



Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire

Question Ueli Johnner-Etter

2013-CE-148

Institut agricole de l'Etat de Fribourg / Formation professionnelle

I. Question

Jusqu'à récemment, l'Institut agricole de l'Etat de Fribourg jouissait d'une excellente réputation dans toute la Suisse en tant que centre de formation et de conseil. Malheureusement, cette bonne réputation s'est péjorée ces derniers temps ; le nombre d'élèves stagne ou diminue. Il y a un climat tendu entre la Commission de la formation professionnelle et la Direction, mais aussi entre les différentes stations et leurs responsables. Par ailleurs, on entend dire que la coopération entre l'école et les stations ne fonctionne plus bien. Il y a des recours contre les décisions prises par la Commission d'apprentissage qui fait son devoir ; d'autre part, ces recours sont soutenus par la Direction. Alors que l'Institut agricole, comme notre canton et tous ses services sont bilingues, des documents pour la Commission d'apprentissage ne sont pas traduits au motif que cela nécessite beaucoup de travail. Ce sont des faits qui ont été portés à ma connaissance comme député, avec la demande d'apporter une réponse politique car il n'est manifestement pas possible d'avoir satisfaction de façon bilatérale ou à l'interne.

Aussi, je me permets de poser les questions suivantes au Conseil d'Etat :

1. Est-ce que le Conseil d'Etat est au courant de cette tension et de ce mélange de compétences et comment l'Etat entend-il intervenir pour résoudre cela ?
2. En principe, les compétences entre la Commission d'apprentissage et la Direction sont réglementées ; est-ce que l'Etat est prêt à intervenir pour que ces délimitations soient respectées et réglées ?
3. Qui représente la Commission d'apprentissage quand elle se retrouve face à la Direction et son juriste ?

14 novembre 2013

II. Réponse du Conseil d'Etat

Bases légales

La question parlementaire porte essentiellement sur des questions de compétence des commissions d'apprentissage de l'Institut agricole de Grangeneuve (IAG). Concernant la « commission de la formation professionnelle » et la « commission d'apprentissage » mentionnées dans la question, il s'agit, après contact avec l'auteur de la question, d'une seule et même commission, soit la commission d'apprentissage. Pour mémoire, la compétence des autorités est déterminée par la loi et elle ne peut pas être créée ou modifiée par accord entre l'autorité et les parties (art. 15 du Code du 23 mai 1991 de procédure et de juridiction administrative ; CPJA ; RSF 150.1).

En l'occurrence, selon la loi, les commissions d'apprentissage sont des commissions spécialisées rattachées administrativement à l'IAG ; leur composition et leurs attributions sont fixées par le Conseil d'Etat (cf. art. 13 al. 2 de la loi du 23 juin 2006 sur l'Institut agricole de l'Etat de Fribourg – LIAG ; RSF 911.10.1). Les articles 3 et suivants du Règlement du 10 juillet 2007 sur l'Institut agricole de l'Etat de Fribourg (RIAG ; RSF 911.10.11) précisent, comme il se doit, la composition et les attributions de ces commissions.

Dans ce cadre, le RIAG prévoit notamment, à son article 3, al. 3, let. f) que les commissions d'apprentissages ont la compétence de rendre des décisions en matière de formation à la pratique professionnelle. S'agissant des voies de droit, il est prévu que les décisions rendues par les commissions d'apprentissage sont d'abord sujette à réclamation auprès du Directeur ou de la Directrice de l'Institut. Les décisions du Directeur ou de la Directrice de l'Institut sont ensuite sujette à recours auprès du Tribunal cantonal (cf. art. 55 al. 1 et 2 RIAG, ainsi que 33 LIAG).

Il est ainsi conforme à la loi, et même exigé par cette dernière, que le Directeur ou la Directrice de l'Institut rende des décisions sur les réclamations déposées à l'encontre des décisions rendues par les commissions d'apprentissage.

Bilinguisme

Il y a d'abord lieu de relever que l'art. 3 al. 1 LIAG prévoit que « l'Institut assure en principe l'exécution de ses tâches dans les deux langues officielles du canton ». Il s'agissait en substance, en prévoyant cette disposition, de concrétiser la mission de service public bilingue de l'IAG, dans le respect notamment des articles 6 et surtout 17 al. 2 de la Constitution du canton de Fribourg (RSF 10.1). L'article 36 al. 3 CPJA prévoit dans le même sens, sous l'angle des procédures administratives, que dans les relations avec leurs usagers, les établissements cantonaux (N.B : dont fait partie l'IAG), procèdent en français et en allemand suivant la langue de la partie.

En l'occurrence, tant le Directeur ou la Directrice de l'IAG que les Commissions d'apprentissage sont des autorités qui font partie de l'organisation interne de l'Institut (cf. chapitre 2, titre B LIAG « Organisation interne » ; art. 10ss LIAG ; art. 12 LIAG et art. 13 al. 2 LIAG). Il s'ensuit que ces autorités sont réputées être en mesure d'exercer leurs activités dans les deux langues officielles, soit en français ou en allemand en fonction de la langue de la partie requérante (p. ex : les personnes en formation ou les prestataires de formation). C'est ainsi à juste titre que les décisions administratives doivent être rendues par l'autorité de réclamation dans la langue de la partie requérante, puis communiquées telles quelles à l'autorité intimée, à savoir la commission d'apprentissage dont la décision a été contestée.

Sous un angle plus général, le Conseil d'Etat rappelle par ailleurs les efforts importants consentis ces dernières années par l'IAG afin de développer et de renforcer le bilinguisme. Il note que l'Office fédéral de la culture accorde à ces projets une aide depuis l'entrée en vigueur de l'ordonnance fédérale du 4 juin 2010 sur les langues (OLang ; RS 441.11). Un montant de 15'000 francs a ainsi été accordé à l'IAG pour l'année 2014. Le Conseil d'Etat relève également que 30% des collaborateurs de l'Institut sont germanophones et que ce pourcentage s'élève à 35% pour les cadres, voire à 67% pour les responsables de section des stations.

Réponses aux questions :

Sur la base de ces quelques préliminaires, le Conseil d'Etat est en mesure de donner aux questions posées les réponses suivantes :

1. *Est-ce que le Conseil d'Etat est au courant de cette tension et de ce mélange de compétences et comment l'Etat entend-t-il intervenir pour résoudre cela ?*
2. *En principe, les compétences entre la Commission d'apprentissage et la Direction sont réglementées ; est-ce que l'Etat est prêt à intervenir pour que ces délimitations soient respectées et réglées?*

Comme relevé ci-dessus, ainsi que par l'auteur de la question lui-même, les compétences entre les commissions d'apprentissage et la Direction de l'IAG sont fixées par la législation sur l'IAG.

Les commissions spécialisées ont en substance pour tâche d'assister les centres de formation et les stations cantonales (art. 13 al. 2 LIAG). Bien qu'intégrées à l'organisation interne de l'Institut, ces commissions n'y sont rattachées qu'administrativement. Cela signifie en substance que l'Institut ne leur assure en principe qu'un cadre logistique sans leur donner d'instructions. Cette autonomie des Commissions par rapport aux stations ou aux centres de formations a notamment pour objectif de favoriser la formulation d'avis pouvant être qualifiés « d'externes », en dehors de tout rapport de subordination ou de dépendance.

Aussi, le Conseil d'Etat ne peut-il que constater que l'admission, par la Directrice de l'IAG, d'une réclamation contre une décision d'une commission d'apprentissage ne témoigne pas d'un dysfonctionnement, mais relève au contraire d'une application correcte des dispositions légales de la LIAG et du RIAG.

Le Conseil d'Etat tient aussi à relever que, dans le cadre de la préparation de la présente réponse, un avis à un expert externe a été demandé afin d'examiner les possibilités éventuelles d'amélioration des structures et des processus. Le résultat de cet avis externe confirme que les procédures suivies sont conformes aux principes fixés dans la législation sur l'IAG. Il note toutefois qu'une comparaison avec le système appliqué dans d'autres secteurs de la formation professionnelle pourrait s'avérer utile, notamment avec le statut et les attributions des commissions relevant de la Direction de l'économie et de l'emploi (DEE) et/ou directement du Service de la formation professionnelle (SFP). Une telle comparaison sera entreprise prochainement avec les acteurs concernés.

3. *Qui représente la Commission d'apprentissage quand elle se retrouve face à la Direction et son juriste ?*

Dans le cadre des procédures de réclamation notamment, la représentation des commissions spécialisées se fait en principe par l'intermédiaire de leur président voire, le cas échéant, par leur bureau. Leur situation peut alors être comparée à celle des unités administratives dont les décisions sont contestées par le biais d'un recours à l'échelon supérieur ; en de tels cas, les unités administratives déposent en principe leurs observations sur le recours par l'intermédiaire du ou de la chef-fe de Service.

Dans le cas où les commissions souhaiteraient s'adjoindre l'appui d'un ou d'une juriste pour défendre leur décision devant la Direction de l'IAG, elles seraient vraisemblablement libres de le faire dans le cadre budgétaire. Il convient toutefois de tenir compte de deux éléments en particulier :

- 1) On est, à ce stade, dans le cadre d'une réclamation. Les questions juridiques qui se posent ne sont alors, en principe, pas suffisamment aiguës pour rendre absolument indispensable le recours à un professionnel du droit.
- 2) Il y a lieu de rappeler que la Directrice de l'IAG et les commissions d'apprentissage sont deux autorités décisionnelles qui poursuivent un but commun. Ce ne sont pas des parties opposées. Dans ce cadre, en leur qualité d'autorité administrative chargées de rendre une décision, les deux doivent, notamment, établir les faits d'office et appliquer le droit en ayant systématiquement en vue la réalisation de l'intérêt public.

Ainsi, outre le fait que des appuis juridiques engendreraient des coûts non négligeables, il paraîtrait incongru qu'une commission d'apprentissage fasse appel aux services d'un professionnel du droit pour soutenir une de ses décisions devant la Directrice de l'IAG.

L'auteur de la question affirme également qu'un dysfonctionnement existerait dans la collaboration entre les centres de formation et les stations de vulgarisation. L'expert externe a également analysé cette question. Dans ce cadre, il a interrogé tous les membres de la direction de l'IAG et est arrivé à la conclusion suivante : le fait que la majorité des enseignants soient rattachés à la station et travaillent dans le terrain est avant tout un atout de Grangeneuve. Cette organisation pose toutefois un défi en matière de ressources pour répondre à la fois aux besoins de la formation et à ceux des stations. Ainsi, le fait que la formation pour le CFC agricole soit aujourd'hui répartie sur toute l'année, alors qu'elle était auparavant concentrée sur la période hivernale, complique sa coordination avec le travail dans les stations. La direction de l'IAG est consciente de cette difficulté, et examine des solutions dans le cadre du projet de réorganisation des stations. Il est notamment envisagé que les responsables du Centre de formation des métiers de la terre et de la nature participent à l'engagement et aux entretiens annuels des collaborateurs et collaboratrices des stations ayant des tâches d'enseignements afin de renforcer cette collaboration.

Aussi, le Conseil d'Etat n'estime pas qu'une intervention de sa part soit nécessaire ou utile.

Enfin, en ce qui concerne l'évolution du nombre d'élèves de l'école professionnelle, il est constaté qu'il n'est possible de comparer les chiffres que depuis 2010 en raison de l'introduction de la nouvelle formation agricole initiale en 2008 et sa mise en place sur trois ans. Les chiffres sont de 251 élèves pour l'année 2010/11, 246 pour 2011/12, 265 pour 2012/13 et 243 pour 2013/14. Il est encore trop tôt pour déterminer s'il existe une tendance véritable à la baisse. Reste que l'évolution est suivie. Cet automne, il est prévu de conduire une réflexion avec les partenaires de la formation, selon la loi sur la formation professionnelle, à savoir l'organisation du monde du travail (commission de la formation de l'UPF), les formateurs en entreprise, la commission d'apprentissage et l'école professionnelle afin d'analyser la situation, de déterminer des mesures de marketing et d'amélioration. En effet, c'est à la fois les qualités et l'attractivité des entreprises formatrices (exploitations d'apprentissage) fribourgeoises et l'image de l'IAG qui influencent le nombre d'apprenti-e-s en contrat dans le canton.

23 juin 2014