

1990 ?

DECENTRALISATION, RENOVATION, DE NOUVEAUX ETABLISSEMENTS POUR DE NOUVELLES AUTONOMIES

Jean RUBIN

Ingénieur Général d'Agronomie

Coordinateur des Inspections de l'Enseignement Agricole

INTRODUCTION

Au cours de la dernière décennie, l'enseignement agricole a connu une profonde mutation tant dans ses méthodes que dans ses structures. La rénovation pédagogique a été surtout le fait de sa dynamique propre, elle a été consacrée par les lois des 9 juillet et 31 décembre 1984. La mutation structurelle s'est inscrite, souvent en pointe, dans le grand mouvement de décentralisation qui, pour l'enseignement, a été impulsé par les lois des 7 janvier 1983 et 25 janvier 1985.

1983 - 1984 - 1985 ... en 25 mois, un train de lois fondamentales a marqué l'enseignement agricole. Qu'il s'agisse de la décentralisation ou de la rénovation, elles traduisent la même préoccupation : l'adaptation du service public au plus près des besoins de ses usagers.

Pour l'enseignement secondaire (qui seul retiendra notre propos ici) le train législatif a fait de **l'établissement** l'instrument privilégié de cette adaptation, allant même jusqu'à créer un nouvel être juridique : l'établissement Public Local d'Enseignement (EPL) et de formation professionnelle Agricole (EPLFPA pour l'enseignement agricole).

C'est l'histoire de la naissance et du premier développement de ce type d'établissement que cet article se propose d'évoquer.

UN TOURNANT DANS L'HISTOIRE DES ETABLISSEMENTS D'ENSEIGNEMENT AGRICOLE PUBLICS

1920... les "établissements publics nationaux d'enseignement agricole"

Le 5 août 1920, une loi disposait : "en vue d'assurer dans les établissements d'enseignement agricole appartenant à l'État l'application intégrale de la loi du 2 août 1918... les écoles d'agriculture pourront recevoir la personnalité civile et constituer des établissements publics".

Profitant du renforcement de cette catégorie juridique dans le droit administratif français, le législateur entendait alors ainsi substituer au régime des "directeurs fermiers" de véritables personnes morales de droit public dotées de la personnalité juridique et de l'autonomie financière. Un décret du 25 septembre 1920 et un arrêté du 6 novembre 1920 venaient fixer les conditions d'exercice de cette personnalité et de cette autonomie :

"Le conseil d'administration est l'organe délibérant, il intervient aussi en qualité de conseil du directeur... pour la marche de l'exploitation.

Il délibère sur les projets de budget, les comptes, les opérations immobilières, (...) le programme et le budget de l'exploitation, (...)".

On peut remarquer que si les délibérations et budgets de "l'école" sont soumis à l'approbation du Ministre, les délibérations concernant l'exploitation sont exécutoires dix jours après la séance. Ainsi, dès la création de ces établissements publics, le législateur et le gouvernement leur reconnaissaient une autonomie aussi large qu'on pouvait la concevoir à l'époque.

Mais il ne s'agissait que d'une autonomie de gestion...

Pas un mot en effet des textes de 1920 ne concernait l'exercice des missions... ; d'ailleurs les membres du conseil d'administration étaient des "notables" (parlementaires, conseillers généraux, maire, personnalités agricoles), de grands gestionnaires, pas des pédagogues (à l'Institut National Agronomique cependant un représentant des professeurs était prévu).

Le conseil d'administration avait alors pour seul rôle d'administrer, de gérer. Dans l'ensemble, il l'a consciencieusement et même efficacement fait, peut-être même trop bien car...

1960, une loi fondamentale pour l'enseignement agricole moderne mais ... rien sur les établissements

Ni le législateur du 2 août 1960, ni les rédacteurs du décret d'application du 20 juin 1961 n'ont en effet ressenti le besoin de toucher à "l'établissement public d'enseignement agricole"... Plus même, la loi de 1960 qui abrogeait les précédentes sur l'enseignement agricole, avait omis de préciser le sort des établissements : ils se trouvaient donc sans existence légale ! C'est à l'occasion de la loi de finances pour 1963 que leur statut d'établissements publics à été confirmé. Il est vrai aussi que quelques retouches avaient été apportées en 1942, puis en 1953. Il est vrai également qu'avant de modifier ce moule statutaire, il convenait d'y faire entrer, avant de les transformer en établissements publics nationaux, nombre d'établissements (Écoles d'hiver, Écoles d'enseignement ménager agricole) qui, faute de ce statut, échappaient plus ou moins à la comptabilité publique.

1971... élargissement des conseils d'administration

Un saut au delà du strict champ de la gestion a été effectué par l'arrêté du 21 juin 1971 : quelques attributions d'ordre pédagogique ont été conférées au conseil d'administration dont la composition s'est élargie aux représentants des personnels, des parents et des élèves.

Ces modifications étaient sans doute l'écho du choc de 1968, en tout cas elles ne correspondaient à aucune évolution fondamentale de l'enseignement agricole lui-même. Pire, cela s'est trouvé coïncider avec un coup d'arrêt à l'expansion qui avait suivi la loi de 1960 : les nouveaux conseils ne se sentaient guère attelés à une tâche exaltante, mais se trouvaient confrontés aux réalités d'une gestion de plus en plus serrée.

Rien d'étonnant dans ces conditions qu'au lieu d'être les moyens de l'exercice de la personnalité des établissements, ces conseils élargis, souvent pléthorique (70 ou 80 membres n'étaient pas rares) aient été des tribunes où telle ou telle catégorie débattait ses problèmes ou partait dans les digressions ! ... Il en eut été tout autrement si

l'élargissement des conseils d'administration avait accompagné l'application de la loi de 1960, 10 ans plus tôt.

Un bilan cependant globalement positif

Ne soyons cependant pas trop sévères car, même après 1971, l'enseignement agricole public n'a cessé de progresser, porté par le dévouement, l'esprit d'entreprise et la détermination de la plupart de ses membres mais aussi par la vitalité, le dynamisme de ses établissements. L'isolement, par exemple de ces derniers, les a habitués à se prendre en charge, à nouer des liens souvent très étroits avec leur environnement professionnel, économique et social ; le fait de gérer leur exploitation agricole ou leur fromagerie selon les "lois et usages" de la profession les a habitués à l'esprit d'entreprise, à la prise de décisions... et à la sanction des décisions par les résultats techniques et financiers.

1984... redéfiniton des missions et des établissements

La loi - les lois - de 1984 en redéfinissant les missions des établissements ne constituaient donc pas pour eux une totale nouveauté mais à la fois un aboutissement en même temps qu'un nouveau départ.

Les ambitions de la loi de 1984 (élever le niveau des connaissances et aptitudes des professions, participer au développement et à l'animation du milieu...) ne relèvent pas d'une démarche centralisatrice mais de l'adaptation. Et pour s'adapter, il faut être capable de décider en permanence ! C'est certes ce qu'à voulu le législateur en faisant obligation à chaque établissement d'établir son "projet".

A la lecture de la loi du 9 juillet 1984 qui précise l'éventail des missions des établissements, leur enjoint d'établir leur propre projet, leur reconnaît une autonomie pédagogique, on constate cependant que le législateur s'est contenté d'indiquer que ces établissements sont "constitués en établissements publics locaux" sans autres précisions. Serait-ce une insuffisance de la loi ? Non, bien au contraire, car cette oeuvre législative concernant les missions de l'enseignement agricole a été concomitante d'une autre plus large et plus ambitieuse encore - la décentralisation - dans laquelle le service

public de l'enseignement agricole s'est trouvé totalement impliqué... et souvent même en position "avancée".

LA DECENTRALISATION ET L'ENSEIGNEMENT AGRICOLE

Il s'agit moins ici de commenter le processus général de décentralisation que d'évoquer les orientations qu'il traduisait ou les incidences qu'il a eues dans l'enseignement agricole, surtout pour ses établissements.

Une volonté affirmée

Le mouvement de décentralisation répondait à la nécessité de rapprocher le service public des usagers, d'augmenter la transparence, de raccourcir les distances entre les niveaux de décision et ceux d'exécution, d'ouvrir l'école sur son milieu...

L'enseignement agricole pour sa part, déjà habitué à la mise en pratique de ces concepts, est entré délibérément, sans restriction et sans arrière pensée dans ce processus, même si, pour des raisons tenant à sa petite taille, il a le plus souvent dû faire paraître ses propres textes après ceux de l'Éducation Nationale.

Première étape : la formation professionnelle

La compétence pour la formation professionnelle a été octroyée aux régions par la loi du 7 janvier 1983 : " la région assure la mise en oeuvre des actions d'apprentissage et de formation professionnelle continue dans le respect des règles figurant au titre 1er et au livre IX, à l'exception de son titre septième, du Code du travail...".

Ces titres du Code du travail précisent notamment que les établissements d'enseignement (entre autres) mettent en oeuvre les actions d'apprentissage et de formation continue, en passant des conventions avec l'Etat, et, mutatis mutandis, maintenant avec la région.

La responsabilité des actions de formation continue devait se situer au niveau de chaque région. C'est à cette collectivité territoriale qu'il revient d'arrêter les programmes annuels d'apprentissage et de formation continue, ce qui est tout à fait cohérent avec les compétences fondamentales que lui a conféré la première loi de décentralisation, dans le développement économique et social.

Ce transfert est entré effectivement en vigueur le 1er juin 1983. Dans le secteur agricole n'ont été laissées à la compétence de l'État que certaines formations relevant de programmes nationaux spéciaux ou prioritaires. Il convient cependant de rappeler le rôle des entreprises qui assurent actuellement, par leurs contributions obligatoires, plus de 50 % du financement des actions "nationales"

Une application loyale et générale... mais le poids de l'antériorité

Dans cette première phase qui le concernait, l'enseignement agricole a pleinement "joué le jeu". Ceci ne veut pas dire pour autant qu'il ne devait plus se préoccuper de formation professionnelle, bien au contraire : la loi du 9 juillet 1984 lui faisait obligation d'assurer des actions de cette nature. De plus, les actions de formation continue en agriculture étaient déjà assurées à 50 % et celles de l'apprentissage à 85 % par les établissements publics d'enseignement et de formation professionnelle agricoles.

Dans le nouveau schéma, les établissements publics ont, sans difficultés, passé des conventions de formation continue ou d'apprentissage avec la collectivité régionale et non plus avec l'État.

Il y avait bien en cela rapprochement des centres de décision et des centres de l'action, et, en principe donc, meilleure adaptation.

Il faut signaler cependant que le secteur agricole s'est trouvé alors dans une position concurrentielle qui mérite quelques précisions. Si l'agriculture, dès le départ, a décentralisé plus de 85 % de ses actions de formation continue, le pourcentage a été bien moindre pour les autres secteurs qui ont conservé leurs financements nationaux. Dans ces conditions, rapportée au niveau des régions, la comparaison Agriculture/Autres secteurs fait apparaître, si l'on ne tient pas compte des diverses actions non décentralisées menées parallèlement, une distorsion par rapport aux poids respectifs des populations actives agricoles et non agricoles.

En effet, dès que les textes de 1971 sur la formation professionnelle (et même déjà ceux de 1966 moins connus) l'avaient permis, les établissements, par convention avec l'État, avaient entrepris des actions de formation professionnelle continue conduites par

des Centres de Formation Professionnelle et de Promotion Sociale Agricole (CFPPSA) "rattachés" à la personnalité juridique de l'établissement public (national à l'époque). Les formations d'adultes avaient été activement relancées... "relancées" car le service public bénéficiait déjà dans beaucoup de départements de l'expérience de ces formations, animées ou promues au cours des années précédentes par les DSA (Directions des Services Agricoles) ; cette relance s'appuyait sur les structures des Foyers de progrès devenus pour beaucoup Centres de formation professionnelle pour jeunes, puis Centre de Formation professionnelle et de Promotion Sociale Agricole (C.F.P.P.S.A.), sur le réseau encore dense des instituteurs agricoles qui se sont investis dans les centres de formation d'apprentis, sur les groupements de vulgarisation, les CIVAM (Centres d'Information et de Vulgarisation Agricoles et Ménagères),.

Cette antériorité des initiatives expliquait, dans bien des régions, la place relativement importante qu'occupait l'agriculture dans la formation continue.

Deuxième étape, les lycées : des compétences partagées

Pour les formations initiales, le processus législatif de décentralisation a été moins rapide... Il devait en effet toucher l'énorme appareil de l'Éducation Nationale, de la maternelle aux classes préparatoires aux grandes écoles.

La loi du 22 juillet 1983 (qui s'est révélée insuffisante dans ses détails techniques et a dû être complétée par celle du 25 janvier 1985) a posé le principe du partage des compétences (cette expression est ici plus appropriée que celle de "répartition des compétences").

L'État a conservé la responsabilité de "l'action éducatrice". En effet la Constitution, dans son préambule, fait devoir à l'État d'organiser l'enseignement public, gratuit et laïque, à tous les degrés.

Ce principe constitutionnel rejoint les choix historiques et la tradition française qui ont accordé un crédit tout particulier aux diplômes d'État et induit le monopole de leur octroi et de la collation des grades.

En amont l'État devait donc conserver la définition des contenus et programmes de formation. Pour le secteur public tout au moins (seul concerné par la décentralisation) l'État a conservé aussi la charge des personnels enseignants qui mettent en oeuvre ces programmes mais surtout constituent l'essentiel des jurys.

Sans qu'elle ait reçu de définition explicite, c'est cette fonction historique et constitutionnelle que traduit la notion "d'action éducatrice" qui relève d'ailleurs des "autorités académiques" et non de l'administration générale de l'État ni de la compétence directe des préfets.

Toucher à ces principes aurait nécessité une modification de la Constitution ... le mouvement de décentralisation n'entendait pas aller jusque-là"!

Les collectivités territoriales se sont vu confier, pour les établissements secondaires, des responsabilités assez comparables à celles que la commune exerce depuis un siècle vis-à-vis des écoles primaires, la différence essentielle étant que les établissements secondaires avaient déjà une personnalité juridique propre.

La Région a la charge des lycées

La loi du 22 juillet 1983 a déterminé trois niveaux de responsabilités :

- "- la commune a la charge des écoles. Elle en était propriétaire...
- le département a la charge des collèges, à ce titre, il en assure la construction, la reconstruction, l'extension, les grosses réparations, l'équipement et le fonctionnement,
- la région a la charge des lycées et des établissements d'éducation spéciale. Elle en assure la construction, la reconstruction, l'extension, les grosses réparations, l'équipement et le fonctionnement".

En ce qui concerne les établissements agricoles définis au Code rural, "la construction, la reconstruction, l'extension, les grosses réparations, l'équipement et le fonctionnement sont à la charge des régions."

Précisons, pour éviter tout abus de langage et fausse interprétation, que l'enseignement agricole n'ayant pas de "collèges" (classes de 6e à 3e) mais seulement des lycées et lycées professionnels, seule la Région a été concernée.

On notera que contrairement à ce qui était précisé pour les communes, la région (comme le département) n'est pas devenue propriétaire des établissements qu'elle a pris en charge : les biens immeubles et meubles utilisés à la date du transfert ont simplement été "mis à la disposition" des régions pour leur permettre d'exercer leurs compétences.

Cela n'a donc pas entraîné perte du droit de propriété lorsque par exemple une commune, un département ou, le plus souvent, l'Etat sont propriétaires fonciers.

La compensation des charges nouvelles

Un des principes fondamentaux de la décentralisation était que tout transfert de compétence était accompagné du transfert concomitant des ressources nécessaires à l'exercice de ces compétences.

Les crédits utilisés jusqu'alors par l'État (dans notre cas par la direction générale de l'enseignement et de la recherche - DGER) ont été remis aux régions par intégration dans la dotation générale de décentralisation (DGD) qui représente la subvention de fonctionnement accordée par l'État à la collectivité locale.

En ce qui concerne les dépenses d'investissements, le processus a été plus complexe : l'ensemble des crédits d'investissements correspondant aux transferts et précédemment inscrits au budget de l'Etat à différents chapitres voire pour différents ministères à été regroupé dans un même "panier", avant d'être réparti entre les régions sous forme de "dotation régionale d'équipement scolaire" (DRES) que la région utilisera ensuite pour les grosses opérations programmées ou pour les répartitions et investissements plus courants.

On notera aussi qu'il n'y a pas eu de distinction d'une "enveloppe agricole".

UN NOUVEAU STATUT POUR LES ETABLISSEMENTS

Les lois de décentralisation de l'enseignement public du 22 juillet 1983 et 25 janvier 1985 comme la loi de rénovation de l'enseignement agricole du 9 juillet 1984 ont stipulé que les établissements d'enseignement agricole du secteur public deviendraient des "établissements publics locaux" (E.P.L.).

Pourquoi un statut nouveau ?

Les principes fondamentaux de la décentralisation ont été énoncés par la loi du 2 mars 1982 dont le titre est évocateur : "Droits et libertés des communes, des départements et des régions".

Ainsi, le droit public français comporte désormais, outre l'État, trois collectivités territoriales : la Région, le Département et la Commune ayant des droits et libertés propres et qui, selon la première phrase de la loi, "s'administrent librement". Elles constituent de ce fait des personnes morales de droit public distinctes, autonomes pour les compétences qui leur sont reconnues.

Incidentement, le législateur a aussi donné naissance à une nouvelle personne morale du droit public : l'établissement public local d'enseignement. On pourrait d'ailleurs ajouter "secondaire" car seuls les établissements de type lycée ou collège ont été concernés.

Pourquoi une telle création ?

En décidant de faire entrer l'enseignement secondaire dans le grand mouvement de décentralisation, en retenant le principe des compétences non pas réparties mais partagées entre l'État et les collectivités, le législateur ne pouvait laisser subsister des établissements publics "nationaux" totalement soumis à l'État, vis-à-vis desquels le pouvoir de tutelle et le pouvoir hiérarchique étaient précédemment plus ou moins confondus.

Entre les deux collectivités autonomes devait donc naître un établissement, certes dépendant de l'une et de l'autre, mais distinct de chacune, lieu de rencontre de leurs compétences respectives en matière d'éducation.

Il n'était pas possible de placer cet établissement sous la tutelle directe de l'une de ces collectivités... d'ailleurs un des fondements de la décentralisation était justement la suppression des tutelles administrative et financière.

Il fallait aussi que ce type d'établissement permette de répondre aux objectifs de rénovation et d'ouverture du système éducatif.

Ces principes se retrouvent donc dans le statut des établissements.

La spécialité des établissements publics locaux d'enseignement et de formation professionnelle agricoles

Malgré les contours plus ou moins discutés de la notion d'établissement public en droit français, la doctrine et la jurisprudence s'accordent pour considérer "la spécialité" comme un élément fondamental de l'établissement public : c'est ce pourquoi il est fait et c'est aussi ce qu'il doit faire !

Pour éviter les débats académiques, considérons que la spécialité se confond avec les missions.

Grâce à la concomitance des lois de décentralisation et de rénovation de l'enseignement agricole, ces missions sont clairement définies :

- assurer des formations initiales scientifiques et technologiques,
- assurer des formations professionnelles initiales ou continues pour les professions agricoles, agro-alimentaires ou rurales,
- participer à l'animation du milieu rural,
- participer au développement, à l'expérimentation, à la recherche agricoles et para-agricoles ainsi qu'à la coopération internationale.

Ainsi, les objectifs sont explicitement fixés.

On remarquera au passage la différence de niveau d'injonction selon les missions : assurer pour les deux premières... participer pour les autres.

Mais la loi, va plus loin dans ses prescriptions aux établissements : "chaque établissement établit son projet pédagogique..."

Le projet

La loi de 1984 s'en était tenue au "projet pédagogique". La notion de "projet d'établissement" avancée par les rédacteurs du projet de loi n'avait pas été agréée par le Conseil d'Etat. Il est vrai que la création et la définition d'un nouveau type d'établissement public étant constitutionnellement réservées à la loi, l'introduction, à ce moment là, de la notion de projet d'établissement pouvait apparaître comme laissant aux EPL le soin de s'auto-définir... Nous étions en effet en 1984, la loi de 1983 qui avait créé les

EPL n'était pas allée très loin dans leur définition et c'est une nouvelle loi (du 25 janvier 1985) qui a précisé la structuration des EPL.

Quatre ans plus tard, la loi du 10 juillet 1989 d'orientation de l'éducation a consacré la notion de "projet d'établissement" et a donné injonction à chaque EPL de s'en doter.

L'établissement doit donc concevoir, discuter, adopter un projet et ensuite le mettre en oeuvre. Il s'agit bien en cela d'assumer sa personnalité, son autonomie dans l'exercice de ses missions. Si l'on rapproche l'une des composantes du projet : "ouverture sur l'environnement social, culturel et économique" des missions assignées par la loi de 1984, il ne s'agit pas seulement "d'ouvrir la fenêtre" sur le monde environnant pour le regarder et le connaître (ce qui est déjà bien) mais de "participer", c'est à dire prendre part, oeuvrer avec, passer à l'acte.

Le projet ne doit donc pas être une simple déclaration d'intention mais un véritable programme d'action.

Il apparaît également que s'il veut être adapté aux besoins, le projet ne peut rester figé. En fait, les établissements devraient en permanence travailler sur deux projets : celui qu'ils mettent en oeuvre, et celui qu'ils préparent afin de répondre aux évolutions de l'environnement.. et de les anticiper.

La composition de leur conseil d'administration devrait faciliter cette dynamique.

Un conseil d'administration très ouvert

Le conseil d'administration comprend trente membres répartis en trois tiers : dix représentants de l'État, des collectivités territoriales et établissements publics intéressés ; dix représentants des élèves, parents d'élèves, organisations professionnelles et syndicales extérieures - en un mot des usagers - ; dix représentants élus des personnels. Il apparaît cependant aujourd'hui qu'avec la diversification des formations, un nouvel élargissement des conseils d'administration est nécessaire.

Le président est élu au sein du Conseil parmi les membres non fonctionnaires extérieurs à l'établissement, parents d'élèves compris.

Cette dernière disposition s'écarte de celle de l'Éducation Nationale où la présidence revient au chef d'établissement. Quelles que soient les significations que l'on y attache, elle est conforme à la notion de personnalité juridique de l'établissement distincte de celles de la région et de l'Etat. En effet, le directeur est le représentant de l'État au sein de l'établissement en même temps que l'exécutif du conseil d'administration. Ces deux fonctions capitales étant de nature déjà fondamentalement distinctes (mais néanmoins pratiquement obligatoires), le législateur n'a sans doute pas voulu ajouter à la confusion des genres. Oui mais, peut-on rétorquer, à l'Éducation Nationale le proviseur est président de droit... Certes, mais il l'était déjà précédemment, la confusion des rôles était déjà installée et les situations ou positions acquises, même anormales, ont la vie dure. En tout cas en cela, et pour l'enseignement agricole seulement, le législateur avait suivi, comme sur beaucoup d'autres points, les proportions très claires du "rapport SOUBRE" sur le décentralisation des institutions scolaires.

Un conseil d'administration doté de pouvoirs effectifs

Les prérogatives du conseil d'administration portent sur : le projet d'établissement, les programmes de l'exploitation agricole, le règlement intérieur de l'établissement, le rapport du directeur, la relation entre le schéma prévisionnel national et les structures pédagogique de l'établissement, le budget, le compte financier etc... Le début de cette énumération est retranscrit ici pour mettre en évidence que, contrairement à l'habitude, elle ne commence pas par le vote du budget, mais par la définition de la politique propre de l'établissement exprimée par son projet. Il s'agit bien là de l'expression essentielle de ses autonomies .

Les délibérations du conseil d'administration sont directement exécutoires dans un délai de 15 jours après leur transmission :

- au préfet représentant de l'État, qui exerce son contrôle de légalité et pourrait, dans le cas où l'établissement maintiendrait sa position, déférer au tribunal administratif les actes lui paraissant illégaux ;

- au président du conseil régional qui peut demander une seconde délibération ou faire connaître son désaccord sur le budget (dans ce cas le délai est de 30 jours) ;

- au directeur régional de l'agriculture, l'autorité académique, qui peut demander une seconde délibération ou même prononcer l'annulation motivée des actes relatifs au contenu ou à l'organisation de l'action éducatrice.

Ces dispositions assez complexes peuvent apparaître contraignantes. En fait, elles ne sont que des garde-fous de nature tout à fait identique à ce qui existe pour les collectivités territoriales de la part du représentant de l'État. S'y ajoutent naturellement le rôle de la collectivité de rattachement et de l'autorité académique. Mais dans les trois cas, il ne s'agit pas de tutelle administrative ou financière a priori : aucune approbation préalable n'est requise pour que les décisions deviennent exécutoires. Il s'agit donc bien d'autonomie pédagogique, administrative et financière instituées par la loi comme elles l'ont été pour les collectivités territoriales.

ASSUMER L'AUTONOMIE

La première loi de décentralisation (2 mars 1982) était très explicite dans son titre : "Droits et libertés de communes, des départements et des régions" comme dans son texte : "s'administrent librement par leur conseil".

En créant l'EPL, le législateur a été moins explicite, peut être parce qu'il n'avait pas le même souci d'affichage qu'au sujet des collectivités territoriales. On retrouve cependant, pour l'EPL, les mêmes principes fondateurs que pour les collectivités territoriales : suppression des tutelles et contrôles a priori et surtout la formule sacramentelle : "le conseil d'administration règle par ses délibérations les affaires de l'établissement".

Que du fait de sa position particulière entre l'État et la région, du fait aussi de sa mission d'action éducatrice, l'EPL soit soumis au triple "regard" du préfet, du président du conseil régional et de l'autorité académique ne change fondamentalement rien au principe d'autonomie : dès lors que l'établissement accomplit les missions ou plus simplement gère ses affaires dans le respect du droit et des prescriptions nationales, son autonomie est entière... ce qui ne veut pas dire qu'il a la bride sur le cou !

L'EPL personne morale se situe comme les autres personnes, dans un état de droit. Son autonomie se trouve limitée par le droit, mais aussi par des possibilités propres et l'autonomie des autres.

. **Le droit** : selon l'obligation de légalité, les actes de conseil d'administration doivent respecter les principes fondamentaux (communément admis) et les règles (écrites) du droit. Cela peut paraître élémentaire ; on n'en a cependant pas encore mesuré toute la portée : les actes de l'établissement ne sont, en droit, pas limités par ce qui est "autorisé" mais par ce qui est "défendu"... et encore l'autorité qui s'opposerait devrait-elle motiver ses objections. De plus, sauf pour l'action éducatrice, seule l'autorité judiciaire pourrait véritablement annuler un acte (administratif) du conseil d'administration.

. **L'impossible** : Que cet impossible soit d'ordre matériel, financier, psychologique, sociologique, politique..., les établissements, leurs conseils et leurs directeurs ont dû apprendre à l'estimer, à le mesurer avant de prendre leur décision. La culture administrative générale marquée par le centralisme plus que par l'adaptation, par l'exécution plus que par l'initiative n'y préparait guère. L'ouverture et la diversité des conseils d'administration, leur présidence "extérieure", ont été justement conçues pour que cette instance soit le lieu d'émergence, d'expression et de discussion des moyens et contingences de l'autonomie. Au delà des débats de l'instance délibérante, la direction des établissements doit, de plus en plus, faire appel à des notions de psychologie de groupe, de sociologie des organisations, de relations humaines... bref, à des compétences managériales et pas seulement administratives et pédagogiques pour évaluer ses possibilités d'action et en déterminer les limites.

. **L'autonomie des autres** : l'établissement n'est devenu autonome que dans son champ de compétences propres, ses partenaires ont aussi leurs propres compétences et autonomies.

D'abord l'Etat qui continue à "faire la loi", avec le gouvernement qui décrète les règles et son administration centrale ou déconcentrée qui en organise la mise en application. Dans le domaine éducatif il fallait que ces prérogatives nationales s'expriment au plus près des nouvelles compétences données à la Région et aux établissements : à cette fin, la loi a consacré "l'autorité académique" au niveau de la circonscription régionale.

La région nouvellement investie de prérogatives importantes constitue le deuxième partenaire dont les compétences propres, notamment matérielles et financières, "cadrent" l'exercice de l'autonomie des établissements. Le poids de la région n'est d'ailleurs pas seulement financier : certes elle réalise l'essentiel des investissements, certes elle octroie la subvention de fonctionnement mais l'influence de la collectivité territoriale est aussi et peut-être surtout, d'ordre politique ce qui nous ramène à la rubrique précédente.

Parmi les nombreux autres partenaires dont l'EPL rencontre les autonomies propres en voulant exprimer la sienne, il faut citer tout spécialement les autres établissements.

Le renforcement des autonomies, la politique de projet, l'élargissement des champs d'activités, le traitement sur appel d'offres des actions de formation professionnelle et même les procédures du schéma prévisionnel des formations initiales placent les établissements en situation de concurrence.

A ce stade du constat, on ne peut éluder des questions relevant de l'éthique du service public :

- L'établissement ne glisse-t-il pas vers l'entreprise concurrentielle ?
- L'adaptation ne conduit-elle pas au renforcement des inégalités ?
- La mission de service public et ses principes fondamentaux ne risquent-ils pas - ne sont-ils pas déjà en train - d'être sapés par le développement de l'autonomie de ceux qui en ont la charge ?

Ces questions doivent être posées. Les réponses ne peuvent plus se trouver dans le maintien d'une organisation centralisée et élitiste. La volonté politique maintenant communément admise est que tous les citoyens de tous les groupes sociaux ou socio-économiques, de tous les secteurs géographiques, bénéficient de l'égalité des chances d'accès à l'éducation.

Pour répondre à cet objectif le service public d'éducation doit s'adapter aux diversités de besoins qui s'expriment à la base, sur le terrain.

Il faut donc accepter, plus même, il faut faire en sorte que l'initiative se développe là où se fait la rencontre entre le système éducatif et ses usagers c'est-à-dire l'établissement. La recherche sur les organisations a montré que plus l'environnement d'une structure d'action est nouveau, complexe, diversifié, plus il faut lui laisser une marge de manoeuvre et d'innovation. Cela est de plus en plus vrai pour l'établissement de formation.

Est-ce à dire que l'esprit d'entreprise doive dorénavant être le moteur des établissements ?... que les établissements doivent s'assimiler à des entreprises ? On peut répondre oui si l'on reste au plan de la métaphore pour traduire une dynamique nouvelle, une technicité supplémentaire au service de plus d'efficacité. Mais la réponse est non s'il s'agit d'une assimilation, si l'on confond les moyens avec les fins, si l'on

confond l'école avec une entreprise commerciale, si l'on confond la mission éducatrice avec une simple fourniture de diplômes, de savoir ou de savoir-faire.

La distingo paraît simple... la ligne de séparation n'est cependant pas toujours aussi nette ; elle relève des principes et de l'éthique beaucoup plus que de la règle.

L'autonomie des établissements, moyen essentiel d'une démocratisation effective de la formation appelle ainsi une nouvelle morale du service public, tant pour l'administration que pour les établissements... et les responsables de l'une et des autres.

L'administration traditionnellement centralisée et centraliste doit non seulement accepter d'abandonner une part de ses prérogatives, "libérer" les établissements, elle doit aussi concevoir sa production administrative autrement : non plus régler dans le détail mais donner des principes, des orientations et surtout des objectifs. Elle doit aussi planter quelques repères, quelques balises pour que les acteurs ne s'égarer pas. Elle doit enfin par l'évaluation et le contrôle (corollaires de la délégation), s'assurer qu'ils ne se sont pas égarés.

Les établissements (et leurs directeurs) doivent assumer l'autonomie, non pas partiellement pour traiter tel ou tel problème mais pleinement, globalement, au travers du projet d'établissement. Ce projet doit leur permettre de gérer leurs hétérogénéités, que celles-ci tiennent à leurs particularités internes ou à celles de leur environnement.

Initiative, innovation, esprit d'entreprise sont les ressorts de cette nouvelle démarche... faut-il pour autant se laisser griser par l'aventure ? Faut-il oublier les rôles fondamentaux de l'action éducatrice et notamment son rôle social, individuel et collectif ? Faut-il aller jusqu'à une concurrence plus ou moins sauvage entre établissements ?

Sauf à renier son essence et sa raison d'être, l'exercice de l'autonomie des établissements d'enseignement et de formation ne va certainement pas sans une nouvelle morale du service public.

RESUME

Cet article, après avoir rappelé l'histoire du statut juridique des établissements publics d'enseignement agricole, décrit la naissance et les premiers développements des établissements publics locaux d'enseignement et de formation professionnelle agricoles (E.P.L.E.F.P.A.).

Ils sont le résultat de la conjonction des lois de décentralisation de 1983 et 1985 et de la loi sur la rénovation de l'enseignement agricole de 1984.

Les E.P.L.E.F.P.A. exercent à la fois des missions de formation initiale et continue, de développement et d'animation du milieu, de coopération internationale.

Il leur est reconnu des autonomies pédagogiques, administratives et financières pour qu'ils adaptent la mise en oeuvre de leurs missions aux conditions et aux besoins locaux.

Ces autonomies s'inscrivent néanmoins dans un cadre juridiquement défini.