

N° 97

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1985-1986

Annexe au procès-verbal de la séance du 21 novembre 1985.

AVIS

PRÉSENTÉ

*au nom de la commission des Affaires culturelles (1), sur le projet de
loi de finances pour 1986, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE.*

TOME V

ENSEIGNEMENT AGRICOLE

Par M. Albert VECTEN,

Sénateur.

(1) *Cette Commission est composée de : MM. Léon Eeckhoutte, président ; Paul Séramy, Adrien Gouteyron, Michel Miroudot, Michel Durafour, vice-présidents ; MM. James Marson, Jacques Habert, Jacques Carat, Pierre Vallon, secrétaires ; M. Guy Allouche, Paul Bénard, Mme Danielle Bidard-Reydet, MM. Jean-Pierre Blanc, Marc Bœuf, Roger Boileau, Philippe de Bourgoing, Pierre Carous, Joseph Caupert, Auguste Cazalet, Adolphe Chauvin, Henri Colette, Charles-Henri de Cossé-Brissac, Jean Delaneau, Jacques Durand, Jules Faigt, Claude Fuzier, Pierre Laffitte, Guy de La Verpillière, Henri Le Breton, Jean-François Le Grand, Mme Hélène Luc, MM. Kléber Malécot, Hubert Martin, Christian Masson, Dominique Pado, Sosefo Makapé Papilio, Charles Pasqua, Jacques Pelletier, Maurice Pic, Raymond Poirier, Roger Quilliot, Jean Roger, Roland Ruet, Guy Schmaus, Abel Sempé, Franck Sérusclat, Pierre Sicard, Pierre-Christian Taittinger, Raymond Tarcy, Albert Vecten, Marcel Vidal.*

Voir les numéros :

Assemblée nationale (7^e législ.) : 2951 et annexes, 2987 (annexe n^{os} 17 et 18), 2988 (tomes VI, VII et VIII) et in-8^o 895.

Sénat : 95 et 96 (annexes n^{os} 12 et 13) (1985-1986).

Loi de finances. — Agriculture - Enseignement agricole.

SOMMAIRE

	Pages
	—
INTRODUCTION	3
I. — BILAN DE LA POLITIQUE SUIVIE DEPUIS 1981	4
II. — LE PROJET DE BUDGET POUR 1986	5
III. — EFFECTIFS D'ELEVES ET DEBOUCHES	8
IV. — LES ECOLES NATIONALES VETERINAIRES	11
CONCLUSION	14

INTRODUCTION

Mesdames, Messieurs,

Le projet de budget de l'enseignement et de la formation agricoles pour 1986 ne permettra pas de répondre aux attentes nées des lois du 9 juillet et du 31 décembre 1984. Le climat de consensus entourant ces textes, la volonté du Gouvernement de revaloriser l'enseignement technologique et professionnel, les nombreuses déclarations des ministres de l'agriculture successifs sur le caractère prioritaire de l'effort de formation, tout cela laissait espérer une amélioration des moyens de l'enseignement agricole ; or c'est au contraire une régression de ces moyens qui vous est proposée, ce qui va compromettre sur bien des points l'application des nouvelles lois. Ce projet de budget particulièrement décevant empêche votre rapporteur de tirer un bilan positif de la législature qui s'achève.

*

* *

I. — BILAN DE LA POLITIQUE SUIVIE EN MATIERE D'ENSEIGNEMENT AGRICOLE DEPUIS 1981

a. — *Les orientations*

Les orientations du ministère ont considérablement évolué durant la législature. L'orientation de départ était le rattachement de l'enseignement agricole au ministère de l'éducation nationale, ainsi que l'intégration de l'enseignement agricole privé (au même titre que l'enseignement privé général et technique) dans un service public unifié et laïque de l'éducation nationale (S.P.U.L.E.N.). **L'année 1984 a été un tournant décisif**, marqué par l'abandon de cette orientation de départ. Votre rapporteur, favorable au maintien du pluralisme et de la spécificité de l'enseignement agricole, s'est à l'époque félicité de cette évolution, qui a permis la réalisation d'un consensus exceptionnel en matière d'enseignement : la **loi du 9 juillet 1984** sur l'enseignement agricole public, puis la **loi du 31 décembre 1984** sur les relations entre l'Etat et les établissements d'enseignement agricole privés ont été adoptées **sans vote contraire**. Il n'en est que plus regrettable que **l'application de ces textes reste très partielle et insuffisante**, comme votre rapporteur le montrera par la suite.

b. — *Les moyens*

A l'exception d'une seule année — l'année 1984 — l'enseignement agricole n'a pas bénéficié de moyens convenables, malgré les affirmations répétées du ministère sur la « priorité absolue » accordée à l'effort de formation. Votre commission a été amenée à donner un avis défavorable aux projets de budget pour 1982, 1983 et 1985, en raison notamment de la faiblesse des dotations, tant en matière **d'aide aux familles** qu'en matière de **fonctionnement des établissements privés** (lesquels scolarisent plus de la moitié des élèves de l'enseignement agricole). Le projet de budget pour 1986 s'inscrit malheureusement dans la même tendance, alors même que l'enseignement technologique et professionnel relevant de l'éducation nationale bénéficie au contraire de moyens sensiblement accrus.

II. — LE PROJET DE BUDGET POUR 1986

A structure constante, les crédits affectés à l'enseignement et à la formation agricoles s'élèvent :

— pour les **dépenses ordinaires**, à 3.033 millions de francs, soit une progression de 2,53 %,

— pour les **crédits de paiement**, à 128 millions de francs, soit une régression de 7,3 %,

— pour les **autorisations de programme**, à 130 millions de francs, soit une diminution de 16,4 %.

Ces chiffres globaux montrent bien l'insuffisance des dotations inscrites au projet de budget : **les dépenses ordinaires régressent en francs constants, tandis que les dépenses en capital diminuent même en francs courants.**

Dans ces conditions, il est clair que les lois du 9 juillet et du 31 décembre 1984 ne pourront être appliquées.

a) C'est ainsi que les **bourses d'études**, dont l'article 3 de la loi du 9 juillet 1984 prévoit l'alignement progressif du régime sur celui de l'enseignement général et technique, voient leurs crédits diminuer en francs constants alors que le nombre d'élèves augmente. Aucun progrès ne sera donc réalisé dans le sens de la parité. Il y a là non seulement une injustice manifeste, mais encore un instrument de dissuasion vis-à-vis de l'enseignement agricole, tout particulièrement dans une période de recul important du pouvoir d'achat des agriculteurs.

b) Les crédits affectés à **l'enseignement privé** augmentent de 3 %, c'est-à-dire diminuent en francs constants, ce qui ne manquera de provoquer de sérieuses difficultés pour les établissements. Il convient de rappeler à cet égard que la loi du 31 décembre 1984 prévoit :

— dans le cas des établissements privés comparables aux établissements publics, que les personnels enseignants sont rémunérés directement par l'Etat et que les établissements reçoivent en outre « une subvention de fonctionnement versée par élève et par an qui

tient compte des conditions de scolarisation et qui est déterminée en fonction du coût moyen des charges de personnels non enseignants et des dépenses de fonctionnement autres que pédagogique des formations correspondantes de l'enseignement agricole public » ;

— dans le cas des établissements « qui offrent des formations à temps plein 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 », que l'aide financière de l'Etat est calculée notamment par référence au coût moyen, pour des filières analogues, des formateurs exerçant dans les établissements dont les personnels enseignants seront pris en charge par l'Etat.

L'application de ces dispositions supposerait une progression des moyens affectés aux établissements privés bien supérieure à celle prévue par le projet de budget.

c) Par ailleurs, l'effort entrepris en matière de **formation professionnelle des adultes** connaît un fléchissement : les crédits n'augmentent que de 1 %, c'est-à-dire diminuent nettement en francs constants. Les crédits destinés aux actions **d'expérimentation et d'aide à la gestion** diminuent, quant à eux, en francs courants de près de 20 %.

d) S'agissant de **l'enseignement public**, il convient de noter qu'il bénéficiera de 100 emplois d'enseignants supplémentaires qui résultent de transformations d'emplois et de suppressions de postes administratifs. Ce point est positif, mais l'on est très loin de l'application du IX^e Plan, qui prévoyait la création de 1.250 emplois sur cinq ans.

Le projet de budget pour 1986 est donc particulièrement décevant. L'insuffisance de l'effort d'aide aux familles, la régression des crédits d'équipement, la faiblesse des subventions de fonctionnement, montrent que la priorité à la formation n'est qu'une vue de l'esprit. **Alors que chacun admet que le développement de l'enseignement agricole est indispensable au maintien de la compétitivité de notre agriculture, et alors qu'un large accord est intervenu sur l'organisation des diverses formes de cet enseignement, il est particulièrement regrettable que le projet de budget n'apporte pas aux établissements le minimum de moyens nécessaires à l'accomplissement convenable de leurs missions.**

Cette situation est d'autant plus choquante que l'enseignement technologique et professionnel relevant du ministère de l'éducation

nationale bénéficie quant à lui d'un accroissement important de ses moyens. Tout se passe comme si l'enseignement agricole était « puni » d'avoir conservé sa spécificité, qui est pourtant gage de sa qualité et de son adaptation aux besoins.

COMPARAISON ENTRE LE PROJET DE BUDGET 86 ET LES BUDGETS VOTES 84 ET 85

	Budget 1984 voté	Budget voté 1985				Projet de Budget pour 1986			
		Frs courants	σ ₀ 85/85	Frs constants 1984	σ ₀ 85/84	Frs courants	σ ₀ 86/85	Frs constants	σ ₀ 86/85
A) Dépenses ordinaires									
Fonctionnement de l'ensei. public et des services communs - Titre III	1 716 040 020	1 820 33 393 (1)	+ 6	1 723 797 720	+ 0,41	1 761 901 620	NS	1 611 843	NS
Dépenses de personnel	1 487 887 594	1 611 051 057	+ 8,2	1 525 616 531	+ 2,5	1 663 388 658	+ 3,2	1 521 856 046	-0,2
Frais de déplacement	23 692 820	23 692 820	0	22 436 382	-5,3	22 989 310	-3	21 033 220	-6,2
Autres dépenses de fonctionnement (dont sub. d'équilibre aux établissements publics)	204 459 606	185 586 516	-9,2	175 744 807	-14	75 523 652	NS	69 097 577	NS
Subventions à l'enseignement privé	780 992 464	818 992 464	+ 4,9	775 561 045	-0,7	843 992 464	+ 3	772 179 747	-0,4
Bourses d'études	205 228 300	225 718 300	+ 10	213 748 390	+ 4,1	230 860 130	+ 2,3	211 216 953	-1,2
Actions éducatives en milieu rural	64 505 120	67 698 450	+ 4,9	64 108 381	-0,6	68 428 450	+ 1,1	62 606 084	-2,3
Actions en faveur du développement	15 535 841	20 035 841	+ 28,9	18 973 334	+ 22,1	16 114 579	-19,6	14 743 439	-22,3
Divers	5 729 581	5 729 581	0	5 425 740	-5,3	5 620 144	-1,9	5 141 943	-5,2
Total Dépenses Ordinaires.....	2 788 031 326	2 958 505 030	+ 6,1	2 801 614 610	+ 0,5	2 926 917 387	NS	2 677 875 010	NS
B) Dépenses en capital									
1) Autorisations de programme									
— enseignement public	153 900 000	144 700 000	-5,9	137 026 000	-10,9	47 500 000	NS	43 358 000	NS
— enseignement privé et établissements publics non gérés par l'Etat	12 100 000	11 495 000	-5	10 885 000	-10	9 000 000	-2,17	8 234 000	-24,3
Total autres programmes	166 000 000	156 195 000	-5,9	147 912 000	-10,8	56 500 000	NS	51 592 000	NS
2) Crédits de paiement									
— enseignement public	125 000 000	130 000 000	+ 4	123 106 000	-1,5	97 750 000	NS	89 432 000	NS
— enseignement privé et établissements publics non gérés par l'Etat	9 600 000	8 100 000	-15,2	7 670 000	-20	8 000 000	-1,2	7 319 000	-4,5
Total crédits de paiement	134 600 000	138 100 000	+ 2,6	130 776 000	-2,8	105 750 000	NS	96 751 000	NS

NS : pourcentage non significatif

(1) : dont un crédit de 23 102 586 prélevé sur les crédits de subventions aux établissements publics pour gager la titularisation des agents payés précédemment sur les budgets des établissements.

(2) : en application des lois 9 et 22 juillet 1983 modifiées relatives à la répartition des compétences entre les communes, les départements et les régions des crédits ont été prélevés sur le budget de l'Agriculture et rattachés au budget du ministère de l'Intérieur pour être mis à la disposition des collectivités locales en 1986, soit :

- en dépenses ordinaires ... 106 462 592 F
 - en dépenses en capital : AP 74 200 000 F
 CP 22 260 000 F

III. — EFFECTIFS D'ÉLÈVES ET DEBOUCHES DE L'ENSEIGNEMENT TECHNIQUE AGRICOLE

A. — *Les effectifs*

Votre rapporteur avait signalé, l'année dernière, que les premières estimations concernant la rentrée 1984 laissaient prévoir une augmentation du nombre d'élèves de l'enseignement agricole. Les chiffres définitifs ont confirmé l'existence de cette tendance. Les effectifs globaux sont en augmentation sensible, tant dans l'enseignement public que dans l'enseignement privé, la progression étant toutefois plus forte dans l'enseignement public. Dans le secteur public, l'accroissement des effectifs est particulièrement sensible dans le cycle supérieur et, dans une moindre mesure, dans le cycle court. Le cycle long enregistre une légère croissance. En revanche, dans le secteur privé, l'accroissement des effectifs se fait principalement au bénéfice du cycle long et, surtout, du cycle supérieur. Le cycle court enregistre une croissance moindre.

Les effectifs féminins croissent sensiblement dans l'enseignement public et l'enseignement privé. Dans ces deux secteurs, mais surtout dans le secteur privé, la croissance est particulièrement importante dans le cycle supérieur.

Le tableau ci-après retrace l'ensemble de ces évolutions :

b. — *Les débouchés*

Interrogé par votre rapporteur sur le devenir professionnel des anciens élèves de l'enseignement agricole, le ministère a fait la réponse suivante :

« L'enquête réalisée en 1984 diffère sensiblement des précédentes par son ampleur et par sa teneur. Elle n'a pas encore été dépouillée et analysée dans sa totalité, de sorte qu'à ce jour, seuls les résultats nationaux relatifs aux anciens élèves des Terminales BTAG, D' et BTSA peuvent être réactualisés. Par ailleurs, les changements intervenus dans la méthodologie d'enquête en 1984 ne permettent pas de rapprocher strictement les résultats obtenus en 1984 des précédents.

« En 1985, le processus d'enquête a été profondément remanié : l'enquête a été réalisée auprès de tous les anciens élèves d'un seul cycle de formation (le BTSA en 1985) relevant à la fois de l'enseignement public et privé. Un certain nombre de régions-pilotes ont été associées à l'enquête réalisée par la Direction Générale de l'Enseignement et de la Recherche, ce qui permet de préciser les résultats obtenus à l'échelon national. Ce nouveau processus a été expérimenté en 1985 au niveau du BTSA pour aider à la réflexion sur la rénovation de ces formations. Cette enquête est actuellement en cours.

« L'analyse des premiers résultats de l'enquête 1984 confirme certaines tendances déjà mises en évidence.

A. — Le devenir au sortir du cycle long (BTAG - D')

« On observe un processus d'insertion lent et différencié selon le diplôme, qui n'a guère varié depuis 5 ans au sortir du cycle long.

« La majorité des jeunes poursuivent des études. Ce taux est encore de 51,6 % pour les garçons issus de D' (64,6 % pour les filles) et de 26,6 % pour les garçons issus de BTAG (38,1 % pour les filles) deux ans et demi après la sortie.

« La différence de taux s'explique par la nature différente des études poursuivies : enseignement supérieur long au sortir de D', court (BTSA) au sortir de BTAG.

« Le comportement des jeunes filles diffère légèrement de celui des garçons : elles ne sont pas plus nombreuses que les garçons à poursuivre des études immédiatement au sortir du lycée, mais elles les poursuivent pendant plus longtemps.

« 5 % des jeunes en moyenne font, en outre, divers stages de formation professionnelle.

« Une faible partie de ces jeunes entre immédiatement dans la vie active : 17-18 % pour les garçons et les filles issus de BTAG, 5-7 % pour ceux issus de D'.

« Deux ans et demi plus tard, 40 % des jeunes issus de BTAG et 20 % de ceux issus de D' occupent un emploi. La période de la recherche d'emploi varie sensiblement : pour les garçons, cette

période se situe essentiellement deux ans et demi après la sortie de BTAG ; pour les filles, la période est plus longue et le taux est de l'ordre de 15 % au sortir du BTAG. Le taux de recherche d'emploi est bien moindre au sortir du Baccalauréat D'. Le nombre de jeunes filles à la recherche d'un emploi décroît sensiblement depuis 3 ans.

« On observe par ailleurs une certaine diminution du nombre de jeunes, tant garçons que filles, qui s'installent comme agriculteurs mais un effectif toujours important de salariés agricoles et para-agricoles qui représente le quart environ des emplois occupés.

« L'enseignement occupe une place importante dans les débouchés ouverts dans les autres secteurs (30 % pour les garçons titulaires du BTAG et 35 % pour les titulaires du Baccalauréat D').

B. — Le devenir au sortir du cycle supérieur (BTSA)

« Tout autre apparaît le cycle d'insertion au sortir du BTSA, dont l'objectif reste l'entrée immédiate dans la vie active.

« 83 % des jeunes occupent un emploi deux ans et demi après le terme de leur formation et cet emploi se situe presque exclusivement dans le secteur agricole ou para-agricole. »

EFFECTIFS DE L'ENSEIGNEMENT TECHNIQUE AGRICOLE PUBLIC ET PRIVÉ RECONNU ANNÉES SCOLAIRES 1983-1984 ET 1984-1985

Cycle	1983-1984				1984-1985				Variations (%)			
	Court	Long	Super	Total	Court	Long	Super	Total	Court	Long	Super	Total
Enseignement public												
Garçons	15 635	15 675	4 133	35 443	16 718	15 868	4 573	37 159	+ 6,9	+ 1,2	+ 10,6	+ 4,8
Filles	6 992	5 137	1 132	13 261	7 337	5 287	1 351	13 975	+ 4,9	+ 2,9	+ 19,3	+ 5,4
Total	22 627	20 812	5 265	48 704	24 055	21 155	5 924	51 134	+ 6,3	+ 1,6	+ 12,5	+ 5,0
Enseignement privé reconnu												
Garçons	30 642	7 006	1 917	39 565	30 748	7 346	2 071	40 165	+ 0,3	+ 4,9	+ 8,0	+ 1,5
Filles	31 556	2 372	525	34 453	32 791	2 413	610	35 814	+ 3,9	+ 1,7	+ 16,2	+ 4,0
Total	62 198	9 378	2 442	74 018	63 539	9 759	2 681	75 979	+ 2,2	+ 4,1	+ 9,8	+ 2,7
Enseignement technique agricole (Public et privé reconnu)												
Garçons	46 277	22 681	6 050	75 008	47 466	23 214	6 644	77 324	+ 2,5	+ 2,3	+ 9,8	+ 3,1
Filles	38 548	7 509	1 657	47 714	40 128	7 700	1 961	49 789	+ 4,1	+ 2,5	+ 18,3	+ 4,4
Total	84 825	30 190	7 707	122 722	87 594	30 914	8 605	127 113	+ 3,3	+ 2,4	+ 11,7	+ 3,6

IV. — LES ECOLES NATIONALES VETERINAIRES

Interrogé par votre rapporteur sur ses projets concernant les écoles nationales vétérinaires, le ministère a fait la réponse suivante :

« La direction générale de l'enseignement et de la recherche a engagé une réflexion générale sur l'organisation de l'enseignement supérieur agricole qui a abouti, en ce qui concerne les écoles nationales vétérinaires, à la rédaction du rapport sur une réforme de l'enseignement vétérinaire par MM. Fontaine et Mainguy.

« Dans le cadre des possibilités offertes par la loi du 26 janvier 1984 sur l'enseignement supérieur et la loi du 9 juillet 1984 portant rénovation de l'enseignement agricole public, le ministère de l'agriculture envisage, notamment, l'application du statut d'établissement public à caractère scientifique, culturel et professionnel (EPSCP) aux écoles relevant de sa tutelle.

« L'intérêt présenté par cette nouvelle catégorie d'établissement public est en effet manifeste :

— « possibilité pour chaque EPSCP de délivrer les diplômes de troisième cycle, après une habilitation quasi-automatique du ministre de l'éducation nationale. Cette faculté permet de résoudre correctement les problèmes des formations doctorales dans les champs disciplinaires spécifiques à l'enseignement supérieur agricole, et qui ne sont pas couverts par les universités,

— « renforcement de l'autonomie des établissements. Ceux-ci élaborent eux-mêmes leurs statuts dans le cadre de la loi du 26 janvier 1984 (article 20 et 22). Les délibérations de leurs conseils sont exécutoires sans approbation préalable (article 46). Ils bénéficient d'un contrôle financier a posteriori (article 20 et 48).

« Dans ce cadre juridique, la direction générale de l'enseignement et de la recherche pourrait fédérer ses écoles en utilisant un statut proche de celui d'institut national polytechnique.

« Si ce schéma était retenu, les écoles perdraient certes la personnalité morale mais conserveraient, comme le précise l'article 33 de la loi sur l'enseignement supérieur, l'autonomie financière.

« S'agissant du nombre d'établissements publics à créer et des critères de regroupement des écoles, une première hypothèse fondée sur la spécificité de la formation vétérinaire fut envisagée. A côté de deux EPSCP « ENSA » et « ENIT », aurait existé un EPSCP « ENV ».

« Il semble cependant préférable de s'orienter vers deux structures interrégionales, un EPSCP « nord » et un EPSCP « sud » fédérant les écoles situées dans leur zone géographique, quel que soit le diplôme délivré.

« Après avoir analysé l'organisation des écoles, il convient également de s'intéresser aux enseignants. En la matière, la situation des enseignants vétérinaires est traitée dans le projet de statut des enseignants-chercheurs de l'enseignement supérieur agricole. L'état actuel des sept cents enseignants relevant de la direction générale de l'enseignement et de la recherche a pour caractéristique une grande complexité due à l'existence de trente-six corps. Cette répartition est inhérente au cloisonnement existant entre les différents types d'écoles et qui empêche presque toute mobilité entre elles.

« Au caractère fonctionnel qui s'attache à une réforme devenue indispensable s'ajoute l'opportunité que constitue la publication du décret n° 84-431 du 6 juin 1984 relatif au statut des enseignants-chercheurs de l'enseignement supérieur relevant du ministère de l'éducation nationale.

« Un avant-projet de décret relatif au statut des enseignants-chercheurs de l'enseignement supérieur agricole a été élaboré par la direction générale de l'enseignement et de la recherche et de la direction générale de l'administration et du personnel. Il s'inspire très largement des dispositions en vigueur à l'Education nationale.

« Les principales innovations de cet avant-projet sont les suivantes :

— « existence de 2 corps (professeurs et maîtres de conférences) communs à l'ensemble des 24 écoles ;

— « définition des différentes missions des enseignants-chercheurs conformément à la loi modifiée n° 84-579 du 9 juillet 1984 portant rénovation de l'enseignement agricole public ;

— « mise en valeur de la notion de département en tant que cadre de l'enseignement ;

— « règle du concours national retenue pour le recrutement, ce qui, étant donné le petit nombre d'établissements et d'emplois, paraît plus logique que le système actuel de concours par établissement ;

— « incitation à la mobilité tant fonctionnelle que géographique.

— « A ces enseignants-chercheurs de métier seront associés des chargés d'enseignement, praticiens venant apporter leur expérience professionnelle ».

CONCLUSION

Réunie le 7 novembre 1985, votre commission a décidé de donner un **avis défavorable** à l'adoption des crédits de l'enseignement et de la formation agricoles inscrits au projet de budget pour 1986.