



CONTRIBUTION

Des questions évaluatives pour améliorer les politiques régionales

NOVEMBRE 2020



Le CESER en quelques mots...

Le Conseil Economique, Social et Environnemental Régional, appelé CESER est issu de la loi de 1972 portant création des Régions.

Assemblée consultative, il s'agit de la deuxième institution régionale, formant avec le Conseil régional « LA REGION AUVERGNE-RHONE-ALPES »

Le CESER a pour principale mission d'informer et d'éclairer le conseil régional sur les enjeux et conséquences économiques, sociales et environnementales des politiques régionales, et de contribuer au suivi et à l'évaluation des politiques publiques.

L'assemblée du CESER Auvergne-Rhône-Alpes compte 190 conseillers issus de 4 collèges, représentant :

- Les entreprises et activités professionnelles non salariées
- Les organisations syndicales de salariés
- Des organismes et des associations
- Des personnalités qualifiées (choisies et nommées par le Préfet de région).

Proposés par leur organisme d'origine et nommés par le Préfet pour un mandat de 6 ans, ils constituent la société civile organisée.

Le CESER émet des avis (saisines), des contributions (autosaisines), et intervient dans de nombreux domaines tels que l'emploi, l'innovation, la transition énergétique, la formation, la recherche, le sport, les finances, ou tout autre thème sur lesquels il lui semble opportun de se prononcer.

Le CESER Auvergne-Rhône-Alpes puise sa force dans les valeurs de la diversité, de l'écoute et de l'échange. Cette richesse lui permet de rendre des avis décisifs, fruit d'un travail collectif.



Préambule

Le législateur a prévu dans les missions du Conseil Economique Social et Environnemental, l'action de contribuer à l'évaluation des politiques publiques.

L'évaluation est reconnue comme un outil majeur de démocratie. Par ses analyses fiables et factuelles, elle permet de mesurer les effets concrets des mesures engagées par les collectivités, d'ouvrir le débat public et d'éclairer la décision politique.

De plus, comme le souligne la haute juridiction administrative dans son étude annuelle 2020 « Faire de l'évaluation des politiques publiques un véritable outil de débat démocratique et de décisions » (Conseil d'Etat – 3 sept 2020), « les grands défis auxquels nous devons faire face collectivement (écologie, sécurité sanitaire, vieillissement de la population...) appellent des réponses politiques plus que jamais fondées sur des travaux scientifiques ».

C'est dans une optique de réactivation de l'évaluation des politiques publiques régionales que le groupe de travail A s'est chargé, au nom du CESER, de cerner les questions évaluatives quant à deux politiques régionales emblématiques et renouvelées depuis 2016 : la formation professionnelle et les contrats Ambition Région.

Si, depuis 2015, l'exécutif régional s'est attaché à délivrer des indicateurs de pilotage des politiques, nécessaires mais pas suffisants, une méthode évaluative structurée en réseau d'acteurs et partenaires fait néanmoins défaut.

Cette absence de méthode évaluative a un effet contreproductif, privant de la possibilité de prévoir l'impact en amont, d'ajuster au fil de l'exécution et de prévoir des mesures correctives de ces politiques dans un temps plus long.

Ici, le CESER Auvergne-Rhône-Alpes s'empare de son rôle de contributeur en proposant, du point de vue de la Société civile, des questions évaluatives comme une première étape dans la démarche qu'il revient au Conseil régional de concrétiser.

Antoine QUADRINI, Président du CESER Auvergne-Rhône-Alpes

CONTRIBUTION

2020-11



Président du groupe de travail A

M. Bruno LAMOTTE



SOMMAIRE

Introduction	7
Quelle contribution du CESER à l'évaluation des politiques régionales ?.....	8
L'évaluation des politiques publiques, qu'est-ce que c'est ?.....	8
L'évaluation est un outil majeur de la démocratie.....	9
Les éléments clés d'une évaluation : un questionnement de l'action publique sur au moins cinq critères.....	10
Quelle méthode pour évaluer les politiques régionales ?.....	11
Pour une évaluation des politiques régionales de formation.....	13
Les nouvelles priorités de la politique régionale depuis 2016.....	13
Le point de vue des autres acteurs régionaux de la formation : Etat, partenaires sociaux.....	18
L'impact sur les organismes de formations.....	19
Propositions de questions évaluatives.....	23
Contrats Ambition Région : éléments pour une évaluation de politique régionale à engager	26
Le dernier épisode d'une longue histoire des contrats de la Région avec ses territoires	27
La procédure aujourd'hui en vigueur en Auvergne-Rhône-Alpes depuis 2016.....	30
Propositions de questions évaluatives	32
Les propositions du CESER	34
Axe 1 : Propositions de questions évaluatives sur les politiques régionales de formation.....	35
Axe 2 : Propositions de questions évaluatives sur les Contrats Ambition Région et bonus liés	36



SOMMAIRE

Conclusion.....	37
Bibliographie.....	38
Glossaire.....	40
Contributeurs.....	42
Remerciements	43
Déclaration des groupes.....	44
Résultats des votes	50
Contacts	57



Introduction

Contexte

Le CESER a pour mission de contribuer à l'évaluation des politiques publiques, en apportant la parole de la société civile organisée. A l'approche de la fin de cette mandature du Conseil Régional, le Bureau du CESER a confié au Groupe de Travail A la tâche de réfléchir à un bilan des politiques conduites pendant ces 5 années, en se posant la question de la nature de sa contribution.

Enjeux

Le Conseil régional conduit selon sa conception l'évaluation des politiques publiques régionales. La mission du CESER est de contribuer à cet effort, ce qui peut être fait de plusieurs façons, en participant aux instances existant en région, ou en développant sa propre réflexion. La décision du Bureau du CESER a été en 2019 de traiter des conséquences des politiques publiques régionales en illustrant sa réflexion à travers trois thématiques : la formation professionnelle, les contrats ambition région, le soutien au secteur associatif. La crise de 2020 modifie l'angle de vue sur ces trois sujets et elle intensifie le besoin d'une réflexion évaluative sur ces thèmes. **Le Groupe de Travail a choisi d'orienter sa réflexion vers une contribution à la formulation de questions évaluatives qui font sens pour la société civile organisée et retracent ses préoccupations.**

Questions

Les contrats ambition région sont mis en place depuis 2016 et permettent au Conseil Régional de contribuer aux dépenses d'investissement des collectivités territoriales. Cette formule remplace les contrats existant précédemment en Auvergne et en Rhône Alpes. **Quels sont les impacts de ces contrats ambition Région ?**

La priorité donnée aux dépenses d'investissement impacte les politiques de formation professionnelle conduites en région qui sont pour la plupart traitées comptablement dans la section fonctionnement. Les réformes ont d'autre part été nombreuses de 2016 à 2020. **Comment analyser les conséquences de ces politiques conduites en région ?**

Par plusieurs politiques sectorielles, dans le sport ou la culture par exemple, le Conseil Régional est un partenaire précieux pour les associations. Dans le domaine associatif aussi les choix politiques nationaux ont introduit dans la période de nombreuses modifications en particulier sur les modalités de financement des activités. **Quelle analyse peut-on faire de ces modifications ?**

Méthodes

Les thèmes de la formation professionnelle et des Contrats Ambition Région ont été traités par le GTA grâce à des apports des services de la Région, des auditions d'acteurs et la réflexion propre du groupe de travail, lui-même reflétant des expertises et des sensibilités diversifiées sur les sujets.

Le monde associatif s'est mobilisé pour exprimer dans des auditions son analyse de l'évolution des années 2016-2020. Il a été plus difficile de traiter d'une politique du Conseil Régional à l'égard des associations, car cette politique existe dans plusieurs politiques sectorielles et ne se présente pas comme une politique à l'égard des associations. **Ce sujet nécessitera donc un approfondissement ultérieur.**

L'évaluation des politiques publiques, qu'est-ce que c'est ?

La définition de la SFE est celle retenue par les Présidents des CESER de France dans le livre blanc qu'ils ont produit en juin 2017 concernant leur contribution à l'évaluation des politiques publiques. Elle a été reprise dans le vœu du CESER Auvergne-Rhône-Alpes adopté en séance plénière du 11 juillet 2017.

Destinée à mesurer les effets d'une action, l'évaluation ne doit en aucun cas être confondue et se substituer à d'autres démarches qui ont toutes leur propre justification :

- Le suivi par analyse d'informations pouvant donner lieu à un bilan
- Le contrôle de gestion et le pilotage en interne qui suit l'exécution des actions de façon à rectifier la trajectoire
- L'audit par un observateur extérieur, qui vérifie la conformité aux processus
- Le contrôle ou l'inspection qui vérifient la conformité à une norme

L'évaluation doit aider à la décision en apportant des éléments de compréhension et d'appréciation quantitatifs et qualitatifs sur les choix politiques afin de les faire évoluer le cas échéant.

Ceci suppose le respect de plusieurs principes :

- Un évaluateur extérieur à l'autorité décisionnaire, et impartial ;
- Le portage par l'autorité politique
- Le cumul à la fois d'analyses d'indicateurs quantitatifs et de réponses à des questions évaluatives précises à caractère plus qualitatif.



Quelle contribution du CESER à l'évaluation des politiques régionales ?

La Société française de l'évaluation (SFE) indique que « l'évaluation vise à produire des connaissances sur les actions publiques, notamment quant à leurs effets, dans le double but de permettre aux citoyens d'en apprécier la valeur et d'aider les décideurs à en améliorer la pertinence, l'efficacité, l'efficience, la cohérence et les impacts ».

Elle peut être conduite en amont, en cours de mise en œuvre des politiques, ou après la fin du programme. Pour les politiques européennes, les évaluations – obligatoires – sont ainsi qualifiées d'évaluations ex ante, in itinere ou ex post. Il est de fait judicieux de prévoir l'évaluation dès la conception d'une action. C'est d'ailleurs ce que pratique la Région pour la gestion des fonds européens dont elle a reçu la compétence.

L'évaluation doit être considérée comme un enjeu de gouvernance et non pas un outil technocratique.

Elle a pris de plus en plus d'importance au fur et à mesure de l'augmentation de la complexité de l'action publique, du fait de la multiplication des acteurs, de l'entrecroisement des dispositifs, des demandes citoyennes, de la prégnance des contraintes budgétaires. Le pilotage de cette action publique, s'il est de plus en plus essentiel, n'est plus suffisant.

Elle trouve aujourd'hui une urgence nouvelle au moment où il faut apporter des éléments de choix motivés pour répondre au mieux à la crise économique liée à la pandémie de COVID 19. Ceci sans prétendre évaluer les politiques menées pendant cette pandémie, faute du recul indispensable.

A ce titre, les plans de relance doivent intégrer un dispositif circonstancié. Compte tenu de l'ampleur des enveloppes en jeu, cette précaution est indispensable.

L'évaluation est un outil majeur de la démocratie

Sa première caractéristique doit être l'impartialité sur les diagnostics et les questionnements de l'action publique. CESER de France a souligné combien l'évaluation devrait ainsi prendre une place croissante au moment où se perd de plus en plus la confiance du citoyen envers la chose publique, qu'il s'agisse des élus ou de la société civile organisée. Les taux d'abstention record lors des dernières élections municipales l'ont confirmé.

L'évaluation doit être menée avec une objectivité et une transparence essentielle pour redonner confiance dans la chose publique, au bénéfice de l'intérêt général.

L'action publique n'apparaît plus comme « vertueuse » par essence. Cela suppose que les conclusions des évaluations soient lisibles et appropriées non seulement par les décideurs mais aussi par les citoyens.

L'évaluation est un outil de démocratie renouvelée, impliquant davantage la société civile, de façon à reconquérir la confiance citoyenne.

C'est une véritable culture de l'évaluation qui devrait présider aux choix des décideurs, en associant les représentants de la société civile, et avec le souci permanent d'en rendre compte au citoyen-contribuable dans la plus grande clarté.

Dans la mesure où elle doit traduire une volonté forte au service des valeurs démocratiques, une évaluation n'a de chance de réussite que si elle est portée par les élus. Ainsi les CESER n'ont-ils aucun intérêt à initier et réaliser eux-mêmes des évaluations. Mais ils ont tout intérêt à y contribuer comme l'ont fait certains d'entre eux depuis longtemps (dont Rhône-Alpes avant 2015) et comme le demande la loi NOTRe du 5 août 2015.



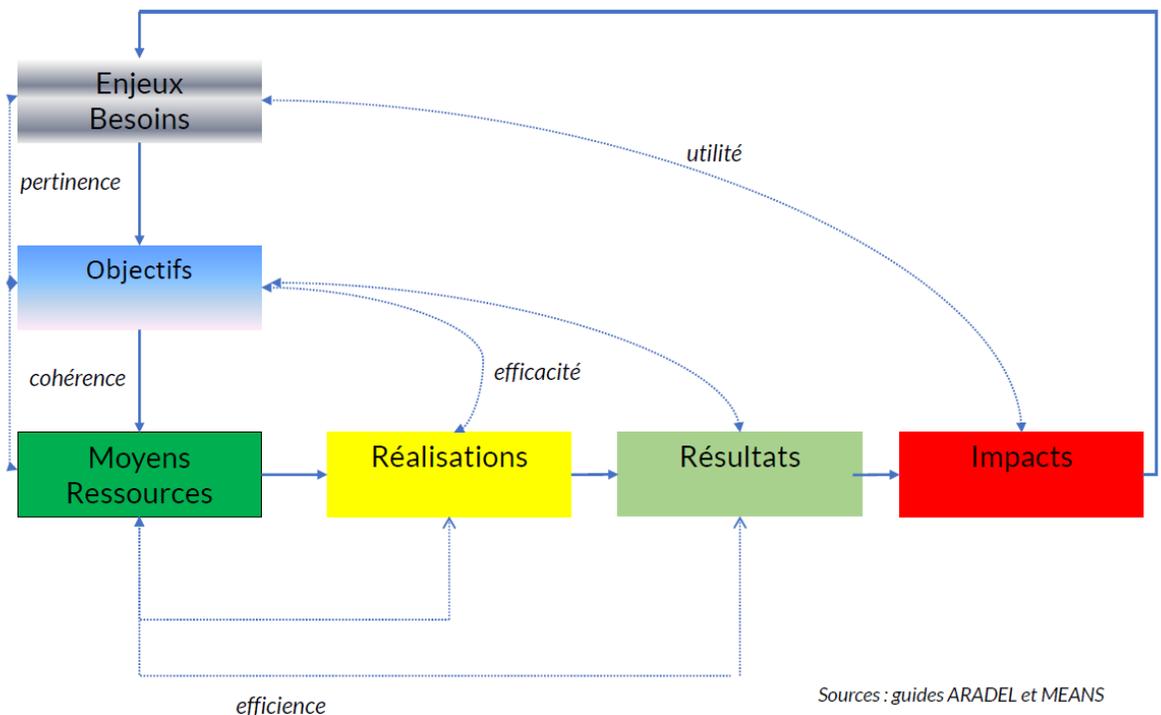
Les éléments clés d'une évaluation : un questionnement de l'action publique sur au moins cinq critères

Les cinq critères proposés par la Société Française de l'Évaluation (SFE) ont été rappelés par son ancien Président Pierre Savignat lors de son audition. Ils se déclinent sous forme de questions, selon les items suivants :

- La cohérence : les objectifs poursuivis par l'intervention publique sont-ils cohérents entre eux et cohérents avec ceux des autres actions et politiques menées ?

- La pertinence : la politique mise en œuvre est-elle adaptée aux objectifs fixés ?
- L'efficacité : les résultats et effets obtenus sont-ils conformes aux objectifs poursuivis ?
- L'efficience : les résultats obtenus sont-ils à la hauteur des moyens alloués,
- L'utilité : les impacts obtenus répondent-ils aux enjeux identifiés initialement ?

Procéder à l'examen d'indicateurs quantitatifs est indispensable pour assurer le pilotage d'une politique et peut être utile pour une évaluation. Mais ceci ne permet en aucun cas de conduire une évaluation. Celle-ci passe par la définition de questions évaluatives intégrant au moins les cinq critères de la SFE de manière explicite ou implicite.



Quelle méthode pour évaluer les politiques régionales ?

► Un préalable clé : une volonté politique de l'Exécutif régional de mettre en œuvre des évaluations

M. Frédéric LASSERRE, directeur de l'évaluation et de la performance au Conseil Régional a justifié devant le groupe de travail l'absence d'évaluations entre 2016 et 2020 par le souhait de l'Exécutif de s'en tenir à des évaluations ex post appelant une durée de mise en œuvre des politiques.

Il a cependant souligné la décision nouvelle de relancer cette démarche qui prévalait avant 2015 et qui prévaut toujours dans la plupart des Régions. La direction de la performance a été élargie à l'évaluation avec une nouvelle équipe. Il a été retenu le principe de s'en tenir à des évaluations d'impact dont deux sujets sont choisis : les aides directes aux entreprises et les fonds d'investissement économique. Les liaisons avec le CESER dans la gouvernance doivent être définies. Il a estimé que les dispositifs existant avant 2015 avec un appui majeur du CESER avaient donné entière satisfaction.

Cette promesse de relance des évaluations, avec association du CESER, a été renouvelée pour la mandature à venir par le Président de la Région intervenu le 7 septembre 2020 devant l'ensemble du CESER réuni en commission générale.

Le CESER renouvelle combien toute nouvelle politique régionale doit intégrer a priori un dispositif d'évaluation. Il estime en outre que des évaluations sont à conduire avant et pendant le déroulement des politiques, et pas seulement in fine pour en mesurer l'impact.

► La pratique d'évaluation des politiques régionales en Rhône-Alpes avec contribution du CESER, avant 2015

A partir de 1991, s'est forgé peu à peu en Rhône-Alpes un dispositif régional d'évaluation, validé par une délibération-cadre, dont il ressortait les caractéristiques principales suivantes :

- Un pilotage par le Conseil Régional.

Il définit des évaluations d'impact du ressort de l'assemblée, des bilans évaluatifs plus légers du ressort de l'Exécutif - tous travaux confiés à des prestataires externes- et des travaux internes de suivi.

Pour les évaluations lourdes d'impact, l'Exécutif choisit les sujets d'évaluation, définit les mandats d'évaluation en concertation avec le CESER, puis les soumet au vote de l'assemblée. L'Exécutif élabore ensuite le cahier des charges pour lancer un marché de recrutement d'un prestataire externe. Ce dernier réalise l'évaluation, en dialoguant périodiquement avec un comité de suivi piloté par des élus, de façon à apporter une variété de points de vue. Puis le Conseil Régional procède à un débat sans vote sur les résultats et recommandations du cabinet.

- Une déontologie d'indépendance du cabinet d'évaluation.
- Il réalise l'évaluation en assumant seul son rapport et ses conclusions
- Une association du CESER tout au long du processus des évaluations d'impact : observations sur le mandat ; participation de deux représentants au comité de suivi ; saisine sur le rapport du cabinet d'évaluation pour avis voté en séance plénière ; intégration

de l'avis dans le rapport présenté pour débat sans vote du Conseil Régional et présentation de l'avis devant le Conseil Régional.

- Une formation à l'évaluation ouverte aux membres des deux assemblées et aux personnels

L'ex CESER Rhône-Alpes, grand défenseur de l'évaluation dès 1990, a estimé qu'elle était certes perfectible (implication des élus, suites données aux recommandations, indicateurs de suivi à développer dès l'origine des politiques, appropriation par les acteurs et les citoyens, évaluations à prévoir d'avantage dès la conception de l'action...). Mais il a souligné à maintes reprises la qualité de cette démarche rhônalpine et l'a recommandée à d'autres Régions.

Le CESER Auvergne-Rhône-Alpes a regretté la suspension en 2016 d'une culture régionale de l'évaluation dont il aurait apprécié qu'elle devienne un réflexe. Et il a adopté en juillet 2017 un vœu appelant à une démarche conjointe des deux assemblées régionales à travers une instance dédiée.

Exemples d'évaluations réalisées en Rhône-Alpes :

- Lycées
- TER
- Programme Formation emploi
- Contrat de Plan Régional de Développement des Formations et de l'Orientation Professionnelles
- Mobilité internationale des étudiants

Restaurer le principe d'évaluer des politiques partenariales, notamment celles du contrat Etat-Région

Au cours des années 2000, la pratique d'évaluation était courante sur des opérations relevant des contrats Etat-Région ; le commissariat au plan jouant d'ailleurs un rôle de mutualisation des expériences ;

Il est à noter avec intérêt la proposition de l'Inspection Générale de l'Administration, dans son rapport de juin 2020, de relancer une évaluation des politiques partagées entre l'Etat et les collectivités territoriales. Plusieurs des recommandations contenues dans ce rapport méritent une attention particulière : prévoir dans chaque contrat et pour chaque projet un dispositif d'évaluation ; impliquer chaque conférence territoriale de l'action publique pour structurer l'évaluation au niveau territorial ; lier à l'évaluation les suites données aux expérimentations ; articuler les calendriers des évaluations et des décisions politiques ; favoriser au niveau régional les mutualisations...

Dans les contrats Etat-Région Auvergne et Rhône-Alpes pour la période 2015-2020, une évaluation est prévue mais n'a pas été mise en œuvre. A l'heure de la préparation du contrat suivant, le CESER souligne combien l'évaluation doit être réalisée dans le CPER comme plus largement dans les politiques contractuelles, avec les moyens nécessaires. Le CESER a insisté sur ce point dans sa contribution du 12 octobre 2020 sur le volet enseignement supérieur-recherche-innovation du CPER à venir.

Le CESER Auvergne-Rhône-Alpes proactif

Prenant acte des annonces d'une reprise par le Conseil régional de la démarche d'évaluation, le CESER sera ouvert aux propositions qui pourront lui être faites pour passer d'une volonté affichée à la mise en œuvre très concrète d'un partenariat fort et confiant entre les deux assemblées ;

Il réitère l'une des idées forces du livre blanc des CESER de France déjà repris dans son vœu du 11 juillet 2017 : « la légitimité et l'expertise des CESER, représentants de la société civile organisée, pour prendre du recul, éclairer et servir l'évaluation des politiques publiques régionales, dans une temporalité qui offre davantage à la réflexion »

En ce sens, le CESER n'a pas sa place pour évaluer lui-même des politiques.

Mais le législateur n'a fait que valider une pratique de plus de 20 ans en Rhône-Alpes en donnant mission aux CESER depuis 2015 de « contribuer à des évaluations et au suivi des politiques publiques régionales ».

De façon à préparer le plus utilement une nouvelle donne annoncée et espérée, le CESER propose pour deux politiques régionales structurantes, celle de la formation professionnelle d'une part, celle des contrats Ambition Région d'autre part, des questions évaluatives dont pourrait s'emparer la future assemblée régionale à élire en mars 2021. Chacune de ces deux propositions traitant différemment les critères de l'efficacité, l'efficience, la pertinence, la cohérence et l'utilité.





Pour une évaluation des politiques régionales de formation

Les politiques régionales de formation, d'orientation et d'apprentissage ont connu des évolutions profondes depuis 2016 : elles sont à la fois la conséquence des réformes nationales mais aussi de nouvelles priorités politiques du Conseil Régional. La mise en œuvre d'un processus d'évaluation prenant en compte ces différentes dimensions semble aujourd'hui indispensable.

► Dans le domaine de la formation professionnelle

Le Plan stratégique emploi-formation est la délibération fondatrice de la politique de formation du Conseil régional. Adopté en octobre 2018, il comporte 6 axes, qui ont été présentés par Mme Anne Berger, Directrice de la formation et de l'apprentissage lors de son audition :

- **Une identification en continu des besoins en emploi sur les territoires**, en s'appuyant sur les données des partenaires et sur le diagnostic réalisé dans le cadre du Plan d'Investissement dans les Compétences (PIC)
- **Une meilleure orientation professionnelle, en donnant la priorité dans l'action régionale aux publics fragilisés** : jeunes de moins de 26 ans, personnes sans qualification, travailleurs handicapés, bénéficiaires du RSA, femmes en reprise d'activité, seniors... Une plateforme d'orientation, des salons et forums destinés à articuler l'offre et la demande, des dispositifs spécifiques (parcours persévérance pour les bénéficiaires du RSA, CARED option CLEA, CARED+) et une offre de formation en direction des personnes détenues sont également mis en place.
- **Une offre de formation simplifiée et adaptée aux besoins des entreprises**, avec 3 modalités d'achat de la formation : marchés, CARED, et formations individuelles. Il s'agit d'actions d'insertion et de formations qualifiantes et certifiantes, individualisées dans leur contenu et durée, avec un lien toujours direct avec l'emploi et une part liée à de l'expérimentation et de l'innovation.

- **Accompagner et responsabiliser les publics**, avec la mise en place d'une Charte des droits et devoirs pour les stagiaires, et l'autorisation de l'auto-prescription. Une série d'actions sont également mises en œuvre : statut de stagiaire de la formation professionnelle, gratuité de la formation, cofinancements du monde économique pour les CARED, libre choix de l'organismes de formation pour le bénéficiaire dans le cadre des formations individuelles, parcours persévérance pour les bénéficiaires du RSA (et prime droits et devoirs si accès à l'emploi), déploiement d'une plateforme mobilité, et inscription du stagiaire sur la plateforme des sortants de formation « Nos talents, nos emplois ».
- **Un Plan stratégique décliné à l'échelle de chaque département**, avec un élu régional référent emploi-formation et une évaluation de l'action régionale par département.
- **La mesure de l'efficacité des actions de formation**, avec des indicateurs tels que le remplissage de la section, le taux de réussite à la certification, le taux d'insertion (mesure à 3 mois, puis à 6 mois), l'inscription du stagiaire sur la plateforme « Nos talents nos emplois » et le taux de satisfaction des stagiaires.

Le CESER a été saisi et a rendu un avis sur cette stratégie en octobre 2018, dans lequel il insiste en particulier sur la nécessaire cohérence entre cette stratégie et les orientations du CPRDFOP.¹

Les relations avec Pôle emploi et le Plan d'Investissement dans les Compétences (PIC)

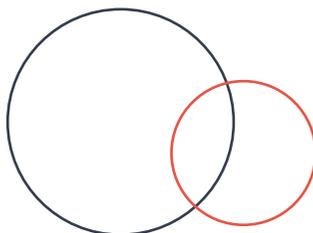
La Région n'a pas souhaité s'engager dans la phase d'amorçage du PIC, ce plan massif de formation ne comportant pas suffisamment d'objectifs précis en matière de retour à l'emploi selon l'Exécutif régional.

S'agissant de la non signature du PIC, le Conseil régional indique qu'il s'agit d'un différend avec l'Etat sur les modalités de financement du programme.

La complémentarité avec Pôle Emploi est néanmoins recherchée en matière d'actions de formations. Une convention partenariale Région-Pôle emploi a été signée en 2018. La région Auvergne-Rhône-Alpes a par ailleurs été retenue pour l'expérimentation d'un pilotage régionalisé de certaines missions de Pôle Emploi.

Sur l'évolution de l'offre de formation

Dans son avis sur le compte administratif 2018, adopté en juin 2019, le CESER rappelle que : « Depuis 2015, les crédits de fonctionnement en faveur de la formation professionnelle auront fait l'objet d'une réduction très importante de plus de 150 M€, passant de 272 M€ à 120 M€. Cette division par 2,3 de ce poste de dépenses permet à elle seule la moitié du « plan d'économies » de 300M€ décidé en début de mandature. »



Pour le Conseil Régional, le budget actuel de la formation continue permet de répondre aux objectifs fixés par l'Exécutif. Les dépenses de formation sont des dépenses de fonctionnement. Il n'y a pas de budget d'investissement en formation continue, la recherche de l'efficacité et de la réponse aux besoins sont la priorité.

L'offre de formation doit permettre de répondre aux besoins des demandeurs d'emploi et aux objectifs de maintien dans l'emploi des actifs : le Conseil Régional accompagne les entreprises à travers son action économique (montée en compétences des salariés). Une approche globale du public « actifs » est en cours de réflexion.

Certains dispositifs sont renouvelés par la Région si leur efficacité est avérée. C'est par exemple le cas des COEF (Contrat d'Objectifs Emploi-Formation) qui permettent de faire émerger les besoins dans de nombreux secteurs : numérique, culture, industries de santé, platurgie, hôtellerie, cafés, restauration, camping, tourisme social, propriété, bois, transports...

De nouvelles formations sont à mettre en œuvre pour des secteurs de niche, comme l'hydrogène. Des besoins de modules spécifiques ont été identifiés pour accéder à certains secteurs spécialisés : nucléaire...

Les actions contre l'illettrisme se poursuivent, l'accompagnement des publics RSA est pris en compte. Des premières évaluations sont en cours pour mesurer l'efficacité des actions de formation mises en œuvre par la Région.

¹ <https://fr.calameo.com/read/00011978171285a11172e>

PLAN STRATÉGIQUE DE DÉVELOPPEMENT DE L'APPRENTISSAGE 2017 – 2021 :

Objectif de 55 000 apprentis d'ici 2021



86 CFA dont

4 CFA créés en 2018 (INGESNUM, Métiers de l'énergie, Hall 32 en lien avec le campus Michelin, académie des métiers du sport)

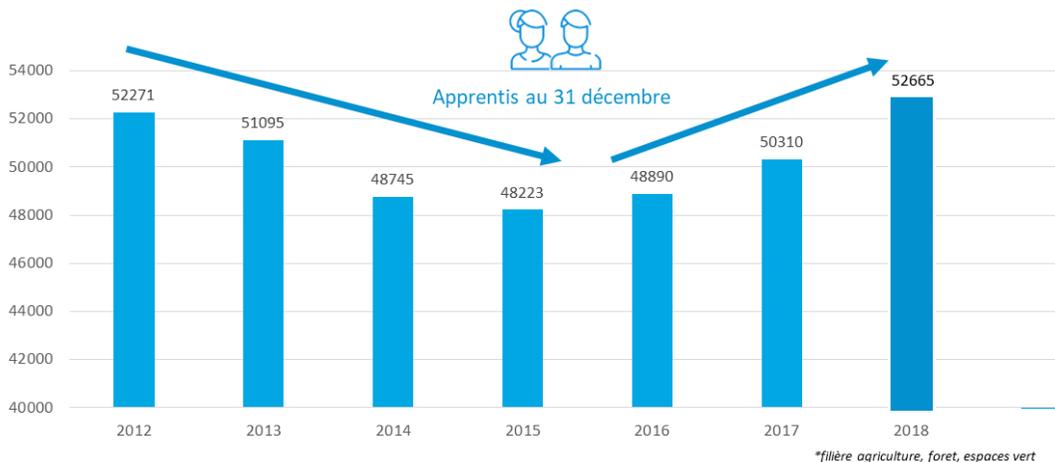
945 formations conventionnées en apprentissage, pour la rentrée 2018 (soit + 154 formations entre 2016 et 2018),

185 M€ en 2018 (fonctionnement)

16 M€ en 2018 (investissement)

entre le 31/12/2015 et le 31/12/2018

+9 % d'apprentis



► Dans le domaine de l'apprentissage

Le Conseil régional a adopté en 2017 son plan stratégique de développement de l'apprentissage, avec un objectif ambitieux de 55 000 apprentis à l'horizon 2021. **La loi du 5 septembre 2018 « Pour la liberté de choisir son avenir professionnel » a eu des conséquences importantes dans le domaine de l'apprentissage, avec la disparition, en tant que telle, de la carte des formations en apprentissage.** La libéralisation des formations en apprentissage a été actée dès 2019, avec une possibilité d'ouverture de CFA, création de section et modification du flux conventionné sans validation régionale préalable.

Pour autant, il reste important de disposer d'une vision exhaustive de l'offre en apprentissage pour assurer la fiabilité de l'information sur les filières de formation.

Saisi par le Conseil régional sur cet enjeu, le CESER a rendu un avis en mai 2018 sur les conséquences régionales de la réforme, dans lequel il plaide pour le maintien d'un pilotage régional des formations en alternance.²

La Région a assumé l'intégralité de cette compétence régionale jusqu'au 31 décembre 2019, pour les CFA comme pour les apprentis.

Le soutien en fonctionnement a été ajusté en 2019 pour se prémunir contre une recentralisation des ressources des CFA régionaux.

Les réserves équivalentes au tiers du report de la taxe d'apprentissage ont été prises en compte pour ajuster les subventions de la Région versées en 2019. Pour les CFA concernés, est mis en place un « droit de tirage » en investissement correspondant au double des réserves ainsi ponctionnées à engager entre 2020 et 2022.

Un dispositif exceptionnel de soutien à l'investissement a été mis en place (23,7 M€) ainsi qu'un dispositif de réponse temporaire au besoin de financement (16,2 M€) : il s'agit d'une avance remboursable pour couvrir les mois de janvier et février 2020 dans l'attente des premiers versements que devaient réaliser les OPCO au bénéfice des CFA.

² <https://fr.calameo.com/read/000119781907c7974e47a>

L'intervention régionale à compter de 2020

Ni les montants par Région (138 M€ au niveau national à répartir), ni les critères de la péréquation n'étaient connus fin 2019.

Les principes d'intervention du Conseil régional pour 2020 reposent sur la volonté de maintenir un certain nombre d'avantages directement pour les apprentis, et l'impossibilité de tout soutien concernant des actions volontaristes, intermédiées via les CFA (ex : fonds social apprenti).

Des interrogations fortes demeurent sur les modalités de répartition de l'enveloppe nationale et la possibilité de majoration du coût contrat.

La loi précise que « *les ressources allouées à la région pour les dépenses d'investissement sont déterminées sur la base des dépenses constatées sur 2017, 2018 et 2019* ». Le montant estimé au niveau national pour l'investissement est de 180 M€, à répartir entre régions.

Les investissements doivent respecter le principe de non concurrence avec l'offre dispensée entre les CFA et entre les CFA et les lycées professionnels. La mutualisation des équipements est encouragée.

Vers un premier bilan de la réforme de 2018

Une centaine de CFA ont été créés en Auvergne-Rhône-Alpes en 2019, en raison de la libéralisation des procédures. Dans la phase de transition vers le nouveau système de financement, certains CFA ont rencontré des difficultés financières. De plus, les fluctuations d'activité sont plus difficiles à gérer pour les CFA dans le nouveau système de financement.

Sur le maintien des aides directes aux apprentis, certaines dépenses comme l'hébergement, la restauration, ou le premier équipement

sont partiellement prises en compte dans le coût contrat. Le transport n'est pas pris en compte : une estimation de ces dépenses est en cours par le Conseil régional, qui souhaite maintenir une forme de lien avec les apprentis.

La localisation des nouveaux CFA est en cours d'analyse, mais la réforme favorise davantage les grands CFA, disposant d'un potentiel important et donc situés dans des grandes agglomérations.

Dans le domaine de l'orientation

La Loi du 5 mars 2014 relative à la formation professionnelle, à l'emploi et à la démocratie sociale définit le Service Public Régional de l'Orientation (SPRO). Elle confie aux Régions la coordination des actions des organismes participant au SPRO, avec une collaboration étroite entre l'Etat et la Région.

Le Contrat de Plan Régional pour le Développement de la Formation et de l'Orientation (CPRDFOP) a été signé le 29 janvier 2019 par les partenaires sociaux, la Région et l'Etat. Il comporte en annexe le Schéma de développement du Service Public Régional de l'Orientation en Auvergne Rhône-Alpes, le Cahier des charges proposé aux organismes et la convention entre l'Etat, la Région, et les autorités académiques, relative à la coordination du SPRO.

Le SPRO en Auvergne-Rhône-Alpes

Le SPRO repose sur un plan d'actions en 6 axes :

- Améliorer la connaissance des métiers et du contexte socio-économique du territoire pour les professionnels de l'orientation
- Créer les conditions d'une coopération entre les professionnels de l'orientations participant au SPRO

- Répondre aux besoins de compétences des entreprises
- Dynamiser et sécuriser les parcours des salariés et travailleurs indépendants
- Rendre lisibles les actions conduites dans le domaine de l'orientation
- Proposer au public, jeunes et adultes, des solutions et outils pour faciliter leur orientation

Le SPRO en Auvergne-Rhône-Alpes est aussi un réseau d'acteurs spécialisés, organisés en trois niveaux :

- Les acteurs du service public couverts par la convention Etat Région : CIO, SCUJO, réseau information-jeunesse...
- Les réseaux du cadre réglementaire : opérateurs du Conseil en Evolution Professionnelle (Pôle Emploi, Missions locales, APEC, CAP EMPLOI, OPACIF puis opérateur régional actifs occupés au 1/1/2020) et Consulaires,
- Des organismes régionaux de l'orientation souhaitant s'impliquer à travers une démarche volontaire via la réponse à un appel à candidatures.

Les conséquences de la Loi du 5 septembre 2018

La Loi « Pour la liberté de choisir son avenir professionnel » amorce une transformation du paysage institutionnel de l'orientation, avec en particulier une extension des missions des Régions en matière d'orientation.

Les Régions sont désormais chargées des actions d'information sur les métiers et les formations à destination des élèves, familles, apprentis, étudiants... notamment dans les établissements scolaires et universitaires, en coordination avec l'Education Nationale.

L'Etat continue de définir la politique d'orientation des élèves et des étudiants : information, accompagnement...

La mise en place du CEP est retirée aux Régions mais elles doivent assurer la coordination des opérateurs du SPRO.

Les missions à caractère régional des délégations régionales de l'ONISEP sont transférées aux Régions. Le montant estimé de ce transfert de compétences est estimé à 900 K€ par l'Etat, soit l'équivalent de 23 ETP. Il n'est pas prévu de transfert direct de personnel vers la Région.

La stratégie régionale en matière d'orientation tout au long de la vie

Dans le cadre de cette évolution législative, 7 objectifs opérationnels ont été délibérés en mars 2019 par le Conseil régional :

- Positionner l'entreprise, les équipes éducatives et les acteurs du SPRO comme des acteurs de la démarche d'orientation
- Outiller les jeunes, scolaires et étudiants ainsi que leurs professeurs

- Accompagner les familles et les rendre actrices de leur orientation de leurs enfants
- Dynamiser les parcours professionnels des actifs
- Reconnaître le droit à l'échec et sécuriser les parcours
- Rendre lisible l'action de la Région comme acteur et pilote de l'orientation professionnelle (vis-à-vis du grand public, des professionnels...)
- Agir au plus près sur les territoires.

Le CESER a été saisi et a rendu un avis sur cette stratégie en mars 2019, dans lequel il souligne l'importance d'associer l'ensemble des acteurs concernés le plus en amont possible.³

La Région a également souhaité créer une Agence régionale de l'orientation afin de mieux coordonner et mutualiser les initiatives des acteurs régionaux.

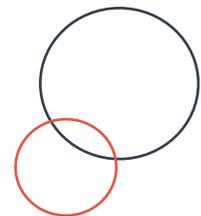
Il s'agit en particulier de donner davantage de cohérence aux interventions des différents acteurs de l'orientation en Auvergne-Rhône-Alpes.

Les missions de l'agence sont les suivantes :

- Organiser et financer des manifestations sur l'orientation
- Produire et diffuser de la documentation sur les métiers et les formations
- Mettre en œuvre des actions favorisant l'initiative, l'engagement social, la mobilité des jeunes sur le territoire auvergnat (ex Espace-Info-Jeunes de Clermont-Ferrand).

Une contribution du CESER sur l'orientation des jeunes et les attentes vis-à-vis de cette nouvelle Agence régionale a été adoptée en juillet 2020.⁴

La loi de 2018 a créé un paysage complexe, avec de nouvelles modalités de pilotage des politiques emploi/formation en région, accompagné d'une volonté de centralisation de certaines missions par l'Etat (apprentissage). Le rôle du CREFOP, instance de régulation entre principaux acteurs des politiques régionales emploi/formation (Etat, partenaires sociaux...), a également évolué.



³ <https://fr.calameo.com/read/000119781dbfd14c25cbb>

⁴ « S'orienter, se réorienter (volet 1) : l'orientation des jeunes »

Le point de vue des autres acteurs régionaux de la formation : Etat, partenaires sociaux

► Le point de vue de la DIRECCTE

Comme précisé par Jean-François Bénévise, Directeur de la DIRECCTE Auvergne-Rhône-Alpes lors de son audition, trois documents sont structurants en région pour les politiques emploi/formation : le Schéma Régional de Développement Economique, d'Innovation et d'Internationalisation (SRDEII), le CPRDFOP, et la Stratégie Régionale pour l'Emploi (SRE). Ces documents stratégiques s'inscrivent dans un contexte national de refondation des politiques de formation, selon les principes suivants :

- « Être mieux informé pour faire les bons choix »
- Apporter des réponses structurelles plutôt que conjoncturelles : réforme sur les contrats aidés, recentrage des crédits sur les publics qui en ont le plus besoin (publics éloignés)
- Réorganisation du champ de la formation : création des OPCO, rôle des partenaires sociaux, fusion DIRECCTE /DRJCS, recentralisation de la compétence apprentissage...
- Approfondissement de certains grands enjeux : exemple avec le plan pauvreté, le décrochage scolaire, le dédoublement de classes en zones REP...

Ces réformes peuvent sembler contradictoires sur certains aspects :

- Liberté donnée aux acteurs et recentralisation du système avec la création de France compétences

- Centralisation et valorisation de la proximité au niveau départemental, création des maisons France services
- Sur le dialogue social : ordonnances de 2017 qui favorisent la négociation au niveau de l'entreprise et cadrage national des négociations interprofessionnelles (assurance chômage, retraites)

En Auvergne-Rhône-Alpes, le Préfet a défini des priorités régionales dans la mise en œuvre des politiques nationales : l'Etat veille à ce que chacun exerce ses compétences, et il veille également à assurer pleinement les siennes.

En 2009, la création de la DIRECCTE avait pour objectif de faciliter la relation avec les entreprises, sous ses aspects économiques et sociaux. L'Etat s'appuie sur plusieurs opérateurs : Pôle emploi, Missions locales, et Cap emploi. Un travail régulier est mené avec le Conseil régional et les partenaires sociaux (CREFOP, santé au travail...).

Une nouvelle répartition des rôles entre le Conseil Régional et Pôle emploi ?

En Auvergne-Rhône-Alpes, on assiste à une inversion des rôles entre les deux principaux financeurs de la formation des demandeurs d'emploi : la Région est désormais davantage positionnée sur les formations courtes d'adaptation et Pôle Emploi sur les formations longues dans le cadre du PIC.

Un nouveau partenariat renforcé entre Pôle emploi et le Conseil régional va être expérimenté, avec une possibilité de politiques d'achats groupés de formations.

Dans le cadre de la décentralisation, il n'y a pas de niveau défini dans l'exercice des compétences lorsqu'elles sont transférées aux collectivités selon le principe de libre administration. Mais on

observe un rapprochement des positions Etat/Région depuis 2016, et un consensus sur la nécessité de mieux évaluer les politiques publiques.

Des débats subsistent sur la conception de la formation : doit-elle permettre d'anticiper l'évolution des métiers, organiser une mobilité... ou doit-elle être une réponse aux besoins des entreprises liés à des projets d'investissement ?

On assiste également à une concentration des opérateurs dans les métropoles : comment s'assurer de l'accès à l'offre de formation dans tous les territoires ? Quelle réponse aux besoins en matière d'apprentissage dans les territoires ?

Un besoin d'évaluation

Le PIC, dénommé PACTE dans sa déclinaison Auvergne-Rhône-Alpes, prévoit des indicateurs qualitatifs d'accès à l'emploi et sur le parcours de formation. Les premières analyses font apparaître des taux d'insertion très satisfaisants. L'impact du PIC doit être mieux mesuré, avec une évaluation de la performance des organismes de formation. Pour la DIRECCTE, l'objectif est surtout de « ne pas gâcher le budget du PIC ».

Le rôle des branches est également prévu dans le PIC : il y a en particulier un enjeu de mise en cohérence des différents cadres d'évaluation et de partage des données. Un entrepôt national de données (AGORA) a été mis en place avec le PIC, mais le Conseil régional Auvergne-Rhône-Alpes a souhaité garder son propre système d'information.

► Le point de vue des partenaires sociaux du CREFOP

Le CREFOP prend la suite des instances du quadripartisme en 2014, avec l'objectif de passer d'une

instance de concertation à une instance de coordination, de pilotage.

Le CREFOP est composé de trois instances de gouvernance : comité plénier, réunissant l'ensemble des acteurs de la formation et de l'orientation, bureau (gouvernance resserrée), et trois commissions thématiques. Un secrétariat quadripartite permet d'articuler les trois niveaux d'instances.

Le CESER a été saisi et a rendu un avis sur le CPRDFOP en octobre 2018, dans lequel il rappelle l'importance de la concertation et du dialogue dans l'élaboration des politiques régionales emploi/formation et le rôle essentiel du CREFOP.⁵

Le rôle du CREFOP en matière d'évaluation

Lors de leur audition, M. Cyril Amprino et M. Bernard Augustin-Ollagnon, Vice-présidents du CREFOP, ont rappelé que le CNEFOP avait initié une politique d'évaluation des politiques régionales de formation : c'est France Compétences qui doit aujourd'hui poursuivre ce travail avec les acteurs territoriaux.

Au niveau régional, quelques données ont été présentées en commissions thématiques du CREFOP, à la demande de certaines organisations syndicales. Un rôle essentiel est confié à Via Compétences, qui a pour missions de capitaliser les données disponibles, de travailler avec les observatoires de branches, etc... voire d'évaluer les impacts des politiques régionales.

Des inquiétudes sont également apparues sur les moyens octroyés à la mission EFOP (emploi, formation, orientation professionnelle) au sein du Conseil régional.

Le CPRDFOP est le résultat d'un travail collectif, avec des fiches actions, des indicateurs de résultat, des référents de suivi, et une

clause de revoyure (correctif des dispositifs si résultats non atteints). Les organisations syndicales regrettent cependant le manque de visibilité sur la mise en œuvre des actions, leur efficacité.

C'est le CREFOP qui est chargé d'évaluer les actions du CPRDFOP, mais cette démarche repose uniquement sur la bonne volonté de ses signataires. C'est la limite du dispositif : cela repose sur la volonté des acteurs concernés (organisations représentées au CREFOP, branches professionnelles...) Si des progrès indéniables ont été accomplis, le CREFOP a du mal à devenir une instance opérationnelle.

Il est aussi nécessaire de mieux évaluer les COEF (Contrat d'objectifs emploi-formation) ou les EDEC (Engagement de développement de l'emploi et des compétences), afin de mesurer leur impact, leur capacité à faire évoluer les pratiques des entreprises. Un sujet de travail pour le CREFOP pourrait être d'évaluer l'impact de la logique « filières » dans le cadre de la réforme des OPCO.

En conclusion, il semble difficile de mesurer l'impact du désengagement du Conseil Régional en matière de formation professionnelle.

Pour M. Augustin-Ollagnon, le plan « 500 000 » avait une approche quantitative, avec des résultats mitigés. Le PIC propose une approche plus qualitative, et il est regrettable que la Région ne se soit pas engagée. Il serait nécessaire de mieux collecter et capitaliser les données pour mesurer l'impact des baisses du budget régional dans le domaine de la formation ;

Pour M. Amprino, les orientations de la politique régionale répondent plutôt bien aux attentes des employeurs. Le PIC et le PACTE s'appuient sur une logique de parcours, plus individualisée, avec un travail d'ingénierie important, et des

objectifs d'accès à l'emploi. La « boîte à outils » emploi/formation est complète, il faut savoir la mobiliser au bon moment, pour les bonnes personnes, sur la base d'une identification des besoins.

L'impact sur les organismes de formations

► L'exemple du GRETA de l'académie de Grenoble

Le réseau des GRETA dans l'académie de Grenoble compte 7 GRETA avec 45 implantations permanentes réparties géographiquement :

- 50 % de l'activité des GRETA se déroule dans les lycées publics
- 50 % de l'activité est externalisée (ex : Centre permanent des métiers du bâtiment à Grenoble)

Un impact direct

Sur la période 2013-2015, le GRETA réalise 30 à 32 millions d'euros de CA par an, en activités propres dans un marché concurrentiel :

- 25 000 stagiaires par an, avec des durées variables
- 55% de commande publique, 45 % de commande privée (plan de formation, appels d'offres...)
- 684 ETP, soit plus de 1000 salariés (dont 510 personnels permanents)
- Autonomisation progressive du fonctionnement des GRETA par rapport aux EPLE (Etablissement Public Local d'Enseignement) par un appel croissant à des professionnels issus du monde de l'entreprise.

⁵ <https://fr.calameo.com/read/000119781a3f9949f0012>

Sur cette période, le GRETA est le 1^{er} opérateur de la formation continue (hors apprentissage) sur l'académie de Grenoble : le Conseil régional était le plus gros client à travers ses appels d'offres, en raison de la qualité pédagogique et du maillage territorial du réseau GRETA (Soit 13 millions d'euros de CA réalisés avec le Conseil régional).

En 2018, le CA diminue à 23 millions d'euros en 2018, dont 4.8 millions de CA lié au Conseil Régional, soit une baisse de 60 % du marché régional par rapport à 2015, compensée en partie par les commandes de Pôle emploi (+130%) et les commandes privées.

Compte tenu de son positionnement sur des publics prioritaires (jeunes, publics peu qualifiés...), le GRETA est dépendant de la commande publique. Pour la période 2016-2018, le nombre d'entrées en formation continue est stable dans la Région, le désengagement du Conseil Régional étant en partie compensé par Pôle emploi (cf chiffres DARES).

Le changement des orientations politiques du Conseil régional a été brutal en 2016 : les organismes de formation ont eu besoin d'un temps de latence pour un repositionnement sur de nouveaux appels d'offres (Pôle emploi...), avec des conséquences pour les GRETA : perte de CA, baisse des effectifs de 684 ETP à 522 ETP, soit une baisse de 24%, avec 357 emplois permanents (-30%) en 2018.

Les conséquences pour le CNAM Auvergne-Rhône-Alpes

Extrait du rapport réalisé dans le cadre des « procédures collectives ». Ordonnance de 24 juin 2019 rendue par Mme Emilie Coueffeur, Juge commissaire, sur Association de gestion CNAM Auvergne Rhône Alpes

Mission du rapporteur :

- présenter l'évolution des relations financières entre le CNAM AURA et le conseil régional pour 5 exercices entre 2013 et 2018.
- Etudier les comptes du Cnam pour ces 5 exercices.
- Etudier l'impact financier pour le CNAM AURA de la décision du Conseil Régional d'arrêter ses concours en juin 2016.

Le CNAM est présent jusqu'en 2016 sur 6 sites de formation en AURA, il forme en région 3000 personnes chaque année. Ces formations permettent d'accéder à des diplômes reconnus par l'Etat et les employeurs notamment dans les domaines des sciences de l'ingénieur, du management et des sciences sociales.

Le CNAM a appris en juin 2016 que la subvention annuelle que le Conseil Régional lui attribuait sous forme d'achats de place subventionnées pour les demandeurs d'emploi, d'un montant annuel de 1.7 millions d'€ pour les 2 dernières années, ne serait pas reconduite. Cette mesure prendrait effet dès la rentrée de septembre 2016.

Malgré les mesures d'économie prises, le CNAM a dégagé des pertes sur ses comptes de 2016, 2017 et 2018. Le total des produits d'exploitation pour l'exercice clôt en 2016 est de 4.3 M€.

Le CNAM estime que ces pertes sont en lien direct avec la décision prise par la région et estime que l'arrêt des relations aurait dû s'effectuer de façon progressive pour lui permettre l'adaptation à la nouvelle situation. La subvention du Conseil Régional représentait une part très importante des produits du CNAM. La subvention au CNAM représentait 40% du budget alloué par la région à l'enseignement supérieur (p5) : c'est un partenaire privilégié.

Le rapport commente : « *La suppression d'une subvention annuelle de 1.7 m€ peut paraître économiquement aberrante sauf à procéder à une suppression progressive* » (p7)

Le rapport conclut à un manque à gagner lié à la décision prise par le Conseil régional de 895k€. Le rapport dans sa conclusion générale indique que (p25) : « *Compte tenu du poids que représentaient les subventions annuelles de la Région dans le budget du CNAM AURA, on ne pouvait envisager de diminuer de façon sensible, voire de supprimer la subvention annuelle de la Région, sans examiner le calendrier de cette réduction (voire même de cette suppression) au regard des actions de formation engagées et les conséquences majeures que cela pouvait avoir sur les résultats et la pérennité de l'Association* ».

Une nouvelle approche des politiques régionales de formation

Selon M. Michel Brosse, ex-directeur de la formation continue au rectorat de Grenoble, on observait avant 2016 une convergence des analyses dans le cadre des instances du quadripartisme, avec une analyse territoriale des besoins dans le cadre des CTEF.

La difficulté à trouver des candidats pour remplir des formations, en particulier dans l'industrie et le bâtiment, la priorité à mettre sur les jeunes sortis du système de formation sans qualification et sur les demandeurs d'emploi longue durée, avec une préoccupation sur les compétences premières et les prérequis à l'emploi, et la montée en compétences des salariés sur les compétences de base étaient des objectifs partagés.

Un consensus s'était établi sur les actions à mettre en œuvre : sas de préqualification pour identifier les compétences acquises, le spectre de mobilité, les compétences à développer, dans le cadre d'une vision de moyen-terme permettant de réinsérer des publics dans l'emploi et fluidifier le marché du travail, avec un enjeu bien identifié sur l'amélioration de l'image de certains métiers et le développement des compétences de base pour accéder à certaines formations.

A partir de 2016, les dispositifs « de fond » (insertion, compétences de base, PFE...) ont été abandonnés et remplacés par les CARED et les Préparations Opérationnelles à l'Emploi (POE) : c'est le choix d'une réponse davantage économique construite sur l'offre d'emploi immédiatement disponible, avec une formation courte d'adaptation, et une moindre préoccupation pour les publics les plus éloignés de l'emploi.

Il est nécessaire de créer du dialogue, du consensus pour élaborer la politique régionale (c'est le rôle du quadripartisme) : il y a moins d'analyse approfondie, de travail de diagnostic partagé dans les nouvelles politiques régionales, au profit d'une vision davantage politique et moins partenariale.

L'enjeu des politiques de formation est l'ajustement de l'offre et de la demande sur le marché du travail, mais il ne faut pas prendre le risque d'exclure du marché du travail une partie de la population éloignée de l'emploi. Il aurait été préférable de modifier les dispositifs de type PFE pour les améliorer, plutôt que les supprimer.

La politique de formation du Conseil régional a été réorientée sur des niveaux bac, bac+2, (au détriment des niveaux V). L'apprentissage n'a pas pris le relais, car sa dynamique est centrée sur les niveaux supérieurs.

Pour les publics, le nombre global d'entrées en formation est stable, mais le problème a été déplacé : il y a un risque de segmentation entre les publics demandeurs d'emploi, entre les plus éloignés de l'emploi et ceux qui sont mobilisables rapidement sur le marché du travail.

Des conséquences à long terme

La politique du Conseil régional s'est appuyée sur une prise en compte des taux d'insertion après formation : cependant, certaines formations ont été supprimées malgré un taux d'insertion supérieur à 80% (bâtiment...).

La baisse de la commande publique a eu un impact sur la capacité du GRETA à répondre aux besoins rapides des TPE, PME en particulier sur les territoires ruraux : les fonds publics permettent d'améliorer l'agilité de réponse des opérateurs.

Les conséquences sociales sont aussi importantes : licenciements, hémorragie de compétences au sein des GRETA qui fragilise la capacité de réponse sur les nouveaux dispositifs, la capacité à répondre « au fil de l'eau » à la demande privée, la fermeture d'implantations permanentes (St Jean de Maurienne, Nyons, Crest...), et l'affaiblissement de la capacité d'innovation (ingénierie, Formation en situation de travail...).



► L'exemple du CFA régional du BTP

Mme Christelle ROZIER, présidente, et M. Nicolas LE RICHE, secrétaire général de BTP-CFA ont souligné lors de leur audition les bouleversements introduits par la loi du 5 septembre 2018 pour l'apprentissage. Le réseau CCA-BTP, réseau paritaire, offre une gamme très large de formations en alternance ouvertes sur l'emploi. Il représente les trois quarts des apprentis du BTP en région AURA.

En Auvergne-Rhône-Alpes, avec 11 centres de formation, 500 salariés et un budget de fonctionnement de 50 M€, le réseau mobilise 6 700 apprentis soit 13 % des effectifs tous métiers confondus de la région. Le manque d'apprentis est criant ; 1 300 offres proposées par des entreprises du BTP étant non pourvues. La courbe du nombre d'alternants a baissé jusqu'en 2017 par suite de la crise économique et connaît une légère reprise.

Le besoin est celui de la proximité sur le territoire, en intégrant l'évolution des métiers : renouvellement des matériels et formation des formateurs. Tous les niveaux sont représentés avec 89 diplômes, du CAP (28 métiers) à l'ingénieur (2 diplômes).

On peut entrer à tout niveau sans sélection à l'entrée et combiner les parcours : il s'agit de répondre aux besoins de la branche et non pas de l'offre. Les taux d'insertion professionnelle dépassent 80%.

Les migrants sont de plus en plus nombreux à entrer dans ces parcours de formation. Ils sont parfois très motivés avec des parcours d'excellence recherchés par les entreprises. On compte 800 à 1000 migrants sur 6700 apprentis. Des partenariats s'engagent avec des réseaux associatifs locaux pour les accompagner.

L'apprentissage propose des ouvertures sur la mobilité européenne, la culture (visites de monuments ou de chantiers), l'orthographe (programme Voltaire), le sport (rugby à Bourgoin) pour le dépassement de soi, l'excellence : 84 jeunes sont inscrits aux Worldskills.

Jusqu'à la fin 2018, les relations étaient intenses et confiantes avec la Région, avec un soutien financier majeur. En 2019, année de transition, la Région apportait 1,2 M€ pour le transport, hébergement et restauration. Ceci disparaît désormais. L'année 2019 a été soldée correctement alors que les effectifs augmentaient de 400 apprentis.

Le plan stratégique de développement de l'apprentissage adopté par la Région fin 2017 et le CPRD-FOP 2018-2021 votée en octobre 2018 posent la question du maillage territorial dans le nouveau contexte législatif : la question de la distorsion entre localisation des entreprises et celle des jeunes est un problème, en particulier pour le logement.

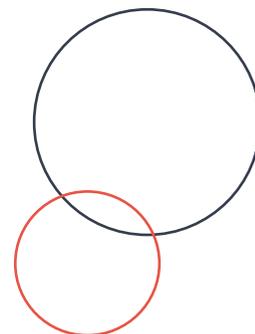
La loi a un impact fort, avec des éléments positifs sur la simplification, un pilotage où l'Etat garde de fait la main, et une logique de marché selon le coût contrat.

La suppression du préapprentissage qui était une pépinière pour CAP est regrettable et les prépas apprentissage annoncées ne sont pas encore en place.

De nombreux points demeurent en suspens, comme le financement du transport des apprentis qui est une question majeure. Il se pose la question de navettes spécifiques en zone rurale montagneuse. Pour y répondre, le réseau BTP-CFA a pris la place de la Région avec ses fonds propres.

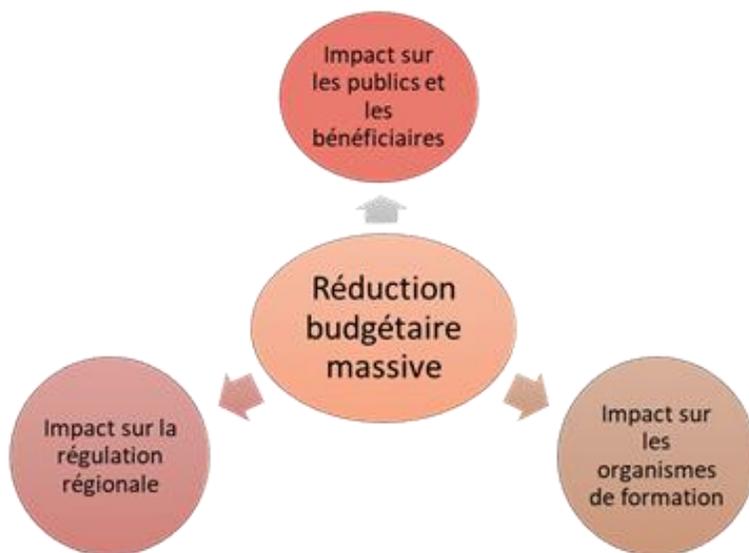
La Région n'a pas souhaité intégrer le réseau, en tant qu'opérateur, dans le SPRO, alors que 30 salariés du réseau exercent un métier d'orientation.

Par ailleurs, le sourcing pour trouver des jeunes, l'accompagnement des jeunes réfugiés ou la préparation des Worldskills sont des sujets en discussion avec la Région.



Propositions de questions évaluatives

Le point central de la politique publique régionale conduite en Auvergne-Rhône-Alpes depuis 2016 est la limitation des dépenses de fonctionnement en vue de favoriser la dépense d'investissement. Entre 2015 et 2018, les crédits de fonctionnement en faveur de la formation professionnelle ont fait l'objet d'une réduction drastique de plus de 150 M€, passant de 272 M€ à 120 M€.



Les questions évaluatives visent donc à chercher quel est l'impact de cette réduction. Cet impact peut être recherché dans 3 directions.

► Sur les bénéficiaires de la politique de formation

Les bénéficiaires principaux sont les demandeurs d'emploi, les jeunes, les entreprises et les employeurs. Cette question est complexe parce que le système de la formation professionnelle a profondément évolué dans la période

2016-2019. Les changements sont profonds depuis la loi sur la formation professionnelle de 2014, la nouvelle définition des compétences des collectivités territoriales de la loi Notre en 2015. Les auditions réalisées établissent que la formation professionnelle a fait l'objet d'un changement de posture entre l'Etat en Région, Pôle Emploi, le Conseil Régional et les partenaires sociaux. En Auvergne-Rhône-Alpes, on assiste en particulier à une inversion des rôles entre les deux principaux financeurs de la formation des demandeurs d'emploi : la Région est dé-

sormais davantage positionnée sur les formations courtes d'adaptation et Pôle Emploi sur les formations longues dans le cadre du PIC.

Dans le même temps, la réforme de 2018 a conduit à la création d'OPCO, organisés par grandes filières d'activités, qui ont pour mission de développer les compétences des salariés.

Dans ce contexte, on peut faire l'hypothèse que la réduction des moyens dédiés à la formation professionnelle par le Conseil Régional a limité les accès à la formation et fait disparaître des dispositifs, en particulier à destination des publics les plus éloignés de l'emploi ;

mais on peut aussi faire l'hypothèse que les évolutions des choix des différents acteurs ont tendu à limiter l'impact négatif des réductions budgétaires.

Enfin, on peut faire une troisième hypothèse sur le manque de coordination entre les acteurs. Les auditions n'ont pas permis de conclure à l'existence d'un plan d'ensemble coordonné entre les acteurs des politiques publiques, mais plutôt à des choix disjoints aboutissant à une forme d'équilibre précaire issue de diagnostics différents et d'actions différentes.

Sur le plan méthodologique, les auditions réalisées montrent un besoin d'études quantitatives et qualitatives. Il n'a pas été possible d'accéder à des données régionales permettant un bilan quantitatif global d'accès aux formations, et de résultats de ces formations, couvrant la période 2016-2020. Techniquement, une vision d'ensemble sur le déploiement des formations courtes et longues dispensées par l'ensemble des acteurs régionaux à destination des demandeurs d'emploi et des jeunes reste à faire. Nous n'avons pas non plus pu travailler sur une étude qualitative des formations et de leur coordination d'ensemble. Une étude d'impact sur les bénéficiaires finaux de ces politiques serait également intéressante.

On parvient donc à la proposition de question :

Quelles sont les conséquences des orientations de la politique du Conseil Régional à l'égard des bénéficiaires de la politique de formation professionnelle ?

► Sur les organismes de formation

Les organismes de formation du secteur public (GRETA), du secteur associatif (CNAM) et les Centres de formation des apprentis auditionnés ont rencontré des situations différentes. Ils ont été

impactés par l'ensemble des décisions des décideurs publics nationaux et locaux. La réforme nationale de 2018 est pour eux un fait majeur et les réformes de 2014 et 2015 ont transformé leurs conditions d'activité. Il faut aussi prendre en compte les évolutions structurelles importantes qu'ont connu certains grands organismes de formation comme l'AFPA.

Isoler l'effet des décisions du Conseil régional depuis 2016 est donc un vrai travail d'analyse. Les conséquences ne sont certainement pas les mêmes selon les types d'organismes de formation partenaires.

Les auditions réalisées montrent que les choix du Conseil Régional ont nécessité des réorientations profondes des activités des organismes dans le champ de la formation professionnelle. Elles ont montré aussi que ces réorientations ont obligé à des redéploiements des programmes de formation nécessitant des réductions d'activité, des réductions d'effectifs et la recherche de nouveaux marchés. On peut faire l'hypothèse que la rapidité des réorientations décidées en 2016 a créé une fragilité des opérateurs de la formation professionnelle. Les auditions réalisées ont montré que cette fragilisation économique a eu pour conséquence de limiter leur capacité à répondre à des demandes spécifiques du tissu économique, en réduisant leur capacité d'ingénierie et d'innovation.

On peut faire une deuxième hypothèse : la réforme d'ensemble de 2018 a transformé complètement le champ d'action des organismes de formation et des CFA. Cette évolution systémique se met en œuvre progressivement, et il est encore difficile à l'heure actuelle d'en évaluer tous les impacts, tant pour les organismes de formation que pour les différents bénéficiaires.

Méthodologiquement, une analyse approfondie de la santé financière des opérateurs de formation en

2020 et pour donner suite à l'ensemble des changements intervenus de 2016 à 2019 serait utile pour préparer l'avenir du système. Cette étude peut chercher à analyser les différents facteurs qui ont influencé la santé économique du secteur et sa capacité qualitative à répondre aux enjeux productifs, économiques et sociaux, en tenant compte de la diversité de la typologie des organismes de formation.

Cette étude aurait plus d'intérêt si elle cherchait à saisir l'ensemble des opérateurs sans segmenter les opérateurs selon leur nature.

On parvient donc à proposer la question :

Quelles sont les conséquences des orientations de la politique du Conseil Régional sur les organismes de formation ?

► Sur le pilotage du système

La formation professionnelle est un ensemble soumis à des décisions des Conseils Régionaux, des branches professionnelles, de Pôle Emploi et de nombreux acteurs différents. Il est piloté par un Contrat de Plan Régional de Développement des Formations et de l'Orientation Professionnelles (CPRD-FOP) qui est l'instrument de coordination des décisions. Chaque acteur définit sa propre politique et ses propres orientations mais les 20 dernières années ont vu la mise en place dans les régions de formes de coordination quadripartites entre l'Etat, les Conseils Régionaux, les syndicats de salariés et les représentants des employeurs.

Les auditions réalisées montrent que le CREFOP est une instance de pilotage et de coordination mais éprouve des difficultés à devenir une instance opérationnelle comme attendu par certains de ses membres. A ce jour, elle n'est pas parvenue à réaliser une activité

évaluative concernant l'ensemble du champ emploi, formation, orientation professionnelle, l'évaluation étant plutôt renvoyée à chacun des acteurs.

Par ailleurs, la mise en place de France Compétences en 2018 et la recentralisation de l'apprentissage sont des événements majeurs pour le pilotage du système régional.

On peut faire l'hypothèse que les réorientations rapides des priorités régionales en 2016 ont jeté un doute sur la volonté du Conseil Régional d'être au centre d'une régulation régionale du champ emploi, formation, orientation professionnelle. Cette hypothèse mérite d'être instruite en relation avec une deuxième hypothèse concernant la redéfinition d'ensemble des positions des acteurs dans la période 2016-2019, redéfinition qui ne remet pas en cause le principe d'un pilotage partagé mais les rôles de chacun dans ce pilotage.

Sur le plan méthodologique, il s'agit d'évaluer la qualité d'un partenariat et sa capacité à répondre aux enjeux économiques et sociaux que les acteurs ont définis ensemble dans le contrat. Il doit aussi porter sur les moyens dont dispose l'instance de pilotage pour réaliser la coordination d'ensemble et l'évaluation des choix réalisés.

On parvient donc à la proposition de question :

Quelles sont les conséquences des orientations de la politique du Conseil Régional sur le pilotage du champ emploi, formation, orientation professionnelle ?

Le CESER regrette de n'avoir pu disposer de données chiffrées sur le système régional emploi-formation. Compte tenu de l'ampleur des réformes engagées dans ce domaine, et des nombreux partenaires impliqués, une démarche d'évaluation doit être engagée sans délai.



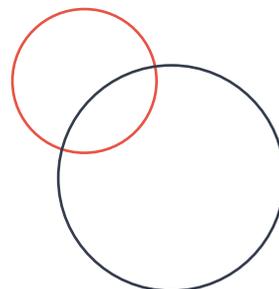


Contrats Ambition Région : éléments pour une évaluation de politique régionale à engager

Depuis fort longtemps, souvent depuis leur origine, les Régions françaises ont souhaité mettre en œuvre des politiques de contractualisation avec les territoires. Il s'agit toujours de politiques volontaristes. En 2016, en début de mandature, le Conseil Régional a souhaité modifier profondément la politique menée en mettant en place les Contrats Ambition Région.

Avant la fusion des Régions Rhône-Alpes et Auvergne, ces dernières avaient développé des procédures de contrats de développement durable de territoire en Rhône-Alpes et de contrats Auvergne + en Auvergne. Leur territorialité couvrait la carte avec une large maille d'une soixantaine de territoires, avec un soutien régional important en crédits d'investissement et de fonctionnement. Ces politiques avaient fait l'objet d'évaluations à différentes reprises, et de consultations des CESER jusqu'en 2012 en Rhône-Alpes, et jusqu'en 2014 en Auvergne.

Depuis 2016, la nouvelle assemblée régionale a décidé de réformer en profondeur ces politiques pour engager sur une maille territoriale plus petite, celle des EPCI, des contrats dits « Ambition Région », complétés par des aides aux communes ; l'intervention régionale étant concentrée sur la seule section des dépenses d'investissement. Cette nouvelle politique, comme l'ensemble des politiques de la nouvelle mandature, n'a fait l'objet d'aucune évaluation. Cette politique est volontariste ; la seule compétence de droit commun des Régions dans le champ territorial étant celle du fonctionnement des parcs naturels régionaux.



Le dernier épisode d'une longue histoire des contrats de la Région avec ses territoires

► Le temps de la logique de guichet

Jusque dans les années 60, l'aménagement du territoire en France relevait entièrement de l'Etat.

C'est à partir de 1975, avant même les lois de décentralisation de 1982-83, que les Etablissements publics régionaux recevaient délégation pour passer les premiers contrats de pays avec de petits territoires, souvent des SIVOM à l'échelle cantonale.

En Rhône-Alpes, c'est le canton de Saint Rambert en Bugey, dans l'Ain, qui initia ainsi le processus. A partir de 1982, la nouvelle Région Rhône-Alpes développa le processus de contractualisation avec les communes et les intercommunalités naissantes, à travers de multiples contrats thématiques (développement économique, tourisme, ...). Cette politique consacrait la logique de guichet à travers un « saupoudrage » de crédits régionaux auprès de maires venant « faire leur marché », sans réelle stratégie de développement local. Le Président de l'ex Région Rhône-Alpes Charles BERAUDIER déclarait alors avoir le sentiment de « jouer les bonnes sœurs », ce dont il se lassa rapidement.

► Rhône-Alpes précurseur, sur la base de propositions du CESR.

Charles MILLON succédant à Charles BERAUDIER en 1988 allait rapidement solliciter le CESR pour rompre avec la logique de guichet et recevoir des propositions en vue d'une nouvelle politique de projets de territoires, inscrite dans une démarche générale de montée en charge de la régionalisation.

L'assemblée socioprofessionnelle proposa ainsi, à travers le rapport présenté par Jean BILLET, une politique centrée sur des bassins de vie :

- Assez larges et cohérents pour faire masse critique,
- Avec un chef de projet capable de mobiliser l'ensemble des acteurs locaux sur une dynamique de projet global et structurant, centré sur des objectifs clairs, en nombre limité, et apportant un effet levier sur les tendances lourdes.

C'est effectivement l'esprit de cette formule qui allait être repris dans le schéma régional d'aménagement du territoire adopté par la Région en 1992, et qui allait déboucher sur le lancement en juillet 1993 d'une politique régionale des contrats globaux de développement sur des « espaces du quotidien » qui se constituèrent progressivement jusqu'à atteindre un effectif de 45 en couvrant l'ensemble du territoire régional hors grandes agglomérations. Rhône-Alpes était alors une des Régions précurseurs en ce domaine, plusieurs années avant que l'Etat s'en préoccupe au titre d'une politique nationale des Pays (lois PASQUA 1995 et VOYNET 1999).

En Rhône-Alpes, des Contrats globaux de Développement (CGD) aux CDRA puis aux CDDRA (1993-2015)

Les contrats globaux de développement 1993-2001

En novembre 1999, le CESR Rhône-Alpes adoptait un avis sur le rapport d'évaluation de la procédure des contrats globaux de développement. Il appréciait le cadre informel d'élaboration des premiers contrats. Il relevait cependant des insuffisances pour s'affranchir de la logique de guichet encore chère à nombre d'élus locaux et de leur pratique de « droits de tirage » sur les crédits de la Région au bénéfice

d'opérations trop ponctuelles et de court terme. Le CESER réitérait son appel à des approches stratégiques sélectionnant des actions structurantes à effet de levier sur les tendances lourdes. Il partageait avec le bureau d'études les recommandations de diffusion de la culture de projet sur les territoires, de recherche de la pertinence, de pondération des concours financiers régionaux dans une logique de rééquilibrage en faveur des territoires plus fragiles. Le CESR recommandait également une évaluation particulière à chaque contrat. Enfin, pour le CESR, le succès devait passer par un savoir-faire et la symbiose de l'action de l'élu local chef de projet, du conseiller régional référent et de l'animateur, ainsi que par une association étroite des acteurs de la société civile, dans le respect du principe de subsidiarité. En Rhône-Alpes, on avait cherché à associer les acteurs socioéconomiques plus ou moins fortement selon les territoires, sans attendre la loi Voynet de 1999 instituant des conseils de développement pouvant « s'organiser librement ».

Six mois plus tard, en juin 2000, au moment où l'Etat engageait des projets de Pays en application de la loi Voynet, le CESR précisait à travers un rapport d'autosaisie sa vision sur l'association des acteurs socioéconomiques. Il en ressortait l'importance de l'état d'esprit d'ouverture plus ou moins grande des élus pour accepter à leurs côtés les représentants de la société civile et de l'Etat ; ceci afin de mutualiser les compétences et de les faire fructifier. Le CESER soulignait par ailleurs combien une des clés de réussite résidait dans la souplesse et le caractère informel de la procédure régionale : toute institutionnalisation excessive a priori et ignorant les spécificités locales risque d'isoler les entités et d'étouffer la créativité. Le CESR exprimait au contraire sa crainte face au formalisme ressortant des intentions de l'Etat en matière de politique des Pays.

Les contrats de développement Rhône-Alpes : plus de stratégie mais plus de complexité

A partir de 2001, la Région fit évoluer sa procédure qui devint celle des contrats de développement Rhône-Alpes. Le diagnostic stratégique était renforcé. La structure porteuse du contrat ne pouvait plus être informelle (association) mais devait être un syndicat mixte. Les représentants de la société civile se voyaient regroupés au sein d'un conseil « local » de développement dont l'action était centrée surtout sur le suivi du contrat ; ceci alors que dans les principales agglomérations se mettaient en place des conseils de développement à finalités plus larges. Dans quelques territoires où l'Etat décidait d'être présent (le plus souvent sans apport financier significatif), le territoire du contrat régional coïncidait avec celui d'un Pays et le contrat de développement devenait un contrat de développement de pays Rhône-Alpes. De plus, pour les trois grandes agglomérations de LYON, GRENOBLE et ST ETIENNE, on mit en œuvre des contrats de fonctions d'agglomération et de centralité (CFAC) On en prit acte dans un volet territorial du contrat de plan Etat-Région. L'ensemble du territoire régional était ainsi couvert par 45 espaces de projet.

Ceci traduisait une ambition de réaliser des contrats réduisant l'empilement des démarches de la Région, de l'Etat et de certains Départements, parfois associés. Il demeurait toutefois encore une large confusion résultant de l'enchevêtrement des projets de territoires : aux espaces de projet des CDRA et CDPRA s'ajoutaient en effet de nombreux contrats départementaux (ex Loire, Isère.), les SCOT, à vocation foncière, les PNR, les projets européens de territoires LEADER. Ceci allait conduire le CESER à appeler en 2011 à une démarche de management territorial pour organiser la coordination des projets.

Les contrats de développement durable de Rhône-Alpes : une lourdeur administrative croissante

En juillet 2008, alors que la plupart des Régions françaises mettaient en œuvre la politique des Pays prévue par les lois Pasqua et Voynet, le Conseil régional Rhône-Alpes franchit une nouvelle étape avec la création des contrats de développement durable de Rhône-Alpes. Ils intégraient désormais le développement durable, les approches climatiques et énergétiques, le lien avec les thématiques emploi/formation. L'accent était mis par la région sur les projets à caractère

structurant pour le territoire, qu'ils s'inscrivent en fonctionnement ou en investissement (innovation, expérimentation, mise en réseau d'acteurs, portée à minima intercommunale...). La modularité financière était de mise entre territoires selon leur richesse fiscale. A l'intérieur d'un CDDRA, un volet particulier pouvait mettre en œuvre éventuellement une stratégie d'agglomération.

Mais la complexité s'accrut. L'animateur du contrat, seul à l'origine, se voyait souvent adjoints progressivement des animateurs thématiques cofinancés à 70 % par la Région. Coûts de fonctionnement et lourdeurs administratives se renforcèrent, provoquant souvent l'irritation des élus et risquant de rompre la confiance entre gouvernance régionale devenue assez dirigiste et gouvernance locale supportant de moins en moins ce qu'elle qualifiait parfois de jacobinisme régional.

Dès septembre 2008, consulté sur le rapport d'évaluation du volet économique des contrats, le CESR alerta sur le risque lié à des procédures trop contraignantes : ceci lui paraissait essentiel pour concilier initiatives locales et cohérence des actions. Le CESER a réitéré cette alerte en mars 2012 dans son avis sur une nouvelle adaptation des modalités opérationnelles des contrats. Il déplorait alors une lourdeur compromettant l'implication des élus et la démocratie locale.

La nouvelle majorité régionale élue en décembre 2015 allait interrompre radicalement ce processus. Alors qu'au plan national on passait de la politique des Pays, abrogés dans leur forme juridique en 2010, à celle des pôles d'équilibre territoriaux et ruraux (PETR) institués par la loi MAPTAM de 2014, la Région Auvergne-Rhône-Alpes décidait de passer de l'échelle d'espaces de projet assez larges à celle souvent plus petite d'espaces de gestion que sont ceux des EPCI, de replacer les maires au cœur du



dispositif, en leur laissant une grande latitude, et d'abandonner toute intervention en fonctionnement au profit de l'investissement.

► En Auvergne, vers les contrats Auvergne +

L'aménagement du territoire de l'Auvergne a fait partie des préoccupations majeures du Conseil régional d'Auvergne, depuis sa création comme l'ont rappelé lors de leurs auditions M. Laurent RIEU-TORT et M. Mohamed CHAHID.

Ainsi, les « Contrats régionaux de territoires », mis en œuvre à partir de 1989, ont encouragé et favorisé les intercommunalités de proximité en apportant un soutien à la réalisation de nombreux projets de développement, en lien avec les autres dispositifs d'aides aux communes et à leurs groupements tels que les « points forts touristiques », les programmes « petites villes », « mise en valeur des bourgs d'Auvergne », les programmes thermaux et les interventions en matière culturelle et économique.

En 1991, reprenant une expérience initiée en Combrailles, dans l'Allier, par le sénateur Bernard BARRAUX, la Région porta la création de l'association régionale des Pays d'Auvergne (ARPA). L'ARPA, soutenue par l'Etat et la Région, accompagnait les intercommunalités de projet, en recrutant et formant les animateurs.

En 1995, l'Auvergne bénéficie d'un des premiers programmes européens LEADER. L'animation est soutenue pour élaborer des projets de territoire.

Dans les années 2000, la contractualisation s'intègre à la démarche de SRADDT.

Depuis 2005, l'ex Région Auvergne a engagé une contractualisation avec les Pays, structures porteuses préférentielles, leurs EPCI et les Conseils de développement. Ces

contrats dits Auvergne Plus au nombre d'une quinzaine pour couvrir l'ex Région Auvergne permettaient de financer des projets de territoires et l'ingénierie associée. Ils ont été reconduits en trois générations ; la troisième génération ayant été décidée en 2014 pour trois ans ; ceci juste avant la fusion des Régions et le changement de politique en 2016.

Les contrats recherchent la cohérence entre Pays, communautés de communes et d'agglomération, Départements, Etat.

L'évaluation de la première génération de contrats a montré l'intérêt d'une mutualisation de l'ingénierie. La 2^e génération qui a engagé 1000 projets montre la nécessité de dépasser tout saupoudrage et de dégager une vision stratégique.

En novembre 2014, dans un guide des bonnes pratiques relatives aux contrats Auvergne plus, la Région Auvergne estimait que ses contrats avaient rempli leur objectif d'effet levier, « notamment dans les domaines du développement économique, du tourisme et de l'accueil des nouvelles populations ».

Aussi décidait elle d'engager une nouvelle génération correspondant à « un tournant dans la vie des collectivités » de façon à :

- Intégrer la version actualisée du SRADDT adopté le 11 juillet 2014, de façon à faire dialoguer les échelles locales et régionale.
- Articuler les contrats avec la politique régionale d'aménagement numérique
- Engager plus fortement une démarche environnementale
- Appeler des cofinancements européens
- Prendre en compte les trois piliers du développement durable.

La démarche d'élaboration des contrats de cette nouvelle génération engagée en 2014 pour la période 2015-2018, mais interrompue en 2016, prévoyait plusieurs caractéristiques, dont le CESER avait souligné l'intérêt en septembre 2014 :

- Une stratégie du Pays, inscrite dans la charte de ce dernier et concertée avec les EPCI, le Conseil de développement, le Département, les PNR, en cohérence avec les candidatures LEADER ou d'autres contrats territoriaux. Elle bénéficiait de l'appui de l'IRSTEA pour l'ingénierie, aux côtés des animateurs financés par mutualisation des moyens par accord-cadre entre tous les acteurs locaux impliqués. Un diagnostic à partir d'indicateurs devait permettre de positionner chaque territoire par rapport à ses voisins.
- La sélection de projets structurants
- Un nombre restreint de thématiques, intégrant quatre conditionnalités qui devaient porter sur quatre défis énoncés dans le SRADDT, à savoir
- La transition énergétique et écologique,
- L'ambition numérique (outils, services et usages numériques en complémentarité du déploiement du très haut débit),
- L'attractivité des populations et des activités, avec démarche qualité
- La gouvernance associant le Conseil de développement co-signataire du contrat, ou toute autre structure rassemblant des acteurs (ex comités LEADER)
- Un suivi et une évaluation à l'échelle de chaque contrat et à l'échelle régionale, avec des indicateurs

- L'exclusion de toute opération à impact seulement communal, des projets d'intérêt commun pouvant néanmoins être portés par une maîtrise d'ouvrage communale.

Chaque contrat est débattu et définit un volet stratégie et un volet opérationnel.

Les élus estiment qu'on leur force un peu la main, avec un caractère descendant. Mais la stratégie est une réelle préoccupation.

Le CESER avait noté l'intérêt de dispositifs s'appuyant en Auvergne sur un SRADDT, contrairement à Rhône-Alpes. Il avait également souligné l'intérêt de l'évaluation, ainsi que des outils numériques, ou encore du rôle du programme LEADER.

En 2006, l'ARPA a été remplacée par l'Agence régionale de développement des territoires d'Auvergne (ARDTA), désormais dissoute et reprise pour sa partie économique dans Auvergne Rhône-Alpes Entreprises.

En 2016, le Conseil régional a repris globalement les projets d'Auvergne plus en renforçant l'enveloppe d'investissement mais en réduisant de manière drastique les crédits de fonctionnement.

La procédure aujourd'hui en vigueur en Auvergne-Rhône-Alpes depuis 2016

Avec l'actuelle mandature de la nouvelle Région Auvergne-Rhône-Alpes, une nouvelle ère a débuté avec des politiques de contrats dits Ambition Région complétés par des bonus en faveur des communes rurales et des bourgs centres, ainsi que deux « contrats de territoire ». Ceci représente un engagement budgétaire moyen annuel de l'ordre de 65M€.

Les contrats Ambition Région, qu'est-ce que c'est ?

C'est lors de la séance plénière des 14 et 15 avril 2016 que le Conseil régional a décidé de suspendre les procédures de contrat de développement durable Rhône-Alpes et de contrat Auvergne +, et d'engager une nouvelle politique en faveur de territoires plus petits, à l'échelle de l'EPCI. Il a décidé de privilégier la seule section comptable d'investissement, à travers des contrats de 3 ans et d'abandonner le financement des postes d'animation. M. Pierre Bézina et M. Bernard Figuet en ont présenté les caractéristiques devant le groupe de travail.

Il s'agissait de réduire les dépenses de fonctionnement de la Région pour privilégier l'investissement et de s'en remettre en toute confiance à l'initiative des maires avec des dispositifs simplifiés dans leur instruction et présentant peu ou pas de critères.

Ce sont 159 contrats qui ont été passés en Auvergne-Rhône-Alpes, et non plus 60, engageant une enveloppe de 222M€ pour 6 ans. On assiste à un resserrement global de la maille des territoires cibles (nombre multiplié par près de 2,5), et un foisonnement de projets (1560) de nature très variée. Les subventions vont en majorité de 50 000 à 350 000€. Des auditions de trois porteurs de projets (Pierre Jarlier pour l'Est-Cantal, Astrid Baud-Roche pour le Chablais, et Olivier Fortin pour le Diois), il ressort un consensus sur la simplicité de la mise en œuvre du contrat Ambition Région :

- Pas d'études redondantes et sources de perte de temps
- Dossier simplifié
- Avenants simples et réactifs pour ajuster la demande
- Présence des agents et élus référents de la Région pour coller aux attentes locales

- Importance des taux d'intervention de la région

Dans les anciens contrats, on déplorait parfois d'importantes dépenses dans le fonctionnement et la comitologie (examens d'un même dossier jusqu'à 4 fois).

A la suite de cette série de contrats Ambition Région engagés à hauteur de 220 M€ pour 6 ans, aucune évaluation n'a été décidée les concernant pour éclairer la décision des élus sur les suites envisageables ; les deux seuls dossiers évalués ayant trait aux aides directes aux entreprises et aux fonds d'investissement économique.

Pourtant, sans transition, au sein du plan de relance adopté par la Région le 8 juillet 2020 à hauteur de 983 M€, il a déjà été affichée une nouvelle génération de ces mêmes contrats ambition Région avec la même enveloppe de 220M€ pour trois ans, il est vrai sans engagement budgétaire puisque non ouverte en autorisations de programme.

Les contrats Ambition Région ont été accompagnés de bonus ruralité

Le Conseil Régional a adopté le 22 septembre 2016 un plan régional en faveur de la ruralité destiné à accompagner les opérations inscrites en section d'investissement des communes de moins de 2000 habitants. Ces subventions ont une validité de 3 ans et doivent s'articuler avec les contrats Ambition Région. Les critères de sélection prévus sont la faisabilité et la viabilité du projet, le calendrier de réalisation, la prise en compte du développement durable, le caractère de structuration pour le bassin de vie, la cohérence du projet à l'échelle intercommunale.

La Région a ainsi engagé 80 M€ sur 6 ans : après une première enveloppe de 30 M€ engagée en 2016,

une seconde à hauteur de 50M€ a été prévue pour la période 2019-2021.

Sur 3139 communes éligibles, près de 2000 communes soit 63% ont été bénéficiaires pour près de 3200 projets aidés. 48M€ étaient engagés au 1/07/2020. Les projets les plus fréquents concernent les services à la personne ou l'aménagement d'espaces publics (salles polyvalentes, associatives, équipements scolaires, bâtiments publics)

Le contact direct entre la Région et les maires a été apprécié.

► **Les contrats Ambition Région ont aussi été accompagnés de bonus Bourgs centres**

Avec le plan en faveur de la ruralité, et avec les mêmes critères d'attribution, le Conseil Régional a décidé le 22 septembre 2016 d'un plan en faveur de l'investissement des bourgs centres de 2000 à 20 000 habitants. Pour la période 2016-2021, il a été doté d'une enveloppe de 95 M€.

Sur 700 communes éligibles, 508 d'entre elles ont été bénéficiaires. 40M€ étaient engagés au 1/07/2020.

► **Des bonus relance pendant un an**

Par suite de la crise sanitaire, les bonus ruralité et bourg centre sont remplacés durant la période du 1/07/2020 au 1/07/2021 par des bonus relance, pour les communes de moins de 20 000 habitants. Ces bonus relance relèvent d'une enveloppe de 72 M€ décidée dans le cadre du plan de relance régional du 8/07/2020. Les investissements aidés doivent faire l'objet d'une obligation de lancement des travaux durant la période considérée.

► **Deux contrats de territoire spécifiques**

Dans deux cas, le Haut Allier (en Haute Loire) et la Dombes (dans l'Ain), la Région a choisi respectivement en novembre 2016 et en juin 2017 d'abandonner des projets de Parcs Naturels Régionaux pour leur préférer des contrats avec les intercommunalités, en investissement seulement.

Pour le Haut Allier, il est prévu le soutien aux opérations d'investissement des communes, des EPCI, ou des organismes privés et parapublics sur proposition des collectivités. Ce sont de fait dans la quasi-totalité des cas des subventions aux communes qui ont été accordées. Consulté, le CESER avait appelé en septembre 2016 à des opérations structurées inscrites dans un réel projet de territoire fondé sur une ingénierie, une stratégie et une évaluation.

Pour la Dombes, le soutien de la Région est orienté en faveur des communes et des EPCI selon quatre axes en faveur des exploitations agricoles, des services et des aménagements communaux et intercommunaux, de l'environnement et du tourisme.

► **Comparaison avec des formules de contractualisation pratiquées dans les autres Régions françaises**

Jusqu'en 2015, à l'exception du Languedoc-Roussillon, toutes les Régions avaient généralisé une contractualisation infrarégionale avec apport d'ingénierie ; l'entité locale porteuse du projet étant le plus souvent un Pays ou un Pôle d'Equilibre Territorial et Rural (PETR) qui lui succédait, sauf en Rhône-Alpes où prévalaient les syndicats mixtes encouragés par la Région.

Les élections régionales de décembre 2015 et les fusions de certaines Régions introduisent une nouvelle donne et un paysage beaucoup plus diversifié, comme le relate Gwenaël DORE (Gwenaël DORE, Les Régions françaises et le soutien aux territoires depuis 2016, Revue d'Economie Régionale et Urbaine, Armand Colin, 3 mars 2020, pp 533-554.)

Il ressort de cette analyse quatre types de contractants locaux parmi les 13 Régions :

Pour 6 Régions (Bourgogne-Franche Comté, Bretagne, Occitanie, Centre Val de Loire, Nouvelle Aquitaine, grand Est), le choix de regroupements d'EPCI comme interlocuteurs locaux, selon une large maille. Ces interlocuteurs peuvent être des Pays et PETR. Aide à l'ingénierie, sélectivité des projets articulation avec les fonds européens, sont des sujets traités selon les cas dans ces Régions

Pour les Hauts de France, les interlocuteurs sont des « espaces de dialogue » supra-intercommunaux, souvent les pôles métropolitains

Pour 3 Régions (Normandie, Provence Alpes Côte d'Azur, Pays de la Loire), l'échelle retenue est surtout celle des communautés de communes ou d'agglomération du fait de leur élargissement ; les contractualisations avec Pays et PETR ayant été fortement réduites.

Pour 3 Régions (Ile de France, Auvergne-Rhône-Alpes, Corse), les soutiens régionaux sont classés dans une logique de guichet auprès des EPCI et des communes.

Le CESER relève que dans les autres Régions comme en Auvergne Rhône Alpes, ces politiques ne semblent pas faire aujourd'hui l'objet d'évaluations.

Propositions de questions évaluatives

Une évaluation de politique doit s'attacher à traiter cinq critères : efficacité ; efficacité ; pertinence ; cohérence ; utilité.

► Efficience : Les résultats attendus sont-ils à la hauteur des moyens alloués ?

Les lourdeurs et complexités d'antan généraient d'importantes dépenses inscrites comptablement en section de fonctionnement et jugées excessives. La Région a décidé de supprimer toute intervention en section de fonctionnement. A contrario, la Région a fixé fort peu de critères de sélectivité des opérations inscrites en section d'investissement, laissant aux élus locaux le soin d'apprécier les besoins.

Au-delà de toute analyse strictement comptable, comment discerne-t-on, à travers cette nouvelle politique, les investissements d'avenir engagés par la Région au bénéfice d'un effet levier pour le développement structurant des territoires ?

En section d'investissement, quels sont les investissements au service d'un projet d'avenir et les investissements de pure opportunité et répondant à la logique de guichet combattue depuis longtemps par le CESER ? Les bonus ruralité en particulier apportent-ils une réelle plus-value par rapport à un supplétif d'une aide aux communes rurales que les Départements ont de moins de capacité à apporter ? Les bonus bourgs-centres sont-ils par ailleurs à la hauteur des enjeux des charges de centralité ?

À travers les dépenses évitées de fonctionnement, quelles sont d'une part les économies réelles et d'autre part les carences,

notamment en matière d'actions collectives, ou en matière de capacités d'ingénierie dans les territoires à plus faible potentiel ?

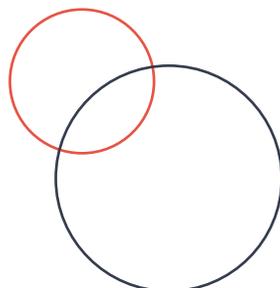
Quelle est la pondération entre les avantages liés à la simplification des procédures et les inconvénients liés à l'affaiblissement de l'ingénierie dans la conduite des projets ?

► Efficacité : Les résultats attendus sont-ils atteints ?

Une intervention publique se justifie à l'aune de son effet levier sur le développement à moyen et long terme. Cela suppose de procéder à des choix en respectant une masse critique et une stratégie.

Si certains EPCI sont très étendus, nombre d'entre eux ont une maille assez réduite pour apporter un effet levier. De plus, il peut être difficile pour des élus locaux, sans cadrage régional et parfois sans capacité propre d'ingénierie, de procéder à des choix pour dégager à bon niveau la plus-value nécessaire pour l'avenir de leur territoire, selon l'approche globale économique, sociale, culturelle, environnementale indispensable pour les générations futures.

Quels sont selon les différents contrats le degré de hiérarchisation des choix, et la plus-value apportée au développement ? La maille territoriale est-elle suffisante ?



► Pertinence : La politique mise en œuvre est-elle adaptée aux objectifs fixés ?

C'est des acteurs de terrain que doivent émerger les besoins. Cela suppose une valorisation des apports de la société civile organisée, dans le respect du principe de subsidiarité.

Un croisement des regards entre acteurs locaux et acteurs extérieurs permet par ailleurs une stratégie plus robuste.

La définition d'une stratégie passe par des dynamiques collectives croisant les apports des territoires, des chambres consulaires, de l'enseignement supérieur, tant en matière d'ancrage local que de compétences nouvelles.

Comment les acteurs socioéconomiques locaux sont-ils associés au projet de développement, aux choix des priorités, au suivi et à l'évaluation des contrats, pour respecter le principe de subsidiarité ? Quelle association des conseils de développement, jadis cosignataires des contrats en Auvergne ? Quel croisement de regards extérieurs pour bâtir des stratégies ?

► Cohérence : Les objectifs sont-ils complémentaires à ceux d'autres politiques ?

Les territoires ne sont pas des îles. C'est dans un dialogue entre les échelles de territoires qu'il convient d'insérer les projets.

Les contrats doivent tenir compte désormais du SRADDET à l'échelle régionale. Ils doivent aussi assurer les complémentarités entre territoires, au nom du principe d'équité territoriale. Ils doivent enfin satisfaire à un besoin de réciprocité entre l'urbain, le métropolitain, le rural.

Au-delà de la Région, les Départements, l'Etat et l'Union européenne développent des contrats, souvent dans un certain désordre et avec d'importantes redondances voire incohérences ;

De plus, la politique contractuelle ne peut pas être isolée des politiques sectorielles.

Quelle recherche de mutualisation des efforts et des coûts entre les contrats et avec les actions sectorielles ? Quelle évaluation de la cohérence des différents contrats ?

Quels outils de management territorial sont ou devraient-ils être à l'œuvre pour coordonner et articuler l'action publique au service de territoires mieux équilibrés ? Quelle cohérence entre les stratégies de développement des métropoles et de la Région ?

► **Utilité : Les impacts obtenus apportent ils une réponse aux enjeux identifiés initialement ?**

Il faudrait savoir en premier lieu quels sont les enjeux identifiés initialement par la Région. Est-ce le fait d'accroître l'investissement dans le secteur local ?

Pour le CESER, les enjeux doivent relever du développement local et de l'équilibre territorial. Dès lors un contrat a d'autant plus d'utilité s'il peut à la fois :

- S'adapter au changement, en réactivité,
- S'appuyer sur un socle de stabilité et de confiance, à travers une gouvernance de qualité.

Les contrats ont-ils pesé significativement sur l'investissement local ? dans quelle mesure ont-ils permis un effet d'entraînement sur le développement des territoires par synergie des acteurs ?





Les propositions du CESER

Le CESER est soucieux depuis longtemps de replacer l'évaluation au cœur de l'action publique. Il réitère son vœu adopté en séance plénière du 11 juillet 2017 : instaurer l'évaluation des politiques régionales comme un réflexe. Cet outil majeur de la démocratie, répondant à des critères précis, ne doit pas être confondu avec le pilotage, le suivi ou le contrôle par ailleurs nécessaires. Il doit être prévu dès l'engagement des politiques, y compris pour les politiques partenariales, et ne doit pas s'en tenir à une intention comme c'est le cas pour les contrats Etat-Région en vigueur en Auvergne et Rhône Alpes.

La loi dévolue au CESER la mission de contribuer à cette évaluation. Souhaitant ainsi être proactif, il propose selon des approches différenciées des **questions évaluatives pour deux politiques majeures : la formation professionnelle** (axe 1) et les **contrats ambition Région** (axe 2). Pour le CESER, il devrait revenir à la prochaine assemblée régionale de s'en emparer.

Le CESER aurait apprécié en outre pouvoir traiter de l'intervention régionale en faveur des associations, relevant de plusieurs politiques sectorielles. La complexité de l'approche nécessitera un approfondissement ultérieur de la part de l'assemblée représentant la société civile.

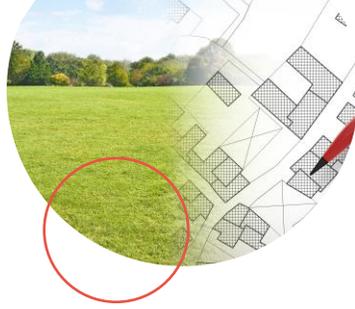
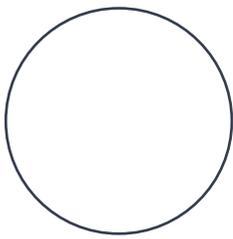


Axe 1

Propositions de questions évaluatives sur les politiques régionales de formation

Pour la formation, dont l'approche est nécessairement très large, les questions sont déclinées selon les catégories d'acteurs impactés par la réduction massive des crédits régionaux de fonctionnement, passés en Auvergne-Rhône-Alpes pour la formation professionnelle de 272 M€ en 2015 à 120 M€ en 2018. Ces questions à caractère qualitatif méritent d'être complétées par des données chiffrées. Ce secteur de la formation a fait l'objet de réformes majeures dont l'impact en Auvergne-Rhône-Alpes appelle une évaluation particulièrement urgente.

- *Quelles sont les conséquences des orientations de la politique du Conseil Régional à l'égard des bénéficiaires de la politique de formation professionnelle ?*
- *Quelles sont les conséquences des orientations de la politique du Conseil Régional sur les organismes de formation ?*
- *Quelles sont les conséquences des orientations de la politique du Conseil Régional sur le pilotage du champ emploi, formation, orientation professionnelle ?*



Axe 2

Propositions de questions évaluatives sur les Contrats Ambition Région et bonus liés

Pour la politique des contrats dont les contours sont bien définis, les questions évaluatives sont centrées sur les cinq critères définis par la Société Française de l'Évaluation : efficacité, efficacité, pertinence, cohérence, utilité. Elles sont centrées sur la problématique de l'effet levier à moyen et long terme.

- ▶ *Quelle est la pondération entre les avantages liés à la simplification des procédures et les inconvénients liés à l'affaiblissement de l'ingénierie dans la conduite des projets ?*
- ▶ *Quels sont selon les différents contrats le degré de hiérarchisation des choix, et la plus-value apportée au développement ? La maille territoriale est-elle suffisante ?*
- ▶ *Comment les acteurs socio-économiques locaux sont-ils associés au projet de développement, aux choix des priorités, au suivi et à l'évaluation des contrats, pour respecter le principe de subsidiarité ? Quelle association des conseils de développement, jadis cosignataires des contrats en Auvergne ? Quel croisement de regards extérieurs pour bâtir des stratégies ?*
- ▶ *Quelle recherche de mutualisation des efforts et des coûts entre les contrats et avec les actions sectorielles ? Quelle évaluation de la cohérence des différents contrats ?*
- ▶ *Quels outils de management territorial sont ou devraient-ils être à l'œuvre pour coordonner et articuler l'action publique au service de territoires mieux équilibrés ? Quelle cohérence entre les stratégies de développement des métropoles et de la Région ?*
- ▶ *Les contrats ont-ils pesé significativement sur l'investissement local ? dans quelle mesure ont-ils permis un effet d'entraînement sur le développement des territoires par synergie des acteurs ?*

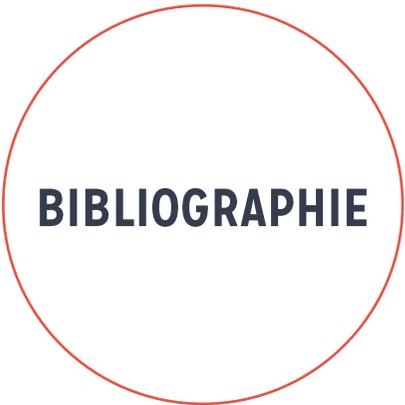


Conclusion

Pour le CESER, une politique publique ne saurait être qualifiée sans préoccupation évaluative, préoccupation à ne pas confondre avec des démarches de bilan, de pilotage ou de contrôle, toutes justifiées mais insuffisantes. Ce souci d'évaluer avec objectivité et transparence est plus important que jamais à la fois pour mieux valoriser l'effort du contribuable, en période de contraintes budgétaires renforcées, et pour contribuer à la vie démocratique.

Cette nécessité d'évaluer grandit de jour en jour tout particulièrement dans le contexte de la crise actuelle marquée par un développement massif de la dépense publique pour relancer l'économie. Il est donc paradoxal que l'évaluation régresse depuis plusieurs années. Ainsi l'Inspection Générale de l'Administration appelle-t-elle à évaluer les politiques contractualisées, c'est-à-dire à reprendre une pratique en vigueur dans les années 1990 mais plus guère d'actualité dans les Régions françaises.

Il est essentiel que la Région Auvergne-Rhône-Alpes prenne enfin conscience de l'enjeu, au-delà d'annonces de principe. A ce titre, le CESER qui a reçu par la loi mission de contribuer à l'évaluation des politiques publiques, formule le vœu que les questions évaluatives formulées pour deux politiques régionales majeures constituent un socle de base, de façon à relancer la démarche en Auvergne-Rhône-Alpes. Ceci dès l'installation du futur Conseil Régional en mars.



BIBLIOGRAPHIE

Bibliographie

GENERALITES SUR L'EVALUATION

ACAR Bruno et GIGUET Xavier - *L'évaluation des politiques partagées entre l'Etat et les collectivités territoriales*, Inspection générale de l'administration, juin 2020, 103 p.

Assemblée des CONSEILS ECONOMIQUES, SOCIAUX ET ENVIRONNEMENTAUX REGIONAUX - *Les CESER et la contribution à l'évaluation des politiques publiques régionales*, CESER de France, juin 2017, 32 pages.

CONSEIL ECONOMIQUE, SOCIAL ET ENVIRONNEMENTAL REGIONAL RHONE-ALPES - *Dynamique généralisée d'évaluation des politiques régionales en Rhône-Alpes*, CESER Rhône-Alpes, février 2012, 11 p.

CONSEIL ECONOMIQUE, SOCIAL ET ENVIRONNEMENTAL REGIONAL RHONE-ALPES - *Travaux d'évaluation menés par la Région en 2012*, CESER Rhône-Alpes, mai 2013, 27 p.

CONSEIL ECONOMIQUE, SOCIAL ET ENVIRONNEMENTAL REGIONAL RHONE-ALPES - *Avis sur les travaux d'évaluation menés par la Région en 2013*, CESER Rhône-Alpes, juin 2014, 19 p.

CONSEIL ECONOMIQUE, SOCIAL ET ENVIRONNEMENTAL REGIONAL RHONE-ALPES - *Avis sur les travaux d'évaluation menés par la Région en 2014*, CESER Rhône-Alpes, juin 2015, 18 p.

CONSEIL ECONOMIQUE, SOCIAL ET ENVIRONNEMENTAL REGIONAL AUVERGNE-RHONE-ALPES - *Vœu sur l'évaluation des politiques publiques régionales*, CESER Auvergne-Rhône-Alpes, juillet 2017

SOCIETE FRANÇAISE DE L'EVALUATION. URL : <http://www.sfe-asso.fr/>

VOLET TERRITOIRES

CONSEIL ECONOMIQUE, SOCIAL ET ENVIRONNEMENTAL REGIONAL RHONE-ALPES - *Pour l'organisation du territoire rhônalpin adaptée à une stratégie d'aménagement et de développement dynamique, bassins de vie et espaces de projet*, CESER Rhône-Alpes, mai 1992.

CONSEIL ECONOMIQUE, SOCIAL ET ENVIRONNEMENTAL REGIONAL RHONE-ALPES - *Avis sur le rapport d'évaluation de la procédure des contrats globaux de développement*, CESER Rhône-Alpes, novembre 1999, 11 p.

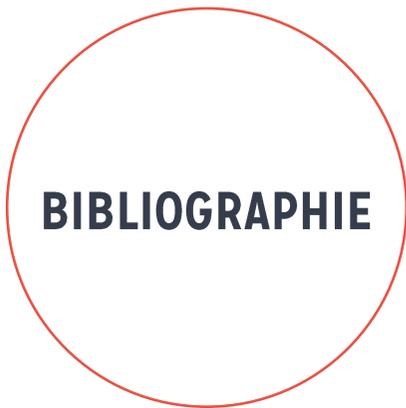
CONSEIL ECONOMIQUE, SOCIAL ET ENVIRONNEMENTAL REGIONAL RHONE-ALPES - *Avis sur la participation des acteurs socio-économiques locaux aux contrats de développement et pays*, CESER Rhône-Alpes, juin 2000, 17 p.

CONSEIL ECONOMIQUE, SOCIAL ET ENVIRONNEMENTAL REGIONAL RHONE-ALPES - *Les Conseils de développement dans la société civile organisée en Rhône-Alpes*, CESER Rhône-Alpes, mars 2006, 31 p.

CONSEIL ECONOMIQUE, SOCIAL ET ENVIRONNEMENTAL REGIONAL RHONE-ALPES - *Avis sur l'état d'avancement de la démarche régionale généralisée d'évaluation et l'évaluation du volet économique des contrats de développement Rhône-Alpes*, CESER Rhône-Alpes, septembre 2008, 12 p.

CONSEIL ECONOMIQUE, SOCIAL ET ENVIRONNEMENTAL REGIONAL RHONE-ALPES - *Pour un management territorial en Rhône-Alpes. Quelle dynamique de projets structurant l'aménagement du territoire*, CESER Rhône-Alpes, décembre 2011, 51 p.

CONSEIL ECONOMIQUE, SOCIAL ET ENVIRONNEMENTAL REGIONAL RHONE-ALPES - *Avis sur l'évolution des modalités opérationnelles des contrats de*



développement Rhône-Alpes, CESER Rhône-Alpes, mars 2012, 16 p.

CONSEIL ECONOMIQUE, SOCIAL ET ENVIRONNEMENTAL REGIONAL AUVERGNE-RHONE-ALPES - *Avis sur la création des contrats d'aménagement intercommunal*, CESER Auvergne-Rhône-Alpes, avril 2016, 12 p.

CONSEIL ECONOMIQUE, SOCIAL ET ENVIRONNEMENTAL REGIONAL AUVERGNE-RHONE-ALPES - *Avis sur le contrat de territoire spécifique au Haut-Allier*, CESER Auvergne-Rhône-Alpes, septembre 2016, 15 p.

CONSEIL REGIONAL RHONE ALPES - *Schéma régional d'aménagement et de développement Rhône Alpes*, Conseil régional Rhône-Alpes, octobre 1992

CONSEIL REGIONAL AUVERGNE - *Contrats Auvergne + 3e génération 2015-2018 Guide des bonnes pratiques*, Conseil régional Auvergne, novembre 2014

DORÉ Gwenaël - *Les Régions françaises et le soutien aux territoires depuis 2016*, Revue d'Economie régionale et urbaine, Armand Colin, 3 mars 2020, p 533-554.

VOLET FORMATION

CONSEIL ECONOMIQUE, SOCIAL ET ENVIRONNEMENTAL REGIONAL AUVERGNE-RHONE-ALPES - *La réforme de l'apprentissage en 2018 : pour un pilotage régional*, CESER Auvergne-Rhône-Alpes, mai 2018, 70 p.

CONSEIL ECONOMIQUE, SOCIAL ET ENVIRONNEMENTAL REGIONAL AUVERGNE-RHONE-ALPES - *Contrat de plan régional de développement des formations et de l'orientation professionnelles (CPRDFOP) 2018-2021*, CESER Auvergne-Rhône-Alpes, octobre 2018, 19 p.

CONSEIL ECONOMIQUE, SOCIAL ET ENVIRONNEMENTAL REGIONAL AUVERGNE-RHONE-ALPES - *Plan stratégique emploi-formation en Auvergne-Rhône-Alpes*, CESER Auvergne-Rhône-Alpes, octobre 2018, 13 p.

CONSEIL ECONOMIQUE, SOCIAL ET ENVIRONNEMENTAL REGIONAL AUVERGNE-RHONE-ALPES - *Avis sur le rapport du Conseil régional Auvergne-Rhône-Alpes « L'orientation comme outil de développement économique et de réussite personnelle »*, CESER Auvergne-Rhône-Alpes, mars 2019, 18 p.

CONSEIL ECONOMIQUE, SOCIAL ET ENVIRONNEMENTAL REGIONAL AUVERGNE-RHONE-ALPES - *S'orienter, se réorienter Volet 1 : l'orientation des jeunes*, CESER Auvergne-Rhône-Alpes, 2020, 70 p.

CONSEIL REGIONAL AUVERGNE-RHONE-ALPES - *Faire de notre région la première région pour l'apprentissage*, Conseil régional Auvergne Rhône Alpes, juin 2017, 3 p.

CONSEIL REGIONAL AUVERGNE-RHONE-ALPES - *Plan stratégique emploi-formation en Auvergne-Rhône-Alpes : rapport du Conseil régional Auvergne-Rhône-Alpes n°AP-2018-10 / 09-8-2155*, Conseil régional Auvergne-Rhône-Alpes, octobre 2018, 9 p.

CONSEIL REGIONAL AUVERGNE-RHONE-ALPES - *Contrat de plan régional de développement des formations et de l'orientation professionnelles 2018-2021 : CPRDFOP Auvergne-Rhône-Alpes*, Conseil régional Auvergne Rhône Alpes, 2018, 160 p.

CONSEIL REGIONAL AUVERGNE-RHONE-ALPES - *L'orientation comme outil de développement économique et de réussite personnelle : rapport du Conseil régional Auvergne-Rhône-Alpes n°AP-2019-03 / 09-2-2728*, Conseil régional Auvergne-Rhône-Alpes, mars 2019, 6 p.



GLOSSAIRE

Glossaire

AFPA : Agence nationale pour la Formation Professionnelle des Adultes

APEC : Association Pour l'Emploi des Cadres

ARDTA : Agence Régionale de Développement des Territoires d'Auvergne

ARPA : Agence Régionale des Pays d'Auvergne

CA : Chiffre d'Affaires

CARED : Contrat d'Aide et de Retour à l'Emploi Durable

CDRA : Contrat de Développement Rhône-Alpes

CDDRA : Contrat de Développement Durable Rhône-Alpes

CEP : Conseil en Evolution Professionnelle

CFA : Centre de Formation des Apprentis

CFAC : Contrat de Fonctions d'Agglomération et de Centralité

CGD : Contrat Global de Développement

CIO : Centre d'Information et d'Orientation

CNAM : Conservatoire National des Arts et Métiers

CNEFOP : Conseil National de l'Emploi, de la Formation et de l'Orientalion Professionnelles

COEF : Contrat d'Objectifs Emploi Formation

CPRDFOP : Contrat de Plan Régional pour le Développement des Formations et de l'Orientalion Professionnelles

CREFOP : Comité Régional de l'Emploi, de la Formation et de l'Orientalion Professionnelles

CTEF : Contrat Territorial Emploi formation

DARES : Direction de l'Animation de la Recherche, des Études et des Statistiques

DIRECCTE : Direction Régionale des Entreprises, de la Concurrence, de la Consommation, du Travail et de l'Emploi

DRJCS : Direction Régionale de la Jeunesse, des Sports et de la Cohésion Sociale

EDEC : Engagement de Développement de l'Emploi et des Compétences

EPCI : Etablissement Public de Coopération Intercommunale

EPL : Etablissement Public Local d'Enseignement

ETP : Equivalent Temps Plein

GRETA : Groupement d'Etablissements



GLOSSAIRE

IRSTEA : Institut National de Recherche en Sciences et Technologies pour l'Environnement et l'Agriculture

LEADER : Liaison Entre Actions de Développement de l'Economie Rurale

MAPTAM (loi) : loi de Modernisation de l'Action Publique Territoriale et d’Affirmation des Métropoles

NOTRe (loi) : loi pour une Nouvelle Organisation Territoriale de la République

ONISEP : Office National d'Information sur les Enseignements et les Professions

OPACIF : Organisme Paritaire Agréé au titre du Congé Individuel de Formation

OPCO : Opérateur de Compétences

PETR : Pôle d'Equilibre Territorial et Rural

PFE : Programme Formation Emploi

PIC : Plan d'Investissement dans les Compétences

PNR : Parc Naturel Régional

POE : Préparation Opérationnelle à l'Emploi

REP : Réseau d'Education Prioritaire

RSA : Revenu de Solidarité Active

SCOT : Schéma de Cohérence Territoriale

SCUIO : Service Commun Universitaire d'Information et d'Orientation

SFE : Société Française de l'Evaluation

SIVOM : Syndicat Intercommunal à Vocation Multiple

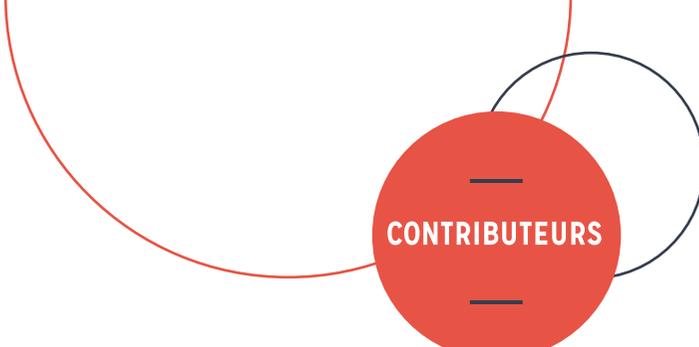
SPRO : Service Public Régional de l'Orientation

SRADDT : Schéma Régional d'Aménagement et de Développement Durable des Territoires

SRADDET : Schéma Régional d'Aménagement, de Développement Durable et d'Égalité des Territoires

SRDEII : Schéma Régional de Développement Economique, d'Innovation et d'Internationalisation

SRE : Stratégie Régionale pour l'Emploi



CONTRIBUTEURS

Contributeurs

► **Bruno LAMOTTE**

Président du groupe de travail A « Conséquences des nouvelles politiques régionales »

► **Laurent CARUANA**

1^{er} vice-président délégué

► **Jean-Marc GUILHOT**

Vice-président délégué, Président de la Conférence des Présidents

Collège 1*

- BRUNET Christian (2UP)
- GUINAND Jean (Conf. paysanne)
- LAMIRAND Georges (Coordination rurale)
- LATAPIE Didier (CRMA)
- MARCAGGI Christophe (UNAPL)
- PELLISSIER Elisabeth (CRMA)
- REYNIER Frédéric (Bâtiment)

Collège 2*

- BOLF Edith (CFDT)
- GILQUIN Jean-Pierre (CGT FO)
- GUILLOT Daniel (CFDT)
- HOURS Eric (CGT)
- LAURENT Bernard (CFTC)
- MARGERIT Laurence (CGT)
- MYC Michel (UNSA)
- ROUSSY Delphine (CFDT)

Collège 3*

- BARATAY Denis (PQ environnement)
- BENOIT Jean-Marie (FSA)
- CONDAMIN Yvon (MRIE)
- GALLO Anaïck (APEL)
- PLASSE Marie-Christine (CROS)
- SAGOT Fabrice (FCPE)
- VERDIER Jean-Louis (PQ environnement)
- VIGNAT Josette (Tourisme)

* **Collège 1** : Représentants des entreprises et des activités professionnelles non salariées / **Collège 2** : Représentants des organisations syndicales de salariés les plus représentatives / **Collège 3** : Représentants des organismes et associations qui participent à la vie collective de la région et représentants des associations et fondations agissant dans le domaine de la protection de l'environnement et personnalités qualifiées, choisies en raison de leur compétence en matière d'environnement et de développement durable / **Collège 4** : Personnalités qualifiées

Remerciements

Le CESER Auvergne-Rhône-Alpes remercie les personnes auditionnées dans le cadre de l'élaboration de cette contribution.

Les conseillers approfondissent leurs connaissances en prenant appui notamment sur les auditions, les enquêtes, les débats menés dans le cadre de la commission ou du groupe de travail. De nombreuses personnalités sont entendues chaque année par l'assemblée, ces spécialistes délivrent ainsi leur savoir et leur expérience, ces échanges sont une grande richesse pour le CESER.

Remerciements

AMPRINO Cyril, Vice-président du CREFOP (organisations d'employeurs)

AUGUSTIN-OLLAGNON Bernard, Vice-président du CREFOP (organisations syndicales)

BAUD-ROCHE Astrid, Conseillère déléguée du Conseil régional Auvergne-Rhône-Alpes

BAURY Jeanne, Déléguée régionale du mouvement associatif Auvergne-Rhône-Alpes

BENEVISE Jean-François, Directeur de la DIRECCTE Auvergne-Rhône-Alpes

BERGER Anne, Directrice de la Formation et de l'Orientation au Conseil régional Auvergne-Rhône-Alpes

BEZINA Pierre, Directeur de l'aménagement et de la montagne, Conseil régional Auvergne-Rhône-Alpes

BROSSE Michel, Ancien Délégué Académique à la Formation Continue, Académie de Grenoble

BROUSSAS Paulette, Conseillère CESER Auvergne-Rhône-Alpes, Présidente honoraire du CIDFF

CHAHID Mohamed, Consultant, Maître de conférences en géographie à l'Université de Clermont-Auvergne

DORE Gwenaël, Consultant spécialisé en aménagement du territoire

FIGUET Bernard, Directeur Général délégué à l'action territoriale et à la territorialisation des politiques publiques, Conseil régional Auvergne-Rhône-Alpes

FORTIN Olivier, Directeur de la communauté de commune du Pays Diois

JARLIER Pierre, Maire de Saint-Flour, Président de Saint-Flour Communauté

LASSERRE Frédéric, Directeur de l'Évaluation et de la Performance, Conseil régional Auvergne-Rhône-Alpes

LABAUNE Serge, Association Le Mouvement Associatif

LE RICHE Nicolas, Secrétaire Général de BTP CFA Auvergne-Rhône-Alpes

RIEUTORT Laurent, Professeur de géographie à l'Université de Clermont-Ferrand, Directeur de l'Institut d'Auvergne du Développement des Territoires

RIVOL Sylvie, Secrétaire Générale, Fédération des Œuvres Laïques 69

ROZIER Christèle, Présidente de BTP CFA Auvergne-Rhône-Alpes

SAVIGNAT Pierre, Consultant formateur dans l'évaluation de l'action publique

TATON Annick, Directrice adjointe de la DIRECCTE Auvergne-Rhône-Alpes

► INTERVENTION DE Didier LATAPIE, Au nom du collège 1

Monsieur le Président, Chers Collègues

A l'approche de la fin de cette mandature du Conseil régional, le Bureau du CESER a confié au Groupe de Travail A la tâche de réfléchir à un bilan des politiques conduites pendant ces 5 années, en se posant la question de la nature de sa contribution.

Les questions étudiées sont :

- Quels sont les impacts des contrats Ambition Région ?
- Les politiques de formation professionnelle, Comment analyser les conséquences de ces politiques conduites en région ?

On ne le rappellera jamais assez, l'évaluation est un outil majeur de la démocratie.

Sa première caractéristique doit être l'impartialité sur les diagnostics et les questionnements de l'action publique. CESER de France a souligné combien l'évaluation devrait ainsi prendre une place croissante au moment où se perd de plus en plus la confiance du citoyen envers la chose publique, qu'il s'agisse des élus ou de la société civile organisée. Les taux d'abstention record lors des dernières élections municipales l'ont confirmé.

Pour une évaluation des politiques régionales de formation.

Les politiques régionales de formation, d'orientation et d'apprentissage ont connu des évolutions profondes depuis 2016 : elles sont à la fois la conséquence des réformes nationales mais aussi de nouvelles priorités politiques du Conseil régional.

Le point central de la politique publique régionale conduite en Auvergne-Rhône-Alpes depuis 2016 est la limitation des dépenses de fonctionnement en vue de favoriser la dépense d'investissement. Entre 2015 et 2018, les crédits de fonctionnement en faveur de la formation professionnelle ont fait l'objet d'une réduction drastique de plus de 150 M€, passant de 272 M€ à 120 M€.

Le collège 1 déplore qu'il n'ait pas été possible d'accéder à des données régionales permettant un bilan quantitatif global d'accès aux formations, et de résultats de ces formations, couvrant la période 2016-2020. Il regrette de n'avoir pu disposer de données chiffrées sur le système régional emploi-formation. Compte tenu de l'ampleur des réformes engagées dans ce domaine et de l'importance de la formation comme de l'apprentissage pour les entreprises et leur développement.

Contrats Ambition Région : éléments pour une évaluation de politique régionale à engager

Avant 2016, L'évaluation de la première génération de contrats a montré l'intérêt d'une mutualisation de l'ingénierie. La 2ème génération, qui a engagé 1000 projets, montre la nécessité de dépasser tout saupoudrage et de dégager une vision stratégique. Mais le tableau ne serait pas complet si nous n'indiquions pas que dans les anciens contrats on déplorait parfois d'importantes déperditions dans le fonctionnement avec comme conséquence parfois l'examen d'un même dossier jusqu'à 4 fois.

Depuis 2016, la nouvelle assemblée régionale a décidé de réformer en profondeur ces politiques pour engager sur une maille territoriale plus petite, celle des EPCI, des contrats dits « Ambition Région », complétés par des aides aux communes ; l'intervention régionale étant concentrée sur la seule section des dépenses d'investissement. Cette nouvelle politique, comme l'ensemble des politiques de la nouvelle mandature, n'a fait l'objet d'aucune évaluation. Ce qui nous amène à nous poser la question :

Les contrats ont-ils pesé significativement sur l'investissement local ? dans quelle mesure ont-ils permis un effet d'entraînement sur le développement des territoires par synergie des acteurs ? Le Conseil régional est favorable à l'évaluation de sa politique, il faut passer de l'incantation à la mise en œuvre.

Comme il l'a été dit plus haut, la confiance du citoyen se perd et la défiance envers la chose publique grandit. Pour combattre cet état de fait, le collège 1 soutient les recommandations suivantes : Comment les acteurs socioéconomiques locaux sont-ils associés au projet de développement, au choix des priorités, au suivi et à l'évaluation des contrats, pour respecter le principe de subsidiarité ? Quelle association des conseils de développement, jadis cosignataires des contrats en Auvergne ? Quel croisement de regards extérieurs pour bâtir des stratégies ? c'est cela l'enjeu de demain si nous voulons conserver un développement de tous et pour l'ensemble de notre Région.

Conclusion : le collège 1 souhaite et reprend à son compte en réitérant le vœu adopté en séance plénière du 11 juillet 2017 : instaurer l'évaluation des politiques régionales comme un réflexe.

Le collège 1 salue le travail effectué par le groupe de travail A pour répondre à cette auto-saisine, sous la présidence de Bruno Lamotte qui a su animer avec bonne humeur et professionnalisme les séances de travail en s'appuyant sur de nombreuses auditions de très grande qualité. Ces auditions n'auraient pu voir le jour sans l'engagement efficace et, comme toujours, discrète de notre chargé de mission, Michel RAFFIN, épaulé par Tristan DESFRENNES.

Sous réserve d'expressions individuelles, le collège 1 votera cet avis.

► INTERVENTION DE Michel MYC, Au nom de la CFDT, CFTC et l'UNSA

Nous regrettons l'évolution des pratiques d'évaluation des politiques publiques qui est intervenue depuis 2016. Comme le montre bien la contribution, les pratiques d'évaluation ont été très intenses en particulier en région Rhône Alpes jusqu'en 2015 et le CESER y a contribué de façon très active. En dépit de la mise en place d'une Direction de l'Evaluation en 2019, le CESER n'a pas été mobilisé pour contribuer à des évaluations de politique publique régionale. On ne peut que déplorer que la Région passe du statut d'exemple national à suivre au statut de Région en retard sur la mise en place de la loi Notre en quelques années.

Nous notons par exemple qu'il n'a pas été possible de traiter d'un bilan des politiques à l'égard des associations. Nous comprenons bien que la Région n'est pas principalement en charge du soutien au tissu associatif et que le sujet oblige à une lecture compliquée de plusieurs politiques sectorielles dans les domaines de la culture, du sport ou de la santé. Cependant l'importance de la vie du monde associatif en région reste une question centrale, comme le montre la crise du Covid ce que le Président Wauquiez a lui-même reconnu et le monde associatif dépend de fait des politiques publiques qui le soutiennent. Nous nous joignons au souhait de traiter plus tard ce sujet et nous insistons sur son importance qui est à la mesure de la présence du tissu associatif sur les territoires

Les questions posées au sujet de la formation professionnelle sont au cœur des préoccupations des salariés et de leurs représentants. Le bilan qui est fait du recul du soutien à la formation professionnelle en région, alors que la formation nous paraît être le meilleur des investissements possibles pour préparer l'avenir, nous inquiète tout particulièrement. Nous relevons que beaucoup d'informations essentielles pour une analyse argumentée des impacts des évolutions de politiques publiques manquent encore, et nous formulons le vœu que ces éléments d'analyse apparaissent rapidement.

Le soutien aux collectivités territoriales mis en place par la Région au titre des Contrats Ambition Région, étudié par la contribution, est de nature à satisfaire les collectivités territoriales actuelles. Cependant nous nous inquiétons de voir que ce soutien ne dépend pas d'une analyse partagée des impacts en termes de développement territorial des projets soutenus. Ce manque d'accompagnement par l'ingénierie et l'absence de rétroaction en termes de bilan, d'enquêtes de satisfaction ou de retour sur investissement nous paraissent être des points à travailler dans l'évolution de cette formule qu'on peut espérer à l'issue des élections de 2021.

En conclusion, Nous soutenons l'effort fait par le Groupe de Travail pour poser des questions qui émanent des observations de la société civile organisée sur ces sujets. Il nous semble que ce faisant, le CESER joue utilement son rôle de contributeur à l'évaluation des politiques publiques en considérant qu'elle peut être un outil essentiel, utile à la reconquête de la visibilité de l'action publique, à la valorisation de l'engagement des élus et des acteurs dans les territoires.

Les syndicats CFTD, CFTC et UNSA voteront favorablement cette contribution.

► INTERVENTION D'Eric HOURS, Au nom de la CGT

Le Bureau du CESER a confié au groupe de travail A une mission d'évaluation des impacts de trois politiques régionales structurantes : la formation professionnelle, les contrats ambitions Région et l'aide aux secteur associatif.

Dans le contexte inédit de crise systémique, quand des moyens considérables sont engagés pour tenter d'y faire face sans réel débat sur le diagnostic et donc sur les solutions à mettre en œuvre, la défiance de la société civile, des salariés et des citoyens envers l'action publique risque de s'aggraver encore davantage.

C'est pourquoi, nous partageons plus que jamais, l'exigence de mettre en œuvre la mission, reconnue par la loi organique du 28 juin 2010, au CESE et aux CESER de « contribuer à l'évaluation des politiques publiques ». Comme indiqué dans l'avis du CESE "Promouvoir une culture de l'évaluation des politiques publiques " (C.E.S.E. : « **Promouvoir une culture de l'évaluation des politiques publiques** », N. Mansouri-Guilani, Sept.2015), évaluer consiste à porter une appréciation sur une action publique, apporter une aide à la décision politique et une explication aux citoyens.

Comme d'autres, la CGT avait vivement dénoncé l'arrêt des pratiques d'évaluation des politiques régionales en œuvre en Région Rhône-Alpes jusqu'à la fin du mandat de l'exécutif précédent. Nous regrettons fortement la difficulté à obtenir certains documents de la part de la Région, nécessaires pour le travail du groupe, ce qui a rendu impossible un vrai travail d'analyse et d'évaluation et nous a contraints à rester uniquement sur un bilan de l'existant et les questions évaluatives.

Le point central de la politique publique conduite en Auvergne-Rhône-Alpes depuis 2016 est la limitation des dépenses de fonctionnement en vue de favoriser la dépense d'investissement. Un choix qui pèse sur la mise en œuvre des politiques régionales, ainsi que nous avons pu l'observer au travers des travaux menés par le groupe de travail. La question de la corrélation entre choc de simplifications des procédures, affaiblissement de l'ingénierie territoriale et efficacité des politiques régionales est posée.

- Concernant la formation professionnelle, entre 2015 et 2018, les crédits de fonctionnement ont fait l'objet d'une réduction drastique, passant de 272 M€ à 120 M€. Faut-il rapprocher ce point de l'absence de données chiffrées sur les dispositifs régional emploi / formation, malgré nos demandes réitérées, qui auraient constitué les premières bases pour une évaluation ? Nous partageons les axes d'évaluation proposés dans l'avis. En effet, une évaluation de ce champ est d'autant plus indispensable que ce secteur a connu de fortes évolutions, combinant réformes nationales et nouvelles orientations du Conseil Régional.

Pour notre part, nous n'avons eu de cesse depuis 5 ans de dénoncer la politique de l'exécutif régional de diminuer drastiquement ce budget, comme nous avons aussi dénoncé le contenu de la loi de 2018 qui fragilise encore le monde du travail en érigeant une individualisation totale des travailleurs, désormais seuls responsables de leur employabilité. Il fait la part belle

aux trop nombreux organismes de formation, qui ont les mains libres pour « marchandiser » la formation...

Le cumul du désengagement de la Région et du bouleversement législatif recentralisant la formation, plongent les différents acteurs dans d'intenses difficultés. Nous rappelons notre attachement dans le cadre de l'élaboration des politiques emploi - formation à la prise en compte équilibrée des besoins des personnes, des territoires et des secteurs d'activité, et à la nécessaire anticipation des mutations de l'emploi au regard des défis relatifs aux transitions énergétiques, quand l'exécutif régional se recentre sur les formations d'adaptation à l'emploi et aux besoins immédiats des entreprises.

- Concernant les Contrats Ambition Région, nous ne pouvons donc que nous féliciter du choix du CESER d'explorer cette thématique. Ici comme dans de nombreuses politiques régionales, le choix de privilégier l'investissement au détriment du fonctionnement a entraîné la disparition de la dynamique de projets territoriaux innovants et impliquant la population, au profit du retour à une logique de guichet au service des élus locaux. Le développement du territoire nécessite plus que jamais concertation, implication des habitantes et habitants et prise en compte des aspects sociaux et environnement.
- Nous regrettons que le groupe de travail n'ait pu mener à bien la thématique du soutien de la Région aux associations, et soutenons la nécessité d'une contribution ultérieure, d'autant plus que l'ensemble de ce secteur est mobilisé aux côtés des institutions dans le contexte actuel. Et son rôle est majeur, que ce soit dans les secteurs de la culture et du sport, ou encore de l'insertion sociale et de l'aide à domicile. Les "premières de corvée" de ce dernier secteur combinant précarité du statut et absence de reconnaissance.

C'est à juste titre que cette contribution du CESER estime primordiales les questions relatives à l'évaluation, pour apprécier l'efficacité des politiques mises en place par la puissance publique et pour fonder ses décisions. Elle doit pouvoir conduire à décider de correctifs, voire de réorientations, autant que nécessaire, et concerner aussi les expérimentations trop souvent généralisées sans évaluation.

Au regard de la situation sociale, environnementale et économique, et alors que se mettent en place, dans l'opacité, des plans de relance et le futur CPER, il est urgent que le CESER se place en situation d'anticipation, travaille de façon plus transversale pour être force de proposition, intègre dans ses avis et contributions des propositions quant à sa contribution à l'évaluation.

C'est le cas, des aides aux entreprises mises en œuvre pour soutenir l'activité des entreprises. Nous en appelons à leur conditionnalité à la préservation de l'emploi, des salaires, de l'investissement dans la recherche et le développement, la transition écologique et au gel des dividendes. La grande majorité des organisations syndicales ont exprimé cette exigence auprès du Préfet de région et la proposition d'un outil de pilotage et de contrôle régional qui donne de la visibilité aux actions des entreprises et aux résultats obtenus.

En conclusion, Il nous semble utile de rappeler aussi qu'alors que l'opacité règne dans l'élaboration du prochain CPER et du plan de relance régional, le CESER doit plus que jamais être force de propositions dans ses avis et contributions en sollicitant le travail de l'ensemble des commissions, toutes concernées par cet enjeu majeur pour l'emploi, l'industrie et les services publics, l'avenir de notre territoire.

Plus que jamais d'autres choix sont possibles en matière d'action publique, ainsi le Conseil régional de Bourgogne-Franche-Comté a adopté le 9 octobre 2020, un plan d'accélération de l'investissement régional. Ce plan inclut une charte d'engagement quadripartite Conseil régional - Etat - organisations syndicales - organisations patronales dont la signature est prévue le 19 novembre. Elle est associée à une déclaration d'engagements sociétaux pris et signés par toute entreprise qui demande une aide.

Nous voterons l'avis.

▀ INTERVENTION DE Josette VIGNAT, Au nom du collège 3-4

Monsieur le Président, Mesdames les conseillères, Messieurs les conseillers,

Selon la Société française de l'évaluation, l'évaluation des politiques publiques vise à produire des connaissances sur les actions publiques, notamment quant à leurs effets, dans le double but de permettre aux citoyens d'en apprécier la valeur et d'aider les décideurs à en améliorer la pertinence, l'efficacité, l'efficience et les impacts. C'est un véritable outil de démocratie qu'il est nécessaire de voir appliquer.

Le groupe de travail a choisi d'émettre une contribution sur deux politiques structurantes : la formation professionnelle et les contrats Ambition Région, le troisième sujet, sur le financement des associations étant reporté par manque d'information et de recul.

Le CESER a pour mission de contribuer à l'évaluation des politiques en apportant la parole de la société civile organisée. A ce point de mi-mandat, il est déjà possible d'évaluer l'incidence de la limitation des dépenses de fonctionnement en vue de favoriser l'investissement, notamment en ce qui concerne la formation professionnelle qui subit une réduction importante, passant de 272 millions d'euros à 120 millions d'euros. Ce changement de politique a eu des incidences d'une part sur les bénéficiaires et d'autre part sur les organismes de formation, incidence accrue par les différentes réformes de la formation professionnelle faites au niveau national en 2014 et 2018. Le pilotage du champ EFOP (emploi, formation, orientation professionnelle) a totalement évolué ces dernières années de par cette réforme, la création des OPCO, la création de France Compétence qui a eu une incidence sur l'organisation au niveau territorial de par la modification des compétences entre l'Etat et la Région. On peut également regretter la disparition de certains dispositifs territoriaux, paritaires, qui permettaient de définir une politique au plus près des besoins des publics les plus éloignés de l'emploi.

Plusieurs questions se posent et des évaluations s'avèrent nécessaires, notamment sur l'incidence sur les bénéficiaires et sur les organismes de formation. La réforme de l'apprentissage et la création de nombreux OF, sans régulation et contrôle, ont encore accru ces questionnements. Comme il a été spécifié dans la contribution, nous manquons cruellement de données pour évaluer l'incidence de ces changements sur le nouveau pilotage régional.

La politique de contractualisation entre la Région et les territoires a été profondément modifiée par la mise en place des contrats ambitions région. Son objectif : faciliter les demandes de subventions en simplifiant les démarches pour les EPCI et les communes, auprès de la Région lors de la présentation de leur projet. Belle initiative qui a conduit à une signature de 159 contrats en Auvergne-Rhône-Alpes, engageant une enveloppe de 222 M€ pour 6 ans. Cette nouvelle approche a vu se développer un foisonnement de projets de natures diverses et variées dont les subventions versées vont de 50 k€ à 350 k€. Les différentes auditions ont mis en exergue le retour à la « politique de guichet » au détriment d'une politique stratégique et structurante des territoires.

Qu'en est-il de l'évaluation de ces contrats ambitions Région ? Là encore, nous manquons d'éléments chiffrés ! La simplification a entraîné une certaine dispersion des fonds publics, certes louable, car ces investissements concernant les territoires, mais avec une absence de stratégie globale.

Comme spécifié dans la contribution, il faut se poser les bonnes questions :

Les résultats attendus sont-ils à la hauteur des moyens alloués, suite à la simplification des procédures et les inconvénients liés à l'affaiblissement de l'ingénierie ?

Quelle est la pertinence de la politique mise en œuvre et est-elle adaptée aux objectifs fixés ? Il a été pointé le manque de concertation avec certains locaux (CDD)

N'y a-t-il pas le risque d'un manque de cohérence avec les objectifs d'autres politiques ?

Les contrats ont-ils pesé d'une manière significative sur l'investissement local et le

développement des territoires ?

En conclusion, il est urgent d'instaurer une évaluation des politiques régionales (demandé par le CESER depuis de nombreuses années, et rappelé lors de l'AP de juillet 2017 !). Cette évaluation ne doit pas être confondue avec le pilotage, le suivi ou le contrôle. Elle doit être prévue dès l'engagement des politiques régionales et la Région doit se donner les moyens pour que ces évaluations ne restent pas une intention, mais une véritable volonté d'action !

La mise en place de cette politique d'évaluation ne sera possible que s'il y a une véritable volonté publique régionale.

Sauf expression individuelle, le collège 3 et 4 votera cet avis.

Résultats des votes

Assemblée plénière du 17 novembre 2020



161 ONT VOTE **POUR**

0 ONT VOTE **CONTRE**

2 SE SONT **ABSTENUS**

1 N'A PAS PRIS PART AU VOTE

Collège	Organisation	Nom	Pour	Contre	Abst	NPPV
1	Chambre de commerce et d'industrie de région Auvergne-Rhône-Alpes	BORTOLIN Alain	X			
		BERTHE Christian				
		DUBOISSET Gilles	X			
		DUPLAIN Jocelyne	X			
		PARAIRE Daniel	X			
		RENIE Stanislas	X			
		SIQUIER Marie-Amandine				
		VEYRE de SORAS Christine	X			
		VILLARD Hélène				
	Mouvement des entreprises de France (MEDEF) Auvergne-Rhône-Alpes	CELMA Patrick	X			
		CHARVERON Philippe	X			
		LE JAOUEN Eric	X			
		PANSERI Anne-Sophie	X			
		VENOSINO Dorothée	X			
	Confédération des petites et moyennes entreprises (CPME) Auvergne-Rhône-Alpes	BESSON -THURA Séverine	X			
		CADARIO Jacques	X			
		STOJANOVIC Sandrine	X			
		TARLIER Bruno	X			
	U2P Auvergne-Rhône-Alpes	BRUNET Christian	X			
		CABUT Bruno	X			
		DESPRET Françoise				
		JOUVANCEAU Pascale	X			
	Chambre régionale de métiers et de l'artisanat Auvergne-Rhône-Alpes	GIROD Pierre	X			
		LATAPIE Didier	X			
		MOLLARD André				
		PELLISSIER Elisabeth	X			
		PEYREFITTE Carole	X			
Accord UNAPL Auvergne-Rhône-Alpes et CNPL Auvergne-Rhône-Alpes	BEZ Nicole	X				
	BLANC Dominique	X				
	MARCAGGI Christophe	X				
	ROBERT Anne-Marie	X				
Centre des jeunes dirigeants Auvergne et Rhône-Alpes	ROBILLARD Pierre	X				
Pôle de compétitivité Lyon Biopôle Minalogic Partenaires Céréales Vallée ViaMéca - Plastipolis et Tenerrdis	CHABBAL Jean	X				
	CLEMENT Florence					

Collège	Organisation	Nom	Pour	Contre	Abst	NPPV
		MARTEL Alain	X			
	France Chimie Aura	FURMINIEUX René-Pierre	X			
	Comité des banques Auvergne-Rhône-Alpes de la Fédération bancaire française	GRENIER Pierre-Henri	X			
	UIMM Auvergne-Rhône-Alpes	BORDES Claude	X			
		PFISTER Françoise			X	
	Fédération française du bâtiment de la région Auvergne-Rhône-Alpes	REYNIER Frédéric	X			
	Fédération régionale des travaux publics Auvergne-Rhône-Alpes	CORNUT Jean-Marc	X			
	Accord Fédération nationale des transports routiers Auvergne-Rhône-Alpes et Fédération des entreprises de transports et logistique de France	LASSALLE Valérie	X			
	Union inter-entreprises de Lyon et sa région	POTELLE Jean-Charles				
	Association régionale Auvergne-Rhône-Alpes des industries agro-alimentaires	TRICHARD Alain	X			
	Accord entre délégation territoriale de l'union des entreprises et des salariés pour le logement et les chambres régionales de la Fédération de promoteurs constructeur de France Auvergne-Rhône-Alpes	VERRAX Eric	X			
	SYNTEC Rhône-Alpes	DESSERTINE Philippe	X			
	Accord entre les directions régionales de la SNCF, d'EDF et de la Poste	THAUVETTE Alain	X			
	Union nationale industries carrière Auvergne-Rhône-Alpes	BOISSELMON Alain	X			
	Chambre régionale d'agriculture Auvergne-Rhône-Alpes	FIALIP Yannick	X			
		FLAUGERE Jean-Luc	X			
		THOMASSON Pascale				
	Fédération régionale des syndicats d'exploitants agricoles Auvergne-Rhône-Alpes	COMBE Véronique	X			
		ROYANNEZ Jean-Pierre	X			
	Les Jeunes agriculteurs Auvergne-Rhône-Alpes	Non désigné(e)				
		LEROY Jérémy	X			
	Confédération paysanne Auvergne-Rhône-Alpes	GUINAND Jean	X			
		ROUX Annie				
	Coordination rurale Auvergne-Rhône-Alpes	LAMIRAND Georges	X			
	COOP de France Auvergne-Rhône-Alpes	CHAVOT Christophe				
	Confédération régionale de la mutualité, de la coopération et du crédit agricole Auvergne-Rhône-Alpes	JOUBE Henri	X			
	Union des employeurs de l'économie sociale et solidaire	BERNELIN Thierry	X			

Collège	Organisation	Nom	Pour	Contre	Abst	NPPV
2	Comité régional de la Confédération générale du travail Auvergne-Rhône-Alpes	BENSELLA Lynda	X			
		BOUVERET Lise	X			
		BOUVIER Bruno	X			
		CANET Fabrice				
		DA COSTA Rosa	X			
		FATIGA Antoine	X			
		FAURE Philippe	X			
		GELDHOF Nathalie	X			
		GRANGER Karine	X			
		GUICHARD Karine	X			
		HOURS Eric	X			
		MARGERIT Laurence	X			
		MURCIA Jean-Raymond	X			
		NATON Agnès	X			
		PUTOUX Laurent	X			
		RODRIGUEZ Vincent	X			
		SALA Chantal	X			
	TOURNEUX Stéphane					
	Union régionale de la Confédération française démocratique du travail Auvergne-Rhône-Alpes	BARRAT Jean	X			
		BOLF Edith	X			
		DUPUIS Steve				
		FASOLA Blanche				
		GUILHOT Jean-Marc	X			
		GUILLOT Daniel	X			
		JUYAUX-BLIN Christian	X			
		LAGNIER Christine	X			
		LAMOTTE Bruno	X			
LOZAT Jean-Luc		X				
MORAIN Marie-Christine	X					
MORISSE François	X					
NINNI Agnès	X					
RAUFAST-BENBAKKAR Michelle	X					
ROUSSY Delphine	X					
SIVARDIERE Patrick	X					

Collège	Organisation	Nom	Pour	Contre	Abst	NPPV
		VRAY Annick	X			
	Union régionale de la Confédération générale du travail Force ouvrière Auvergne-Rhône-Alpes	BLACHON Eric	X			
		BOCHARD Frédéric				X
		DELAUME Colette	X			
		GILQUIN Jean-Pierre	X			
		LEYRE Michelle	X			
		PICHOT Arnaud	X			
		ROUVEURE Gisèle	X			
		SAMOUTH Pascal	X			
		SEGAULT Hélène				
		TEMUR Hélène	X			
		VINCIGUERRA Pio	X			
	Accord entre l'union régionale de la Confédération des travailleurs chrétien Auvergne et l'Union régionale de la Confédération française des travailleurs Rhône-Alpes	GRANDJEAN François	X			
		LAURENT Bernard				
		RUCKA Agathe	X			
	Union régionale de la Confédération française de l'encadrement Confédération générale des cadre Auvergne-Rhône-Alpes	ACOLATSE Erick	X			
		CARCELES Robert	X			
		CARUANA Laurent	X			
		GALLIEN Sylvie	X			
		GILBERT Madeleine	X			
	Union régionale de l'Union nationale des syndicats autonomes Auvergne-Rhône-Alpes	BISSON Bruno	X			
		HAMELIN Catherine				
		MUSSET Sophie	X			
		MYC Michel	X			
	Fédération syndicale unitaire Auvergne-Rhône-Alpes	DI MARCO Anna	X			
	Union syndicale solidaires Auvergne-Rhône-Alpes	MILBERGUE Denise	X			
		VELARD Patrick	X			
3	Union régionale des associations familiales Auvergne-Rhône-Alpes	VIGNAUD Béatrice	X			
	Caisses d'allocations familiales de la région Auvergne-Rhône-Alpes	Non désigné				
	Accord entre CARSAT Auvergne, CARSAT Rhône-Alpes et l'association régionale des caisses de MSA Auvergne-Rhône-Alpes	DOGNIN DIT CRUISSAT Sarah	X			
	GROUPAMA Auvergne-Rhône-Alpes	LAOT Patrick	X			
	Union régional de la Mutualité française Auvergne-Rhône-Alpes	AUBRY Marc	X			
	Fédération hospitalière de France régional Auvergne-Rhône-Alpes	DENIEL Patrick	X			
	Accord entre la délégation Auvergne-Rhône-Alpes de l'Union française des retraités, UNIORPA, Union régionale des Fédération départementales Génération Mouvement les aînées ruraux et Fédération national des associations de retraités Auvergne-Rhône-Alpes	AUSSEDAT Philippe	X			
	Accord entre le CREAM Auvergne et le CREAM Rhône-Alpes	CLAVERANNE Jean-Pierre				
	URIOPSS Auvergne-Rhône-Alpes	CHAPPELLET Jean	X			
	Union régionale SCOP et SCIC Auvergne et Rhône-Alpes	BABOLAT Guy				

Collège	Organisation	Nom	Pour	Contre	Abst	NPPV
	Association pour le digital en région Auvergne-Rhône-Alpes	PROST Michel-Louis	X			
	Conférence des établissements publics de recherche en Auvergne-Rhône-Alpes	PELLA Dominique	X			
	Accord entre les présidents de l'Université de Lyon, de l'Université Grenoble-Alpes et l'Université Clermont Auvergne et associés	BERNARD Mathias	X			
		BOUABDALLAH Khaled				
		DUMASY Lise				
		MEZUREUX Nathalie	X			
	Section régionale FCPE, PEEP, UNAAPE, URAPEL Auvergne et Rhône-Alpes	BENOIT Jean-Marie	X			
		GALLO Anaïck	X			
		SAGOT Fabrice	X			
		ZAYET Zihar	X			
	Association Lyon place financière et tertiaire	LAC Jean-Pierre	X			
	CRAJEP Auvergne-Rhône-Alpes	COURIO Valérie	X			
		MONNET Alexis	X			
	Union régionale des centres d'information sur les droits des femmes et des familles Auvergne-Rhône-Alpes	BROUSSAS Paulette	X			
	Accord entre UNEF, AFEV, FAGE et UNI	BARRETT Charlotte	X			
		MEKEDDEM Nassim	X			
	Union régionale des fédérations laïques Auvergne-Rhône-Alpes	QUADRINI Antoine	X			
	Accord entre le comité régional olympique et sportif Auvergne et le comité régional olympique et sportif Rhône-Alpes	PLASSE Marie-Christine	X			
	Comité régional du tourisme Auvergne-Rhône-Alpes	PESCHIER Rémi	X			
		VIGNAT Josette	X			
	Accord union fédération des consommateurs Auvergne et Rhône-Alpes	POSSE Robert	X			
	Chambre régionale de l'économie sociale et solidaire	MOYROUD Anne	X			
		ROSENBERG Armand				
	Accord entre l'Association Rhône-Alpes des conservateurs (ARAC) et la Fondation du patrimoine	NUIRY Jean-Bernard	X			
	Syndicat des entreprises artistiques et culturelles	MANOLOGLOU Antoine	X			
	Accord association sauve qui peut le court métrage, association Ardèche Images, EPCC, CITIA, association IMAGINOVE, association GRAC, association ACRIRA, association les Ecrans, association Plein champ et la Cinéfabrique	MARTIN Gérard	X			
	Accord entre les associations de bibliothécaires de France Auvergne et Rhône-Alpes, associations des libraires d'Auvergne et de Rhône-Alpes	MASSAULT Christian	X			
	Accord ARRAHLM, CNL, SOLIHA, EPL et UNPI	ARGENSON Jean-Jacques	X			
		GRATALOUP Sylvain	X			
		JUILLAND Christine				
		LE FAOU Michel	X			
		PATAT Salomé				
	Fédération des acteurs de la solidarité Auvergne-Rhône-Alpes	BEDIAT Patrick	X			

Collège	Organisation	Nom	Pour	Contre	Abst	NPPV
	Accord ATD Quart-Monde, union régionale des entreprises d'insertion Auvergne-Rhône-Alpes, secours populaire française Rhône-Alpes et Auvergne, délégation régionale du Secours catholique Auvergne et Rhône-Alpes	GOUEDARD-COMTE Marie-Elisabeth	X			
	Mission régionale d'information sur l'exclusion	CONDAMIN Yvon	X			
	Association filière bois Fibois Auvergne-Rhône-Alpes	BAREAU Anne-Marie	X			
	Accord entre URAPEI Rhône-Alpes et Auvergne, direction régionale de l'APF Auvergne-Rhône-Alpes, Fondation Perce Neige, APAJH Auvergne-Rhône-Alpes	PICCOLO Maël	X			
	Association nationale des apprentis	CADIOU Aurélien	X			
	Accord entre la Fondation OVE et Handi-Sup Auvergne	DEMAGNY Jean-Pierre	X			
	Jeune chambre économique Auvergne-Rhône-Alpes	BONNEFOY Thomas	X			
		CHAMBA Cécile	X			
	Union des fédérations Auvergne-Rhône-Alpes de protection de la nature	EROME Georges	X			
		RESCHE-RIGON Frédérique	X			
	Fédération régionale Auvergne pour la protection de la nature et de l'environnement	SAUMUREAU Marc	X			
	Ligue de coordination Auvergne-Rhône-Alpes de protection des oiseaux	RIVIERE Elisabeth	X			
	Conservatoire d'espace naturels d'Auvergne	AUBERGER Eliane	X			
	Fédération régionale des chasseurs d'Auvergne-Rhône-Alpes	CERNYS Rémy	X			
	Personnalités qualifiées en lien avec l'environnement et le développement durable	DESSEIN Aurélie	X			
D'HERBOMEZ-PROVOST Sophie		X				
GUIEAU Willy		X				
VERDIER Jean-Louis		X				
4	Personnalités qualifiées	BARATAY Denis	X			
		BRUNO Marie	X			
		DOYELLE Manon	X			
		FAUREAU Bernard			X	
		GELAS Nadine	X			
		HABOUZIT Michel	X			
		MARGUIN Christophe	X			

Contacts

Délégué général

Grégory MOREL

gregory.morel@auvergnerhonealpes.fr – Tél. : 04 26 73 41 95

Déléguée générale adjointe

Véronique MACABEO

veronique.macabeo@auvergnerhonealpes.fr – Tél. : 04 26 73 47 44

Chargés d'études

Tristan DESFRENNES

tristan.desfrennes@auvergnerhonealpes.fr – Tél. : 04 26 73 46 04

Michel RAFFIN

michel.raffin@auvergnerhonealpes.fr – Tél. : 04 26 73 41 45

Contact presse

Nancy PIEGAY

nancy.piegay@auvergnerhonealpes.fr – Tél. : 04 26 73 40 44

Vous souhaitez suivre l'actualité du CESER Auvergne-Rhône-Alpes,
inscrivez-vous à notre newsletter sur

lettre.ceser@auvergnerhonealpes.fr

ou retrouvez les informations sur le site internet
de la Région Auvergne-Rhône-Alpes :

ceser.auvergnerhonealpes.fr

CONTRIBUTION

Le CESER rappelle dans ce rapport son attachement aux principes de l'évaluation, outil majeur de la vie démocratique à ne pas confondre avec le pilotage et regrette l'affaiblissement de cette pratique en Région Auvergne-Rhône-Alpes.

Chargé par le législateur de contribuer à l'évaluation des politiques régionales, il propose pour deux politiques régionales majeures, formation professionnelle et Contrat Ambition Territoires, des questions évaluatives qui reflètent les préoccupations de la société civile organisée.

Le CESER appelle l'Exécutif régional à se saisir de ces questions pour relancer une démarche d'évaluation systématique de ses politiques, en particulier pour les politiques partenariales Etat/Région. Il s'agit d'une exigence démocratique encore renforcée par le contexte de crise sanitaire, qui appelle à la mise en œuvre de politiques publiques ambitieuses.

EVALUATION DES POLITIQUES REGIONALES | POLITIQUE PUBLIQUE | FORMATION PROFESSIONNELLE | CONTRAT AMBITION REGION | REGION AUVERGNE-RHONE-ALPES |

Crédits photos : 123rf

ceser.auvergnerrhonealpes.fr



CESER AUVERGNE - RHONE-ALPES / LYON

8 rue Paul Montrochet – CS 90051 – 69285 Lyon cedex 02
T. 04 26 73 49 73 – F. 04 26 73 51 98

CESER AUVERGNE - RHONE-ALPES / CLERMONT-FERRAND

59 Bd Léon Jouhaux – CS 90706 – 63050 Clermont-Ferrand Cedex 2
T. 04.73.29.45.29 – F. 04.73.29.45.20