

UN SERVICE PUBLIC DIVERSIFIÉ

LA PARTICIPATION DES ÉTABLISSEMENTS PRIVÉS

Jean RUBIN

Ingénieur Général d'Agronomie
Coordinateur des Inspections de l'Enseignement Agricole

LE SERVICE PUBLIC DE L'ENSEIGNEMENT AGRICOLE

La notion de service public est fondamentale dans le droit français : à partir d'elle s'est développé tout un pan, qui nous est spécifique, de notre construction juridique : le droit administratif, c'est-à-dire, en fait, le droit du service public.

Si l'on fait abstraction des débats entre écoles juridiques, on peut retenir comme définition d'un service public :

"une activité conduite dans un but d'intérêt général par une personne publique ou une personne privée agissant sous l'autorité d'une personne publique"

C'est une activité

L'activité d'enseignement est, avec les transports ou la santé, l'un des exemples classiques avancés par les manuels de droit pour illustrer la notion de service public. Les lois de 1984 (9 juillet et 31 décembre) sur l'enseignement agricole ont cependant donné une définition originale et unique dans notre système national d'éducation, du contenu de ce service public :

Il comprend à la fois :

- . la formation initiale, générale, scientifique, technique et professionnelle
- . la formation professionnelle continue
- . la participation au développement agricole et à l'animation du milieu rural
- . la participation à la coopération internationale

Un but d'intérêt général

Que la formation satisfasse un besoin d'intérêt général ne fait pas de doute.

Mais nos formations, le développement agricole, l'animation du milieu rural ne concernant que certaines catégories, que certains secteurs socio-économiques, ne peuvent-ils pas être qualifiés de "particuliers" ?

Conduite par une personne publique

Les établissements publics "nationaux" (c'est encore le cas dans l'enseignement supérieur), les établissements publics "locaux" (comme c'est maintenant le cas dans l'enseignement secondaire) sont bien des personnes morales de droit public.

Ou une personne privée agissant sous l'autorité d'une personne publique :

L'article 1 de la loi du 31 décembre 1984 est tout à fait explicite à ce sujet :

"les établissements d'enseignement et de formation professionnelles agricoles privés dont l'association ou l'organisme responsable a passé contrat avec l'État participant au service public d'éducation et de formation. Ils relèvent du ministre de l'agriculture"

Les "personnes privées" qui ont l'initiative d'entreprendre cette activité d'intérêt général en créant et gérant des établissements sont le plus souvent des associations, quelquefois d'autres organismes.

La "personne publique" sous l'autorité de laquelle est conduite l'activité est l'État par le ministre de l'agriculture.

Ainsi, pour le secteur privé, il n'y a pas de partage des compétences entre l'État et les Régions. L'État seul passe contrat avec chacune des associations séparément (on verra plus loin le rôle des associations fédératives) et contrôle le respect des dispositions législatives, réglementaires et contractuelles.

UN ENSEIGNEMENT UNIQUE, DES MAÎTRES D'OEUVRE DIVERS

C'est par abus de langage que l'on parle d'enseignement agricole "privé".

Il n'y a qu'un enseignement agricole "national", que des programmes "nationaux", que des diplômes "nationaux"...

Il peut y avoir des méthodes pédagogiques diversifiées, des établissements de statuts différents... tous concourent au même service public.

Ce service public est assuré par des établissements du "secteur public" et par des établissements du "secteur privé".

Des établissements différents

Outre les établissements du secteur public (traités dans un autre article), l'histoire de l'enseignement agricole a conduit à des types d'établissements que l'on peut distinguer selon leur mode de fonctionnement.

- Les établissements privés fonctionnant à temps plein dont les pratiques pédagogiques sont classiques. Ils relèvent de l'article 4 de la loi du 31 décembre 1984.

- Les établissements privés fonctionnant en alternance ou, selon les termes de la loi, "offrant des formations à temps pleins en conjuguant, selon un rythme approprié, les enseignements théoriques et pratiques dispensés d'une part dans l'établissement même, et d'autre part, dans le milieu agricole et rural". Ils relèvent de l'article 5 de la loi du 31 décembre 1984.

Des établissements fédérés

Les associations locales créatrices des établissements privés sont, en droit, autonomes. Elles contractent avec l'État et sont soumises à son contrôle.

Mais, les associations et établissements privés se sont depuis longtemps fédérés en associations nationales que le législateur a explicitement reconnues.

Selon l'article 6 de la loi du 31 décembre 1984, ces fédérations sont "représentatives" c'est-à-dire qu'elles assurent le dialogue avec la puissance publique au nom des établissements qu'elles fédèrent. Elles assurent aussi des missions d'intérêt commun au bénéfice de leurs adhérents. A ce titre, elles reçoivent une aide de l'État.

Trois fédérations se partagent le regroupement de 99,5 % des effectifs de l'enseignement privé :

- Le Conseil National de l'Enseignement Agricole Privé (C.N.E.A.P.) regroupant environ 250 établissements et 40 000 élèves de l'enseignement secondaire. Tous ses établissements relèvent de l'article 4 de la loi.

Juridiquement le C.N.E.A.P. est composé paritairement :

. de la Fédération Familiale Nationale pour l'Enseignement Agricole Privé (F.N.E.A.P.) qui regroupe les associations responsables d'établissements.

. de l'Union Nationale de l'Enseignement Agricole Privé (U.N.E.A.P.) qui regroupe les chefs d'établissements (on verra plus loin que les établissements n'ont pas d'existence juridique propre).

Le C.N.E.A.P. est lié au Secrétariat Général de l'enseignement catholique, les établissements qu'il fédère proposent un projet éducatif spécifique mais dans le respect de la liberté des consciences des élèves et de la volonté des familles, aucune discrimination n'est faite dans l'admission des élèves.

- L'Union Nationale des Maisons Familiales Rurales d'Éducation et d'Orientalion (U.N.M.F.R.E.O.) regroupant environ 400 établissements et 30 000 élèves.

Les établissements de cette fédération ne relèvent pas d'une obédience religieuse, leur caractéristique commune est de conduire un enseignement en alternance entre l'établissement et le milieu de vie professionnelle et, à ce titre, de s'appuyer sur des pratiques pédagogiques spécifiques.

Ces établissements relèvent exclusivement de l'article 5 de la loi du 31 décembre 1984.

L'U.N.M.F.R.E.O. est une fédération des associations de base, chacune très impliquée dans la conduite de la "Maison". La notion "d'établissement" y est en effet moins prégnante que dans les autres ordres d'enseignement.

- L'Union Nationale Rurale d'Éducation et de Promotion (U.N.R.E.P.) regroupant environ 60 établissements et 6 000 élèves.

Les statuts des établissements, laïcs, regroupés par cette fédération sont les plus divers. Ils relèvent tout aussi bien d'associations que de Compagnies Consulaires, de syndicats professionnels, de municipalités... Ils sont souvent spécialisés, surtout horticoles, mais aussi mécaniques, hippiques, forestiers...

Une autre particularité est que, contrairement aux deux autres fédérations, les établissements fédérés par l'U.N.R.E.P. peuvent relever soit de l'article 4 soit de l'article 5 de la loi du 31 décembre 1984. Les établissements relevant de l'article 5 ne sont cependant pas assimilables aux Maisons Familiales.

LE RÉGIME CONTRACTUEL

La participation d'un établissement privé au service public résulte toujours d'un contrat c'est-à-dire d'une libre adhésion (1).

La contractualisation peut se traiter à deux niveaux :

- l'établissement
- le personnel enseignant

Le contrat "d'établissement"

C'est l'acte fondamental d'association au service public, c'est aussi celui qui ouvre le bénéfice de l'aide financière de l'État.

Les articles 2 et 3 de la loi fixent les conditions et les engagements d'ordre général que doit satisfaire l'association ou l'organisme.

Ces conditions concernent les "objets", c'est-à-dire les intentions de l'association :

- . la formation initiale et continue de certains acteurs économiques agricoles ou para-agricoles
- . l'élévation du niveau de connaissances et d'aptitudes de groupes socio-professionnels agricoles ou para-agricoles
- . le développement agricole et l'animation rurale
- . la coopération internationale

Rapportés aux établissements, ces objets deviennent des missions... des "missions de service public"

- . assurer de la formation initiale
- . assurer de la formation continue
- . participer à l'animation du milieu rural
- . contribuer au développement agricole

On remarque que la formulation de ces missions est identique à celle des établissements publics : à moins de 6 mois d'intervalle, le législateur n'a pas manqué de don-

¹Il est également possible, fait rarissime, qu'il y ait intégration dans le secteur public et encore ce ne pourrait être qu'à la demande, agréée, de l'association ou organisme responsable de l'établissement.

ner une image certes originale mais monolithique du service public d'enseignement et de formation professionnelle agricole.(2)

Revenons aux conditions et engagements imposés pour contracter :

- . respect du schéma national de formation,
- . qualification des enseignants,
- . respect des programmes d'enseignement,
- . préparation à des diplômes nationaux,
- . acceptation des contrôles pédagogiques administratifs et finances de l'État,
- . respect des droits et obligations des personnels,

cela indistinctement pour l'ensemble des établissements sous contrat.

Le décret pris pour la contractualisation avec les établissements a :

- précisé et détaillé les exigences de la loi. Il a notamment donné des éléments de définition ou plutôt de caractérisation de l'établissement (pour lequel la loi n'a pas prévu ni reconnu d'existence juridique propre).

Le décret caractérise l'établissement comme une unité fonctionnelle par : sa localisation, son équipe pédagogique, son projet, son organisation, ses locaux, ses moyens et, élément central, l'unicité de sa direction.

- prolongé la distinction établie par les articles 4 et 5 de la loi et prévu des contrats-types spécifiques pour chacune de ces catégories d'établissements.

Ce n'est pas le lieu, dans cet article, d'analyser et comparer ces contrats-types. On relèvera cependant qu'outre les rythmes et la vie scolaires fondamentalement différents et la présence d'enseignants sous contrats de droit public avec l'État dans un cas, sous contrat de droit privé avec l'association dans l'autre cas, une place fort différente y est faite au chef d'établissement.

Simplement évoqué pour l'obligation de notifier sa désignation à l'autorité administrative dans le contrat-type article 5, il est au contraire largement présent dans les clauses du contrat-type article 4.

Le chef d'établissement

La construction juridique propre aux établissements privés selon l'article 4 de la loi de 1984 a mis leurs directeurs dans une position tout à fait particulière qui appelle quelques commentaires :

Choisi et recruté par l'association sous un régime de droit privé (à l'inverse des enseignants de l'établissement) le directeur est cependant investi par la loi des prérogatives administratives et de l'autorité hiérarchique d'un "chef de service" :

- selon les termes mêmes de la loi, il détient l'autorité au sein de l'établissement, il attribue une note administrative aux enseignants, il intervient dans le déroulement de leur carrière ; plus même, il les choisit et propose leur nomination à l'administration.

- la loi exige aussi qu'il possède titres et qualifications comparables à ceux requis dans les établissements publics d'enseignement agricole.

²on retiendra aussi que, fait exceptionnel dans l'histoire politique de l'enseignement en France, les deux lois de 1984 sur l'enseignement agricole ont été adoptées à l'unanimité.

Le décret et le contrat-type n'ont fait que prolonger ces prérogatives et exigences. Le chef d'établissement exerce donc ses attributions dans un champ de compétences qui lui sont propres et qui concernent :

- . l'organisation du service
- . la vie pédagogique
- . la vie scolaire
- la police intérieure de l'établissement

A l'instar de ce qui avait été fait en 1989 pour les chefs d'établissements publics, un référentiel de la fonction de chef d'établissement privé d'enseignement agricole relevant de l'article 4 de la loi du 31 décembre 1984 a été établi et publié en annexe de l'arrête du 1er octobre 1992 relatif à la qualification de ces chefs d'établissements.

Les enseignants sous contrat

La loi a posé le principe, à son article 4, que les enseignants de cette catégorie sont liés à l'État par un contrat de droit public.

A ce titre, ils sont nommés et gérés par l'autorité administrative, rémunérés selon des échelles indiciaires et un déroulement de carrière se référant aux corps de la fonction publique exerçant des fonctions comparables et ayant les mêmes niveaux de formation.

Une sorte de "statut d'emploi", parallèle aux statuts de corps des fonctionnaires de l'enseignement s'est trouvé ainsi créé.

Les obligations de service, la discipline générale, les rémunérations sont alignées. Seule la stabilité de l'emploi n'est pas assurée, le contrat individuel pouvant devenir caduc si celui de l'établissement se trouvait rompu pour une raison ou pour une autre.

Nous n'entrerons pas ici dans le détail des dispositions, prévues par le décret ni dans les difficultés de mise en place de la contractualisation et de la gestion de plus de 4 000 enseignants, leur répartition en catégories après vérification de leurs qualifications soit sur titre soit par inspection puis, maintenant, la sélection de nouveaux maîtres sur épreuves qui ne sont pas tout à fait des concours de recrutement...

L'administration doit faire face à une gestion de personnels et à des problèmes qui ne relèvent pas toujours des méthodes ou des automatismes habituels.

*
* *

Au terme de cette analyse, pourtant schématique dans le but d'éclairer le lecteur non spécialiste, le dispositif d'enseignement agricole français peut paraître très complexe, voire disparate malgré sa petite taille.

Dans le secteur privé 75 000 élèves sont répartis dans 718 établissements. Ces établissements plus exactement leurs associations responsables, juridiquement autonomes, sont regroupées dans trois fédérations distinctes et les liens qui les y unissent sont d'adhésion, non de subordination.

Dans le secteur public 60 000 élèves sont accueillis dans 250 établissements devenus plus autonomes ⁽³⁾ par leur statut d'E.P.L.

³ voir, du même auteur, dans cette publication "Décentralisation, rénovation, de nouveaux établissements pour de nouvelles autonomies".

Cet éparpillement n'est-il pas en contradiction avec la diminution du nombre des entreprises et de la population agricoles ? N'y a-t-il pas beaucoup trop d'établissements et d'établissements trop petits ?

La réponse n'est pas aussi arithmétique :

Si la population active agricole a fortement régressé, les effectifs totaux de l'enseignement agricole se maintiennent ou augmentent.

Maintien ou augmentation dûs à la diversification des formations mais surtout à l'élévation du niveau des formations. Ainsi au cours des dernières années on a enregistré des variations de + 5 % par an pour le niveau IV (BAC) ; + 10 % par an pour le niveau III (B.T.S.) mais il est vrai, - 11, 5 % pour le niveau V (C.A.P. - B.E.P.).

Ainsi, l'enseignement agricole, tous secteurs confondus, répond il - à un rythme surprenant quant on connaît le temps nécessaire à la qualification ou requalification des enseignants, - à la politique nationale d'élévation du niveau des sortants du système scolaire et aux exigences communautaires pour l'installation des jeunes agriculteurs.

Le législateur de 1984 ne pouvait négliger aucun type d'établissement pour relever ces défis. Il a aussi reconnu la diversité d'appartenance institutionnelle voire la diversité des pratiques pédagogiques des lors que les mêmes objectifs étaient respectés et les mêmes missions assurées.

Le législateur devait aussi se préoccuper d'aménagement du territoire : les établissements agricoles, notamment privés, sont implantés en zones rurales... ne pas les soutenir aurait été un facteur de plus pour accélérer la désertification.

On ne peut cependant maintenir tous les établissements artificiellement : d'assez nombreuses restructurations ont dû être opérées au cours de ces dernières années... les intéressés comme les pouvoirs publics ne s'y sont cependant jamais résolus à la légère ou sans avoir essayé toutes les solutions.

Toutes ces positions sont en cohérence avec le grand mouvement de décentralisation et de déconcentration dont les maîtres-mots sont adaptation et proximité, diversités et autonomies.

En contre partie, on ne pourrait laisser l'incohérence ou le désordre s'installer.

Les textes réglementaires et contractuels ont fixé les exigences à satisfaire en termes de contenus et de sanction des formations, de qualification des personnels, de gestion des élèves... tout en respectant les autonomies et spécificités des établissements.

Ils ont créés aussi les instruments essentiels de la cohérence en instituant :

. les conseils régionaux de l'enseignement agricole (C.R.E.A.) et le conseil national de l'enseignement agricole (C.N.E.A.) compétents pour tous les ordres d'enseignement

. le schéma prévisionnel national des formations de l'enseignement agricole. Tâche principale (mais pas exclusive) de ces conseils, ce schéma élaboré au rythme des lois de plan, traduit de manière à la fois politique et opérationnelle les objectifs du "service public de l'enseignement agricole"

C'est bien au travers de ce service public, unique mais assuré par des acteurs divers que l'enseignement agricole doit relever les défis qu'il rencontre pour cette fin de siècle.

SITUATION OU ANNEE SCOLAIRE 92-93

FEDERATIONS	ETABLISSEMENTS	ELEVES	CLASSES
CNEAP	232	40 340	2 120
UNMFREO	395	29 606	2 165
UNREP	58	5 892	346
Autres	3	103	9
Total secteur privé	688	75 941	4 640
Secteur public	236	59 404	2 554

RESUME

Cet article présente les composantes du service public de l'enseignement agricole.

Outre les établissements publics locaux, l'appareil français d'enseignement et de formation professionnelle agricole comprend des établissements privés qui, par contrat avec l'Etat, participent au service public.

Certains fonctionnent selon les méthodes classiques, d'autres en alternance. Dans le premier cas les enseignants sont sous contrat avec l'Etat.

Les établissements, le plus souvent gérés par des associations, sont fédérés dans 3 Unions Nationales distinctes.