

## Pour des services publics régionaux de la formation

### tout au long de la vie

Le processus de réforme de la formation préparé par de nombreux rapports et groupes de travail entre dans sa phase de construction au cours du dernier trimestre 2008. Il est étonnant de constater que ni les orientations du gouvernement ni les principaux rapports qui les ont précédées ne font explicitement référence à l'opportunité d'inscrire l'action des Conseils régionaux dans la philosophie et le cadre juridique d'un service public régional de la formation tout au long de la vie.

En revanche, une réflexion moins médiatisée que celle qui s'est développée depuis les présidentielles de 2007 se construit peu à peu sur ce thème à l'initiative de quelques Conseils régionaux encouragés et soutenus par l'ARF (Association des Régions de France). Le devenir de l'Afpa n'est pas étranger à ces initiatives mais il serait réducteur de penser qu'il s'agirait de l'unique motivation. Loin s'en faut. De même, serait-il erroné de les réduire à une réponse « politicienne » de Conseils régionaux de gauche aux élus « réformateurs » du gouvernement, qui seraient de droite en ce qu'ils seraient placés sous le sceau de la « marchandisation » de la formation tout au long de la vie par une application intégriste du droit national et européen de la concurrence et du code des marchés publics au champ de la formation tout au long de la vie, ainsi que par le transfert de la charge du financement de la formation sur les ménages considérés comme des clients.

Tous ces arguments font certes partie intégrante du débat public sur la réforme de la formation, en quête d'une plus grande efficacité des ressources publiques et privées mobilisées pour in fine élever le taux d'accès de la population à une formation de qualité et se rapprocher de l'objectif d'égalité (réel) des citoyens devant l'éducation et la formation, garantie « juridiquement » par la constitution.

**Alors, pourquoi s'engager aujourd'hui dans la construction de services publics régionaux de la formation tout au long de la vie ; les conditions historiques et juridiques sont-elles réunies pour le faire et si oui comment le faire ?**

### I. Pourquoi ?

Il faut ici, avec Jacques Chevalier, rappeler les finalités du service public aujourd'hui. (Le service public, Que sais-je ? PUF 2003 pp.101-102) « *Le service public postule une certaine représentation du lien social : à travers les droits reconnus aux usagers, se profile l'idée que les besoins fondamentaux des individus doivent être satisfaits ; à ce titre le service public est producteur d'intégration et de cohésion sociale* ».

*« Parmi les principes qui sous-tendent le régime de service public, une importance particulière doit être accordée au principe d'égalité, qui est au principe [fondement] même de l'institution des services publics : accessible à tous, le service public est censé offrir des prestations identiques à ses usagers ; devant lui tous se valent et disposent d'un droit égal à bénéficier de ses prestations. Mais le service public apparaît aussi comme un agent de redistribution, qui doit conduire à réduire l'ampleur des inégalités sociales : il a pour fonction de mettre un certain nombre de biens (sociaux, culturels et économiques) à la portée de tous ; son action s'adresse de manière préférentielle aux plus démunis, à ceux qui étaient exclus des mécanismes de répartition et de distribution résultant du marché.*

*« Par là, le service public apparaît comme un facteur essentiel de cohésion sociale : il garantit que des groupes socialement et géographiquement défavorisés ne se voient pas interdire l'accès à des biens jugés essentiels ; il permet d'éviter ainsi la formation d'une société duale pratiquant l'exclusion des plus démunis (...) ».*

### **Pourquoi donc ?**

- **Par ce que** la « formation tout au long de la vie » est un besoin fondamental de tout individu, quels que soient sa situation professionnelle et son statut.

- **Parce que** le service public d'éducation (formation initiale) ne répond pas, ou seulement de façon marginale à ce besoin.

- **Parce que** le service public de l'emploi n'y répond que de manière partielle et étroitement articulée au retour à l'emploi le plus rapide possible pour les demandeurs d'emploi.

- **Parce que** les entreprises et les partenaires sociaux ne répondent que de manière partielle aux besoins de « formation professionnelle » des salariés.

- **Parce que** l'Etat s'est désengagé du domaine de la formation tout au long de la vie, sauf pour ce qui concerne les formations étroitement liées à la politique de l'emploi, et parce que le législateur a transféré aux Régions des compétences qui, dans ce domaine, appartenaient à l'Etat.

Aujourd'hui, les Régions élaborent un PRDF (plan régional de développement des formations professionnelles), gèrent des dispositifs, des publics prioritaires, des procédures de financement, sans qu'il soit clairement établi que c'est cette collectivité publique qui est en charge de la « satisfaction du besoin fondamental de formation tout au long de la vie de chaque individu ».

Cette manière de rendre lisible et visible la compétence des Régions pour leur partenaire et pour les citoyens en se plaçant au niveau des finalités et des principes fondamentaux est en cohérence avec une autre compétence de la Région qui est d'assurer le développement économique et social équilibré du territoire. La formation tout au long de la vie, accessible à tous, sur tout le territoire régional contribuera à cette finalité, ainsi que celle d'assurer la cohésion sociale.

- Et enfin **parce que** la satisfaction du besoin fondamental de formation tout au long de la vie n'est aujourd'hui assurée que de façon partielle et éclatée, que la collectivité publique juridiquement compétente et dont les responsables sont élus au suffrage universel doit assurer la mission de service public dans ce domaine.

## II. Conditions juridiques historiques institutionnelles

**Au plan juridique, la capacité d'un Conseil régional à ériger un service public ne fait pas de doute.** L'absence d'habilitation expresse par la loi ne fait pas obstacle à l'application par les Régions de l'article L.422-1 du CGCT (code général des collectivités territoriales) qui leur confère une compétence générale dans la création, la gestion et l'organisation de services publics locaux.

Un exécutif régional peut, par conséquent, par simple délibération, ériger la formation professionnelle en service public local. C'est ce que certaines ont d'ores et déjà fait et que d'autres s'approprient à faire. Le juge administratif ne devrait pas faire obstacle à ces initiatives, dans la mesure où il a d'ores et déjà reconnu le caractère d'intérêt général pour une collectivité de la formation professionnelle : le Conseil de la concurrence ne devrait pas d'avantage avoir à y redire.

Ce service public ne pourrait bien entendu ni se substituer ni empiéter sur des services publics ayant le même objet, institués par la loi. Ce qui n'est le cas ni pour le service public d'éducation qui n'englobe pas la formation tout au long de la vie, même s'il est appelé à y contribuer, ni le service public de l'emploi qui ne traite de la formation que de façon très « ciblée » et en aucune manière comme d'un besoin fondamental de toute personne. Reste le service public de l'orientation scolaire et universitaire, qui est également inopérant pour l'orientation tout au long de la vie intimement imbriquée à la formation.

**Que la voie soit juridiquement praticable ne veut pas dire qu'il soit opportun de s'y engager ou que ce soit le moment de le faire.**

**Plusieurs arguments peuvent être avancés en faveur de l'opportunité de le faire maintenant.**

- Tout d'abord **l'arrivée à l'âge de maturité des Conseils régionaux et l'importance prise par la formation professionnelle dans leurs préoccupations, leur budget et l'implication des élus.** Christian Julien raconte dans le détail la grande (et la petite) histoire de la construction progressive des « politiques régionales de formation professionnelle continue » L'Harmattan - 1998, p.408). Ce transfert de compétences a été plus le fruit du hasard et de choix tactiques (la formation était à l'époque déconcentrée donc proche de la nouvelle entité régionale), que d'un choix politique mûrement réfléchi. En particulier la proximité entre formation professionnelle et éducation rendait très suspicieux les syndicats enseignants notamment la FEN. Aujourd'hui, le service public de formation tout au long de la vie, incluant l'orientation, devrait pouvoir se construire au niveau des Régions sans que les tenants du service public national d'éducation ne trouvent à y redire.

- Autre argument plaidant en faveur de l'instauration d'un tel service public: **le besoin impératif des élus régionaux, suffrage universel oblige, de rendre visible et lisible leur action dans ce domaine complexe et d'investissement immatériel.** Tout le monde sait que les Régions financent les TER (transports express régionaux), c'est écrit dessus, mais peu de gens savent les efforts consentis pour la formation de tous tout au long de la vie. Affirmer une mission de service public de formation tout au long de la vie fondée sur l'accessibilité, l'égalité, la gratuité, la pérennité donnera sens à l'action des élus dans le dialogue avec leurs électeurs.

- **Enfin, l'affirmation haut et fort d'une mission de service public de formation tout au long de la vie portée par les Conseils régionaux contribueraient grandement à clarifier le débat confus que nous connaissons depuis quelques années et singulièrement dans le processus de réforme engagé, sur la gouvernance du système de formation.** Cette « posture » aurait pour effet de replacer l'Etat à sa place éminente de garant de l'intérêt général national, par l'exercice du pouvoir normatif en la matière. Elle permettrait aux partenaires sociaux, au nom de la légitimité qu'est la leur (démocratie sociale) de construire des relations opérationnelles au niveau territorial dans le respect de l'autonomie de chacun. La solidarité interprofessionnelle et de branche qui s'exprime par la négociation collective et la gestion paritaire de ressources mutualisées pourrait ainsi se conjuguer avec le principe de solidarité plus large qui est au fondement de la mission de service public.

**Demeure la question de savoir si 26 services publics locaux de formation tout au long de la vie constituent un service public national, sur le modèle républicain historique. A l'évidence non.** Mais le pari est fait ici que l'on progressera sur le chemin de l'égalité face à la formation tout au long de la vie, par la prise en compte de la diversité, des territoires et des parcours individuels.

Au demeurant **le droit demeurera national républicain**, c'est-à-dire égal pour tous, **seuls changeront les priorités, et les modalités concrètes d'organisation et de délivrance des prestations proposées** pour atteindre l'objectif d'égal accès de tous au « besoin fondamental » de formation tout au long de la vie.

### III. Comment ?

Ce n'est pas l'objet de cette chronique de décrire les conditions de la faisabilité d'un service public régional de la formation tout au long de la vie, au plan juridique, fonctionnel, de la gestion etc... On se contentera simplement d'évoquer quelques-unes des **questions à résoudre pour atteindre l'objectif visé** : le périmètre, l'organisation, la concurrence et le financement, **étant rappelé au préalable les critères distinctifs de tout service public : l'égalité d'accès et de traitement, la continuité, l'adaptabilité, la transparence...**

#### Le périmètre

Il découle de la finalité du service public en cause à **savoir la satisfaction des besoins fondamentaux des individus au regard de la formation tout au long de la vie.** A cet égard, l'accès de tous à la fonction information/conseil/orientation, entre dans le

périmètre. Il en va de même de l'accès aux savoir de base, des parcours d'insertion ainsi que de la concrétisation du droit à la qualification différée, c'est-à-dire la qualification non acquise en formation initiale. D'autres objectifs et modalités de formation peuvent sans doute venir s'agréger sur ce socle de base. Mais il y a bien là, à travers ces exemples, le cœur d'une mission de service public pouvant aller jusqu'à l'institution de « droits opposables » des individus à la collectivité publique.

## L'organisation

Dans sa conception moderne, le service public n'appelle pas une forme institutionnelle particulière tel que l'établissement public administratif par exemple, doté d'un monopole. Sous réserve de ne pas déléguer ses compétences réglementaires telles qu'elles sont définies par l'article L.214-12 du code de l'éducation, la Région est libre d'organiser et de déléguer la gestion matérielle des prestations du périmètre : **une grande variété de techniques juridiques de gestion est disponible : marché public, délégation de service public, Régie, GIP (groupement d'intérêt public)...**

Dans ce domaine de la formation tout au long de la vie caractérisé par une grande diversité de prestataires, il est impératif de n'en privilégier aucun, au risque de porter atteinte aux principes du droit de la concurrence.

## La concurrence

**La mission de service public n'est incompatible ni avec le marché ni avec la concurrence.** Au contraire, le bon usage des deniers publics suppose un respect rigoureux des règles de la concurrence et, le cas échéant, du code des marchés publics qui en est une modalité de mise en œuvre.

**Le critère distinctif de l'application de ces principes n'est pas le statut public ou privé du prestataire en cause mais la nature économique, marchande ou non de son activité.**

**La formation est incontestablement une activité économique qu'elle soit dispensée par un Greta, une université, une CCI (chambre de commerce et d'industrie) ou l'Afpa.** Elle est à ce titre soumise aux principes de la concurrence (égalité d'accès à la commande publique pour tous les prestataires, transparence des procédures...). La subvention est à tort considérée par certaines comme la technique de financement du service public de formation, en raison du fait que ces prestataires seraient publics, associatifs, militants et dédiés à des publics sensibles. **En subventionnant, la collectivité publique renonce en réalité à définir elle-même ce qui relève de l'intérêt général, objet du service public.** Elle apporte une contribution financière à une opération initiée et menée par un tiers en considération de son caractère d'intérêt général. Un usage abusif de la subvention fait encourir le risque de distorsion de concurrence et de requalification en marché public. De plus, elle ouvre la voie au népotisme. Il demeure que si la formation est un « marché », la spécificité de certains de ses segments, en particulier l'insertion, doit être prise en compte. A cet égard, la forme juridique de SSIG (Services sociaux d'intérêt général) mérite d'être explorée.

## **En conclusion, pourquoi des services publics régionaux de la formation ?**

- Pour donner sens, c'est-à-dire visibilité et lisibilité pour les usagers et les opérateurs et favoriser le développement de la formation.
- Pour clarifier la place et le rôle des acteurs clefs : l'Etat stratège et régalien, les partenaires sociaux acteurs de la démocratie sociale (négociation collective, gestion paritaire), les Régions porteurs de l'intérêt général des citoyens sur leurs territoires.
- Pour créer les conditions de réduction des inégalités d'accès à la formation par la prise en compte de la diversité des territoires et des parcours individuels.
- Les régions sont aujourd'hui à maturité pour engager ce pas qualitatif. Il faut souhaiter que les préoccupations « politiciennes » au demeurant légitimes (élections régionales en 2009) n'ocultent pas ce débat qui jusqu'à ce jour n'a jamais eu lieu.

**Jean-Marie Luttringer, Jean-Pierre Willems, le 17 Septembre 2008**