

Diversité des enjeux et des pratiques

Les rapports entre académie et région

par Antoine Richard*

En droit et en pratique, le pouvoir des Régions dans le domaine de l'enseignement technique et professionnel s'étend. Il en résulte une différenciation des politiques régionales. Le problème de l'unité du système éducatif et de l'égalité d'accès de tous à la formation est alors posé.

Le mouvement de décentralisation de la formation et de l'éducation des années quatre-vingt, par transfert de compétences aux collectivités territoriales, reste proche de l'esprit Jules Ferry. Les modes de coopération entre l'État et les collectivités locales pour le développement du système éducatif¹ ont été et restent, en dépit des transferts partiels de compétences, marqués par le principe de l'entière responsabilité du premier sur l'organisation de l'enseignement public gratuit et laïc à tous les degrés, en vertu d'un principe inscrit aujourd'hui dans le préambule de la constitution française. On ne peut ignorer ces antécédents historiques dans l'étude portant sur les conditions dans lesquelles se construit l'offre locale de formation professionnelle.

La décentralisation de l'enseignement technique et professionnel, telle qu'elle est définie dans les textes, crée une tension entre deux principes à priori contradictoires : conserver à l'État son rôle de garant de l'unicité du système éducatif et de l'égalité d'accès de tous à la formation, confier aux régions des responsabilités

de planification de l'éducation et de la formation comme levier d'une politique de développement économique et d'aménagement du territoire.

Pour une mise en œuvre cohérente des politiques de formation professionnelle, ce partage des rôles nécessite une forte coordination et coopération entre le rectorat et la Région. En effet, il existe nécessairement une imbrication des démarches de planification (voir l'encadré *La décentralisation de l'enseignement public* page 72), sous la responsabilité du conseil régional depuis 1986 et des modes de programmation à moyen et court terme mis en œuvre sous l'autorité du recteur depuis 1987. En instituant un Plan régional de développement de la formation professionnelle des jeunes (PRDFPJ), la loi Quinquennale relative au travail, à l'emploi et à la formation professionnelle (décembre 1993), renforce les Régions dans leur rôle de planification et de mise en cohérence de l'ensemble des dispositifs de formation professionnelle. Elle pose ainsi de nouvelles exigences de concertation et de coordination entre les acteurs, notamment entre l'académie et la Région.

Le dispositif législatif traduit la complexité du régime de compétences partagées entre l'État et la Région. Il laisse largement ouvert le jeu des relations entre les acteurs en région pour construire les modes de coordination et les compromis nécessaires à la résolution

* Antoine Richard est chargé de mission à la décentralisation pour le Céreq. Il a publié récemment avec Philippe Méhaut : « Politiques régionales de formation professionnelle. Les effets de la loi Quinquennale de 1993 », *Bref*, n° 128, février 1997, Céreq.

¹ La Loi Guizot de 1830, visant le développement des écoles primaires dans toutes les communes, en est la première illustration.

des tensions entre l'État « régulateur » et la Région en charge du développement local. Comment les acteurs en région interprètent-ils les lois de décentralisation ? Comment s'approprient-ils des enjeux qu'elles recouvrent ? Quels modes de coordination instaurent-ils dans le champ de l'enseignement technique et professionnel ? Des voies régionales diverses se font-elles jour dans la construction et la régulation de l'offre de formation ?

L'efficacité du fonctionnement du système éducatif français repose en grande partie sur l'existence d'une « vision du monde » partagée entre tous les acteurs de l'appareil éducatif (Larceneux, 1997). Cette vision commune s'exprime, depuis le début des années quatre-vingt, par l'adhésion de tous à l'objectif d'élévation du niveau de formation des élèves, la poursuite de la scolarité étant associée à l'idéal de

La décentralisation de l'enseignement public

Compétences transférées et compétences partagées¹

LA PLANIFICATION SCOLAIRE

LA RÉGION

* établit le **Schéma prévisionnel des formations (SPF)** pour les collèges, les lycées et les établissements d'éducation spéciale ;
- elle recueille l'accord des départements pour les collèges ;
- elle consulte obligatoirement le Conseil académique de l'Éducation nationale (CAEN) ;

* établit le Programme prévisionnel d'investissement des lycées (PPI) ;
- elle définit la localisation et la capacité d'accueil des établissements ;
- elle recueille l'accord du département et de la commune d'implantation ;
- elle consulte obligatoirement le CAEN ;

NB Le SPF et le PPI remplacent l'ancienne carte scolaire dont l'élaboration avait été confiée en 1980 aux recteurs d'académies.

L'ÉTAT

* établit la **liste annuelle des opérations** de construction ou d'extension des lycées et collèges ;
- il décide des opérations en partant de celles prévues par les conseils régionaux et généraux dans les PPI et en fonction des décisions du ministère de l'Éducation nationale de pourvoir les établissements des postes nécessaires au fonctionnement pédagogique et administratif ;

¹ Loi 93-8 du 7 janvier 1983, loi 83-663 du 22 juillet 1983, modifiée par la loi 85-97 du 25 janvier 1985.

* définit la **structure pédagogique des établissements** qui est de la compétence du recteur d'académie ;

- il définit annuellement les différents types de formations dispensées dans les lycées et collèges (sections, options, spécialités professionnelles) ;
- il définit parallèlement les conditions d'orientation et d'affectation des élèves dans les établissements.

LA PRISE EN CHARGE DES ÉCOLES ET DES ÉTABLISSEMENTS D'ENSEIGNEMENT DU SECOND DEGRÉ

L'article 14 de la loi du 22 juillet 1983 modifiée dispose :

- « la commune a la charge des écoles »...
- « le département a la charge des collèges »...
- « la région a la charge des lycées »...

L'article 14.III précise :

* la Région a la charge des lycées et des établissements d'éducation spéciale. Elle en assure (loi du 27-01-1985 article 7-II) : « La construction, la reconstruction, l'extension, les grosses réparations, l'équipement et le fonctionnement ».

* L'État conserve la charge des dépenses pédagogiques et des dépenses de personnels.

LES TRANSPORTS SCOLAIRES

* La loi du 22 juillet 1983 transfère aux départements la compétence d'organisation des transports scolaires et, à l'intérieur des périmètres de transports urbains, à l'autorité compétente pour l'organisation de ces transports.

* Les décisions des élus locaux en matière de transports scolaires doivent nécessairement être harmonisées avec celles qu'ils ont à prendre pour le schéma prévisionnel des formations et les programmes prévisionnels des investissements des lycées et collèges.

démocratisation de l'éducation. L'élaboration de la carte scolaire et le processus de décision d'ouverture, de maintien ou de fermeture de sections d'enseignement sont guidés principalement par la volonté de répondre à la demande sociale de formation des élèves et des familles.

La carte scolaire, autrefois arrêtée par les organes centraux du ministère, et aujourd'hui définie par le recteur, a toujours enregistré les demandes locales (Tanguy, Agulhon, 1989). Cependant, on peut penser que les réformes institutionnelles conférant aux régions des responsabilités nouvelles transforment progressivement la façon dont les réalités locales sont prises en compte dans les politiques de formation professionnelle.

Le couple « décentralisation-déconcentration »² conduit-il à l'émergence de politiques locales de formation distinctes de la simple déclinaison d'objectifs centraux ? Les rapports « obligés » entre l'État déconcentré, en l'occurrence le recteur, et la Région dotée de nouvelles compétences favorisent-ils l'inscription de la politique de formation professionnelle dans un référentiel global de développement économique régional et d'aménagement du territoire ?

Pour tenter d'explicitier ce qui se joue aujourd'hui dans la construction et la gestion de l'offre locale de formation professionnelle initiale, il importe dans un premier temps de revenir sur l'esprit des lois de la décentralisation de l'éducation et sur la diversité des enjeux qu'elles recouvrent. Ceux-ci restent en effet présents dans les débats et les relations d'acteurs en région ; leur réinterprétation donne lieu à des modes différenciés de régulation régionale de l'offre de formation. Il conviendra, dans un second temps, d'examiner comment se développent, dans la réalité, les rapports entre l'académie et la Région, dans l'exercice de leurs compétences. Les observations réalisées dans les régions étudiées conduisent à penser que le processus de décision reste en dépit des lois de décentralisation, largement interne à l'Education nationale (Larceneux, 1996). Cependant, les mêmes analyses révèlent l'existence de « pouvoirs d'influence » de la Région s'exerçant en différents points du processus aboutissant aux décisions de création, de suppression ou de modification des composantes de la carte scolaire.

² La **déconcentration** consiste dans le transfert de compétences administratives avec maintien de la subordination hiérarchique ; la **décentralisation** dans la création de centres de décision indépendants, dotés d'une certaine autonomie.

La diversité des modes de régulation entre l'État et la Région dépend en grande partie de la façon dont les conseils régionaux, dans la limite des compétences qui leur sont dévolues, construisent des relations avec leurs principaux partenaires. Elle dépend aussi du positionnement des rectorats face à la décentralisation. Dans la pratique, le partage des compétences participe d'enjeux politiques entre les deux partenaires qui mettent en œuvre des stratégies, soit de coopération, soit de concurrence dans la définition de l'offre de formation professionnelle. Les différences de configuration entre les régions, déjà marquées au cours de la période 1985-1993, vont croissantes avec la loi Quinquennale qui renforce significativement les pouvoirs d'intervention et d'influence des conseils régionaux dans l'élaboration des politiques régionales de formation.

PARTAGE DES COMPÉTENCES, DIVERSITÉ DES ENJEUX ET OBLIGATION DE COMPROMIS

« La Nation garantit l'égal accès de l'enfant et de l'adulte à l'instruction, à la formation professionnelle et à la culture. L'organisation de l'enseignement public gratuit et laïque à tous les degrés est un devoir de l'État. »

Inscrit dans le préambule de la constitution française, le principe de la responsabilité première de l'État dans la conduite de la politique éducative donnait nécessairement à la décentralisation des années quatre-vingt une signification particulière. En matière d'éducation, contrairement aux autres secteurs d'intervention, il ne pouvait s'agir d'un transfert pur et simple de compétences de l'État vers les collectivités locales. L'idée maîtresse de la réforme législative de juillet 1983 complétée en janvier 1985 était d'organiser un régime de compétences partagées entre l'État et les collectivités territoriales : aux collectivités locales la responsabilité des bâtiments et de leurs moyens de fonctionnement, à l'État celle des contenus pédagogiques et de la gestion des personnels (encadré page 72). Par ailleurs, la Région est renforcée dans son rôle de planification étant habilitée à élaborer, en concertation avec le rectorat, un schéma prévisionnel des formations.

On est donc dans une situation différente de celle qui prévaut pour la formation professionnelle continue et l'apprentissage où la loi de janvier 1983 institue un régime de compétences séparées, entre l'État (Délégation régionale à la formation professionnelle) et le conseil régional, chacun gérant de son côté des

actions correspondant à ses domaines de compétences et aux publics concernés³.

La diversité des enjeux est à la base de la complexité dans le partage des compétences.

LA DIVERSITÉ DES ENJEUX

Appliquée dès 1983 à la formation professionnelle continue et à l'apprentissage, la décentralisation allait, dans un deuxième temps, s'étendre à l'enseignement dans les lycées. En premier lieu, il s'agissait de poursuivre le processus de décentralisation inscrit dans le cadre de la réforme institutionnelle réalisée à partir de la loi Deferre du 2 mars 1982, réforme qui crée la Région comme nouvelle collectivité territoriale et transfère à l'ensemble des collectivités (régions, départements et communes) de plus grandes responsabilités. En ce sens, il s'agissait de compléter l'arsenal des moyens conférés aux régions pour qu'elles jouent pleinement leur rôle en matière de planification du développement et d'aménagement du territoire. Le développement de l'appareil éducatif et son adaptation aux situations socioéconomiques régionales et locales ne pouvaient donc rester hors du champ des nouvelles responsabilités régionales. Sur ce registre général de la décentralisation, un consensus politique était largement réuni (Thoenig, 1992).

Un deuxième enjeu concernait la définition précise de la répartition des compétences telle que l'État conserve « naturellement » la responsabilité du service public de l'éducation. En même temps que la territorialisation des politiques éducatives était voulue par un « État régulateur » transférant une partie de ses pouvoirs aux acteurs locaux, cette orientation était contrebalancée par la volonté du même État de « verrouiller » le système en conservant au niveau national la maîtrise des diplômes, du recrutement des enseignants et de l'essentiel des ressources (Charlot, 1994). Le législateur disposait d'une marge de

³ La loi de janvier 1983 transfère aux conseils régionaux la compétence de droit commun concernant l'apprentissage et la formation continue des adultes ; elle maintient la compétence de l'État relative à la formation continue des publics spécifiques (femmes, handicapés, détenus et surtout jeunes de moins de 26 ans sortis du système scolaire sans qualification et sans emploi) ; en outre, l'État conserve la compétence de financement des centres nationaux de formation professionnelle, tels que l'AFPA, dont la politique d'intervention est transrégionale.

La cohérence entre les interventions de l'État et de la Région s'établit au niveau national par le Comité de coordination des programmes régionaux de la formation professionnelle continue et de l'apprentissage, à composition tripartite (État, régions et partenaires sociaux) ; au niveau régional, la cohérence relève du Comité régional de la formation professionnelle de la promotion sociale et de l'emploi (COREF), co-présidé par le préfet de région et le président du conseil régional, le comité étant obligatoirement consulté pour avis sur les programmes arrêtés par le conseil régional et sur ceux établis par les services extérieurs de l'État en région.

manœuvre réduite dont le contour était fixé par les principes constitutionnels sur le rôle de l'État en matière d'éducation. Les principes de l'égalité et de l'équité du service public de l'Éducation nationale devaient être préservés. La préparation de la réforme a donné lieu à des discussions longues et laborieuses ; les objectifs des diverses parties prenantes (administration, élus, organisation d'enseignants et de parents d'élèves) étaient difficiles à concilier. Ces circonstances sont à l'origine de la complexité des découpages de compétences et sans doute de la lenteur d'un processus qui part de la loi du 22 juillet 1983 fixant le canevas initial, profondément remanié avant même d'être précisé par la loi du 25 janvier 1985, pour n'entrer en vigueur complètement que le 1^{er} janvier 1986 (Cour des comptes, 1995).

Dans le débat sur la décentralisation de l'enseignement, des idées opposées se sont faites jour, au sein même des formations politiques (Gontcharoff et Boullier, 1988). Aux deux extrêmes du débat, on trouvait d'une part l'idée d'une décentralisation intégrant le domaine pédagogique et dépouillant l'État de sa mission de garant de l'unité du système éducatif, de la qualité pédagogique et des valeurs d'équité⁴ ; d'autre part, et à l'opposé, l'idée d'une décentralisation permettant d'éclairer les choix de l'État central, fédérateur et facilitateur de la mise en œuvre des propositions et objectifs des collectivités territoriales dans le respect des principes de l'école de la République. Dans cette dernière optique, c'est l'efficacité de l'appareil de l'Éducation nationale et de l'action administrative centralisée qui est en question, préoccupation préexistante aux lois de 1983 et partiellement prise en compte dès 1980 par les mesures de déconcentration tendant à confier au recteur d'académie (décret du 3 janvier 1980) la responsabilité d'élaborer la carte scolaire⁵.

Le troisième enjeu était donc bien la déconcentration de la gestion du système éducatif afin d'en améliorer le fonctionnement et de le rapprocher des acteurs intervenant aux échelons territoriaux où se définissent les politiques d'aménagement du territoire et de

⁴ « La décentralisation n'aurait vraiment de chance que si le nouveau pouvoir local pouvait s'exercer sur les programmes et sur le recrutement de ses enseignants ». Alain Madelin, débat à l'Assemblée nationale, 8 octobre 1984, (Hatzfeld, 1991).

⁵ La carte scolaire, qui relevait de l'administration centrale, est un document de planification qui, partant de la situation existante et notamment de la capacité d'accueil des établissements, s'efforce de prévoir dans le cadre d'une certaine politique éducative quels sont les besoins d'enseignement à satisfaire sur le moyen terme (4 à 5 années). Elle évalue aussi le nombre, la nature et la capacité des établissements à construire pendant la même période.

développement économique. A cet enjeu, inscrit dans l'esprit de la réforme institutionnelle engagée en 1982, se rattache la question du rapprochement entre pouvoir de décision et usagers. Dans les débats, il est fait place à la critique de la standardisation nationale et des pesanteurs bureaucratiques, à la nécessaire revalorisation de l'échelle humaine par l'instauration d'une démocratie de proximité, protégeant les usagers contre l'absolutisme de l'État. La territorialisation des politiques éducatives visait simultanément deux objectifs : la démocratisation et l'efficacité. En rapprochant les décisions de ceux qu'elles concernent, en prenant en considération la multiplicité des acteurs concernés, la diversité et l'interdépendance des structures au niveau territorial, la décentralisation doit permettre plus d'efficacité particulièrement en matière de gestion de la relation formation-emploi ; en situant les décisions au plus près des problèmes à traiter, les choix d'action sont mieux adaptés aux populations locales et plus ouverts aux initiatives du terrain.

Un quatrième enjeu de la décentralisation de l'enseignement, et non des moindres, réside dans le besoin de trouver de nouvelles sources de financement pour construire et rénover les bâtiments scolaires face à la croissance rapide des effectifs des lycées liée à la forte demande de poursuite d'études. Les exégètes des textes et des débats sur la décentralisation de l'Éducation nationale s'accordent sur un point : si l'État a en partie décentralisé l'éducation, c'est « *parce qu'il y avait provisoirement au niveau des régions de l'argent public disponible alors que celui-ci était devenu extrêmement rare au niveau central* » (Legrand, 1994). Cet enjeu financier est indissociable de celui de l'adaptation des structures éducatives à l'évolution des besoins : ceux exprimés par la demande sociale de poursuite d'études longues, que l'objectif des 80 % d'une classe d'âge au niveau du Baccalauréat défini en juin 1985 ne fait que conforter en les légitimant ; ceux résultant d'une nécessaire adaptation des formations aux évolutions prévisibles du marché de l'emploi exigeant une programmation précise à l'échelon local.

Ces enjeux de la décentralisation de l'enseignement restent très présents dans les débats d'aujourd'hui qui se nourrissent de plus de dix années d'expériences régionales de confrontation et de coopération entre rectorat et Région. À la lumière des nouvelles pratiques régionales, il apparaît que certains de ces enjeux sont stabilisés, d'autres restent l'objet de débat et donnent lieu à des configurations régionales particulières. Les régions semblent aujourd'hui largement reconnues dans leur fonction de planification de l'en-

seignement du second degré, en lien avec leur rôle de promotion du développement régional et de l'aménagement du territoire. Par contre, elles sont diversement perçues dans leurs interventions au plan pédagogique, lorsqu'elles empiètent sur un domaine resté de compétence de l'État.

La tension permanente entre la référence à une organisation de l'enseignement public gratuit et laïc, garantie par l'État, et la nécessaire articulation de la formation professionnelle au développement régional, est à l'origine d'un découpage complexe des compétences entre le rectorat et la Région.

COMPLEXITÉ DU PARTAGE DE COMPÉTENCES ET OBLIGATION DE COMPROMIS

Le recours aux ressources des collectivités locales va de pair avec la prise de responsabilité réelle des acteurs locaux en matière d'enseignement. La politique éducative est considérée comme un élément moteur d'une politique régionale de développement où les élus sont désormais fortement engagés. Induite par la loi-mère de 1982, les lois de 1983 et de 1985 s'inscrivent dans la logique de transfert de compétences aux collectivités territoriales. Mais elles ont simultanément cristallisé d'autres attentes : refonte en profondeur du système éducatif au regard des changements sociaux et économiques, démocratisation au sein de l'Éducation nationale, efficacité économique de l'action du service public éducatif.

Il en résulte un dispositif de compétences partagées entre l'État et la Région qui témoigne de nombreux compromis entre des partenaires exprimant des intérêts différents : les fonctionnaires du ministère de l'Éducation nationale, eux-mêmes partagés entre ceux des services centraux et ceux qui, dans les services extérieurs, sont confrontés aux situations locales ; les élus des régions et des départements souvent investis de mandats nationaux comme députés ou sénateurs ; enfin les chefs d'établissement et les enseignants directement confrontés aux usagers : élèves et parents d'élèves.

Un bref rappel du cadre institutionnel de la décentralisation et de la déconcentration de l'enseignement illustre l'état de complexité et l'enchevêtrement des compétences de la Région et du rectorat. On peut distinguer quatre registres instrumentaux sur lesquels s'exercent leurs compétences croisées, sachant que c'est au niveau national que sont définis les contenus des enseignements et des diplômes :

- le schéma prévisionnel des formations (SPF), élaboré sous la responsabilité de la Région, en concertation avec le rectorat. Le schéma définit les besoins quantitatifs et qualitatifs de formation de la Région à échéance de quatre à cinq ans. Il précise les besoins par filière (générale, technologique et professionnelle), par spécialité et niveau de formation. Il est basé sur les prévisions de démographie scolaire et des grandes orientations définies après consultation des organisations professionnelles et des collectivités territoriales (départements et grandes villes) ;

- le programme prévisionnel des investissements (PPI), établi par la Région pour les lycées (par le département pour les collèges). Il définit, à partir du schéma, les objectifs de construction et de rénovation des établissements scolaires, leur localisation et leur capacité d'accueil ;

- la structure pédagogique des établissements, arrêtée annuellement sous l'autorité du recteur ; y sont définies les formations dispensées dans chaque établissement, par spécialité et niveau de formation, en fonction des moyens attribués annuellement au recteur par le ministère et compte tenu des priorités du schéma ;

- la liste annuelle des opérations de construction et d'extension des établissements est arrêtée par le préfet de Région, en tenant compte du PPI et après accord des communes d'implantation.

Rectorat et Région sont ainsi condamnés à vivre ensemble et à s'entendre. La préparation du schéma prévisionnel appelle nécessairement des rapports de travail étroits entre les services des deux institutions. Les conseils régionaux ont obligatoirement recours aux travaux statistiques des rectorats en matière de prévisions d'effectifs scolaires. Les rectorats ne peuvent élaborer leurs plans académiques sans se référer aux objectifs des schémas prévisionnels des formations et au programme prévisionnel d'investissement. Le préfet de région peut difficilement arrêter une liste annuelle des opérations de construction qui ne soit cohérente avec les priorités du PPI votées par les élus régionaux.

Ces relations « obligées » ne signifient pas automatiquement qu'elles induisent des rapports de coopération toujours fructueux ; elles n'excluent pas les conflits.

Elles sont cependant l'occasion d'un apprentissage institutionnel ; les nouveaux espaces de pouvoir ouverts pour le partage des compétences donnent aux acteurs locaux l'opportunité de découvrir

d'autres comportements et d'autres valeurs qui viennent rétroagir sur leurs pratiques et leurs représentations. On peut remarquer, à cet égard, que nombre d'élus régionaux ont sensiblement modifié leur discours critique sur l'enseignement professionnel dans les lycées, au contact direct des établissements dans l'exercice de leur nouvelle responsabilité.

La multiplicité des enjeux, la pluralité des acteurs intervenant dans le processus de décision et la diversité des territoires régionaux sont autant de facteurs qui ont contribué à créer des différences entre les régions. La façon dont les acteurs des régions et des académies se sont approprié des compétences définies par le législateur va de fait introduire une diversité dans le partage des compétences et déterminer des modes différents de construction de politiques locales d'éducation. De façon schématique, on peut dire que le compromis législatif de partage des tâches entre l'État et les Régions en matière d'enseignement a été producteur d'effets dans la mesure où le régime de compétences partagées pour un même objet (ici la formation professionnelle initiale) oblige les autorités publiques nationales et régionales à travailler ensemble et à passer des compromis (Lichtenberger, 1993). Mais ceux-ci sont de natures très différentes, selon qu'ils s'inscrivent dans l'un des trois scénarios suivants : la construction d'une politique globale commune, l'élaboration d'accords partiels sur des dossiers ponctuels, enfin des démarches séparées génératrices de conflits et de suspensions, les compromis intervenant alors à l'intersection des domaines de compétence de chacun des acteurs. C'est pourquoi, au-delà de la délimitation formelle des compétences respectives de la Région et de l'État, il convient d'explorer comment se déplacent les frontières des domaines d'intervention de chacun au gré des rapports réels qu'ils entretiennent dans l'exercice de leur fonction.

LA RÉGION, UN POUVOIR D'INFLUENCE CROISSANT, INÉGALEMENT EXERCÉ DANS LA PRATIQUE

On peut légitimement s'interroger sur le rôle effectif qu'exerce un conseil régional dans l'élaboration d'une politique de formation professionnelle initiale. Le partage légal des compétences laisse en effet à l'État, ministère et rectorat, l'essentiel des prérogatives concernant la définition des diplômes, la gestion et la formation des personnels enseignants, la définition des programmes d'enseignement et l'établissement de la carte des formations sur le territoire académique.

Il apparaît cependant que la réalité est plus complexe et plus diversifiée. Dans la pratique, bien qu'ils ne disposent que de faibles moyens d'intervention directe dans les processus de décision concernant l'enseignement professionnel, les conseils régionaux exercent un pouvoir d'influence sur la régulation de l'offre locale de formation. La force de l'influence dépend notamment de la nature des relations et des compromis qui s'établissent entre Région et rectorat.

UN FAIBLE POUVOIR D'INTERVENTION

L'analyse des processus de décision d'ouverture et de fermeture de sections de l'enseignement professionnel, avant la loi Quinquennale de décembre 1993, conduit à conclure qu'ils sont largement internes au monde de l'éducation et qu'ils relèvent d'un système de valeurs unifié autour du thème de l'accès du plus grand nombre au plus haut niveau de formation (Larceneux, 1996). Le recteur, par l'intermédiaire des projets d'académie, fixe les grands axes de la politique à moyen terme ; ceux-ci sont actualisés chaque année pour tenir compte des recommandations ministérielles et de l'enveloppe des postes attribués. Ils constituent alors le document de cadrage qui est adressé chaque année, par lettre du recteur, à tous les chefs d'établissement, marquant ainsi l'ouverture de la campagne de préparation de la prochaine rentrée scolaire. La préparation est conduite selon une procédure très formalisée et un calendrier strict, impliquant un grand nombre d'agents internes à l'Education : chefs d'établissement et leurs équipes d'enseignants, inspecteurs de spécialité et inspecteurs correspondants d'établissements, conseillers du recteur (DAET, CSAIO, chef de la DEP)⁶.

En chacun des points de l'appareil académique, les agents développent des relations avec les milieux d'entreprises, les organisations professionnelles locales, les élus, les fonctionnaires territoriaux. Les chefs d'établissement soumettent leurs projets à leur conseil d'administration. Mais la diversité des relations avec l'extérieur du système n'empêche pas le processus de rester en grande partie interne à l'Education nationale. Malgré la quantité d'acteurs qui interviennent dans la préparation d'un projet jusqu'à la prise de décision, une grande cohérence se dégage du fonctionnement du système ; on peut l'attribuer à l'existence d'une même vision du monde, partagée par tous les agents de l'Education nationale.

⁶ DAET : Délégué académique aux enseignements techniques ; CSAIO : Chef du service académique d'information et d'orientation ; DEP : Direction de l'évaluation et de la prospective.

Dès lors, y a-t-il place pour l'intervention de la Région dans un tel processus internalisé ?

LA RÉGION DISPOSE DE PLUSIEURS LEVIERS POUR EXERCER UN POUVOIR D'INFLUENCE

- Le pouvoir financier

Depuis 1986, les conseils régionaux ont beaucoup investi dans la construction et la rénovation des lycées⁷. Les dépenses d'investissement scolaire des régions par élève ont été multipliées par douze entre 1986 et 1992 ! Cet engagement des régions dans l'amélioration des bâtiments scolaires lui ont conféré une légitimité pour intervenir dans le domaine de la politique éducative, tant auprès des chefs d'établissement et des enseignants, que vis-à-vis des familles et des jeunes.

Par ailleurs, la gestion des opérations de construction et de rénovation des lycées ont été l'occasion de développer des relations de travail continues entre techniciens des services des régions et des rectorats et les chefs d'établissements. Les agents des diverses institutions ont ainsi appris à se connaître et à mieux appréhender les logiques d'actions de leurs partenaires.

- Le pouvoir de planification

La démarche d'élaboration du Schéma prévisionnel des formations place la Région dans une position d'interface entre le monde de l'éducation, celui des acteurs économiques et celui des élèves et des familles.

Elle donne aux élus régionaux la possibilité de s'appuyer sur des réseaux pour asseoir une orientation en matière de formation. Ainsi, certaines régions développent des alliances avec les organisations professionnelles et interprofessionnelles, pour promouvoir l'alternance dans le système local de formation professionnelle. Pour la Région, le Schéma est le support par lequel d'autres référents que ceux propres au système éducatif sont introduits pour définir les orientations de la politique de formation. C'est donc un outil stratégique pour animer un débat régional sur les rapports entre l'enseignement, le développement socioéconomique et l'aménagement du territoire.

⁷ Entre 1981 et 1986, l'État a construit 60 lycées. Entre 1986 et 1992, les régions ont construit 220 lycées. Pour l'enseignement public, les dépenses d'investissement scolaire par élève des régions sont passées de 499 francs en 1986 à 1 800 francs en 1987, puis 5 941 francs en 1990 et 6 554 francs en 1992 (Cour des comptes, février 1995).

Lorsque la Région, dans la dynamique d'élaboration du schéma, réussit à impliquer l'ensemble des acteurs, elle détient un moyen d'influence sur les politiques académiques.

- Le levier de l'élu régional

Les établissements d'enseignement secondaire ont, depuis 1989, le statut d'Établissements publics locaux d'enseignement (EPLÉ). Leur conseil d'administration a une composition tripartite au sein de laquelle, pour un tiers, siègent côte à côte la direction de l'établissement et des représentants des collectivités locales.

C'est souvent à ce niveau que des liens entre l'État et la collectivité se tissent le plus facilement, et les chefs d'établissement savent en tirer parti. Les dynamiques de relations entre les établissements et le conseil régional se développent souvent en marge de la hiérarchie de l'Éducation nationale⁸. L'élu régional, au travers de son rôle de médiation au sein du système politico-administratif, exerce une influence tendant à désenclaver le système éducatif pour l'articuler aux questions du développement économique et social, porté par des acteurs externes à l'Éducation nationale. L'un des vecteurs support du pouvoir d'influence de la Région est constitué par la force symbolique du discours politique qui tend à réintégrer une politique sectorielle d'éducation et de formation, dans un référentiel global de développement local (Faure, 1994).

- Le levier de la politique de filière concurrentielle

Depuis 1983, les conseils régionaux ont compétence de droit pour l'apprentissage. Nombre d'entre eux en ont fait une priorité dans les orientations de politique régionale. Depuis la loi de 1987, qui autorise la préparation de tous les diplômes de niveau supérieur au niveau V par l'apprentissage, les Régions peuvent promouvoir le développement de cette filière, en concurrence avec celle de l'enseignement professionnel dans les lycées. Les schémas régionaux de l'apprentissage, institués par la même loi, sont élaborés par le conseil régional, sans obligation de concertation avec le rectorat, comme dans le cas des SPF.

Au total, l'analyse des procédures et des processus formels qui conduisent aux décisions annuelles d'ouverture, de maintien ou de fermeture des sections

d'enseignement technologique et professionnel révèle la pluralité des acteurs internes et externes qui interviennent en différents endroits du processus ; partant de l'appel à projet lancé aux établissements par la lettre du recteur, le processus est bouclé au moment où ce dernier arrête la structure pédagogique des établissements.

Dans ce contexte, apparemment très internalisé, la Région exerce un pouvoir d'influence à deux niveaux : en amont du processus, par le rôle qu'elle assume dans la définition des objectifs contenus dans le Schéma prévisionnel des formations. Au cours du processus, par le réseau d'influence et les rapports de proximité mobilisés par les élus régionaux, en lien direct avec les établissements d'enseignement, pour faire aboutir les projets présentés.

UN POUVOIR D'INFLUENCE QUI S'ACCROÎT AVEC LA LOI QUINQUENNALE DE DÉCEMBRE 1993

La loi Quinquennale ne change pas la répartition des compétences dans le champ de l'enseignement technologique et professionnel. Cependant, elle renforce le pouvoir d'intervention de la Région, en lui transférant la compétence pour la formation professionnelle continue des jeunes. Surtout, elle place la Région en position d'acteur pivot pour coordonner et promouvoir une cohérence entre les divers dispositifs de formation professionnelle initiale et continue. Pour ce faire elle institue, sous la responsabilité des conseils régionaux, un Plan régional de développement de la formation professionnelle des jeunes (PRDFPJ).

Le pouvoir d'influence des régions est doublement renforcé. D'une part, le transfert aux régions des actions de formation professionnelle des jeunes de moins de 26 ans accroît son influence sur l'appareil régional de formation⁹. D'autre part et surtout, les régions acquièrent la capacité d'impulser une politique régionale de formation professionnelle en coordonnant l'action des acteurs publics et privés responsables des divers dispositifs. D'une construction régionale bilatérale propre aux schémas (Rectorat-Région pour l'enseignement, Région-organisations professionnelles et consulaires pour l'apprentissage), la loi instrumentalise, avec le PRDFPJ, une construction régionale multilatérale, plaçant le conseil régional au centre des réseaux d'acteurs de l'éducation, de la

⁸ Une circulaire conjointe du ministère de l'Éducation nationale et du ministère de l'Intérieur (30/01/1986) précise que, sous certaines conditions, le président du conseil régional [...] peut s'adresser directement aux chefs d'établissement, provoquant ainsi un décrochement progressif de la chaîne administrative le liant au recteur et au ministre.

⁹ La part des conseils régionaux dans le financement public des producteurs de formation passe de 25 % en 1993 à 33 % en 1995. Source : DARES, *Comptes économiques de la formation professionnelle*, comptes provisoires pour 1995.

DISPOSITIF DE PLANIFICATION

• Schéma prévisionnel des formations

Institué par la loi du 22 juillet 1983 et défini par la circulaire du 18 juin 1985, il est élaboré sous la responsabilité des conseils régionaux pour les collèges, les lycées et les établissements d'éducation spéciale en concertation avec l'État et les conseils généraux (pour les collèges).

Le Schéma prévisionnel définit, à un horizon donné (généralement 4 ou 5 ans) et au niveau de la région, les besoins qualitatifs et quantitatifs de formation. « La réalisation de ce document de planification procède d'une double démarche se référant d'une part à l'évolution prévisible de la population scolarisable, d'autre part à des choix d'orientation et d'inflexion de ces tendances lourdes, en cohérence avec la politique de développement que souhaite se fixer la région » (circulaire de 1995).

La loi du 23 juillet 1987 relative à l'apprentissage institue de façon complémentaire un schéma prévisionnel de l'apprentissage.

• Contrats de plan État-Région

Institués par la loi du 29 juillet 1982, le contrat de plan doit engager financièrement, pour la durée quinquennale du plan, les deux partenaires ayant chacun un pouvoir exécutif et un budget propre : l'État et la Région.

Dans ce cadre, le dispositif consiste à articuler les orientations du plan régional, mis en œuvre par la Région, aux programmes prioritaires d'exécution nationaux établis à partir des orientations et des choix stratégiques de la politique gouvernementale.

Les contrats de plan État-Région ont pour but de traduire en principe la convergence des objectifs poursuivis par l'État et la Région.

• Contrats d'objectifs

Créés par la loi du 23 juillet 1987, renforcés par la loi Quinquennale du 20 décembre 1993, les contrats d'objectifs constituent un moyen de coordination des acteurs régionaux pour appréhender les besoins de formation des branches et contribuer au Plan régional de développement de la formation professionnelle des jeunes. Les contrats d'objectifs sont signés par l'État, la Région et les branches professionnelles.

La démarche des contrats d'objectifs va de pair avec une recherche de structuration des partenariats économiques régionaux.

• Plan régionaux de développement des formations professionnelles des jeunes (PRDFPJ)

Institué par l'article 52 de la loi Quinquennale du 20 décembre 1993, le PRDF est élaboré par le conseil régional en concertation avec l'État : « Il a pour objet la programmation, à moyen terme, des réponses aux besoins de formation permettant un développement cohérent de l'ensemble des filières de formation et prenant en compte les réalités économiques régionales et les besoins des jeunes de manière à leur assurer les meilleures chances d'accès à l'emploi ».

INSTANCES D'ÉTUDE ET DE CONCERTATION

• Le Conseil économique et social régional (CESR)

La réforme régionale de 1972 avait créé, dans le cadre de l'établissement public régional, un comité économique saisi pour avis de toutes les questions sur lesquelles se prononçait le conseil régional.

La loi de décentralisation du 2 mars 1982 a conservé le principe d'une assemblée consultative dont la légitimité a été renforcée par plusieurs textes votés en 1986 et 1992.

D'une part, les CESR sont obligatoirement saisis pour avis, préalablement à certaines décisions du conseil régional (notamment sur les documents relatifs à la préparation et à l'exécution des plans et des schémas directeurs) ; d'autre part, les CESR sont des « conseils » économiques et sociaux, dans la filiation naturelle avec le conseil économique et social de la République. Dans cette deuxième fonction, les CESR ont une large part d'initiative et procèdent par auto-saisine.

Leur composition est quadripartite : 35 % de représentants des entreprises : chambres consulaires, unions patronales, organisations agricoles et professionnelles, ... ; 35 % des organisations syndicales de salariés ; 25 % de représentants de la vie collective (associations culturelles et sociales, recherche, union de consommateurs etc.) ; 5 % de personnalités nommées par le Premier ministre (décret du 11 octobre 1982).

Les travaux d'évaluation des politiques régionales de formation professionnelle, au titre de l'article 53 de la loi Quinquennale de décembre 1993, ont mis en relief le rôle important de certains CESR dans la phase d'élaboration des Plans régionaux de développement des formations professionnelles des jeunes.

• **Comité régional de la formation professionnelle, de la promotion sociale et de l'emploi (COREF)**

(Art. L. 901-1 du Code du travail modifié par la loi Quinquennale du 20-12-1993, décret du 11-07-1994)

Co-présidé par le préfet de région et le président du conseil régional, le COREF est l'instance de consultation pour les politiques régionales de formation et d'insertion professionnelle entre l'État, la Région et les partenaires sociaux.

- le COREF a pour mission de favoriser, en liaison avec le Conseil économique et social régional, la mise en œuvre dans la région d'une politique cohérente d'emploi et de formation professionnelle.

- Depuis la loi Quinquennale de 1993, le COREF est chargé de faire réaliser des travaux d'évaluation des politiques régionales d'apprentissage et de formation professionnelle continue. Il examine chaque année le bilan des politiques de formation professionnelle menées par l'État, la Région et les partenaires sociaux en région.

- Les projets de formation comportant des financements publics de l'État et de la Région lui sont obligatoirement soumis pour avis.

• **Commission paritaire interprofessionnelle régionale de l'emploi (COPIRE)**

Instituée par un accord des partenaires sociaux du 10/02/1969, complétée par le protocole d'accord du 6/07/1984, la COPIRE est un lieu d'étude et d'information sur l'évolution de l'emploi dans les branches et dans les régions. Ses missions sont précisées et élargies par l'accord national

interprofessionnel du 3 juillet 1991, complété par un avenant du 5/07/1994. Elles sont très impliquées dans les dispositifs de formation en direction des jeunes ; elles sont notamment consultées sur la conclusion des contrats d'objectifs relatifs aux premières formations technologiques et professionnelles.

• **Conseil académique de l'éducation nationale (CAEN)**

(Décret n° 85-895 du 21 Août 1985.)

- Co-présidé par le préfet de région et le président du conseil régional, le conseil est obligatoirement consulté pour avis, au titre des compétences de l'État, sur la structure pédagogique générale des lycées et des établissements d'éducation spéciale, et d'enseignement agricole ; il est consulté sur la liste annuelle des opérations de construction ou d'extension des collèges, des lycées, des établissements autres.

- Au titre des compétences de la Région, il est consulté sur les Schémas prévisionnels des formations, le Programme prévisionnel des investissements relatifs aux lycées et aux autres établissements. Il est également consulté sur le Plan régional de développement des formations professionnelles des jeunes, et sur celui concernant l'enseignement supérieur dans la région.

La composition du conseil est triple :

- 1) des représentants des collectivités territoriales (24) ;
- 2) des représentants des personnels titulaires de l'État (administratifs et enseignants) (24) ;
- 3) des parents d'élèves (8), étudiants (3), le président du CESR, des représentants des organisations syndicales d'employeurs (6) et de salariés (6).

formation et de l'économie régionale. Plus encore que dans la période précédente, la Région est en mesure d'exercer une influence pour inscrire la construction de la carte scolaire dans une perspective de complémentarité avec les autres voies de formation (apprentissage, alternance, formation continue), au croisement de quatre logiques :

- une logique « scolaire » de type service public, fondée sur la nécessité de scolariser selon des objectifs nationaux et des principes d'égalité et de démocratie. La mise en œuvre concrète de cet objectif exige son intégration aux spécificités régionales et locales et relève surtout du rectorat ;

- une logique d'aménagement du territoire qui est développée plutôt à l'initiative des régions, prenant en compte les questions d'implantation de pôles de compétences et de service de proximité, compte tenu des possibilités de transport et de mobilité des jeunes ;

- une logique de « demande sociale » exprimée par les jeunes et les familles, relayée à la fois par l'appareil scolaire qui enregistre et traite la demande, et plus directement par les élus au travers des instances régionales ;

- une logique économique, plus diffuse et très diverse qui peut s'exprimer par un choix de filière (préférence

pour l'apprentissage) ou de spécialité compte tenu du marché de l'emploi.

La région a désormais la charge de mettre en cohérence les différentes conceptions de la formation professionnelle des jeunes et de l'articulation de celle-ci avec la régulation du marché du travail et de son éventuelle inscription dans un projet de développement social et économique.

Son pouvoir d'influence sur la régulation de l'offre de formation professionnelle se repère à la façon dont elle utilise les procédures et l'instrumentation mises en place par la décentralisation, pour construire l'offre régionale de formation.

Les divers dispositifs (Schémas prévisionnels, contrats d'objectifs, contrats de plan, PRDFPJ) et les instances de consultation multiples (CESR, COREF, COPIRE, CAEN) sont-ils l'occasion d'affirmer une volonté politique de construire de nouveaux modes de régulation de l'offre de formation professionnelle, de favoriser des apprentissages collectifs et de réordonner les référentiels d'action de chacun des protagonistes de la formation autour d'un référentiel régional commun ?

Sur cette question, les situations régionales sont contrastées et les pouvoirs d'influence des régions s'exercent différemment.

DES CONFIGURATIONS RÉGIONALES DIFFÉRENTES

Des configurations distinctes des rapports entre la Région et le rectorat se dégagent en observant prioritairement la façon dont les Régions ont construit leurs relations avec leurs partenaires de l'Education nationale en jouant sur les leviers par lesquels leur pouvoir d'influence pouvait s'exercer. Par extension, ces configurations reflètent les stratégies et les modes de coordination des acteurs publics dans le champ de l'enseignement technique et professionnel.

Trois configurations différentes ressortent des observations.

La Région intervient dans le projet éducatif en partenariat avec le rectorat

La région Rhône-Alpes est représentative d'une situation où le conseil régional s'empare des nouvelles compétences, en exerçant pleinement son rôle d'animation pour une planification de l'éducation dans le cadre du développement régional. Pour ce faire, il utilise ses nouvelles prérogatives en matière de définition

d'un schéma prévisionnel des formations et d'un programme prévisionnel d'investissements. Mais il va bien au-delà, empiétant sur la définition même d'une politique éducative, domaine réservé en principe à l'État. En effet, l'autorité politique régionale exprime sa volonté d'infléchir la politique de l'Education nationale en affirmant un projet éducatif pour la région, et en tentant d'intervenir de façon convergente dans tous les domaines qui lui sont ouverts par les lois de décentralisation depuis 1983. L'interventionnisme de la région Rhône-Alpes en matière de politique éducative s'établit graduellement à partir d'un discours critique sur le fonctionnement de l'Education nationale, non sans mettre en évidence l'énorme potentiel que cette dernière recèle. La stratégie du conseil régional consiste à investir le cœur du système éducatif pour y conduire des actions conjointes avec l'Education nationale, non seulement au niveau des responsables rectoraux, mais en prise directe avec les enseignants, les chefs d'établissements et les acteurs locaux concernés (professionnels et usagers). A titre d'illustration, citons trois initiatives régionales représentatives de cette démarche, toutes s'inscrivant dans les grandes orientations du schéma prévisionnel des formations.

La politique de promotion de l'apprentissage, engagée en 1988 avec la mise en place du dispositif des UFA (Unité de formation par alternance) se caractérise par la volonté régionale de créer des sections d'apprentissage dans les lycées professionnels par convention entre une branche professionnelle et un établissement de l'Education nationale. La Région utilise pleinement sa compétence de droit en matière d'apprentissage et son pouvoir d'animer une réflexion régionale pour élaborer un schéma prévisionnel des formations. Ainsi, fait-elle adopter, par ses principaux partenaires de l'Education nationale et des organisations professionnelles, une orientation de développement de l'alternance au sein du système éducatif en faisant systématiquement « *succéder à un premier temps de formation réalisé sous statut scolaire, un second développé par la voie de l'alternance sous contrat de travail* » (Région Rhône-Alpes, 1991).

Ainsi la Région Rhône-Alpes, dès 1988, a été à l'initiative d'une politique de formation professionnelle s'appuyant sur le développement de l'apprentissage dans les lycées, initiative qui sera reprise au niveau national, cinq ans après, dans la loi Quinquennale de décembre 1993 (article 57).

Deux autres initiatives régionales initiées en 1991, le plan « Permis de réussir » et le plan OPRA (Orientation professionnelle des jeunes en Rhône-

Alpes), témoignent de la volonté politique du conseil régional d'intervenir dans le système éducatif. Par la première, il vise à améliorer la qualité de la vie scolaire en ouvrant l'établissement sur son environnement ; par la seconde, il intervient dans le domaine de l'orientation des jeunes, en promouvant des actions en direction des enseignants et des élèves pour une reconnaissance des métiers en entreprise. Les thèmes de la qualité de la vie scolaire et de l'orientation des élèves sont fortement porteurs pour le système éducatif dans son ensemble. Les budgets engagés sont peu importants, mais les actions ont pour qualité de faire appel à l'initiative des acteurs, en particulier les établissements et les équipes d'enseignants.

En Rhône-Alpes, le conseil régional, exprimant une forte volonté politique en matière d'éducation et de formation professionnelle, acquiert progressivement une position stratégique non négligeable dans le domaine pédagogique, en principe réservé à l'État. Cette position acquise lui confère une légitimité pour exercer une réelle influence dans la régulation de l'offre locale de formation professionnelle. Ainsi est-elle l'une des rares régions qui, dans la suite de la loi Quinquennale, met en place une procédure annuelle de définition de la structure pédagogique des établissements sur la base d'une lettre d'orientation adressée aux chefs d'Établissements, signée conjointement par le recteur et le président du conseil régional.

Région et rectorat coopèrent pour une meilleure articulation entre le plan académique et les objectifs de développement économique et d'aménagement du territoire

Dans cette configuration, la Région accorde à la formation professionnelle une place stratégique pour le développement économique et social. Elle n'intervient pas ou peu dans le domaine pédagogique propre à l'enseignement technique et professionnel. Par contre, elle joue un rôle déterminant pour l'articulation de la construction de la carte scolaire avec les objectifs d'aménagement du territoire. La Région de Franche-Comté illustre cette démarche. En témoigne l'investissement considérable du conseil régional pour animer le processus d'élaboration du schéma prévisionnel des formations en 1993/94 en procédant à une consultation de tous les acteurs concernés, sur la base d'études chiffrées afin d'élaborer des diagnostics partagés.

La construction des accords et des compromis entre la Région et le rectorat porte sur les objectifs assignés à

la formation professionnelle dans sa relation au développement des territoires au sein de l'espace régional.

Dans plusieurs régions, les préoccupations liées à l'aménagement du territoire et au développement local constituent des terrains d'accord. Les rectorats ont pris en charge la construction de bassins de formation regroupant, dans un espace territorial, plusieurs établissements d'enseignement professionnel. L'objectif est d'optimiser la gestion de proximité des flux scolaires et d'organiser localement une offre de formation professionnelle dans un souci de gestion rationnelle des ressources.

Très récemment dans certaines régions, s'expérimente l'élargissement de la conception de bassin de formation aux établissements privés et aux centres de formation d'apprentis pour rechercher une réponse locale cohérente aux besoins de formation exprimés par les familles et les milieux économiques locaux.

Région et rectorat : entre tensions relationnelles et accords ponctuels

Les rapports entre conseil régional et rectorat sont, dans certaines régions, étroitement dépendants de la division formelle des compétences, lieu des tensions entre les deux institutions.

Le conseil régional développe sa politique de construction et rénovation des lycées sans se préoccuper du schéma prévisionnel des formations. Par contre, il s'appuie sur ses compétences de droit commun pour promouvoir un modèle de développement de la formation professionnelle basé quasi exclusivement sur l'apprentissage. Campagnes d'information, mobilisation des acteurs économiques et investissements financiers sont prioritairement orientés au profit d'une filière unique.

La région PACA illustre cette configuration. Depuis 1986, aucun Schéma prévisionnel des formations n'a été élaboré, la Région laissant aux deux recteurs le soin de définir des plans académiques des formations. Par contre, dès 1986, le conseil régional développe un ambitieux plan de construction et rénovation des lycées (« le Plan Lycée Réussite »). Pour la jeune collectivité territoriale le chantier des lycées, plus que le domaine pédagogique, est un support d'affichage politique et d'affirmation identitaire, d'autant plus fort qu'il met en évidence la carence passée et le désengagement financier de l'État.

Jusqu'en 1994, dans certaines régions, le rectorat élabore un plan académique des formations selon

une démarche propre, indépendante de celle qui a été conduite par la Région pour fixer les orientations du schéma prévisionnel des formations. Le plan académique, outil interne de l'Education nationale, reste la référence pour l'établissement annuel de la structure pédagogique des établissements par le Recteur. La Région est tenue informée par le biais des consultations dans les structures formelles prévues à cet effet.

Il est intéressant cependant de noter qu'une telle configuration, caractérisée par des rapports formels et peu coopératifs, est susceptible d'évoluer rapidement sous l'influence de divers facteurs. La loi Quinquennale, en procédant à une redistribution des rôles dans l'échiquier régional des protagonistes de la formation professionnelle initiale et continue, exerce une pression sur les responsables institutionnels pour que ces rôles soient tenus ; à cette occasion, des changements de personnes à des postes clés dans les institutions concernées apparaissent comme un facteur déclencheur des transformations dans les relations partenariales entre rectorat et conseil régional. La Région PACA illustre cette évolution à partir de 1995.

* *
*

La question centrale, posée à l'origine de notre démarche, était la suivante : au-delà d'un premier constat faisant ressortir le rôle prédominant de l'État dans la construction et la régulation de l'offre locale de formation professionnelle initiale, pouvait-on identifier la place occupée par la Région, nouveau pouvoir politique issu des lois de décentralisation, dans ce processus ? Pour y répondre, l'analyse des rapports entre la Région et l'académie a nécessité un double détour : l'interprétation des textes fondant un régime de compétences partagées entre l'État et la Région ; l'observation de l'exercice de leurs compétences par les deux protagonistes, faisant place à des relations de pouvoirs et à diverses modalités de construction de la carte scolaire, ouvrant la voie à des différenciations fortes selon les régions.

Dans la pratique, le partage des compétences exige une coordination entre le rectorat et la Région qui, au-delà des aspects techniques et administratif, reflète des enjeux proprement politiques. Les référents et les principes d'action de ces deux acteurs sont, à la base, distincts. Dans quelle mesure tendent-ils à se

rapprocher, pour se fondre dans un référentiel régional de formation commun ? Au contraire, la décentralisation a-t-elle amorcé un éclatement du système national d'enseignement technique et professionnel ?

Du côté de l'Education nationale, trois changements importants ont marqué la période des quinze dernières années : une profonde rénovation des diplômes de l'enseignement technique et professionnel avec introduction systématique de l'alternance (1985-95) ; la déconcentration dans la construction de la carte scolaire (1987), le recteur devenant responsable de la répartition spatiale des dotations du ministère ; l'institution de l'Etablissement public local d'enseignement (1985) lui conférant une relative autonomie. Ces trois changements se rejoignent dans un mouvement qui tend à développer les relations entre acteurs locaux et régionaux (Bel, 1996), pour adapter la formation professionnelle à l'environnement socioéconomique local. Malgré cela, l'évolution de la formation professionnelle reste fortement déterminée, à l'interne de l'appareil éducatif, par une logique de reproduction autour d'un idéal commun ou « vision du monde partagée » (Larceneux, 1997) ; elle est également « surdéterminée » par un processus social de prise en compte de la composition socioprofessionnelle des populations locales (Hillau, 1996).

Du côté de la Région, la capacité d'intervenir dans la planification de l'enseignement depuis 1986, élargie à une planification de l'ensemble des dispositifs de formation professionnelle initiale et continue depuis 1993, contribue à renouveler le débat des protagonistes régionaux sur les liens entre formation et développement local.

A qui se penche sur l'histoire de l'éducation et de l'enseignement professionnel en France, les liens entre l'école et l'espace local ne sont pas nouveaux (*Formation Emploi*, 1989).

Or, la décentralisation et les dynamiques territoriales nouvelles qu'elle induit, apparaissent comme des ruptures majeures dans l'histoire récente : elles remettent en cause une forme de légitimité républicaine qui posait que l'école devait être la même sur tout le territoire national. En effet, ce qui se joue aujourd'hui dans l'exercice différencié du partage des compétences entre l'État et les Régions, c'est, plus que l'appropriation de l'institution scolaire, la place et le rôle de l'éducation et de l'enseignement professionnel dans les rapports sociaux en cours de restructuration.

L'État s'appuie désormais sur les collectivités territoriales pour la construction et la régulation de l'offre de formation : il s'agit certes d'un recours à des sources de financement renouvelées pour pallier les difficultés budgétaires de l'État. Plus fondamentalement, il s'agit d'une tentative de désenclavement de l'Education nationale et d'une volonté de construire une nouvelle relation entre formation professionnelle, emploi et développement régional. L'espace régional devient un lieu de mobilisation, de confrontation et de mise en synergie des acteurs de l'éducation, de l'insertion et de l'emploi des jeunes ; il devient un espace ouvert à plus d'efficacité et de promesse de démocratisation grâce à une gestion de proximité. En même temps, la différenciation progressive des politiques régionales pose la question de nouvelles formes de régulation nationale et interrégionale garantissant le développement d'un service public éducatif égal pour tous, dont la responsabilité serait partagée entre l'État et la Région.

Les dynamiques en cours dans les régions, les voies différentes prises dans les rapports entre académie et Région semblent être le reflet de l'inégal avancement et aboutissement des discussions sur ces questions fondamentales. En donnant aux Régions une légitimité pour animer ce débat au travers de divers outils de constructions partenariales des politiques de formation professionnelle (schémas régionaux, contrats

d'objectifs, PRDFPJ), le législateur a ouvert la voie à un renouvellement de la réflexion sur les objectifs de la formation professionnelle et de la construction de la relation formation-emploi. Un bilan global est impossible à réaliser dans le même temps que le processus social se développe.

Toutefois, une certitude peut être avancée : le système d'enseignement technique et professionnel est entré dans une phase de remise en cause de l'hégémonie de la logique scolaire. D'autres logiques sont en émergence parmi lesquelles celle de la rentabilité économique des activités éducatives au regard de l'évolution économique et sociale et de la maîtrise du développement local. D'autres espaces de formation que ceux de l'administration scolaire se constituent, s'inspirant davantage de l'étendue et des composantes des réseaux qui rapprochent la formation et la production sociale. La Région a acquis une légitimité politique pour orchestrer ce nouveau mode d'intervention publique dans le champ de la formation professionnelle. Le degré de maturation dans l'exercice de cette nouvelle fonction est inégal selon les régions.

Antoine Richard
Céreq

Bibliographie

Agulhon C. (1994), « Décentralisation et recomposition de l'offre de formation dans les filières techniques et professionnelles », *Education et formation*, n° 3.

Bel M. (Ed) (1996), *Constructions et régulations de l'offre locale de formation*, Documents, série synthèse, n° 117, Céreq, décembre.

Charlot B., (1994), *L'école et le territoire*, A. Colin.

Cour des comptes (1995), *La décentralisation et l'enseignement du second degré*, rapport au président de la République, février.

Faure A. (1994), « Les élus locaux à l'épreuve de la décentralisation », *Revue française de science politique*, col. 44-n° 3.

Formation Emploi (1989), « L'Enseignement technique et professionnel, repères dans l'histoire 1830-1960 », numéro spécial, n° 27-28, juillet-décembre.

Gontcharoff G., Boullier J.-M. (1988), « La décentralisation dans l'Education nationale », Tome I : *Les changements de structures*, Paris, Syros, Alternatives.

Hatzfeld H. (1991), « La décentralisation du système éducatif : les régions à l'épreuve », *Politiques et management public*, n° 4, décembre.

Hillau B. (1996), *L'action de l'appareil d'État et la prise en compte de l'environnement économique local*, Documents, série synthèse, n° 117, Céreq, décembre.

Larceneux A. (1997), « Mécanisme de décision et contexte local », *Formation Emploi* n° 59, juillet-septembre.

Larceneux A. (1996), *Eléments d'analyse du processus décisionnel de l'offre de formation professionnelle initiale : le cas de la construction de l'offre de formation*, Documents, série synthèse, n° 117, Céreq, décembre.

Legrand A. (1993), *Le système E. L'école... de réformes en projets*, Collection « documents », Paris, Denoel.

Lichtenberger Y. (1993), *La décentralisation de la formation professionnelle : compétence et innovation*, Collection des Études, Céreq n° 64, novembre.

Région Rhône-Alpes (1991), *Schéma prévisionnel des formations*, rapport, Lyon, juillet.

Tanguy L., Agulhon C. (1989), *Ecoles professionnelles et entreprises au passé et au présent*, Groupe de sociologie du travail, CNRS, Université Paris VII, ronéo.

Tanguy L. (1989), « L'enseignement professionnel et technique : du présent au passé », *Formation Emploi*, n° 27-28, numéro spécial, juillet-décembre.

Thoenig J.-C. (1992), « La décentralisation dix ans après », *Pouvoirs*, n° 60.

T RAVAIL ET EMPLOI

N° 72
3/97

DOSSIER : _____

FINANCEMENT DE LA PROTECTION SOCIALE ET EMPLOI

Réformer l'assiette des cotisations patronales : un débat ancien toujours d'actualité, *par Alain Gubian*

Avantages et inconvénients d'une modification de l'assiette des cotisations patronales, *par Alain Gubian*

Le passage à une assiette valeur ajoutée pour les cotisations sociales : une caractérisation des entreprises non financières "gagnantes" et "perdantes", *par Gilbert Cette et Elisabeth Kremp*

ÉTUDES _____

Contrat et action publique : le cas de la formation professionnelle continue, *par Katia Mirochnitchenko et Eric Verdier*

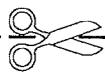
La flexibilité chez les équipementiers automobile en Europe, *par Steffen Lehndorff*

A quoi servent les plans sociaux ?, *par Louis Mallet, Brigitte Reynés, Francine Teysster et Christine Vicens*

Les déterminants structurels du travail posté, *par Eric Heyer et Dominique Taddéi*



Ministère de l'emploi
et de la solidarité
Direction de l'animation
de la recherche,
des études et des statistiques



BULLETIN D'ABONNEMENT

Je m'abonne à **Travail et Emploi**

Prix de vente au numéro : 92 F.

Tarif au 1^{er} mars 1997

France : 320 F.

Étranger CE : 345 F

Étranger hors CE : 365 F.

Ci-joint mon règlement par chèque postal ou bancaire à l'ordre de :

Agent Comptable de la Documentation Française-Diffusion

Nom : _____ Prénom : _____

Adresse : _____

Ville : _____ Code postal : [] Pays : _____

Bulletin à retourner à :

Documentation Française-Diffusion, 124, rue Henri Barbusse - 93308 Aubervilliers.