

L'ENSEIGNEMENT AGRICOLE A LA CROISEE DES CHEMINS

« Je considère que le 5ème schéma prévisionnel de l'enseignement agricole arrive à point nommé: il doit fixer pour les cinq prochaines années 2009-2014 les grands axes d'une politique de formation, d'insertion et d'innovation de l'enseignement agricole afin de préparer les jeunes et tous ceux qui lui font confiance à relever les défis de notre agriculture mais aussi de l'alimentation et du monde rural. »

Michel Barnier
CNEA 13 mai 2008

PRÉAMBULE

Abandon ou nouveau départ ? L'enseignement agricole va mal. À la croisée des chemins, soit il s'abandonne à son actuelle ligne de pente au risque de perdre ce qui fonde sa légitimité : sa qualité ; soit il se donne les moyens d'un nouveau départ, seul de nature à lui permettre de répondre aux besoins du 21^{ème} siècle, dans un contexte en profonde mutation. Telle est la conviction profonde que le groupe consultatif national s'est forgée au terme de ses réflexions.

I – OÙ EN EST AUJOURD'HUI L'ENSEIGNEMENT AGRICOLE?

Le groupe consultatif, après avoir rencontré des dizaines d'organisations et plus de 550 interlocuteurs doit d'abord témoigner de l'exceptionnelle convergence des ressentis et des constats exprimés qui réunissent inquiétudes et attentes de décisions.

11 – Une inquiétude profonde très largement partagée

Au cours de ces deux mois, le groupe consultatif a rencontré, soit au cours de réunions dans quatre régions, soit lors d'audition nationales, l'ensemble des groupes et organisations représentées au CNEA, élus régionaux, représentants professionnels et syndicaux tant du secteur agricole et agroalimentaire que de l'enseignement, fédérations représentatives des établissements privés. Tous, avec des nuances selon les préoccupations de chaque partenaire, expriment avec force un profond sentiment de découragement, font part de leurs inquiétudes face au devenir, quand ils ne parlent pas de la survie de l'enseignement agricole. Cette démobilisation a pour origine principale l'accumulation des mesures de réductions budgétaires qui, raboutage après raboutage, font peser sur les établissements la menace de suppression de ces modalités essentielles pour les formations agricoles que constituent les activités pluridisciplinaires, les modules d'initiative locale et d'adaptation régionale, les projets élèves, les missions d'animation et de développement des territoires ou de coopération internationale. A lui seul, le face à face entre une classe et un enseignant absorbe la totalité des moyens disponibles. A ce rythme, pour passer dans l'enveloppe annuelle, jusqu'où faudra-t-il réduire l'activité ? En bonne logique jusqu'à la fermeture de la dernière classe du dernier établissement.

12 – Crise de confiance. Pourquoi ?

Quasi unanimes sur le constat global, nos interlocuteurs se retrouvent aussi sur les causes essentielles de leur inquiétude.

Ils mettent d'abord en avant ce qu'ils ressentent comme une dilution de **l'identité de l'enseignement agricole**. Paradoxalement, le recul de la part des formations agricoles dans l'ensemble de notre dispositif n'apparaît pas comme une explication majeure. Plus fondamentalement est avancée l'idée que les profondes évolutions de l'enseignement agricole, de ses champs d'intervention, de ses publics, de ses partenariats n'ont pas donné lieu à un projet global, à un modèle de développement, à des repères renouvelés.

Cette perte de visibilité est accentuée par des facteurs divers mais convergents : effets de la décentralisation et de la déconcentration, renouvellement important des générations d'enseignants, volontarisme d'un ministère de l'Education nationale qui, dans ses réformes, laisse très peu de marges d'adaptation aux spécificités de l'enseignement agricole.

Pour autant, pratiquement aucun de nos interlocuteurs n'envisage la résolution de la question de l'identité par un retour au passé. Ils mettent en garde contre le risque d'un enseignement agricole « cramponné au statu quo », ayant du mal à « sortir de sa propre histoire, de la seule logique de ses champs professionnels, de sa sociologie ». Il ne s'agit pas d'un « retour à... » mais d'inventer « des voies nouvelles ».

Deuxième facteur d'inquiétude : le sentiment **d'un recul de la capacité d'innovation de l'enseignement agricole**. Le constat est sévère : « dynamisme cassé », « usure » des équipes enseignantes qu'on n'a pas su « régénérer », poids d'un cadrage administratif resté national, déficit « d'impulsion pédagogique ! »

Ces appréciations traduisent parfois une certaine nostalgie de « l'âge d'or » pédagogique de l'enseignement agricole, celui des années 80. Mais elles témoignent surtout d'une conviction : la véritable spécificité de l'enseignement agricole, sa légitimité et peut-être sa raison d'être, résident avant tout dans sa capacité d'innovation pédagogique.

Le troisième sujet d'inquiétude renvoie à la **réduction des moyens budgétaires de l'enseignement agricole** et à ses effets concrets, sans commune mesure avec ceux produits sur les formations de l'Education nationale, à pourcentage de réduction identique, compte tenu de l'effet de masse, de la part respective des formations générales et professionnelles, de la façon très distincte dont se répercutent les évolutions démographiques sur les deux systèmes.

La réduction quantitative de l'offre de formation est évidemment regrettée mais « le pilotage uniquement financier » est surtout contesté dans ses conséquences qualitatives. Ce sont les spécificités pédagogiques de l'enseignement agricole qui sont considérées comme sacrifiées : missions de coopération internationale et de développement technique, dédoublements pédagogiques, pluridisciplinarité, professionnalité...

Les « contraintes comptables » sont ressenties comme de vrais freins à toute autonomie pédagogique, tandis que l'incertitude budgétaire annuelle empêche toute projection dans l'avenir.

Enfin, nos interlocuteurs interrogent **« l'inadaptation » de la gouvernance de l'enseignement agricole** : administration centrale condamnée à « un pilotage à vue », semblant hésiter à jouer totalement « le jeu de la déconcentration » tentée de compenser l'absence de vrai pilotage par un encadrement administratif renforcé... Directions régionales se plaignant de cet encadrement « pesant » mais soupçonnées de peu d'empressement à se saisir des marges d'autonomie existantes... Directions d'établissement accusées parfois, dans un contexte gestionnaire de plus en plus difficile, de sacrifier la transparence des décisions et le dialogue social. Dans ce contexte, « l'autosatisfaction ambiante », le « petit ronronnement central » sont ressentis comme particulièrement inadéquats.

Mais sans doute faut-il retenir de ces remarques moins la mise en cause des instances de décision et des décideurs que l'aspiration majoritaire à une « direction politique claire », à un « pilotage national » renouvelé, à « une stratégie pour l'enseignement agricole » qui ne soit pas seulement « de survie ».

« Il manque surtout un projet ! »

13 – Entre l'Etat et les Régions

Les phases successives de la décentralisation et les procédures de déconcentration ont profondément transformé le paysage éducatif et l'enseignement agricole n'a pas encore trouvé le bon rythme d'inscription dans ce contexte institutionnel nouveau. Certes, les projets régionaux pour l'enseignement agricole (PREA) sont les bienvenus, mais, ils s'ajoutent à d'autres documents programmatiques, le Plan régional de développement des formations professionnelles, le Schéma prévisionnel régional des formations, le Schéma régional d'aménagement et de développement du territoire... L'empilement peut créer une impression de confusion sinon d'opacité du pilotage du dispositif. Les Conseils régionaux sont demandeurs de clarification dans les relations entre eux-mêmes, l'Etat et les établissements et, tout en revendiquant la reconnaissance de leur rôle de « chefs de file », ils attendent de l'Etat qu'il définisse les grandes orientations nationales : « on a besoin d'une vision nationale et de régulation ». Mettant en avant l'unité des politiques publiques régionales, ils demandent une meilleure organisation du dispositif de « co-production des systèmes de formation ». Par ailleurs, plusieurs de nos interlocuteurs ont souhaité qu'il s'affirme comme le garant du développement harmonisé des régions et des territoires.

Les établissements, pour leur part, expriment également le besoin de documents d'orientation qui leur servent de cadre pour l'élaboration de leur projet. De ce point de vue, la prise en charge des réalités locales outre-mer nécessite des adaptations particulières.

Au total, nos interlocuteurs réclament de l'Etat un engagement résolu et dynamique dans le fonctionnement de la décentralisation et de la déconcentration. Dans ce domaine les procédures doivent encore être complétées, les outils améliorés afin de rendre plus cohérentes et plus efficaces les relations entre les différentes instances de pilotage de l'enseignement agricole.

14 - Des attentes, un espoir

Dans le même temps que s'expriment insatisfactions, inquiétudes et découragement, les mêmes acteurs sont dans l'attente d'un « souffle neuf », d'un « nouveau départ ». Le repli que l'on constate aujourd'hui sur le seul établissement est souvent vécu autant comme une nécessité pour continuer à agir, que comme un sauve-qui-peut frileux dans l'attente et l'espoir de jours meilleurs. Dans cet esprit, on attend un grand projet fédérateur de nature à remobiliser les équipes des établissements et probablement les cadres régionaux, dans un mouvement général de l'enseignement agricole pour relever les défis d'aujourd'hui et de demain.

II – NOUVEAU DÉPART: POUR QUELS ENJEUX?

Pour le groupe consultatif l'alternative est sans ambiguïté : ou l'enseignement agricole se résigne à l'abandon ou il choisit de prendre un nouveau départ pour répondre aux défis d'aujourd'hui.

21 - De nouveaux défis : l'enseignement agricole à l'heure des enjeux alimentaires, environnementaux et territoriaux

« L'horizon du monde a changé.[...] Devant la flambée des prix des denrées alimentaires, devant les émeutes de la faim et la raréfaction de nos ressources fondamentales, les réponses que nous croyions adaptées n'en sont plus. Il nous faut rompre avec des modes de développement fondés sur l'accélération de la consommation de ressources épuisables » affirmait le Ministre Michel Barnier à la Cité des Sciences le 21 mai dernier.

Comment l'enseignement agricole pourrait-il se tenir à l'écart de tels enjeux pour la planète ? La crise alimentaire mondiale, la perspective d'une population de 9 ou 10 milliards d'êtres humains, les risques sanitaires, les questions de l'eau ou de l'énergie, mais aussi les évolutions de la PAC, la « demande de nature » de la société française, les enjeux du développement durable, le basculement nécessaire des systèmes techniques vers une intensification écologique, l'intelligence de la complexité et de l'action composent et dessinent les contours d'un nouveau projet éducatif pour les jeunes d'aujourd'hui, citoyens de demain.

Cette phase historique, qui amorce le passage de l'agriculture à l'alimentation et à la sécurité sanitaire, des productions aux activités agricoles, de l'espace de production au territoire, assigne à l'enseignement agricole une place particulière dans les politiques publiques conduites par le ministère de l'agriculture et de la pêche. La formalisation d'un grand projet au sein de celles-ci sera un atout de réussite. En affichant une vision prospective large, il renforcera la cohérence des politiques publiques élaborées dans les Régions et constituera un des moyens de régulation qu'elles attendent. Pour sa mise en oeuvre, il conviendra de donner une place centrale à l'établissement et à son projet. Au coeur de ces établissements et de leur rapport particulier à la nature et aux sciences du vivant, les exploitations, avec leurs 17000 ha répartis dans tous les départements, auront des responsabilités nouvelles fortes. Par ailleurs, relever le défi exige encore qu'un effort tout particulier soit porté pour la formation des enseignants, conjuguant haut niveau scientifique et professionnalisation.

22 - L'enseignement agricole à l'heure de l'Europe et des coopérations internationales.

A l'heure où des doutes s'expriment sur l'impérieuse nécessité de construire une Europe forte et solidaire, sur l'ambition même de promouvoir une citoyenneté européenne, le bilan de santé de la PAC en cours, les mutations à l'oeuvre dans les sociétés rurales, l'éthique de la responsabilité renforcent la stratégie d'ouverture et de coopération internationale des établissements agricoles. Des programmes de mobilité doivent être proposés encourageant les coopérations entre pays non seulement pour faciliter les échanges, mais dans le cadre de cursus cohérents au sein des établissements, pour construire, avec des institutions étrangères de même niveau, des parcours communs de formation débouchant sur la reconnaissance mutuelle des qualifications professionnelles. L'ingénierie et l'appui à la construction de systèmes de formation, dans les pays membres comme dans les pays tiers deviennent des pièces centrales d'une stratégie de coopération pour une éducation au développement durable au coeur des métiers de l'agriculture et du rural..

23 – L'enseignement agricole à l'heure de la société de la connaissance et du partage des savoirs

Concept adopté lors du Conseil européen de Lisbonne, en mars 2000, la « **Société de la connaissance** » promet aux citoyens européens un droit nouveau, celui d'une formation tout au long de la vie, enfin effective. Il esquisse la perspective d'une société où la production des connaissances, l'appropriation et la diffusion des savoirs dépasseraient très largement la seule institution scolaire.

Force est de constater que ces perspectives sont encore peu inscrites dans la réalité. Ne devraient-elles pas, pourtant, faire partie de toute réflexion sur l'évolution de nos systèmes éducatifs ? Ne devraient-elles pas interroger les lieux de savoir et aider à accompagner **la transformation de fait de nos établissements agricoles** qui sont déjà bien plus que des institutions strictement scolaires et qui évolueront très vraisemblablement encore vers des « maisons du savoir », de plus en plus largement ouvertes ? On voit déjà comment les exploitations de nos établissements, nos centres de ressources préfigurent de telles évolutions.

Ne devraient-elles pas interroger **les contenus et les modalités de nos formations initiales**, de plus en plus insérées dans des continuités prolongées, avec ce que cela implique de souplesse modulaire, de certification progressive, de préparation à la validation des acquis de l'expérience... ? Dans cette optique, **le rapprochement en cours de la formation scolaire, de l'apprentissage et de la formation continue** doit être fortement encouragé : projet d'établissement réellement commun (avec une conception intégrée de l'approche par site et par centre), échange systématique des formateurs et mixage des publics (positifs dès lors qu'ils s'appuient sur les spécificités pédagogiques des voies de formation. De même, **les acquis** de l'enseignement agricole en matière de développement et d'animation des territoires doivent être d'autant plus préservés qu'ils préfigureraient un rapport nouveau avec la société.

Ces évolutions ne prendront tout leur sens que si elles sont mises à la disposition de tous. Le 5^{ème} schéma doit être l'occasion pour l'enseignement agricole d'une **mise à plat de l'ensemble de ses dispositifs de re-mobilisation scolaire et de ses parcours de réussite** : expertise des résultats effectifs des quatrièmes et troisièmes ; conséquences sur les BEPA du passage au baccalauréat professionnel en trois années, pérennité des formations générales, consolidation et repositionnement des BTS.

L'accès des élèves de l'enseignement technique agricole à l'enseignement supérieur agronomique et vétérinaire, aujourd'hui dérisoire, devrait être largement augmenté et s'insérer dans une problématique plus large : celle des relations entre enseignement technique et enseignement supérieur, jusqu'ici fortement oubliées par les schémas antérieurs. Les chantiers sont nombreux (modalités d'accès à l'enseignement supérieur - modalités de participation aux licences professionnelles – transferts de connaissance – contribution à la recherche et au développement, en particulier pour l'appui à l'enseignement agricole – rôle des ex-E.P.N...). Ils sont plus ou moins complexes mais semblent tous de nature à progresser et constituer ainsi un axe fort du 5^{ème} schéma.

24 - Les acquis et les atouts de l'enseignement agricole,

L'enseignement agricole est-il en mesure de s'inscrire dans un projet aussi ambitieux ? Dans un passé récent, il a su faire la preuve de ses **capacités d'innovation**. Par la formation des jeunes et par la formation continue, il a accompagné, facilité la « révolution silencieuse » des années 1960. En 1969, il a introduit l'écologie dans ses programmes. En 1985, la rénovation du BTA s'est faite sur la base de programmes modulaires, celle de la formation continue sur le découpage en unités capitalisables et les deux introduisant le contrôle en cours de formation, initiant des principes qui ont ensuite été généralisés à toutes les formations et tous les diplômes, y compris les baccalauréats professionnels et le baccalauréat technologique. En 1984, le Parlement a voté à l'unanimité deux lois portant rénovation de l'enseignement agricole qui ont profondément marqué le paysage et assuré la consolidation des réformes pédagogiques. C'est bien parce que la rénovation s'est construite sur trois réformes fortement imbriquées, pédagogique (programmes et diplômes), structurelle (établissements autonomes) et institutionnelle (service public souple et diversifié associant secteur public et secteurs privés) que l'enseignement agricole, jusqu'à une période récente, a pu être considéré comme une réussite.

Si on lui redonne **confiance**, si on le mobilise à nouveau, il sera en mesure de contribuer à relever les défis auxquels sont confrontés aujourd'hui les agriculteurs, l'agriculture, les territoires et espaces ruraux. Ceux-ci exigent un nouveau départ, aussi hardi que celui des années 1960, encore et toujours guidé par la ligne d'horizon de l'innovation à tous les niveaux.

Pour réussir, en effet, l'enseignement agricole doit franchir un **saut qualitatif** important. Les défis ne peuvent être relevés que si un investissement considérable est consenti en matière de recherche, de transfert d'innovations, de R&D associant dans des réseaux structurés les instituts de recherche, les établissements d'enseignement supérieur, les établissements d'enseignement et de formation professionnelle agricoles, leurs centres de ressources, leurs exploitations et ateliers technologiques, mais aussi les organisations professionnelles. L'ambition est grande: il s'agit de concevoir, de construire, de diffuser les nouveaux systèmes de production nécessaires à l'émergence de futurs modes d'exercice des métiers de l'agriculture et du rural. Avec cette ambition, l'enseignement agricole peut s'inscrire pleinement dans la réforme du lycée, qu'il conviendra de nourrir et de conforter par **l'innovation et l'expérimentation**.

III - POUR RÉUSSIR : DES PISTES DE RÉFLEXION ET D'ACTION

Persuadé de la nécessité d'un nouveau départ de l'enseignement agricole, le groupe consultatif n'a pas vocation à en décrire les contenus. Mais il souhaite ouvrir des pistes et dire dans quelles directions prioritaires l'enseignement agricole lui semble devoir aller.

31 – Les conditions de « l'identité »

La question de l'identité de l'enseignement agricole est régulièrement posée. Cette quête d'identité passe le plus souvent par le souhait d'une « **clarification** » **des champs d'intervention, des secteurs de formation de l'enseignement agricole** : devons-nous former « des jeunes en rupture d'EN » ? Des jeunes en demande « d'insertion professionnelle dans le territoire rural » ? « Les futurs agriculteurs », les techniciens salariés de la sphère agricole et de l'agroalimentaire ? Le contexte budgétaire et l'obligation de faire des choix renforcent cette demande de « clarification » et cette attente d'une « feuille de route » simplificatrice. Mais la nostalgie d'une pureté identitaire originelle fait bon marché de l'histoire : l'enseignement agricole moderne, celui né des années soixante, n'a jamais été seulement agricole ; dès l'origine, il s'est assigné une double finalité : la formation des travailleurs de l'agriculture et celle de ceux qu'il fallait aider à quitter l'agriculture ; dès l'origine, et dans cette double logique, il a développé un important volet de 4^{ème} et de 3^{ème} et maintenu des formations de service, à l'origine de celles d'aujourd'hui.

Il est cependant vrai que la baisse d'attractivité des métiers liés à la production et la fragilité des formations correspondantes déséquilibrent l'ensemble du système. Mais la tentation de résoudre les problèmes ainsi posés en tranchant dans le vif, en écartant des pans entiers de l'enseignement agricole, n'a aucune espèce de crédibilité sociétale ou politique. Elle obscurcit, par contre, les perspectives de développement de l'enseignement agricole et diffère les réponses nécessaires aux vraies questions posées.

La première question est celle du **devenir des formations du « cœur de cible »**. L'engagement de les maintenir, l'insistance mise sur leur caractère prioritaire apparaissent, à l'expérience, incantatoires. Le 4^{ème} schéma non seulement n'a pas échappé à ce défaut mais il a tenu à fixer un « plancher », immédiatement démenti par la réalité, comme l'ont été toutes les prévisions chiffrées dans ce domaine. En fait, les affirmations ministérielles en faveur des formations liées à la production, absolument légitimes et nécessaires, ne sont assorties d'aucune modalité opératoire pour faire vivre la priorité annoncée, pour privilégier, y compris du point de vue budgétaire, les formations correspondantes et aider les établissements qui les assurent. La seule disposition effective, la souplesse apportée au seuil minimum d'élèves entraînant la fermeture d'une classe, est purement défensive. L'annonce, récurrente, de campagnes de communication en faveur des métiers de l'agriculture et des formations correspondantes n'a toujours pas donné lieu à une application significative. La nécessité de maintenir les formations du cœur de cible doit donc se traduire, dans le 5^{ème} schéma, par des dispositions précises et concrètes. Les défis alimentaires et environnementaux n'exigent-ils pas aussi une mutation des objectifs et des contenus de ces formations, aux dimensions de celles décidées dans les années soixante ?

La seconde question à résoudre est celle du **développement équilibré des quatre secteurs** aujourd'hui considérés comme « légitimes » : **production, agroalimentaire, aménagement, services**. Les développements constatés sont tout sauf harmonieux ; et la faiblesse de développement de certains de ces secteurs n'interrogent pas moins que le

développement quasi exponentiel de l'un d'entre eux. Il va de soi que le fait de prôner un développement plus équilibré des quatre secteurs n'a rien à voir avec la mise en cause de la légitimité de l'un d'entre eux. La notion du développement équilibré ne devrait-elle d'ailleurs pas s'appliquer au développement interne de chacun de ces secteurs ?

Certains de nos interlocuteurs semblent, enfin, poser une question de fait : l'enseignement agricole ne devrait-il pas reconnaître un « cinquième secteur », celui de la **remédiation**, en fonction de l'importance quantitative des 4^{ème} et 3^{ème}, avec la double vocation de ces classes : moyens de re-mobilisation d'élèves en difficultés scolaires et vivier de recrutement des formations professionnelles ?

Pour approcher ces questions, complexes, l'enseignement agricole dispose-t-il aujourd'hui des outils nécessaires, ceux qui lui permettraient de vérifier la réalité des parcours de remédiation ou la pertinence de l'insertion professionnelle de certaines formations avec leurs objectifs affichés ? Est-il par ailleurs, possible que de telles formations ne fassent pas l'objet d'une concertation avec le ministère de l'Education suffisamment opérationnelle pour aboutir à une carte fiable des besoins, pour les formations communes ou parallèles ?

Le **défi du territoire**, les besoins professionnels diversifiés des zones rurales n'appellent-ils pas également à une réflexion d'ensemble, transversale à l'ensemble des champs de formation de l'enseignement agricole ?

La difficulté à trancher la question de l'identité par les champs renforce la position de ceux qui considèrent que **le cœur de l'identité de l'enseignement agricole, réside bien plutôt, dans son projet, dans sa culture.**

De ce point de vue, **la professionnalité** de l'enseignement agricole apparaît bien comme un repère identitaire majeur : conception large et ambitieuse des compétences nécessaires, en liaison tout à la fois avec la complexité du vivant et l'approche globale qu'implique en particulier la formation de chefs d'entreprise ; rapports au concret, à la pratique rendue possible par la présence d'exploitations, d'ateliers, de halles technologiques, de stages, présence de formateurs proches de la production, rôle décisif des partenaires professionnels...

Les spécificités, plus proprement pédagogiques, de l'enseignement agricole en termes de cursus promotionnels de formation, de contenus enseignés, de modes de certification, de vie scolaire, d'éducation socioculturelle... apparaissent bien offrir une véritable **alternative éducative** également identitaire.

Au moment où ces « spécificités » : professionnalité et pédagogie innovante apparaissent à beaucoup de nos interlocuteurs comme menacées, leur inscription dans le 5^{ème} schéma, en tant que **priorités**, apparaît nécessaire. Mais, là encore, il s'agit moins de maintien ou de préservation des spécificités que de leur inscription dans une dynamique d'innovation retrouvée.

Plusieurs de nos interlocuteurs ont tenu à réaffirmer l'élément essentiel d'identité que représente **la tutelle du ministre de l'agriculture sur l'enseignement agricole**. Cette tutelle a été affirmée dès la loi fondatrice des années soixante et confirmée par les lois de 1984. Sans exemple en Europe, elle apparaît en France comme un fait, pas véritablement remis en cause. (Une seule des organisations rencontrées par le groupe a fait part de sa réserve).

Plus fondamentale apparaît la question du sens de cette tutelle. Quelle **ambition** globale, quelles exigences concrètes cette tutelle du ministère de l'agriculture doit-elle refléter ?

- Ne devrait-elle pas d'abord exprimer la volonté politique d'inscrire l'enseignement agricole dans les politiques publiques ambitieuses du ministère de l'agriculture ; un enseignement non pas toujours un peu à côté mais pleinement partie prenante des

actions de développement agricole et rural, des pôles de compétitivité, des pôles d'excellence rurale, des projets et des déclarations ministérielles publiques ?

- Cette implication renforcée de l'enseignement agricole ne devrait-elle pas conduire à systématiser les relations de l'enseignement agricole avec les directions techniques du ministère, avec les services techniques des DRAF, avec les DDAF et les DDSV ?
- Enfin, n'est-ce pas la première responsabilité de la tutelle de veiller à ce que le budget de l'enseignement agricole soit proportionné non pas tant à « ses » besoins qu'aux besoins de formation de l'agriculture et territoires ruraux ?

Complexe la question d'identité l'est d'autant plus qu'on attend qu'elle fournisse une grille dont on pourrait déduire le **développement de l'enseignement agricole**, ses structures, ses ouvertures et fermetures de classes.

On voit bien que l'approche identitaire fournit des repères et peut-être quelques critères : politique concrète en faveur du cœur de cible, développement équilibré des quatre secteurs, offre par les établissements de véritables cursus professionnels dans une dynamique d'élévation des niveaux de formation, pleine inscription des réseaux d'établissements dans les atouts pédagogiques de l'enseignement agricole : professionnalité, innovation, cinq missions, synergie des trois voies de formation... Mais ces critères, effectivement sélectifs, n'ont de sens que s'ils sont croisés avec les besoins de formation constatés sur le terrain. De ce point de vue, **la DRAF** apparaît bien comme le **lieu privilégié de mise en cohérence** des formations avec la demande sociétale.

Ce constat valide la **démarche de déconcentration** des structures engagée, même si le 5^{ème} schéma doit sans doute en interroger les modalités :

- pour que les DRAF puissent exercer pleinement leurs responsabilités (ce qui nécessite aussi une revalorisation des CREA et un dialogue renforcé avec les Conseils régionaux) ;
- pour que la régulation nationale, indispensable dans un secteur de la taille et de la diversité qui sont les siennes, (ce que prouve, a contrario, la persistance des « dénis de déconcentration ») soit prévue et transparente.
- pour que le calendrier des opérations de structures soit compatible avec exigences de recrutement et de fonctionnement des établissements.

En dernier ressort, ce qui importe c'est la **stratégie globale de formation**.

L'enseignement agricole ne peut ignorer ni ses racines, ni la façon dont l'histoire a façonné son identité ; mais il ne peut non plus méconnaître que les réalités d'aujourd'hui exigent de lui évolution, transformation, peut-être mutation.

32 – Pour et par l'établissement: le choix de la qualité

Si l'on veut afficher clairement le choix de la qualité, plus que jamais il faut **faire confiance aux établissements**, développer leurs marges d'initiative, mobiliser le système national d'appui pour leur fournir des outils, des procédures, des cadres de réflexion opérationnels. Dans ces conditions, l'autonomie s'impose comme mode de fonctionnement et d'organisation autant que comme statut juridique. Plutôt que de changer la loi ou le règlement – tentation de facilité toujours latente – il est plus sûr d'aider les établissements à construire leurs propres outils de pilotage, à se doter de projets de longue durée, à organiser leur propre évaluation, à se saisir pleinement de façon dynamique des espaces d'autonomie que leur donne la loi. Les conditions juridiques de l'autonomie sont aujourd'hui reconnues comme satisfaisantes, à condition de leur apporter quelques touches complémentaires. C'est le projet qui doit lui conférer un sens, le **projet d'établissement**, véritable « constitution locale ». C'est

le contrat pluriannuel avec les autorités administratives dont ils dépendent, État et Région, qui est le gage de la pérennité de leur action. Des lacunes ou des freins subsistent qui empêchent les conseils d'administration des établissements publics de mettre en oeuvre une vision prospective: il est indispensable de réunir les conditions, essentiellement liées au management, du changement.

Ce qui fait la **modernité du statut juridique** de l'établissement, c'est la réunion en une seule structure des trois voies de formation professionnelle, la formation initiale scolaire, l'apprentissage, la formation continue. Elle autorise un projet cohérent, fait de l'établissement un interlocuteur crédible du Conseil régional, se présente comme un guichet unique pour les usagers demandeurs de formation. L'exploitation agricole et les ateliers technologiques complètent l'outil avec une capacité d'expérimentation et d'innovation au service du développement durable.

Il faut cependant noter que la taille de certains établissements n'est pas aujourd'hui suffisante pour assurer l'ensemble des missions. La constitution de **réseaux d'établissements** devra être engagée, en jouant au maximum la carte de la mutualisation des projets, des compétences et des moyens, de façon à atteindre une taille efficace. Pour les établissements publics, quelques rares interlocuteurs ont suggéré la création d'EPL départementaux. La généralisation d'un modèle qui aboutirait à un EPLEFPA par département présente toutefois l'inconvénient majeur de substituer un a priori géographique à une adaptation aux réalités, contraintes ou atouts auxquels chaque établissement est confronté. La solution simplificatrice du modèle unique conduirait alors à des impasses : l'idée doit être écartée.

33 – L'adaptation du mode de gouvernance

« Au sein du système, on ne s'entend plus ». Cette appréciation, extraite des réunions inter régionales illustre ce sentiment largement partagé d'une « inadaptation » de la gestion de l'enseignement agricole aux mutations en cours.

La raison première de cette inadaptation n'est pas propre à l'enseignement agricole ; peu ou prou, elle touche l'ensemble de l'administration d'Etat et renvoie à la difficulté de substituer au mode de commandement traditionnel (hiérarchique, vertical, tendant à monopoliser la décision, sa mise en oeuvre et son évaluation), de **nouvelles modalités de management** adaptées tout à la fois à la politique de décentralisation et à l'autonomie, reconnue par la loi aux établissements. La conduite de l'enseignement agricole a besoin d'une telle mutation.

Les services de l'**administration centrale** apparaissent encore trop préoccupés de gestion et peu à même de développer la capacité de prévision, plus dans le « Comment ? » que dans le « Pourquoi ? », plus tentée par le contrôle a priori que par « la confiance a priori », plus prodigues d'injonctions que de reconnaissances. L'administration centrale de l'enseignement agricole **doit se vouloir stratège**. Non pas au sens où il appartiendrait à la DGER d'arrêter la stratégie de l'enseignement agricole et ses orientations fondamentales : elles relèvent exclusivement de l'autorité et de la responsabilité du ministre -dont l'implication directe (et celle de son Cabinet) est vitale pour l'enseignement agricole- mais il revient à la DGER d'impulser la mise en oeuvre de cette stratégie par les échelons déconcentrés, d'assurer la cohérence d'ensemble compte tenu de la diversité du terrain, d'en évaluer les résultats.

L'administration centrale de l'enseignement agricole doit être tendue vers l'innovation ce qui implique qu'elle soit étroitement associée à l'action prospective du ministère, qu'elle privilégie l'appui aux établissements, qu'elle ait un plan global et pluriannuel d'évaluation des résultats ;

L'administration centrale doit être **régulatrice**, y compris par l'exercice de son pouvoir

régalien.

L'administration centrale doit être, enfin, **garante de la conformité** de l'enseignement agricole aux lois, aux règles et aux statuts. La pratique consistant à fermer les yeux devant des irrégularités commises par des échelons déconcentrés à qui on ne laisse en réalité pas d'autres choix, apparaît détestable.

L'**échelon régional** n'échappe pas aux critiques de nos interlocuteurs : **la légitimité des DRAF** à exercer le pilotage effectif de l'enseignement agricole en région n'est pas contestée ; mais la réalité de ce pilotage est souvent mise en cause. De même est regrettée l'hétérogénéité en matière d'exercice de l'autorité académique.

A l'évidence, la situation actuelle de l'enseignement agricole appelle une **responsabilité forte de l'échelon régional**, non seulement dans la prescription mais dans l'animation et la mutualisation régionale des initiatives, des expériences, des résultats des établissements.

Les **moyens d'intervention** donnés au DRAF doivent être à la hauteur de ces responsabilités : « BOP » offrant des possibilités réelles d'autonomie, déconcentration des moyens non directement affectés au face à face prof/élèves, refonte des modalités d'affectation et de fonctionnement des délégués régionaux...

Beaucoup, dans ces domaines, dépend de la qualité du binôme DRAF-SRFD ; le choix, le statut, la part de responsabilité dans l'exercice de l'autorité académique des chefs de service régionaux de la formation et du développement apparaissent comme des enjeux essentiels.

Mais, largement souhaité, le développement, au sein de la DRAF, des activités d'impulsion, d'animation pédagogique, de soutien à l'élaboration et à l'accompagnement des dossiers (en direction des Régions, de la Centrale, de l'Union européenne) n'implique pas un recul du régalien et du contrôle. Il apparaît essentiel, tout au contraire, **d'accroître le niveau d'exigences** en matière de comptes rendus d'activités, de bilans, de contrôles des résultats.

L'**autonomie reconnue aux établissements** suppose qu'ils ne soient pas simples applicateurs des instructions de la hiérarchie. Acteurs territoriaux de l'enseignement agricole, ils ont besoin de réactivité, de souplesse, de capacité d'initiative. Pour autant, l'autonomie ne peut conduire à assigner aux établissements les responsabilités que personne ne veut prendre... ou financer.

Placer l'**établissement au cœur du dispositif** ne peut avoir qu'une signification : mettre l'ensemble de l'enseignement agricole au service des établissements. Ce qui entraîne un certain nombre de conditions, en termes d'appui pédagogique et d'outils conçus non pas seulement pour renseigner les échelons hiérarchiques, mais pour permettre d'abord, aux établissements, d'ajuster leur fonctionnement. Les critères d'allocation des moyens ne peuvent pas ignorer les spécificités des établissements, leur implication dans les différentes missions de l'enseignement agricole (au-delà de la seule mission de formation scolaire), leur dynamisme propre. Mais cette autonomie croissante, indispensable face à une décentralisation de plus en plus offensive, fait courir des risques d'isolement, de dispersion des efforts, de mises en concurrence inutile. C'est pourquoi la recherche de synergies, de mise en cohérence est une fonction essentielle qui doit être assurée aux niveaux central, régional et d'établissement. La **mutualisation inter/établissements** apparaît comme une réponse majeure, dès lors qu'elle repose sur la libre démarche des établissements, qu'elle est guidée par le projet, avant que de l'être par le budget, qu'elle exprime une vision plutôt qu'une contrainte de gestion.

IV : LA MISE EN OEUVRE ET L'EVALUATION DU 5^{ème} SCHÉMA

Sans aller plus avant dans les pistes proposées, nous croyons nécessaire de préciser les points de méthode qui nous paraissent déterminants.

41 – Le rôle et l'utilité d'un schéma national dans les conditions d'aujourd'hui

La question de l'utilité, voire de la légitimité d'un **schéma prévisionnel national des formations de l'enseignement agricole** a régulièrement été posée par nos interlocuteurs parce que l'incertitude budgétaire semblait vider de tout contenu l'idée même d'une démarche prévisionnelle ou, plus fondamentalement parce que la décentralisation d'une partie au moins de la formation professionnelle, celle des locaux et des équipements, celle engagée de « moyens humains » semblaient affaiblir voire disqualifier l'idée d'une norme nationale. Au sein même de l'appareil, l'autonomie des EPL, la réactivité des PREA aux besoins territoriaux, la déconcentration... posent autrement la question de leur relation aux orientations nationales.

Pour autant, nous ne pensons pas que le schéma national soit dépassé ; nous sommes même convaincus que l'incertitude des temps, que la nécessité pour l'Etat central de mettre en œuvre les **politiques publiques en co-construction** avec ses partenaires territoriaux nécessitent, que les orientations nationales de l'enseignement agricole soient claires, précises et fortes.

Nous constatons d'ailleurs que les élus régionaux, loin de se désintéresser des orientations ministérielles et moins encore de s'en méfier, veulent « savoir où on va » et sont les premiers à interpellier l'enseignement agricole sur ses orientations, sur ses évolutions, sur ses choix fondamentaux. Encore faut-il que l'échelon central ne donne lui-même parfois le sentiment que le schéma est un document rituel et formel que des circulaires peuvent, dans leurs orientations démentir sans coup férir. Encore faut-il que les modes de pilotage et les décisions de gestion n'apparaissent pas plus aléatoires, plus tardifs voire plus arbitraires aujourd'hui, à l'heure de la déconcentration, qu'à celle de la centralisation sans partage !

La **lisibilité pluriannuelle des moyens** est une des conditions de la réussite. La pleine confiance de l'échelon central envers les échelons déconcentrés (DRAF et établissements) en est une autre. Le dialogue permanent avec les élus régionaux, déjà fortement engagé, doit devenir la règle et tendre à faire progresser la cohérence globale de l'action publique.

42 – L'articulation du schéma national avec les projets régionaux et d'établissement

Plus que jamais schéma « d'orientation », le 5^{ème} schéma doit fixer le cadre que viendront nourrir les projets régionaux et d'établissement, tout à la fois inscrits dans une politique nationale et acteurs des orientations territoriales.

Le concept qui a prévalu jusqu'ici de « déclinaison » du schéma national par les projets régionaux et d'établissement paraît fort peu opératoire aujourd'hui. Il ne correspond ni à l'exigence d'égalité des politiques publiques, ni à leur spécificité, ni à la marge de réactivité, d'initiative, d'autonomie qu'impliquent la prise en compte par les services déconcentrés, en lien avec les Conseils régionaux, des besoins de formation des territoires. Mais l'**interaction Schéma – Projets** implique plus d'attention encore de la part de l'institution. La mise en œuvre du 5^{ème} schéma demande, pour réussir, un véritable travail structuré entre la Centrale, la DRAF et les organisations représentées au CREA (dont le rôle doit être revalorisé), de façon à ce que le Projet régional vérifie qu'il est en phase avec les orientations nationales, et qu'il soit

ajusté voire révisé s'il en était besoin.

La **validation** –effective et non formelle des PREA - par l'échelon central doit être la règle, au même titre que celle des projets d'établissement par la DRAF. Le suivi de la mise en œuvre de ces projets apparaît essentiel. La DGER, enfin ne peut pas se désintéresser de la façon dont le schéma national inspire les politiques menées par ses échelons déconcentrés et pas plus de la façon dont les politiques conduites par les Conseils régionaux s'articulent avec les orientations nationales.

L'observation des « **politiques régionales de l'enseignement agricole** », l'analyse des écarts éventuellement constatés avec les orientations nationales arrêtées, la mise en œuvre des ajustements qui s'avéreraient nécessaires, en dialogue avec les Conseils régionaux constitue aujourd'hui une des responsabilités de l'Etat central. Il apparaît souhaitable que le CNEA soit régulièrement informé de sa mise en œuvre.

43 - L'accompagnement et l'évaluation du 5^{ème} schéma

L'enseignement agricole a besoin de reposer sur une expertise fiable régulière de son fonctionnement.

A partir, notamment, des documents existants, travaux de l'Observatoire national de l'enseignement agricole (ONEA), rapports parlementaires, rapports du Conseil général de l'agriculture de l'alimentation et des espaces ruraux (CGAAER) et de l'Inspection de l'enseignement agricole (IEA), cette **expertise** doit permettre :

- de rendre compte périodiquement au ministre de l'action conduite et de ses résultats ;
- d'ajuster en permanence la gestion du système en fonction de ses résultats réels.

Il n'est pas certain que l'enseignement agricole dispose d'un tel outil et que des décideurs puissent encore avoir une **connaissance globale** du système, ni même une évaluation réelle des précédents schémas :

- parce que l'enseignement agricole s'est diversifié à un point extrême ;
- parce que les nombreux éléments d'évaluation disponibles font rarement l'objet d'analyses et de synthèses et ne débouchent pas sur des objectifs d'action clairs ;
- parce que le souci de vanter la réussite de l'enseignement agricole a, parfois, affaibli la volonté de le voir tel qu'il est –l'évaluation cédant le pas à la communication ;
- parce que l'inspection de l'enseignement agricole –dont la qualité, reconnue, n'est pas en cause- n'a que trop rarement été invitée à situer ses expertises, disciplinaires ou sectorielles, dans une approche véritablement transversale.

Les multiples contacts qu'a eus le groupe consultatif ont montré combien ce **besoin d'évaluation globale** était manifeste en ce qui concerne :

- le fonctionnement d'ensemble des établissements ;
- la mise en œuvre par les services de la déconcentration ;
- les effets de la décentralisation sur l'offre de formation ;
- les processus d'innovation éducative et pédagogique

Il apparaît probable qu'un effort particulier d'évaluation, sur ces thématiques, dans les cinq années à venir, représenterait un atout essentiel pour la réussite du 5^{ème} schéma.

Cette action d'évaluation professionnelle au quotidien fournirait une des bases de **l'évaluation intégrée du 5^{ème} schéma** que nous préconisons.

1. L'évaluation intégrée du 5^{ème} schéma doit être prévue explicitement dans le schéma lui-même, dans son principe, ses objectifs, ses modalités principales.

2. L'évaluation intégrée du 5^{ème} schéma, conçue comme une évaluation de politique publique, doit porter, à partir d'un nombre limité d'indicateurs, à la fois sur sa mise en œuvre, sur la mesure de ses résultats, mais aussi sur les écarts éventuels entre ces résultats et les objectifs inscrits dans le schéma, ainsi que sur leur pertinence.
3. L'évaluation intégrée du 5^{ème} schéma est directement destinée au ministre et confiée à une instance indépendante. Nous suggérons que cette instance soit composée de membres de l'IEA et du CGAAER, spécialement désignés à cette fin, et placée sous la responsabilité de l'ONEA.
4. L'évaluation intégrée du 5^{ème} schéma devrait combiner évaluation ex-post et évaluations intermédiaires, selon le calendrier indicatif suivant : dans l'hypothèse de la mise en œuvre du 5^{ème} schéma en janvier 2009, première évaluation d'étape sur les conditions de la mise en œuvre du schéma, en mai/juin 2009. Seconde évaluation d'étape, pour un bilan intermédiaire, en mars/juin 2011. Évaluation finale au deuxième semestre 2013.

Par delà la spécificité et la technicité de ces dispositions, la problématique de l'évaluation intégrée du 5^{ème} schéma, en dernier ressort, pose une question claire : quels sont les éléments décisifs qui nous permettront de considérer, dans cinq ans que le 5^{ème} schéma a réussi ?

Ne considérons que :

- le 5^{ème} schéma aura été utile, si dans cinq ans, l'enseignement agricole a su placer au cœur de ses priorités le **contrat éducatif** qui le lie aux jeunes et à leurs familles, si ce contrat aujourd'hui de fait est devenu explicite, s'il engage non seulement l'institution globalement, mais le réseau d'établissements qui permettra à chaque élève de disposer d'un parcours complet et validé, s'il s'appuie sur ce qui est la première force de l'enseignement agricole : l'engagement des jeunes, l'adhésion des familles ;
- le 5^{ème} schéma aura été utile si, dans cinq ans, l'enseignement agricole a mis en place pour toutes les formations et dans chaque réseau d'établissement, y compris de l'enseignement supérieur un **parcours de réussite**, quelles que soient les voies et les moyens qu'il emprunte et conjugue : formation scolaire, apprentissage, formation continue, formation à distance, VAE... et si ce parcours est vérifié par un suivi individualisé des jeunes et des adultes, s'il est rendu effectif par une politique de remobilisation des apprenants en difficulté et d'accompagnement de chacun ;
- le 5^{ème} schéma aura été utile si, dans cinq ans, l'enseignement agricole a su relancer une **politique globale d'innovation**, éducative et pédagogique, mise au service de l'identité profonde de l'enseignement agricole et des politiques prioritaires du ministre de l'agriculture : alimentation, développement durable, territoires ruraux, et s'il retrouve ainsi, par l'innovation, tout son rôle dans le système éducatif national ;
- le 5^{ème} schéma aura été utile, si dans cinq ans, l'enseignement agricole apparaît exemplaire dans la **dimension européenne** et internationale de l'éducation, s'il participe activement aux dispositifs d'échanges de stages, de formations de formateurs, s'il contribue notamment aux rapprochements des formations agricoles au sein de l'Union ;
- le 5^{ème} schéma aura été utile si, dans cinq ans, l'enseignement agricole a renforcé la **solidité de ses partenariats**, en revalorisant le rôle des administrateurs et des personnalités associés au fonctionnement de nos établissements, élus et professionnels, et s'il s'est engagé totalement dans le dialogue avec les Conseils régionaux qui partagent avec lui la responsabilité de la formation professionnelle.

Contrat éducatif, parcours de réussite, innovation au service des politiques publiques, Europe, partenariats : mesurer l'utilité du 5^{ème} schéma en fonction de ces objectifs, volontairement limités et prioritaires, implique une dernière condition. Le 5^{ème} schéma aura été utile si, tout au long des cinq années de sa mise en œuvre, l'ensemble de ceux qui partagent le même attachement à notre enseignement se retrouvent et oeuvrent ensemble pour que l'enseignement agricole ait, un peu plus et un peu mieux, les moyens de ses ambitions.

FRANÇOISE FÉRAT
MICHEL DESCHAMPS EDGAR LEBLANC
MARCEL CHEVALIER FRANÇOIS COLSON HERVÉ SAVY

Annexes

1 - Composition du groupe consultatif

Présidente

Mme Françoise FÉRAT, Sénateur, Rapporteur du budget de l'enseignement agricole au Sénat

Rapporteurs

M Michel DESCHAMPS, Inspecteur général honoraire de l'agriculture

M Edgar LEBLANC, Inspecteur général honoraire de l'agriculture

Membres

M Marcel CHEVALIER, Ingénieur général du génie rural des eaux et des forêts

M François COLSON, Directeur de l'Institut national de l'horticulture

M Hervé SAVY, Doyen de l'Inspection de l'enseignement agricole

Avec l'aide précieuse de

Gilbert PESCATORI, Mme Véronique PÉREZ, Mme Anne-Michelle VACHIER

2 - Liste des organismes et organisations auditionnés

Association des régions de France, commission éducation, M. J. Auxiette Président

Conseil régional de Bourgogne, M. P. Baumel, Vice-président,

Conseil régional du Nord Pas de Calais, Mme Rembotte, conseillère

Conseil régional des Pays de la Loire, M. Bruneleau, conseiller

Conseil régional de Picardie, Mme MJ. Potin, conseillère

Conseil économique et social régional de Basse-Normandie, M. R. Guilleux, Maire de Maltot, Calvados

APCA, groupe permanent formation, M. R. Bailhache, Mme M. Bernard, Mme B. Terrier, M. M. Jeanlin

FNSEA, commission enseignement formation, M. P. Moinard, M. M. Chevalier, Mme F. Savy

Coordination rurale, M. Barnabot

Jeunes agriculteurs, M. JY. Belard, M. J. Declerck, Mlle L. Gauthier

Confédération paysanne, Mme V. Villain

FNET, M. R. Gauthier

FNPFP, M. M. Gourdain

UNSA-Agroalimentaire, M. G. Moulin

CGT-Agroalimentaire, M.JL. Bindel, M. R. Perret

UNADMR, Mme A. Bataille

Protection mondiale des animaux de ferme, M. G. Zuccolo, M. D. Hofbauer

SNETAP-FSU, Mme A. Merrien, M. S. Pagnier, Mme MM. Dorkel

SGEN-CFDT, Mme S. Lopiteaux, M. D. Ruffié

UNSA-SEA, M.G. Sigala, M. JR. Cohen, M. D. Fleury

SFOERTA, M.M. Delmas, Mme A. Lambert

FEP-CFDT, M. P. Houssais, Mme N. Ville

CNEAP, M. Y. Le Norcy

UNMFREO, M. JC. Daigney

UNREP, M. Bizard

Conférence des directeurs de l'enseignement supérieur agronomique et vétérinaire, M. C. Bernhard président

Conseil général de l'agriculture, de l'alimentation et des espaces ruraux, troisième section,

M. C. Lecoœur Président

Groupement des DRAF, délégation conduite par M. D. Pélassié

Groupement des chefs de SRFD, délégation conduite par M. JR. Martin

DGER, Mme M. Hurtrel, M. Y. Schenfeigel, Mme C. Hubert, M. J. Andrieu, Mme A. Marty, Mme A. Coilland, Mme C. Jacquemin, Mme F. Lavarde

Inspection de l'enseignement agricole, l'assemblée générale des inspectrices et inspecteurs

Au total, 165 personnes

3. Liste des participants aux réunions inter régionales

Lieu	Date	Thématique	Participants
Angers	19 mai 2008	Liaisons enseignement technique / enseignement supérieur	83
Périgueux	28 mai 2008	Professionnalité, professionnalisation	85
Chalons en Champagne	30 mai 2008	L'établissement: autonomie	105
Valence	3 juin 2008	L'établissement: partenariats	114
Nombre de participants			387