

## Quelques éléments de droit définissant les Établissements Publics à caractère administratif

(fiche établie à partir du texte sur les statuts des EPA et EPIC legifrance <sup>1)</sup>)

voir: <http://www.vie-publique.fr/decouverte-institutions/institutions/administration/organisation/structures-administratives/que-sont-etablissements-publics-administratif-epa>

### **A - Définition générale et principes régissant les Etablissements Publics à caractère administratif**

1) **Le statut d'EP** : Un établissement public (EP) est normalement rattaché à une personne morale de droit public disposant d'une **autonomie administrative et financière** afin de remplir une mission d'intérêt général, précisément définie, sous le contrôle de la collectivité publique dont il dépend (État, région, département, commune ou ensemble de collectivités publiques).

Il dispose donc d'une certaine **souplesse** qui lui permet de mieux assurer certains services publics. Il ne doit pas être confondu avec un établissement d'utilité publique qui relève du droit privé.

*L'édification d'un EPA pour l'orientation signifierait la création d'une autre tutelle que celle de l'Education nationale sur les CIO, ce qui correspond bien aux directives de l'Europe et du CAS qui préconisent de « désenclaver l'orientation » (note de novembre 2012 N° 302)<sup>2</sup>*

*La notion d'intérêt général est suffisamment floue pour que le conseil d'administration de l'EPA puisse définir les missions à sa convenance. Le seul verrou étant le contrôle de l'état et de la collectivité mais les expériences dans ce domaine ne nous incitent pas à l'optimisme.*

*De fait la création d'Etablissements Publics Administratifs correspondrait à une décentralisation déguisée.*

2) **Les types d'EP** : Il existe deux sortes d'EP : les EPA (Etablissements Publics à caractère administratif), et les EPIC (industriels et commerciaux, qui vendent des produits comme EDF avec l'électricité).

---

<sup>1</sup>

<sup>2</sup> « Jusqu'alors diluée dans les politiques d'éducation, d'emploi et de formation, l'orientation a en effet fait l'objet, depuis une dizaine d'années, d'un désenclavement dans la plupart des pays de l'OCDE. Dans le sillage de nombreuses réformes, l'orientation a été progressivement constituée en un secteur autonome de politiques publiques, dans une perspective de continuité entre l'orientation scolaire, universitaire et professionnelle.

Ce désenclavement a été en grande partie inspiré par les réflexions menées par l'OCDE et la Commission européenne depuis le début des années 2000 sur les systèmes d'orientation<sup>(11)</sup>. Les réflexions qui en découlent visent à recentrer les services d'orientation sur le développement des aptitudes des citoyens à gérer leur carrière et, plus largement, à faciliter l'apprentissage tout au long de la vie, en insistant notamment sur le ciblage de publics "fragiles" et sur l'intérêt d'un usage renforcé des technologies de l'information et de la communication (TIC). » Note Cas N° 302 2012

Les EPA sont soumis à trois principes :

**2.1- l'autonomie.** Les EPA sont dotés d'une personnalité morale (*ce qui n'est pas le cas actuellement des CIO qui ne sont que des services extérieurs de la DSDEN*), d'un budget propre et d'un CA.

*La question d'une plus grande souplesse dans la gestion des budgets attribués aux CIO ainsi que l'existence d'un CA sont effectivement des pistes qui pourraient répondre au manque de visibilité des CIO et à une homogénéisation de la nature des financements de ceux-ci, qui pour le moment sont pour la moitié d'Etat et pour l'autre moitié départementaux. Mais il ne paraît pas possible de créer 580 établissements publics locaux d'orientation de l'Education nationale sur le modèle des EPLE sans risquer de tomber dans le modèle des EPA (ou alors il faudrait inventer un nouveau type d'EP). Un EPA territorial d'orientation permettrait d'inclure des membres des collectivités territoriales, voire d'autres organismes publics, en lieu et place de représentants élus des personnels. L'argument de la souplesse financière va de pair avec la perspective de récupérer des crédits. On voit tout de suite le lien avec le SPRO !*

**2.2-rattachement à un niveau de l'administration.** Les EP nationaux, rattachés à l'Etat, sont soumis au ministre pour "compenser" leur autonomie. Existente également des EP territoriaux.

*On peut penser que la création d'EPA régionaux ou départementaux serait préférée à un EPA national. Les CIO pourraient en apparence subsister mais ne seraient plus que des antennes ou des annexes de ces EPA, soumis aux décisions du CA quant aux implantations, et fermetures ou ouvertures.*

*De plus, les missions de chaque EPA seraient définies par son CA, il n'y aurait donc plus aucune identité de missions et d'actions sur l'ensemble du territoire. On voit mal comment cette situation serait sans influence sur les missions des personnels.*

**2.3-la spécialité :** les EP ont une mission bien précise

MAIS ce principe a déjà été remis en cause par la jurisprudence. Ainsi, EDF-GDF (EPIC), par avis du 7-7-1994 du Conseil d'Etat, peut se livrer à des activités annexes. Autrement dit, cela rend plus floues les missions d'un EP. En effet, les EP "peuvent se livrer à des activités annexes, pour peu [...] qu'elles soient le complément normal de la mission principale, et que ces activités soient d'intérêt général et directement utiles à l'EP". Par exemple, EDF, chargé de la production et distribution de l'électricité, peut également créer des filiales pour produire de l'énergie à partir de déchets.

*Rien n'empêcherait donc, dans le cadre de l'OTLV, un EPA de pratiquer des activités et missions annexes (orientation d'adultes, réalisation de bilans adultes, validation de leurs projets, engagement dans des actions concernant les demandeurs d'emploi etc....) Le statut de l'EPA permet de récupérer des fonds, y compris du FSE. Mais rappelons que ces fonds ne sont pas pérennes, ne peuvent donner lieu à des recrutements ni à des financements de structures publiques et correspondent à des projets précis. La*

*question centrale reste bien celle de la nécessité pour les CIO de recevoir des fonds autres que ceux de l'EN si ce n'est pour compenser des financements publics notoirement insuffisants ? Mais les conséquences se mesureraient en termes d'actions supplémentaires non inscrites aujourd'hui dans les missions et fixées par le CA de l'EPA.*

## **B - Le rattachement administratif**

Il y a différents types de personnels dans les CA des EPA.

Le CA peut être composé de façon très variable selon les EPA.

On y trouve habituellement:

- des membres de droit, représentants ministériels
- des membres nommés en raison de leurs compétences, nommés par le(s) ministre(s)
- des membres désignés par les instances autonomes de l'administration **ou** des membres élus (représentants du personnel)

L'effectif de chacune des catégories est fixé par décret.

*La présence de membres élus n'est pas automatique et aucune garantie n'existe quant à leur mode de désignation ni leur poids dans le CA. D'autant que si d'autres organismes ou collectivités y siègent les personnels de l'EN, les seuls à être fonctionnaires d'état peuvent y être complètement noyés.*

Le CA dispose d'une compétence générale d'orientation et de gestion de l'établissement. Et les décisions du CA sont exécutoires si et seulement si le Ministre les approuve ou en l'absence de décision contraire notifiée par ce dernier.

Le président de l'EPA n'est pas choisi par le CA, mais nommé par le Ministre (exemple du CIEP, Centre International d'Etudes Pédagogiques) et n'est pas nécessairement le directeur général de l'EP. Les pouvoirs exécutifs sont alors répartis: le président du CA peut être chargé de définir la politique générale de l'établissement alors que le directeur général en ~~assurait~~ assure la direction effective (ex. du Museum d'histoire naturelle).

## **C - Les personnels & les missions dans les EPA**

Les EPA "... sont soumis aux dispositions générales prévues...par le statut général des fonctionnaires." Les **emplois permanents** ne peuvent être confiés **qu'à des fonctionnaires**, mais les **EPA sont autorisés à recruter des agents contractuels y compris à durée indéterminée** à condition que "...il n'existe pas de corps de fonctionnaires susceptibles d'assurer des fonctions correspondantes." ou "Pour les emplois de catégories A...lorsque la nature des fonctions ou les besoins des services le justifient." (article 4 de la loi 84-16 du 11/01/84, modifié par l'article 33 de la loi 2012-347 du 12/03/12).

*La question de la mise à disposition est de nouveau posée. En principe elle doit correspondre au volontariat des personnels puisque la mise à disposition de service n'existe que pour les locaux. Toutefois, la loi de mobilité prévoit la possibilité d'obliger un fonctionnaire à accepter l'une des 3 propositions faites par l'administration.*

*L'EPA pourrait en outre recruter des personnels contractuels dès lors qu'il en justifierait le besoin en fonction des nécessités de services et des missions recherchées. Il paraît donc difficile de soutenir que le statut de l'EPA développerait le corps des copsy !*

*Les missions de l'EPA sont définies par le CA et pourraient donc avoir des incidences sur les missions des fonctionnaires d'état. Toutefois, s'il voulait les modifier, il devrait demander une réunion du CTM seul habilité à revenir sur les textes statutaires pour les fonctionnaires.*

*Par contre, si les copsy et les DCIO étaient rattachés à un EPA (départemental ou académique), les règles de mutation seraient nécessairement modifiées. Chaque EPA étant autonome, comment se feraient les mutations à l'échelle d'une région, et encore davantage entre régions ? Le respect des règles statutaires fixées pour le mouvement à l'EN et le rôle de contrôle des commissaires paritaires ne seraient plus garantis.*

*S'agissant des conditions de travail des copsy et DCIO, l'EPA, devrait se conformer au décret de 2002 ou en demander sa modification.*

## **D - Différences entre un EPA et un GIP**

Les EPA sont fournisseurs de services gratuits, et à but non lucratif. Les GIP sont généralement payants et ont une autonomie plus grande. Le CA du GIP a sensiblement la même composition. Toutefois, le privé est davantage légitimé dans le GIP, chaque organisme privé étant représenté en CA.

En dehors de cela, les différences entre EPA et GIP semblent infimes. Les GIP ont été créés sous Chevènement (1982) de façon à offrir un cadre plus souple que celui de l'établissement public. Les GIP ne sont pas soumis de plein droit aux lois et règlements régissant les établissements publics. C'est une version encore plus « souple » que celle de l'EPA.