

2

La réorganisation de l'enseignement supérieur agricole public : une réforme en trompe-l'œil

PRÉSENTATION

L'enseignement supérieur agricole puise ses racines dans des écoles professionnelles telles « l'École royale vétérinaire » (de Lyon), « l'École royale forestière de Nancy » créées respectivement en 1761 et 1824 ou « l'École privée des industries agricoles » née en 1893 sous l'impulsion des industriels sucriers. Au fil du temps, le niveau de formation des élèves s'est élevé pour atteindre bac + 5 et au-delà aujourd'hui. Tout en conservant une certaine spécificité issue de l'histoire, l'enseignement supérieur agricole a dû adopter dans son fonctionnement certains standards du monde universitaire et académique. Au tournant des XX^{ème} et XXI^{ème} siècles, il s'est trouvé face à une accélération de l'évolution du système universitaire, avec l'ouverture des frontières et la mise en place corrélative du système licence-master-doctorat (LMD), et la massification de l'enseignement supérieur en France.

Considérant que l'enseignement agricole était confronté à de nouveaux défis, le ministre de l'agriculture a lancé en 2003³²⁹ une réforme globale de l'enseignement agricole pour l'adapter aux demandes nouvelles de la société. Pour l'enseignement supérieur, il s'agissait de renforcer les liens avec l'enseignement technique agricole³³⁰, de mettre les formations aux normes européennes et internationales et de développer une politique contractuelle entre l'État et les établissements.

³²⁹ Communication en conseil des ministres, 3 janvier 2003.

³³⁰ L'enseignement technique agricole comprend l'enseignement secondaire, qui commence à la classe de 4^{ème} et va jusqu'à la terminale et quelques formations post-baccalauréat (brevets de technicien supérieur, licences professionnelles).

Les établissements publics d'enseignement supérieur agricole sous tutelle du ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt (MAAF) emploient en 2015 plus de 2 600 fonctionnaires rétribués par le ministère, dont un millier d'enseignants chercheurs, et un millier de contractuels. Le total de leurs budgets exécutés en 2014 s'élève à 367 M€, dont 194 M€ de masse salariale payée directement par le ministère. Ils regroupent près de 10 000 étudiants³³¹, dont 39 % sont boursiers, qui sont inscrits pour les trois quarts d'entre eux dans les cursus de référence préparant aux métiers d'ingénieur, de vétérinaire et de paysagiste et pour un quart à d'autres diplômes (masters, licences professionnelles, etc.). En accord avec la finalité professionnelle des études, le taux net d'emploi des étudiants à l'issue de leur scolarité est élevé : 18 mois après leur sortie de l'école, 90 % des ingénieurs et 86 % des paysagistes ont trouvé un emploi, cette proportion s'élevant pour les vétérinaires à 92 % moins de deux mois après leur sortie. La présence de professionnels dans les conseils d'administration facilite l'adéquation de la formation aux besoins.

La Cour a conduit des contrôles sur les comptes et la gestion des 12 établissements publics d'enseignement supérieur agricole et sur la direction générale de l'enseignement et de la recherche (DGER), responsable de la tutelle sur l'enseignement agricole au sein du MAAF sur la période qui court de 2003 à ce jour.

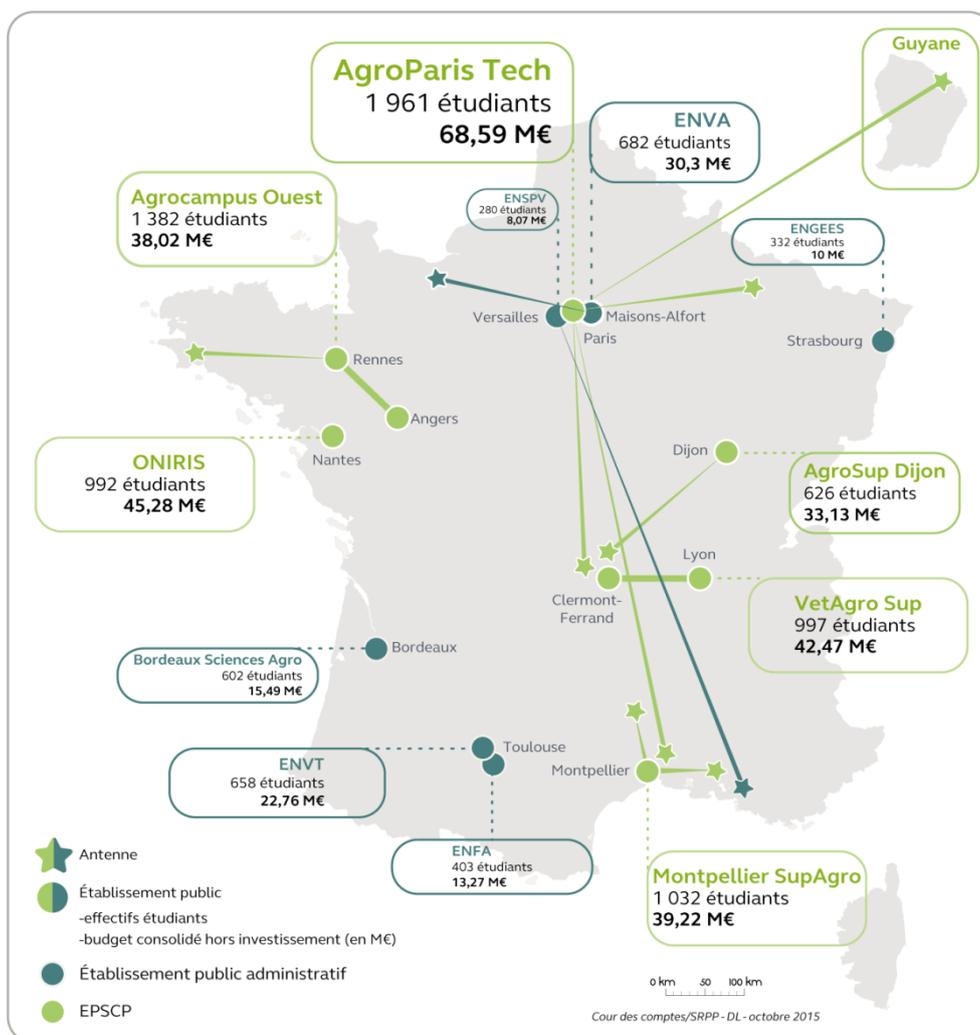
Elle a constaté que le processus mis en œuvre pour répondre aux objectifs fixés par le ministre de l'agriculture a consisté à procéder à des fusions d'établissements, dont les finalités n'étaient pas clairement définies, sinon celle d'éviter une perte de spécificité et de conserver la tutelle sur ces établissements (I).

À l'issue de ce processus, il s'avère qu'aucun des objectifs ministériels n'a été atteint : il ne s'est pas dégagé de synergie entre l'enseignement supérieur et l'enseignement technique ; l'adaptation des formations aux nouveaux standards n'a pas été accélérée ; l'exercice de la tutelle par le ministère n'a pas été dynamisé. La réforme se résume à une opération de concentration administrative qui n'a pas corrigé la dispersion des implantations, ni rendu l'ensemble plus cohérent (II).

Une nouvelle tentative de mise en cohérence est promise par la création récente, en 2015, d'une structure de coopération (III).

³³¹ Auxquels s'ajoutent environ 6 300 étudiants dans des établissements privés qui préparent aux métiers d'ingénieurs.

Carte n° 1 : carte des établissements en 2015



Source : Cour des Comptes d'après données du MAAF

I - D'une grande ambition à un repli sur soi

En mai 2003, la Conférence des directeurs des établissements d'enseignement supérieur agricole (CDESA) propose de fonder la réorganisation sur des « pôles de compétence », regroupements coordonnant, sur une aire géographique et avec une logique de pluridisciplinarité, l'activité d'établissements d'enseignement supérieur relevant du ministère de l'agriculture et du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche (écoles publiques et privées, universités), celle d'organismes de recherche et celle d'organismes de développement et de transfert de technologies. Sept pôles sont créés sous le statut de « groupements d'intérêt scientifique » sans personnalité juridique (à l'exception de l'association Agropolis qui existait antérieurement).

A - Des regroupements aux objectifs opérationnels peu définis

La présence de plusieurs établissements publics d'enseignement supérieur agricole dans un même pôle prélude à des regroupements administratifs, sans que des objectifs opérationnels autres que l'accroissement de taille pour une meilleure visibilité ne soient clairement énoncés. Entre 2007 et 2010, six nouveaux établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel (EPSCP) naissent de la fusion de quinze écoles, qui étaient toutes, à l'exception de Dijon, sous la seule tutelle du ministère chargé de l'agriculture³³².

³³² Le mouvement de fusion a laissé subsister à côté des six EPSCP six écoles de petite taille qui ont un statut d'établissement public administratif : deux écoles vétérinaires (Toulouse et Alfort), une école de paysagistes (Versailles), deux écoles d'ingénieurs (ENITAB à Bordeaux et ENGEES à Strasbourg) et un établissement de formation d'enseignants (ENFA à Toulouse).

Tableau n° 1 : les fusions

Date de création	Nom	Écoles fusionnées
1 ^{er} janv. 2007	AgroParisTech	ENGREF, ENSIA et INA-PG
1 ^{er} janv. 2007	Montpellier SupAgro	ENSA.M, CNEARC, SIARC (ENSIA) et CEP Florac
1 ^{er} juillet 2008	Agrocampus Ouest (Rennes)	Agrocampus Rennes et INH d'Angers
1 ^{er} mars 2009	AgroSup Dijon	ENESAD et ENSBANA
1 ^{er} janv. 2010	VetAgro Sup (Lyon, Clermont-Ferrand)	ENV de Lyon, ENITA de Clermont-Ferrand et ENSV
1 ^{er} janv. 2010	ONIRIS (Nantes)	ENV de Nantes et ENITIAA

Source : Cour des comptes d'après Journal officiel de la République française

1 - Des fusions laborieuses

Plusieurs années se sont écoulées entre la décision de principe de réorganiser l'enseignement supérieur agricole public et la naissance des EPSCP. L'intensité et la qualité des travaux préparatoires ont été variables. Si la fusion qui a donné naissance à Montpellier SupAgro a été bien anticipée par les établissements concernés, ce qui a permis au nouvel établissement de fonctionner dès le mois de janvier 2007, d'autres regroupements ont été plus complexes.

Tantôt les difficultés provenaient d'arbitrages ministériels tardifs sur le périmètre (AgroParisTech), tantôt elles émanaient des établissements eux-mêmes qui retardaient le processus (AgroSup Dijon) ou modifiaient le schéma initialement prévu (Agrocampus Ouest à Rennes et ONIRIS à Nantes).

Ainsi, en région parisienne, trois scénarios étaient envisagés en 2003 : fusion de l'Institut national agronomique Paris Grignon (INA-PG) et de l'École nationale supérieure des industries agricoles et alimentaires (ENSIA), fusion de l'INA-PG et de l'École nationale du génie rural, des eaux et des forêts (ENGREF), fusion des trois établissements. Le premier scénario a été initialement retenu au premier trimestre 2004. Mais le ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche souhaitant y intégrer l'ENGREF, le ministère de l'agriculture a décomposé l'opération en deux temps, l'intégration de l'ENGREF

intervenant deux ans après la fusion de l'INA-PG et de l'ENSIA. Ce calendrier n'a pas été respecté et le projet élaboré au début du second semestre 2005 a conduit à la création d'AgroParisTech au 1^{er} janvier 2007 par fusion des trois écoles, l'ENGREF bénéficiant du statut d'école interne. Ni les cursus de formation ni les multiples campus n'avaient été adaptés avant la fusion.

Le regroupement de l'Établissement national d'enseignement supérieur agronomique de Dijon (ENESAD) et de l'École nationale supérieure de biologie appliquée à la nutrition et à l'alimentation (ENSBANA), école interne à l'Université de Bourgogne, pour former un seul EPSCP, intégrant le Centre national de promotion rurale (CNPR situé à Marmilhat dans le Puy de Dôme), a été engagé dès 2004. La création du nouvel établissement a fait l'objet de reports successifs, seule l'intégration du CNPR à l'ENESAD ayant été effective au 1^{er} janvier 2008, date initialement prévue pour la fusion. Au total, plus de quatre années ont été nécessaires pour faire aboutir le projet le 1^{er} mars 2009. Ce long délai n'a pourtant pas permis d'arrêter la stratégie du nouvel établissement, ni de régler la plupart des questions pratiques relatives à la fusion.

Dans l'ouest de la France, le ministère de l'agriculture envisageait de créer un seul EPSCP, selon une démarche en deux temps : fusion d'Agrocampus Rennes – qui avait absorbé antérieurement le Centre d'étude du milieu et de pédagogie appliquée du ministère de l'agriculture (CEMPAMA situé à Beg Meil) – et de l'Institut national d'horticulture (INH) d'Angers au sein d'un grand établissement, que les écoles nantaises rejoindraient ensuite. Ce schéma a été contrarié par la volonté des établissements nantais de se regrouper entre eux. Si la première étape a été mise en œuvre (création d'Agrocampus Ouest le 1^{er} juillet 2008), la création d'un autre EPSCP s'est substituée à la deuxième étape : ONIRIS a ainsi été créé le 1^{er} janvier 2010 par fusion de l'École nationale vétérinaire de Nantes (ENVN) et de l'École nationale d'ingénieurs des techniques des industries agricoles et alimentaires (ENITIAA).

2 - Des fusions purement administratives

La réforme a privilégié dans certains cas un critère géographique, ce qui a donné lieu à des regroupements inédits dans le monde de l'enseignement supérieur agricole.

Bien que les quatre écoles vétérinaires³³³ formassent un ensemble homogène, deux d'entre elles ont fusionné avec une école d'agronomie. Si les établissements constitutifs d'ONIRIS à Nantes étaient géographiquement proches, ceux qui ont formé VetAgro Sup à Lyon étaient éloignés l'un de l'autre (Lyon, Clermont-Ferrand) et engagés dans des structures de coopération régionales, pôle de recherche et d'enseignement supérieur (PRES) notamment, distinctes.

VetAgro Sup (Lyon, Clermont-Ferrand)

En 2008, à la demande de la tutelle, les conseils d'administration de l'École nationale vétérinaire de Lyon (ENVL) et de l'École nationale d'ingénieurs des travaux agricoles de Clermont-Ferrand (ENITAC) examinent différents projets de schémas de regroupement. Pour l'ENVL : fusion avec les trois autres écoles vétérinaires, fusion avec l'ENESAD, fusion avec Montpellier SupAgro, fusion avec l'ENITAC. Pour l'ENITAC : intégration dans AgroParisTech, intégration dans Montpellier SupAgro, fusion avec ENVL avec création d'un grand établissement, création d'un établissement regroupant les cinq écoles d'ingénieurs clermontoises.

Le choix se porte sur la fusion entre l'ENVL et l'ENITAC. À cette époque, le rapport de la commission des titres d'ingénieur (CTI) de 2008 prédit : « écartelée entre deux stratégies non coordonnées, l'ENITAC devra dans un futur proche réussir la gageure de maintenir le niveau d'excellence qu'elle a atteint au sein du creuset de l'enseignement supérieur auvergnat, tout en créant de nouvelles synergies avec le réseau scientifique lyonnais voisin ».

De même, Agrocampus Ouest a réuni dans un même établissement deux spécialités distinctes, formant des ingénieurs d'une part et des horticulteurs d'autre part dans deux villes différentes (Rennes et Angers).

³³³ École nationale vétérinaire d'Alfort, École nationale vétérinaire de Nantes, École nationale vétérinaire de Lyon et École nationale vétérinaire de Toulouse.

Agrocampus Ouest (Rennes, Angers) : fusion et *statu quo*

Agrocampus Ouest est créé le 1^{er} juillet 2008, par fusion d'Agrocampus Rennes et de l'INH d'Angers. Selon le décret fondateur, Agrocampus Ouest est composé de deux centres de formation et de recherche (CFR), l'un à Angers, l'autre à Rennes. En raison de ce choix d'organisation, le conseil d'administration et les trois conseils consultatifs sont tous réunis à la fois en formation plénière et en formation restreinte propre à chaque CFR.

Alors que leur nouveau statut prévoyait l'existence d'un conseil d'administration, d'un conseil scientifique, d'un conseil des enseignants et d'un conseil des enseignements et de la vie étudiante, ces trois nouveaux établissements ont dédoublé certains conseils pour tenir compte des particularités des formations. La restructuration n'a pas permis une gouvernance unifiée.

B - Une ouverture sur le monde universitaire freinée par la crainte du ministère de l'agriculture de perdre sa tutelle

L'enseignement supérieur agricole se rapproche lentement de l'enseignement universitaire, généralement par transposition de mesures affectant ce dernier. Après l'instauration en 1961 d'un doctorat de 3^{ème} cycle dans les disciplines agronomiques, le mouvement de convergence a porté sur les personnels qui ont reçu en 1992 le statut d'enseignant-chercheur. Il a toutefois fallu du temps pour produire le régime disciplinaire (décret du 5 mars 2014) attaché au nouveau statut. Le référentiel³³⁴ des activités d'enseignement a été transposé fin 2010, soit un an et demi après l'instauration de celui du ministère de l'enseignement supérieur.

Le ministère de l'agriculture est cependant réticent à l'adoption de mesures qui auraient pour effet de distendre son lien avec les établissements.

Ainsi, le ministère, qui a choisi le statut de grand établissement pour les nouvelles écoles nées des fusions, a d'abord encouragé l'initiative de deux d'entre elles à acquérir, comme les universités et

³³⁴ Indispensable pour appliquer le statut d'enseignant-chercheur, le référentiel consiste à valoriser les diverses activités de formation qui ne donnent pas lieu à face-à-face pédagogique (organisations de visites, tutorat, etc.).

quelques écoles d'ingénieurs, plus d'autonomie en passant au régime des responsabilités et compétences élargies en matière budgétaire et dans la gestion des ressources humaines (RCE)³³⁵ avant d'opérer un revirement inattendu et de s'y opposer alors qu'un avis favorable avait été donné en 2012 par la mission préalable d'audit à Montpellier SupAgro.

Ainsi, à Bordeaux, le ministère de l'agriculture a refusé une intégration de l'École nationale d'ingénieurs des travaux agricoles de Bordeaux (ENITAB) dans un institut polytechnique local qui aurait conduit à céder la tutelle au ministère de l'enseignement supérieur, et n'a pas pu faire aboutir d'autre projet de regroupement.

À Bordeaux, un établissement qui reste isolé

L'insertion dans le pôle universitaire bordelais avait conduit l'ENITAB à participer au projet de création d'un institut national polytechnique (INP), regroupant l'ensemble des écoles d'ingénieurs bordelaises. Le projet, qui maintenait la personnalité juridique de chaque école dans un premier temps, a ensuite évolué pour aboutir à un établissement unique sous tutelle du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche. Cette perspective a conduit le MAAF à refuser l'intégration de l'ENITAB.

Le ministère de l'agriculture a ensuite envisagé d'intégrer l'ENITAB à différents EPSCP agricoles, en particulier à Montpellier SupAgro. Le désaccord des présidents des universités Bordeaux I et II d'une part, les réticences de l'Agence d'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur (AERES) d'autre part ont conduit le ministère de l'agriculture à interrompre en septembre 2010 le processus de rapprochement engagé en 2009 entre les deux établissements.

Un rattachement à l'Institut polytechnique de Bordeaux, selon des dispositions à approuver par décret, sollicité par le ministère de l'agriculture, n'a pas été jugé opportun par le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche en juillet 2011. Ce dernier a plutôt préconisé une convention de collaboration entre les deux établissements. Une telle convention a été signée le 20 décembre 2011.

Ces péripéties ont abouti au maintien d'un établissement de petite taille mais qui possède quelques atouts, rebaptisé Bordeaux Sciences Agro en 2011, auquel il reste à trouver sa place au sein du paysage universitaire bordelais fortement remanié récemment.

³³⁵ Loi du 10 août 2007 relative aux libertés et responsabilités des universités.

Le ministère de l'agriculture a néanmoins soutenu l'implication des établissements publics d'enseignement supérieur agricole dans des structures communes (PRES, communautés d'universités et établissements – COMUE).

Au sein du MAAF, la DGER a la responsabilité des orientations pédagogiques et de l'activité éducatrice des établissements et partage les actes de gestion avec le secrétariat général du ministère. Le ministre chargé de l'enseignement supérieur est associé à cette tutelle³³⁶, principalement pour la définition de la stratégie des établissements. Il est représenté dans tous les conseils d'administration des établissements publics d'enseignement supérieur agricole, propose une partie des personnalités qualifiées qui siègent au conseil des EPSCP et participe à la nomination des directeurs des six EPSCP.

Il est également associé aux accréditations de ces établissements, les dossiers étant examinés aujourd'hui conjointement par les services des deux ministères comme prévu dans l'arrêté du 22 avril 2014.

L'ouverture sur le monde universitaire progresse davantage sous l'effet de l'évolution de la législation que par la volonté du ministère de l'agriculture.

II - Des résultats éloignés des objectifs affichés

Trois objectifs généraux étaient fixés à la réforme : le développement des liens entre l'enseignement technique et l'enseignement supérieur qui passe, notamment, par la formation des professeurs de l'enseignement technique, le renforcement et l'adaptation des cycles de formation supérieure qui nécessitent des évolutions dans l'exercice des missions des établissements, et la mise en œuvre d'une politique contractuelle entre l'État et les établissements d'enseignement agricole.

³³⁶ Ce principe est inscrit à l'article L. 812-1 du code rural et de la pêche maritime (CRPM) introduit lors du vote de la loi d'orientation agricole de 1999, et a été renforcé par la loi du 22 juillet 2013 relative à l'enseignement supérieur et à la recherche, qui précise que le ministre chargé de l'enseignement supérieur « assure, conjointement avec les autres ministres concernés, la tutelle des établissements d'enseignement supérieur relevant d'un autre département ministériel et participe à la définition de leur projet pédagogique ».

A - La formation des professeurs de l'enseignement technique

Pour la formation initiale, confiée à un établissement autonome, l'École nationale de formation agronomique (ENFA), le dispositif n'a pas changé. En revanche, l'organisation de la formation continue au sein du service national d'appui (SNA) a été modifiée : trois des quatre petites structures auparavant indépendantes qui faisaient vivre le SNA ont été intégrées à des établissements d'enseignement supérieur.

1 - La formation initiale des professeurs de l'enseignement technique agricole : un dispositif coûteux et replié sur lui-même

La mission première de l'ENFA est la formation initiale des professeurs de l'enseignement technique agricole. Mais en l'absence de texte statutaire spécifique depuis un demi-siècle et sans stratégie clairement définie, l'ENFA a développé au cours des quinze dernières années des activités qui l'éloignent progressivement de son cœur de métier. De surcroît, le nombre de stagiaires est faible (79, 73 et 21 de 2010 à 2012, effectif dopé temporairement à 445, puis 257 stagiaires les deux années suivantes par les concours de « déprécarisation » des contractuels) et les disciplines enseignées nombreuses, le ministère chargé de l'agriculture persistant à former ses professeurs y compris dans les disciplines générales. En conséquence, le coût de cette formation est exorbitant.

Le coût de la formation des professeurs à l'ENFA (Toulouse)

La formation d'un futur professeur de l'enseignement technique à l'ENFA dure de 4 à 10 semaines par an pour un coût variant entre 20 000 et 35 000 €. Il peut être comparé au coût de formation d'un ingénieur ou d'un vétérinaire par les établissements d'enseignement supérieur agricole qui va de 13 000 € à 15 000 € par an.

L'ENFA n'a, par ailleurs, que peu de liens avec les autres établissements d'enseignement supérieur agricole, et ses relations avec les universités de Toulouse dans le secteur de la formation des enseignants sont très modestes.

2 - La formation continue des professeurs de l'enseignement technique agricole : un rattachement tenu à l'enseignement supérieur

Le SNA est un ensemble de ressources et de personnes mises à disposition de l'enseignement technique agricole pour impulser son évolution et accompagner son adaptation aux changements éducatifs, sociaux, économiques ou techniques. Il comporte en particulier quatre centres où se déroulent des activités de formation continue des professeurs.

Ces centres étaient des établissements publics administratifs créés en 1974 pour trouver et diffuser des nouvelles méthodes de formation. Ils étaient issus de la transformation, dans les années 1960, de différentes structures : une école ménagère à Florac (Lozère), un centre de promotion rurale à Marmilhat (Puy-de-Dôme), un centre axé sur la découverte du milieu marin implanté dans un lycée agricole à Beg-Meil (Finistère), une école de bergers à Rambouillet (Yvelines).

Seul Rambouillet a conservé son autonomie. Les trois autres centres ont été rattachés à des établissements d'enseignement supérieur agricole, souvent les plus proches, en dépit d'un éloignement important (210 km entre Beg-Meil et son établissement de rattachement à Rennes, 330 km entre Marmilhat et celui de Dijon, 127 km mais 2h30 de trajet en voiture pour relier Florac et Montpellier). Le fonctionnement du SNA n'a pas été amélioré par ces intégrations. L'activité des trois centres, qui ont conservé leurs personnels et leurs équipements, est restée distincte de leur établissement de rattachement avec lesquels aucune synergie n'a pu se développer. Les liens au sein des établissements restent limités, y compris à Florac où l'on constate pourtant les efforts conjugués de l'établissement d'accueil (Montpellier SupAgro), du personnel du centre et des acteurs locaux, notamment les collectivités locales qui ont apporté des financements.

FLORAC : des efforts importants pour une mutation modeste

L'intégration du Centre d'expérimentation pédagogique de Florac dans Montpellier SupAgro est une priorité des projets d'établissement successifs de Montpellier SupAgro. Le centre, rebaptisé « Institut d'éducation à l'agroenvironnement », a bénéficié d'une importante rénovation immobilière, comportant la création d'un bâtiment de 748 m² doté d'un amphithéâtre pouvant recevoir 100 personnes. D'un coût total de 5 M€, elle est financée par le ministère (1,9 M€), la région (1 M€), le conseil général de Lozère (0,2 M€) et la ville de Florac (0,2 M€), le solde, soit 1,7 M€, restant à la charge de l'établissement.

Pour autant, les activités de l'institut ont à peine évolué. En matière de formation supérieure, trois licences professionnelles sont cohabilitées avec l'Université Montpellier III ou l'Université de Perpignan. La participation de Florac à la recherche repose sur trois formateurs dont aucun n'a le statut d'enseignant-chercheur ou de chercheur en dépit d'une tentative inaboutie pour attribuer un poste de maître de conférences en écologie de la conservation à un ingénieur d'études de Florac titulaire d'un doctorat.

De surcroît, le SNA a souffert d'un défaut de pilotage. Jusqu'à la réorganisation de la DGER de janvier 2014, plusieurs bureaux intervenaient comme donneurs d'ordre. Cette situation, néfaste à la coordination stratégique, connaît une évolution : le pilotage du SNA a été confié à la sous-direction « enseignement supérieur » et pour la première fois en 2015 des priorités ont été affichées.

Une remise à plat complète du dispositif de formation initiale et continue des professeurs de l'enseignement technique agricole public et une rationalisation de ces activités avec celles des autres établissements d'enseignement supérieur agricole et celles de l'éducation nationale sont nécessaires.

B - Des missions de formation et de recherche à l'écart de la réforme

L'offre de formation et de recherche a été peu modifiée. Les formations ont été progressivement mises au format européen licence-master-doctorat (LMD), la mutation la plus récente concernant le diplôme d'État de paysagiste. Dans le cas des études vétérinaires, le changement reste formel.

Le regroupement de plusieurs écoles dans un même établissement n'a conduit à un enrichissement de l'offre de formation que dans deux cas : à AgroParisTech, dont le cursus ingénieur a été entièrement refondu à compter de 2010, et à Montpellier SupAgro pour les formations sur l'agriculture des régions chaudes. En revanche, dans les deux établissements nés de la fusion d'écoles d'agronomie et vétérinaire, l'enrichissement mutuel des cursus de référence et l'interpénétration des équipes enseignantes sont très limités et aucun enseignement commun, à l'exception d'un master ouvert à VetAgro Sup en 2012, n'a vu le jour.

Seule une minorité d'étudiants de ces écoles inscrits dans les cursus de référence a pu bénéficier d'un enrichissement de l'offre de formation.

La proportion des étudiants inscrits dans d'autres cursus (masters, doctorats, licences professionnelles, etc.) est un indicateur de l'ouverture des établissements vers l'international et vers d'autres établissements d'enseignement supérieur. Elle varie considérablement d'un établissement à l'autre : proche d'un étudiant sur deux à Montpellier (46,6 %) et à AgroParisTech (45,7 %), elle atteint 27 % à Bordeaux, 19 % à Agrocampus Ouest, 10 % à l'ENGEES et AgroSup Dijon, alors qu'elle est inférieure à un sur dix dans les autres écoles.

Pour les établissements, dont la taille est faible par rapport à celle des universités, la recherche s'effectue essentiellement dans des unités mixtes de recherche constituées avec d'autres établissements, universités et organismes de recherche. L'Agence d'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur (AERES) a encouragé des regroupements d'équipes qui ont été en partie réalisés. Par ailleurs, alors que l'INRA est un partenaire privilégié, il n'existe pas de convention cadre au niveau national pour structurer cette collaboration, et chaque établissement gère ses partenariats de manière plus ou moins organisée.

La situation est également disparate en matière de valorisation de la recherche : Montpellier SupAgro s'appuie sur sa collaboration avec l'INRA, quelques établissements (VetAgro Sup, ONIRIS, ENVA) s'en remettent aux sociétés d'accélération du transfert de technologie (SATT) créées récemment, mais d'autres n'ont pas de politique active dans ce domaine.

C - Un pilotage frileux et des établissements livrés à eux-mêmes

Alors que la réforme visait, par la contractualisation, à moderniser les pratiques de la tutelle, la DGER n'a pas renouvelé ses méthodes avant 2013. Elle n'a pas joué pleinement son rôle d'aiguillon du changement ni celui d'alerte pour les établissements en difficulté. Les établissements, quant à eux, ont fait preuve d'inertie dans leur gestion et n'ont pas su prévenir les difficultés financières.

1 - La faiblesse du dialogue entre le ministère et les établissements

Le pilotage stratégique est resté longtemps déficient. Le mouvement de contractualisation, objectif explicite de la réforme, est en retard. En dehors de quelques petits établissements, un seul EPSCP a signé un contrat avant 2013³³⁷. Le processus, interrompu en 2013, a repris en 2014 sur des bases plus modestes, mais selon une méthodologie et un calendrier précis. Par ailleurs, le ministère ne contraint pas les établissements à se doter d'un projet d'établissement qui est pourtant obligatoire et qui, en l'absence de contrat, pourrait structurer leurs choix stratégiques. Concernant les orientations données aux chefs d'établissement sous forme de lettres de mission annuelles³³⁸, le ministère a produit en 2010 et en 2011 des documents très formels, comportant des paragraphes identiques, rédigés dans des termes généraux, énumérant de multiples objectifs sans les hiérarchiser, et présentant en annexe des indicateurs dont la réalisation n'a pas été suivie. En 2012 et 2013, les lettres de mission se raréfient. Elles se généralisent à nouveau en 2014 et 2015, dans un format mieux ciblé et plus réaliste.

Le ministère n'a pas incité les établissements à homogénéiser leurs outils et à moderniser leur gestion. En 2003, le paysage informatique n'était uniforme qu'en matière comptable, les établissements utilisant tous l'application Cocwinelle initialement conçue pour les lycées agricoles. Dans les autres domaines (ressources humaines, formation, scolarité, immobilier, etc.), ils disposaient d'applications diverses qui

³³⁷ Contrats signés par les petits établissements : ENITAB 2004-2007, ENSPV 2006-2009, ENGEES 2009-2012, Bordeaux Sciences Agro 2013-2017. Contrat signé par un EPSCP : AgroParisTech 2013-2017.

³³⁸ Comme l'y invite la circulaire du premier ministre du 26 mars 2010 relative au pilotage des opérateurs.

communiquaient peu entre elles et dont la maintenance était fragile. Lorsque les établissements ont abandonné Cocwinelle, le ministère n'est pas intervenu pour organiser son remplacement. Ce n'est qu'en 2014 qu'il a sélectionné un système d'information comptable et financier de référence et incité les établissements à se doter d'un schéma directeur informatique. De même, l'absence de comptabilité analytique, pourtant obligatoire dans les six EPSCP depuis leur création, n'a suscité d'action correctrice qu'en 2013, soit sept ans après la création des premiers grands établissements.

Le ministère verse des subventions et détermine les plafonds d'emplois rémunérés par l'État selon des modalités quasiment inchangées. Dans les premières années de la réforme, le ministère envisageait de déterminer le montant de la subvention annuelle versée à chaque établissement à partir d'un ensemble de critères, comme le fait le ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche. Cette ambition n'a pas été mise en œuvre et, depuis 2010, les dotations de fonctionnement sont pratiquement reconduites d'une année sur l'autre. Seul le montant de la dotation pour la recherche comporte une part modulée selon des critères de performance.

2 - La persistance de la dispersion des implantations

Avant la réforme, les établissements publics d'enseignement supérieur agricole étaient dispersés sur le territoire et disposaient fréquemment d'antennes éloignées. Le processus de restructuration n'a remédié qu'en partie à l'émiettement. Si la section des ingénieurs agroalimentaires pour les régions chaudes (SIARC), antenne montpelliéraine de l'ENSIA, a été intégrée à Montpellier SupAgro sans difficulté, en revanche d'autres antennes ont subsisté. L'antenne de l'ENGREF à Montpellier est demeurée partie intégrante d'AgroParisTech et l'École nationale supérieure du paysage (ENSPV) de Versailles n'a pas rapatrié à Versailles son antenne de Marseille qui forme peu d'étudiants pour un coût élevé et dont la Cour a recommandé la fermeture.

L'antenne marseillaise de l'ENSPV de Versailles

En 1993, l'ENSPV a installé à Marseille une antenne pédagogique qui a toujours fonctionné difficilement. La précarité de l'hébergement, les contraintes budgétaires et la dégradation constante de la situation financière de l'ENSPV depuis 2007 ont amené le ministère de l'agriculture à diligenter un audit de l'antenne de Marseille en 2012, qui n'a débouché sur aucune décision.

Pourtant, le faible effectif étudiant de l'ENSPV (305 hors formation continue) réparti entre deux sites éloignés fragilise l'équilibre économique de l'école, alors même que les installations de Versailles nécessitent des travaux.

3 - Des établissements livrés à eux-mêmes

a) Une gouvernance et une gestion à moderniser

Bien que certains établissements aient adopté entre 2007 et 2009 le statut de grand établissement, leur gouvernance ne se différencie pas de celle des autres établissements : la composition de leurs conseils d'administration y est parfois pléthorique (dans deux EPSCP, elle a été réduite récemment), les instances consultatives sont nombreuses et ralentissent le processus de changement. Les organigrammes n'ont été que rarement simplifiés. De surcroît, certains services ou départements ont à leur tête un enseignant-chercheur qui n'a que peu de temps à consacrer à leur gestion.

Faute d'outils performants et d'impulsion venant du ministère, peu d'établissements ont modernisé leur gestion. La mutualisation est embryonnaire, même entre écoles vétérinaires qui disposent toutes de cliniques internes qu'elles administrent de manière diverse et pour lesquelles il n'existe de groupement d'achat que pour les médicaments.

La plupart des établissements jouissent d'un patrimoine immobilier varié, parfois très ancien, quelques-uns disposant de résidences étudiantes et de fermes expérimentales. Bien qu'ils aient adopté des schémas pluriannuels de stratégie immobilière, leur gestion patrimoniale est restée peu professionnelle. La plupart n'ont ni intégré les nouvelles évaluations de leurs actifs immobiliers à leurs bilans, ni unifié les règles d'occupation par des tiers.

Dans presque tous les établissements, le budget est réparti entre un grand nombre d'unités disparates, ce qui rend le pilotage d'autant plus difficile pour les chefs d'établissement qu'ils disposent rarement de tableaux de bord et d'analyse comparative sur les coûts. L'application des règles comptables, notamment en matière d'inventaire, de dotation aux amortissements ou de valorisation de stocks, n'est pas satisfaisante.

Ces caractéristiques et la faiblesse des compétences financières contribuent à fragiliser la situation des établissements publics d'enseignement supérieur agricole.

b) Des établissements tardivement renfloués

Confrontés à la raréfaction des ressources publiques, rares sont les établissements qui parviennent à trouver des ressources propres et à contenir leurs coûts. Peu d'entre eux affichent des résultats positifs : entre 2010 et 2013, deux établissements n'ont jamais été en déficit et deux autres, qui ont connu des résultats fluctuants, ont un résultat positif en moyenne. Pour tous les autres, la situation financière, appréciée à travers le résultat moyen de cinq exercices, est dégradée.

Des établissements qui ont connu des difficultés financières n'ont pas trouvé auprès de leur tutelle l'appui qui leur aurait permis d'éviter de lourds dérapages.

Ainsi, Montpellier SupAgro n'a pas ralenti le rythme des opérations immobilières qu'il avait engagées bien que des financements (ventes de terrains, subventions de la région) aient été repoussés ou, dans un cas, amoindris. Le déséquilibre de la section d'investissement s'est alors conjugué à un déficit chronique de la section de fonctionnement pour dégrader les résultats et faire baisser le fonds de roulement. Un plan d'économies intégrant l'arrêt de certaines opérations immobilières et une subvention exceptionnelle de 0,3 M€ en 2013 ont permis de rétablir la situation au moins provisoirement.

L'école vétérinaire d'Alfort cumule de lourdes contraintes immobilières et des déficits persistants. En effet, elle a connu une grave crise financière dont les racines plongent dans des faiblesses anciennes, pourtant bien diagnostiquées par les multiples analyses conduites par les corps d'inspection et de contrôle depuis les années 1990, sans que des solutions aient été apportées. Les défauts dans la construction, la prévision et l'exécution budgétaire, un laxisme généralisé dans la chaîne de la dépense allant jusqu'à des pratiques comptables irrégulières ont

persisté sans susciter de réaction. Parallèlement, les comptes se dégradèrent fortement : le déficit d'exploitation, qui oscillait entre 1 et 2 M€ de 2007 à 2010, a franchi le seuil de 2 M€ en 2011 et de 3 M€ l'année suivante. Ce n'est qu'en 2012 que le ministère commanda deux études pour disposer d'un plan d'action qu'il demanda au nouveau directeur d'appliquer. Cette réaction tardive s'accompagne de quelques mesures d'assainissement. En 2014, l'équilibre des comptes est retrouvé, en raison d'un meilleur équilibre entre les recettes et les dépenses et d'un financement exceptionnel de l'État, qui apporte au total 6 M€, soit trois fois le montant annuel de la subvention de fonctionnement.

III - La recherche d'un organe fédérateur

Pour tenter de renforcer les concertations, en matière de stratégie de formation et de recherche, entre les établissements relevant de sa sphère d'influence, le ministère de l'agriculture a d'abord promu la création d'un établissement public de coopération scientifique, Agreenium, nouveau type d'établissement issu de la loi de 2006 sur la recherche. Dans le cadre des lois de 2013 sur l'enseignement supérieur, puis de 2014 pour l'avenir de l'agriculture, il s'est orienté vers la mise en place d'un nouvel opérateur, l'Institut agronomique, vétérinaire et forestier de France (IAVFF).

A - Le bilan modeste d'Agreenium

Parallèlement à la réorganisation du réseau des établissements publics d'enseignement supérieur agricole, le ministère a promu une structure de coopération. Le « consortium national pour l'agriculture, l'alimentation, la santé animale et l'environnement », communément appelé Agreenium, est un établissement public de coopération scientifique créé en 2009 à l'initiative des ministres chargés de l'agriculture, de l'enseignement supérieur et de la recherche, des affaires étrangères. Ses missions (concevoir des stratégies, renforcer les synergies, définir des politiques concertées, mettre en œuvre des projets communs) se déclinent au niveau national et international. Il est clairement tourné vers le monde de la recherche et de la formation agricoles : outre l'INRA et le CIRAD, ses membres sont des établissements dont quatre ont participé à sa fondation (AgroParisTech, Montpellier SupAgro, Agrocampus ouest et l'ENVT) et deux les ont rejoints en 2012 (Bordeaux Sciences Agro, AgroSup Dijon). Les autres écoles, notamment trois des

quatre écoles vétérinaires, n'y participent pas. Le bilan de son action est contrasté³³⁹ : au plan international, Agreenium a amélioré la présence française sans aboutir toutefois à une véritable intégration stratégique de la politique internationale de ses membres ; au plan interne, l'attachement des membres à leur autonomie a entravé le mouvement de structuration du dispositif de recherche et de formation.

Plus généralement, la coopération est peu développée au sein de l'enseignement supérieur agricole. Même à l'intérieur de l'ensemble des quatre écoles vétérinaires, les efforts en vue de mutualiser les enseignements pour offrir plus de choix aux étudiants sont restés mineurs : ils ne concernent que certaines filières de pré-spécialisation (5^{ème} année et internat) et quelques formations permanentes. Chaque école, de manière autonome, conduit sa recherche et noue des liens avec des partenaires nationaux ou étrangers.

B - Une nouvelle tentative aux objectifs ambitieux

Face à ce constat de carence, le ministre de l'agriculture diligente, en 2013, deux études pour apprécier l'opportunité de créer un grand pôle agronomique et son équivalent vétérinaire. Les rapports qui lui sont rendus recommandent de créer deux instituts fédératifs spécialisés dont l'un engloberait Agreenium. La DGER indique aux établissements qu'ils doivent se placer dans cette perspective.

Cette orientation est abandonnée au profit de la création par la loi du 13 octobre 2014 d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt d'un établissement unique, l'« Institut agronomique, vétérinaire et forestier de France » (IAVFF) appelé à succéder à Agreenium.

L'IAVFF est un nouvel établissement public qui s'ajoute aux établissements d'enseignement supérieur agricole qui en sont membres à part entière et sont représentés au conseil d'administration. L'institut doit, notamment, assurer l'élaboration et la mise en œuvre de stratégies de recherche et de formation communes à ses membres, aux niveaux national, européen et international. Son positionnement n'est pas encore clairement défini ; si son rôle n'est pas celui d'un opérateur de l'État, mais uniquement celui d'un organisme de concertation, la nécessité d'un statut d'établissement public n'est pas avérée. S'il est encore trop tôt pour se prononcer sur l'apport de ce nouvel acteur de l'enseignement supérieur agricole, l'expérience d'Agreenium doit inciter le ministère à un pilotage actif de cet établissement.

³³⁹ Selon le rapport de B. Chevassus-au-Louis : « Mission sur la création d'un pôle agronomique national », 44 p., juin 2013, disponible sur www.fsvf.fr

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Dix ans après son lancement, la réforme de l'enseignement supérieur agricole ne s'est guère traduite que par une opération de concentration administrative d'une partie des établissements d'enseignement supérieur agricole. Cette tentative de rationalisation incomplète, car elle a laissé subsister des petits établissements et des implantations dispersées, n'a pas été à la hauteur des ambitions à l'origine de la réforme.

Les établissements sont restés peu ouverts sur leur environnement universitaire comme sur leurs homologues agricoles.

Les dispositifs de formation initiale et continue des personnels de l'enseignement technique doivent être entièrement repensés avec l'ensemble des établissements d'enseignement supérieur agricole et l'éducation nationale.

Le ministère a exercé une tutelle peu active qui n'a pas aidé les établissements à définir leur stratégie, à moderniser leur gestion et, pour certains, à surmonter leurs difficultés financières. Bien qu'une inflexion soit perceptible et que des initiatives aient été prises depuis 2013, l'important retard qui subsiste doit être rapidement comblé.

Le législateur a confié à un nouvel établissement public la mission de coordonner les activités et les stratégies des établissements. Il importe que cet échelon supplémentaire assume cette tâche sans affaiblir la tutelle ni allonger les circuits de décision.

C'est pourquoi la Cour formule les recommandations suivantes :

- 1. réduire la dispersion des établissements en diminuant le nombre d'implantations ;*
 - 2. réduire le coût de la formation initiale des professeurs de l'enseignement technique agricole en rationalisant le dispositif (ENFA et centres du SNA) ;*
 - 3. achever la négociation des contrats d'objectifs et de performance et accélérer la démarche visant à donner des outils communs de gestion aux établissements.*
-

Réponses

Réponse de la ministre de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche	658
Réponse commune du ministre des finances et des comptes publics et du secrétaire d'État chargé du budget	659
Réponse du ministre de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt	660

**RÉPONSE DE LA MINISTRE DE L'ÉDUCATION NATIONALE,
DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR ET DE LA RECHERCHE**

En écho aux observations de la Cour soulignant une insuffisante ouverture des établissements publics de l'enseignement supérieur agricole (EPESA) sur le monde universitaire, je souhaite porter à son attention les remarques suivantes sur l'évolution du rôle de mon département ministériel dans le pilotage de ces établissements.

Le ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche (MENESR) encourage les établissements qui, avant la loi du 22 juillet 2013 relative à l'enseignement supérieur et à la recherche, relevaient exclusivement d'une autre tutelle ministérielle, à participer sur un territoire donné à l'une des formes de regroupements prévues par les articles L. 718-25 et L. 718-3 du code de l'éducation afin de coordonner leur offre de formation et leur stratégie de recherche.

Ces établissements peuvent en outre être partie au contrat pluriannuel conclu entre le ministère chargé de l'enseignement supérieur et les établissements regroupés.

Le MAAF a mis en place une procédure d'accréditation des établissements d'enseignement supérieur agricole (arrêté du 30 avril 2014) identique à celle mise en œuvre par le MENESR (arrêté du 22 janvier 2014).

Les dossiers d'accréditation des établissements d'enseignement supérieur agricole sont examinés conjointement par les services des deux ministères et le dialogue avec les établissements est conduit dans les mêmes conditions.

L'offre de formation ainsi élaborée est proposée au conseil national de l'enseignement supérieur, de la recherche agricole, agroalimentaire et vétérinaire (CNESERAAV) et au conseil national de l'enseignement supérieur et de la recherche (CNESER).

Cette collaboration étroite permet, dans le cadre des politiques de site, de construire une offre de formation complémentaire et partagée.

À ce jour, six établissements sont membres d'une communauté d'universités et établissements (COMUE) : Agro Paris Tech, Vet Agro Sup, l'École nationale vétérinaire d'Alfort (ENVA), l'École nationale supérieure du paysage de Versailles (ENSPV), Agrosup Dijon, et Bordeaux Sciences Agro, anciennement dénommé École nationale d'ingénieurs des travaux agricoles de Bordeaux (ENITAB).

Montpellier Sup Agro a rejoint, par décret n° 2015-1218 du 1er octobre 2015, la COMUE Languedoc-Roussillon universités.

L'école nationale du génie de l'eau et de l'environnement de Strasbourg (ENGEES) a renouvelé son lien associatif avec l'université de Strasbourg sur la base de l'article L. 718-16. Sur ce même fondement, l'école nationale vétérinaire de Toulouse (ENVT) souhaite être « associé renforcé » de la COMUE de sa région d'implantation et renouveler son lien de coopération privilégié avec l'institut national polytechnique de Toulouse.

Agrocampus-Ouest et l'école nationale vétérinaire, agroalimentaire et de l'alimentation, Nantes-Atlantique (dite ONIRIS) seront membres de la COMUE université Bretagne Loire dès sa création le 1er janvier prochain.

Par ailleurs, le ministère chargé de l'enseignement supérieur et de la recherche est représenté au conseil d'administration (CA) des six établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel (EPSCP) : Agro Paris Tech, Montpellier Sup Agro, Agrocampus-Ouest, Agrosup Dijon, ONIRIS et Vet Agro Sup.

Conformément à l'article R. 812-6 du code rural et de la pêche maritime, il dispose également d'un siège au CA des six établissements publics à caractère administratif (EPA) : Bordeaux Sciences Agro, ENSPV, écoles nationales vétérinaires (ENVA et ENVT), ENGEES et École nationale de formation agronomique (ENFA).

Cette représentation constitue la forme privilégiée d'exercice de la cotutelle par le ministère chargé de l'enseignement supérieur.

**RÉPONSE COMMUNE DU MINISTRE DES FINANCES
ET DES COMPTES PUBLICS ET DU SECRÉTAIRE D'ÉTAT
CHARGÉ DU BUDGET**

Nous souscrivons pleinement à vos recommandations visant à poursuivre et concrétiser la réforme de l'enseignement supérieur agricole lancée en 2003. Il s'agira pour les tutelles des établissements de l'enseignement supérieur agricole d'accompagner ces derniers dans la mise en œuvre d'une réforme à ce stade inachevée.

Aussi, les tutelles veilleront à poursuivre l'ambition de réduction de la dispersion des établissements en diminuant le nombre

d'implantations, à réduire le coût de la formation initiale des professeurs de l'enseignement technique en rationalisant le dispositif, notamment de l'école nationale de formation agronomique (ENFA) et du service national d'appui (SNA), et enfin achèveront la négociation des contrats d'objectifs et de performance.

RÉPONSE DU MINISTRE DE L'AGRICULTURE, DE L'AGROALIMENTAIRE ET DE LA FORÊT

Comme ont tenu à le réaffirmer les parlementaires lors du vote de la loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt du 13 octobre 2014, l'enseignement supérieur et la recherche agricoles ont pour mission d'assurer la production et la diffusion de connaissances nouvelles et le développement et l'actualisation des compétences des acteurs privés et publics nécessaires pour faire face aux enjeux majeurs en matière d'agriculture et d'alimentation. Les débats parlementaires sur ce texte ont mis l'accent sur les sciences agronomiques et vétérinaires : assurer la sécurité alimentaire mondiale dans la perspective d'une population de 9 milliards d'humains en 2050, dans des conditions respectueuses de l'environnement et en prévenant les zoonoses.

Aux enjeux précités s'ajoute la priorité accordée par le ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt (MAAF) à l'ouverture sociale et à la diversification des profils des étudiants et au lien avec l'enseignement technique agricole. Le MAAF conduit une politique active d'ouverture sociale et d'accès à l'enseignement supérieur de jeunes issus de l'enseignement agricole secondaire, souvent issus de milieux ruraux ou socialement peu favorisés (le taux de boursiers dans l'enseignement supérieur long agricole public est de 39 %).

Les 12 établissements publics d'enseignement supérieur agricole, placés sous la tutelle de la direction générale de l'enseignement et de la recherche (DGER), assurent, dans le cadre des cursus de référence, des formations d'ingénieurs, de vétérinaires et de paysagistes mais disposent aussi d'une offre de formation de licences, masters, doctorats, et d'œnologues. Ces écoles accueillent ainsi près de 10 000 étudiants dont 7 500 en cursus de référence. Elles forment également les cadres supérieurs techniques du MAAF, les professeurs de l'enseignement technique agricole public, ainsi que des chercheurs.

L'enseignement supérieur agricole, par nature professionnalisant, propose des parcours et des référentiels de formation adaptés aux besoins et à la diversité des étudiants (pratique, exercices cliniques, stages en milieu professionnel, apprentissage, enseignement par le projet à dimension esthétique pour les formations de paysage...). Ces référentiels sont construits sur la base des besoins et enjeux du secteur et d'échanges réguliers avec les opérateurs socio-économiques concernés. Le taux net d'emploi (2014) est de 90 % à 18 mois pour les ingénieurs diplômés de l'enseignement supérieur agricole dont 72 % en CDI. Ce taux est de 86 % à 18 mois pour les paysagistes diplômés de l'École nationale supérieure de paysage (ENSP) de Versailles, et 92 % des vétérinaires ont trouvé un emploi en moins de deux mois après leur sortie de l'école en 2014.

Au début des années 2000, l'enseignement supérieur agricole public était constitué d'établissements de petite taille. Les évolutions de l'enseignement supérieur, l'ouverture internationale de la formation et de la recherche, les mutations du monde agricole et les contraintes croissantes pesant sur les finances publiques ont incité le MAAF à conduire une série de réformes qui ont :

- *permis la constitution d'une nouvelle carte des établissements publics, respectueuse des métiers préparés et des territoires, avec des établissements ayant une plus grande capacité d'action ;*
- *confirmé l'ouverture sur le secteur socio-économique, le monde universitaire et la recherche, notamment à travers les politiques de site ;*
- *renforcé le pilotage stratégique des établissements d'enseignement supérieur agricole.*

1- Un réseau d'établissements publics aujourd'hui bien identifiés :

6 établissements publics à caractère scientifique et professionnel (EPCSP) ont été constitués : AgroCampus Ouest, AgroParisTech, AgroSup Dijon, Montpellier SupAgro et plus récemment Oniris et VetAgroSup.

La constitution de ces établissements relève de projets différents : AgroParisTech, AgroSup Dijon et Montpellier SupAgro partagent une homogénéité des métiers préparés et une cohérence territoriale, AgroCampus Ouest a une cohérence entre plusieurs métiers répartis sur deux campus distants, tandis qu'Oniris et VetAgroSup sont le fruit du rassemblement au sein d'un établissement public commun de deux formations distinctes, ingénieurs et vétérinaires. Ces deux formations

partagent des points communs du fait de leur appartenance aux sciences de la vie mais elles conservent leur logique propre : l'ingénierie appartient au domaine de la production agricole ou industrielle, alors que les sciences vétérinaires relèvent de la médecine. Le choix du statut d'EPCSP, référence partagée dans l'enseignement supérieur, qui autorise l'organisation en facultés des universités, permet dans l'enseignement supérieur agricole de faire fonctionner en synergie, au sein d'un même établissement, plusieurs formations conduisant à différents métiers : génie de l'agronomie, génie de l'horticulture, génie de la transformation agroalimentaire, génie forestier, génie de l'environnement... ainsi que les formations préparant aux professions de vétérinaires et de paysagistes. La constitution de ces établissements fusionnés n'avait pas pour objet d'homogénéiser l'ensemble de ces formations en un hybride de disciplines certes proches d'un point de vue universitaire mais qui ne répondraient plus à des métiers identifiés par le marché de l'emploi en France et en Europe, ou même dans le monde. Loin d'être une simple centralisation administrative, les établissements issus de ces fusions ont renforcé leur capacité de peser sur les orientations stratégiques et scientifiques de leurs partenaires, universités, communautés d'universités et établissements (ComUE) et organismes de recherche et ont amélioré leur visibilité dans les classements et reconnaissances internationales de leurs domaines.

Ainsi par exemple :

- AgroParisTech est aujourd'hui 3e en Europe et 13e mondial au classement « QS World University Rankings by Subject » dans le domaine agriculture et forêts ;*
- Montpellier SupAgro et AgroCampus Ouest sont dans le top 200 du précédent classement ;*
- VetAgroSup est la première école vétérinaire européenne francophone accréditée par l'American Veterinary Medical association, Oniris est dans le processus d'accréditation.*

La réforme de la cartographie des établissements d'enseignement supérieur agricole a été précédée d'analyses préalables au cas par cas, conduites sans dogmatisme dans un esprit d'ouverture en s'affranchissant des barrières ministérielles. Par exemple, à Bordeaux, le MAAF a exploré l'hypothèse du rattachement de l'École nationale d'ingénieurs des travaux agricoles de Bordeaux à l'Institut polytechnique de Bordeaux sous tutelle du ministère chargé de l'enseignement supérieur. Aujourd'hui, l'établissement, devenu Bordeaux SciencesAgro, ne manque pas d'atouts : seul établissement d'enseignement supérieur

agricole dans la grande région « Aquitaine, Limousin, Poitou-Charentes », son implication dans le Programme des investissements d'avenir (PIA), aux côtés des autres établissements du site, a été couronnée de succès.

Le statut d'établissement public d'enseignement supérieur à caractère administratif qu'ont conservé six établissements suite à ces analyses au cas par cas ne fait pas obstacle à des performances et une visibilité reconnues à l'étranger. Par exemple :

- l'École nationale vétérinaire de Toulouse (ENVT) a recouvré l'accréditation européenne délivrée par l'Association européenne des établissements d'enseignement vétérinaire et est actuellement dans le top 4 000 du classement mondial Webometrics ;*
- l'École nationale vétérinaire d'Alfort (ENVA) est en voie de recouvrer cette accréditation entière du fait du programme d'investissements prévus, notamment dans le cadre du Contrat de plan État-région Île-de-France, elle est actuellement dans le top 4 000 du classement mondial Webometrics ;*
- l'ENSP de Versailles est le moteur de l'European Master in Landscape Architecture seule formation européenne de cette envergure qui réunit des écoles de création dans le domaine du paysage.*

Concernant l'ENFA de Toulouse, le choix par le législateur (article L. 812-11 du code rural et de la pêche maritime créé par la loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt) a été de doter les professeurs certifiés de l'enseignement agricole et les professeurs de lycée professionnel agricole d'un master MEEF dans un souci d'équivalence et de cohérence avec l'Éducation nationale, et d'en confier la mise en œuvre à l'ENFA de Toulouse. Néanmoins, le législateur a précisé que cette mission devait être conduite en s'appuyant sur des partenariats avec les autres établissements d'enseignement supérieur agricole et les écoles supérieures du professorat et de l'éducation. Un travail important est en cours pour concentrer les forces de l'établissement sur sa mission de formation des personnels enseignants et d'éducation de l'enseignement agricole.

2- Une ouverture marquée sur le monde socio-économique, le secteur universitaire et les organismes de recherche :

La gouvernance propre aux établissements d'enseignement supérieur agricole, qui les différencie des universités, est marquée par une présence significative du monde socio-économique : les conseils d'administration (CA) et les conseils scientifiques sont présidés par une personnalité extérieure, les directions des établissements peuvent être confiées à une personnalité extérieure à l'école. Ces traits distinctifs propres, avec le recrutement des étudiants par concours nationaux, ne sont pas étrangers aux bonnes performances de ces établissements en matière d'insertion professionnelle des jeunes. Le MAAF a toujours conduit une politique d'ouverture vers le monde universitaire et vers les organismes nationaux de recherche. Aussi, en cohérence avec le monde universitaire, le MAAF est le seul ministère à avoir décliné l'ensemble des dispositifs issus de la Loi n° 84-52 du 26 janvier 1984 sur l'enseignement supérieur dans le cadre d'une organisation adaptée à ses enjeux :

- *institution en 1990 d'un Conseil national de l'enseignement supérieur et de la recherche agricole, agroalimentaire et vétérinaire (CNESERaav) : Le CNESERaav constitue, dans ses domaines de compétences, un organisme homologue du Conseil national de l'enseignement supérieur et de la recherche ;*
- *création en 1992 d'un statut d'enseignant-chercheur relevant du MAAF bénéficiant des prérogatives des enseignants-chercheurs de l'université prévues au code de l'éducation, nonobstant les spécificités de l'enseignement supérieur agricole, et création de corps spécifiques aux ingénieurs et aux personnels techniques de formation et de recherche, avec des statuts homologues à ceux rencontrés à l'université ;*
- *institution en 1992 d'une Commission nationale des enseignants-chercheurs relevant du MAAF : cette commission constitue, avec ses 10 sections dans les domaines de compétences des enseignants-chercheurs du MAAF, l'homologue du Conseil national des universités avec ses 77 sections.*

Pour conduire une recherche de qualité, dans l'intérêt réciproque entre recherche et formation, l'adossement à d'autres structures, organismes nationaux de recherche ou universités, est nécessaire pour susciter la production intellectuelle et la confrontation aux « fronts de sciences ». Il y a une dizaine d'années, les établissements d'enseignement supérieur agricole comptaient encore de nombreuses unités propres de

recherche. En 2015, l'essentiel de leurs cadres scientifiques sont désormais affectés dans des unités mixtes de recherche (UMR) et le nombre d'UMR dont les écoles sont tutelles s'élève à 96 unités, essentiellement avec l'INRA, les universités (universités de Rennes, Angers, Paris-Est, Strasbourg, Montpellier, Bordeaux, Dijon...) mais aussi le CIRAD, l'Inserm, l'Anses, l'Irstea et l'Institut Pasteur.

Toujours fidèle à cette politique d'ouverture, le MAAF a fait récemment le choix volontariste de participer pleinement aux ComUE en demandant aux établissements de présenter leur candidature pour être membres à part entière de ces regroupements. 9 établissements d'enseignement supérieur agricole sont aujourd'hui membres de ComUE : AgroCampus Ouest et Oniris sont membres de l'université Bretagne-Loire, AgroParisTech est membre de l'université Paris-Saclay, AgroSup Dijon est membre de l'université Bourgogne Franche-Comté, Bordeaux SciencesAgro est membre de la ComUE « Aquitaine », l'ENSP de Versailles est membre de l'université Paris-Seine, l'ENVA est membre de l'université Paris-Est, Montpellier SupAgro est membre de Languedoc-Roussillon Universités, VetAgroSup est membre de l'université de Lyon.

L'ENVT a présenté sa candidature le 20 février 2014, soutenue par le MAAF, pour être membre à part entière de l'université fédérale de Toulouse Midi-Pyrénées (ComUE). En effet, du fait du positionnement thématique de l'école entre ingénierie zootechnique et secteur médical, compter l'école vétérinaire comme membre à part entière de la ComUE aurait pu être une véritable chance pour l'université fédérale. L'école vétérinaire s'est vu proposer par les acteurs locaux universitaires une position plus périphérique d'associé-renforcé. Malgré le refus opposé à sa proposition initiale, le CA de l'ENVT est consulté sur l'acceptation de la position d'associé-renforcé. Le CA de l'ENFA de Toulouse sera consulté sur le même principe.

Par ailleurs, le rattachement de l'École nationale du génie de l'eau et de l'environnement de Strasbourg (ENGEES) à l'université de Strasbourg (Unistra) a été revisité en association sur la base du deuxième alinéa de l'article L. 718-16 du code de l'éducation.

Cette ouverture sur le monde universitaire et les organismes de recherche des établissements d'enseignement supérieur agricole n'est pas simplement formelle, elle est couronnée par des succès aux appels à projets structurants du PIA, par exemple :

- AgroCampus Ouest est partenaire de Aker, sélectionné dans le cadre de l'appel à projets « biotechnologies et bioressources » du PIA ;

- *AgroParisTech est partenaire de l'Idex « Université Paris-Saclay », partenaire des projets Equipex Geosud, Planaqua et Xyloforest ;*
- *L'ENVT est partenaire du projet Aninfimip ;*
- *Bordeaux SciencesAgro fait partie du périmètre de l'Idex de Bordeaux, l'ENGEES de l'Idex porté par l'Unistra et est partenaire du projet Critex ;*
- *Oniris est partenaire du projet Equipex Arronax plus ;*
- *En ce qui concerne les Labex, Montpellier SupAgro est partenaire d'Agro, l'ENGEES est partenaire de G-eau-thermie profonde, VetAgroSup d'Ecofect... AgreenCamp, projet collectif d'enseignement numérique des établissements d'enseignement supérieur agricole, fédérés par l'Institut agronomique vétérinaire et forestier de France est lauréat de l'appel à projets initiatives d'excellence en formations innovantes numériques (Idefi).*

Les établissements d'enseignement supérieur agricole, tout en gardant leur spécificité, sont donc largement ouverts sur le monde universitaire et la recherche, leur environnement socio-économique servant ainsi l'emploi des jeunes et la compétitivité économique.

3 - Un pilotage renforcé des établissements d'enseignement supérieur agricole :

Comme le constate la Cour, le processus de fusion a atteint des limites, notamment du fait de l'éloignement géographique des sites. C'est pourquoi, désormais, la DGER privilégie le travail en réseau national pour le développement des synergies et des mutualisations entre les établissements, en renforçant son action de pilotage. L'exercice de la tutelle sur les établissements d'enseignement supérieur agricole a profondément évolué depuis 2010 : l'intervention de la DGER dans les orientations et les choix de gestion des établissements s'est renforcée, tandis que la responsabilisation des directeurs des établissements s'est accrue. L'exercice de la tutelle est délicat, s'agissant d'établissements et d'agents (enseignants-chercheurs) jouissant statutairement d'un important degré d'autonomie et d'un monde (enseignement supérieur et recherche) marqué par une tradition de mise en débat des orientations et des décisions.

Pour autant, le resserrement de la relation avec les établissements est effectif et indispensable en raison de la complexité du pilotage de ces établissements, dont le modèle économique est particulièrement fragile. La DGER s'est appuyée, au cours de la période récente, sur des modalités de pilotage et d'échanges adaptées à ces spécificités et

permettant d'assurer le traitement intégré des enjeux à relever, parmi lesquels on peut citer :

- *contrats d'objectifs et de performance (COP) : comme l'indique la Cour, un nouveau processus d'élaboration des COP a été engagé fin 2011. Il a été conçu dans un objectif de renforcement du réseau des écoles au service des enjeux du MAAF, et de façon à ce que chacune se positionne comme un maillon et non comme une pièce unique, centrée sur ses priorités propres. À la fin 2015, 8 COP auront été signés ;*
- *lettres de mission annuelles : une lettre de mission annuelle est systématiquement adressée à chacun des directeurs depuis 2014. Ces lettres précisent, école par école, les objectifs prioritaires à atteindre et les actions à conduire dans l'année ;*
- *entretiens stratégiques annuels : un entretien stratégique est conduit avec chacune des écoles tous les ans. Un bilan de l'avancement du COP, de la lettre de mission, de la mise en œuvre des recommandations de la Cour est réalisé ;*
- *préparation des CA : depuis janvier 2014, une procédure formalisée de pré-instruction, dite de « préCA », a été mise en place par la DGER avec les écoles. Cette procédure de pré-instruction, si elle a demandé aux établissements de s'adapter en anticipant la préparation des documents, est aujourd'hui entrée dans les habitudes de travail ;*
- *déploiement d'une comptabilité analytique normée qui s'achèvera en 2016.*

Le renforcement des modalités de pilotage des établissements d'enseignement agricole a commencé à produire des effets mesurables. Si les résultats annuels négatifs sont fréquents au début de la période sous revue, ils sont plus rares à compter du compte financier 2013, et en 2015 seuls deux établissements ont présenté un résultat négatif au compte financier 2014.

Aussi l'ensemble de ces réformes, loin d'être un trompe-l'œil, ont renforcé les établissements publics d'enseignement supérieur agricole pour que les ingénieurs, les vétérinaires, les paysagistes et les autres cadres, notamment les docteurs, qui y sont formés soient prêts à affronter les enjeux du XXI^e siècle en matière de production agro-écologique, de protection de l'environnement et de préservation de la santé.
