

Décentralisation de l'éducation et de la formation professionnelle : compétences sans moyens, moyens sans compétences ?

The decentralisation of education and vocational training: competencies without means or means without competencies?

Dezentralisierung der Bildung und Berufsbildung: Mittellose Kompetenz oder kompetenzloses Mittel?

Louis Mallet



Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/formationemploi/2466>

DOI : [10.4000/formationemploi.2466](https://doi.org/10.4000/formationemploi.2466)

ISSN : 2107-0946

Éditeur

La Documentation française

Édition imprimée

Date de publication : 1 mars 2006

Pagination : 99-113

ISSN : 0759-6340

Référence électronique

Louis Mallet, « Décentralisation de l'éducation et de la formation professionnelle : compétences sans moyens, moyens sans compétences ? », *Formation emploi* [En ligne], 93 | janvier-mars 2006, mis en ligne le 08 décembre 2009, consulté le 30 octobre 2020. URL : <http://journals.openedition.org/formationemploi/2466> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/formationemploi.2466>

Décentralisation de l'éducation et de la formation professionnelle compétences sans moyens, moyens sans compétences ?

Par Louis Mallet*

*La décentralisation conduit l'État à transférer certaines de ses missions.
À quelles logiques obéissent ces transferts ? Comment les institutions qui en héritent
s'approprient-elles ces missions ?*

Depuis le début des années 80, un mouvement réel de décentralisation s'est développé en France. L'activité législative, la mise en place et, aujourd'hui, la dimension des collectivités territoriales, le rôle des élections locales dans la vie politique du pays, les masses financières gérées, et puis simplement l'exercice même des compétences publiques à d'autres niveaux que celui de l'État en sont des preuves incontestables. On peut discuter de l'ampleur des transformations ainsi introduites dans le fonctionnement de la démocratie et de la gouvernance publique. On ne peut nier qu'il s'agit probablement de la réforme majeure des trente dernières années dans l'action publique en France, (Dupoirier 1998 ; *Les cahiers Français*, 2004).

Les travaux menés sur cette question, qui explicitent l'histoire de cette évolution, proviennent le plus souvent de l'État central lui-même, directement ou indirectement. C'est en effet lui qui prépare, qui met en œuvre, qui évalue... Mais l'histoire vue du côté de

la collectivité a peu été écrite. Ainsi, par exemple, dans le domaine d'application choisi ici, l'éducation et la formation professionnelle, les chercheurs se sont appliqués à trouver un sens à l'action régionale, une cohérence régionale de l'action publique. Se faisant, ils sont partis, consciemment ou non, d'une « posture État », un peu technocratique, avec dans l'esprit les modes de pensée et d'action de l'état, et l'idée que

* Louis Mallet est économiste, directeur de recherches CNRS au LIRHE (Laboratoire interdisciplinaire de recherche sur les ressources humaines et l'emploi, université des Sciences sociales de Toulouse). De 1981 à 1984, il a été conseiller technique au Cabinet du ministre de l'Éducation nationale, et de 1998 à 2004, directeur général adjoint des Services de la Région Midi-Pyrénées.

le « transfert de compétences » était une sorte de translation, d'homothétie. À la limite, les régions héritent de rêves nationaux jamais réalisés, mais que la décentralisation met enfin à leur portée. (Bel et *al.*, 2003 ; Méhaut, 2004).

L'objet de cet article est de présenter une vision de la décentralisation à partir de la position, non de l'État, mais d'une collectivité territoriale, la région en l'occurrence, et d'illustrer cet exercice dans le domaine de l'éducation et de la formation professionnelle. On tâchera de partir de ce que les collectivités sont aujourd'hui, c'est-à-dire des institutions originales dans leur conception, leur organisation et leur fonctionnement. On essaiera de ne pas perdre de vue que l'un et l'autre, l'État et la collectivité, participent, chacun à sa manière, de l'action publique, dans le cadre de « politiques », au sens le plus noble du terme.

Dans une première partie, on présentera une analyse rapide ainsi qu'une vision critique des compétences transférées aux régions en matière d'éducation et de formation professionnelle. La deuxième partie en tirera quelques leçons sur les logiques qui ont présidé à la décentralisation et sur la prise en charge par les régions de ces responsabilités nouvelles. La troisième partie proposera quelques pistes opérationnelles pour reconstruire des politiques régionales.

LE « BRIC-À-BRAC » DE LA DÉCENTRALISATION DANS LE DOMAINE DE LA FORMATION

Les conditions dans lesquelles la décentralisation « à la Française » a été réalisée, au fil des années et des textes de loi, mettent les régions dans la position inconfortable de celui qui n'a rien demandé, et qui doit réaliser une synthèse personnelle à partir d'éléments hétéroclites qui lui arrivent régulièrement, selon une logique qui n'appartient qu'au décentralisateur. Cela est vrai dans de nombreux domaines, parmi lesquels l'éducation et la formation professionnelle.

Après la loi du 13 Août 2004, les régions ont à assumer dans ces « compétences » une liste de responsabilités qui confinent à un inventaire à la Prévert.

Comment construire une politique à partir de cet empilement d'objets hétéroclites, et en tenant compte de cet enchevêtrement improbable de co-responsabilités ? En l'État, cet ensemble de « compétences » fait apparaître des contradictions, des incohérences ou des bizarreries,

qui amènent à douter de la possibilité de construire des politiques régionales. Les types de procédures et de moyens confiés aux régions sont hétérogènes, incomplets et le plus souvent partagés. Relevons quelques sujets emblématiques de la décentralisation en cours, dans les différents domaines évoqués : lycées, formation professionnelle, enseignement supérieur, Plan régional de développement des formations (PRDF) :

■ Les lycées

1. Les régions décident de la construction des lycées, de leur « dimension » mais pas de leur contenu, c'est-à-dire pas de leur programme pédagogique : types de formation, filières, séries de bac... En ce sens, elles ne sont que le maître d'œuvre de l'État. Certes, la région peut choisir l'architecture, les caractéristiques techniques et esthétiques des bâtiments... Mais elle ne choisit ni les surfaces, ni les agencements principaux. Les fondamentaux du cahier des charges proviennent du choix des formations et de l'organisation pédagogique sur lesquels elle n'intervient pas. Cela est resté de compétence d'État.

De même, les régions financent les équipements, mais elles n'ont aucun poids sur les programmes, ni sur leur traduction en structures et progressions pédagogiques. Elles ne disposent donc d'aucun moyen pour définir ces équipements. Tout cela (corps d'inspection notamment, chefs de travaux...) est aussi resté à l'État.

Certes, en s'appuyant sur leur compétence PRDF, les régions peuvent partager une responsabilité de décision sur la carte des formations. Mais le partage n'est pas précisément la compétence, et c'est un exercice difficile, surtout avec un partenaire structurellement plus fort.

2. Dans les lycées, les régions, depuis 1986, soit depuis près de 20 ans, construisent, équiper et financent le fonctionnement. Elles sont « propriétaires ». Elles n'ont en revanche aucune prise sur l'occupant, sur le « locataire ». Par exemple, elles ne sont pas consultées sur la nomination des chefs d'établissement. Ces fonctionnaires dépensent l'argent de la région mais n'ont, sauf cas grave, aucun compte réel à lui rendre. La loi récente du 13 Août 2004 stipule, comme une avancée décisive, que dorénavant les présidents de région pourront écrire directement aux proviseurs, sans passer par le « sous couvert » des recteurs. On croit rêver.

Encadré 1

Résumé des missions de la région

L'éducation

- Etablir un schéma prévisionnel des lycées et collèges.
- Co-décider avec les autorités académiques l'évolution annuelle de la carte scolaire (1) des enseignements professionnels.
- Décider de la construction, de la localisation, et peut être de la dimension des nouveaux lycées, de tous types.
- Construire, équiper, entretenir et financer le fonctionnement de tous les lycées publics et partiellement des lycées privés sous contrat.
- Plus récemment, gérer les emplois et les personnels des services techniques des lycées publics, ainsi que des dotations correspondantes pour les lycées sous contrat.

La formation professionnelle

- Construire un Plan régional de formation professionnelle ; il est censé englober aussi le schéma cité ci-dessus, et a vocation à couvrir tous les secteurs de formation, tous les publics, à l'exclusion des actifs occupés, et tous les niveaux de formation.
- Décider, financer et gérer tout ce qui concerne l'apprentissage.
- Concevoir, financer et gérer le Programme régional de formation professionnelle (PRFP) qui recouvre en fait une bonne partie de la formation des jeunes demandeurs d'emploi, et une partie des formations d'initiative individuelle des adultes.
- Co-financer l'AFPA (Association nationale pour la formation professionnelle) en région, et co-décider les actions.
- Financer et gérer, dans des conditions encore obscures (2), les formations du secteur sanitaire et social et certaines formations du secteur culturel.

Les autres compétences

En ce qui concerne l'enseignement supérieur, outre leur compétences « de droit commun » sur l'apprentissage et le PRFP, les régions participent à l'effort d'investissement (constructions et équipements) dans le cadre des contrats de plan. Elles ont aussi à participer, quand ils existent, et dans des conditions imprécises, à la construction des schémas régionaux de l'enseignement supérieur.

Enfin les régions ont « des rôles à jouer » sur des questions transversales, de droit ou en option : validation des acquis de l'expérience, gestion des fonds européens affectés à la formation, dispositifs de formation à distance, dispositifs d'information et/ou d'orientation. Aucune de ces compétences n'est clairement et entièrement confiée aux régions. Ces champs d'action sont partagés entre l'Europe, l'État et/ou d'autres collectivités.

(1) Ensemble des structures de formation professionnelle initiale d'une région : capacités d'accueil et localisation des formations dans les différentes spécialités et les différents niveaux.

(2) La loi de 2004 doit être précisée par des décrets et circulaires.

Comment gérer la compétence « financement du fonctionnement des établissements » sans relation directe entre le financeur et le responsable ? Ici aussi la forme de la décentralisation ne laisse que deux voies aux

régions : soit un partage de pouvoir avec l'État avec ce que cela entraîne de complications, soit une absence de pouvoir réel et un cantonnement dans une activité de gestion, calibrée et sous-traitée par l'État.

Sur les aspects les plus pratiques, qui devraient régler les « conditions du bail », les obligations respectives du locataire et du propriétaire demeurent encore aujourd'hui très imprécises. Rares sont les régions qui ont pu par exemple clairement codifier des manuels de maintenance des établissements, et leur donner un caractère prescriptif.

3. Dans la même ligne, la loi du 13 août franchit une étape supplémentaire dans l'incohérence, en confiant aux régions (et aux départements pour les collèges) la gestion des TOS (techniciens et ouvriers de service) des lycées. Ceux-ci vont en effet demeurer sous la responsabilité des proviseurs et des intendants, qui restent bien sûr personnels de l'État. La loi aurait au moins pu énoncer clairement que, pour ce qui concerne l'exercice des compétences régionales, ces personnels sont placés sous l'autorité du président de région. Mais elle ne dit pas cela. Elle dit seulement que le chef d'établissement (et lui seul) est « chargé de mettre en œuvre les objectifs » fixés par la collectivité, et de « rendre compte de l'utilisation des moyens » et qu'il peut mobiliser dans cette perspective ses collaborateurs, et le personnel (TOS) placé sous son autorité.

La décentralisation de la gestion de ces personnels va provoquer un autre problème de gestion : dans le dispositif d'État, ils relevaient d'une hiérarchie « emboîtée » dans les différents niveaux géographiques : inspection académique, rectorat, État. La décentralisation va « balkaniser » totalement la gestion, en générant de multiples problèmes, liés à la petite taille de la plupart des unités de décision et de gestion, et à l'hétérogénéisation progressive des conditions d'emploi et de salaires qui en résultera. Ainsi, en Midi-Pyrénées on va passer d'un (rectorat) à neuf (région + 8 départements) centres de gestion pour la même population. Le département de l'Ariège va gérer en toute indépendance une centaine d'agents répartis en deux corps, huit grades et dix spécialités. Ces personnels étaient auparavant, au niveau rectoral, gérés dans un ensemble de 5 000 personnes. Si on voit mal qui peut espérer tirer quelque profit de cette opération, en revanche on devine les problèmes et coûts supplémentaires qu'elle va générer. De plus, la mutualisation, entre lycées et collèges des divers départements, des moyens d'intervention en entretien et en services, intelligemment mais difficilement développée par l'Éducation nationale depuis longtemps (équipes mobiles, cités scolaires,...) risque de

disparaître. Elle est déjà perçue comme un obstacle à l'application de la loi. On regrette d'avoir eu de bonnes idées.

■ La formation professionnelle

La formation professionnelle fournit l'exemple d'un autre type d'incohérence. Compétence de droit commun des régions depuis les lois de 1983 et 1992, ce domaine est demeuré, depuis, l'objet d'un traitement national à plusieurs reprises, sans concertation sérieuse avec les régions et même souvent sans concertation du tout. Si la loi Péry (2000) a donné lieu à quelques expérimentations régionales préalables, elle n'a pas été discutée avec les régions, ni dans la phase de préparation gouvernementale, ni durant le travail parlementaire.

En 2001, les partenaires sociaux ont négocié, au plan national, de nouvelles conditions d'intervention des Assedic (Association pour l'emploi dans l'industrie et le commerce) dans la formation professionnelle des demandeurs d'emploi. On est ici au cœur de la compétence régionale. Le « Pare/Pap »¹ a été mis en place sans aucune coordination, consultation ou seulement information des régions.

Pourtant, le public était le même que celui des PRFP, et les objectifs, sauf à considérer que les régions financent depuis vingt ans la formation pour le plaisir, ne peuvent être très différents : tous les partenaires cherchent bien à favoriser le retour à l'emploi. Il n'y a eu aucun bilan sérieux sur la coexistence et la concurrence entre les deux dispositifs.

La cannibalisation des publics était inévitable. On peut espérer que le recouvrement des publics a été limité par les régions et les directions régionales (Anpe – Agence nationale pour l'emploi et Assedic) qui ont pris l'initiative d'une coordination minimale.

En 2003 et 2004, plusieurs textes de loi rencontrent les compétences régionales : la loi sur la formation professionnelle bien sûr, avec la création du DIF (droit individuel à la formation) mais aussi la loi Borloo avec les maisons de l'emploi et la refonte du dispositif des emplois aidés. Ici encore, les régions ou

¹ Plan pour l'aide et le retour à l'emploi. Programme d'accompagnement personnalisé.

leur fédération (ARF) ne sont pas associées. Lors de la consultation il y a, elle est purement formelle (*Droit social*, 2004 ; Lindeperg, 1999 ; Perissol, 2003).

Enfin, la loi du 13 Août 2004, qui comporte des dispositions majeures dans le domaine, non seulement n'a pas fait l'objet de concertations préalables, mais confirme sur plusieurs points une conception « mineure » de la compétence régionale. La décentralisation des formations sanitaires et sociales en constitue un bon exemple : la gestion en est donnée aux régions, mais l'État garde la responsabilité de la fixation du nombre de formés à accueillir dans les différentes filières.

Il n'est bien sûr pas question de dénier à l'État le droit de légiférer, ou aux partenaires sociaux de négocier. Mais il doit être souligné que toutes ces initiatives nationales se font dans le plus grand mépris des collectivités « compétentes ». Dans d'autres pays, une des deux chambres du parlement national, représentatives des citoyens, est conçue pour faire entendre la voix des collectivités. Sur les exemples cités, on peut considérer que le Sénat joue ce rôle en France.

Cela ne pose pas seulement un problème de principe, mais soulève ensuite des problèmes de mise en œuvre et d'efficacité. Cela est d'ailleurs d'autant plus vrai que très peu de parlementaires sont aussi conseillers régionaux, et que les partenaires sociaux sont mal organisés en région.

■ L'enseignement supérieur

En matière d'enseignement supérieur, les régions n'ont pas de compétences, sauf en ce qui concerne les BTS (brevet de technicien supérieur) dans les lycées, le financement de la formation professionnelle continue et l'apprentissage. La coordination STS/IUT (sections de techniciens supérieurs, Instituts universitaires de technologie), déjà serpent de mer lorsque ces domaines relevaient de la compétence exclusive de l'État et des universités, devient évidemment plus compliquée. L'absence de liens organiques entre les établissements d'enseignement supérieur et les régions explique en partie le développement anarchique des formations professionnelles supérieures de compétence régionale, notamment en formation continue.

Mais l'enseignement supérieur c'est aussi, dans la plupart des régions, un chapitre majeur du contrat de

plan État-Région. D'une façon générale, ces contrats accroissent l'opacité de l'action publique. Tout d'abord, ils portent surtout sur des compétences d'État et rarement sur des compétences propres des régions. Contrats à sens unique, ils constituent essentiellement une aide des régions à l'État. Dans l'enseignement supérieur, les régions ont donc accepté de co-financer des constructions et des équipements, mais elles n'ont eu ni l'occasion, ni les moyens de faire entendre leur voix sur le contenu des programmes constructifs, ou simplement sur les listes d'opérations. Mieux, encore récemment, l'État exigeait d'expertiser chaque opération avant de donner un accord sur des financements que les collectivités territoriales, naïves, croyaient acquis dans le contrat.

Quelquefois, elles ont pu exiger une certaine répartition territoriale des financements, par exemple, en Midi-Pyrénées, les proportions entre métropole régionale et reste de la région. Mais pour l'essentiel, les collectivités jouent le rôle de portefeuille de l'État. Elles mettent en œuvre des moyens sans compétence réelle (Datar, 1998).

■ Le plan régional de développement des formations

Enfin, l'exemple le plus limpide de cette ambiguïté est la responsabilité régionale sur le Plan régional de développement des formations (PRDF). Cette mission de grand architecte de la formation professionnelle en région a été affirmée dès la loi de 1983, et constamment reprise depuis. Or, en matière de formation, quelles sont les décisions importantes ? La décision de base consiste à fixer le nombre de personnes qu'on souhaite former, le niveau, la spécialité et le lieu de la formation, en disposant bien sûr des moyens pour ce faire. Autour de ces décisions, tout le reste n'est qu'accompagnement, logistique, gestion.

Mais la région n'a ce pouvoir de décision et de financement que dans des secteurs étroits : l'apprentissage, soit environ 15 % des jeunes en formation initiale, le PRFP, soit environ 25 % des jeunes demandeurs d'emploi. Toutes les autres décisions, en formation initiale comme en formation continue, sont soit partagées avec d'autres, soit prises par d'autres. Quelle que soit la qualité des travaux d'étude et de prospective menés sous l'égide de la région,

« la région a donc bien du mal à aller vers le rôle [...] de maître d'ouvrage des politiques. Elle n'a pas les moyens de la compétence qui lui a été transférée »

quelle que soit sa compétence et sa force de conviction, elle ne peut pas construire et mettre en œuvre une politique globale car elle ne possède aucune compétence prescriptive sur la partie la plus importante de l'appareil de formation. Aussi, bien que son poids financier et ses compétences opérationnelles directes s'accroissent (AFPA), la région demeure un acteur parmi d'autres. Son impuissance sur les ressources financières

de la taxe d'apprentissage, sur la masse des crédits de la formation dans l'entreprise (environ dix fois plus que le PRFP) laissent en-deçà du seuil critique qui lui permettrait de peser réellement sur le comportement des partenaires majeurs. Malgré toute la volonté des élus et des fonctionnaires régionaux, la région a donc bien du mal à dépasser un rôle d'impulsion, de mission, pour aller vers celui de coordinateur, d'architecte et de maître d'ouvrage des politiques. Elle n'a pas, dans ce cas, les moyens de la compétence qui lui a été transférée. (Troisième rapport d'évaluation relatif à la loi de 1992 ; Dubouchet et *al.*, 2004 ; Richard et *al.*, 2004).

À plusieurs reprises dans les exemples présentés, on a utilisé le terme de cohérence pour qualifier les domaines de décision décentralisés.

La cohérence fait référence à deux idées différentes. Elle renvoie d'une part à l'architecture des ensembles de décisions transférées, qui doivent correspondre à des objectifs globaux de l'action publique, et non à des processus partiels qui ne peuvent être gérés que de façon complémentaire à d'autres, à des « morceaux de décision » qui vont handicaper l'action par une mosaïque de pouvoirs. D'autre part, la cohérence fait aussi référence, bien sûr, au fait qu'une compétence ne peut être réellement décentralisée si ne lui sont pas associés les moyens, financiers et institutionnels qui permettent de l'exercer.

Moyens sans réelles « compétences », « compétences » sans moyens, ces quelques exemples montrent les ambiguïtés des compétences régionales dans les domaines de l'éducation et de la formation. Un effort de clarification des responsabilités est

indispensable. Tant qu'il n'aura pas été fait, les régions n'auront pas la possibilité de construire et de mettre en œuvre des politiques propres. La situation actuelle est préoccupante. La complexité des répartitions de compétences et des coordinations nécessaires nourrit l'irresponsabilité et elle érige le jeu du mistigri² en exercice national de gouvernement. C'est la démocratie qui est perdante, parce que les citoyens ne comprennent plus qui fait quoi, et finalement ne croient plus au système.

LOGIQUES DE DÉCENTRALISATION ET TRANSFERTS DE COMPÉTENCES

L'État transfère des charges de gestion sans perdre trop de pouvoir

Les logiques qui sous-tendent la décentralisation à la française, au moins vers les régions, ont été bien souvent, au-delà des discours convenus, de deux types : une logique de recherche de financement ou de transfert de charges, et une logique de transfert de compétences mineures ou mal défendues au niveau national. Dans le premier cas, l'idée est de faire assumer par les collectivités des financements dont l'État veut se désengager pour diverses raisons, ce qui l'amène à transférer des compétences sans les accompagner de l'intégralité des moyens nécessaires à leur exercice actuel ou futur. Dans le second cas, il s'agit de transférer des compétences considérées comme secondaires par les divers responsables de l'action publique centralisée. Une variante consiste à transférer les compétences sans les moyens institutionnels. Tous ces comportements sont finalement expliqués par la volonté de l'État central de ne pas abandonner le pouvoir de définition des interventions publiques, et de garder les commandes qu'il considère comme essentielles.

Cette analyse s'applique tout à fait dans le domaine de l'éducation et de la formation. Les compétences transférées correspondent très exactement aux

² Jeu qui, sous diverses règles et dénominations, consiste à se débarrasser au plus vite vers un autre joueur des cartes ou objets qui pénalisent leur détenteur.

domaines que l'État considérait comme non stratégiques et coûteux (construction, rénovation et équipement des lycées) ou simplement comme non stratégiques (apprentissage et formation professionnelle) (Bazy-Malaurie et al., 2006).

En matière éducative, pour quiconque connaît un peu l'institution « Éducation nationale », il est clair que ces domaines correspondent à des éléments périphériques qui ne sont défendus au niveau national par aucun lobby puissant ou aucun courant politique structuré. En 1982/1983, lors des lois de décentralisation, l'Éducation nationale était sommée de participer au mouvement. Le processus de choix a été clairement dicté non par une analyse de l'opportunité d'exercer telle ou telle compétence à tel ou tel échelon territorial, mais par la volonté de ne rien céder sur ce qui était considéré comme essentiel. Par exemple, pourquoi à l'époque n'a-t-on pas transféré aux régions l'enseignement professionnel, qui conduit aux mêmes diplômes que l'apprentissage et remplit des fonctions très voisines ?

Pourquoi la formation professionnelle a-t-elle été transférée aux régions par les lois successives de 1983, 1986, 1992 et 2004 ? (Gelot, 2004). Le discours s'appuie toujours sur la vague idée de subsidiarité, évoquant l'intérêt de « rapprocher ce type de compétence du citoyen ». Le débat pourrait être porté à ce niveau. Mais l'a-t-il été, chez les politiques et les scientifiques ? Peut-on soutenir que l'architecture de la décentralisation a été fondée sur la cohérence entre l'efficacité, l'enjeu démocratique et le niveau territorial de décision dans ces domaines de l'action publique ? La réalité historique est plutôt qu'aucun courant puissant n'a défendu la formation professionnelle au plan national. Le parti, très nombreux et de tous bords politiques, qui considère que ce domaine de l'action publique ressortit plus du traitement social du chômage que de l'investissement stratégique, n'avait aucune raison de l'accrocher à un exercice national. Les partenaires sociaux ne se sont pas davantage mobilisés parce que c'était aussi pour eux (ou au moins ça l'était) un domaine secondaire. En 1982, le patronat est monté vigoureusement au créneau pour la défense des grandes écoles, au moment de la discussion sur la loi d'orientation de l'enseignement supérieur. On peine au même moment à trouver un avis de sa part sur la décentralisation de l'apprentissage et de la formation professionnelle.

On pourrait aller plus loin, et considérer que l'Éducation nationale, ou certains courants qui la traversent, n'ont pas été mécontents de voir s'éloigner certains domaines : l'apprentissage et la formation professionnelle, dans leur objectif de construire des qualifications utilisables par les entreprises, étaient alors (sont toujours ?) considérés comme relevant d'autres logiques que l'éducation.

Les logiques des élus nationaux et locaux

Le choix de décentraliser des domaines « mineurs » s'explique aussi par le comportement des parlementaires, élus nationaux mais aussi souvent élus locaux. L'exercice est quand même un peu difficile : on demande aux parlementaires de scier quelques branches sur lesquelles certains d'entre eux sont installés. Mais comme beaucoup sont aussi des élus locaux, ils ont probablement raisonné à la fois sur les risques liés à ce qu'ils « perdaient » au niveau national et sur les risques liés à ce qu'ils « gagnaient » au niveau local. L'exercice consiste à ne pas trop affaiblir le niveau national et à donner au niveau local des pouvoirs « gérables ». Si le premier objectif aboutit à ne transférer que des compétences mineures, le second mérite un court examen.

La justification officielle de la décentralisation est la volonté de rapprocher la décision du citoyen, avec l'idée qu'elle permettra un exercice plus direct, et donc plus satisfaisant, de la démocratie qui se serait un peu perdue dans une organisation des pouvoirs lointaine, trop largement déléguée à quelques-uns, et exagérément complexe. Mais quel type de décisions va-t-on « rapprocher » de l'électeur ?

Sans prétendre à une théorie générale sur le sujet, il y a ici au moins deux questions, celle des grands domaines et celle des « types » de décision. Les domaines auxquels la décentralisation peut s'appliquer utilement renvoient aux fondamentaux de la cohésion nationale, de la cohérence territoriale de l'action publique... Ces sujets ne sont pas simples dans un univers en cours de mondialisation, « d'eupéanisation », et dans lequel les repères « nationaux » ne sont plus indiscutables. La force des groupes de pression et des courants d'opinion peut venir ébranler des convictions idéologiques déjà vacillantes. L'évolution de la notion de service public

fournit un bon exemple d'une telle situation dans notre domaine. Dans la répartition des compétences en matière d'éducation, l'État s'occupe toujours de l'enseignement, mais plus des conditions d'accueil, de restauration, de logement... Est-ce à dire que le service public continue à instruire mais qu'il ne loge plus ? Dans quelle mesure les collectivités participent-elles à la mission de service public ? À partir du moment où l'exercice de cette mission prend des formes assez différentes selon les territoires, comment apprécier les dimensions « nationales » et les autres ?

La seconde question renvoie aux « types » de décision. Si on raisonne en termes de risque et d'opportunité pour les élus locaux, plusieurs options sont ouvertes, qui dépendent un peu de la conception que l'on a de l'organisation de la démocratie.

On peut vouloir décentraliser ce qui n'intéresse personne. C'est un peu le cas de la formation professionnelle. Ou bien ne décentraliser que ce qui fait déjà l'objet d'un consensus fort. C'est un peu le cas des compétences territoriales en matière de construction des établissements scolaires. Un collègue ou un lycée, un internat ou un restaurant, tout le monde sait ce que c'est ; il n'y a pas trente six manières de s'y prendre pour le définir, le construire, l'équiper, le rénover... Personne ne remet en cause l'utilité ou la « conception éducative » qui sous-tend ces décisions. Les enjeux électoraux sont faibles, sauf pour les créations ou suppressions d'établissements.

Si on en reste à cette vision minimale, on est en contradiction avec le principe de base évoqué ci-dessus (proximité et intérêt de l'électeur de base) et la décentralisation apparaîtra vite, au mieux comme un alibi, au pire comme une manipulation : on évite de rapprocher de l'électeur des questions qui l'intéressent vivement et on prend soin de continuer à décider ces choses importantes loin de la pression de la base.

Décentraliser ce sur quoi les citoyens ont des idées, ce qui fait débat entre eux, ce qui risque de diviser, de mettre l' élu local en difficulté, soit par rapport à ses mandants, soit par rapport à l'opinion, relève évidemment d'une autre logique, qui a aussi ses formes caricaturales : faire assumer localement des décisions qui ne comportent pour la collectivité considérée que des conséquences objectivement négatives relève d'une conception héroïque de la démocratie. La décentralisation ne peut pas aboutir à une répartition des

pouvoirs qui donne aux élus nationaux le beau rôle et aux élus locaux la charge de porter mauvaises nouvelles ou décisions désagréables.

L'équilibre est difficile à trouver, et l'État de la décentralisation à un moment donné est bien le résultat de compromis entre des élus nationaux plus ou moins favorables à la démarche.

L'impact des compétences « éducation/formation » au niveau territorial : une vision locale

La recherche d'une cohérence dans le bric-à-brac des compétences transférées aux régions, non dans une perspective technocratique, mais en prenant d'abord en considération ce qui importe aux élus et, on

*« La recherche d'une
cohérence dans le bric-
à-brac des compétences
transférées aux régions
ne passe pas par la
construction d'un
édifice intellectuellement
satisfaisant mais par la
perception pratique de
l' élu et du citoyen »*

le suppose, à leurs mandants, ne passe pas par la construction d'un édifice intellectuellement satisfaisant mais par la perception pratique de l' élu et du citoyen. Cette démarche prend un peu le contrepied de l'inspiration dominante de la décentralisation à la française. Elle part de l'électeur et du reflet, certes imparfait, qu'en donne l' élu local, au lieu de partir de ce qui est considéré comme important dans un domaine de compétence quand on représente l'État central.

Dans la compétence « formation professionnelle », très peu de revendications émanent directement des citoyens ou des élus. C'est un domaine considéré, à tort ou à raison, comme très technique, compliqué, et accessible surtout aux spécialistes. Cela exclut le citoyen de base. D'ailleurs, les élus ne se précipitent pas pour prendre des responsabilités dans ce domaine, qui semble exiger un investissement lourd pour un profit modeste.

Le peu de remontées de la base provient aussi du manque de capacité à se faire entendre des popula-

tions concernées par ces actions (les stagiaires), parce qu'elles sont dans des positions transitoires ou fragiles, et parce qu'elles n'ont pas d'organisation collective. Mais le fait est là : peu de courrier, peu d'interventions dans ces domaines. Les entreprises, de leur côté, se manifestent rarement pour contester le bien-fondé ou la qualité d'une formation dispensée sur financement régional. Il est d'ailleurs possible que beaucoup d'entreprises et de bénéficiaires de ces programmes ignorent le plus souvent encore aujourd'hui les compétences régionales en la matière. Seuls quelques demandeurs d'emploi refusés dans les formations de leur choix saisissent parfois les élus.

Dans la compétence « éducation », les aspects essentiels pour l'électeur résident dans la vie quotidienne des établissements. Les premières préoccupations sont la nourriture de la cantine, les conditions d'hébergement (l'eau chaude dans les douches...), les temps de transport, les questions de circulation et de sécurité dans et aux abords des établissements, les logements de fonction. Edgar Faure disait que les régions « *rentreraient dans la pédagogie par les chaudières* ». C'était en réalité une vision centralisatrice ou au moins une vision étatique. En fait, il est bien possible que les régions restent dans les chaudières, l'intendance, car elles sont plus importantes, pour une majorité d'électeurs de tous bords, que la pédagogie, et parce que là on ne leur oppose pas l'argument d'un domaine réservé. Elles se cantonneront aussi à l'intendance parce que les élus régionaux, de droite comme de gauche, n'ont aucune envie de recevoir à l'hôtel de région les manifestations, délégations... qui ont aujourd'hui pour destination le rectorat ou le ministère de l'Éducation nationale à Paris.

Le seul acte d'importance dans la compétence régionale actuelle est la décision de créer ou de supprimer un établissement. Cette dernière décision (suppression) n'a pas fait l'objet d'une « jurisprudence significative », en raison du petit nombre d'exemples. En revanche, un court examen des décisions de création est instructif.

La pression en faveur de la construction de lycées nouveaux est pour l'essentiel alimentée par les évolutions démographiques d'une part, et par les temps de transport des élèves d'autre part. Comme le plus souvent on ne part pas de rien, une autre question intervient rapidement et fortement dans le débat, celle de la concurrence entre établissements anciens et futurs. Ces trois sujets sont susceptibles d'études

techniques en « chambre », et d'appréciations basées sur les rapports de force locaux. L'interaction entre les deux approches est bien caractéristique de l'exercice des compétences décentralisées. Les aspects techniques deviennent en fait plus importants que dans les décisions éloignées du terrain, non pour fonder seuls la décision, mais pour éclairer le débat entre acteurs (équilibrer les positions, faire apparaître les différents aspects...). Le transfert de compétences, sur ces différents sujets, modifie les conditions d'arbitrage entre les arguments techniques et les arguments portés par les élus. Les décisions bénéficient de ce double éclairage. Ces logiques ne s'excluent pas forcément et contribuent toutes deux à la construction d'une argumentation « politique ». Parce qu'elle la place au cœur du processus de décision, la décentralisation renouvelle considérablement les modalités de cette confrontation entre des arguments technocratiques, des légitimités de type technico-scientifiques, relevant d'une rationalité globale, codifiée et « admise » d'un côté, et des arguments qui sont portés par les « acteurs de terrain » ou leurs représentants, relevant d'une autre légitimité, plus dépendante des rapports de pouvoir, de conflits d'intérêt et de « *rationalités locales* », d'un autre côté (Giffard, 1990 ; Lugan, 1999).

La question de la carte des formations, de l'évolution de l'offre, ne constitue pas, ni en formation initiale, ni en formation continue, une préoccupation majeure des élus, contrairement à ce qui est le plus souvent supposé dans la littérature consacrée à la décentralisation de la formation et à l'évaluation de ses conséquences. Il peut être utile de se demander pourquoi. Si les élus sont peu intéressés par ce sujet, c'est d'abord parce que les électeurs leur en parlent rarement. Cela tient à une première raison : en formation initiale, l'offre est très rigide et ne se transforme que très lentement. Les ajustements annuels sont peu nombreux. En formation continue, les évolutions ne sont pas non plus très rapides, et concernent par ailleurs des populations « volatiles » et mal représentées.

Mais il y a aussi d'autres raisons au désintérêt relatif des élus pour cette question que les experts jugent essentielle. C'est la difficulté de concevoir et de mettre en œuvre une politique considérée comme légitime et consensuelle. La complexité des relations entre formation et emploi, les conflits d'intérêt variés autour de ces questions, le coût réel des évolutions, les capacités d'action limitées de l'acteur régional,

incitent à une prudence qui confine souvent à l'immobilisme. C'est au fond un sujet qui nécessite des investissements lourds et de diverses natures, pour un profit escompté plutôt modeste (Ourliac, 2002 ; Verdier, 2004).

LA RÉGION RECONSTRUIT DES COHÉRENCES DANS LES RESPONSABILITÉS TRANSFÉRÉES

Comment, dans le processus d'appropriation des « transferts » par la collectivité concernée, et malgré les incohérences soulignées dans les modalités de la décentralisation, tirer parti, d'une part des juxtapositions même accidentelles des compétences données par l'État, et d'autre part du mode de gouvernance spécifique des collectivités ? Comment « agencer » des politiques et construire des organisations de gestion efficaces, en redéfinissant des morceaux et en les recomposant dans de nouvelles configurations ?

On se risquera dans cette troisième partie à quelques propositions dans le domaine de la formation professionnelle et de l'éducation.

■ Apprentissage et lycées

Le sujet a été abordé. Dans la pratique, aujourd'hui les régions décident de la structure pédagogique des Centres de formation d'apprentis (CFA), mais pas de celle des lycées, qui préparent pourtant aux mêmes diplômes. Par ailleurs, elles ont en responsabilité le bâti et l'équipement des lycées, mais pas ceux des CFA. Pour corser le tout, il y a de l'apprentissage en lycée (public ou privé) et la région peut donc, dans un même établissement, assumer des fonctions différentes pour des élèves et pour des apprentis, situés dans des classes voisines, de même âge, et préparant les mêmes diplômes.

Tout cela est un peu difficile à expliquer à un apprenti scolarisé dans un établissement qui menace ruine, en face d'un lycée flambant neuf, ou à un professeur de lycée professionnel qui voit ses classes se vider pour cause de concurrence du CFA voisin. (C'est encore plus difficile à expliquer quand les deux phénomènes sont simultanés). Ces questions sont efficacement relayées localement par les réseaux des artisans, les syndicats d'enseignants...

C'est bien ici la proximité entre l'électeur et son mandataire, l'élu, qui peut provoquer la construction d'une compétence plus cohérente, autour des modalités de formation des jeunes qui préparent des diplômes professionnels. Cette compétence peut se décliner à travers une politique patrimoniale (bâtiments et équipements) mais aussi à travers une politique de partenariat entre établissements, de mise en cohérence de l'offre de formation, de mise en commun de moyens...

Les régions commencent à se saisir de cette question. L'apprentissage a été décentralisé en 1983, il y a donc vingt-deux ans ; la construction des lycées en 1986, il y a dix-neuf ans. Les premières régions qui ont traduit cette préoccupation dans les faits, par exemple en réunissant dans les structures de l'administration régionale lycées et apprentissage, l'ont fait à la fin des années 90. Beaucoup ne l'ont pas encore fait.

Il y a là une chance historique pour l'enseignement technique et professionnel, qui n'a malheureusement jamais été bien traité au plan national, pour des raisons largement connues. Ici peut-être les régions, si on leur en donnait les moyens, réussiraient ce que l'État n'a pas su faire : la construction d'une formation professionnelle initiale diversifiée dans ses modalités, mais cohérente dans son organisation générale. Tout pousse en effet dans ce sens : l'importance de ce type d'investissement dans une société qui n'aura plus que cela à vendre, la nécessité de rationaliser les moyens, l'irrigation des territoires, l'arrivée massive des nouvelles technologies. L'organisation ancienne, caractérisée par une dispersion des centres de décision, la volonté défendue par chacun d'une couverture homogène du territoire, un système fondé sur les formations de proximité, est d'ores et déjà condamnée.

La création de pôles de compétence appuyés sur les institutions les mieux placées, c'est-à-dire ici un lycée professionnel, là un CFA, ailleurs une institution privée sous contrat, devient la seule façon de faire face à des scolarités plus longues, des équipements plus coûteux, des compétences de plus en plus pointues chez les enseignants et dans les entreprises. Une utilisation intensive des technologies nouvelles doit permettre que ces pôles soient construits comme des têtes de réseau, capables d'animer un ensemble d'établissements différents.

Cette problématique n'est plus réservée aux formations de type industriel. La spécialisation portera aussi sur les formations sanitaires et sociales, sur les

formations de banque et assurance, de mercatique ou de logistique...

Ce nouveau maillage territorial de l'offre de formation posera des problèmes d'hébergement et de transport, qui sont aujourd'hui mal résolus à la fois du point de vue des types d'hébergement et du point de vue de leur localisation. Ici aussi une politique « intégrée » entre les lycéens, les apprentis et les étudiants, voire les stagiaires de la formation professionnelle continue, offrirait des possibilités nouvelles, tandis que le mélange des populations présenterait l'avantage de décloisonner les diverses voies de formation. Des expériences existent déjà dans ce sens.

Cette authentique ambition se heurtera, on l'a beaucoup souligné, à l'actuelle répartition réelle des pouvoirs, et il faudra aux régions une détermination forte pour prendre la main sur ce sujet. On regrettera que la dernière loi de décentralisation n'ait pas franchi le pas. Il était simple à faire et les régions y étaient prêtes : il suffirait que la signature du président de région soit obligatoire pour toute ouverture, fermeture, ou modification d'une formation conduisant à un diplôme national d'enseignement professionnel.

■ Politique de la jeunesse

La recomposition par la collectivité d'une « compétence cohérente » peut aussi s'appuyer sur une catégorie particulière de citoyens bénéficiaires de l'action publique.

Le législateur ne l'a peut-être pas fait sciemment, mais entre la compétence lycée, la compétence apprentissage et la compétence formation professionnelle des demandeurs d'emploi, il n'y a pas un seul jeune qui, entre 15 et 25 ans ne soit pas, à un moment ou à un autre, « client » de la collectivité régionale. En effet, l'immense majorité des jeunes fréquente, dans cette tranche d'âge, un lycée et/ou un CFA, au minimum pendant un ou deux ans, jusqu'à l'âge de fin de la scolarité obligatoire, et le plus souvent entre trois ans (cycle général du lycée, durée moyenne de l'apprentissage) et huit ans (cycle complet du CAP au BTS). Par ailleurs, parmi les jeunes sortis du système éducatif sans qualification, une forte proportion se retrouvera dans les stages du PRFP.

On peut rajouter que les interventions des régions en faveur de l'enseignement supérieur, dans le cadre des

contrats de plan, élargit encore la « clientèle jeune » à l'ensemble de la population étudiante.

L'idée donc de développer un axe politique fort en direction de la jeunesse, et plus particulièrement de cette tranche d'âge 15-25 ans, peut donc bien s'appuyer sur des compétences, certes partielles et balkanisées, mais exercées en faveur d'un même public. La construction de politiques transversales en direction des jeunes en formation est une manière de recomposer les compétences issues de la décentralisation. Ces politiques

pourront porter sur des domaines aussi différents que les transports (organisation, tarification...), l'hébergement et la restauration, l'accès à la culture (spectacles, livres, cinéma...), au sport, l'ouverture sur l'international (bourses, aide humanitaire...), l'éducation à la citoyenneté (conseil régionaux de jeunes...).

Plusieurs régions se sont engagées dans ce sens. Elles proposent ainsi la gratuité ou une tarification spéciale dans les transports, qui peuvent être liées à la formation, à la recherche d'emploi ou au loisir, dans un cadre d'intervention quelquefois à base « sociale » (aides liées au revenu) ou plus fondée sur la finalité du déplacement (aides liées au statut du jeune ou à la nature du transport).

La mise à disposition de « cartes jeunes » ou de « chéquiers jeunes » fournissant des services variés constitue d'autres formes de politique intégrée. Conçus au départ pour un service unique et spécialisé (cantine scolaire, chèque-lecture...) ces produits seront susceptibles, dans l'avenir, grâce notamment aux progrès de la monétique, de répondre à une gamme de prestations étendue. Dans le domaine culturel, ils peuvent servir à faciliter l'accès aux musées, aux expositions, aux concerts, aux théâtres. Depuis plusieurs années, les régions financent des opérations « jeunes au cinéma », en liaison avec les établissements de formation. Dans le domaine du sport, ces outils permettent des accès privilégiés dans des centres sportifs, lors de l'inscription dans un club ou lors de l'achat de places pour une manifestation sportive.

« La construction de politiques transversales en direction des jeunes en formation est une manière de recomposer les compétences issues de la décentralisation »

La création de dispositifs « d'aide aux projets » individuels ou collectifs, souvent construits sous forme d'appels d'offres en direction des jeunes, est une autre réponse de plus en plus répandue. Elle associe la collectivité à l'esprit d'initiative, la socialisation de jeunes et leur éducation à la prise de responsabilités. Les sujets d'application peuvent être variés : projets culturels, coopération internationale ou européenne, réalisations techniques, projets historiques ou liés à des spécificités régionales...

À travers ces diverses initiatives, les collectivités prennent pied aussi dans des domaines de l'action éducative au sens large, en complément de l'action propre de l'école. Les régions peuvent ainsi privilégier certains aspects : l'accent sera mis par certaines sur la santé et le sport, par d'autres sur la culture, par d'autres encore sur l'ouverture internationale (enseignement des langues, accueil de jeunes étrangers,...). Ces spécificités sont aussi susceptibles d'être reliées à des traditions locales anciennes ou à d'autres champs d'action de la collectivité (économie, tourisme...).

Les tentatives pour s'engager dans le domaine de l'emploi, à travers la participation régionale aux programmes « emplois-jeunes » ou plus récemment les initiatives prises sur les « emplois tremplins » constituent aussi un développement possible de cette politique transversale. Le coût et les risques des interventions directes dans le champ de l'emploi y limitent cependant l'action des collectivités.

■ Intervention économique et formation

Une autre manière de recomposer les compétences issues de la décentralisation consiste à rechercher de nouveaux agencements entre différents domaines de l'action publique. Ainsi le croisement de deux compétences reconnues aux régions, l'aide au développement économique d'une part, et la formation professionnelle d'autre part, pourrait donner lieu à des constructions originales autour des politiques sectorielles, du développement local ou du transfert de technologie. « L'intégration » des politiques industrielles, ou plus généralement des politiques d'accompagnement des entreprises et des politiques de formation, n'a jamais été en France bien réussie dans le cadre d'action de l'État central, ou même de l'État déconcentré. Les régions pourraient travailler sur cette intégration. En dépit des effets de colloque, c'est

encore rarement le cas, parce que les deux compétences sont de type très différent, et les régions elles-mêmes n'ont pas encore compris et cette différence et le profit qu'elles peuvent en tirer.

Une première réticence des régions à relier étroitement formation et développement économique rejoint la problématique ancienne de l'intervention simultanée de l'état sur ces deux registres : favoriser le développement économique n'amène pas toujours à développer l'emploi. C'est même quelquefois le contraire, lorsque les « contraintes de compétitivité » incitent à accroître des investissements productifs économes en emploi. Aider des entreprises à survivre revient alors à les aider à supprimer des emplois. La formation apparaît alors souvent comme une composante du traitement social des restructurations plus que comme un investissement de croissance. Ce sujet est trop lourd pour les politiques locaux, car ils ont le sentiment, souvent justifié, de n'y pas pouvoir grand-chose. Mieux vaut alors éviter le rôle désagréable du bouc émissaire. Afficher trop nettement une politique de formation professionnelle privilégiant l'emploi, c'est courir le risque de se voir désigné comme responsable du chômage ou au moins comme impuissant face à sa croissance.

Un autre argument tient à la nature différente des compétences exercées par les régions dans les deux domaines. La compétence formation est pour la région à la fois une attribution globale et une lourde responsabilité de gestion. Sa capacité d'action au plan économique ressortit plus d'une compétence ciblée, de mécanismes incitatifs, et d'une administration de mission. Les budgets consacrés à ces deux compétences n'ont rien à voir. En Midi-Pyrénées, par exemple, le budget des interventions économiques, hors recherche, agriculture et tourisme, représente à peu près 10 % du budget éducation/formation. Les régions contribuent à la formation des jeunes dans pratiquement tous les secteurs et tous les métiers. Elles n'ont en revanche ni la vocation, ni les moyens de développer des politiques d'intervention dans tous les secteurs de l'activité économique et dans toutes les spécialités techniques. Construire des ponts solides et praticables entre l'univers de la formation et celui du développement économique n'est pas, contrairement à une idée répandue, une démarche évidente pour cette raison. Il serait raisonnable de commencer par expérimenter sur des domaines limités, comme cela s'est fait dans le cadre de chan-

tiers sectoriels liés à l'urgence, à de fortes vocations régionales ou à des politiques de territoires. Certaines régions s'y emploient, par exemple en regroupant dans le même pôle, politiquement et techniquement, le développement économique et la formation professionnelle.

L'idée de bâtir des programmes de développement économique intégrant, utilisant la formation comme une composante de l'investissement, devrait se diffuser. Des contrats de branche, d'objectifs, qui comporteraient, face à l'engagement des entreprises, toute une gamme d'outils publics concernant la formation initiale et continue, la recherche et le transfert, l'investissement matériel et immatériel et les instruments financiers, permettraient de construire des partenariats auxquels d'autres acteurs pourraient s'associer, et qui donneraient aux régions un rôle privilégié « *d'assembleur* » (Ginisty et al., 2004).

« L'idée de bâtir des programmes de développement économique intégrant la formation comme une composante de l'investissement devrait se diffuser »

taire type CNAM (Conservatoire national des arts et métiers)... Cette grande diversité, qui a pour corollaire un cloisonnement des systèmes, une extrême difficulté à les faire communiquer entre eux, devient un obstacle majeur au développement de parcours individuels cohérents dès lors que, pour diverses raisons, les changements de statuts deviennent plus nombreux dans la vie de chacun et touchent un nombre croissant de personnes. Or la croissance et la persistance du chômage, le nécessaire développement de la mobilité et les diverses formes de précarisation concernent aujourd'hui beaucoup de monde. Comme l'a écrit Robert Boyer, « *l'octroi de droits individuels* » en matière de formation professionnelle, pourrait se présenter comme un « *antidote à l'éclatement des relations salariales* » (Conseil d'analyse économique, 2000). La récente loi sur la formation professionnelle comporte des avancées timides dans cette direction (*Droit social*, 2004). Mais changer la façon actuelle de raisonner supposerait de mettre en place un véritable système de comptabilité individuelle en matière de formation. Aucun partenaire ne peut lancer seul une telle initiative. Elle ne peut revenir qu'à un « architecte » reconnu comme légitime par l'ensemble des acteurs publics et privés. N'est-ce pas le rôle que les lois de décentralisation successives souhaitent donner aux régions ?

* *
*

Décentralisation et formation tout au long de la vie

Enfin, il faut insister sur le rôle que les régions pourraient jouer par rapport au développement de la formation tout au long de la vie, en concevant des dispositifs attachés plus à la personne qu'à la situation professionnelle. Tout aujourd'hui plaide dans ce sens, et les régions pourraient nourrir la grande ambition d'être aux avants-postes dans ce domaine.

Quel est le problème ? En France, les dispositifs de formation professionnelle se sont développés sur la base du statut des personnes : il y a des dispositifs pour les jeunes scolarisés, pour les apprentis, d'autres pour les demandeurs d'emploi, d'autres encore pour les salariés, les travailleurs indépendants... Ajoutons une grande diversité des dispositifs selon les secteurs d'activité, le statut particulier du congé individuel de formation, celui de la démarche individuelle volon-

Ainsi, la recomposition par la collectivité de son architecture d'intervention peut être fondée sur divers agencements de compétences mariant celles qui ont fait l'objet d'un transfert de l'État et celles dont la collectivité se saisit elle-même. Des cohérences nouvelles par rapport aux modes d'action traditionnels de l'État peuvent être recherchées dans la complémentarité locale des domaines d'intervention, dans la rationalisation des moyens, dans l'action en direction de publics privilégiés, ou dans des coordinations inédites entre plusieurs secteurs de l'action publique. Beaucoup de pistes ont été ouvertes ces dernières années par les élus et les administrations régionales. Même si ce mouvement reste modeste et peu visible, il a probablement eu plus d'influence sur la vie quotidienne des citoyens que l'action normée et reproduite des services de l'État. Il demeure que la suite dépendra, comme on l'a souligné, d'avancées « politiques » en matière de décentralisation, tant

dans la dimension et la cohérence des responsabilités transférées que dans la mise à disposition et l'organisation des moyens propres à

les mettre en œuvre.

Car la vision de la décentralisation présentée dans ce texte a bien pour corollaire, sinon pour argument principal, le fait que le processus tel, qu'il a été engagé dans notre pays, ne peut qu'être coûteux pour la collectivité « bénéficiaire », dans tous les cas de figure. Lorsque la décentralisation porte sur des compétences sans moyens, la seule façon d'exercer cette compé-

« le processus de décentralisation, tel qu'il a été engagé dans notre pays, ne peut qu'être coûteux pour la collectivité "bénéficiaire", dans tous les cas de figure »

tence est bien de trouver ces moyens quelque part, ce qui le plus souvent aura des conséquences financières. L'exemple du PRDF peut être repris ici. Et lorsque la décentralisation porte sur des moyens sans compétences, c'est le plus souvent parce que le domaine est sous-équipé ou qu'il nécessitera dans un proche avenir des investissements lourds. Les meilleurs exemples sont les constructions scolaires ou les transports ferroviaires.

Le titre et l'argument principal de ce papier pourront paraître excessifs. Sa portée y est limitée aux compétences éducation et formation professionnelle, et une vision plus large de la décentralisation amènerait peut-être à nuancer le propos. Enfin cette histoire, malgré ses avatars récents, n'est heureusement pas terminée. Ce processus est probablement de ceux qu'il conviendra de juger sur un temps long. ■

Bibliographie

Bazy-Malaurie C., Perigord M.-D. (2004), « La décentralisation dans l'enseignement : aspects financiers », *Administration et Éducation*, n° 101.

Bel M., Mehaut Ph., Meriaux O. (Coordonné par) (2003), *La décentralisation de la formation professionnelle*, L'Harmattan, Paris.

Céreq (2003), « Territoires en formation » dossier *Formation Emploi* n° 84, octobre-décembre, La Documentation française.

Céreq (2004), « Ces territoires qui façonnent l'insertion », dossier *Formation Emploi*, La Documentation française, n° 87, juillet-septembre.

Comité de Coordination des programmes régionaux d'apprentissage et de formation professionnelle continue, *Évaluation des politiques régionales de formation professionnelle initiale et continue. 2000-2002*, (Troisième rapport d'évaluation relatif à la loi de 1992).

Coutellier F. (dir) (1998), *Développement universitaire et développement territorial : l'impact du plan*

« *Universités 2000* », Datar, La Documentation française, Paris.

Dares (2003), *Séminaire sur le droit de la formation professionnelle*, sous la direction de Nicole Maggi-Germain et Agnès Pelage, La Documentation française, Paris.

Dubouchet L., Bel M. (2004), *Décentralisation et formation professionnelle. Réflexions pour le futur*, Éditions de l'Aube, La Tour d'Aigues.

Dupoirier E. (1998), *Les régions à la croisée des chemins*, Presses de Sciences Po, Paris.

Gauron A. (2000), *Formation tout au long de la vie*, Rapport CAE, La Documentation française, Paris.

Giffard A. (1990), *L'aide à la décision à l'échelon local ou régional, le cas de la formation professionnelle*, IREDU, Dijon.

Ginisty D., Attane Ch. (2004), « Décentralisation : un dialogue social à construire », *Entreprises et Formation*, n° 141, janvier.

Les Cahiers français (2004), « Décentralisation, État et territoires », La Documentation française, n° 318, janvier.

Lindeperg G. (1999), *Les acteurs de la formation professionnelle, pour un nouvelle donne*, Rapport au premier ministre, Paris.

Lugan J.-C. (1999), *Essai sur la décision dans les systèmes politiques locaux*, Presses de l'Université des Sciences Sociales, Toulouse.

Luttringer J.-M. (dir.) (2004) « Le nouveau droit de la formation. Accord national interprofessionnel du 20 Septembre 2003 relatif à l'accès des salariés à la formation tout au long de la vie professionnelle. Loi 2004-391 du 4 mai 2004 relative à la formation professionnelle tout au long de la vie et au dialogue social », *Droit Social*, n° 5, mai.

Mehaut Ph. (2004), *Décentraliser la formation professionnelle : plus qu'un simple déplacement d'échelle, enseignements à partir du cas français*, LEST, Aix-en-Provence.

Ourliac G. (2002), « Le pilotage de l'offre de formation en région », *Cahier du Lirhe*, n° 10, Université des Sciences Sociales, Toulouse.

Perissol P.-A. (2003), *Rapport parlementaire sur la régionalisation de la formation professionnelle*, BR-76-03.

Richard A., Verdier E. (2004), « Évaluation et conduite de l'action publique : entre recherche d'efficacité et conquête de légitimité. Application à la décentralisation de la formation des jeunes », *Politiques et management public*, n° 3, septembre.

Territoires (2004), « Décentralisation Acte 2. Cahiers 1 et 2, La République en pièces », n° 451, octobre.

Verdier E. (2004), *La régulation de l'offre de formation professionnelle des jeunes dans le cadre de la décentralisation « à la française » : des référents politiques à la gestion de la carte scolaire*, LEST, Aix-en-Provence.

Résumé

Décentralisation de l'éducation et de la formation professionnelle : compétences sans moyens, moyens sans compétences ?

Louis Mallet

Le processus de décentralisation est réputé avoir assez profondément transformé le paysage politique et administratif français, ainsi que l'action des pouvoirs publics, au cours des vingt cinq dernières années. L'analyse critique proposée ici, illustrée dans le domaine de l'éducation et de la formation professionnelle, s'intéresse à la face cachée de ce processus, en mettant en avant les incohérences dans les domaines et les modalités d'action transférés de l'État central aux collectivités territoriales. L'auteur s'applique à démonter les logiques « politiquement correctes » le plus souvent utilisées pour rendre compte de cette évolution institutionnelle, en exprimant les difficultés auxquelles ces pouvoirs locaux sont confrontés dans l'exercice de leurs responsabilités nouvelles. Il propose enfin de nouvelles manières de construire des politiques régionales, à partir de recompositions originales des compétences transférées et des particularités de la gouvernance locale dans les collectivités.

Mots clés

Décentralisation, politique publique, politique de l'éducation, politique régionale, enseignement technique-professionnel, étude critique.

Journal of Economic Literature : I 28, R 58