?

La mission générique des Missions locales est d'accompagner les jeunes de 16 à 25 ans dans leurs parcours d'insertion professionnelle et sociale. Les trois grands domaines d'intervention des Missions locales sont :

- Accompagner à la définition du projet professionnel, aider à l'accès à une formation professionnelle, à la recherche d'emploi et à l'intégration dans l'entreprise.
- Informer sur la santé et l'accès aux soins, aider à la recherche d'un hébergement et à l'accès à un logement autonome.
- favoriser l'accès aux droits, la participation citoyenne, l'accès aux activités culturelles, sportives et de loisirs.

C'est en lien avec leur premier domaine d'intervention que les Missions locales ont été désignées comme l'un des 5 opérateurs du CEP par la loi de 2014. Au-delà de ces éléments communs, chaque Mission locale est porteuse d'un mode d'organisation et d'une offre de services qui lui est propre, compte-tenu des orientations adoptées par son conseil d'administration et des spécificités de son territoire.

Au cours de nos entretiens, l'introduction du CEP dans les Missions locales a globalement été décrite comme venant se calquer sur la pratique habituelle du conseiller. Le modèle qui prime au sein des Missions locales, sans qu'il soit lié à une directive venue de l'association nationale, est celui de conseillers généralistes qui assurent les trois niveaux du CEP.

Si des personnels d'accueil sont présents dans les Missions locales, ils ne sont pas considérés comme prenant en charge **le niveau 1 du CEP**. Celui-ci est assuré par les conseillers dans le cadre d'un premier entretien souvent orienté vers l'inscription du jeune dans I-Milo et/ou d'un parcours spécifique à une Mission locale, comme le montre l'exemple ci-après d'un atelier d'orientation organisé par une Mission locale interrogée :

*« En fait une personne qui va vouloir une inscription à la Mission locale va avoir directement un rendez-vous avec un conseiller. Un premier entretien qui va être plutôt un entretien de présentation, de prise de contact et de connaissance et nous aussi on a notre propre logiciel qui est assez lourd donc c'est vrai que le premier rendez-vous va être beaucoup centré sur remplir I-Milo, parce que tant qu'on n'a pas rempli I-Milo on ne peut pas faire grand-chose. (...) Donc le premier accueil c'est essentiellement ça [remplir I-Milo], le deuxième rendez-vous c'est automatiquement ce que nous on appelle un atelier start-up. C'est moi qui les anime pour tout*

*le siège, j'ai une autre collègue qui va s'occuper des antennes. C'est un atelier qui va durer 1h30 où je leur propose de passer sur un logiciel qui s'appelle Inforizon. » (Conseillère Mission locale).*

**L'accompagnement dans le cadre du niveau 2** se fait très largement lors d'entretiens individuels même si beaucoup de Missions locales proposent des ateliers collectifs thématiques (recherche et consultation d'offres, rédaction de CV et lettre de motivation, atelier alternance, CPF/ CPA...).

Pour autant, il faut bien garder à l'esprit qu'une part importante des Missions locales rencontrées disent ne pas « réellement » mettre en œuvre le CEP. Différentes raisons sont convoquées : manque de moyens, difficultés à concilier la mise en œuvre du CEP avec d'autres dispositifs prioritaires tels que le PACEA, inadaptation de la démarche du CEP vis-à-vis du public jeune. En effet, comme le soulignent les conseillers, la distinction entre chacun des niveaux de CEP n'est pas toujours facile à poser avec les jeunes accompagnés. Par ailleurs, selon eux, le temps long requis par la démarche CEP afin d'établir une réflexion sur le projet et de sécuriser le parcours n'est pas évident à installer avec le public jeune, dont la demande s'inscrit le plus souvent dans l'urgence. Pour les mêmes raisons, la co-rédaction de la synthèse est peu réalisée en pratique. Ce document qui doit être délivré en fin de CEP paraît peu approprié pour le public jeune. En définitive, lorsque le CEP est envisagé comme une démarche globale d'accompagnement à l'autonomie, il renvoie pour nos interlocuteurs à « *l'ADN des Missions locales* » et donc à ce qu'ils faisaient déjà auparavant. S'il n'y a pas de réelle spécialisation entre conseillers autour des trois niveaux du CEP au sein des Missions locales, certains conseillers sont néanmoins positionnés comme référents pour leurs collègues, ils assurent une veille et suivent des formations qu'ils vont ensuite relayer auprès de leur structure.

**Concernant le niveau 3**, les conseillers des Missions locales précisent souvent qu'en tant qu'opérateur non financeur de formation, ils sont assez vite limités quand le projet du jeune passe par l'accès à la formation. De façon assez partagée, les professionnels des Missions locales indiquent, comme le fait cet interlocuteur, que :

*« Le CEP pour nous c'est qu'une affaire de structuration et de nouvelles exigences (faire un diagnostic, utiliser un certain nombre d'outils, de livrables, saisir dans le système d'information), mais ce ne sont que des outils pas des fonctions nouvelles. Donc dans notre pratique aujourd'hui on fait du CEP, je ne m'engage pas à dire qu'on fait tout ce qu'il faudrait, mais ça a assez peu d'impact au niveau du public. Si au niveau 3 ça permet d'ouvrir l'univers des possibles, dans le concret les jeunes n'ont pas de droits CPF, et on va finalement se retourner vers nos partenaires habituels qui sont le Fongecif et le FAF.TT pour nos jeunes, mais souvent ils n'ont pas assez travaillé pour être éligibles et donc on retombe dans nos circuits habituels. » (Un responsable de Mission locale).*

Au-delà de ce constat d'un faible impact sur leur activité réelle d'accompagnement des jeunes, c'est un sentiment de frustration parfois fort qui ressort de notre enquête de terrain. En effet, l'absence d'accompagnement, de moyens, pour une démarche vantée par ailleurs par les pouvoirs publics et leur gouvernance alimente ce sentiment. Au regard de la faiblesse des formations accessibles aux conseillers des Missions locales, les propos de certains vont jusqu'à pointer une « *rupture d'égalité entre les jeunes qui n'auront pas accès au même service* ». Une responsable de Mission locale souligne : « *On ne nous permet pas d'actualiser nos connaissances, nos outils pour faire notre métier* ». Plusieurs Missions locales indiquent avoir dû faire elles-mêmes le travail de positionnement de leur offre de services au sein des niveaux du CEP. Ceci a pu être assez déstabilisant, notamment dans le cas où les professionnels voyaient une grande différence entre ce qu'ils avaient placé sous l'égide de « tel niveau » et ce qu'on pouvait ensuite leur demander en termes d'objectifs comme ceux liés au retour à l'emploi.

Pour une partie des professionnels interrogés, la question se pose également de pouvoir continuer à accompagner les jeunes qui ne sont pas du tout dans une problématique d'emploi. Pour certaines Missions locales ces jeunes représentent 50 % de leur public, et pour ceux-ci « *il faut du temps et les objectifs sont autres : accès au logement, mineurs non accompagnés... C'est la réalité de notre*

*activité* » (Responsable de Mission locale). Une responsable de Mission locale résume ainsi les choses : « [Le CEP] *n'a rien changé au niveau du travail d'un conseiller et de ce qu'il peut apporter à un jeune.* »

Les Missions locales, structures associatives organisées en réseau, apparaissent comme l'opérateur ayant eu le plus de difficultés à intégrer le CEP dans l'activité de ses conseillers. L'enquête de terrain a permis d'aller à la rencontre de structures qui se révèlent plutôt insécures en termes de financement et dont le sentiment de précarité se ressent à la fois au niveau des responsables et des conseillers.

L'installation du CEP au cœur de l'activité des conseillers des cinq opérateurs chargés de son déploiement n'est pas une réalité pour tous. Selon les opérateurs, plus encore que selon les territoires, le degré de transformation de leur cadre de travail, de l'organisation du travail dans laquelle ils déploient leur activité de conseil est très variable. La grande majorité de nos interlocuteurs, conseillers ou responsables de structure, se rejoignent sur un effet de formalisation lié au vocabulaire du CEP et sur une certaine institutionnalisation des pratiques d'accompagnement antérieures en lien avec le cahier des charges commun du CEP. Cet effet de formalisation n'est pas minimisé par les professionnels qui se trouvent en relation directe avec les usagers, sans pour autant que ces derniers ne soient largement informés de ce qu'est la démarche du CEP.

Selon le cas de figure dans lequel se trouve l'opérateur, cette formalisation s'inscrit dans une conception du CEP où il est associé à une réelle évolution de l'offre de services et de l'organisation du travail, et à un investissement fort dans l'accompagnement au changement. Pour les autres, cette formalisation est vécue comme une contrainte, voire un carcan qui nuit à leur activité. On se situe ici dans une conception du CEP comme instrument supplémentaire qui *a minima* ne change pas leur activité et au pire n'est en rien adapté à leur public.

Nous allons voir que cette gradation dans l'appropriation du CEP se retrouve au niveau des ressources et appuis au développement des professionnalités dont bénéficient les conseillers pour s'en emparer.

## 2. Les appuis aux conseillers pour la mise en œuvre de la démarche CEP

Il s'agit ici de rendre compte de ce qui a été mis en place depuis 2015 par les opérateurs du CEP pour faciliter l'appropriation et la mise en œuvre de la démarche CEP au sein de leurs structures locales respectives. Le propos se limitera dans cette partie aux actions développées en interne par chaque opérateur. Celles-ci ont été recensées principalement – mais pas exclusivement – au niveau des six territoires étudiés. L'exposé s'appuiera en effet sur les entretiens réalisés auprès des opérateurs dans la trentaine de structures locales étudiées, mais aussi sur les entretiens menés en début d'enquête avec le niveau national des opérateurs. C'est dire qu'il s'agira de rendre compte de la parole d'interlocuteurs occupant des positions très différentes : responsables nationaux ou leurs représentants, responsables de structures locales, encadrants de niveau intermédiaire et conseillers.

### 2.1. Les appuis à l'appropriation de la démarche CEP

La communication interne, la formation formelle et l'élaboration de supports méthodologiques ont constitué un premier volet de l'appui apporté par les opérateurs à leurs structures locales pour les aider à s'approprier la nouvelle démarche CEP.

Tous les opérateurs ont mobilisé au moins une de ces trois dimensions au profit de leurs conseillers ou de certains d'entre eux. Il faut ici distinguer les opérateurs structurés de manière centralisée avec une direction nationale (l'Apec, Pôle emploi et le FAF.TT), des opérateurs « décentralisés » organisés en réseaux et animés chacun par une « tête de réseau » (le FPSPP pour les Fongecif, Cheops pour les Cap emploi et l'UNML pour les Missions locales).

#### 2.1.1. L'information sur le CEP

Les premiers ont considéré qu'il leur appartenait d'organiser la diffusion de l'information sur le CEP. C'est notamment le cas de l'Apec dont la direction nationale a mobilisé les leviers de sa communication interne de manière méthodique dès la fin de l'année 2014, de telle sorte que les responsables régionaux et tous les collaborateurs ont rapidement reçu une information relativement complète.

En revanche, chez les opérateurs décentralisés, c'est chaque structure locale qui a choisi de communiquer ou pas auprès de ses conseillers sur le CEP. Dans l'ensemble, les Fongecif se sont ouvertement emparés du sujet, faisant du CEP un levier pour poursuivre et consolider la professionnalisation déjà engagée dans les métiers du conseil. Mais il en a été autrement dans les Missions locales et les Cap emploi rencontrés dans les six territoires étudiés. Certaines directions y ont délibérément omis de mettre la focale sur le CEP, préférant dire à leurs conseillers que cela ne changerait rien ou presque à leur manière de travailler. Les autres directions se sont contentées d'un simple point information en réunion d'équipe. La raison avancée pour expliquer cette discrétion réside dans la crainte de déstabiliser des conseillers déjà surchargés (lourdeur du travail de saisie informatique dans les Missions locales, complexité des dossiers à constituer à Cap emploi). Il faut rappeler à cet égard que les Cap emploi ont des objectifs chiffrés à réaliser dans le cadre de leurs conventions. Pour expliquer leur attitude, ils ont argumenté qu'ils mettaient déjà en œuvre la démarche CEP. Concernant les Missions locales, cette position s'est trouvée confortée par un travail d'analyse réalisé par l'UNML. Celui-ci a consisté à comparer les compétences du conseiller technique listées dans la convention collective des Missions locales avec les exigences du cahier des charges du CEP. Une responsable de Mission locale rencontrée en a retenu la conclusion, rassurante à ses yeux, que les compétences du référentiel étaient très proches des attendus du cahier des charges.

### 2.1.2. La formation formelle

Quant à la formation formelle, là où elle a eu lieu, elle a dans un premier temps été centrée sur la présentation des textes (loi, cahier des charges du CEP) et sur l'explicitation de l'esprit de la démarche plus que sur son opérationnalisation. Des programmes de formation d'un ou deux jours ont été élaborés au niveau national à destination des conseillers concernés. Le cabinet André Chauvet Conseil, positionné sur le créneau de « l'ingénierie d'avenir » et spécialisé dans l'accompagnement au changement, a souvent été mentionné par nos interlocuteurs pour ses interventions sur la posture du conseiller CEP dans le cadre de formations ou de séminaires de travail, notamment dans la région « territorialisée ». Le FPSPP a proposé au moins une formation sur le CEP aux Fongecif, Uniformation l'a fait en tant qu'OPCA pour les Missions locales et Cheops pour les Cap emploi. Toutefois, il semble que chez certains opérateurs ces modules de formation n'aient concerné durant les années 2015 et 2016 qu'une proportion relativement modeste des conseillers potentiellement concernés.

Sans vouloir établir un palmarès de l'investissement des opérateurs dans la formation formelle d'appropriation du CEP dans les années 2015 et 2016, il faut simplement indiquer que les conseillers rencontrés en parlent différemment. Ceux de l'Apec, des Fongecif et du FAF.TT sont prompts à dire qu'ils sont très bien dotés en ressources formatives d'une manière générale, et que le CEP n'a pas fait exception. A titre d'exemple, la direction générale de l'Apec a précisé que tous ses consultants mobilité ont reçu en 2014 ou 2015 une formation de premier niveau sur « culture professionnelle et financement de la formation », dispensée par un formateur interne. De son côté, Pôle emploi a conçu une formation CEP interne de 2 ou 3 jours. Aux dires des conseillers rencontrés, elle a été suivie en 2015 par les conseillers chargés d'un portefeuille d'accompagnement « renforcé »<sup>34</sup> qui étaient prioritaires. Un autre témoignage donne à penser que les conseillers pratiquant l'accompagnement « global » ont eux aussi bénéficié de cette formation<sup>35</sup>. C'est dire que les autres conseillers, ceux qui assuraient les modalités « suivi » et « accompagnement guidé », n'étaient pas prioritaires et que vraisemblablement nombre d'entre eux n'ont pas pu suivre cette formation. Toutefois, dans cette période ou peu de temps auparavant, tous les conseillers de Pôle emploi ont reçu une formation approfondie à l'OTLV, utile aussi pour la démarche CEP. Quant aux conseillers des Missions locales et des Cap emploi étudiés, quelques-uns seulement ont pu profiter des formations proposées. Dans l'enquête au niveau des territoires, les réponses sur ce point varient d'une structure locale à l'autre. Certains Cap emploi ont envoyé des conseillers en formation CEP, d'autres non. Quant aux Missions locales, à l'exception d'une structure sur six où personne n'est parti en formation CEP, deux ou trois salariés par structure ont bénéficié de cette formation conçue au niveau national, mais organisée au niveau régional par le réseau des ARML. Celle-ci semble avoir duré de 2 à 5 jours selon les témoignages collectés. La personne référente sur la formation – ou sur l'orientation selon la Mission locale concernée – a été désignée au premier chef pour bénéficier de cette formation ; dans un cas sur six elle a été la seule de sa structure à y aller. Il faut rappeler que mi-2015, la formation au logiciel du nouveau système informatique I-Milo qui se mettait en place a présenté un caractère prioritaire.

Au-delà de cette présentation assez générale de la philosophie du CEP, il a été nécessaire de s'attaquer sans tarder à la question de l'ingénierie de formation, et notamment à sa dimension financière, là où cette dernière n'était pas maîtrisée. C'était le cas à l'Apec qui auparavant ne travaillait pas sur la question de la formation. Le choix a été fait de donner une formation approfondie en la matière à un petit groupe de consultants volontaires pour en faire des personnes ressources pour leurs collègues. Formés fin 2014 par des prestataires externes spécialisés, ils avaient vocation à répondre aux

<sup>34</sup> A Pôle emploi, le CEP concerne en principe les demandeurs d'emploi qui bénéficient d'un accompagnement guidé ou renforcé, la modalité « renforcé » correspondant à l'accompagnement le plus intensif. *A priori*, le simple « suivi » par un conseiller constitue une troisième modalité qui ne rentre pas dans le cadre du CEP, même si des perceptions différentes peuvent s'exprimer, car la personne est supposée autonome. Il existe par ailleurs un accompagnement « global », qui est une formule différente, impliquant la mobilisation en parallèle de travailleurs sociaux hors Pôle emploi.

<sup>35</sup> Il s'agit d'une psychologue du travail de Pôle emploi qui était auparavant conseillère en accompagnement « global ». Lors de l'ouverture de postes de psychologues du travail fin 2016, elle a candidaté et bénéficié d'une mobilité interne.

sollicitations de leurs collègues tout en restant eux-mêmes consultants mobilité pour une partie de leur temps. (cf. ci-après le paragraphe sur les personnes ressources). De même, fin 2015 et début 2016, des chargés de mission de Cap emploi ont été formés par l'AFPA au niveau 3 du CEP et à l'ingénierie de formation sur un financement exceptionnel de l'Agefiph et du FIPHFP (Fonds pour l'insertion des personnes handicapées dans la fonction publique).

Par la suite, les années 2017 et 2018 ont également vu la mise en place de formations. Dans quelques cas, une structure locale a organisé en interne une formation d'appropriation du CEP pour que tous ses conseillers en bénéficient, parfois en faisant appel à un organisme de formation qui l'avait préalablement dispensée dans un cadre national. Mais souvent ces formations plus tardives ont concerné des thématiques spécifiques ou des informations à caractère technique, certes utiles pour la mise en œuvre du CEP mais aussi pour l'ensemble de l'activité. En voici deux exemples : une formation sur un logiciel utilisé dans l'approche compétences et une formation sur la maîtrise des données socio-économiques réalisée dans les locaux d'un Fongecif pour bénéficier à l'ensemble des conseillers de la structure. Par ailleurs, des conseillers ont mentionné leur participation à des formations organisées au niveau régional par leur Carif-Oref, et aussi mais plus rarement à des formations dispensées par l'AFPA.

### 2.1.3. L'élaboration de supports méthodologiques

Les opérateurs locaux ont assez rapidement pu s'appuyer sur le travail collectif réalisé au niveau national, et en particulier sur le guide « Repères du conseil en évolution professionnelle », adopté par le CNEFOP<sup>36</sup> en novembre 2015 et mis à jour en mars 2017. Celui-ci vise en effet à donner des points de repère utiles à l'ensemble des acteurs impliqués dans la mise en œuvre du CEP.

Plusieurs opérateurs ont souhaité aller au-delà et créer pour leur propre compte des supports directement utiles à leurs conseillers CEP. Les opérateurs structurés de manière centralisée l'ont fait en interne au niveau national, souvent en associant à la réflexion des représentants du niveau régional. Ainsi, Pôle emploi a écrit le « guide méthodologique de l'orientation » (GMO), il a défini huit compétences pour s'orienter et a créé divers outils pour les conseillers.

Il est intéressant de constater que les opérateurs décentralisés ont eux aussi pu porter cette ambition et qu'ils se sont organisés dans le cadre de leurs réseaux.

- Cheops a réuni et animé un groupe de travail national auquel ont participé des directeurs de Cap emploi. Ce groupe a élaboré un guide pratique à l'attention des conseillers des Cap emploi. Intitulé « kit CEP », celui-ci est hébergé sur le site de Cap emploi. Le travail ne doit pas s'arrêter là, puisqu'il est prévu qu'un groupe de travail national aborde ensuite la question de l'outillage, avec l'objectif de développer des outils numériques et d'en faciliter l'accès.
- De leur côté, les Fongecif ont travaillé avec le FPSPP dans une démarche qui se voulait « bottom-up », associant des praticiens de terrain. La « cellule d'ingénierie » ainsi réunie au niveau national a travaillé à l'attention des professionnels en produisant d'abord un document intitulé « Guide repères : accompagner les transitions professionnelles », puis une boîte à outils « la cartographie de l'offre de services CEP ». Elle a ainsi formalisé un « panier de services » identifiant 3 niveaux de CEP, déclinés en 11 services et 24 prestations. Le « profilage » y est récusé, avec une insistance sur la personnalisation du service. Parallèlement, une réflexion a été lancée en direction des usagers ; celle-ci a abouti à la création du site « moncepmonFongecif.fr » qui présente l'offre de services déclinée en trois niveaux : « je m'informe, je me décide, je me lance ».
- La démarche du réseau des Missions locales a été différente. Son hypothèse de départ était que le CEP ne venait pas remettre en question l'accompagnement tel qu'il était déjà réalisé en Mission locale, mais plutôt le légitimer et potentiellement le renforcer grâce au décloisonnement des acteurs d'un même territoire. Se questionnant sur la professionnalité des conseillers, son approche a consisté à partir du référentiel de compétences du conseiller technique, tel qu'il figure dans la convention collective des Missions locales. L'UNML a entrepris de comparer ces compétences,

<sup>36</sup> Conseil national de l'emploi, de la formation et de l'orientation professionnelles.

finement définies, d'une part avec les compétences développées à travers le titre de conseiller en insertion professionnelle (CIP) de l'AFPA, et d'autre part avec les exigences du cahier des charges du CEP. Pour conclure *in fine* que le titre de CIP reste bien en-deçà des compétences attendues du conseiller technique de Mission locale, mais qu'en revanche ces dernières correspondent assez précisément aux préconisations du cahier des charges du CEP. Un constat qui n'invitait pas à investir lourdement dans des actions d'adaptation des professionnalités...

Qu'ils aient ou non eu accès à tel ou tel des supports d'appropriation de la démarche CEP présentés ci-dessus, la plupart des conseillers ont pu s'appuyer sur des ressources mises à leur disposition dans le cadre de leur environnement de travail habituel, généralement à partir de 2017.

## 2.2. Les appuis destinés à professionnaliser l'exercice du conseil en évolution professionnelle

Il s'agit ici de décrire des ressources destinées à soutenir le conseiller CEP dans l'exercice de son activité et accessibles dans le cadre de son environnement de travail habituel. De tels appuis sont potentiellement diversifiés : actions directement dédiées à l'adaptation de la professionnalité, mise à disposition de personnes ressources, moments d'échanges sur la pratique professionnelle ou encore plateformes numériques réunissant des communautés virtuelles. La combinaison de ressources complémentaires est susceptible de démultiplier leur efficacité. Le cadre de l'analyse est ici celui de la structure locale d'appartenance. Il faut d'emblée souligner que différentes structures locales d'un même opérateur peuvent adopter des modalités différentes d'appui à la professionnalisation au sein de leur équipe. C'est particulièrement vrai pour les opérateurs décentralisés, mais cela a aussi été observé dans une certaine mesure chez les opérateurs dotés d'une direction nationale.

### 2.2.1. Des échanges en interne sur la pratique professionnelle

Les échanges en interne sur la pratique professionnelle sont, et de très loin, la ressource la plus fréquemment évoquée par les conseillers CEP rencontrés. Ils font la part belle aux échanges informels quotidiens, que ce soit avec un collègue conseiller comme eux ou avec une personne ressource compétente sur le sujet à traiter. Quel que soit l'opérateur, tous y recourent lorsqu'ils souhaitent partager une interrogation, une difficulté rencontrée lors de la relation de conseil. Pour dépasser le caractère interpersonnel de ces relations et créer une synergie dans l'équipe, les structures locales visitées organisent pour la plupart des moments d'échanges plus formalisés au sein de l'équipe. Il peut s'agir de rechercher collectivement une solution face au problème particulier d'un bénéficiaire ou encore de mettre en débat la posture professionnelle à adopter dans une situation délicate. Deux modalités ont été observées. La première consiste à programmer pour cela des rendez-vous spécifiques, la seconde à intégrer ces échanges dans les réunions d'équipe, dont ils constituent alors une sous-partie clairement identifiée. Sous l'intitulé de séances d'analyse des pratiques ou d'échanges de pratiques selon les cas, quelques-unes des structures étudiées proposent de telles rencontres avec une périodicité plus ou moins régulière, animées par un intervenant extérieur ou à Pôle emploi par le psychologue du travail. Fondées sur le volontariat, réunissant entre cinq et huit personnes en général, ces séances sont appréciées, mais aux yeux de certains elles sont difficilement compatibles avec la charge de travail. Un Cap emploi en avait instauré il y a quelques années, avant de les supprimer faute d'un nombre minimal de participants disponibles ; sa direction envisage à présent de tenter une réintroduction car c'est une perspective stimulante pour les conseillers, même si au moment d'y aller une partie d'entre eux sont amenés à y renoncer. À Pôle emploi, au sein de plusieurs des agences visitées, l'arrivée du psychologue du travail a créé une impulsion et des séances d'échanges de pratiques sont désormais régulièrement organisées ou en voie de l'être. Dans l'une des trois régions étudiées, le Fongecif consacre presque chaque semaine deux heures à une réunion d'échanges de pratiques, parallèlement en présentiel sur son site principal et en visioconférence entre antennes pour travailler en petits groupes. Voici un extrait d'un entretien avec une psychologue du travail de Pôle emploi :

*« Depuis octobre 2017, il y a eu quatre séances en groupe d'échanges de pratiques, de 13h30 à 16h. C'est une demande des collègues et le projet est de mensualiser ces séances. 8 à 10 collègues volontaires, pas toujours les mêmes, viennent travailler ensemble sur des situations qui ont posé problème. Il s'agit de trouver des solutions dans l'échange entre collègues. Au début, chacun apporte une situation et après le tour de table, les participants votent pour retenir deux ou trois cas qui font écho à leurs préoccupations et qui seront traités dans la séance. J'interviens pour animer et pour les amener à se questionner sur la manière de poser les questions, sur la mise en place de l'alliance de travail avec le demandeur d'emploi. On travaille aussi sur le versant technique, sur l'utilisation des logiciels, sur « comment tu fais ? », etc. Cela permet de développer la cohésion, l'écoute et favorise la montée en compétences. Cela existait dans certaines agences avant l'arrivée des psychologues dans les agences de proximité, mais pas partout. »*

Parmi la trentaine de structures locales visitées, seule une minorité organise de telles séances spécifiquement dédiées aux échanges de pratiques. Pour autant, dans la plupart des cas, des moments sont réservés aux échanges en équipe selon une périodicité établie. Le plus souvent, c'est dans le cadre de la réunion d'équipe, hebdomadaire ou mensuelle selon les structures locales, qu'un créneau horaire est réservé à ce type d'échanges. C'est le cas pour les équipes de l'Apec<sup>37</sup>. Dans les Missions locales étudiées, il n'y a pas de temps formellement dédié aux échanges de pratiques, mais l'une d'elles a précisé que la réunion hebdomadaire de sa commission orientation permettait aux conseillers d'échanger entre eux. Ces moments d'échanges sont généralement appréciés par les conseillers rencontrés. Ils le sont tout particulièrement lorsqu'ils permettent de sortir d'un relatif isolement. Ainsi, la conseillère en évolution professionnelle du FAF.TT, seule à occuper ce poste dans la région « territorialisée », est très attachée à la réunion mensuelle organisée pour elle et ses homologues au niveau de son inter-région. Mais ces réunions ne font pas l'unanimité. Leur caractère chronophage a été souligné par quelques conseillers qui estiment que leur charge de travail est telle qu'il est difficile d'y participer sereinement.

Sur ce registre du débat entre pairs et de la recherche collective de solutions à des problèmes particuliers, il faut mentionner aussi l'existence de plateformes numériques d'échanges entre professionnels. Elles sont accessibles depuis le poste de travail et sont supposées apporter le même type de service que les échanges internes à la structure, tout en élargissant potentiellement le spectre des sujets abordés. A la question de leur participation éventuelle à la ComCEP<sup>38</sup>, réseau d'échanges inter-opérateurs dédié au CEP, la quasi-totalité des conseillers interrogés a répondu par la négative. Nombre d'entre eux ne connaissaient même pas l'existence de cette plateforme digitale. Mais à cette occasion plusieurs conseillers de Pôle emploi et de l'Apec ont mentionné l'existence d'un réseau interne à leur opérateur (intitulés respectivement POLE et BLUEKIWI), en ajoutant souvent que le temps leur manque pour s'y connecter et pour profiter réellement des échanges.

<sup>37</sup> Il a aussi été signalé que l'Apec propose au niveau national un programme annuel de trois ou quatre séances d'échanges de pratiques, à chaque fois autour d'un thème prédéterminé. Les conseillers intéressés peuvent s'y inscrire. Toutefois, cela ne rentre pas dans le cadre des ressources disponibles au sein de la structure locale.

<sup>38</sup> La ComCEP est une communauté de métier digitale qui contribue à la professionnalisation des conseillers en évolution professionnelle. Forum d'échanges professionnels exclusivement réservé aux professionnels délivrant du conseil en évolution professionnelle, la ComCEP permet la mutualisation des connaissances, les échanges de pratiques. Elle offre la possibilité de résoudre, à plusieurs, des situations délicates. Impulsée en mars 2015 par la DGEFP en lien avec les Régions, la ComCEP est portée par Centre Inffo, l'UODC (Université ouverte des compétences) et le réseau des Carif-Oref. Elle est cofinancée par les représentants des cinq opérateurs nationaux du CEP et ouverte aux conseillers CEP de toutes les régions depuis octobre 2016. ([www.uodc.fr/forums/comcep](http://www.uodc.fr/forums/comcep)).

### 2.2.2. Des personnes ressources

Il faut revenir ici sur l'importance de la présence de personnes ressources au sein de la structure locale, tout particulièrement en période de changement. Celles-ci peuvent constituer un maillon essentiel de l'adaptation de la professionnalité. Dans certaines configurations comme celle concernant l'Apec présentée ci-dessous, la personne ressource, parce qu'elle répond en direct aux interrogations des conseillers, leur épargne d'avoir à recourir à une plateforme numérique, avec les contraintes et les délais que cela comporte, pour disposer d'une expertise.

Toutes les structures locales étudiées disposent de compétences diverses et complémentaires en leur sein, permettant des échanges à même de résoudre un certain nombre de problèmes. Par exemple dans une Mission locale visitée, une responsable de secteur est en même temps référente SPRO/CEP ; de ce fait, elle est à même de diffuser des informations et d'apporter des réponses aux conseillers sur un certain nombre de sujets. C'est aussi le cas plus généralement des responsables d'équipe et des référents spécialisés sur des thématiques qui sont des personnes ressources pour leurs collègues. L'ambassadeur du numérique ou le référent métier des agences Pôle emploi en sont des exemples-types, mais ces fonctions sont antérieures au CEP et dépassent le cadre de son déploiement. Pour autant, les responsables d'équipe des agences Pôle emploi étudiées ont pu voir leur mission de soutien aux conseillers de leur équipe renforcée dans le cadre du CEP. Des situations où le responsable d'équipe a assisté en observateur à un entretien réalisé par un conseiller ont été relatées et ces responsables réalisent en principe périodiquement, tous les deux ou trois mois, un « entretien de suivi d'activité » avec chaque conseiller CEP.

Avec le CEP, certaines structures ont eu à franchir un « gap » particulier justifiant aux yeux de leur opérateur la mise en place d'un appui plus spécifique. En effet, cela a été dit, certains opérateurs ont dû élargir leur champ d'intervention à des activités nouvelles. L'Apec, qui se trouvait dans cette situation sur les questions de formation, a fait le choix de former un certain nombre de ses consultants sur l'ingénierie de formation, y compris sur le volet financier, pour en faire des personnes ressources, les « consultants mission formation ». Le projet de la direction nationale ne consistait pas à spécialiser un sous-groupe de consultants travaillant exclusivement sur le niveau 3, mais à organiser l'accompagnement des consultants généralistes pour qu'ils se professionnalisent progressivement sur le niveau 3 du CEP. Les volontaires retenus pour cette fonction avaient le plus souvent un passé professionnel qui les prédisposait à approfondir cette thématique de la formation. Et après leur formation, ils ont été soutenus. Un petit réseau interne qui leur est réservé a été créé pour leur permettre de communiquer entre eux et de trouver des réponses sur les questions d'ingénierie financière, avec l'appui au niveau national de la chargée de mission CEP, de l'équipe « support métier » et du service juridique de l'Apec. Ces personnes ressources ont été affectées sur tout le territoire, de sorte à être accessibles pour tout consultant. Au nombre d'une vingtaine au départ, ces « ambassadeurs de la formation », dont le nombre a augmenté au fil du temps, étaient une soixantaine mi-2017 et, aux dires de l'un d'eux, environ quatre-vingts mi-2018.

L'autre opérateur qui a fait le choix d'épauler ses équipes en y intégrant de nouvelles personnes ressources est Pôle emploi. Cette nouvelle personne ressource, c'est un(e) psychologue du travail. « *C'est pour la mise en œuvre du CEP que chaque agence Pôle emploi s'est vu attribuer un poste de psychologue du travail* <sup>39</sup> ». Auparavant regroupés dans des unités spécialisées et chargés de tâches spécifiques, les psychologues du travail déjà en poste, qui pour la plupart avaient travaillé antérieurement à l'AFPA, ont ainsi été répartis dans les agences locales. Et Pôle emploi a complété leur effectif par des recrutements, en interne et en externe, afin d'en affecter un dans chaque agence<sup>40</sup>. Dans les agences étudiées lors de l'enquête, leur arrivée s'est concrétisée en 2017, au moment du déploiement effectif du CEP. Les missions du psychologue du travail ne se limitent pas au rôle de

<sup>39</sup> Extrait de l'entretien avec une psychologue du travail.

<sup>40</sup> Les recrutements se sont poursuivis en 2018 et l'objectif annoncé est de parvenir à un total de 2000 psychologues du travail au niveau national.

personne ressource pour les conseillers de l'agence, mais c'est une dimension importante de son activité, susceptible de créer une vraie dynamique à travers l'animation du collectif de travail.

Il y a là un enjeu important, car l'injonction faite aux opérateurs d'adopter la démarche CEP et les formations accompagnant cette nouvelle politique dans les agences Pôle emploi (OTLV pour tous et CEP pour une partie des conseillers) n'ont généralement pas suffi à entraîner l'ensemble du collectif de travail dans la nouvelle posture attendue. Comme en a témoigné un responsable d'équipe de l'une des agences visitées : *« Au début du CEP, on a dit « on le faisait déjà ». C'était vrai pour beaucoup, mais une minorité – surtout parmi les plus anciens – a eu du mal à s'y mettre »*. Deux années après le démarrage officiel du CEP, 2015 et 2016, les conseillers présentaient encore une diversité de pratiques professionnelles. Cette hétérogénéité était avant tout culturelle, renvoyant tout à la fois à leur formation, à leur passé professionnel (notamment ANPE versus ASSEDIC), à leur ancienneté et aux modes de travail en vigueur lors de leur recrutement. D'ailleurs, l'annonce de l'arrivée d'un psychologue du travail au sein de l'équipe n'a pas été bien reçue par tous, comme en a témoigné un responsable d'équipe : *« La psychologue du travail apporte un appui précieux, pour la mise en œuvre du CEP et au-delà. L'annonce de son arrivée a été mal vécue par certains au départ (il y avait des représentations négatives), mais maintenant elle est très appréciée par tous et elle contribue grandement à la montée en compétences de chacun. »*

### 2.2.3. Des actions directement dédiées à l'évolution de la professionnalité

Malgré l'abandon du suivi mensuel personnalisé à Pôle emploi depuis 2012 et l'introduction de modalités différenciées de suivi et d'accompagnement, la logique de la prescription, si elle avait reculé, n'avait pas disparu. Certaines des agences visitées ont même fait le constat que, concernant le CEP, il ne s'était pas passé grand-chose en 2015 et 2016. Dans ce contexte, parallèlement à l'affectation du psychologue du travail, la direction nationale de Pôle emploi a décidé d'organiser dans chaque agence un accompagnement spécifique destiné à améliorer et à généraliser la mise en œuvre du CEP. Celui-ci s'est déroulé à partir du mois de septembre 2017 dans les six agences étudiées. C'est à travers ce prisme que sera présentée ici la fonction de personne ressource du psychologue du travail, qui prend tout son sens dans le cadre de la dynamique ainsi créée. Cet accompagnement et les mesures engagées dans son prolongement constituent un exemple caractéristique d'actions directement dédiées à la professionnalisation.

Cet accompagnement, animé à chaque fois par un chargé de mission de la direction régionale concernée, a duré cinq semaines et impliqué tout le collectif de travail. Il a respecté un schéma type, avec une phase de diagnostic suivi de la définition d'un plan d'action. En fonction des besoins recensés dans l'agence, une vingtaine d'actions étaient définies et devaient être réalisées, souvent en ateliers par petits groupes de conseillers, dans les quelques mois suivant la fin de l'accompagnement. En outre, dans certains cas ces plans d'action ont conduit des conseillers à organiser des ateliers thématiques à l'attention de demandeurs d'emploi.

Voici, à travers des témoignages, quelques exemples d'actions décidées dans le cadre de l'accompagnement de cinq semaines.

*« Le contenu des modalités de suivi et d'accompagnement a été redéfini. On a écrit (avant ce n'était pas écrit) des règles fondées sur des critères clairs pour positionner les demandeurs d'emploi entre les différentes modalités, en fonction du diagnostic établi par le conseiller. C'était un des vingt objectifs de notre plan d'action. On applique la ligne nationale, mais on a quelques marges de manœuvre. »*

*« Une des actions du plan a été de créer des moments collectifs : un après-midi par semaine, l'agence est fermée au public. Trois fois par mois, on organise des échanges avec un partenaire extérieur pour la montée en compétences des conseillers. Chaque mois, chaque responsable d'équipe fait une proposition. Et une fois par trimestre chaque équipe doit sortir chez un partenaire extérieur (ex. une mairie, une entreprise, un organisme de formation...). »*

*« Une des actions du plan a été de mieux connaître le marché du travail local. »*

Le psychologue du travail, dans plusieurs cas récemment arrivé dans l'agence, a eu l'occasion de trouver sa place en s'associant à ce travail collaboratif. L'enquête révèle l'importance d'un trio pour créer – ou pas – une dynamique de nature à emporter l'adhésion du collectif de travail. Le cercle est vertueux quand le directeur d'agence, le psychologue du travail et l'animatrice externe à l'agence portant l'accompagnement de cinq semaines s'impliquent en bonne intelligence et donnent ainsi toute sa chance à cette période de réflexion collective.

Les extraits suivants du compte-rendu de l'entretien réalisé avec l'une de ces psychologues du travail permettent de mieux comprendre son rôle et de mesurer l'amplitude de son implication. Elle précise que c'est elle qui est la principale personne ressource pour les conseillers dans la mise en œuvre du CEP et au-delà.

Le soutien qu'elle apporte à ses collègues conseillers est à la fois individuel et collectif.

En individuel :

*« Lorsque j'ai eu un entretien avec un demandeur d'emploi, on en reparle après avec son conseiller-référent. Ces entretiens apportent aussi un soutien au conseiller car s'il me le demande, c'est qu'il y a un souci, un problème dont il ne voit pas la solution. »*

*« Pour les forums, je peux les aider à préparer un forum, à travailler sur leur attitude. Il m'est arrivé d'aller avec eux sur des forums. »*

Lorsqu'elle anime un atelier collectif pour des demandeurs d'emploi, elle le fait le plus souvent possible en co-animation avec un conseiller. Par exemple, l'atelier « focus compétences » pour 12 personnes. Dans cet atelier, *« on montre, ils font et ils savent faire. Ils repartent en sachant identifier et parler de leurs compétences »*. Le principe est la co-construction et la co-animation avec un conseiller différent à chaque fois. Avec pour objectif connexe la montée en compétences du conseiller sur le CEP.

En collectif : depuis octobre 2017, il y a eu 4 séances en groupe d'échanges de pratiques (13h30-16h). En outre, elle a construit et animé des ateliers et aussi conçu des outils spécifiques pour aider les conseillers à déployer le CEP, avec des supports sous forme de documents Power Point :

- Un atelier sur les « 8 compétences à s'orienter », construit à partir d'un document d'une collègue psychologue du travail,
- un atelier sur la construction du projet professionnel où l'on retrouve les trois grandes étapes de construction du projet, pour que les collègues comprennent les fonctions de chaque outil, avec une application concrète,
- un questionnaire sur les 14 qualités professionnelles : j'identifie mes savoir-être et je sais en parler, en donnant un exemple.

Elle a aussi informé ses collègues conseillers sur l'existence de formations en e-learning.

*« Plus généralement je parle avec les collègues et, sans faire partie de l'ELD (équipe locale de direction), je travaille avec l'ELD : je peux faire remonter des infos, être force de proposition. »*

Les psychologues du travail de Pôle emploi sont eux-mêmes soutenus pour assurer leur rôle en agence. Ils constituent un collectif et il y a à la direction régionale un coordonnateur régional lui-même psychologue du travail. La direction régionale organise chaque mois une réunion des psychologues des agences d'une même direction territoriale. Ce sont alternativement des séances d'échanges de pratiques et des réunions techniques avec le coordonnateur régional des psychologues du travail qui apporte des informations techniques et réglementaires. Il existe aussi un espace sur internet dédié aux échanges entre psychologues du travail.

Au terme de cet inventaire des moyens engagés – ou pas – par les opérateurs pour favoriser l'évolution de la professionnalité de leurs conseillers concernant leur pratique de la démarche CEP, un élément ressort fortement : le renforcement des échanges en interne au sein des structures locales, et cela quel que soit l'opérateur. En règle générale, abstraction faite de blocages localisés liés à des personnalités en conflit, les conseillers échangent beaucoup, à la fois entre eux, avec leurs collègues occupant d'autres postes et s'il y a lieu avec les membres de l'équipe dirigeante. Et l'exposé qui précède montre que c'est dans une large mesure l'arrivée du CEP qui a amené certaines hiérarchies à encourager davantage cette source de « fertilisation croisée ». Certes, il y a des structures locales où la communication interne était déjà très présente, mais dans d'autres l'évolution est indéniable. C'est particulièrement net dans le cas de Pôle emploi, mais pas seulement là. D'après la direction nationale de l'Apec, la mise en place fin 2014 pour le démarrage du CEP du petit réseau interne destiné à soutenir les « consultants mission formation » comportait un message implicite : affirmer le droit de ne pas tout savoir et l'intérêt de progresser tous ensemble. Cela visait à aider les consultants à dépasser leur réticence spontanée à afficher leurs propres limites, ce qui était la culture jusque-là dominante parmi eux. Si elle se confirme dans la durée, cette tendance à la généralisation de collectifs communicants constituera une avancée très positive. Cela montre que les appuis à la mise en œuvre de la démarche CEP, même si celle-ci n'est qu'un élément au sein d'une dynamique plus large (individualisation de la formation avec le CPF, approche compétences, plan d'investissement dans les compétences, etc.), peuvent jouer un rôle de catalyseur du changement, au moins pour certains opérateurs.

De fait, tous les opérateurs ne se sont pas également impliqués dans l'appui à la professionnalisation de leurs conseillers pour la mise en œuvre du CEP. Au niveau local, les Missions locales et les Cap emploi étudiés ont exposé les raisons de leur faible engagement dans cette voie. Leur argumentation est très semblable. Ils estiment qu'ils travaillaient déjà dans l'esprit de co-construction propre à la démarche CEP, et que de toute façon à moyens constants ils n'avaient pas de marge de manœuvre pour engager des actions supplémentaires d'adaptation de la professionnalité de leurs conseillers. D'autant plus que leur activité est déjà très contrainte : lourdeur des dossiers administratifs à constituer pour le financement des formations et objectifs de leur convention à respecter pour les Cap emploi, saisie chronophage sur le système informatique pour le PACEA dans les Missions locales. Pour autant, tous approuvent les principes du CEP et les Missions locales considèrent même que ceux-ci ne font que légitimer et renforcer leur posture antérieure. Concernant l'investissement consenti pour l'adaptation de la professionnalité des conseillers, la ligne de partage n'est pas entre opérateurs nationaux et décentralisés, même si effectivement les premiers étaient en position plus favorable du fait de leur puissante organisation (services centraux spécialisés dans la formation, etc.). En ordre dispersé quoique bénéficiant d'un appui significatif du FPSPP, notamment sur le registre de la formation, les Fongecif ont eux aussi consacré des efforts importants à la professionnalisation de leurs conseillers.

### 2.3. Conclusion

Dans ce chapitre, il a été question de montrer comment se sont organisés les cinq opérateurs du CEP pour traduire cette démarche dans leur organisation du travail. Nous avons montré que les changements pouvaient être importants pour certains et beaucoup moins perceptibles pour d'autres. Nous avons rapproché ces deux perceptions différentes des deux conceptions du CEP.

Le caractère individualisé du parcours tel qu'il est défini dans le cahier des charges du CEP a fait nettement évoluer l'organisation et l'offre de services des Fongecif et du FAF.TT, avec un développement de l'accompagnement au projet dans le niveau 2 et de la prise en charge dans la durée des bénéficiaires. Déjà présente auparavant dans l'accompagnement proposé par l'Apec, cette individualisation a été renforcée dans le cadre du CEP, en s'appuyant sur de la formation continue et sur un appui important apporté aux conseillers sur la partie ingénierie de formation liée au niveau 3 du CEP. Pour Pôle emploi, le CEP a confirmé et accentué la différenciation des types de suivi des

demandeurs d'emploi. Il a aussi affirmé la place centrale de la logique d'orientation tout au long de la vie, qui s'est déclinée à travers des outils, des services et l'accompagnement des conseillers et des agences. Dans les Cap emploi comme dans les Missions locales, la démarche du CEP a été ressentie comme très proche de l'accompagnement déjà mis en œuvre, et à certains égards comme inadaptée à leur public, comme cela a été montré plus haut. Le manque de moyens de ces structures pour accompagner la mise en œuvre de la démarche est également à souligner.

Là où elles ont eu lieu, les évolutions ont été accompagnées par différents appuis apportés à l'appropriation de cette démarche CEP et/ou à la professionnalisation de l'exercice même de ce conseil. Transmission d'informations et formation formelle des conseillers ont été mobilisées, et des supports méthodologiques *ad-hoc* ont également été créés par plusieurs opérateurs. Au sein des structures locales, les appuis à la professionnalisation ont très souvent pris la forme d'un développement des échanges en interne. Dans certains cas a aussi été observée l'affectation ou l'identification de personnes ressources, voire la mise en place d'actions lourdes directement dédiées à la professionnalisation.

Le niveau 2 du CEP constitue le cœur de l'accompagnement. Il peut faire l'objet de tensions, par exemple entre temps nécessaire à la construction du projet et impératif d'emploi, entre réalisme du projet et respect du libre arbitre du bénéficiaire, entre souci de voir progresser la démarche et pédagogie visant à développer son autonomie... Mais l'articulation entre ce niveau central et les deux autres niveaux, lorsqu'elle est nécessaire, n'est pas moins essentielle pour le succès de la démarche. Certains conseillers le déclarent, la qualité du service rendu au niveau 1 impacte la prise en charge du bénéficiaire dans le niveau 2. Et le niveau 2 sans prolongement par un niveau 3 qui en opérationnalise les conclusions risque de démobiliser d'autant plus que le travail du projet aura été plus approfondi. C'est ici que les dimensions de l'animation régionale et de la coordination /coopération entre opérateurs prennent tout leur sens : elles-ci vont venir — ou pas — soutenir et faire aboutir l'action des opérateurs.

## **Partie 2.**

### **CEP et coopérations entre acteurs**

---

## Partie 2. CEP et coopérations entre acteurs

*« Avec le CEP, il y a un enjeu " d'aménagement du territoire CEP " c'est à dire du maillage efficace des acteurs et des outils afin de faciliter la mise en œuvre de " l'ingénierie de parcours " ou rendre le CEP " ensemblier ". Mais cet enjeu n'est a priori pas saisi de manière homogène par les acteurs en charge de la gouvernance et de la coordination au niveau régional... »*

(COPANEF)

La mise en œuvre du CEP, son ambition de donner du « pouvoir d'agir » aux personnes mais aussi aux conseillers, sont indissociablement liées aux contextes dans lesquels s'inscrivent les démarches et les pratiques (cf. parties précédentes). Contextes organisationnels, institutionnels et territoriaux en particulier, pour leur capacité à soutenir la préparation opérationnelle des projets professionnels. Le « réalisme » des projets ne peut s'élaborer ni se mettre en œuvre sans une bonne visibilité des ressources du territoire qu'il convient d'activer en articulant les contributions des différentes institutions impliquées (prescripteur, financeurs potentiels, etc.).

Avec le CEP et l'approche globale de l'accompagnement, le principe de l'activation de la politique publique est réaffirmé et il est fait à nouveau le pari du développement de l'approche intégrée et de la mise en synergie des outils et des acteurs de l'orientation sur les territoires. Inscrit dans le registre des « politiques procédurales », le CEP, par le biais de son cahier des charges, définit des principes prescriptifs qui laissent cependant suffisamment de souplesse aux acteurs de terrain pour s'emparer de la démarche et l'adapter en fonction de leurs enjeux.

Les cinq opérateurs du conseil ont donc été enjoins de relever un triple défi : coordonner leurs offres de services en termes de contenu ; établir un cadre commun tout en prenant acte de la diversité des situations individuelles ; assurer le respect du principe d'égalité de prise en charge et de traitement des personnes sur l'ensemble du territoire comme au sein de chaque espace régional.

La logique du projet et de sécurisation des trajectoires figurant dans le cahier des charges du CEP implique que le conseiller devienne aussi un opérateur chargé de l'ingénierie du projet en incluant la recherche de financements. Ce faisant, il peut être amené à mobiliser plusieurs acteurs et institutions tels que la Région, Pôle emploi, l'entreprise, les Opacif et les Opca par les mécanismes définis dans les accords de branches ou d'entreprises.

La coopération, à travers les dynamiques d'interconnaissance des personnes comme des offres de services des différents opérateurs, est donc un ressort nécessaire de l'activité du conseiller en évolution professionnelle. Ce dernier doit assurer la continuité du lien avec l'utilisateur, même — et surtout — en l'absence d'orientation vers une formation proprement dite. Il doit notamment se charger de mettre en cohérence les interventions des différents acteurs impliqués, épargnant ainsi à la personne porteuse d'un projet professionnel l'obligation de multiplier les démarches en recommençant à chaque fois à exposer sa situation.

Les partenariats sont supposés contribuer à professionnaliser les conseillers, notamment à travers le partage d'outils et la mise en synergie des opérateurs. C'est donc au cœur de l'activité quotidienne que se situe l'apport des coopérations entre acteurs.

Qu'en est-il dans la réalité ? Quel panorama peut-on dresser de la mise en synergie des acteurs et des coopérations dans les trois niveaux de la mise en œuvre du CEP : national, régional et local ?

Sur ce sujet, on peut s'attendre à une influence particulièrement importante de l'échelon régional qui a été choisi pour organiser, structurer le service public d'orientation professionnel et coordonner les acteurs. Nous viendrons cependant apporter quelques nuances à cette hypothèse, après avoir exploré la façon dont les territoires enquêtés ont mis en œuvre la démarche CEP : le ressort régional est-il un

facteur déterminant au niveau local ou bien en existe-t-il d'autres ? Si oui, lesquels ? Et comment les acteurs de terrain s'en saisissent-ils ?

Cette partie est organisée au vu des enseignements que l'on peut tirer de chacun de ces niveaux d'observation (national, régional et local). Nous verrons en particulier les décalages de perception et de discours entre les niveaux national, régional et local quant aux effets propres du CEP sur les coopérations et la coordination des actions. Ces effets sont en effet jugés positifs au niveau national par les têtes de réseaux, ils paraissent effectifs également du point de vue du niveau régional, bien que contrariés par les remaniements politico-institutionnels, et par-delà des dynamiques SPRO/CEP diversifiées. Mais au niveau local, aux dires des conseillers interrogés, les effets propres du CEP sur les coopérations et la coordination des actions apparaissent plus ténus.

Au niveau local, les collaborations ou les relations sont cependant nombreuses, variées et elles convoquent des acteurs multiples (au-delà du cercle des cinq opérateurs CEP). Les coopérations dont font état les acteurs avec lesquels nous nous sommes entretenus sur les six territoires enquêtés s'inscrivent dans des logiques pragmatiques : elles sont enserrées dans la prise en charge des situations dont les conseillers ont la responsabilité, sans nécessairement attendre ni prendre appui sur les SPRO locaux (qui sont soit absents soit sans doute trop récents dans les régions étudiées, ou encore peu articulés formellement au CEP).

Pour ce qui est des interrelations entre les opérateurs au niveau local, elles sont quant à elles à géométrie variable, selon les territoires et en fonction des opérateurs. Très souvent structurées par la répartition des pouvoirs de décision et organisées de manière bilatérale, elles se focalisent principalement sur un aspect épineux, à savoir la mise en œuvre des projets de formation professionnelle. A ce stade, elles reposent beaucoup sur le professionnalisme des équipes qui nouent des liens chaque fois que nécessaire, ce qui est parfois lourd à porter pour les acteurs de terrain qui se trouvent au contact des usagers. Ces coopérations peinent en particulier à dépasser le clivage des segments d'intervention entre salariés et demandeurs d'emploi.

Si la nécessité de la mise en réseau des acteurs sur les territoires est avérée pour nos interlocuteurs, notamment au regard de la mise en œuvre des principes d'universalité et d'égalité de traitement, elle n'en demeure pas moins interrogée. L'interrogation porte en particulier sur le pilotage exercé par le niveau régional, sa capacité à développer, soutenir et faire vivre les coopérations au plus près des besoins locaux et à favoriser des coopérations visant une forme de complémentarité entre les opérateurs.

## 1. Une vraie dynamique de concertation entre opérateurs au niveau national... mais une imparfaite visibilité sur les dynamiques régionales

La loi du 5 mars 2014 est venue affirmer la gouvernance quadripartite des politiques d'orientation, d'emploi et de formation professionnelle, tout en poursuivant le mouvement de décentralisation. Le législateur a souhaité favoriser un processus de concertation entre l'Etat, les Régions et les partenaires sociaux afin qu'ils définissent ensemble les orientations communes d'une stratégie partagée tant au niveau national que sur les territoires. C'est dans ce cadre que s'est organisé le pilotage stratégique du déploiement du CEP en articulant le niveau national et le niveau régional (dans le cadre des SPRO).

Au niveau national, la DGEFP a, dès 2013, coordonné (dans le cadre de son groupe national quadripartite), les têtes de réseau des opérateurs CEP, en invitant Régions de France et les partenaires sociaux. Il s'agissait notamment (extraits du guide repères CEP) « *de faciliter les coopérations inter-réseaux (notamment entre les opérateurs nationaux, par ailleurs, membres du SPE) et d'inciter à la réalisation d'actions de professionnalisation communes.* ». Cette animation directe des opérateurs par

l'Etat s'est nourrie des travaux produits par le CNEFOP (dans le cadre de sa commission parcours et de sa commission évaluation), instance « vigie » de la mise en œuvre du CEP et « relais » tant des bonnes pratiques que des problématiques rencontrées.

Fédérant, de manière étroite et continue, l'ensemble des réseaux-opérateurs dans leur diversité (treize membres), ces lieux de réflexion, d'échanges et de suivi ont permis, selon les dires des acteurs interrogés, à la fois de produire un cadre de déploiement national commun aux opérateurs (cahier des charges du CEP, guide repères CEP), de rendre compte (tableau de bord DGEFP sur l'offre de services des niveaux 2 et 3) et d'identifier les inflexions à envisager au fil de l'eau (rapports du CNEFOP).

Cette animation fondée sur un dialogue continu et constructif, sur des « *relations de confiance et de respect mutuel* », a donné satisfaction et impulsé une réelle synergie aux yeux des opérateurs.

Outre la qualité de l'animation réalisée à ce niveau et unanimement reconnue, la concertation s'est appuyée sur un engagement de chacun des réseaux des opérateurs, une implication de leur part pour faire vivre le CEP et renouveler leurs logiques d'actions, en cherchant à définir un cadre de déploiement commun. Des dynamiques en la matière existent d'ores et déjà, les opérateurs mentionnant plusieurs registres d'accords ou de conventions de coopération : des accords de facilitation de services (à l'instar de la PMSMP ou du PPAE<sup>41</sup>), de cotraitance, ou des accords financiers.

De tels liens tendent à se créer d'abord là où une proximité préexiste. Ainsi, ils peuvent se nouer entre opérateurs partageant des publics communs (par exemple entre les opérateurs du SPE, les Missions locales, Pôle emploi et Cap emploi). La complémentarité des activités peut aussi motiver un rapprochement (par exemple entre l'Apec qui antérieurement n'allait pas sur le terrain de la formation et les Fongecif qui ne s'occupaient que de formation). Il apparaît aussi que ces connexions sont favorisées par l'appartenance à la même sphère quasi-culturelle ; ainsi l'Apec s'est rapprochée assez naturellement d'autres opérateurs paritaires, notamment les Fongecif/Opacif.

Le renouveau des partenariats opérationnels, qui reste un des défis à relever selon le CNEFOP, se heurte à la question déterminante des moyens et des ressources alloués à une telle dynamique. L'ensemble des entretiens conduits auprès des têtes de réseaux nationales révèle que ces fonctions sont à ce jour très/trop coûteuses et chronophages et que leur déploiement « *butte sur des équipes déjà au taquet* » :

*« Le coût de la mise en œuvre du CEP est lié à la mobilisation des ressources : activité de communication, partenariats, coordination, et nettement moins lié à la gestion des flux. En effet, le CEP nécessite un décloisonnement des approches et des organisations qui pour l'heure restent encore cloisonnées. »* (UNML).

Les acteurs du niveau national rencontrés n'ont d'ailleurs pas manqué d'insister sur l'enjeu « d'aménagement du territoire » du CEP. La mise en œuvre des principes d'universalité et d'égalité de traitement suppose bien à leurs yeux une coopération entre les opérateurs, leur mise en réseau sur les territoires... ce qui nécessite en amont une véritable animation régionale des opérateurs, pilotée par la Région :

*« La dimension " ensemblier " est toujours un concept creux et qui vient buter sur la question des moyens (notamment pour développer des partenariats) et des lieux de régulation au niveau régional. »* (FPSPP).

Mais qu'en est-il dans la réalité ? L'impression qui ressort est celle de la variabilité des situations régionales. Les têtes de réseau des opérateurs font état de SPRO se saisissant diversement de la question du CEP, ce qui semble donner lieu à des avancées inégales selon les régions, chacune agissant avec ses propres règles :

---

<sup>41</sup> PMSMP : période de mise en situation en milieu professionnel. PPAE : projet personnalisé d'accès à l'emploi.

*« On essaie d'impulser une dynamique partenariale, avec le sentiment que ça marche plutôt bien au niveau national, mais que les SPRO ne s'en saisissent pas beaucoup au niveau régional. Enfin c'est variable selon les Régions. » (Responsable Apec)*

Quant au quadripartisme, il ne semble pas non plus solidement installé à l'échelon régional ; selon les cas, les liens entre Direccte, COPAREF (Comité paritaire interprofessionnel régional pour l'emploi et la formation professionnelle) et Régions semblent plus ou moins ténus. Les situations dépendraient « des envies », « des moyens » et des habitudes antérieures de « travailler ensemble » :

*« Je suis pour le dialogue avec les Régions. Mais certaines régions ignorent complètement les COPAREF et gèrent la formation indépendamment des partenaires sociaux. (...) La Région Auvergne Rhône Alpes est très fermée, Ile de France se ferme de plus en plus. Mais Bretagne, Normandie et Grand Est sont des régions qui coopèrent. » (COPANEF)*

De l'aveu même de la DGEFP, le défi de la gouvernance du CEP reste « d'instaurer autant de verticalité que d'horizontalité ». La mise en œuvre d'une réelle co-animation Etat-Régions au niveau national fait défaut, aucun correspondant de Régions de France n'ayant été désigné pour participer au groupe quadripartite de la DGEFP. Pour l'heure, Régions de France peine à faire remonter des éléments en matière de suivi du déploiement du CEP au niveau régional et est encore moins à même de capitaliser au niveau inter-régional autour des enjeux de coopération. Le CNEFOP n'a pas non plus d'information sur « ce qui se fait au niveau des CREFOP en matière d'appui des réseaux » et « aucune visibilité sur ce qui se passe dans le champ des SPRO ».

Il faut y voir les effets d'une période 2015-2016 marquée par de multiples préoccupations inhérentes à la réforme territoriale et/ou aux remaniements politiques. Les changements de configurations induits auront vraisemblablement impacté à la fois le pilotage participatif ascendant (des pouvoirs publics régionaux vers l'Etat) et les dynamiques régionales d'animation et de coordination des acteurs.

*« Parler des Régions n'est pas facile car il faut les prendre une par une. Ce qu'on peut dire, c'est que dans la période considérée il s'est passé plein de choses qui ont interféré et créé des biais, rendant plus difficile d'avancer sur le CEP. La réforme territoriale a bousculé les acteurs, même si pas partout. La perspective des échéances électorales a aussi mobilisé nombre de leaders politiques régionaux... On peut aussi citer la réforme du dialogue social, qu'il faut aussi intégrer. » (COPANEF)*

Au-delà de ces remarques, la vision du niveau national sur les dynamiques régionales, les systèmes d'acteurs et leur capacité collective à coordonner leurs actions paraît pour le moins lacunaire.

Seules quelques réalisations concrètes nous ont été relatées, relevant tantôt d'une dynamique régionale d'ensemble, tantôt d'initiatives localisées.

- Des initiatives d'appui aux réseaux en matière d'ingénierie de parcours : la conférence des financeurs en Basse-Normandie, la commission technique en Bretagne destinée à identifier et résoudre collectivement « des situations sans solution ».
- Des animations à destination des conseillers en matière de professionnalisation et d'échanges de pratiques (Pays de la Loire, Paca qui a été région d'expérimentation pour la ComCep) ;
- L'élaboration d'outils spécifiques en matière de diagnostic des besoins en emplois et en compétences, à l'instar de « la fleur des possibles » en Nouvelle Aquitaine (développée par le Coparef), ou encore du dispositif d'accompagnement sur le niveau 1 en Rhône-Alpes ;
- Des pratiques de dialogue – voire de concertation – quadripartite, notamment impulsées dans certaines régions par le plan 500 000, qu'elles soient bien rôdées comme en Bretagne, Normandie ou dans le Grand Est, ou plus difficiles comme en Ile de France et en Auvergne-Rhône-Alpes.

Sur le fond, la question de savoir comment les pouvoirs publics régionaux intègrent et organisent leur nouvelle mission de gouvernance de l'orientation professionnelle en coordonnant les différents acteurs et opérateurs du CEP reste donc largement posée.

## 2. Des dynamiques régionales SPRO/CEP nuancées

A compter de janvier 2015, le conseil en évolution professionnelle est mis en œuvre dans le cadre du SPRO. La Région, qui devient un chef de file en matière d'orientation professionnelle, est chargée, entre autres, de coordonner les actions des autres organismes participant au SPRO, ainsi que la mise en place du CEP. Les enjeux sont en particulier de renforcer la continuité d'action entre les différentes institutions concernées d'une part, et de réaliser un maillage efficace des acteurs de l'orientation d'autre part (cf. encadré suivant). Dès lors, comme dit précédemment, se pose la question de savoir comment les pouvoirs publics régionaux se sont emparés de ces nouvelles missions de gouvernance de l'orientation professionnelle.

Afin d'interroger une éventuelle variabilité des politiques régionales et des pratiques, trois régions ont été étudiées. La première région, dite « fusionnée », est issue de la fusion de deux régions au premier janvier 2016. La deuxième région, dite « expérimentatrice », expérimente une animation territoriale du SPRO dans quelques bassins. La troisième région, dite « territorialisée », a généralisé l'animation territoriale du SPRO. Il convient en préambule de préciser que chacune de ces régions a connu en 2016 des évolutions politico-institutionnelles (liées au changement d'exécutif et en outre dans le premier cas à la réforme territoriale) qui n'ont pas été sans effets sur la gouvernance et le portage politique et technique du SPRO au niveau régional et local. Dans ces trois régions, le changement d'exécutif régional a plus particulièrement débouché sur des évolutions de la conception du SPRO entre avant et après 2016. Ceci étant, en 2017, chacune des trois régions investiguées présente des dynamiques nuancées en matière de SPRO/CEP.

### Extrait du Guide repères CEP 2017

#### **LA RECHERCHE DE COOPÉRATIONS ENTRE LES OPÉRATEURS CEP ET LES AUTRES ORGANISMES MEMBRES DU SPRO**

La recherche de la complémentarité des offres de services et de la couverture territoriale des besoins implique une coordination par la Région des actions des opérateurs CÉP, membres de droit du SPRO (article L.6111-6 du code du travail), avec celles des autres organismes, reconnus comme participant au service public régional de l'orientation sur le fondement de normes qualité élaborées par la Région à partir d'un cahier des charges qu'elle arrête (article L. 6111-5 du code du travail).

La coordination est particulièrement nécessaire sur le niveau 1 du CÉP relatif à l'accueil, à l'information individualisée et à l'aiguillage des bénéficiaires qui s'effectue dans les conditions du service public régional de l'orientation.

Elle est également souhaitable sur les niveaux 2 et 3 afin d'assurer la complétude de l'offre de services au bénéfice des personnes actives sollicitant un CÉP (ex. l'appui des chambres consulaires à l'élaboration d'un « business plan » pour les créateurs ou repreneurs d'entreprise) et faciliter leur parcours au sein du service public régional de l'orientation.

Cette coordination est réalisée notamment :

- en application de l'article L.6123-4 du code du travail, par voie de conventionnement avec les opérateurs CÉP ;
- à l'initiative de la Région, via l'adhésion des opérateurs CÉP à une charte régionale du service public régional de l'orientation.

## LE RÔLE DE LA REGION

Au-delà des compétences partagées avec l'Etat, la Région :

- coordonne sur son territoire, en associant les services de l'Etat et les partenaires sociaux, la mise en place du conseil en évolution professionnelle ;
- coordonne les actions des organismes participant au service public régional de l'orientation dont les opérateurs CÉP (hors organismes en charge de l'orientation des publics scolaires et des étudiants relevant de la responsabilité de l'Etat) ;
- désigne des opérateurs régionaux du CÉP, après concertation au sein du bureau du CREFOP ;
- effectue un suivi de la mise en œuvre territorialisée du CÉP, dont les éléments sont communiqués au CREFOP.

Par ailleurs, elle assure un rôle d'information et la mise en place d'un réseau de centres de conseil sur la VAE.

### 2.4. Une région où le portage politique et technique du SPRO est accessoire, et l'animation locale absente (région « fusionnée »)

Cette région est la résultante d'une fusion de deux régions qui, en 2015, avaient toutes les deux une approche territorialisée du pilotage et de la coordination d'une multiplicité d'acteurs autour des enjeux formation/emploi, puis orientation professionnelle. Le cumul de la fusion et du changement d'exécutif a ici « dynamité » ces constructions régionales préexistantes. 2016 a été une année blanche en matière d'orientation, 2017 a été consacré à l'écriture de la nouvelle conception du SPRO, et au moment de l'enquête les documents cadres du SPRO n'avaient pas été votés. Bref, aux dires des acteurs, « 18 mois viennent de s'écouler et il ne s'est à peu près rien passé ».

Les liens construits antérieurement ont été mis à mal par :

- un effet « fusion », avec des réorganisations dans les équipes du conseil régional mais aussi dans celles des partenaires, y compris les opérateurs CEP ;
- un effet « changement d'exécutif » qui a engagé des coupes budgétaires, des pertes de compétences.

*« On est tellement dans notre réorganisation que l'utilisateur final est assez loin, plus loin qu'avant...tout est à reconstruire... c'est la limite des changements d'exécutif, là c'est un changement radical, brutal. »* (témoignage recueilli au conseil régional).

Au-delà de ces réorganisations, il y a eu un changement de conception du SPRO, et les questions d'orientation ne paraissent pas rencontrer de portage politique avec la nouvelle mandature. Le conseil régional a ainsi pris le contrepied des dynamiques précédentes. L'un de nos interlocuteurs l'exprime ainsi : « territoires et partenariats sont désormais deux "gros mots" alors qu'ils étaient les piliers ». Le cap a été mis sur le développement du numérique avec la création d'une plateforme d'orientation (portée par le nouveau Carif-Oref) qui est en cours de déploiement. La ligne du nouveau conseil régional est à rebours de ce qui se passait auparavant dans une des deux sous-régions, perçu comme « trop d'intermédiaires, trop complexe... donc finis la territorialisation, les comités stratégiques, arrêt du financement des plateformes de sécurisation des parcours, même chose pour les contrats de développement durable ». Toute la dynamique d'animation et de coordination territoriale engagée a été stoppée. Pour l'heure, il y aurait une logique de recomposition de la territorialisation autour du département. Le conseil régional évoque l'idée d'une animation au niveau départemental, vraisemblablement en lien avec l'Agence régionale économique, sans qu'il y ait une visibilité précise de son opérationnalité<sup>42</sup>.

<sup>42</sup> L'idée étant de limiter l'intermédiation vis-à-vis des entreprises, en créant un point d'entrée unique au niveau départemental. Un élu pilote du Conseil régional serait nommé pour chaque département.

Au moment de l'enquête, le nouveau schéma du SPRO affiche des objectifs qui articulent une déclinaison des grandes orientations nationales, une traduction de la volonté politique de l'exécutif régional (favoriser l'emploi sur les métiers en tension<sup>43</sup>, valoriser des outils numériques) et la reprise de certaines ambitions du précédent schéma. Sur ce dernier point, le SPRO intègre les 3 niveaux du CEP<sup>44</sup>, à l'instar du précédent SPRO, ce qui permet une cohérence entre SPRO et CEP. Il s'appuie sur une configuration resserrée du périmètre d'acteurs et seuls les opérateurs CEP assument formellement le 1<sup>er</sup> niveau<sup>45</sup>.

Ce changement de conception du SPRO est perçu par les acteurs interrogés comme étant parallèle à une évolution de la conception de l'offre de formation professionnelle. Celle-ci est en effet passée d'une logique d'achats publics pluriannuels de modules, notamment transversaux, vers une logique « former pour l'emploi »<sup>46</sup>, avec des marchés subséquents<sup>47</sup>.

Bref, aux dires des interlocuteurs rencontrés : « avec le nouvel exécutif, on a perdu cette dynamique de coopération très solide, même si tout le monde se connaît ». Les collaborations entre acteurs au niveau local, si elles existent, ne sont plus assises sur un cadre institutionnel ni sur des moyens dédiés. Le SPRO n'a donc, au moment de l'enquête, qu'une animation régionale et s'appuie sur une configuration resserrée du périmètre d'acteurs où seuls les opérateurs CEP assument formellement le 1<sup>er</sup> niveau.

Au moment de l'enquête, l'animation des opérateurs CEP au niveau régional ne subsiste que dans le cadre d'un groupe technique, émanation de la commission « Orientation, mobilités et sécurisation des parcours » du CREFOP, qui a continué à travailler dans la perspective de mieux se connaître. Mais aux dires des acteurs, la nouvelle gouvernance régionale et les échanges au sein du CREFOP n'ont pour l'heure que peu de retombées opérationnelles notamment sur la construction d'un réel travail collectif. Les opérateurs font donc « sans » et continuent de déployer leur offre de services. Ils indiquent maintenir malgré tout des interactions entre eux au niveau local, « les relations et les collaborations territoriales existent en dépit de l'arrêt du pilotage régional » (Pôle emploi). Les dynamiques partenariales sont souvent impulsées par le niveau national des opérateurs, mais les liens (formels ou non) se tissent vraisemblablement au niveau des territoires en réponse à des problématiques locales et à la nécessité d'assurer le maillage de l'offre de services. Ces dynamiques s'organiseraient essentiellement en bilatéral. Ceci étant, il n'y a pour l'heure que peu de visibilité globale du niveau régional sur les partenariats engagés par les opérateurs. Les prochains groupes de travail « opérateurs » doivent s'attacher à en dresser un bilan afin de repérer et mutualiser les bonnes pratiques. Le « comment travailler ensemble » au-delà des habitudes locales est une préoccupation d'actualité pour les opérateurs au niveau régional.

---

<sup>43</sup> L'emploi semble être la priorité de la nouvelle mandature : « s'insérer d'abord et ensuite peut-être se former ». Il y a d'ailleurs eu des coupes sombres dans le budget formation du Conseil régional.

<sup>44</sup> 1er niveau SPRO : accès à un premier niveau d'information gratuite sur les métiers, les formations, les certifications, les débouchés, en proximité et/ou en accès dématérialisé. 2ème niveau SPRO : accès à des services de conseil et d'accompagnement.

<sup>45</sup> Les autres structures ne sont plus financées par la Région, « même s'il est probable qu'ils continuent d'assumer l'accueil et qu'ils répondent au cahier des charges ».

<sup>46</sup> Nous signalons ici le développement de contrats aidés spécifiques ayant pour objectif de favoriser l'accès de publics en difficultés à des emplois disponibles avec une insertion durable dans ces emplois. En contrepartie d'une promesse d'embauche, le futur employeur peut être aidé à former un demandeur d'emploi (actions et financements). Les dossiers sont instruits par la Région, qui prend en charge la formation professionnalisante des personnes en recherche d'emploi et leur octroie le statut de stagiaire de la formation professionnelle le cas échéant (sans qu'elles soient nécessairement inscrites à Pôle emploi).

<sup>47</sup> À noter que concernant le « plan un million de formations pour les personnes en recherche d'emploi » (2016), le Conseil régional n'a pas signé, la contractualisation ne s'étant faite qu'entre l'Etat et le COPAREF. Les achats ont donc été faits directement par Pôle emploi, compensant le retrait du Conseil régional. La fin du plan en 2018 suscite une vive inquiétude au sein des réseaux d'organismes de formation professionnelle.

Quant aux ressources collectives organisées par le conseil régional, elles reposent sur le Carif-Oref. Il faut ici signaler qu'après la fusion, le Carif-Oref a mis un an à se restructurer et a subi de nombreux départs. C'est au moment de l'enquête une institution qui « redémarre », en recomposition y compris dans ses missions (perte du volet animation des réseaux d'orientation, ciblage autour de compétences techniques informatiques et statistiques, maintien de la professionnalisation). Cet opérateur a tout particulièrement développé une plateforme orientation (à destination des publics mais aussi des conseillers), des diagnostics/référentiels métiers et des statistiques emploi-formation régionales. Pour l'heure, la demande des conseillers en matière de professionnalisation porterait aux dires du Carif-Oref sur « la posture et les besoins emploi-formation des territoires ».

## **2.5. Une région où le portage politique du SPRO est limité mais où se développe un portage technique, notamment expérimenté au niveau local (région « expérimentatrice »)**

Dans cette région, les étapes de construction du SPRO datent d'avant les élections régionales. Fin 2015, le changement de majorité a ouvert une période de creux d'environ six mois en termes de portage politique de ces questions. Les documents cadres (charte du SPRO) n'ont pour autant pas été remis en question par la nouvelle mandature. Par la suite, la place du politique est restée limitée, et certains choix organisationnels ont été peu propices à la prise en compte de l'orientation tout au long de la vie, notamment pour les salariés. Par exemple, lors de la réorganisation des services, l'orientation (SPRO et CEP) a été rattachée à la Direction de l'Enseignement Supérieur et de l'Orientation, et non au pôle Développement économique, Emploi, Formation. Malgré cela, la dynamique initiée par le précédent conseil régional s'est poursuivie, notamment sous l'impulsion des opérateurs du CEP qui sont très demandeurs.

Les thématiques du SPRO et du CEP sont portées au sein du CREFOP par la commission SPRO. Les points retenus comme axes prioritaires de travail de la commission SPRO pour 2017 sont au nombre de trois : la cartographie des acteurs du SPRO élaborée par le Carif-Oref (encore à finaliser), la territorialisation et l'animation territoriale du SPRO (pour faire le lien avec les bassins emploi/formation retenus par le conseil régional et l'État pour déployer la politique EFOP dans la région), la communication (identité visuelle du SPRO).

On note toutefois un certain essoufflement de la dynamique politique, dû notamment à la focalisation et l'orientation des moyens du conseil régional vers un projet de portail web qui n'avait pas abouti au moment de l'enquête. Malgré son envergure, ce projet n'est pas clairement relié à des réflexions en termes d'articulation du SPRO et du CEP.

L'animation de la thématique OTLV par le conseil régional se fait aujourd'hui sur deux axes principaux : celui du groupe technique des opérateurs, en binôme avec le Carif-Oref et celui des expérimentations territoriales (dans 1/8<sup>ème</sup> des bassins d'emploi de la région).

On retrouve ici l'ambition de promotion de l'approche territoriale du SPRO et du CEP et celle de professionnalisation des acteurs présents dans le CPRDFOP. Néanmoins, aux dires de nombreux acteurs, le SPRO reste encore largement orienté vers le public jeune et très peu vers les adultes, notamment les salariés concernés par la démarche du CEP, même s'ils apparaissent dans les textes d'orientations stratégiques comme le CPRDFOP.

Le groupe technique des opérateurs du CEP, issu de la commission SPRO du CREFOP (Contrat de plan régional de développement des formations et de l'orientation professionnelles), a rapidement été mis en place (fin 2014) et joue un rôle important d'impulsion des partenariats et de la coopération entre acteurs du CEP.

De 2015 à mi-2016, les principaux enjeux ont porté sur des échanges pour apprendre à se connaître, favoriser une culture commune à partir d'une phase d'observation et d'écoute, puis d'échanges sur l'organisation mise en place par chacun pour intégrer la démarche du CEP.

En avril 2016, à la suite d'une présentation par le Carif-Oref d'un bilan de ce qui se faisait par chacun des opérateurs et d'exemples venus d'autres régions, l'activité du groupe a connu un tournant. À partir de là, il a été décidé d'approfondir trois axes de travail. Le premier porte sur la professionnalisation des opérateurs du CEP, le second sur la communication autour du CEP et le troisième sur l'ingénierie financière de formation.

Des ateliers de professionnalisation entre opérateurs ont été instaurés sur des thématiques jugées prioritaires, telles que le niveau 2 du CEP (ateliers de huit à dix personnes pour travailler sur des études de cas concrets et parallèlement avancer sur la fiche de suivi), les thématiques centrées sur la santé au travail et le handicap (leur prise en charge dans le cadre d'un accompagnement de type CEP) et enfin la mobilisation de la VAE dans le cadre du CEP. Les échanges de pratiques et les sessions thématiques sont préparés et animés par les opérateurs eux-mêmes, souvent des conseillers. À ce jour, la quasi-totalité des opérateurs a proposé au moins une session, voire beaucoup plus pour certains.

L'année 2017 a été axée sur une poursuite de cet effort de formation et de montée en compétences croisées avec les ateliers d'échanges de pratiques très prisés par les conseillers. Le chantier de la communication autour du CEP n'a pas réellement avancé et reste au programme du groupe technique pour 2018. Enfin, la question de l'ingénierie financière de formation liée au niveau 3 du CEP a été abordée pour aboutir au premier trimestre 2018 à l'organisation d'une journée spécifique d'information/présentations/prises de contact entre opérateurs sur ce point précis.

En parallèle, le Carif-Oref a été sollicité pour élaborer une cartographie des structures du SPRO et du CEP, accessible sur son site internet et permettant aux individus d'identifier et de localiser les lieux d'information et d'orientation. Fin 2017, un outil dynamique « Bassins d'emploi » a également été mis en ligne. Co-piloté par la Direccte et le conseil régional, cet outil vise à la fois le public et les professionnels de l'accompagnement en leur proposant des indicateurs de base sur l'emploi, la formation, le développement économique à l'échelle des bassins. Certains opérateurs du CEP regrettent que cet outil ne soit finalisé qu'aujourd'hui sachant qu'ils se sont outillés de leur côté pour pouvoir répondre dès 2015 à l'enjeu d'accès, par les bénéficiaires, à une information territorialisée dans le cadre de la mise en place du CEP. On entrevoit ici la question de la multiplicité, de l'hétérogénéité et de l'inégal accès aux outils proposant des données socio-économiques sur les territoires.

Ce travail technique a notamment permis une connaissance mutuelle et un rapprochement entre opérateurs du service public de l'emploi et Opacif. Cet objectif important par rapport à la mise en œuvre du CEP est atteint aux dires de la quasi-totalité des opérateurs et des acteurs institutionnels. Des réflexes de contacts ont été pris, des habitudes de rencontres facilitent la mise en œuvre au quotidien, à la fois au niveau des directions et – potentiellement – au niveau des conseillers.

## **2.6. Une région où le niveau politique cesse d'impulser une dynamique sur le volet orientation et où l'animation est transférée au niveau local (région « territorialisée »)**

Avant les élections régionales, la précédente majorité du conseil régional de cette région (qui est désignée dans ce document sous l'appellation de « région territorialisée ») s'était fortement investie, et depuis longtemps, sur les questions de formation et d'orientation : le lancement du SPRO et du CEP a été pris en charge, et même anticipé. Une « Charte partenariale du Service Public Régional de l'Orientation », a été adoptée en septembre 2015 grâce à l'implication soutenue des acteurs

concernés, y compris les opérateurs du CEP. Le Carif-Oref a été choisi comme structure support des outils à développer pour assurer le niveau 1 du CEP. Dès janvier 2015, il a ouvert une plateforme téléphonique gratuite d'information. Le conseil régional a aussi rapidement voulu territorialiser l'action en matière d'orientation et de CEP. Cette ambition a suscité une réflexion collective des acteurs en vue de définir des espaces géographiques pertinents. Celle-ci s'est déroulée durant l'année 2015 et a conduit, fin 2015, à subdiviser cette région en une dizaine de territoires qui constituent « *les SPRO locaux fédérant et s'appuyant sur l'ensemble des acteurs de l'orientation et du Conseil en Évolution Professionnelle* » (extrait d'une documentation réalisée par le Carif-Oref pour la région). Leurs frontières ont été établies de manière à optimiser la couverture du territoire par les opérateurs locaux de l'orientation. Elles ne respectent pas les limites administratives et se distinguent aussi des zones d'emploi de l'INSEE.

La nouvelle majorité politique a pris le temps de la réflexion et de la réorganisation. L'orientation n'a pas été sa priorité, elle s'est bien davantage investie sur les questions de formation et d'emploi. Néanmoins elle a laissé perdurer les dispositifs techniques déjà en place, notamment en continuant à les financer.

Le Carif-Oref a pu continuer à mettre à disposition des outils et à les perfectionner, à la fois en direction du public et des professionnels. Pour les usagers, la plateforme téléphonique d'information qui constitue un des piliers du niveau 1 du CEP continue à fonctionner. Ils peuvent aussi s'informer sur un « Portail SPRO », qui est un site internet maintenu et enrichi au fil du temps. Quant aux professionnels de l'orientation et du CEP, ils disposent eux-aussi d'un site internet dédié qui complète le précédent. La renégociation en 2016 du contrat de plan Etat-Région 2015-2020 n'a pas mis un terme au co-financement du Carif-Oref.

La concertation entre acteurs du CEP, mise en quasi-sommeil au plan régional, a en revanche pu se déployer dans les territoires SPRO locaux définis fin 2015. L'animation a été transférée à ce niveau. Avant sa mutation survenue début 2017, la chargée de mission SPRO du conseil régional, en lien avec son *alter ego* du Carif-Oref, a soutenu la construction de projets territoriaux en vue d'obtenir des fonds européens pour mettre en œuvre des actions concertées. Fin 2016, un co-financement Région-FSE a été obtenu pour réaliser en 2017 deux actions prévues dans chaque territoire, une en direction des professionnels et une en direction des usagers. Dans chacun des SPRO locaux, un ou deux animateurs portent les projets et mobilisent leurs collègues des autres opérateurs pour les mener à bien. Cette animation est assurée sans rémunération supplémentaire ; dans huit cas sur dix, elle l'est par un conseiller de Mission locale. La démarche de réponse à l'appel à projets du FSE a été renouvelée fin 2017. En outre, les territoires peuvent adresser des demandes spécifiques au Carif-Oref ; ainsi a été mise au point pour au moins deux territoires SPRO une application informatique qui permet de recenser tous les points d'accueil SPRO/CEP situés sur le territoire et de les géo-localiser grâce à un système de type GPS.

Enfin, il subsiste au niveau régional une réunion trimestrielle des opérateurs consacrée au niveau 3 du CEP. Il s'agit d'une demi-journée d'échanges autour de cas concrets présentant un problème de financement de la formation. Là où l'opérateur concerné se heurte à une impasse, une analyse conjointe peut-elle faire émerger une solution ? Le Carif-Oref assure le secrétariat de ces rencontres, il sollicite les opérateurs, les invitant à soumettre de tels « cas » en vue de la prochaine réunion. Ce sont des conseillers CEP « de terrain » qui participent à ces réunions ; ce sont souvent les mêmes. La plupart des opérateurs y sont assidus, à l'exception de Pôle emploi qui ne s'y rend qu'occasionnellement, en général sur la sollicitation d'un collègue d'un autre opérateur. A noter que ces rencontres se sont arrêtées à l'été 2018, dans l'attente de la nouvelle loi.

### 3. Des traits communs aux trois régions

Si les dynamiques SPRO/CEP sont nuancées dans les trois régions investiguées, certains traits communs ressortent.

*Le premier d'entre eux concerne l'orientation politique des trois conseils régionaux en 2017, similaire sur trois registres.*

En premier lieu ressort la priorité accordée à la finalité emploi dans une logique adéquationniste. Le portage politique de l'orientation tout au long de la vie est limité, et la logique sous-jacente est que le SPRO, comme la formation professionnelle, doivent maintenant être pensés au service de l'emploi, voire du retour rapide à l'emploi sur des métiers en tension. Cela peut avoir comme effet de reconfigurer le PRF (programme régional de formation), qui est un des piliers de la formation pour les demandeurs d'emploi. Cet aspect est particulièrement délicat quand il se double du souci de réduire le budget.

Le deuxième point transversal est une concertation quadripartite plutôt fragile ou plus exactement pas toujours établie par les nouvelles majorités régionales. L'intérêt porté par les conseils régionaux aux différentes commissions des CREFOP et leur intérêt pour la concertation en matière d'orientation sont questionnés. Le fonctionnement des CREFOP a notamment pâti d'un émiettement des acteurs, mettant à mal les présupposés du quadripartisme. L'un de nos interlocuteurs commente : « *La Région s'est mise toute seule d'accord au sein du quadripartisme, ils ont concerté mais ils ont conclu qu'ils étaient d'accord avec eux-mêmes* ». Par ailleurs, les COPAREF se sont peu saisis de la question du CEP dans leurs groupes de travail, ayant dû prioritairement travailler sur le CPF et les listes des formations éligibles, sur le socle de compétences CléA (certificat interprofessionnel à destination des salariés et demandeurs d'emploi non diplômés) et enfin sur la question des mutations économiques dans le cadre des appels à projet du FPSPP.

Le troisième point repéré dans les orientations politiques des trois régions est la priorité accordée au numérique. Parallèlement à l'essoufflement de la dynamique politique régionale en matière d'orientation tout au long de la vie, nous avons observé une focalisation et une orientation des moyens des conseils régionaux vers des projets de portail WEB. S'il s'agit de rendre l'information disponible au plus grand nombre, la question de leur effectivité et de leur appropriation par les conseillers et les usagers est posée. Ce développement d'outils numériques s'appuie sur le présupposé d'une autonomie suffisante d'une partie des usagers et sur une concentration des efforts de suivi et d'accompagnement sur ceux qui en auraient davantage besoin.

*Le deuxième trait commun aux trois régions est la construction de ressources collectives, dont le niveau d'avancement et l'ampleur sont certes variables selon les régions, mais dans laquelle le niveau régional s'implique.*

En parallèle des ressources développées par les opérateurs « en silo », il existe aussi celles développées par les Carif-Oref. Concernant le niveau 1, il y a les plateformes internet, nous venons de le voir : information sur l'offre de formation, cartographie des acteurs de l'orientation et du CEP, portraits emploi/formation (arrivés parfois tardivement ou dont la maille territoriale est jugée insuffisamment fine). Il y a aussi la création d'une plateforme téléphonique dans l'une des régions.

Il convient de mentionner également les programmes de professionnalisation, déployés par tous les Carif-Oref. La montée en compétences croisées inter-opérateurs, les échanges de pratiques à destination des conseillers de différentes structures ne sont à ce stade pas généralisés, mais ils tendent à se développer, à l'instar des ateliers de professionnalisation/échanges de pratiques à destination des conseillers sur le niveau 2 ou de l'étude de cas concrets en petit groupe sur le niveau 3.

*Enfin, le dernier trait commun aux trois régions a été repéré dans les dires des opérateurs qui, au niveau régional, s'accordent sur un effet positif du CEP en matière d'interconnaissance mutuelle.*

En termes de partenariats et de collaboration, tous les opérateurs rencontrés s'accordent sur un effet positif du CEP. D'un côté, les acteurs du Service public de l'emploi et ceux du champ de la formation continue des salariés ont appris à se connaître, à appréhender le positionnement et l'offre de services de chacun. Cela grâce aux échanges au sein des commissions SPRO/CEP des CREFOP — dont tous les opérateurs du CEP sont membres —, au sein des groupes de travail ou groupes techniques des opérateurs selon la région, dans le cadre de l'animation territoriale dans la région « territorialisée » et des expérimentations territoriales dans la région « expérimentatrice ». D'un autre côté, le leitmotiv qui ressort face à la démarche du CEP et à la globalité de la prise en charge qu'elle implique est le suivant : « *avec le CEP, on ne peut pas faire tout seul* ». Il y a donc à la fois une dynamisation et un élargissement des coopérations entre opérateurs du CEP, qui s'étendent même, dans la région « expérimentatrice », aux autres acteurs du SPRO (Cité des métiers, SUIO-Universités...) dans le cadre des expérimentations territoriales. Par ailleurs, des conventions de partenariats bilatérales entre opérateurs ont été signées pour appuyer le développement du CEP, organiser les échanges.

Toutefois, les entretiens de niveau régional ont mis en évidence des différences entre les opérateurs quant à leur disponibilité et/ou leur appétence pour participer à l'animation organisée par le conseil régional. Dans la région « territorialisée », de l'avis général, Pôle emploi occupe une place à part. Il se distingue des autres sur nombre de critères objectifs (taille, missions, organisation pyramidale hiérarchisée, forte culture interne, etc.), et cela se traduit par une priorité explicitement accordée à la mise en place du CEP en interne au détriment de l'ouverture aux autres opérateurs. Sans être aussi clairement mis en avant par nos interlocuteurs, le sentiment est globalement le même dans la région « expérimentatrice » où Pôle emploi participe moins à l'animation du groupe technique des opérateurs alors que ses conseillers, beaucoup plus nombreux que ceux des autres opérateurs, sont très présents dans les ateliers d'échanges. Au terme de ce portrait des dynamiques régionales, il s'agit de savoir comment cette perception d'un développement des synergies se retrouve au niveau local. Autrement dit, qu'en est-il des coopérations sur les territoires ? Sur quels ressorts s'appuient-elles ?

## 4. Au niveau local : des logiques pragmatiques

L'enquête a porté sur six territoires, deux pour chacune des trois régions. Ceux-ci ont été choisis en tenant compte de leur diversité en matière de dynamiques institutionnelles et de caractéristiques socio-économiques<sup>48</sup>.

Dans les territoires enquêtés, il s'avère que nos interlocuteurs (directeurs, responsables d'équipe et conseillers) mobilisent bien davantage le terme de « *partenariat* » que celui de « *coopération* ». Dans l'usage qu'ils en font au cours des entretiens, il apparaît que le vocable de « *partenariat* » renvoie tout autant à des liens institutionnalisés, le plus souvent dans le cadre d'une contractualisation, qu'à des relations, parfois très ponctuelles, établies avec des acteurs de terrain très divers. En ce qui concerne les relations entre pairs, entre conseillers des différents opérateurs, les interlocuteurs parlent davantage de « *collaboration* ».

Par-delà cette pluralité sémantique, lorsque l'on interroge les conseillers, ils se réfèrent aux relations effectives à leur niveau et désignent avant tout celles qui visent à faciliter l'accompagnement d'un usager. Globalement, celles-ci concernent les liens tissés avec les autres acteurs pour apporter une réponse à des besoins individuels voire collectifs. Ici, les domaines sont diversifiés. Il s'agit de toutes les relations visant :

<sup>48</sup> Cf. le chapitre Méthodologie (p. 18), et plus particulièrement le paragraphe Choix des terrains (p.14).

- la levée de freins périphériques à l'autonomie (actions sociales, accès aux soins, accès au logement, aides et prestations pour les personnes en situation de handicap, transport et mobilité, actions sur la confiance en soi, etc.),
- la construction du projet professionnel (information sur le marché du travail local, forum emploi, bilan de compétences, test de métier, immersion en entreprise),
- ou encore la mise en œuvre du projet (accès à l'emploi, montée en compétences, accès à la formation, création d'entreprise, etc.).

Les registres peuvent être pluriels : la gestion de listes/fiches de liaison/le suivi d'une situation, l'échange d'informations et d'actualité, plus rarement la montée en compétences conjointes sur les offres de services et les pratiques professionnelles (à l'instar de l'initiative « Vis ma vie » entre certaines agences Apec et Fongecif ou l'initiative « Regards croisés » entre certains Cap emploi et Pôle emploi). Ou encore les actions et projets collectifs emploi-formation (forum emploi, déploiement de contrats de professionnalisation). Mais le registre qui s'impose au quotidien est celui relatif à l'élaboration des projets de formation, notamment pour l'accès aux informations et dans le cadre de négociations sur les possibilités de financement.

Ces coopérations opèrent selon deux grandes modalités :

- Formelles, répondant à des enjeux collectifs : contractualisation, convention, chartes, etc.
- Informelles et davantage interindividuelles dans le cadre de l'accompagnement d'un usager.

Les coopérations formelles peuvent évidemment faciliter les coopérations informelles, mais sans être suffisantes pour les garantir. Des cas de conventions bilatérales entre acteurs du SPE nous ont été rapportés, dans le cadre desquelles les relations informelles entre conseillers n'ont pas été automatiquement facilitées. Par exemple, si ladite convention ne s'accompagne pas de la désignation de référents dans chaque structure, la communication entre conseillers ne trouve pas d'amélioration dans l'exécution quotidienne de l'activité de travail.

Lorsque les dynamiques d'interconnaissance se déploient dans le cadre de relations informelles, elles peuvent s'avérer plus fragiles, notamment en cas de turnover élevé des professionnels. Elles peuvent également s'interrompre lorsque les structures subissent des réorganisations ou des changements divers (mode de financement par exemple) qui affectent le travail quotidien des conseillers et peuvent amoindrir les possibilités de maintenir les réseaux individuels.

Dans l'ensemble, les coopérations au niveau local convoquent une multiplicité d'acteurs, au-delà du cercle des opérateurs du CEP. Elles s'inscrivent dans une logique pragmatique et se concentrent autour de trois principaux cercles de partenaires :

- entre les opérateurs et le monde économique (entreprises, CCI, etc.), celui de la formation (OPCA, organismes de formation, CFA, etc.) ou encore avec les institutions locales (Directe, Départements, Mairies, etc.) ;
- entre les opérateurs et les acteurs participant aux SPRO territoriaux (lorsque ceux-ci existent, ce qui est loin d'être toujours le cas, cf. section 6) ;
- et entre opérateurs CEP.

Pour ce dernier cercle, les rapprochements sont à géométrie variable. Sur les territoires, les relations entre opérateurs du CEP s'appuient notamment sur des conventions de coopération entre acteurs du SPE sur la question des publics demandeurs d'emploi. Concrètement, il s'agit de conventions bilatérales signées avec Pôle emploi (Mission locale, Cap emploi, Apec). Les Fongecif/Opacif ne sont pas concernés par des relations de ce type avec les acteurs du SPE, et se trouvent relativement isolés dans la mise en œuvre du CEP en direction des publics salariés. Nous avons par ailleurs relevé un autre aspect venant renforcer l'impression de « clivage » dont nous faisons état ici. Il s'agit de l'accès à la formation en fonction du statut occupé par l'usager. Bien que la loi de 2009 sur l'orientation et la formation professionnelle ait introduit le décloisonnement de certains financements pour produire

une meilleure continuité des droits entre salariés et demandeurs d'emploi, les conseillers interrogés dans les différentes structures soulignent qu'il est plus difficile d'obtenir le financement d'une formation pour un demandeur d'emploi que pour un salarié.

Lorsque les coopérations inter-opérateurs sont faibles au niveau du territoire, certaines difficultés peuvent surgir dans l'activité des conseillers : difficultés à communiquer sur les suivis d'usagers, manque d'information notamment à propos des budgets de financement des formations, des planning et du nombre de places disponibles, ou enfin des critères de prise en charge, ce qui peut entraver la délivrance du CEP niveau 3 et placer le conseiller d'un opérateur non-financeur dans une situation délicate vis-à-vis de l'utilisateur qu'il accompagne. Le manque de coopération inter-opérateurs, en limitant la connaissance de l'offre de services de chacun, peut également entraîner des allers et retours de l'utilisateur d'une structure à l'autre, ne sachant pas vraiment à qui s'adresser pour répondre à ses interrogations.

Plusieurs témoignages de conseillers attirent notre attention sur ce point : *« souvent les personnes ne sont pas bien au courant et c'est dommage, c'est quand elles rentrent dans le cadre de l'accompagnement qu'on leur apprend qu'elles auraient pu avoir un accès facilité ou plus important à la formation souhaitée en anticipant, donc parfois c'est trop tard. C'est dommage car elles auraient pu savoir ça en amont, avant une fermeture d'entreprise par exemple. Il faudrait que ces informations soient davantage mises en avant dans toutes les structures, ça permettrait aussi de mieux sécuriser les parcours »*.

Lorsque les coopérations sont plus établies, elles profitent à l'utilisateur final en fluidifiant ses démarches auprès d'une multiplicité d'acteurs et en favorisant la mise en œuvre de son projet (cf. section 6, configuration 3).

Il est par ailleurs frappant de constater la perception décalée des effets du CEP entre les acteurs du niveau régional et ceux opérant au niveau local... Au niveau régional de l'étude, apparaissait de façon assez nette un effet positif de la mise en œuvre du CEP en termes d'interconnaissance mutuelle et de dynamiques de coopération. L'identification des Opacif comme opérateurs du CEP avait permis un rapprochement entre les opérateurs de l'emploi et ceux de la formation, une meilleure connaissance du positionnement, du fonctionnement et du périmètre d'intervention de chacun. Ce qui est peu le cas au niveau local.

D'une manière générale, il ressort assez nettement de nos entretiens que les acteurs de terrain n'associent pas spontanément leurs coopérations au CEP à proprement parler :

*« Je n'ai pas eu ce sentiment que le CEP m'ait permis de tisser de nouveaux liens ou de renforcer des liens existants, malheureusement. Non. »* (Conseiller, Pôle emploi).

Dans le même ordre d'idées, il apparaît que le CEP n'est que rarement l'initiateur des coopérations, même s'il permet parfois de les alimenter, de les renforcer ou de les fluidifier.

## 5. Les coopérations au prisme de la délivrance des trois niveaux de CEP

Le Guide Repères CEP insiste sur les dimensions de mutualisation, de coopération multipartite pour la délivrance des trois niveaux de CEP. Celles-ci sont d'ailleurs indiquées comme nécessaires sur le niveau 1 et souhaitables sur les niveaux 2 et 3. A partir de l'enquête de terrain, nous proposons ici une mise en regard de l'état des coopérations et de la délivrance de chacun des niveaux.

- **Sur le niveau 1 :**

Le niveau 1, c'est en quelque sorte un tronc commun à construire au début du CEP. L'accueil individualisé des personnes est en effet censé être « *réalisé dans des conditions communes à l'ensemble des membres du SPRO* » (Cahier des Charges CEP). L'enquête a montré que les territoires étudiés ne bénéficient pas à ce jour d'un niveau 1 déployé dans son intégralité et de manière harmonisée entre les opérateurs. Un déficit de soutien régional est souvent en cause, que le SPRO soit trop récent ou que les dispositifs en place aient été remis en cause par une nouvelle politique régionale. Dans l'une des régions, le SPRO a initié la création d'une plateforme téléphonique gratuite, point d'entrée unique pour délivrer le niveau 1 du CEP à tous. C'est une ressource importante pour les usagers mais, même là, l'information territorialisée ne paraît pas complète. Elle semble plus ciblée sur les ressources en formation que sur les données socio-économiques sur le marché de l'emploi local. Cette dernière mission d'information semble donc être peu réalisée sur le terrain, en dehors de cas (minoritaires au vu de l'étude) où la personne qui s'occupe de l'accueil est bien formée, ce qui peut éventuellement nuancer ce constat (cf. Partie 1). La délivrance du service à ce niveau nécessite s'il y a lieu d'orienter l'utilisateur vers l'opérateur le plus approprié pour prendre en charge sa demande. Dans ce but, il apparaît que les opérateurs s'engagent la plupart du temps dans des démarches de présentations croisées de leurs offres de services. Les acteurs de terrain ont également signalé avoir régulièrement recours aux outils numériques déployés par les Carif-Oref, mais aussi ceux de Pôle emploi (emploi-store).

- **Sur Le niveau 2 :**

Le niveau 2 se déroule le plus souvent sans interaction avec les conseillers des autres opérateurs. Si des relations interviennent, elles sont en général de nature informelle et peu souvent dans le cadre de professionnalisation croisée et instituée entre les opérateurs. Rares sont également ceux qui mobilisent les plateformes collaboratives numériques externes au réseau social de l'opérateur (lorsqu'il existe), à l'instar de la ComCEP (inconnue pour bon nombre de nos interlocuteurs). Plusieurs freins ont ici été soulignés : difficultés à dégager des plages temporelles nécessaires, ergonomie du site/de l'outil, manque d'actualisation, participation confidentielle et de fait trop éloignée de leurs préoccupations locales. En revanche, l'externalisation de prestations liées à la définition du projet (par exemple un bilan de compétences) ou encore la généralisation des démarches de mise en situation professionnelle génère des interrelations entre les conseillers et des acteurs externes.

- **Le niveau 3**

C'est le niveau du CEP qui a nécessité le plus d'investissements de la part de certains opérateurs sur le volet de l'ingénierie de formation. En effet, sur ce niveau, c'est la mise en œuvre des projets de formation qui est perçue par certains conseillers comme particulièrement complexe. Ils doivent tenir compte de l'évolution de la politique régionale de formation, des règles de répartition des pouvoirs de décision, de la qualité de la coordination des acteurs entre eux... L'accès à une information fiable et actualisée reste un enjeu pour nombre de conseillers. Ceux-ci mobilisent régulièrement les plateformes informatives numériques développées par les conseils régionaux et/ou les Carif-Oref. De nombreux échanges ont également lieu entre conseillers de différents opérateurs durant ce niveau 3. Ceci étant dit, la coordination d'ensemble fait à ce jour défaut. Les échanges reposent alors largement

sur l'implication et le professionnalisme des équipes de conseillers, leurs efforts pour maintenir une communication privilégiée et un réseau interindividuel.

## 6. Trois configurations locales

Si l'enquête de terrain auprès des conseillers a permis de tirer des enseignements transversaux, les configurations locales n'en restent pas moins diversifiées. La typologie que nous présentons ici a été élaborée à partir d'une grille d'analyse des situations locales en matière de coopérations entre acteurs. Pour chaque territoire, quatre dimensions ont été étudiées, comparées et mises en perspective :

- *Les cadres de la coopération* : périmètre géographique, structure porteuse (un lieu dédié à la coopération ou non), liens avec le SPRO.
- *La qualification des parties prenantes* : identification précise des acteurs, cercle (dépassant le cercle des opérateurs ou pas), positions des acteurs (un acteur peut être sollicité pour ses missions traditionnelles ou comme animateur de la coopération, il peut se trouver dans une position complémentaire, concurrente, ou de dépendance).
- *La qualification des liens* : multilatéral/bilatéral/interindividuel, réciproque/univoque, modalités (formel ou informel), impulsion/initiative, nature et fréquence du lien (rare, régulier, pauvre, fragile, solide, etc.)
- *L'objet des liens de coopération* : sur quels domaines portent les coopérations (emploi, orientation, etc.), et au profit de quelles d'actions (collectives/individuelles).

La définition des configurations locales s'appuie sur les éléments distinctifs propres à chacun des six territoires investigués. Ces éléments permettent de dégager trois types de configurations locales qui réunissent deux territoires par configuration. L'un des constats de cette mise en perspective est qu'aucune des configurations n'est associée à une seule région.

### 6.1. Configuration 1 : une dynamique multipartite locale impulsée par le conseil régional autour des questions d'orientation... mais qui reste fragile

Les deux territoires relatifs à cette première configuration bénéficient de contextes régionaux relativement favorables en matière d'orientation tout au long de la vie.

Ici, les nouveaux exécutifs régionaux ont maintenu le financement des dispositifs techniques dédiés aux questions d'orientation et de CEP. Les ressources collectives construites par le niveau régional sont plus avancées (plateforme téléphonique, portail numérique, données socio-économiques territoriales, etc.) et plus opérationnelles que la moyenne (en termes de professionnalisation croisée des opérateurs, groupe de travail sur l'ingénierie financière notamment).

Outre leur situation relativement dynamique en termes d'activité et d'emploi, ces deux territoires ont pour principale particularité de bénéficier de la territorialisation des SPRO initiée et organisée par les conseils régionaux (dès 2016 dans un cas, en 2017 dans l'autre). L'animation, saluée pour sa qualité, y est confiée à la Cité des métiers qui constitue, en parallèle, un lieu unique et fédérateur sur les questions d'orientation.

Ce cadre de coopération est avant tout un espace de mise en réseau entre les interlocuteurs locaux, qu'il s'agisse des opérateurs CEP ou plus largement des acteurs du SPRO (Cité des métiers, Carif-Oref, CIO, CRIJ, Université, Rectorat, AFPA, CCI, PLIE ...)

Les participants y voient un facteur essentiel d'évolution des partenariats au niveau local, en particulier pour sa capacité à favoriser une interconnaissance mutuelle :

*« Ça a permis de mieux se connaître, les partenaires ont une meilleure connaissance de l'offre de services de chacun des partenaires-clés qui peuvent intervenir sur le niveau 1 en particulier, mais le 2 et le 3 également. »* (Responsable, Cap emploi).

Plusieurs registres de plus-value sont mentionnés :

- L'ouverture du cercle des partenaires au niveau territorial, notamment avec les Opca,
- L'amélioration de la visibilité de certains, à l'instar des Opacif davantage identifiés comme des opérateurs CEP à part entière ou encore des Cap emploi, surtout auprès des « *Opca et de l'Apec* ».

Les SPRO territoriaux permettent la rencontre et le décloisonnement au niveau local entre les univers propres au SPE et ceux des salariés.

L'interconnaissance, qui va au-delà de la présentation croisée des offres de services déployées par chacun, constitue une ressource non négligeable dans le travail des conseillers notamment en matière d'accueil, d'information et de ré-orientation :

*« Moi le SPRO territorial m'a beaucoup apporté, en termes de connaissance des acteurs : on connaît mieux les acteurs, on connaît mieux leurs services, on a leurs coordonnées. Sur un 1er niveau d'orientation c'est essentiel. Je m'en sers aussi de manière opérationnelle dans mes entretiens. Se connaître permet de s'échanger plus facilement les publics. »* (Conseillère, Fongecif).

Dans l'un des deux territoires, le SPRO territorial ne se limite pas à être un lieu d'échanges, il est aussi conçu comme un espace « actif », un cadre pour initier et coordonner des actions territoriales (journée d'intelligence collective, événements communs auprès des usagers à l'instar de forums de l'emploi ou de l'orientation, workshop sur la professionnalisation des acteurs SPRO/CEP, etc.). Des outils spécifiques ont également été développés à l'instar de l'annuaire SPRO des acteurs locaux du CEP, recensant précisément les interlocuteurs idoines pour chaque niveau du CEP et chaque structure, ou encore, la géolocalisation des interlocuteurs locaux pour faciliter l'accès des usagers aux services.

Aux dires des participants, les retombées sont jugées « positives » et la dynamique « réussie », et cela d'autant plus qu'elles ont un caractère opérationnel. C'est bien — et même peut-être avant tout — le pragmatisme et la portée opérationnelle des coopérations locales qui sont recherchées et plébiscitées, comme nous l'avons dit dans la section 4. Ainsi, dans l'autre territoire où le SPRO est récent, il est jugé encore « trop théorique », ce dont témoignent nos interlocuteurs :

*« Il n'y a pas encore de choses concrètes qui en sont sorties et qui vont impliquer l'activité des conseillers. »* (Responsable, Pôle emploi).

*« Il faudrait peut-être aller plus loin dans la professionnalisation, l'échange de pratiques entre les conseillers du CEP, ce serait peut-être des échanges sur des situations spécifiques. »* (Responsable, Cap emploi).

Mais l'ancienneté du SPRO territorial n'est pas le seul facteur qui détermine la mise en œuvre d'actions concrètes. Dans les deux territoires, les frontières géographiques des SPRO locaux sont soupçonnées de venir hypothéquer l'implication des acteurs du fait de leur inadéquation à une situation locale spécifique. Il faut à ce titre signaler que le découpage territorial des deux SPRO ne correspond à aucune des zones d'intervention des opérateurs du CEP.

Cet aspect est particulièrement important pour les opérateurs qui œuvrent sur un périmètre resserré à l'intérieur d'un SPRO territorial plus vaste, à l'instar des Missions locales et des agences de Pôle emploi. L'impression qui ressort ici est que la spécificité des enjeux locaux ne peut être pleinement saisie et peut se trouver « noyée », « perdue », « marginalisée » dans le cadre des SPRO. Pour cette raison, dans l'un des deux territoires (là où le SPRO territorial est le plus ancien), la responsable de l'agence de Pôle emploi ne participe pas aux réunions du SPRO. Elle préfère « partir des problématiques locales pour mettre en place des actions qui donnent des résultats concrets », et s'est engagée dans la construction d'un partenariat local multi-acteurs (sur un périmètre plus limité) dans lequel elle se pose en leader. C'est dans ce cadre que s'est développée une alliance de travail forte entre conseillers Pôle emploi et Mission locale à partir d'un séminaire de travail commun sur le CEP.

C'est peut-être en raison de leur caractère insuffisamment pragmatique que les dynamiques partenariales engagées dans le cadre des SPRO territoriaux apparaissent globalement inabouties, en particulier dans leur essaimage auprès des conseillers. Tous n'y participent pas et n'ont pas systématiquement de retour sur ces réunions.

Enfin, aux dires des acteurs interrogés, ces dynamiques ne semblent pas complètement sécurisées car essentiellement tributaires du portage politique par les conseils régionaux. Dans le contexte de la nouvelle réforme de la formation professionnelle, les acteurs de terrain étaient en attente de nombreuses décisions.

## 6.2. Configuration 2 : un système d'acteurs fragmenté dans lequel les questions de CEP ne sont pas prioritaires

Les deux territoires relatifs à cette deuxième configuration ne bénéficient pas d'une territorialisation du SPRO, dans un cas parce qu'elle n'a pas été souhaitée par l'exécutif régional et dans l'autre car le territoire ne fait pas partie de l'expérimentation initiée par le conseil régional. Il n'y a donc pas de cadre local institutionnalisé par la Région sur les questions d'orientation tout au long de la vie et rassemblant l'ensemble des partenaires locaux SPRO/CEP.

Dans ce contexte, il n'est pas étonnant que les conseillers et les responsables de structures ne signalent pas de dynamique partenariale spécifique au niveau de l'ensemble des partenaires du SPRO/CEP. En particulier entre opérateurs, où il n'y a « *pas de synergie, pas de dynamique* » (Responsable, Mission locale), très peu de partage d'informations, peu de mutualisation, nos interlocuteurs allant jusqu'à déplorer un degré zéro d'interconnaissance : « *on se connaît très mal et on ne connaît pas leur offre de services* » (Responsable, Apec).

Le diagnostic actuel est ainsi celui d'un travail trop isolé dans des « *systèmes peu communicants* », avec des grilles de lecture des situations et des logiques de décision peu harmonisées et non coordonnées.

Dès lors, les opérateurs se replient sur leur périmètre d'intervention traditionnel. Très rares sont ceux qui associent les collaborations qu'ils peuvent avoir au CEP à proprement parler : « *La clé des échanges, ce sont les missions ! Certes... qui entrent dans les choses prévues par le CEP* » (Conseillère, Cap emploi). Le plus souvent, les relations inter-opérateurs se font de manière bilatérale, interindividuelle et informelle. Elles s'initient avant tout pour répondre à un besoin spécifique d'un usager et s'organisent en fonction de la répartition des pouvoirs de décision (compétences sur le financement de la formation plus particulièrement). Cette situation est très fréquemment citée par les conseillers eux-mêmes. Les colorations métiers des conseillers (voire les spécialisations) génèrent une focalisation de leurs relations sur certains types d'acteurs et sur certains registres (entreprises, formations, public jeune, handicapé, etc.).

Le réseau « structure » ou « agence » est un levier mais il n'est pas suffisant : « *tout ce qui est inscrit ou négocié au niveau des directions, ça ne redescend pas assez vite vers les conseillers, ou pas explicité suffisamment, je n'en sais rien.* » (Conseillère, Cap emploi). Plus encore, le cadre formel des coopérations bute sur l'écueil de leur inégale intelligibilité et appropriation par les différentes structures, ouvrant la voie à des interprétations diverses entre conseillers. Le réseau personnel et surtout l'initiative propre du conseiller, son professionnalisme, est alors un vecteur bien plus déterminant mais aussi contingent :

*« Chaque fois on les contacte pour un problème, un cas d'école, quelque chose qui est un peu délicat, une personne qui avait une maladie, un handicap, elle a de la polyarthrite, c'est une maladie dégénérative. Elle l'a appris il y a 2 ans, elle a été licenciée et là elle est en arrêt maladie et là elle ne peut pas s'inscrire à Pôle emploi, elle ne peut bénéficier de financement de formation Pôle emploi alors qu'elle doit se reconvertir. Alors là vous voyez c'est un cas*

*particulier et dans ces cas-là on peut téléphoner à Cap emploi, on dialogue. [...] Je reprends le cas de cette personne qui est atteinte de la polyarthrite, je devais dialoguer avec le directeur de Cap emploi, il devait me rappeler, il ne m'a jamais rappelée. Voyez, donc c'est des choses comme ça ! Je vais de nouveau l'appeler pour essayer de débloquer la situation. On peut avoir des moments de solitude à un moment donné dans les rouages institutionnels et bureaucratiques, il peut y avoir, Max Weber en parlait, la froideur bureaucratique c'est ça ! » (Consultante, Apec).*

Dans ces deux territoires, plus qu'ailleurs, nous observons surtout un cloisonnement des collaborations entre les acteurs de premier niveau du SPE (Pôle emploi, Cap emploi et Mission locale) et ceux davantage dédiés à l'accompagnement des salariés (Apec, Opacif).

Les acteurs du SPE au niveau local bénéficient en particulier des réunions techniques organisées par les Direccte, qui permettent notamment d'initier des actions collectives dans le cadre de la politique de l'emploi (déploiement local de Parcours Emploi Compétences ou encore de contrats de professionnalisation). Ce cadre multipartite des coopérations n'est toutefois que sur le registre de l'emploi, les « *questions d'orientation ne sont jamais évoquées* » selon la directrice d'une Mission locale). En bilatéral, les liens sont réguliers entre Pôle emploi et Cap emploi du fait de leur « partage de publics », nettement moins avec la Mission locale. Ces liens prennent appui sur les plans locaux de coopération, les conventions de co-traitance ou de délégation de suivi et les opérations de « rapprochement de portefeuilles » initiées par Pôle emploi. Dans ce cadre, il peut y avoir ponctuellement des collaborations formelles à l'instar de la co-animation d'ateliers collectifs auprès des demandeurs d'emploi, des informations collectives et des présentations croisées des offres de services (« *au-delà de celles relatives au CEP* », selon une conseillère CAP emploi), mais aucune initiative de professionnalisation croisée ou d'échange de pratiques ne nous a été rapportée. L'essentiel des collaborations, nous l'avons dit, se fait de manière informelle, à l'initiative du conseiller. Celles-ci concernent avant tout la délégation de suivi des demandeurs d'emploi et le montage des projets formatifs des usagers dans des territoires où il s'avère « *compliqué, bien que les demandes existent* » (Conseillère, Cap emploi). En effet, les deux territoires relatifs à cette configuration pâtiennent d'une offre formative limitée qui se rajoute à la complexité d'accéder à un financement. L'accès à la formation est, dans les deux cas, sérieusement impacté par les contextes régionaux et le durcissement des critères d'éligibilité des demandes individuelles.

Les interrelations entre conseillers sont facilitées par leur proximité géographique. C'est bien la présence régulière des conseillers sur un territoire qui semble être propice à créer des liens étroits car « *savoir qui fait quoi ne suffit pas. Les liens informels nécessitent de connaître personnellement la personne* » (Conseillère, Cap emploi). In fine, « *la logique de bassin prend le dessus sur les conventions existantes* » (Responsable, Cap emploi).

L'Apec et le Fongecif n'assurent sur ces deux territoires aucune permanence et entretiennent des relations distendues avec les autres opérateurs. De fait : « *L'Apec et le Fongecif, on les a de très loin* » (Responsable, Pôle emploi). En dépit des conventions de fléchage de publics déclinées localement (entre Apec et Pôle emploi ou entre l'Apec et Fongecif), les sollicitations entre conseillers sont marginales et restent la plupart du temps cantonnées à du « premier niveau d'information ».

Du côté de l'Apec, ces deux territoires ne constituent « *pas une préoccupation particulière* » selon la directrice, du fait de leurs caractéristiques sociales (forte concentration de bas niveaux de qualification et donc peu de public cadre et très diplômé).

Du côté du Fongecif, les relations quand elles existent concernent essentiellement les questions de financement de la formation. A cet égard, le Fongecif est avant tout identifié et mobilisé comme « financeur de CIF », sauf exception (présentation croisée des offres de services entre Apec et Fongecif, partenariat antérieur entre Fongecif et Sameth dans un des deux territoires).

Pour finir, ces deux territoires ne bénéficient pas de dynamique partenariale autour des enjeux d'orientation qui ne semblent pas constituer une problématique locale prioritaire. Dans ces territoires relativement enclavés/isolés où les problématiques de mobilité sont patentes et les agglomérations voisines difficiles d'accès, les taux de chômage élevés, les niveaux de qualification relativement bas, les offres formatives limitées, les possibilités locales d'emploi dépendantes des emplois aidés, l'insertion sociale et la levée des freins périphériques à l'emploi constituent des préoccupations premières aux yeux des conseillers.

Si, comme dans tous les territoires, les partenariats sont nombreux avec le monde de la formation, ils sont ici plus denses avec les acteurs de l'insertion sociale (structures d'insertion par l'activité économique, chantiers d'insertion, entreprises à but d'emploi, Maison des solidarités, services sociaux du Conseil départemental et CCAS, « plateforme mobilité du département XX »).

### 6.3. Configuration 3 : un partenariat historique fondé sur un « bien commun local »

Les deux territoires que nous proposons de rassembler dans cette configuration se caractérisent d'abord par la spécificité de leurs espaces socio-économiques. En effet, les deux terrains d'enquête se situent dans des zones de montagne, dont les centres urbains sont bordés par de vastes zones rurales faiblement peuplées. L'économie locale y est fortement impactée par le rythme saisonnier des activités tertiaires (tourisme/services) et primaires (agriculture). L'une des deux localités se distingue par des infrastructures de transport moins développées et une offre de formation moins conséquente. Il reste que pour chacun des deux territoires une part importante des embauches se concentre sur les contrats à durée déterminée saisonniers. Ce contexte induit la présence de profils pluriactifs. Ainsi, de nombreux actifs de ces territoires alternent entre différents statuts au cours d'une même année (salarié, demandeur d'emploi, micro-entrepreneur).

Les acteurs des deux terrains d'enquête se sont saisis de cette situation il y a plusieurs années (dès 2008 pour l'un, en 2011 pour l'autre) et ont impulsé des dynamiques partenariales fortes autour de ce qu'ils ont défini comme un « bien commun local » : les travailleurs saisonniers. Des dispositifs ont été créés dans le but de sécuriser les trajectoires professionnelles de ces actifs. Il s'agissait de favoriser la création de lieux d'accueil et d'information (dédiés aux saisonniers), de générer un accompagnement global spécifique à ce public (recherche d'emploi, de logement, accès à la santé, accès à la formation professionnelle). Ces dispositifs sont pilotés par les Fongecif, qui se rapprochent d'opérateurs traditionnellement tournés vers d'autres publics : Mission locale, Pôle emploi, Cap emploi notamment. Mais le cercle des acteurs partenaires va bien au-delà des opérateurs CEP (Direccte, Maison de l'emploi, réseau d'information sur la formation et l'emploi, Région, autres Opacif, Opca, organismes de formation). Il s'agit donc de relations partenariales multilatérales. Dans chaque territoire, il existe des lieux qui jouent le rôle de « guichet unique » pour les usagers. Des permanences y sont tenues par les opérateurs, ce qui facilite le contact régulier entre conseillers. Ces derniers ont aussi l'occasion de se côtoyer dans les différentes Maisons de services au public (MSAP) qui s'avèrent être des lieux largement mobilisés par les opérateurs de ces deux territoires ruraux. L'interconnaissance est donc bien développée et les professionnels indiquent également qu'« *un turnover limité favorise la durabilité des liens* » (Responsable, Pôle emploi). De ce fait, ces deux sites se caractérisent par une antériorité des partenariats qui a facilité la récente mise en œuvre du CEP, malgré des contextes régionaux sensiblement différents.

En effet, l'un des deux territoires a subi les effets de la fusion des régions, du changement de mandature et du retrait du conseil régional sur le volet orientation tout au long de la vie. Mais les dynamiques partenariales anciennes ont permis de maintenir un relais et de continuer de faire vivre les coopérations après l'arrêt du portage politique et technique de l'animation territoriale par le conseil régional. C'est ce qui vaut sans doute à ce territoire d'être aujourd'hui encore qualifié de « lieu modèle pour les partenariats ». Une de nos interlocutrices s'est exprimée sur ce sujet :

« Ce territoire, on a vraiment une dimension rurale partenariale qui fait sa force, sa richesse à l'endroit du partage de l'information. C'est souvent un territoire qu'on cite un peu en exemple dans les modalités de partenariat, dans le souci de mutualisation. Dans d'autres sites on ne rencontre pas souvent les opérateurs, on ne se connaît pas bien, on a parfois du mal à identifier des interlocuteurs, on n'a parfois pas de nom ou de numéro de téléphone et ça peut être gênant dans le travail quotidien. Sur ce territoire c'est différent, il y a une bonne coopération avec les opérateurs autour de la question de l'emploi et de l'orientation » (Conseillère, Cap emploi).

Il en est de même pour le second territoire, dont les acteurs constatent une diminution récente du portage politique et technique du conseil régional sur les questions d'orientation tout au long de la vie, mais dont l'animation territoriale reste très active via un SPRO local. Ce dernier a d'ailleurs « assez rapidement intégré la question de la mise en œuvre du CEP » (Responsable, Mission locale), à l'occasion de divers événements (journées d'intelligence collective, ateliers de partage de pratiques, forums de l'orientation, etc.) qui visaient à « créer ce collectif SPRO » en allant au-delà de l'interconnaissance entre opérateurs locaux. Aujourd'hui, la dynamique est décrite comme « toujours vive » (Responsable, Mission locale).

Autrement dit, les nouvelles orientations politiques des Régions n'ont pour le moment pas perturbé les dynamiques locales plus anciennes.

Par ailleurs, d'autres formes de collaboration existent sur ces territoires, elles sont essentiellement bilatérales et s'établissent dans le cadre de conventions de délégation de suivi. Mais nos interlocuteurs ont souvent souligné l'importance des dispositifs saisonniers, qui viennent « alimenter et fluidifier toutes les collaborations » (Conseillère, Cap emploi).

Ces territoires se caractérisent donc par des liens durables, denses et structurés entre des opérateurs qui se sont organisés autour d'objectifs communs répondant à des enjeux locaux. Cet état de fait permet des rencontres régulières entre les acteurs de terrain, de même qu'il favorise le maintien de relations dans des cadres formels (conventionnement, chartes, etc.) ou informels. Les dispositifs antérieurs, qui ont bénéficié de moyens dédiés, apparaissent donc déterminants dans le maintien de ces dynamiques partenariales.

Deux limites peuvent néanmoins être pointées : ces dispositifs ne concernent pas l'ensemble des actifs (les non-saisonniers), et ils ne sont pas spécifiquement liés à la mise en œuvre du CEP, même s'ils peuvent l'alimenter. Il reste que ces territoires s'organisent autour de partenariats opérationnels, produisent une réflexion collective et sont tournés vers des actions concrètes autour des questions d'orientation, de formation et d'emploi (par exemple dispositif de suivi des personnes, formation *ad-hoc*, journées de l'orientation, forum pour l'emploi etc.).

## Conclusion

Au vu des différents points examinés dans cette partie, on peut donc mettre en relief quelques facteurs favorisant ou pas les coopérations entre acteurs au niveau local.

D'abord, il semblerait que *la proximité géographique* des opérateurs sur un territoire donné ait un certain effet sur la densité des collaborations. Nos investigations montrent que les opérateurs du CEP sont diversement présents dans les localités. Les lieux de permanences sont en général assez nombreux pour les acteurs du SPE sur les territoires, ils le sont un peu moins pour le Fongecif et l'Apec. Or, cette variabilité du maillage territorial joue un rôle dans les dynamiques d'interconnaissance et leurs prolongements dans des partenariats locaux. Par ailleurs, notons que cette proximité compense le manque de coordination et facilite l'interconnaissance des acteurs dans les cas où l'absence de cadre institutionnalisé marque l'espace des coopérations locales (type 2).

Il semble également que *la répartition des pouvoirs de décision concernant le financement des formations* puisse contribuer à rassembler les opérateurs autour d'une même table. On observe effectivement une distribution des coopérations autour des financeurs (du côté SPE et du côté Fongecif). C'est donc l'existence de rapports de dépendance sur le financement de la formation qui contribue à leur coopération plus étroite. Sur ce point, le type 3 est exemplaire. En effet, dans ces deux territoires, des partenariats solides existent entre acteurs du SPE et Fongecif/Opacif autour de la résolution de problématiques d'usagers qui alternent fréquemment les statuts de salarié et de demandeur d'emploi. Cette remarque nous conduit à mettre en lumière un autre facteur de rapprochement au niveau local.

Il s'agit de *l'identification de préoccupations communes*, liées aux spécificités socio-économiques du territoire. Il s'agit donc de produire des diagnostics partagés, de cibler des problématiques et de parvenir à y répondre collectivement. C'est sans doute plus fondamentalement la question du processus de constitution du « bien commun local » qui est posée, avec notamment la nécessité de refaire des choix quant aux périmètres d'intervention pertinents à l'intérieur de ces territoires. Il reste que dans les cas de la configuration 3, on constate que les coopérations représentent un réel bénéfice pour les conseillers dont le travail quotidien d'accompagnement est facilité, mais aussi pour les usagers (modèle du « guichet unique »).

La comparaison des différentes configurations locales permet également de souligner que le CEP gagne à s'appuyer sur *des coopérations plus anciennes et plus larges*. Effectivement, dans les cas où les niveaux régionaux ont impulsé et soutenu des partenariats de longue date, on retrouve un effet positif au niveau local où on observe des coopérations plus denses qui facilitent la mise en œuvre du CEP (type 3). Dans le cas contraire, les partenariats peinent davantage à prendre forme (type 2). Nos interlocuteurs sur les différents territoires ont globalement insisté sur ce point : les dispositifs ou démarches institutionnels ont besoin de temps pour revêtir leur caractère opérationnel.

Il apparaît aussi que *l'animation des SPRO locaux* peut avoir un effet sur les formes de coopération locale. Cet effet est néanmoins dépendant de la nature et du contenu de cette animation : est-elle à caractère strictement informatif ? Ou bien existe-t-il le développement d'une véritable réflexion partagée entraînant des actions concertées sur le territoire ? Autrement dit, la seule existence du SPRO territorial ne garantit pas l'impulsion de coopérations plus étroites entre opérateurs CEP.

De fait, en ce qui concerne le rôle de *l'animation régionale* sur les territoires, on ne peut que confirmer son importance : lorsqu'elle existe, elle joue un rôle positif pour le développement des relations entre les acteurs (interconnaissance, communication facilitée). Une nuance apparaît cependant au travers des différentes configurations territoriales, qui, soulignons-le, réunissent des territoires qui n'appartiennent pas aux mêmes régions. La typologie que nous avons proposée nous amène à un constat : lorsque d'autres dynamiques locales préexistent au CEP (sans être liées au SPRO/SPO et parfois ciblées sur des catégories d'actifs), les territoires qui connaissent un retrait de l'animation régionale parviennent à conserver des dynamiques partenariales. Par ailleurs, en ce qui concerne les territoires étudiés, on peut avancer que, globalement, l'animation régionale apparaît actuellement trop limitée et son portage politique et technique incertain. Ce qui interroge la continuité de l'action publique.

Ces quelques points s'inscrivent dans la volonté de faire ressortir des éléments transversaux aux formes de coopération observées sur les six territoires. Ici, nous ne faisons donc pas état des différentes coopérations mises en œuvre par chaque opérateur. Or, il faut rappeler que les positions de chacun des cinq opérateurs sont différentes, ce qui ne les place pas sur un pied d'égalité (ils ont différentes missions, formes de gouvernance, différents flux, publics, supports logistiques, etc.). Ces cadres organisationnels et institutionnels ont des effets non négligeables sur les moyens mobilisables par les acteurs de terrain pour mettre en œuvre et faire vivre des coopérations à leur niveau. Ces différences ont été évoquées par nos interlocuteurs, de même que certaines formes de « concurrence

masquée » entre partenaires, qui peuvent altérer les relations de confiance mutuelle nécessaires à l'établissement de coopérations solides et pérennes.

Il ne s'agit pas là d'avancer que seule l'égalité des acteurs en présence favoriserait les modes de coopération. Au contraire, les informations recueillies durant cette étude qualitative montrent qu'il existe une disparité des modes d'échanges pouvant alimenter les coopérations. Les coopérations sont néanmoins à comprendre comme des processus qui articulent des tensions et des intérêts. Dans ce cadre, il est important de questionner le champ des possibles dont disposent les acteurs pour inscrire leurs coopérations dans des formes de réciprocité et/ou de complémentarité, et ne pas rester sur le registre de la prescription.

Aussi chaque facteur ici mis en avant doit-il être considéré comme nécessaire mais non suffisant pour expliquer la qualité des coopérations.

Pour finir, il apparaît que le CEP n'est pas perçu comme ayant bouleversé les coopérations au niveau local et d'une manière générale les professionnels nous ont fait part de leur difficulté à saisir, à ce stade, les effets propres du CEP sur leurs modes de coopération. Il faut ici mentionner le fait que la démarche CEP est relativement récente et que sa mise en œuvre a coïncidé avec des remaniements politico-institutionnels dans les trois régions.

De fait, la plupart de nos interlocuteurs ont insisté sur le besoin de temps, de stabilité et de moyens pour consolider et étendre les liens entre opérateurs.

## CONCLUSION GENERALE

Quelles conclusions tirer de l'analyse de la mise en œuvre du CEP par les opérateurs et de leur éventuelle coopération dans les six territoires étudiés ? Après un rappel des principaux enseignements de l'étude, nous tenterons de prendre du recul pour interroger l'articulation entre l'approche CEP et l'environnement dans lequel elle est amenée à se déployer, notamment dans le contexte de la réforme de la formation professionnelle.

### *Principaux enseignements de l'étude*

La présentation des résultats distingue à nouveau l'organisation du CEP par les opérateurs en leur sein, et leur attitude face à l'incitation à coopérer davantage entre eux dans les territoires. Avant cela, un premier constat : les conditions d'une égalité de traitement entre tous les actifs qui sont supposés avoir accès au CEP ne sont pas réunies pour le moment. Selon leur statut, indépendants, salariés et demandeurs d'emploi n'y ont pas accès dans les mêmes proportions. Cette distorsion est renforcée par le fait que le CEP demeure largement méconnu du public potentiellement concerné, qui n'est donc pas ou peu demandeur. Qui plus est, l'accès au CEP ne garantit aucunement un même niveau d'accompagnement, y compris entre des structures d'un même opérateur.

Les réactions différenciées des opérateurs à l'arrivée du CEP contribuent à ce résultat. Ils se sont diversement mis en mouvement. Certains ont révisé leur offre de services et/ou mis en place des appuis à la professionnalisation, tandis que d'autres sont restés en retrait, considérant que le CEP venait plutôt légitimer leur positionnement antérieur. Cette dernière attitude est le fait des Missions locales et des Cap emploi, accaparés par des objectifs concomitants et bloqués par des moyens insuffisants. En outre, même ceux qui se sont mobilisés l'ont fait à des degrés divers, et pour certains de manière différée dans le temps. Ainsi, on constate une absence de mobilisation dans les agences Pôle emploi rencontrées entre une première information généraliste sur le CEP en 2015 et l'accompagnement de cinq semaines mis en place en 2017.

Les trois niveaux du CEP ont eux aussi été pris en compte différemment. Le niveau 1 n'a pas été opérationnalisé à la hauteur de son objectif, assurant le plus souvent la fonction de « gare de triage », et n'a pas fait l'objet d'une harmonisation tout à fait aboutie entre opérateurs d'un même territoire. Dans l'une des trois régions, une plateforme téléphonique est venue suppléer pour partie à cette faiblesse. Le niveau 2 est le cœur de la démarche et un rapprochement entre les opérateurs semble se dessiner quant à la posture du « tenir conseil ». En effet, ceux qui en étaient éloignés disent se rallier à la non-prescription, alors que les autres déclarent n'avoir pas fait de modification particulière, considérant que leur posture professionnelle antérieure était déjà très proche de celle que promeut le CEP. Toutefois, il s'agit là de discours et il faudra se référer au travail d'observation du CIREL pour confirmer ou infirmer ce point. Quant au niveau 3, il révèle la fragilité des opérateurs non financeurs, notamment pour obtenir le financement des formations pour les demandeurs d'emploi.

Enfin un dernier résultat a trait à un indéniable accroissement des échanges autour de la mise en œuvre du CEP entre professionnels au sein des structures locales. Il y a là un réel bénéfice, secondaire mais important, en termes de compétence collective des équipes.

Notre étude nous amène à conclure à une hétérogénéité des positions des opérateurs face au CEP. Pour éclairer et peut-être nuancer ce constat, il faut rappeler ici que ces opérateurs se trouvaient dans des contextes très différents.

Tout d'abord, il faut rester prudent car il est difficile d'isoler l'effet CEP dans une dynamique d'ensemble où d'autres changements interfèrent avec lui, introduisant contraintes et/ou opportunités pour sa mise en œuvre. Ensuite, le chemin à parcourir par les opérateurs n'était pas le même, du fait

de leurs publics aux besoins différents, du fossé éventuel à combler par rapport au champ de leur activité antérieure, de la posture de leurs conseillers éloignée ou proche de la démarche CEP, etc. A cela s'ajoute une inégalité dans leurs marges de manœuvre. S'agissant de mettre en œuvre le CEP à moyens constants, la question des ressources devient centrale. Or certains sont clairement mieux dotés que d'autres. Ceux qui ne sont pas intégrés verticalement et dépendent de financements moins assurés sont plus fragiles. A ceux-là, les moyens nouveaux alloués par la réforme de la formation professionnelle pourraient apporter une souplesse bienvenue. Enfin, l'enjeu de l'accès à la formation, qui est de loin la préoccupation centrale au niveau 3 du CEP, discrimine les opérateurs entre financeurs et non financeurs. Pour certains d'entre eux cela vient renforcer l'inégalité précédente. Pour les non financeurs, la difficulté à obtenir le financement du CPF pour leurs demandeurs d'emploi en est un exemple concret.

Durant l'enquête dans la région « territorialisée », la perspective de l'expérimentation d'un logiciel destiné à fluidifier les inscriptions en formation entre les opérateurs du SPE, a été présentée comme un espoir d'amélioration sur ce point.

Au-delà de ces différences dans les contextes dans lesquels s'est inscrite leur action jusqu'à présent, les opérateurs sont aussi inégalement inquiets des effets de la réforme de la formation professionnelle sur leur devenir. Les Fongecif, qui se sont fortement investis pour mettre en œuvre le CEP, sont aujourd'hui dans l'expectative.

Concernant à présent nos observations quant à un rapprochement entre opérateurs d'un même territoire local pour agir de manière concertée dans la mise en œuvre du CEP, force est de constater que la coopération demeure le plus souvent embryonnaire. Ici ou là, des initiatives émergent depuis quelque temps, mais ailleurs tout reste à construire. Le CEP ne suffit pas à lui seul à impulser une véritable dynamique territoriale. On ne peut pas à ce stade, parler de l'émergence de compétences territoriales autour du CEP.

Il en existe néanmoins des prémices quand un certain nombre de conditions sont remplies. Il faut notamment mettre au crédit du CEP l'existence de progrès significatifs, même s'ils sont inégaux selon les territoires, au niveau de l'interconnaissance entre les opérateurs. Avec comme objectif de proposer un niveau 1 d'information de qualité, ceux-ci se sont organisés entre eux pour accéder à une connaissance réciproque de leurs offres de services et pour permettre l'identification croisée d'interlocuteurs avec le moyen de les contacter, le plus souvent par courriel.

Deux territoires sont plus avancés puisque des situations de coopérations effectives et durables y ont été observées. Ces coopérations rencontrent l'esprit du CEP, mais elles lui préexistaient. Elles se sont construites autour de l'identification « d'un bien commun local », un enjeu collectif qui a créé un objectif partagé et a donné sens aux collaborations. En l'occurrence, il s'agit de faciliter l'évolution professionnelle des saisonniers dans des territoires de montagne ; un budget spécifique est alloué à cette action. Cette antériorité dans les collaborations est un atout pour le CEP qui peut profiter de cette dynamique et tenter de l'étendre à d'autres champs d'action.

Les Régions n'ont pas toutes apporté un soutien pérenne à la mise en œuvre du CEP. De ce fait, les opérateurs ont pu se trouver perturbés par l'interruption plus ou moins brutale et complète des dynamiques précédemment initiées entre eux dans le cadre de cette animation régionale. Cela a été le cas dans les trois régions étudiées. Il faut souligner que le plus souvent les Carif-Oref ont néanmoins pu continuer à apporter un soutien très apprécié par les opérateurs qui en ont bénéficié.

Ces constats concernant l'échec relatif, jusqu'à présent, du CEP comme moteur de la création d'une véritable compétence collective territoriale appellent quelques remarques.

La première conduit à interroger le choix du législateur de confier l'animation des acteurs du CEP au conseil régional, dans le cadre de ses missions liées au SPRO. Dans les trois régions étudiées, l'enquête a montré que le changement de majorité aux élections régionales de décembre 2015, auquel s'ajoutait

dans un cas l'élargissement du périmètre de la région en janvier 2016, a clairement porté atteinte à la construction de coopérations entre acteurs dans cette phase de démarrage du CEP.

La détermination de périmètres propices à une action locale concertée est un enjeu important. Elle constitue de longue date un problème complexe qui, jusqu'à présent, n'a pas reçu une réponse adaptée. Au niveau local, l'enquête a mis en évidence des freins à la coopération qui peuvent résulter de la multiplicité des découpages territoriaux. Il en découle une superposition des territoires plus ou moins vastes des opérateurs du CEP, mais aussi des autres acteurs de terrain avec lesquels ils sont amenés à travailler. Ce « millefeuille » existe aussi au niveau de l'animation territoriale : SPRO et CEP concernent des objets et des acteurs qui ne se recoupent que partiellement. Le périmètre des SPRO locaux, quand ils existent, est souvent jugé inadéquat par rapport au périmètre qui aurait du sens pour l'action concertée au quotidien dans le cadre du CEP. Cela interroge également l'articulation entre SPRO et CEP au niveau local qui à ce stade n'est peut-être pas assez opérante.

En l'absence d'une impulsion organisée au niveau adéquat par une instance chargée de l'animation territoriale, l'émergence de personnalités particulièrement entreprenantes peut permettre de créer une dynamique collaborative autour d'un enjeu local. De fait, l'enquête a permis d'observer le démarrage récent d'un cercle vertueux sur un des territoires étudiés, grâce à la rencontre de deux puis trois personnes qui se sont emparées du sujet, au départ autour de la mise en œuvre du CEP, mais avec le projet d'élargir les coopérations au-delà.

La diversité des territoires étudiés permet d'identifier des situations sociodémographiques locales dont se saisissent les opérateurs du CEP pour définir leurs priorités et développer d'éventuelles collaborations entre eux et/ou avec d'autres acteurs de proximité. Les caractéristiques de la population (structure des qualifications, degré de mobilité, présence de problèmes sociaux, etc.), croisées avec le caractère plus ou moins dynamique du marché local de l'emploi et de la formation, influent sur les configurations d'acteurs (priorité à la formation, à l'insertion par l'activité économique ou à l'insertion sociale, emploi saisonnier, etc.). Les « faiblesses » d'un territoire ne peuvent pas être considérées comme déterminantes dans la structuration et la fréquence des liens de coopération. Le recensement et l'analyse des formes de coopérations locales montrent que les acteurs de terrain disposent de certaines marges de manœuvre, dont ils savent se saisir pour autant qu'ils en aient les moyens.

### *Pistes de réflexion*

Le principe de l'autonomie de l'individu qui est au fondement du CEP est confirmé par la *Loi pour la Liberté de choisir son avenir professionnel* de septembre 2018. Mais n'est-ce pas en tant que support d'une logique d'individualisation qui risque de fragiliser les usagers les moins outillés ? Certains conseillers ont manifesté leur crainte d'une remise en question du rôle d'intermédiaire de l'opérateur CEP, notamment dans le choix de l'organisme de formation. A cette étape, leur intermédiation est pourtant utile, et elle devient même d'autant plus nécessaire que les évolutions en cours conduisent au développement des cofinancements, avec la complexité des montages que cela suppose. C'est en partie sur ce registre des risques d'une individualisation mal maîtrisée que la perspective du tout-numérique soulève des inquiétudes. Certes, le numérique permet d'apporter un élément de réponse aux contraintes économiques auxquelles sont confrontés les opérateurs. Il présente aussi l'avantage de favoriser l'autonomie des personnes et de répondre à l'ambition d'universalité d'accès aux services. Pour autant, il ne peut pas se substituer à la relation de face à face avec le conseiller, surtout dans les phases sensibles de l'accompagnement. Les opérateurs du CEP rencontrés s'accordent pour reconnaître que l'utilisation du numérique nécessite des prérequis, tout à la fois techniques, cognitifs et financiers, dont ne dispose pas une partie parfois importante de leur public. L'accompagnement à l'appropriation des outils numériques apparaît comme une condition nécessaire mais non suffisante pour de nombreux usagers.

Plus largement, l'activité des opérateurs se trouve régulièrement impactée par la succession des dispositifs et des réformes. Cela pose la question de la continuité et de la cohérence des politiques publiques. En particulier, certaines craintes ont été évoquées par les conseillers concernant l'opérationnalisation de l'offre raisonnable d'emploi qui pourrait venir limiter l'idée de construction, dans la durée, d'un projet professionnel sécurisé. Il y a aussi, plus fondamentalement, une inquiétude sur le devenir du CEP qui, bien qu'il soit conforté par la dernière réforme de la formation professionnelle, pourrait se trouver dénaturé en tant qu'antichambre du CPF de transition. Les opérateurs pourront-ils toujours accompagner les reconversions nécessitant des formations longues ? Dans le même ordre d'idées, nos interlocuteurs ont pointé différentes évolutions qui tendent à insécuriser leurs structures et les personnels : transformation des périmètres d'action des différents opérateurs, qui évoluent de plus en plus fréquemment au gré des lois dans le domaine de l'emploi et de la formation professionnelle ; développement du financement par appel à projets au détriment de financements pérennes du type subventions, ce qui fragilise certains opérateurs. Ces structures se trouvent dans la situation de devoir œuvrer pour la sécurisation du parcours professionnel des personnes qu'elles accompagnent tout en étant elles-mêmes dans une position insécure.

### *Des tensions et des paradoxes*

Les entretiens font ressortir des interrogations autour de l'effectivité de l'abandon de la logique de prescription telle qu'elle est promue par le CEP. En ce qui concerne l'accès à la formation, l'esprit de la loi instituant le CEP inverse l'approche antérieure selon laquelle l'offre de formation existante formait la demande. Les usagers doivent désormais pouvoir prendre le temps de la construction et/ou de la maturation de leur projet. Ceci étant dit, du point de vue des conseillers, des tensions subsistent dans la mise en œuvre de cette démarche d'accompagnement. L'un des défis de l'activité de conseil réside en effet dans la construction d'un « projet réaliste », au cœur de la démarche du CEP. Mais l'offre de formation au niveau local, la politique régionale en matière d'orientation, l'identification des métiers en tension sur le territoire, les listes de formations éligibles au CPF viennent limiter le champ des possibles. De même, les « appels d'air » conjoncturels, que l'on pourrait également qualifier de fenêtres d'opportunité, liés aux différents grands plans de formation successifs en faveur des demandeurs d'emploi viennent perturber le rythme de construction du projet. C'est pourquoi les conseillers soulignent que la liberté des personnes reste relative.

Au quotidien, la mise en œuvre de la posture de co-construction se heurte aussi aux contraintes propres à chaque structure, ce qui ne manque pas de confronter le conseiller à des situations d'injonction paradoxale. Ce qui ressort des entretiens concerne notamment : l'amplitude du temps nécessaire à l'accompagnement *versus* le flux de personnes à accompagner, la non prescription *versus* les objectifs à tenir en termes de nombre d'entrées en formation, etc. Ces injonctions paradoxales résultent d'une tension entre la « norme d'autonomie » propre à l'esprit du CEP et les outils de conventionnement financiers des différentes structures qui édictent un certain nombre d'objectifs à atteindre. Au cours de l'étude, la question du temps dans l'accompagnement a été évoquée régulièrement. Les conditions de travail des conseillers ne leur permettent pas toujours de consacrer le temps nécessaire à l'activité de conseil. *A fortiori* si les outils à leur disposition sont en général suffisamment nombreux, leur usage est fréquemment contrarié par le manque de temps.

Par ailleurs, selon le profil des usagers, la nécessité d'établir un accompagnement dans le temps long peut être cruciale. Les conseillers œuvrant au sein des différents opérateurs ont régulièrement évoqué des cas d'accompagnement au cours desquels diverses formes de souffrance sont venues interroger les limites du CEP. Ici, le conseiller peut tenir un rôle de coach, qui doit « *faire prendre confiance* » à son interlocuteur pour que celui-ci soit dans la capacité d'élaborer puis de mettre en œuvre un projet professionnel. Que les freins périphériques évoqués par les conseillers renvoient à l'urgence (logement, santé, etc.) ou à un travail d'accompagnement qui doit s'effectuer dans la durée (en cas de « burn out » ou de reconversion suite à un handicap par exemple), ils interrogent le rapport au temps. La construction du projet suppose en effet des conditions permettant la projection de soi.

### *Le CEP : émancipation et responsabilisation*

La vocation du CEP à respecter et renforcer l'autonomie de la personne est associée au principe de l'émancipation, et partant à l'accession au libre arbitre, au jugement par soi-même. Cela nécessite la capacité à se penser, à agir, à faire des choix professionnels de manière éclairée, ici avec l'appui méthodologique du conseiller. Cette interaction entre liberté et contrainte renvoie plus largement à la question de la responsabilité dans sa dialectique individuelle et/ou collective (Durkheim 2002 [1895]), le libre arbitre se définissant à l'aune de nombreuses coercitions. A ce propos, la sociologue Bénédicte Zimmermann (2017, p. 99) va jusqu'à pointer le rôle ambivalent du conseil qui, s'il est « *conçu comme un appui à l'émancipation, [peut devenir] un instrument de domination lorsque les capacités à se dire et se raconter, primordiales pour l'élaboration de tout projet, font défaut dans la sphère de vie concernée* ».

Pour être validée ou infirmée, cette lecture en termes de domination/responsabilisation nécessiterait d'effectuer une enquête auprès des actifs. Autrement dit, il resterait à étudier finement les usages que font les personnes du CEP (et notamment les salariés), tout en interrogeant l'ambition de cette démarche d'accompagnement de créer un environnement « capacitant » pour la personne. C'est l'une des limites de notre travail. En effet, nous sommes allées au contact des institutionnels et, de ce fait, l'utilisateur n'apparaît ici qu'au travers du point de vue des conseillers. Il reste que la posture de co-construction telle qu'elle s'inscrit dans le cahier des charges du CEP est très appréciée par ces derniers. Pour ceux qui estiment avoir effectué un saut qualitatif au travers du changement de leur posture professionnelle, la co-construction apparaît clairement comme une évolution positive de leur activité d'accompagnement. L'abandon de la prescription est alors le plus souvent perçu comme une manière d'accroître les marges de manœuvre des usagers. Pour ceux qui estiment que le CEP n'a pas modifié leur posture professionnelle, la co-construction demeure une approche nécessaire et adaptée à leurs publics. Et tous mettent en avant l'effet de formalisation, voire de légitimation de leurs pratiques professionnelles qu'a impulsé la mise en œuvre du CEP.

## **ANNEXES**

## Annexe 1 : Des contextes régionaux impactés par les élections régionales de décembre 2015

### 1.1 Le contexte régional dans la région dite « fusionnée » :

#### Les dynamiques de collaboration territoriale en prélude de la loi du 5 mars 2014 et de la réforme territoriale

Cette Région<sup>49</sup> est née de la fusion de deux Régions dont le trait commun était d'avoir une approche territorialisée du pilotage, de l'animation et de la coordination des acteurs autour des enjeux formation/emploi, puis des enjeux d'orientation professionnelle. Ici, il y a certes un avant/après la réforme issue de la loi du 5 mars 2014, mais aussi plus spécifiquement un avant/après 1<sup>er</sup> janvier 2016. La fusion et le changement d'exécutif sont venus ébranler les édifices construits préalablement dans les deux régions (dénommées sous-région « A » et sous-région « B ») avant leur fusion ; ils sont repris ici à grands traits.

#### *Les prémices dans la sous-Région « A » : une conception élargie du SPRO*

En matière d'orientation professionnelle, cette sous-région apparaît comme précurseur de la loi du 5 mars 2014 sur les dimensions de déconcentration du service public de l'orientation, et de professionnalisation et de coordination des acteurs au plus près des réalités propres à leur territoire d'intervention. Elle a notamment mis en place dès 2010-2011 un SPO (piloté par l'Etat), dans le prolongement de la loi du 24 novembre 2009. Dès 2011, il existe une contractualisation Etat - partenaires sociaux - conseil régional sur des zones locales emploi-formation, avec un mode de gouvernance infra-départemental dans le cadre de comités stratégiques locaux. Les jalons de la réforme sont en particulier posés bien en amont sur le premier niveau d'accueil. La sous-région « A » a notamment développé une expérimentation d'accueil et d'information tout public<sup>50</sup>, articulée à la mise en place du SPO, dont les lignes directrices sont les suivantes : une mise en réseau des partenaires/acteurs en zonage infra-départemental, l'adhésion à une charte commune et la labellisation des réseaux d'accueil et d'information, une organisation et animation territoriale avec l'appui des services de la Région (dans le cadre de la commission orientation du comité stratégique local). Un certain nombre de ressources ont été déployées dans ce cadre, avec l'appui du Carif-Oref, à l'instar du référentiel de la fonction d'accueil et d'information tout public, d'un guide pratique pour l'accueil et l'information tout public, d'une cartographie des structures AIO (Accueil Information Orientation), d'actions de professionnalisation des accueillants, d'outils de diagnostics territoriaux...

En préfiguration de la loi du 5 mars 2014, la sous-région « A » a été l'une des huit régions expérimentatrices du nouveau service régional de l'orientation<sup>51</sup>. Dans ce cadre, la Région, l'Etat et les partenaires sociaux ont élaboré un schéma de développement du SPRO tout au long de la vie dont le pilotage s'appuie sur des instances à la fois régionales (le CCREFP, comité de coordination régional de l'emploi et de la formation professionnelle) et territoriales (les comités emploi-formation locaux par les élus pilotes). Le passage du SPO au SPRO (piloté désormais par le conseil régional) a été construit et organisé dans un esprit de continuité (charte, animation territoriale du réseau avec des moyens dédiés). Avec la loi de 2014, le cadre du SPRO était posé. C'est une conception élargie du SPRO qui

<sup>49</sup> L'utilisation du terme *région* renvoie à l'espace régional et celui de *Région* à l'exécutif régional.

<sup>50</sup> Expérimentation conduite dans plusieurs territoires. Cette expérimentation a été arrêtée en décembre 2014, dans le cadre de la délibération détaillant la mise en place d'un SPRO.

<sup>51</sup> En préfiguration du vote de la loi décentralisant aux Régions la coordination d'un service public régional de l'orientation (SPRO), le gouvernement français et l'Association des régions de France (ARF) ont ouvert en 2009 à un groupe de huit régions volontaires la possibilité d'expérimenter des mesures visant à la mise en place d'un tel SPRO.

reposait sur une multiplicité d'acteurs et de structures d'accueil/d'information qui a été mise en place ; elle allait bien au-delà du seul réseau des opérateurs CEP<sup>52</sup>. Au lendemain de la réforme de la formation professionnelle, sous la précédente mandature et avant la fusion, la sous-Région « A » s'était ainsi dotée d'un schéma de service public régional de l'orientation, validé en CREFOP, reposant sur une concertation partenariale, une animation et une coordination au niveau local.

### *Les prémices en sous-Région « B »*

Dans la sous-région « B », la dynamique autour des enjeux d'orientation professionnelle est à proprement parler venue avec les textes sur les SPRO/CEP. La sous-région « B » s'est alors impliquée dans l'animation et la coordination des acteurs notamment au niveau territorial et sur le développement d'une plateforme numérique d'orientation : « *c'était les deux pieds de l'orientation en [sous-région « B »] en 2015* » (Secrétaire permanente CREFOP). Ceci étant, toutes les questions relatives à la « *formation des actifs* » s'animaient depuis plusieurs années autour des territoires par l'intermédiaire des délégués territoriaux. En matière d'organisation interne au conseil régional, la mise en place des équipes territoriales emploi/formation est ancienne, faisant suite à la loi quinquennale de 1993. Avec la mise en place du SPRO, celles-ci ont été complétées par des équipes en charge du pilotage et de l'animation de l'orientation au niveau territorial (recrutement de contractuels pour couvrir chaque bassin d'emploi). L'animation territoriale se fait alors dans le cadre des comités locaux emploi-formation autour des enjeux de partage de diagnostics locaux emploi/formation, d'informations sur les dispositifs, du développement d'initiatives locales spécifiques (salons métiers, manifestations...). L'objectif est d'accompagner les acteurs à se constituer en réseau au niveau territorial dans le cadre du système de labellisation des réseaux SPO.

En termes de gouvernance à l'échelon régional, la coordination/concertation des acteurs et membres des comités locaux emploi-formation se faisait dans le cadre du CCREFP puis du CREFOP<sup>53</sup>. Selon la secrétaire permanente du CREFOP, l'ambition était « *que les acteurs se connaissent, ce qui était le cas pour Missions locales, Pôle emploi, CIO. Les nouveaux (OPACIF et Apec) n'étaient finalement pas très présents dans les territoires ruraux* ». En termes d'offre de services la priorité était sur les niveaux 1 et 2 du CEP (« *le 3<sup>ème</sup> on n'en était pas là* »).

### **Une fusion qui « dynamite » les constructions et les équilibres régionaux précédents**

La fusion des sous-régions « A » et « B » qui a conduit à la création de la région dite « fusionnée » ainsi que le changement d'exécutif ont été vécus, et le sont encore, comme extrêmement violents par les opérateurs de terrains : « *On est tellement dans notre réorganisation, que l'utilisateur final est assez loin, plus loin qu'avant...tout est à reconstruire... c'est la limite des changements d'exécutif, là c'est un changement radical, brutal* » (Cheffe de projet à la Région).

La fusion « *a tout cassé* », « *2016 a été une année blanche en matière d'orientation* ». La dynamique régionale en matière d'orientation a subi le double effet de l'union et du changement d'exécutif. Pendant près de deux ans, le nouvel exécutif a été bien davantage occupé à la mise en œuvre organisationnelle de l'union. Indéniablement, la fusion a lourdement impacté les équipes du conseil régional mais aussi celles de son écosystème de partenaires, dont celles des opérateurs CEP. La réorganisation interne du conseil régional était à peine en train de s'achever au moment de l'enquête. L'ampleur du processus, jointe aux coupes budgétaires dans le fonctionnement, conduit à des constats sévères quant à leurs conséquences. Cette réorganisation est décrite par une cheffe de projet à la

<sup>52</sup> À noter qu'historiquement, sur le 1<sup>er</sup> niveau, il existait une multiplicité de structures d'accueil et d'information (838 points d'accueil) : des EPCI, sites de proximité (espaces ruraux emploi-formation en partenariat avec les Missions locales et Pôle emploi), un réseau de sites d'information sur la formation et l'emploi (dont le nom a été anonymisé pour ce rapport), des espaces ressources numériques... « *Même un GRETA en zone montagnarde pouvait assumer ce 1<sup>er</sup> niveau à titre dérogatoire* ».

<sup>53</sup> Il n'y avait pas de commission ni de bureau au CREFOP en sous-région B. Celui-ci fonctionnait autour de plénières (une par mois) et de deux groupes de travail (un VAE et un SPRO).

Région comme « *douloureuse* », « *lourde de conséquences* », « *dé-structurante* », « *génératrice de pertes de compétences* » (baisse drastique des effectifs notamment sur les volets animation territoriale, coordination SPRO, formation professionnelle continue et apprentissage, cloisonnement des missions, mobilités internes sans transfert de compétences.). Les autres acteurs n'ont pas été en reste, notamment le Carif-Oref qui a mis un an à se restructurer et a subi de nombreux départs. C'est également une institution qui « redémarre », en recomposition y compris dans ses missions (perte du volet animation des réseaux d'orientation, ciblage autour de compétences techniques informatiques et statistiques, maintien de la professionnalisation).

La fusion a également engendré des réorganisations internes au sein des opérateurs et ces renouvellements d'équipes de toutes parts ont contribué à « *perturber les liens construits antérieurement* » (directeur régional pôle emploi).

Plus encore, le changement de mandature a entraîné un changement de conception du SPRO et les questions d'orientation ne paraissent pas rencontrer de portage politique avec la nouvelle mandature<sup>54</sup>. Selon les interlocuteurs rencontrés à la Région, « *Territoires et partenariats sont désormais deux "gros mots" alors qu'ils étaient les piliers* ». Le cap a été mis sur le développement du numérique avec la création d'une véritable plateforme d'orientation (portée par le nouveau Carif-Oref) qui est en cours de déploiement. Le nouveau conseil régional a pris le contre-pied de ce qui se passait auparavant côté sous-région « A », qu'il a perçu comme « *trop d'intermédiaires, trop complexe... donc finis la territorialisation, les comités stratégiques, arrêt du financement des plateformes de sécurisation des parcours, même chose pour les contrats de développement durable* ». Toute la dynamique d'animation et de coordination territoriale engagée a été stoppée. Pour l'heure, il y aurait une logique de recomposition de la territorialisation autour du département. Le conseil régional évoque l'idée d'une animation au niveau départemental, vraisemblablement en lien avec l'Agence régionale économique, sans qu'il n'y ait une visibilité précise de son opérationnalité<sup>55</sup>. Bref, aux dires des interlocuteurs rencontrés : « *avec le nouvel exécutif, on a perdu cette dynamique de coopération très solide, même si tout le monde se connaît* ». Les collaborations entre acteurs au niveau local, si elles existent, ne sont plus assises sur un cadre institutionnel ni sur des moyens dédiés.

## Un SPRO au service de l'emploi

Le SPRO n'a qu'une animation régionale, les documents cadres (schéma, convention Etat-Région, cahier des charges) n'ont pas encore été votés : « *18 mois viennent de s'écouler et il ne s'est à peu près rien passé* ». De fait, 2017 a été consacré à l'écriture du SPRO (« *après en avoir écrit un premier* »). Le nouveau schéma et ses objectifs articulent une déclinaison des grandes orientations nationales, une traduction de la volonté politique de l'exécutif régional (favoriser l'emploi sur les métiers en tension<sup>56</sup>, valoriser des outils numériques) et la reprise de certaines ambitions du précédent schéma (le SPRO intègre les 3 niveaux du CEP<sup>57</sup>, à l'instar du précédent SPRO, ce qui permet une cohérence entre SPRO et CEP). Il s'appuie sur une configuration resserrée du périmètre d'acteurs et seuls les opérateurs CEP assument formellement le 1<sup>er</sup> niveau<sup>58</sup>. Le réseau devrait ainsi se reconfigurer autour des opérateurs

<sup>54</sup> L'élue de la Région, qui préside la commission orientation, aurait une vision spécifique de l'orientation réduite « aux forums métiers et aux métiers en tension ».

<sup>55</sup> L'idée étant de limiter l'intermédiation vis-à-vis des entreprises, en créant un point d'entrée unique au niveau départemental. Un élu pilote du conseil régional serait nommé pour chaque département.

<sup>56</sup> L'emploi semble être la priorité de la nouvelle mandature « s'insérer d'abord et ensuite peut-être se former » (cheffe de projet, Région fusionnée), il y a d'ailleurs eu des coupes sombres dans le budget formation du conseil régional.

<sup>57</sup> 1<sup>er</sup> niveau SPRO : accès à un premier niveau d'information gratuite sur les métiers, les formations, les certifications, les débouchés, en proximité et/ou en accès dématérialisé. 2<sup>ème</sup> niveau SPRO : accès à des services de conseil et d'accompagnement.

<sup>58</sup> Les autres structures n'étant plus financées par la Région « même s'il est probable qu'ils continuent d'assumer l'accueil et qu'ils répondent au cahier des charges » (Cheffe de projet, Région fusionnée)

CEP, CIO, PIJ/BIJ 5 bureaux et points Information jeunesse), et de ceux qui avaient déjà organisé l'accueil et l'information (à l'instar des établissements publics de coopération intercommunale ou EPCI). Ce changement de conception du SPRO est perçu par les acteurs interrogés comme étant parallèle à une évolution de la conception de l'offre de formation professionnelle. Celle-ci est en effet passée d'une logique d'achats publics pluriannuels de modules notamment transversaux vers une logique « former pour l'emploi », notamment dans le cadre de contrats aidés spécifiques<sup>59</sup>, avec des marchés subséquents<sup>60</sup>.

### Un CREFOP qui a intégré des travaux sur le CEP à la marge

En matière de gouvernance, les instances du CREFOP ont été réinstallées à la suite du changement de mandature (le 29 juin 2016). Son fonctionnement s'organise autour de réunions plénières, d'un bureau et de trois commissions :

- Une commission Emploi (co-pilotage Direccte et employeurs U2P),
- Une commission Orientation, Mobilités, Sécurisation des parcours (présidée par la Vice-présidente du conseil régional, également présidente déléguée du CREFOP, avec la CFE-CGC),
- Une commission Formation tout au long de la vie (Vice-Président en charge des lycées et autorités académiques).

La commission Orientation, Mobilités, Sécurisation des parcours s'est réunie cinq fois depuis décembre 2016 (date à laquelle elle a commencé de fonctionner). Elle serait l'une des seules à fonctionner sans problème contrairement à la commission Formation qui a « explosé » selon un membre du COPAREF.

À ces commissions sont rattachés deux groupes permanents :

- Le groupe Orientation (rattaché à la commission Orientation, Mobilités, Sécurisation des parcours), co-animé par la Direction de la formation et de l'apprentissage et le Rectorat/Onisep. Les premiers travaux, en voie de finalisation, ont porté sur l'encadrement de la mise en œuvre du SPRO : cahier des charges, convention Etat-Région, document cadre du SPRO (ces documents vont être intégrés au CPRDFOP). Ce groupe s'est réuni sept fois depuis juillet 2016<sup>61</sup>. A ce groupe s'est rattaché le comité éditorial de la plateforme orientation. C'est un groupe qui « *fonctionne bien, opérationnel* » (interlocuteur Direccte).
- Le groupe Handicap rattaché à la commission Emploi.

Un groupe technique et temporaire « indicateurs CEP » a également été institué, en émanation de la commission Orientation, Mobilités, Sécurisation des parcours. C'est le seul lieu d'animation des opérateurs CEP. Piloté et animé par la cheffe de mission SPRO du conseil régional, ce groupe rassemble les opérateurs CEP et se réunit une fois par trimestre. Lieu d'échanges et de mutualisation, l'ambition initiale de ce groupe était de définir des indicateurs pertinents pour répondre à des demandes de labellisation « opérateurs régionaux CEP ». A la suite de l'union, en dépit de l'incertitude contextuelle, les premiers travaux de ce groupe ont porté sur l'élaboration d'un premier bilan de la mise en œuvre du CEP. Les opérateurs ont par ailleurs été mobilisés sur la VAE (au détriment des points d'information conseils et appui à la VAE qui ne sont plus financés par le conseil régional) : état des lieux, présentation des réseaux Point relais information conseil (PRIC), professionnalisation par l'Union régionale CIBC

<sup>59</sup> Ces contrats aidés spécifiques ont pour objectif de favoriser l'accès de publics en difficultés à des emplois disponibles avec une insertion durable dans ces emplois. En contrepartie d'une promesse d'embauche, le futur employeur peut être aidé à former un demandeur d'emploi (actions et financements). Les dossiers sont instruits par la Région, qui prend en charge la formation professionnalisante des personnes en recherche d'emploi et leur octroie le statut de stagiaire de la formation professionnelle le cas échéant (sans qu'elles ne soient nécessairement inscrites à PE).

<sup>60</sup> À noter que concernant le « plan un million de formations pour les personnes en recherche d'emploi », le conseil régional n'a pas signé, la contractualisation ne s'étant faite qu'entre l'Etat et le COPAREF. Les achats ont donc été faits directement par Pôle emploi, compensant le retrait du Conseil régional. La fin du plan en 2018 suscite une vive inquiétude au sein des réseaux d'organismes de formation professionnelle.

<sup>61</sup> Les discussions dans ce groupe ont notamment été focalisées sur l'habilitation d'un réseau d'information sur la formation et l'emploi à être opérateur CEP.

(financée par la région) et le Carif-Oref. Les prochaines réunions du groupe de travail opérateurs devraient être consacrées à des présentations croisées d'offres de services.

### Le positionnement du COPAREF et le quadripartisme

Les travaux du Comité paritaire interprofessionnel régional pour l'emploi et la formation professionnelle (COPAREF) ont essentiellement porté sur le CPF, le plan 500 000, le socle CléA et les appels à projets du FPSPP (mutations économiques). En contrepoint, le dossier « CEP » n'est pas vraiment suivi au niveau du COPAREF. Le COPAREF dit n'avoir ni construit ni pris de position politique institutionnelle sur le CEP, n'ayant pas travaillé sur ce dossier. Au sein du CREFOP, sur le CEP à proprement parler, le COPAREF n'intervient pas en tant que COPAREF (contrairement au CPF où il peut être amené à présenter en CREFOP des bilans produits par le COPAREF). L'implication des partenaires sociaux dans la gouvernance régionale se fait donc « *au nom de leur propre syndicat et pas au nom du COPAREF* » (selon un membre de celui-ci). À ce stade, la priorité des partenaires sociaux porte sur l'articulation CEP/SPRO, notamment dans le cadre du quadripartisme du bureau du CREFOP, à savoir : quel service de proximité peut-on mettre en place pour que tous les actifs en bénéficient ? On peut faire ici une analogie avec le CléA : le COPAREF s'attache à le déployer au niveau territorial et à travailler à son articulation avec les autres dispositifs des compétences clés du conseil régional. Selon le président et le vice-président du COPAREF, le fonctionnement du quadripartisme du CREFOP pâtit d'un émiettement des acteurs, « *il n'y a pas de quadripartite* » (« *10 acteurs sont autour de la table* »). L'État, par exemple, n'est pas une entité homogène (« *l'Éducation nationale ce n'est pas le Préfet, les stratégies pouvant être différentes* »), les partenaires sociaux non plus. De ce fait, les présupposés du quadripartisme – parvenir à un accord/compromis partagé par au moins trois acteurs sur quatre – ne peuvent être réunis, ce qui implique une absence de position partagée par les trois-quarts des acteurs... L'acteur Région se met « *tout seul d'accord au sein du quadripartisme, ils ont concerté mais ils ont conclu qu'ils étaient d'accord avec eux-mêmes* ».

### Effet/bilan du côté des opérateurs

La gouvernance régionale et les échanges au sein du CREFOP n'ont pour l'heure que peu de retombées opérationnelles. Les opérateurs font donc « sans » et continuent de déployer leur offre de services. Ils maintiennent de façon informelle des interactions entre eux, « *les relations et les collaborations territoriales existent en dépit de l'arrêt du pilotage régional* » (directeur régional Pôle emploi). Concernant les dynamiques partenariales, elles sont souvent impulsées par le niveau national des opérateurs, mais les liens (formels ou non) se tissent vraisemblablement au niveau local en réponse à des problématiques locales et à la nécessité d'assurer le maillage territorial de l'offre de services. Celles-ci s'organiseraient essentiellement en bilatéral. Pour autant, il n'y a pour l'heure que peu de visibilité globale du niveau régional sur les partenariats engagés. Les prochains groupes de travail « opérateurs » doivent s'attacher à dresser un bilan des partenariats engagés par les opérateurs afin de mutualiser et repérer les bonnes pratiques. Le « comment travailler ensemble » au-delà des habitudes locales est une préoccupation d'actualité pour les opérateurs.

En matière de ressources collectives organisées par le niveau régional : elles portent sur la posture du conseiller, la mobilisation des prestations et l'appropriation des diagnostics emploi-formation. Elles s'organisent d'une triple manière :

- *Via* une organisation propre à chaque opérateur « en silo » (programmes de formation, groupes d'échanges de pratiques, statistiques emploi/formation, journées de formation ciblées sur des métiers ou des filières...) et sur des initiatives bilatérales inter-opérateurs relevant de ce qui est appelé la « professionnalisation croisée ». Elles sont essentiellement impulsées par l'échelon national, puis organisées et adaptées par le niveau régional.
- *Via* le groupe de travail opérateurs au niveau régional qui s'attache à favoriser une connaissance mutuelle inter-opérateurs des offres de services et des outils propres à chaque opérateur dans la perspective de « *mieux se connaître* ».
- *Via* le programme de professionnalisation déployé par le Carif-Oref avec un accent marqué sur la digitalisation. Il se déploie en complémentarité des programmes propres à chaque

opérateur et notamment sur la VAE. Le Carif-Oref développe par ailleurs une plateforme orientation (à destination des publics mais aussi des conseillers), des diagnostics/référentiels métiers et ses statistiques emploi/formation régionales.

Signalons que l'arrêt de l'animation territoriale pose la question du partage de diagnostics au niveau local. A ce stade, la demande des conseillers en matière de professionnalisation porterait aux dires du Carif-Oref sur « la posture et les besoins emplois/formations des territoires ». Le Carif-Oref entend ainsi développer à nouveau des « portraits de territoires ».

## 1.2. Le contexte régional dans la région dite « expérimentatrice »

Cette région n'a pas connu de fusion mais un changement d'exécutif lors des élections de décembre 2015. Si les réorganisations ont pu être importantes au sein du conseil régional, et si elles ont impacté la thématique de l'orientation qui a vu son portage politique amoindri, il n'y a pas eu de volonté de la part de la nouvelle majorité de faire table rase de ce qui pouvait exister.

### Une certaine continuité au niveau des instances régionales mais une absence de portage politique fort

Le CREFOP, installé le 04 décembre 2014 et renouvelé début 2018, a prolongé ses travaux, notamment en examinant le contrat de plan régional de développement des formations professionnelles (ou CPRDFP), adopté par le conseil régional en janvier 2017<sup>62</sup>. Les étapes de construction du SPRO datent d'avant les élections régionales de décembre 2015. Ainsi, la rédaction de la charte du SPO a été validée par le CCREFP, puis adoptée par le conseil régional en septembre 2014. À partir de cette charte, les principes de mise en œuvre du SPRO ont été élaborés pour aboutir à une déclinaison opérationnelle de celle-ci, adoptée par le conseil régional en juillet 2015. Le 6 novembre 2015, la charte du SPRO a été signée par l'ensemble des membres et partenaires<sup>63</sup>.

Le CPRDFP 2015-2020 identifie quatre défis prioritaires, le quatrième étant celui de « rendre effectif le service public régional de l'orientation » (extrait du CPRDFP). L'ambition affichée ici est celle de construire un SPRO qui permette à chacun, à tous les moments de son parcours, d'accéder « aux éléments pertinents d'information, d'accompagnement et de conseil » (*ibid*). À ce stade, les moyens du conseil régional ont principalement été mis sur l'accès à l'information, nous y reviendrons, sans qu'une réelle stratégie plus globale ne soit perceptible.

Ce chapitre du CPRDFP consacré à l'orientation pose cinq axes de travail, chacun décliné en objectifs poursuivis et actions envisagées :

- Améliorer la connaissance mutuelle et la mise en réseau des acteurs de l'orientation (entendus au sens acteurs du SPRO et opérateurs CEP),
- Assurer une plus grande lisibilité du service offert aux usagers,
- Promouvoir une approche territoriale du SPRO et du CEP,
- Renforcer la professionnalisation des acteurs de l'orientation,
- Renforcer l'information sur la VAE.

On constate que certains d'entre eux ont effectivement été lancés mais que très peu sont achevés. Par ailleurs, l'absence d'un portage politique fort avec des moyens spécifiques a laissé encore en friche une partie d'entre eux, ce qui questionne certains des acteurs rencontrés sur les suites qui seront données.

Les thématiques du SPRO et du CEP sont portées au sein du CREFOP par la commission SPRO<sup>64</sup>. Elle a été installée le 30 janvier 2015, pour répondre au souhait de la Région d'« une élaboration du SPRO

---

<sup>62</sup> Le vote a eu lieu après consultation des partenaires sociaux, des départements puis examen en CREFOP sur la base d'un document d'orientation produit par le conseil régional début octobre 2016.

<sup>63</sup> En tant que membres : la représentation régionale des Missions locales (ARML) ; le représentant du Réseau d'Information Jeunesse (RIJ) ; les Services Communs Universitaires d'Information et d'Orientation (SCUIO-IP) ; la direction régionale Pôle emploi ; la représentation régionale des Cap emploi ; l'Apec ; les OPACIF (AFDAS, FAFSEA, FAFTT, FONGECIF, UNIFORMATION, UNIFAF, UNAGECIF), L'Association Régionale des Cités des Métiers ; les points d'accueil des chambres consulaires (Apecita, CCI, CMA). En tant que contributeurs : les recteurs de la région « expérimentatrice ».

<sup>64</sup> Quatre autres commissions du CREFOP ont été installées : Handicap, Formation professionnelle initiale, Formation professionnelle continue, Anticipation des mutations économiques et développement de l'emploi. À

*participative, collective, en concertation avec les partenaires sociaux et les acteurs de l'orientation, d'où la mise en place de cette commission au sein du CREFOP*». La présidence est assurée par la Région en tant que « *chef de file de la coordination politique de l'orientation des demandeurs d'emploi et salariés* » et la co-présidence par « *l'Éducation Nationale car compétente sur l'orientation scolaire* » (Extrait du compte-rendu de la séance du 30 janvier 2015). Si la Direccte a laissé le conseil régional en première ligne sur la question du CEP, elle participe néanmoins à cette commission et s'y intéresse notamment dans le cadre de la dynamique des bassins emploi/formation engagée entre l'État, la Région et Pôle emploi. En effet, pour déployer les politiques publiques du champ EFOP, l'État (Préfecture de Région) et le conseil régional se sont entendus pour adopter un zonage commun et unique. Ainsi, une carte unique composée d'une vingtaine de bassins d'emplois a été adoptée par le conseil régional en septembre 2016. Ces bassins d'emploi ont vocation à être la maille de territorialisation du SPRO. Nous y reviendrons plus loin mais si, à ce jour, les bassins n'ont toujours pas de gouvernance identifiée, ils sont néanmoins le lieu de déploiement des expérimentations de territorialisation du SPRO.

Si les partenaires sociaux sont présents et actifs au sein de la commission SPRO du CREFOP notamment sur la question du CEP, ils ne se sont pas saisis de cette question au sein de l'instance paritaire que représente le COPAREF. Celui-ci a prioritairement travaillé sur la question du CPF et des listes éligibles des formations, du socle de compétences CléA et sur la question des mutations économiques dans le cadre des appels à projet du FPSPP, mais il n'a jamais réussi à intégrer dans ses groupes de travail la question du CEP. Les représentants syndicaux en avaient fait la demande mais sans parvenir à faire partager leur point de vue. La présidence et la co-présidence du COPAREF ont été renouvelées en janvier 2018 et à ce stade les positions semblent inchangées. En écho, depuis un long moment, les partenaires sociaux — très certainement des syndicats de salariés — demandaient en commission SPRO à être intégrés au groupe de travail sur le CEP. Il est donc prévu pour 2018 la mise en place, temporaire, d'un groupe réunissant les partenaires sociaux autour de la question du suivi du CEP. Au sein de la commission SPRO/CEP, l'année 2015 a été consacrée à l'élaboration de la charte (signature en novembre 2015) avec l'ensemble des acteurs du SPRO et du CEP. Cette charte couvrait donc à la fois le volet formation/orientation initiale et continue, jeunes et adultes. Les élections régionales de fin 2015 et le changement de majorité politique ont ouvert une période de creux d'environ six mois en termes de portage politique de ces questions. La commission s'est néanmoins réunie pour examiner les avancées du groupe technique sur l'élargissement du SPRO, celles du groupe technique des opérateurs CEP, et pour échanger autour des présentations par les opérateurs de la mise en œuvre du CEP dans leurs structures respectives. C'est en juin 2016 que la nouvelle présidente de la commission SPRO du CREFOP a été nommée. Dès mi-2016, un groupe de travail technique s'attachait à élaborer un appel à manifestation d'intérêt pour devenir partenaire du SPRO, celui-ci devant être validé fin 2016 et lancé en janvier 2017. Début 2018 celui-ci n'a toujours pas abouti.

*In fine*, les points retenus comme axes prioritaires de travail de la commission SPRO pour 2017 sont au nombre de trois : la cartographie des acteurs du SPRO élaborée par le Carif-Oref (à finaliser), la territorialisation et l'animation territoriale du SPRO (pour faire le lien avec la vingtaine de bassins emploi/formation retenus par le conseil régional et l'État pour déployer la politique EFOP dans la région « expérimentatrice »), la communication (identité visuelle du SPRO). On note un certain essoufflement de la dynamique politique, dû notamment à la focalisation et l'orientation des moyens du conseil régional vers un projet de portail web qui n'avait pas abouti au moment de l'enquête<sup>65</sup>.

---

côté des commissions, le CREFOP installe des groupes de travail, plus ou moins pérennes selon leur thématique. Depuis 2016 un groupe de travail traite du sujet de la formation professionnelle initiale, depuis 2017 un groupe a été instauré sur la Qualité de la formation professionnelle continue ; un autre sur Emploi, Formation, orientation professionnelle (EFOP). Début 2018, un nouveau groupe a été lancé sur le suivi du CPRDFOP et un autre autour d'une cellule d'études et évaluation.

<sup>65</sup> Le portail numérique de l'orientation et de la formation, chantier identifié dans l'objectif de lisibilité du SPRO du CPRDFOP (à échéance du premier semestre 2017) est directement piloté par un chargé de mission auprès de la Présidente de Région.

Malgré son envergure, ce projet n'est pas clairement relié à des réflexions en termes d'articulation du SPRO et du CEP. On peut ajouter que courant 2017, à la suite de différentes réorganisations des services du conseil régional, le sujet de l'orientation (SPRO et CEP) a été intégré à un pôle de la Direction de l'Enseignement Supérieur et de l'Orientation, dans le cadre du service Orientation et formations supérieures. Ce sujet n'est donc pas porté au sein du pôle Développement économique, Emploi, Formation. Le chef de service et un chargé de mission assurent l'animation de la partie Orientation à la fois SPRO et CEP. Trois axes de travail principaux sont redéfinis : la création du portail numérique de l'orientation, le déploiement territorialisé du SPRO, le CEP. L'animation de la thématique Orientation Tout au Long de la Vie (OTLV) par le conseil régional se fait aujourd'hui sur deux axes principaux : celui du groupe technique des opérateurs, en binôme avec le Carif-Oref et celui des expérimentations territoriales (dans 1/8<sup>ème</sup> des bassins d'emploi de la région). On retrouve ici des actions liées aux objectifs de promotion de l'approche territoriale du SPRO et du CEP et de professionnalisation des acteurs présents dans le CPRDFOP. Malgré ces deux actions sur lesquelles nous allons revenir, au vu des éléments présentés plus haut (co-présidence conseil régional-Éducation nationale de la commission SPRO, orientation largement tournée vers les publics jeunes du projet de portail numérique) et aux dires de nombreux acteurs, le SPRO reste encore largement orienté vers le public jeunes et très peu vers les adultes notamment les salariés concernés par la démarche du CEP, même s'ils apparaissent dans les textes d'orientations stratégique comme le CPRDFOP.

### **Un groupe technique des opérateurs rapidement mis en place et qui joue un rôle important d'impulsion des partenariats et de la coopération entre acteurs du CEP**

Le groupe technique des opérateurs du CEP, issu de la commission SPRO du CREFOP, n'est pas nouveau. Il a été lancé fin 2014, pour répondre à une volonté manifestée par les opérateurs d'échanges fréquents et organisés. Ce groupe technique est co-animé par le conseil régional et le Carif-Oref. De 2015 à mi-2016, les principaux enjeux ont porté sur des échanges pour apprendre à se connaître, favoriser une culture commune à partir d'une phase d'observation et d'écoute, puis d'échanges sur l'organisation mise en place par chacun pour intégrer la démarche du CEP. En avril 2016, suite à une présentation par le Carif-Oref d'un bilan de ce qui se faisait par chacun des opérateurs, et d'exemple venus d'autres régions, l'activité du groupe a connu un tournant. À partir de là, trois axes de travail vont être approfondis. Le premier porte sur la professionnalisation des opérateurs du CEP, le second sur la communication autour du CEP et le troisième sur l'ingénierie financière de formation. Des ateliers de professionnalisation entre opérateurs sur des thématiques jugées prioritaires ont été instaurés à savoir le niveau 2 du CEP (ateliers de huit à dix personnes pour travailler sur des études de cas concrets et parallèlement avancer sur la fiche de suivi), les thématiques centrés sur la santé au travail et le handicap, leur prise en charge dans le cadre d'un accompagnement type CEP et enfin la mobilisation de la VAE dans le cadre du CEP. Les échanges de pratiques et les sessions thématiques sont préparés et animés par les opérateurs eux-mêmes, souvent des conseillers. À ce jour, la quasi-totalité des opérateurs a proposé au moins une session voir beaucoup plus pour certains.

L'année 2017 a été axée sur une poursuite de cet effort de formation et de montée en compétence croisée avec les ateliers d'échanges de pratiques très prisés par les conseillers. Le chantier de la communication autour du CEP n'a pas réellement avancé et reste au programme du groupe technique pour 2018. Enfin, la question de l'ingénierie financière de formation liée au niveau 3 du CEP a été abordée et devrait aboutir au premier trimestre 2018 à l'organisation d'une journée spécifique d'information/présentations/prises de contact entre opérateurs sur ce point précis. En parallèle, le Carif-Oref a été sollicité pour élaborer une cartographie des structures du SPRO et du CEP, accessible sur leur site internet et permettant aux individus d'identifier et de localiser les lieux d'information et

---

Le portail permettra d'obtenir des données géolocalisées sur les formations professionnelles (scolaire, apprentissage, supérieures), les lieux d'orientations et des informations essentielles sur les métiers, les débouchés... Le portail sera accessible à travers six entrées grand public : collégiens/lycéens/apprentis/étudiants/actifs/demandeurs d'emploi. Par ailleurs, un espace pour les professionnels est en construction via une animation du Carif-Oref, qui travaille à la remontée des besoins et des attentes des acteurs du SPRO et du CEP. Au-delà d'une entrée régionale, est envisagée une entrée pour chacun des bassins d'emploi. En janvier 2018, le portail n'a toujours pas été officiellement lancé sur sa partie grand public.

d'orientation. Fin 2017, un outil dynamique « Bassins d'emploi en Région » a également été mis en ligne. Co-piloté par la Direccte et le conseil régional, cet outil vise à la fois le public et les professionnels de l'accompagnement en leur proposant des indicateurs de base sur l'emploi, la formation, le développement économique à l'échelle des bassins. Certains opérateurs du CEP regrettent que cet outil ne soit finalisé qu'aujourd'hui sachant qu'ils se sont outillés de leur côté pour pouvoir répondre dès 2015 à l'enjeu d'accès, par les bénéficiaires, à une information territorialisée dans le cadre de la mise en place du CEP. On entrevoit ici la question de la multiplicité, de l'hétérogénéité et de l'inégal accès aux outils proposant des données socio-économiques sur les territoires. Ce travail technique a notamment permis une connaissance mutuelle et un rapprochement entre opérateurs du service public de l'emploi et OPACIF. Cet objectif important par rapport à la mise en œuvre du CEP est atteint aux dires de la quasi-totalité des opérateurs et des acteurs institutionnels. Des réflexes de contacts ont été pris, des habitudes de rencontres qui facilitent la mise en œuvre au quotidien à la fois au niveau des directions et également des conseillers.

### L'expérimentation au service de l'innovation territoriale

Concernant l'animation territoriale sur le champ EFOP, les choses sont en phase de structuration, d'expérimentation. Sur le sujet du SPRO, au début de l'année 2016 des réunions d'information sur le SPRO ont été réalisées dans chaque département, co-animées par le conseil régional et le Carif-Oref. L'objectif étant de rendre visible le SPRO, d'informer les acteurs locaux (MDE, Plie, EPCI...) de l'existence de ce service public et de l'état d'avancement de sa mise en œuvre et également d'initier les réflexions et les travaux de structuration de la territorialisation du SPRO avec ses membres. Au sein de la délégation de la stratégie et des territoires, il existe une équipe de délégués territoriaux couvrant chacun des départements. Ils animent les politiques du conseil régional sur la partie développement économique et formation, mais pour le moment ils n'ont pas de mandat sur les bassins emploi/formation, zonage commun État/Région adopté en septembre 2016, et ils n'intégreraient pas l'orientation dans leur mission alors que c'est pourtant envisagé dans le texte du CPRDFP. Le conseil régional a souhaité laisser une phase d'expérimentation à la charge des acteurs au sujet de la territorialisation du SPRO qui regroupe comme nous l'avons vu les opérateurs du CEP. À l'été 2017 quatre bassins ont été retenus pour participer à l'expérimentation. Seul un bassin n'a pas lancé à ce jour ses travaux. L'objectif de ces expérimentations sur le périmètre des bassins d'emploi est de mettre en synergie, dans un même territoire, les différents acteurs du SPRO, assurant des fonctions d'accueil, d'information, de conseil et d'accompagnement, en vue d'améliorer la pertinence et la qualité du service rendu aux usagers. D'un point de vue méthodologique, un comité régional des têtes de réseaux accompagne la dynamique. Au niveau du bassin, un comité de pilotage rassemble les acteurs du SPRO/CEP, il nomme en son sein un ou des co-référents. Ces quatre expérimentations de douze mois doivent permettre d'appréhender concrètement comment :

- s'organise la coordination entre les professionnels de l'orientation,
- se construisent et se mettent en œuvre les partenariats entre acteurs pour assurer l'accueil, le conseil et l'accompagnement du bénéficiaire,
- sont analysés les besoins des employeurs privés et publics du bassin,
- se concrétise le contenu de la mission et de la fonction d'animation.

Il s'agit également d'identifier les manques éventuels et les spécificités en matière d'offre de services sur le bassin. Le pilotage des expérimentations a été confié à des opérateurs différents : le CIDJ sur un bassin, Pôle emploi sur un deuxième bassin, un co-pilotage par la Cité des métiers et les Missions locales sur un troisième. La présence des acteurs de la formation professionnelle continue des salariés, notamment Fongecif et OPACIF, n'était pas naturelle au départ pour les acteurs du SPRO. Le travail de groupes dans le cadre de ces expérimentations et le relais des animateurs du conseil régional, mettant bien en avant le fait que le périmètre était dorénavant celui des jeunes, des demandeurs d'emploi mais également des salariés, bénéficiaires à part entière du CEP, ont permis de poser les jalons d'une action commune au niveau des bassins.

De façon globale on peut donc dire que la dynamique initiée par le conseil régional dès 2014-2015 s'est poursuivie malgré un portage politique jusqu'à présent limité, tout comme les moyens mis au service

de la thématique sur l'orientation tout au long de la vie (une équipe restreinte, peu de budget spécifique, des projets qui peinent à se concrétiser...) et surtout qu'elle a trouvé un large écho du côté des opérateurs du CEP. C'est surtout à leur niveau plus qu'à celui de la gouvernance et qu'au niveau politique que se retrouve cette dynamique. Le groupe technique des opérateurs et la mission Orientation du conseil régional sont très opérationnels et il y a une certaine distance vis-à-vis du politique. La nomination en octobre 2017 d'une déléguée à l'orientation, élue de la Région, pourrait contribuer à réduire cet écart. À ce jour, les liens entre le groupe de travail EFOP du CREFOP et le groupe technique des opérateurs restent également à construire.

### 1.3. Le contexte régional dans la région dite « territorialisée » : Une véritable dynamique orientation/formation créée par le conseil régional dès avant la loi du 5 mars 2014

Dans cette région, la précédente majorité du conseil régional s'était fortement investie sur les questions de formation et d'orientation. Bien avant les débuts du SPRO, la conseillère régionale en charge de la formation avait créé une dynamique dans les services régionaux en charge de la formation et de l'orientation. Elle impulsait des actions qui trouvaient leur financement dans le budget de la Région. Lors du vote de la loi de 2014, le contexte était donc favorable, avec un service dédié – intitulé « service Accompagnement, Information, Orientation » – et une chargée de mission déjà expérimentée. En effet, celle-ci travaillait autour des questions d'orientation dans les services de la Région depuis déjà une vingtaine d'années. De ce fait, le lancement du SPRO et du CEP a été pris en charge, et même anticipé, par le conseil régional. En son sein, le service concerné a assuré le rôle de pilotage et d'animation, selon des orientations définies avec la chef de service et mises en œuvre par la chargée de mission SPRO. Aux dires de l'actuel chef de service en charge du CEP à la Région, la préoccupation de cette précédente équipe était d'éviter un fonctionnement du type « top/down » : il s'agissait pour elle de se limiter à énoncer des objectifs et à proposer des moments de rencontre, en laissant les acteurs construire des compromis entre eux. Les différents acteurs de niveau régional, y compris les opérateurs du CEP, ont ainsi été invités à se réunir mensuellement, alternativement en configuration SPRO et en configuration CEP. Ils ont notamment élaboré un texte collaboratif intitulé « Charte partenariale du Service Public Régional de l'Orientation », finalisé en septembre 2015. Même s'il est potentiellement plus que cela, le SPRO a rapidement été assimilé par les opérateurs du CEP au niveau 1 du CEP. Très vite aussi, le Carif-Oref a été choisi comme structure support des outils à développer pour assurer ce niveau 1 du CEP. Une plateforme téléphonique d'information gérée par le Carif-Oref a été installée dans ses locaux ; à vocation régionale, elle est entièrement gratuite pour ses utilisateurs.

L'ancienne majorité régionale avait aussi la volonté de territorialiser l'action en matière d'orientation. Elle a suscité une réflexion collective des acteurs en vue de définir des espaces géographiques pertinents. Celle-ci s'est déroulée durant l'année 2015 et a conduit à subdiviser la région en une dizaine de territoires qui constituent « *les SPRO locaux fédérant et s'appuyant sur l'ensemble des acteurs de l'orientation et du Conseil en Évolution Professionnelle*<sup>66</sup> ». Leurs frontières ont été établies de manière à optimiser la couverture du territoire par les opérateurs locaux de l'orientation. Elles ne respectent pas les limites administratives et se distinguent aussi des zones d'emploi de l'INSEE.

#### En 2016 et 2017, une nouvelle majorité régionale plus soucieuse de formation et d'emploi que d'orientation, mais qui laisse perdurer les dispositifs techniques déjà en place

La nouvelle majorité, élue en décembre 2015, a entendu redéfinir la politique du conseil régional en matière de formation et d'orientation en fonction de ses propres objectifs. La priorité a été donnée à la formation dans une optique d'accès à l'emploi, en postulant qu'il fallait répondre aux besoins en compétences exprimés par les entreprises régionales. Sur le champ de l'orientation, dans une première période, qui de l'avis général a duré près de deux années, de 2016 et jusqu'à septembre 2017 environ, il ne s'est pas passé grand-chose au niveau régional. L'animation par le conseil régional de la concertation entre les acteurs de niveau régional concernés a dans une large mesure été mise en sommeil. La chargée de mission SPRO a été affectée dans un autre service début 2017 ; elle devait être remplacée dans ce poste mais ne l'était pas encore à l'approche de la fin de l'année 2017. Toutefois, au vu de certains signes qu'ils évoquent dans les entretiens, plusieurs de nos interlocuteurs tendent à penser que la fin de l'année 2017 pourrait marquer un tournant et ouvrir une seconde période

---

<sup>66</sup> Cette citation est extraite de l'encadré explicatif qui figure sur la carte présentant ces 13 territoires, disponible sur le site internet dédié à l'orientation et au CEP créé et géré par le Carif-Oref.

caractérisée par un relatif réinvestissement du conseil régional dans la problématique de l'orientation. En outre, il faut souligner que la nouvelle majorité régionale n'a pas remis en cause le travail antérieur : elle a permis à des dispositifs déjà en place de perdurer.

- Le Carif-Oref a pu continuer à mettre à disposition des outils et à les perfectionner, à la fois en direction du public et des professionnels. Pour les usagers, la plateforme téléphonique d'information qui constitue un des piliers du niveau 1 du CEP continue à fonctionner. Ils peuvent aussi s'informer sur le « Portail SPRO » qui est un site internet que le Carif-Oref a créé, maintenu et enrichi au fil du temps. Quant aux professionnels de l'orientation et du CEP, ils disposent eux-aussi d'un site internet dédié qui complète le précédent. La renégociation en 2016 du contrat de plan Etat-Région 2015-2020 n'a pas mis un terme au co-financement du Carif-Oref.
- La concertation entre acteurs du CEP, mise en quasi-sommeil au plan régional, a en revanche pu se déployer dans les SPRO locaux définis fin 2015. L'animation a été transférée à ce niveau. Avant sa mutation, la chargée de mission SPRO du conseil régional, en lien avec son *alter ego* du Carif-Oref, a soutenu la construction de projets territoriaux en vue d'obtenir des fonds européens pour mettre en œuvre des actions concertées. Fin 2016, un co-financement Région-FSE a été obtenu pour réaliser en 2017 deux actions prévues dans chaque territoire, une en direction des professionnels et une en direction des usagers. Dans chacun des SPRO locaux, un ou deux animateurs portent les projets et mobilisent leurs collègues des autres opérateurs pour les mener à bien. Cette animation est assurée sans rémunération supplémentaire ; dans huit cas sur dix, elle l'est par un conseiller de Mission locale. La démarche de réponse à l'appel à projets du FSE a été renouvelée fin 2017. En outre, les territoires peuvent adresser des demandes spécifiques au Carif-Oref ; ainsi a été mise au point pour au moins deux territoires SPRO une application informatique qui permet de recenser tous les points d'accueil SPRO/CEP situés sur le territoire et de les géo-localiser grâce à un système de type GPS.
- Enfin, il subsiste au niveau régional une réunion trimestrielle des opérateurs consacrée au niveau 3 du CEP. Il s'agit d'une demi-journée d'échanges autour de cas concrets présentant un problème de financement de la formation. Là où l'opérateur concerné se heurte à une impasse, une analyse conjointe peut-elle faire émerger une solution ? Le Carif-Oref assure le secrétariat de ces rencontres, il sollicite les opérateurs, les invitant à soumettre de tels « cas » en vue de la prochaine réunion. Ce sont des conseillers CEP « de terrain » qui participent à ces réunions ; ce sont souvent les mêmes. La plupart des opérateurs y sont assidus, à l'exception de Pôle emploi qui ne s'y rend qu'occasionnellement, en général sur la sollicitation d'un collègue d'un autre opérateur.

### **Le COPAREF ne s'est pas saisi de la question du CEP**

Deux membres du COPAREF, un représentant patronal et un représentant syndical, ont été interrogés. Leurs témoignages sont convergents. Selon eux, le sujet du CEP n'a pas été abordé en tant que tel dans les séances du COPAREF. L'élaboration et la maintenance des listes de formations éligibles au CPF ont absorbé une grande part de l'activité du COPAREF, qui s'est par ailleurs intéressé au certificat professionnel CléA. Si l'un et l'autre n'ignorent pas ce qu'est le CEP, c'est davantage au titre d'un autre de leurs mandats.

## Le CREFOP, un outil de concertation peu investi par la nouvelle majorité régionale

### Extrait du site internet du CREFOP de la région territorialisée

Le CREFOP a fait le choix d'installer 4 commissions :

- La commission « Qualité, développement des qualifications et des compétences »
- La commission « Emploi et continuité des parcours professionnels »
- La commission « Orientation »
- La commission « Suivi évaluation »

Le Carif-Oref assure le secrétariat permanent du CREFOP. La commission orientation s'est réunie régulièrement en 2015, à la fin de la mandature de la précédente majorité régionale. D'après les entretiens, ses réunions se sont beaucoup espacées après les élections régionales, subissant des retards de convocation, des reports ou des annulations. Cette situation traduirait le caractère non prioritaire de la thématique de l'orientation pour la nouvelle majorité régionale. Une observation recueillie va dans ce sens : contrairement à d'autres régions, le CREFOP de la région territorialisée ne s'est pas mobilisé pour contribuer à la préparation du rapport 2017 du CNEFOP sur le CEP. L'explication évoquée est que le nouveau conseil régional se serait davantage attaché à repenser la politique régionale de formation, en vue de mieux l'articuler avec les attentes des entreprises en matière d'emploi et de compétences. Les autres commissions du CREFOP auraient-elles alors été privilégiées ?

Il est probable que pour le conseil régional, la commission « Emploi et continuité des parcours professionnels », coprésidée par le conseil régional et par la Direccte, constitue – ou constituera – un espace de concertation plus stratégique que la commission orientation. En effet, il dispose là d'un lieu d'échanges privilégié avec les services de l'Etat et les opérateurs de l'emploi. Le partage de la gouvernance régionale de la politique de l'emploi institué par la loi NOTRe du 7 août 2015 le donne en tout cas à penser. Des entretiens réalisés à la Direccte, il ressort que jusqu'à présent la mise en place du CEP n'y a été suivie que de très loin ; le CPF a été un sujet plus prioritaire. Toutefois, un de nos interlocuteurs de la Direccte a souligné qu'« *il faudra si nécessaire harmoniser pour éviter d'éventuelles incohérences entre les attentes de la Région dans le cadre du CEP et nos propres attentes en tant que financeurs d'opérateurs comme les Missions locales, Pôle emploi et Cap emploi* ». Mais à ce stade, son impression est plutôt que l'action de la Région n'a pas bouleversé les pratiques des opérateurs. Au-delà de ces possibles écarts dans l'intérêt porté aux différentes commissions du CREFOP, il reste que l'appétence du nouveau conseil régional pour la concertation quadripartite peut être questionnée. En effet, outre la commission orientation, d'autres instances du CREFOP ont aussi connu une remise en question de leur fonctionnement antérieur. Ainsi, d'après plusieurs témoignages, lors de l'élaboration du CPRDFOP en 2017, le CREFOP a été réuni comme les textes le prévoient, mais il a été cantonné dans un rôle purement formel et les contributions écrites de ses membres n'ont pas été prises en compte.

### Extrait de l'introduction du CPRDFOP 2016-2022 de la région territorialisée

« C'est notamment l'enjeu du Service public régional de l'orientation (SPRO) que de parvenir à coordonner un premier niveau d'information territorialisé, au plus proche des usagers, qui puisse proposer une réponse homogène. Au second niveau, les réseaux de Conseil en évolution professionnelle (CEP) détiennent toujours la double responsabilité de faciliter l'accès à l'emploi et l'accès à la formation professionnelle des personnes, en fonction de leurs trajectoires et projets. »

## **En conclusion, le constat que la conception de la concertation diffère selon les majorités régionales et l'interrogation sur la capacité des Régions à réellement jouer les chefs d'orchestre en matière de SPRO/CEP**

Concernant la capacité d'un conseil régional à fédérer réellement les énergies des opérateurs du CEP pour les amener à coordonner davantage leurs actions, une observation entendue lors des entretiens mérite d'être rapportée. Elle souligne la faiblesse des moyens dont dispose un conseil régional pour infléchir les comportements habituels de ces opérateurs. Là où la Région n'apporte pas – ou peu – de financement, où de surcroît elle ne dispose d'aucune autorité hiérarchique, sa force de conviction seule peut-elle suffire ? Elle est supposée impulser une dynamique collaborative entre des opérateurs qui ont chacun leurs propres missions et priorités. Certains d'entre eux ont en outre une ligne hiérarchique très structurée dont dépendent des conseillers à la charge de travail souvent écrasante. Un tel scepticisme est toutefois démenti par plusieurs témoignages recueillis, qui soulignent la réalité de la dynamique créée par l'ancienne chargée de mission SPRO et la capacité des opérateurs de niveau régional, qui désormais se connaissent davantage, d'entretenir et de réactiver au fil de leurs besoins les liens établis entre eux.

## Annexe 2 : Grilles d'entretiens

### Enquête au niveau national

#### A – Grille d'entretien auprès des acteurs institutionnels – niveau national

##### I. La genèse du CEP et vos attentes initiales ?

- Politique générale, principes renouvelés, logiques impulsées, esprit de l'accord et de la loi ?
- Quels étaient vos intentions initiales vis-à-vis des bénéficiaires, vis-à-vis de sa mise en œuvre ? Quelles articulations envisagées avec les autres dispositions de la loi ?
- Quelle gouvernance et niveau de la mise en œuvre ? Vision partagée entre partenaires sociaux ou non...

##### II. L'implication de votre institution dans cette mise en œuvre ? Positionnement et rôle de l'institution : dynamiques engagées, obstacles rencontrés, marges d'évolution

- Registres d'intervention : gouvernance, coordination et coopérations entre les acteurs, suivi, animation, outillage...offre de services et son outillage, professionnalisation et formation des conseillers
- Auprès de quels acteurs : acteurs gouvernance, opérateurs ?
- Sur quels échelons : national, régional, infra ?
- Qualification des liens : directes, formels, degré de coopérations interinstitutionnelles
- Exemples concrets d'actions sur le niveau national ou échelon infra

##### III. Les effets du CEP sur les logiques d'action des opérateurs et leur coopération (évolution de leurs pratiques et des systèmes d'acteurs) :

- Organisation au sein de chaque opérateur, modalités de mise en œuvre et de déploiement, liens entre tête de réseau national et leurs échelons infra ? Déclinaison uniforme de la mise en œuvre ? Rapprochement de pratiques ? Outillages ?
- Ingénierie du conseil (numérique), articulation avec d'autres prestations et dispositifs (BC, VAE, CPF) ;
- Variabilité des demandes et des territoires ;
- Dynamique des métiers et professionnalisation.

##### IV. Vision générale et actuelle du CEP : premier bilan à ce stade ? Perception, utilité, précautions...sur chacun des niveaux du CEP

- Quelle dynamique depuis deux ans ? Volumes, conditions de réussite, difficultés actuelles ?
- Vision du SPRO ?
- Quelle(s) perspectives ?

##### V. Ressources à mettre à disposition : documentations, statistiques, contacts

#### B – Grille d'entretien auprès des opérateurs du CEP au plan national

##### I. La stratégie de l'opérateur, ses relations avec l'Etat et les acteurs principaux : le contexte de l'action

- Que pensez-vous du CEP ? Son utilité, comment en avez-vous pris possession, comment est-il articulé avec vos anciennes missions, quels effets sur vos missions ? Quels publics ?
- Quelles relations avec l'Etat, comment cela a évolué ? Et les autres segments de l'orientation (Orientation postscolaire ou professionnelles, acteurs de l'information ONISEP, Centre Inffo), avez-vous des liens ?
- Quel effet du CEP sur la stratégie de l'opérateur et sur ses missions (redéfinition, prolongement...) ?

- Description de l'offre de services proposée par l'opérateur ? Quelle articulation du CEP avec la poursuite de l'activité antérieure ?
- Communication sur le CEP ?
- Quelles demandes (type de publics) ? Qui s'adresse à vous et pourquoi ? Quel panorama inter-régional ? (Test hypothèse 3 sur le croisement territoire/public, le maillage territorial, égalité de traitement sur le territoire)
- Quelle articulation avec les outils préexistants ou nouveaux (BC, VAE, CPF, CPA) ?

## II. Quel rôle du niveau central dans la mise en œuvre du CEP au sein de son réseau ?

Existe-t-il une déclinaison uniforme de la mise en œuvre du CEP (décentralisation/déconcentration) ? Liens entre le niveau national et les échelons déconcentrés ?

### Ingénierie du conseil CEP

- Moyens dédiés à la professionnalisation des conseillers CEP ? Elaboration de formations ad hoc pour les conseillers CEP ? A quel niveau ? Avec quel financement ? Mise en œuvre dans quelle mesure ?
- Mise au point d'outils spécifiques ? Partagés ou propres à chaque opérateur ? (Numérique)

Articulation avec les autres prestations : Effort de connexion avec les autres prestations ? (BC, VAE, CPF)

Dynamique des métiers : création d'un nouveau métier ? Nouvelles fonctions pour certains ?

- Identification d'un sous-groupe parmi les conseillers et/ou recrutements ad hoc ? Niveau de déconcentration du choix de qui va s'en charger ?
- (Re)définition des missions des conseillers CEP ? Déchargés de quoi le cas échéant ?
- Notamment, les pratiques antérieures pour « remplir » les formations financées disparaissent-elles, évoluent-elles ou perdurent-elles en parallèle ?

## III. Une volonté au niveau national d'instaurer une coopération entre grands opérateurs ?

- Existe-il une coopération interinstitutionnelle (au niveau national et régional) ? Avec quels acteurs /institutions ?
- A quoi attribuez-vous ce degré de coopération ? Le cas échéant qui l'a impulsée ? Formalisée ou non au niveau national (accord cadre par ex) ? Quelle autonomie laissée aux échelons infra ?
- Le contenu : Sur quel(s) registres ? Offre de services et son outillage (les 3 niveaux) ?, professionnalisation/formation des conseillers ?
- Existe-t-il un « espace » dédié (instances, plateforme numérique...) ? A tous les échelons (national et infra) ?

## IV. Un suivi et une régulation par le niveau national ?

- Les Régions sont-elles chargées de faire remonter l'information ? Quelle vision à votre niveau ? (Focus sur nos 3 régions)
- Volumes, conditions de réussite, difficultés actuelles ?
- Quelle dynamique depuis deux ans ? Quelle(s) perspectives ?
- Quel est votre sentiment sur le SPRO ?

## V. Et pour finir : des contacts pour nos trois régions ?

## Enquête au niveau régional

**A- Grille d'entretien auprès des acteurs institutionnels de niveau régional**

- I. **Avant le 1er janvier 2015, avez-vous apporté votre contribution** en tant qu'acteur institutionnel de niveau régional dans la phase de conception/préparation du CEP ?
- II. **D'où partait votre région en matière d'orientation et d'accompagnement personnalisé ?**
  - Votre vision du contexte régional antérieur du point de vue de la gouvernance régionale (Conseil régional, SPRO) et de la dynamique de coopération entre acteurs (régionaux/territoriaux).
  - Quelle variabilité des configurations et des attentes des différents territoires ?
- III. **L'implication de votre institution dans la mise en œuvre (depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2015) :**
  - Quelles priorités, quelles actions, à quels niveaux (niveau du CEP, échelon territorial...), auprès de quels acteurs ?
  - Dynamiques engagées, obstacles rencontrés, marges d'évolution ?
    - Cadre de cette implication : SPRO ? CREFOP ? Paritarisme ?
    - Registres de vos interventions : gouvernance, animation, coordination entre les acteurs, suivi, offre de services et son outillage, professionnalisation et formation des conseillers, etc.
    - Vos objectifs prioritaires compte-tenu du contexte (quid des 3 niveaux du CEP ? quelle variabilité des configurations et des attentes des différents territoires ?)
    - Auprès de quels acteurs : acteurs de la gouvernance, opérateurs ?
    - Sur quels échelons : national, régional, infra ?
    - Qualification des liens : directs, formels, degré de coopérations interinstitutionnelles
  - Exemples concrets d'actions sur les différents niveaux territoriaux...
- IV. **Votre vision des effets du CEP sur les logiques d'action des opérateurs et leur coopération :** l'évolution de leurs pratiques et des systèmes d'acteurs.
  - Implication de chaque opérateur (y compris OPACIF) dans le SPRO ?
  - Organisation au sein de chaque opérateur :
    - Modalités de mise en œuvre et de déploiement sur le territoire (les 3 niveaux du CEP sont-ils traités séparément ?),
    - Liens entre têtes de réseau régionales et territoires locaux ?
    - Déclinaison uniforme de la MO sur le territoire régional ?
  - Coopérations entre opérateurs ?
    - Le cas échéant, sur quels registres : organisation, outillage, professionnalisation des conseillers (formations, échanges de pratiques...) ?
    - Cette coopération porte-t-elle sur les 3 niveaux du CEP ou sur certains ?
  - Ingénierie du conseil (recours accru au numérique ?), articulation avec d'autres prestations et dispositifs (BC, VAE, CPF)
  - Dynamique des métiers et professionnalisation des conseillers (notamment concernant l'ingénierie financière)
- V. **Quel bilan à ce stade ?** Vision globale de la mise en œuvre du CEP dans la région : des dynamiques en marche ? dans des interrelations éventuelles avec l'échelon national et infrarégional ?
  - Où en est-on aujourd'hui en termes de gouvernance régionale ? Le changement de majorité politique a-t-il eu un impact sur les dynamiques engagées ?
  - L'articulation entre les trois échelons géographiques : régional / national, infra-régional / régional. Quelle autonomie du régional par rapport au national ?
  - Volumes, conditions de réussite, freins actuels, bonnes pratiques, projets...
  - Disparités territoriales (socioéconomiques, densité de couverture...)
- VI. **Quelles perspectives pour la région ?**
- VII. **Pour préparer la suite :** conseils pour le choix des territoires, ressources doc et stat, contacts

## B- Grille d'entretien auprès des opérateurs du CEP au plan régional

- I. **Avez-vous été associé en amont** (avant le 1<sup>er</sup> janvier 2015) ? Si oui, quelle a été votre contribution en tant qu'opérateur de niveau régional dans la phase de conception/construction de l'offre de services au niveau national ?
- II. **D'où partait-on dans votre région ? Et au sein de votre opérateur ?**
  - D'où partait la région en matière d'orientation et d'accompagnement personnalisé ?
  - Du point de vue de la gouvernance régionale (SPRO...)
  - Au sein de votre opérateur ?
  - Du point de vue de la coopération entre acteurs
  - Quelle variabilité des configurations des différents territoires ?
- III. **Votre implication en tant que niveau régional d'un opérateur dans la préparation, la régulation et le suivi de la mise en œuvre du CEP depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2015 :**
  - Latitude et autonomie en tant qu'opérateur du niveau régional (par rapport à l'échelon national et par rapport au cadre régional) ?
  - Vos objectifs prioritaires pour le CEP compte-tenu de ce contexte (notamment quid des 3 niveaux du CEP) ?
  - Une implication au niveau de la gouvernance régionale ? dans le cadre du SPRO ? du CREFOP ? du paritarisme ? dans un autre cadre ?
  - Une implication dans votre propre réseau : sur quels registres votre niveau régional intervient-il et avec quel degré de prescription :
    - Réorganisation du travail
    - Ingénierie du conseil (offre de services et son outillage, recours accru au numérique ?)
    - Dynamique des métiers, formation et professionnalisation des conseillers (notamment concernant l'ingénierie financière)
    - Articulation avec d'autres prestations et dispositifs (BC, VAE, CPF)
    - Suivi et remontée d'information vers le niveau national, ou en provenance du niveau infrarégional
  - Une implication en faveur de la coordination avec d'autres opérateurs ? Sur quels échelons : régional, infra ? Avec qui, dans quel cadre ?

Exemples concrets d'actions sur les différents niveaux territoriaux (actions transversales ou actions ciblées sur une zone spécifique) ...

- IV. **Votre vision des effets du CEP sur la gouvernance régionale de l'orientation par les institutionnels et sur les logiques d'action des opérateurs et leur coopération.**
  - La gouvernance régionale (Conseil régional, SPRO, Direccte, CREFOP, etc.) : dynamiques engagées, obstacles rencontrés, marges d'évolution ?
  - Les modalités de déploiement sur le territoire, continuité ou renouvellement des logiques d'action des opérateurs (quelle organisation pour le niveau 1 du CEP ?)
  - Des coopérations nouvelles entre opérateurs ? organisation, outillage, professionnalisation des conseillers (formations, échanges de pratiques...) ? Cette coopération porte-t-elle sur les 3 niveaux du CEP ?
- V. **Quel bilan fin 2017 ?**
  - Votre vision globale de la mise en œuvre du CEP dans la région : des dynamiques en marche ? Volumes, conditions de réussite, freins actuels, bonnes pratiques, projets...
  - Déclinaison uniforme de la MO sur le territoire régional ? Disparités territoriales ?
- VI. **Quelles perspectives pour votre action ?**
- VII. **Pour préparer la suite :** conseils pour le choix des territoires, ressources doc et stat, contacts

## **A- Grille d'entretien auprès des conseillers en évolution professionnelle**

Préambule :

- C'est quoi le conseil en évolution professionnelle pour vous ?
- L'accompagnement à la recherche d'emploi fait-il partie du CEP ?

**I. Parcours professionnel du conseiller, évolution des fonctions exercées depuis le recrutement dans l'emploi actuel, modifications éventuelles liées au CEP.**

**II. Description du travail et modalités d'exercice des missions de conseil et d'accompagnement.**

**III. Quelles ressources mises à la disposition du conseiller pour la mise en œuvre du CEP ?**

- Des appuis en interne :
  - Une offre de services complétée ou enrichie ?
  - Des formations spécifiques pour le conseiller CEP ? Lesquelles ? Apport ? Besoin de compléments ?
  - Des appuis pour l'action : des échanges de pratiques, une supervision, des personnes ressources/référentes au sein de l'organisation ?
  - Des outils numériques ou classiques ? Guide du CEP, logiciel de saisie propre au CEP, renforcement de l'accès aux données statistiques sur le marché du travail local...
- Des appuis externes
  - La participation à des moments de rencontre conçus pour favoriser l'interconnaissance entre conseillers CEP des différents opérateurs (présentations des offres de services, etc.) ?
  - L'accès à des outils numériques, par exemple un annuaire de contacts professionnels, une base de données sur le marché du travail local, ou encore l'accès à la ComCEP (plateforme numérique d'échanges entre conseillers CEP des différents opérateurs) ?

**IV. Des transformations du travail et de nouvelles formes de coopération ?**

- En interne
  - Le CEP a-t-il conduit à une évolution du travail du conseiller ?
  - Le CEP a-t-il conduit à une évolution des positions respectives au sein du collectif de travail (nouvelle répartition des tâches, développement ou recul de la coopération...) ?
  - D'autres facteurs ont-ils interféré, rendant difficile de discerner ce qui revient au CEP dans ces évolutions ?
- En externe : Le CEP a-t-il conduit à une évolution des relations avec les autres opérateurs du CEP ? Si oui, avec lesquels ? Selon quelles modalités ? Peut-on parler du développement de coopérations ? Bénéfices ? Difficultés rencontrées ?

**V. Bilan pour l'activité de conseil en évolution professionnelle ? Bilan pour les bénéficiaires ? Difficultés rencontrées, évolutions souhaitées.**

**VI. Perspectives. Un message à adresser aux acteurs de la politique publique ?**

## **B- Grille d'entretiens auprès des responsables de structures locales**

Préambule : Présentation de la structure (organigramme)

- I. Quelle nature des échanges avec le niveau régional (ou supra) à propos du CEP : association à la réflexion préalable, sensibilisation à l'esprit du CEP, objectifs quantitatifs, consignes ? Anticipation du démarrage ou pas ? Des résultats à faire remonter ?**

**II. Quel degré de liberté laissé à chaque agence dans la mise en œuvre du CEP ?**

- Des moyens affectés au CEP au niveau de l'agence (budget, déplacement de moyens, etc.) ?
- Des changements dans l'organisation du travail ?

**III. Des outils déployés** spécifiquement pour le CEP au sein de l'agence ?

- Des formations spécifiques ? Conçues/organisées par quel échelon (national /régional /local) (uniformité ou spécificité) ? Conçues par niveau de CEP ? Suivies par qui ? Quand ? Quelles durées ?
- Des ressources nouvelles mises à la disposition des conseillers ?
- Des pratiques nouvelles (réunions d'échanges de pratiques, de supervision...) ?

**IV. La mise en œuvre du CEP a-t-elle renforcé les coopérations ?**

- En interne : La mise en œuvre du CEP a-t-elle créé/renforcé les liens de coopération entre les agents en interne ? Entre conseillers ? Entre les différents métiers ?
- Entre les opérateurs au niveau local
  - Quels étaient les **liens de coopération** préexistants avec les autres acteurs de l'emploi et du conseil en charge de l'orientation et de la formation professionnelle ? Cela facilite t'il l'ouverture à tout public pour le niveau 1 ?
  - La mise en œuvre du CEP a-t-elle créé ou renforcé ces liens de coopération ? Si oui, avec qui, de quelle manière (informelle ou déclinaison locale de conventions ?) ? Quels sont les freins éventuels à la coopération externe ?
  - En tant que responsable, encouragez-vous l'implication des conseillers CEP de votre agence dans des coopérations numériques nouvelles comme la ComCEP (outil digital d'échanges entre conseillers de différents opérateurs) ?

**V. Bilan pour votre agence**

- Quelles sont les pistes d'amélioration du CEP que vous proposeriez ?
- Quels messages adresser aux acteurs de la politique publique (nationaux et territoriaux) ?

### 3. GLOSSAIRE

AFPA	Agence nationale pour la Formation Professionnelle des Adultes
AGEFIPH	Association de Gestion du Fonds pour l'Insertion Professionnelle des Personnes Handicapées
AIO	Accueil Information Orientation
ANI	Accord National Interprofessionnel
ANPE	Agence Nationale Pour l'Emploi
Apec	Agence Pour l'Emploi des Cadres
ARLM	Association Régionale des Missions locales
ASSEDIC	Association pour l'Emploi Dans l'Industrie et le Commerce
BEP	Brevet d'Etudes Professionnelles
BIJ	Bureau Information Jeunesse
Carif	Centre d'Animation, de Ressource et d'Information sur la Formation Professionnelles
CCAS	Centre Communal d'Action Sociale
CCI	Chambres de commerce et d'industrie
CDD	Contrat à Durée Déterminée
CDDRA	Contrats de Développement Durable en Rhône-Alpes
CEP	Conseil en Évolution Professionnelle
CFA	Centre de Formation pour Apprentis
CFE-CGC	Confédération Française de l'Encadrement - Confédération Générale des Cadres
CFDT	Confédération française démocratique du travail
CFTC	Confédération Française des Travailleurs Chrétiens
CGPME	Confédération des Petites et Moyennes Entreprises
CGT	Confédération générale du travail
CGT-FO	Confédération générale du travail – Force ouvrière
Cheops	Conseil national Handicap et Emploi des Organismes de Placement Spécialisés
CIF	Congé Individuel de Formation
CIO	Centre d'Information et d'Orientation
CIP	Conseiller en Insertion Professionnelle
CIREL	Centre interuniversitaire de recherche en éducation de <i>Lille</i>
CléA	Certificat de connaissances et de compétences professionnelles
CNAM	Conservatoire National des Arts et Métiers
CNEFOP	Conseil National de l'Emploi, de la Formation et de l'Orientation Professionnelles
CNEFP	Conseil National d'Evaluations de la Formation Professionnelle
COPANEF	Comité Paritaire Interprofessionnel National pour l'Emploi et la Formation Professionnelle

COPAREF	Comité Paritaire Interprofessionnel Régional pour l'Emploi et la Formation Professionnelle
COTEF	Comités Territoriaux Emploi Formation
CPA	Compte Personnel d'Activité
CPF	Compte Personnel de Formation
CPRDFOP	Contrat de Plan Régional de Développement des Formations et de l'Orientation
CREFOP	Comité Régional de l'Emploi, de la Formation et de l'Orientation Professionnelles
CRIJ	Centre Régional Information Jeunesse
DGEFP	Délégation Générale à l'Emploi et la Formation Professionnelle
Dirreccte	Direction Régionale des Entreprises, de la Concurrence, de la Consommation, du Travail et de l'Emploi
EFOP	Emploi, Formation et Orientation Professionnelles
ELD	Equipe Locale de Direction (à Pôle emploi)
EPCI	Etablissement Public de Coopération Intercommunale
FAF.TT	Fond d'Assurance Formation du Travail Temporaire
FIPHFP	Fonds pour l'Insertion des Personnes Handicapées dans la Fonction Publique
FONGECIF	Fonds de Gestion des Congés Individuels de Formation
FPSP	Fonds Paritaire de Sécurisation des Parcours Professionnels
MDPH	Maison Départementale des Personnes Handicapées
MEDEF	Mouvement des entreprises de France
MSAP	Maison de Services Au Public
OPACIF	Organisme Paritaire Agréé au titre du Congé Individuel de Formation
OPCA	Organisme Paritaire Collecteur Agréé
OPS	Organismes de Placement Spécialisés
Oref	Observatoire Régional de l'Emploi et de la Formation
OTLV	Orientation Tout au Long de la Vie
PACEA	Parcours Contractualisé d'Accompagnement vers l'Emploi et l'Autonomie
PIC	Plan d'Investissement dans les Compétences
PLIE	Plans locaux pluriannuels pour l'insertion et l'emploi
PME	Petites et Moyennes Entreprises
PMSMP	Période de Mise en Situation en Milieu Professionnel
PPAE	Projet Personnalisé d'Accès à l'Emploi
SAMETH	Services d'Appui au Maintien dans l'Emploi des Travailleurs Handicapés
SPE	Service Public de l'Emploi
SPH	Service à la Personne Handicapée
SPO	Service Public de l'Orientation
SPRO	Service Public Régional de l'Orientation
SUIO	Service Universitaire d'Insertion et d'Orientation

TPE	Très Petites Entreprises
UNML	Union Nationale des Missions locales
UPA	Union Professionnelle Artisanale (devenue U2P)
VAE	Validation des Acquis de l'Expérience

## 4. BIBLIOGRAPHIE INDICATIVE

Liste d'ouvrages, de numéros de revue ou d'articles consultés durant l'étude, et qui ont été en appui du travail de rédaction du rapport présenté ici.

### Numéros de revue :

- Santelmann, P. (2017). « Politiques de l'emploi et formation », *Education Permanente*, n° 213.
- Berthet, T. & Gendron, B. (2010). « L'orientation scolaire et professionnelle dans un monde incertain », *Formation-Emploi*, n°109, Céreq.
- Berthet, T., Dechezelles, S., Gouin, R. & Simon, V. (2008). « Les acteurs locaux de l'orientation : un exemple aquitain », *Notes emploi-formation*, n°33, Céreq.
- Gayraud, L. (2015). « Décentralisation et action publique : quels changements dans les secteurs de l'éducation et de la formation », *Net.doc*, n°145, Céreq.
- Santelmann, P. (2018). « Le Conseil en évolution professionnelle. Rupture ou continuité ? », *Education Permanente*, n° HS11 – Hors-Série AFPA, *Le conseil en évolution professionnelle*.

### Rapports du CNEFOP :

- Le CEP, 4 ans de mise en œuvre. Ambitions, déploiement, effets, perspectives*, (2018), Bilan CEP - Octobre.
- Rapport sur le suivi et la mise en œuvre du Conseil en Evolution Professionnelle (CEP) et du Compte Personnel de Formation (CPF)*, (2017).
- Faut-il certifier le CEP ?* (2016).
- 1<sup>er</sup> rapport sur la mise en œuvre du CEP et du CPF*, (2016).
- Guide Repères pour la mise en œuvre du CEP*, (2015).

### Articles ou chapitres d'ouvrages :

- Berthet, T. & Bourgeois, C. (2015). « Approche intégrée des politiques de l'emploi : les défis de la territorialisation et de l'individualisation », *Céreq Bref*, n°334.
- Borras, R. & Romani, C. (2010). « Orientation et politiques publiques. Évolutions nationales, enjeux internationaux », *Formation-Emploi*, n° 109, Céreq.
- Bricler, M. (2009). « Des « Compétences d'Employabilité Durable » pour sécuriser les parcours professionnels des individus », *Projectics / Proyéctica / Projectique*, n° 3.
- Castel, R. (2010). « L'autonomie, aspiration ou condition ? », *La Vie des idées*, <http://www.laviedesidees.fr/L-autonomie-aspiration-ou.html>
- Coursaget, S. (2013). « Les salariés de première ligne d'un Fongecif : un nouveau rapport au travail dans la prise en charge des usagers », *Formation-Emploi*, n° 123, Céreq.
- D'Agostino, A. & Séchaud, F. (2016). « Des outils convoqués à la sécurisation des parcours. Le cas des référentiels métiers développés par les observatoires de branche », in *Les transitions professionnelles tout au long de la vie. Nouveaux regards, nouveaux sens, nouvelles temporalités ?* Céreq Echanges, n°1.
- Demailly, L. & Verdier, J. (1999). « Les limites de la coopération dans les partenariats en ZEP », *Ville-École-Intégration*, n° 117.
- Divay, S. (2008). « Psychologisation et dé-psychologisation de l'accompagnement des chômeurs », *Sociologies pratiques*, Vol. 17, n° 2.
- Divay, S. & Perez, C. (2010). « Conseiller les actifs en transition sur le marché du travail : la généralisation de pratiques professionnelles différenciées », *SociologieS*, <http://sociologies.revues.org/index3043.html>
- Dole, P. (2010). « Sécurisation des parcours professionnels : regards croisés », *Pour*, Vol. 4, n° 207.
- Ehrenberg, A. (2010). « Société du malaise ou malaise dans la société ? », *La Vie des idées*, <http://www.laviedesidees.fr/Societe-du-malaise-ou-malaise-dans.html>.
- Evequoz, G. (2009). « L'accompagnement au cœur des politiques publiques », *Savoirs*, n° 20.

- Henni, A. (2005). « Quand la recherche d'emploi devient une compétence », *Formation-Emploi*, n° 92, Céreq.
- Jorro, A. (2016). « Posture professionnelle des conseillers en évolution professionnelle », *Revue internationale de pédagogie de l'enseignement supérieur*, Vol. 32, n° 3.
- Lascombes, P. & Le Bourhis, J-P. 1998. « Le bien commun comme construit territorial », *Politix*, Vol. 11, n° 42.
- Lhotellier, A. 2010. « Tenir Conseil : du déni au défi, quel devenir ? », *Questions d'orientation*, n°4.
- Mazel, O. & Perrier-Cornet, F. 2005. « La connaissance partagée des territoires comme instrument de cohérence de l'action », in Berthet, T. (dir.) (2005). *Des emplois près de chez vous ? La territorialisation des politiques d'emploi en questions*, Presses universitaires de Bordeaux, Pessac.
- Paul, M. (2009). « L'accompagnement dans le champ professionnel », *Savoirs*, Vol.2, n° 20.
- Perez, C., Personnaz, E., Cuntigh, P. (2008). « Les services d'information, de conseil et d'orientation professionnelle des adultes : un appui aux transitions professionnelles ? », *Relief*, n° 27, Céreq.
- Pillon, J-M. (2018). « L'ombre sur la mesure. L'efficacité de Pôle emploi face aux pressions politiques, managériales et productives », *La Nouvelle Revue du Travail*, n° 12.
- Tallard, M. (2011). « La formation professionnelle continue, une catégorie de la négociation interprofessionnelle encore pertinente ? », *Revue de l'IREES*, n° 69.
- Theveniaut, M. (2011). « Renouveler l'approche territoriale des coopérations », *Relief*, n° 33, Céreq.
- Trindade-Chadeau, A. (2012). « Méthodes et outils pour accompagner l'insertion professionnelle des jeunes », *Cahiers de l'action*, n° 37.
- Verdier, É. (2010). « Les dispositifs d'orientation en Europe : comment concilier vocation, autonomie et protection des individus ? », *Pour l'Ère nouvelle*, Vol. 43.
- Vrancken, D. (2011). « De la mise à l'épreuve des individus au gouvernement de soi », *Mouvements*, n° 65.
- Vrancken, D. & Gerard, J. (2016). « De l'activation à la précarité des demandeurs d'emploi : deux dispositifs en Belgique francophone », *Formation-Emploi*, n° 136, Céreq.
- Zimmermann, B. (2017). « Entre valorisation de soi et mis à l'épreuve de soi : les dynamiques paradoxales de l'autonomie », *Formation-Emploi*, n° 139, Céreq.
- Zay, D. (1997). « Le partenariat en éducation et en formation : émergence d'une notion transnationale ou d'un nouveau paradigme ? », *Éducation permanente*, n° 131.

#### Ouvrages :

- Durkheim, E. [1895] (2002). *Les règles de la méthode sociologique*, Paris, PUF.
- Lavitry, L. (2015). *Flexibilité des chômeurs, mode d'emploi. Les conseillers à l'épreuve de l'activation*, Paris, PUF.
- Meriaux, O. & Bartoli, J.-R. (2007). « Les politiques d'emploi au risque de la territorialisation concurrentielle », in Faure, A. and Négrier, E. *Les politiques publiques à l'épreuve de l'action locale. Critiques de la territorialisation*, Paris, L'Harmattan.
- Muller, P. & Surel, Y. (1998). *L'analyse des politiques publiques*, Paris, Montchrestien.
- Lhotellier, A. (2001). *Tenir conseil - Délibérer pour agir*, Paris, Seli Arslan, « Perspective soignante ».

[Abonnez-vous à notre newsletter en cliquant ici](#)

Retrouvez l'activité et les publications du Céreq

[\*\*www.cereq.fr\*\*](http://www.cereq.fr)

et suivez-nous sur Twitter

[\*\*@PRESSECEREQ\*\*](https://twitter.com/PRESSECEREQ)

ISSN 2497-6873