

27 novembre 2020

...le projet de loi de finances pour 2021

AVIS **ENSEIGNEMENT AGRICOLE**

L'excellence de l'enseignement agricole ainsi que sa capacité d'insertion sociale et professionnelle sont reconnues par tous. Toutefois, les crédits budgétaires alloués à cet enseignement, par le biais du programme 143 de la mission « enseignement scolaire », ne sont pas à la hauteur des défis que doit relever l'agriculture et plus généralement les métiers du vivant : renforcer résilience et sécurité alimentaires, produire et transformer autrement, mais aussi former d'une nouvelle génération d'exploitants au moment où 215 000 d'entre eux, soit 45 % de la population agricole, vont faire valoir leurs droits à la retraite d'ici 2026.

Certes, le programme 143 est en légère augmentation, 1,48 milliard d'euros soit + 0,47 %, au profit de deux postes de dépenses : les bourses et fonds sociaux, d'une part ; l'école inclusive d'autre part. Mais les différentiels de rémunération des assistants d'éducation entre éducation nationale et enseignement agricole perdurent, et la revalorisation et requalification des agents de catégorie 3 doivent faire face à des blocages.

En outre, la poursuite de la chute des équivalents temps plein (ETP), avec encore - 80 ETP cette année, combinée à la crise de la covid-19 qui a très fortement touché l'enseignement agricole, posent désormais la question de sa survie : menace de fermetures de classes, impossibilité d'ouvrir de nouvelles filières sans en fermer d'autres, difficulté à mettre en œuvre la réforme du baccalauréat et à respecter son esprit qui visait à offrir plus de choix aux élèves, forte difficulté financière d'un tiers des établissements – dont plus d'une quarantaine risquant une faillite à très court terme sans aide immédiate – ou encore concurrence avec des filières de l'éducation nationale...

Surtout, et de manière alarmante, cette crise semble témoigner d'une absence de prise en compte par le Gouvernement du fonctionnement de l'enseignement agricole et des atouts dont il dispose. Les CFA et CFPPA des établissements publics agricoles n'ont pas pu bénéficier des mesures de chômage partiel, au prétexte qu'ils sont rattachés à un établissement public administratif. Ce sont donc les établissements qui ont dû, sur leurs fonds propres, maintenir les salaires de ces agents. De même, si l'enseignement agricole est éligible aux mesures transversales du plan #1jeune1formation, notamment le soutien à l'apprentissage, la commission regrette que les maisons familiales et rurales, qui ont dans leur ADN le fait d'aller chercher des jeunes en difficulté avec l'institution scolaire, n'aient pas pu bénéficier d'une aide spécifique dans le cadre de ce plan.

Aussi, sur la proposition de la rapporteure pour avis, la commission a décidé de donner un avis défavorable à l'adoption des crédits du programme 143 « enseignement technique agricole ».

1. LA SURVIE DE L'ENSEIGNEMENT AGRICOLE EST DÉSORMAIS EN JEU

D'un montant de 1,48 milliard d'euros, le programme 143 « enseignement technique agricole » représente environ 2 % des crédits de la mission « enseignement scolaire ».

Certes, les crédits de ce programme **sont en légère augmentation par rapport à la loi de finances pour 2020** : + 6,8 millions d'euros, soit une hausse de 0,47 % après une hausse de 0,5 % l'année dernière¹.

Mais, la rapporteure **pour avis** constate une tendance de fond ces dernières années visant à **compresser les moyens tout en essayant de développer l'attractivité de l'enseignement agricole**.

En 2020, la situation s'est brutalement dégradée. La crise de la covid-19 a profondément touché l'enseignement agricole en raison de son fonctionnement, de sa pédagogie innovante laissant une place importante aux cours pratiques, et de son financement faisant appel à une part significative de fonds propres. Cette crise sanitaire et économique est venue percuter de plein fouet un projet de budget pour le programme 143 construit autour d'un **schéma de rationalisation des moyens datant de trois ans et n'ayant pas fait pas l'objet de réactualisation, et qui ne laisse aucune marge de manœuvre pour développer l'enseignement agricole ni pour faire face au moindre imprévu.**

La situation est telle que la survie de l'enseignement agricole, à moyen terme, semble être désormais en jeu.

A. LES ÉTABLISSEMENTS D'ENSEIGNEMENT AGRICOLE CONCURRENCÉS DANS LES ENSEIGNEMENTS PAR L'ÉDUCATION NATIONALE ET ADMINISTRATIVEMENT PAR L'APPRENTISSAGE

La rapporteure **pour avis** a été alertée sur **les concurrences à l'échelle d'un territoire de formations proches** proposées par l'enseignement agricole et l'éducation nationale. Ainsi le baccalauréat professionnel ASPP (accompagnement, soins et services à la personne) a été créé en 2011 dans l'éducation nationale alors qu'il existait déjà dans l'enseignement agricole un baccalauréat « services en milieu rural », renommé en 2011 « services aux personnes et aux territoires ». Le ministère de l'agriculture est conscient de ces recoupements pour certaines formations : *« le secteur des services à la personne, du conseil/vente et des industries agro-alimentaires est partagé entre les deux ministères et les formations correspondantes peuvent être concurrentielles dans certaines zones de recrutement »*. Ainsi sur un territoire, dans un rayon de 50 km, on trouve des filières similaires où ni l'une ni l'autre ne font le plein d'élèves et affaiblissent les classes concernées.

Par ailleurs, les établissements d'enseignement agricole, dans le décompte des effectifs des élèves, sont en concurrence avec **l'apprentissage**. Or les mesures fortes en faveur de l'apprentissage avec une aide de 5 000 à 8 000 euros pour les entreprises ont conduit un certain nombre de jeunes à choisir cette voie. À titre d'exemple, le CNEAP2 a perdu, selon les chiffres du ministère, 780 élèves. Toutefois, il a gagné 1 200 apprentis, mais ceux-ci ne sont pas comptabilisés dans le cadre du programme 143. Au final le réseau des lycées agricoles privés à temps plein affiliés au CNEAP a gagné 420 élèves en raison du développement de l'apprentissage.

¹ Cf. annexe.

² Le CNEAP regroupe les lycées agricoles privés d'enseignement à temps plein.

B. LE POINT DE RUPTURE POUR LES ETP EST ATTEINT, PORTANT PRÉJUDICE AU DYNAMISME DE L'ENSEIGNEMENT AGRICOLE

1. Les ETP poursuivent leur chute telle que prévue par le schéma pluriannuel d'emploi

Malgré le rebond constaté du nombre d'élèves et étudiants de l'enseignement technique agricole en 2019-2020 - une première depuis 10 ans -, le schéma pluriannuel des emplois **continue à s'appliquer sans aucun aménagement**. Ce sont ainsi 80 ETP qui sont supprimés en 2021, alors même que l'enseignement technique agricole a déjà été fortement touché les années précédentes.

	LF2019	LF2020	PLF2021	2022 (prévision)
Nombre d'ETP supprimés	- 50 ETP	- 60 ETP	- 80 ETP	- 110 ETP

Afin de pallier cette diminution des ETP au moment où l'objectif de 200 000 d'élèves et étudiants pour 2022 a été fixé¹, le Gouvernement a mis en place à la rentrée 2019 une double réforme :

- l'augmentation des **seuils de dédoublement** des classes de 24 à 27 élèves² qui deviennent désormais indicatifs et plus obligatoires ;

- une plus grande **autonomie** des chefs d'établissement en augmentant le nombre d'heures de la dotation globale horaire (DGH) qu'ils peuvent librement répartir au sein de leur établissement. Ces heures peuvent être utilisées pour financer des dédoublements de classe, proposer des enseignements optionnels ou mettre en œuvre des projets pédagogiques locaux.

De l'aveu même de l'inspection de l'enseignement agricole (IEA) et du conseil général de l'agriculture, de l'alimentation et des espaces ruraux (CGAAER), **cette double réforme doit permettre de participer de façon significative aux économies d'emplois programmées (entre 200 et 350 ETP)**.

Toutefois, l'augmentation du nombre d'élèves par classe remet en cause **une des spécificités de l'enseignement agricole** : des classes aux effectifs restreints permettant un accompagnement plus personnalisé de chaque élève.

La rapporteure **pour avis** souligne également que la baisse des ETP touche les emplois administratifs et techniques des établissements d'enseignement agricole publics et des services déconcentrés (- 22 ETP). Or ceux-ci avaient déjà **été très fortement rationalisés** lors de la révision générale des politiques publiques. **Là encore, les marges de manœuvre sont aujourd'hui quasi inexistantes.**

Diminution du nombre d'ETP inscrite au PLF 2021 par catégorie d'emplois

Catégorie d'emplois	Schéma d'emploi (en ETP)
A administratifs	- 4
A techniques	- 3
B et C administratifs	- 13
B et C techniques	- 2
Enseignants	- 58
Total	- 80

Source : PAP 2021

¹ Audition de Didier Guillaume, ministre de l'agriculture et de l'alimentation, le 12 novembre 2019 devant la commission de la culture du Sénat.

² Deux types d'enseignement toutefois ne sont pas concernés par ce relèvement des seuils : les enseignements pour lesquels les dédoublements répondent à des considérations de sécurité, et les enseignements de langue vivante, dont les effectifs ont été baissés.

2. La concomitance de la baisse des ETP et de la réforme du baccalauréat, vecteur de perte d'attractivité pour l'enseignement agricole

Comme les lycées relevant de l'éducation nationale, les lycées agricoles sont concernés par la réforme du baccalauréat général et technologique. En 2020, 22 767 élèves poursuivaient leur formation en voie générale ou technologique dans l'enseignement agricole.

En voie générale les élèves doivent choisir trois enseignements de spécialité. Dans les lycées agricoles, les élèves prennent systématiquement mathématiques, physique-chimie et biologie-écologie – enseignement spécifique à l'enseignement agricole –, dans la mesure où ce sont les trois seuls enseignements de spécialité proposés¹.

En terminale, les élèves ne conservent que deux enseignements de spécialité. Dans les lycées agricoles, les élèves ont théoriquement le choix entre trois « doublettes » : physique-chimie / biologie-écologie, mathématiques / biologie-écologie, physique-chimie / mathématiques.

Or, selon le rapport du conseil général de l'agriculture, de l'alimentation et des espaces ruraux² (CGAAER) sur l'orientation des élèves vers l'enseignement agricole et son attractivité de juin 2020, par manque de moyens et une dotation globale horaire insuffisante, les établissements ne peuvent souvent proposer qu'une seule « doublette ». Certains établissements font le choix de proposer deux doublettes de spécialité en terminale, au détriment des enseignements optionnels qui ne sont alors plus financés³.

Ce constat dressé par le CGAAER et les arbitrages que doivent faire les chefs d'établissement dans le choix des enseignements bénéficiant d'heures dans le cadre de la dotation horaire globale se retrouve dans les propos tenus par une des personnes auditionnées : « *actuellement pour ouvrir une nouvelle filière dans un établissement d'enseignement agricole, il faut en fermer une autre* ».

Alors même que la crise de la covid-19 a montré l'importance de la résilience alimentaire et que le ministère de l'agriculture et de l'alimentation appelle à produire et transformer autrement, **l'enseignement agricole éprouve aujourd'hui toutes les difficultés, par manque de moyens humains, à répondre à cette injonction.**

L'exemple des lycées d'enseignement général et technologique agricoles (LEGTA) de la région Centre-Val de Loire

La décision du directeur régional de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt de la région Centre-Val de Loire, en date du 7 février 2019 témoigne de cette limitation dans le choix des « doublettes ».

Classe de première (applicable à la rentrée 2019)

Enseignements de spécialité	LEGTA Bourges	LEGTA Chartes	LEGTA Châteauroux	LEGTA Tours	LEGTA Vendôme	LEGTA Le Chesnoy
Biologie-écologie	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Mathématiques	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Physique-chimie	✓	✓	✓	✓	✓	✓

¹ À la différence des lycées relevant de l'éducation nationale où les spécialités suivantes existent : arts ; histoire-géographie, géopolitique et sciences politiques ; humanités, littérature et philosophie ; langues, littératures et cultures étrangères et régionales ; littérature, langues et cultures de l'Antiquité ; mathématiques ; numérique et sciences informatiques ; physique-chimie, sciences de la vie et de la terre, sciences de l'ingénieur, sciences économiques et sociales.

² Présidé par le ministre en charge de l'agriculture, le conseil général de l'agriculture, de l'alimentation et des espaces ruraux (CGAAER) assure des missions de conseil, d'expertise, d'évaluation, d'audit et d'inspection.

³ Rapport commun du CGAAER n° 19097/inspection de l'enseignement agricole n° R2020-005 sur le suivi de la réforme des seuils de dédoublement dans l'enseignement technique agricole, juin 2020.

Classe de terminale (applicable à la rentrée 2020)

Enseignements de spécialité	LEGTA Bourges	LEGTA Chartes	LEGTA Châteauroux	LEGTA Tours	LEGTA Vendôme	LEGTA Le Chesnoy
Biologie-écologie /physique chimie	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Physique-chimie/ mathématiques				✓		
Biologie-écologie/ Mathématiques			✓			✓

Source : site internet de la DRAAF du Centre-Val-de-Loire¹

Le CGAAER fait le même constat de **rationnement des enseignements optionnels proposés**. La réforme du baccalauréat prévoyait, pour l'enseignement agricole la possibilité pour l'élève de choisir deux enseignements optionnels selon les modalités suivantes :

- un premier enseignement optionnel parmi une troisième langue vivante, EPS, hippologie-équitation, agronomie-économie-territoires, pratiques sociales et culturelles, les trois dernières options étant spécifiques à l'enseignement agricole ;

- un deuxième enseignement optionnel parmi mathématiques complémentaires (pour les élèves n'ayant pas en terminale la spécialité mathématiques), ou mathématiques expertes (pour les élèves suivant en terminale la spécialité mathématiques).

Or, **souvent un seul enseignement optionnel est proposé**.

Ce choix limité sur les enseignements proposés, à rebours de l'esprit de la réforme du bac, a des effets immédiats sur les effectifs de l'enseignement agricole, comme a pu le constater le CGAAER : « *plusieurs proviseurs de LEGTA ont constaté une baisse sensible de leurs effectifs de seconde GT lors des deux dernières rentrées et ils s'inquiètent pour la rentrée 2020. [...] Les chefs d'établissement attribuent principalement cette diminution à l'offre trop réduite d'enseignements de spécialité. En effet, les familles ont la préoccupation de permettre à leur enfant d'accéder au maximum de choix en fin de seconde GT. Elles ont donc tendance à choisir, pour l'admission de leur enfant en seconde GT, le lycée de secteur qui proposera un panel nettement plus large que celui du LEGTA* ».

La rapporteure pour avis dénonce cette situation : à partir du moment où le Gouvernement a fait le choix de réformer profondément le lycée et le baccalauréat, il lui appartient d'en tirer les conséquences et de permettre la mise en place de cette réforme dans de bonnes conditions dans les lycées d'enseignement agricole.

3. Un risque important de fermeture de classes à partir de la rentrée 2021

Le respect du schéma d'emplois négatif maintenu pour 2021 – et le cas échéant en 2022 – **devient de plus en plus difficile à réaliser, le système atteignant les limites de la rationalisation.**

Or, le vivier d'élèves existe – l'augmentation des effectifs à la rentrée 2019, après dix ans consécutifs de baisse, le prouve. Mais **la suppression de 110 ETP prévue en 2022 exclut toute possibilité de création de classes nouvelles**. Pire encore, des **suppressions de classes sont à envisager à compter de la rentrée 2021**. Ce schéma d'emplois plonge l'enseignement agricole dans un cercle vicieux : l'absence de formations innovantes, la fermeture de classes entraîne un transfert des élèves potentiellement intéressés vers les formations proposées par l'éducation nationale, renforçant une chute des effectifs.

¹ http://draaf.centre-val-de-loire.agriculture.gouv.fr/IMG/pdf/DECISION_V2_signee_07_02_2019_Bac_general_specialite_-_option_cle4e1afd.pdf

La rapporteure pour avis souhaite rappeler l'urgence de former dès aujourd'hui des jeunes dans les métiers du vivant : 215 000 exploitants, soit 45 % de la population agricole, vont faire valoir leurs droits à la retraite d'ici 2026.

C. DIFFICULTÉS FINANCIÈRES ET DIMINUTION DU NOMBRE D'ÉLÈVES : LES ÉTABLISSEMENTS FORTEMENT FRAGILISÉS PAR LA CRISE DE LA COVID-19

1. Des pertes financières importantes

Les établissements d'enseignement agricole ont subi de lourdes pertes financières et des manques à gagner importants mettant certains d'entre eux dans des **situations économiques plus que précaires**. Les raisons de ces difficultés financières peuvent être regroupées en trois catégories :

- les **manques à gagner et les pertes de recettes** : vente issue des ateliers ou des exploitations horticoles, prestations de formation pour les centres de formation des apprentis et les centres de formation pour adultes, mais aussi vente de repas et de nuitées. En effet, de nombreux établissements, notamment les MFR, louent leurs bâtiments pour accueillir des colonies de vacances ;
- de très nombreux établissements ont remboursé **les nuitées d'internat et les frais de restauration scolaire des élèves** non consommés du fait du confinement ;
- les **CFA et les CFPPA des lycées agricoles publics n'ont pas pu bénéficier du chômage partiel**. Les établissements ont dû, sur leurs fonds propres, maintenir les salaires des agents de droit privé. Il s'agit de la principale raison de difficultés des établissements d'enseignement publics.

Alors que l'éducation nationale a été financièrement relativement épargnée par les conséquences économiques de cette crise sanitaire, l'enseignement agricole a été touché de plein fouet. La DGER a diligenté deux enquêtes pour mesurer les pertes et les surcoûts directement imputables à la crise sanitaire. L'impact financier global à ce jour s'élève à **46,1 millions d'euros**, les établissements publics étant les plus touchés. Il est en effet de 26,4 millions d'euros pour les établissements publics et de 19,7 millions d'euros pour les établissements privés (9,3 millions d'euros pour les établissements de temps plein et 10,4 millions d'euros pour les MFR). Ce chiffre est sans doute sous-estimé. En effet, si le taux des réponses des établissements publics est de 100 %, il n'est que de 52 % pour les établissements du privé.

Postes	Public (millions €)	Privé (millions €)
Perte du chiffre d'affaires (activités des exploitations et ateliers technologiques, activités des centres de formation d'adultes)	16,1	8,6
Baisse de recettes de pension et de vente de repas et nuitées (recettes de pensions ou demi pensions des élèves et apprentis, ainsi que la vente de repas et de nuitées aux adultes et au personnel – inclut les économies sur la nourriture ou les dépenses notables)	10,1	14,0
Autres impacts : continuité pédagogique (achats de matériels informatiques, abonnements à des plates-formes numériques, etc.) ainsi que des équipements de protection individuelle – inclut des dépenses moindres notamment sur les déplacements et autres dépenses de fonctionnement	0,25	- 2,9*
Total	26,45	19,7

* Pour les établissements du privé, ce poste se solde par une économie, car ils ont bénéficié des mesures de chômage partiel et d'économies sur les salaires.

Source : DGER

Cette double enquête a permis d'identifier trois groupes d'établissements en difficulté financière plus ou moins grave :

- les établissements dits « **P1** », qui sont proches de la faillite et doivent **impérativement être soutenus avant la fin de l'année 2020** au risque de fermer¹ ;
- les établissements dits « **P2** » qui rencontrent de **graves difficultés** et dont l'aide doit parvenir en début d'année 2021² ;
- les établissements dits « **P3** »³ : ce sont de **petits établissements** disposant de budgets faibles et qui peuvent donc facilement basculer en raison des répercussions de la crise sanitaire et économique.

Nb établ.	Affiliation						Total		Impact financier de la covid-19 (millions d'euros)
	Public		UNREP+CNEAP		MFR				
	174		232		394		800		
P1	38	21,8 %	1	0,4 %	3	0,8 %	42	5,3 %	11,74
P2	49	28,2 %	9	3,9 %	7	1,8 %	65	8,1 %	18,62
P3	55	31,6 %	20	8,6 %	85	21,6 %	160	20,0 %	15,75
Toutes priorités	142	81,6 %	30	12,9 %	95	24,1 %	267	33,4 %	46,12

Au total, un tiers des établissements d'enseignement agricole aurait besoin d'une aide financière du fait de la crise de la covid-19. Un certain nombre d'entre eux connaissent déjà une situation financière fragile, que la crise sanitaire a accentuée.

Dans le cadre du quatrième projet de loi de finances rectificative le ministère de l'agriculture et de l'alimentation a exprimé un besoin de **11,74 millions d'euros**, correspondant aux pertes des 42 établissements classés en P1. Au final ce sont **seulement 6 millions d'euros** qui sont ouverts pour soutenir les 42 établissements de l'enseignement technique agricole en urgence financière à la suite de la crise sanitaire. Les autres 6 millions d'euros seront à trouver – péniblement - au sein du budget du ministère de l'agriculture et de l'alimentation.

2. Une diminution du nombre d'élèves directement liée à la crise de la covid-19

Après le rebond constaté en 2019, la rentrée 2020 se caractérise par une nouvelle diminution des effectifs, avec une baisse de 2,2 % (- 3 411 élèves). L'enseignement privé, et plus particulièrement les établissements d'enseignement à rythme approprié sont particulièrement touchés par ce recul, avec respectivement – 3,2 % et – 4,6 %. L'enseignement public, en revanche, reste à un niveau quasiment stable avec un recul de 0,4 %.

La crise de la covid-19 et ses conséquences expliquent cette rupture dans la dynamique haussière constatée l'année dernière :

- la plupart des établissements **n'ont pas pu organiser leurs journées portes ouvertes**, qui jouent un rôle majeur dans l'information des familles car l'enseignement agricole reste très mal connu. Témoin de ce manque d'information, la rapporteure **pour avis** constate une

¹ Au nombre de 42, ces établissements de « priorité 1 » ont une perte financière cumulée de près de 12 millions d'euros du fait de la crise de la covid-19. Il s'agit d'établissements qui étaient déjà dans une situation financière précaire ou rencontraient des problèmes de trésorerie avant la crise.

² Au nombre de 65, ces établissements de « priorité 2 » ont une perte cumulée de 18,62 millions d'euros. Il s'agit d'établissements qui ont subi de lourdes pertes de fonds de roulement ou qui ont une prévision de résultat très dégradée à l'issue de la crise covid.

³ Ces 160 établissements de « priorité 3 » représentent 20 % de l'ensemble des établissements d'enseignement agricole.

chute des inscriptions en 4^{ème} dans les établissements agricoles (- 8,6 %) et de manière générale dans le cycle d'orientation collège (- 4,0 %) ;

- avec le confinement, un certain nombre de familles ont préféré avoir leurs enfants près d'eux et ont donc choisi **une formation à proximité** de leur domicile. Or le bassin de recrutement des établissements agricoles est géographiquement beaucoup plus grand que celui de l'éducation nationale, expliquant le nombre élevé d'internes ;

- les MFR ont enregistré une baisse importante du nombre de leurs élèves (- 2 080), mais une partie de ceux-ci a été **réorientée vers une formation en apprentissage**, particulièrement attractive cette année en raison du fort soutien gouvernemental dans le cadre du plan #1jeune1solution¹. Or, les apprentis sortent du décompte des effectifs des établissements d'enseignement agricole.

La baisse des effectifs cette année semble donc liée à des facteurs conjoncturels. La rapporteure **pour avis** voit d'ailleurs dans l'augmentation des effectifs dans les formations postbac avec 229 élèves en plus dans les BTS agricoles et 37 de plus dans les BTS, un attrait des étudiants pour les métiers du vivant. Ce constat est partagé par la direction de l'enseignement et de la recherche qui a souligné le **succès rencontré par le camion** itinérant « l'aventure du Vivant », visant à présenter l'enseignement agricole, dans les villes où il se rendait. Il a ainsi accueilli plus de 7 000 visiteurs lors des trois étapes réalisées avant la suspension de sa tournée en mars.

La rapporteure **pour avis** est persuadée qu'une communication **pluriannuelle** autour des métiers proposés par l'enseignement agricole est essentielle pour mieux faire connaître ces formations. Aussi elle s'étonne que l'intégralité de l'enveloppe de 5 millions d'euros en crédit de paiement² de communication en faveur de la promotion de l'enseignement agricole et des métiers auxquels il prépare soit inscrite dans la mission « plan de relance » du PLF 2021, alors même que la création de cette nouvelle mission doit permettre un « *cloisonnement de ces crédits par rapport aux moyens classiques et récurrents dédiés aux autres politiques publiques* ».

D. LES SPÉCIFICITÉS DE L'ENSEIGNEMENT AGRICOLE MAL PRISES EN COMPTE PAR LES AUTRES MINISTÈRES

Il ressort des auditions menées par la rapporteure pour avis une impression de faible prise en compte, lors des arbitrages, de l'enseignement agricole, de ses spécificités et de ses atouts par le Gouvernement et les opérateurs de l'État.

Ainsi, les CFA et CFPP dépendant des lycées agricoles publics, qui évoluent dans un milieu concurrentiel et ont recours à des agents de droit privé, n'ont pas pu bénéficier des mesures de chômage partiel. En effet, si les EPIC étaient éligibles, tel n'est pas le cas des établissements publics administratifs – dont les lycées publics agricoles. Or, les autres CFA et CFPP, non adossés à des établissements publics administratifs, ont pu bénéficier des mesures de chômage partiel.

En outre, le **rôle particulier des MFR semble mal connu.** Au-delà de la formation et l'insertion professionnelle, elles jouent un rôle important **d'insertion sociale pour des jeunes en conflit avec l'institution scolaire.** Aussi, le ministère souhaitait que le nouveau protocole liant l'État et les MFR et qui doit entrer en vigueur au 1^{er} janvier 2021 soit plus incitatif en termes d'effectifs d'élèves, en cohérence avec l'objectif du ministère de l'agriculture d'augmenter le nombre d'élèves dans l'enseignement agricole. Selon les informations transmises à la rapporteure **pour avis**, le ministère aurait plaidé pour une augmentation de la dotation aux MFR dans le cadre de ce protocole, pour passer annuellement de 208 à 217 millions d'euros. Toutefois, aucune augmentation n'est prévue en 2021. La rapporteure **pour avis** regrette cette décision au moment où l'État lance le plan #1jeune1solution doté de 6,5 milliards d'euros. Au-delà de la mesure transversale en faveur de l'apprentissage, les MFR et le projet particulier d'accompagnement du

¹ Les entreprises peuvent bénéficier d'une aide de 6 000 à 8 000 euros pour financer le recrutement d'un apprenti à la rentrée 2020.

² 5 millions d'euros en crédits de paiement en 2021 et 10 millions en autorisation d'engagement.

jeune qu'elles proposent semblent avoir été oubliés. Elles auraient pourtant eu toutes leurs places parmi les autres mesures financées dans des domaines très variés par ce plan.

Enfin, et il s'agit d'une des missions que leur a confié la loi, les établissements d'enseignement agricole ont un rôle d'animation des territoires. Or, plusieurs personnes auditionnées ont regretté qu'ils ne soient pas systématiquement associés aux opérations de revitalisation ou de redynamisation des territoires, impulsées par les gouvernements successifs.

E. LA DÉSAFFECTATION DES DIRECTEURS D'ÉTABLISSEMENT D'ENSEIGNEMENT AGRICOLE : SYMBOLE DE LA CRISE DE L'ENSEIGNEMENT AGRICOLE

Malgré une charte au 1^{er} janvier 2020 permettant aux directeurs d'établissement de disposer d'un statut d'emploi et de pouvoir leur proposer une carrière plus attractive, on constate une désaffectation des personnels pour cette fonction. Ainsi, par défaut de candidats, 30 % des chefs d'établissement des établissements publics sont des contractuels. Or, les chefs d'établissement et leurs adjoints ont un rôle important en matière d'animation pédagogique et de gestion des ressources. La difficulté à recruter des directeurs d'établissements témoigne de la perte de dynamisme de l'enseignement agricole dont pourtant tous les acteurs s'accordent pour louer sa grande qualité.

2. LE BUDGET 2021, BIEN QU'EN LÉGÈRE HAUSSE, NE RÉPOND PAS AUX PROBLÈMES RÉCURRENTS DE L'ENSEIGNEMENT AGRICOLE

Certes, les crédits du programme 143 « enseignement technique agricole » sont en hausse de 6,8 millions d'euros, soit de 0,47%. Pourtant, cette augmentation, qui bénéficie principalement à l'école inclusive ainsi qu'à l'aide sociale, est loin d'être suffisante pour permettre à l'enseignement agricole de se développer, voire même de se maintenir.

A. DEUX POINTS DE SATISFACTION

1. Un effort important en faveur de l'école inclusive

Fixés à 17 millions d'euros, les crédits en faveur de l'inclusion scolaire des élèves en situation de handicap scolarisés dans les établissements de l'enseignement agricole **bondissent de 18 %** (+ 2,62 millions d'euros). À cela s'ajoute 0,7 million d'euros pour la prise en charge d'emplois d'AESH dont les contrats sont transformés en CDI. En deux ans, les crédits en faveur de l'école inclusive ont augmenté de plus de 5,6 millions d'euros.

La rapporteure pour avis ne peut que saluer cet effort budgétaire important en faveur de l'inclusion des élèves en situation de handicap.

2. L'aide sociale aux élèves : une forte augmentation à replacer dans un contexte pluriannuel

Les crédits consacrés aux fonds sociaux **sont en augmentation de 3,75 millions d'euros pour atteindre un montant de 75,17 millions d'euros**. Cette hausse doit notamment permettre de prendre en compte les difficultés financières que risque de connaître un certain nombre de parents, et la hausse du nombre de boursiers et d'échelons de bourse en raison de la baisse des revenus en 2020.

En outre, la prime d'internat bénéficie cette année d'une revalorisation. Alors qu'elle était jusqu'à présent forfaitaire, elle est désormais liée depuis le décret n° 2020-1011 du 7 août 2020 à l'échelon de bourse de l'élève. Le ministère estime à 1,39 million d'euros la hausse des crédits au titre de la prime d'internat en raison de cette modification de son mode de calcul.

La rapporteure **pour avis** se réjouit de cette double hausse. En effet, comme le souligne le ministère de l'agriculture et de l'alimentation, « *les aides sociales constituent une aide substantielle pour de nombreux parents d'élèves, les catégories socioprofessionnelles de parents d'élèves les plus représentées dans l'enseignement technique agricole étant celles des ouvriers et des employés* »¹. **La proportion de boursiers est plus importante dans l'enseignement agricole que dans les établissements de l'éducation nationale.** En 2018-2019, la proportion du nombre de boursiers dans les lycées de l'éducation nationale était de 25,7 %. Elle atteignait 33,4 % dans l'enseignement secondaire des établissements agricoles, soit près de 8 points de plus. Dans l'enseignement supérieur court, on constate également, mais avec des écarts moins importants, un pourcentage d'étudiants boursiers plus élevé dans l'enseignement agricole : il y est supérieur de 2 points à celui des établissements relevant du ministère de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation (49,7 % contre 47,7 %).

En outre, l'une des spécificités de l'enseignement agricole réside dans le **nombre important d'internes**. Ainsi, près de 90 % des établissements d'enseignement agricole disposent d'un internat et **50 % des élèves sont internes**, cette proportion pouvant atteindre 80 % dans certains établissements. A titre de comparaison, seuls 10 % des élèves sont internes dans l'éducation nationale.

La rapporteure **pour avis** se félicite de l'augmentation de cette ligne budgétaire dans un contexte économique et social potentiellement difficile pour les élèves et leurs parents. Toutefois, elle note que **cette augmentation ne fait que revenir au niveau des crédits alloués aux fonds sociaux en 2019.**

Fonds sociaux	Montants alloués
PLF 2019	75,89 millions d'euros
PLF 2020	71,68 millions d'euros
PLF 2021	75,17 millions d'euros

F. LES ÉCUEILS RESTENT TROP NOMBREUX

Outre la poursuite de la baisse des ETP, ce budget ne permet pas de répondre à des problématiques récurrentes de l'enseignement agricole : la requalification des agents de catégorie III des lycées agricoles privés, et l'existence d'un différentiel conséquent entre la rémunération annuelle d'un assistant d'éducation dans l'éducation nationale et dans les établissements d'enseignement agricole.

1. La difficile amélioration de la situation des agents de catégorie III pourtant promise en 2019 : de timides avancées obtenues aux forceps qui restent insuffisantes

La rapporteure **pour avis** rappelle l'engagement pris en juillet 2019, par Didier Guillaume, alors ministre de l'agriculture et de l'alimentation, visant à améliorer la situation des agents de catégorie III, personnels contractuels recrutés sur proposition du chef d'établissement pour une **mission d'enseignement**². *Ce recrutement est indispensable pour faire vivre l'enseignement agricole privé et ces agents de catégorie III sont de plus en plus nombreux.* Or, leur grille de rémunération est actuellement alignée sur la grille indiciaire des adjoints d'enseignement, qui appartiennent à un corps en voie d'extinction.

¹ Réponse ministérielle au questionnaire budgétaire parlementaire.

² Il s'agit d'enseignants contractuels devant justifier pour l'enseignement des disciplines générales d'un titre ou diplôme de niveau master, et pour l'enseignement des spécialités professionnelles, d'un diplôme de niveau Bac + 2 et d'une expérience professionnelle de 5 ans au minimum ou d'un diplôme de niveau baccalauréat et d'une expérience professionnelle de 7 ans au minimum.

Cette amélioration de la situation des agents de catégorie III devait se faire par deux canaux :

- une **requalification** des nouveaux contrats en agents de catégorie II ou IV ;
- une **revalorisation** des contrats existants des agents de catégorie III.

Le groupe de travail de la commission sur les conséquences pour l'enseignement technique agricole de la crise sanitaire de la covid-19, animé par notre ancien collègue Antoine Karam, avait souligné en juin dernier que les mesures d'application n'avaient pas été prises.

Interrogé sur le sujet, Didier Guillaume, avait indiqué que la **revalorisation** des contrats existants nécessitait une modification de l'article L. 813-8 du code rural et de la pêche maritime.

La rapporteure **pour avis** ne peut que **se féliciter de l'amendement déposé** sur le PLF 2021 par le Gouvernement le 28 octobre dernier visant à modifier cet article. Il s'agit du premier pas vers cette revalorisation. Toutefois, elle note que les 2,13 millions d'euros, introduits par amendement à l'Assemblée nationale lors de l'examen du PLF 2020 pour financer cette amélioration de la situation des agents de catégorie III n'ont pas été reconduits dans le PLF 2021. **Dès lors, la rapporteure pour avis s'interroge sur les modalités de financement de cette mesure.**

En outre, et de manière plus inquiétante, il a été rapporté, lors des auditions, des **difficultés** entre le ministère de l'agriculture et de l'alimentation, le ministère de la fonction publique et le ministère des comptes publics, dans la rédaction du décret en Conseil d'État devant permettre la requalification des contrats en contrat de catégorie II et IV. Ces problèmes interministériels, traduisant sans doute une réticence de certains acteurs, **bloquent l'avancement de ce dossier.** La rapporteure **pour avis** ne peut que dénoncer ce blocage et appelle à une mise en œuvre rapide de la requalification promise en juillet 2019.

2. La question du reste à charge des assistants d'éducation n'est toujours pas réglée

L'année dernière, notre ancien collègue Antoine Karam avait attiré l'attention du ministère de l'agriculture et de l'alimentation sur l'absence de revalorisation du salaire des assistants d'éducation, à la différence de leurs homologues de l'éducation nationale.

Certes, la rapporteure **pour avis** constate une augmentation de 0,31 million d'euros dans le PLF 2021 des crédits consacrés aux assistants d'éducation. Toutefois, comme le précisent les documents budgétaires, *« par rapport à 2020, le nombre d'assistants d'éducation est en augmentation de 2,7 postes représentant l'extension en année pleine du recrutement de 4 assistants d'éducation suite à l'intégration d'un lycée privé professionnel dans l'enseignement agricole publique »*. Au final, le montant versé par l'État aux établissements publics d'enseignement agricole¹ par assistant d'éducation s'élève dans le PLF 2021 à 26 980 euros. Si ce dernier est en augmentation de 189 euros, **le différentiel annuel entre assistants d'éducation relevant de l'enseignement agricole et ceux relevant de l'éducation nationale reste de 1 221 euros.**

Jusqu'à présent, un certain nombre d'établissements faisait le choix de compenser ce différentiel sur leurs fonds propres, afin d'augmenter la quotité de travail des assistants d'éducation et ainsi renforcer l'accompagnement des élèves. Or, de nombreux établissements d'enseignement agricole ont subi des pertes financières importantes au premier semestre 2020 en raison de la crise de la covid, réduisant d'autant leurs fonds propres. La rapporteure **pour avis** craint que certains d'entre eux n'aient plus les moyens de compenser ce différentiel et se voient contraints de diminuer la quotité du temps de travail des assistants d'éducation pour correspondre aux sommes perçues avec pour incidence la réduction de l'encadrement des élèves.

¹ Les assistants d'éducation sont recrutés et rémunérés par les établissements publics locaux d'enseignement, mais ceux-ci bénéficient d'une subvention de la part du ministère de l'agriculture et de l'alimentation pour couvrir leur rémunération.

L'ensemble de ces éléments ont conduit la commission à émettre, sur la proposition de la rapporteure pour avis, un avis défavorable aux crédits du programme 143 « enseignement technique agricole ». La commission souhaite alerter sur l'avenir plus qu'incertain de l'enseignement agricole, alors même que chacun reconnaît son excellent taux d'insertion professionnelle et sociale et qu'il répond à des problématiques sociétales actuelles : produire et transformer autrement, favoriser les circuits courts, renforcer la résilience et la sécurité alimentaires. Elle souligne également les financements qui manquent pour la revalorisation des agents de catégorie III et l'aide aux établissements classés P2 et P3.



Laurent Lafon

Président de la
commission,
Sénateur
du Val-de-Marne
(Union Centriste)



Nathalie Delattre

Rapporteure
Sénatrice
de la Gironde
(RDSE)

Commission de la culture, de l'éducation
et de la communication

<http://www.senat.fr/commission/cult/index.html>

Téléphone : 01.42.34.23.23

Consulter le dossier législatif :

[http://www.senat.fr/dossier-legislatif/
\[http://www.senat.fr/dossier-legislatif/pjlf2021_com.html\]\(http://www.senat.fr/dossier-legislatif/pjlf2021_com.html\)](http://www.senat.fr/dossier-legislatif/http://www.senat.fr/dossier-legislatif/pjlf2021_com.html)