



MISSION D'INFORMATION LES NOUVEAUX TERRITOIRES DE L'ÉDUCATION

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

**Rapport n° 43 (2019-2020) de MM. Laurent LAFON et Jean-Yves ROUX,
fait au nom de la mission d'information¹, déposé le 9 octobre 2019**

La commission de la culture, de l'éducation et de la communication a souhaité s'intéresser à la déclinaison territoriale d'une grande politique nationale qu'est l'enseignement scolaire, en particulier en milieu rural qui représente 36 % des écoles métropolitaines et accueille 20 % des élèves.

Prendre en compte les spécificités des territoires dans la définition par le ministère de l'éducation nationale des politiques éducatives

La ruralité : grande absente des statistiques du ministère de l'éducation nationale

Les dernières grandes études sur les conséquences de la ruralité sur la réussite scolaire **datent de 1995**. L'absence de données statistiques entraîne **pour la ruralité une politique scolaire par défaut, sans portage politique au niveau national, à l'inverse de la politique de la ville**.

Les difficultés rencontrées lors de la **mise en place uniforme** de politiques éducatives le montrent. Alors que le « plan mercredi » devait bénéficier principalement aux territoires ruraux, on constate un tropisme urbain : l'Île-de-France concentre un tiers des places ouvertes.

⇒ La mission d'information préconise **la création d'un observatoire de la scolarité en milieu rural**

Les contraintes territoriales longtemps effacées au profit de critères de réussite scolaires ou sociaux

La définition des politiques ciblées de l'éducation nationale **fait aujourd'hui l'impasse sur les contraintes territoriales** au profit de critères **de réussite scolaire et sociaux**. Cette absence de prise en compte dans la définition de la politique d'éducation

prioritaire est **assumée** par le gouvernement : « *les critères retenus lors de cette révision [de la carte des REP et REP+] (...) fait davantage prévaloir l'origine sociale que l'origine géographique des élèves* » (Réponse du 23 janvier 2019 à la question orale n° 0556S de M. Olivier Paccaud).

⇒ La mission d'information propose **le recours à un indice d'éloignement géographique pour une allocation plus juste des moyens**

Affirmer le maintien d'une offre scolaire de proximité

La France se caractérise par **un maillage scolaire dense, produit de son histoire et de sa géographie**. Celui-ci n'est pas le même suivant les territoires, ni même d'un territoire rural à un autre. Certains départements ont fait

le choix du regroupement pédagogique intercommunal, d'autres celui d'écoles dispersées avec une forte proportion d'écoles à une ou deux classes.

¹ Cette mission d'information est composée de Mme Maryvonne Blondin, M. Max Brisson, Mmes Céline Brulin, et Laure Darcos, MM. André Gattolin, Jacques Gersperrin, et Laurent Lafon, *rapporteur*, Mme Claudine Lepage, M. Jacques-Bernard Magner, Mme Colette Mélot, MM. Jean-Marie Mizzon, Olivier Paccaud, Stéphane Piednoir, et Jean-Yves Roux, *rapporteur*.

La **projection démographique** scolaire laisse envisager une **forte baisse** du nombre d'élèves dans les années à venir, particulièrement marquée dans certains territoires ruraux.

Le maintien d'une offre scolaire de proximité, partout sur le territoire doit pourtant demeurer au fondement de notre contrat social. Ce choix politique doit primer sur les considérations gestionnaires et budgétaires. Dès lors, on ne peut pas appliquer aux territoires ruraux les mêmes critères qu'aux autres territoires, en se fondant sur les seuls indicateurs d'encadrement, tels que le ratio P/E (nombre d'enseignants pour 100 élèves).

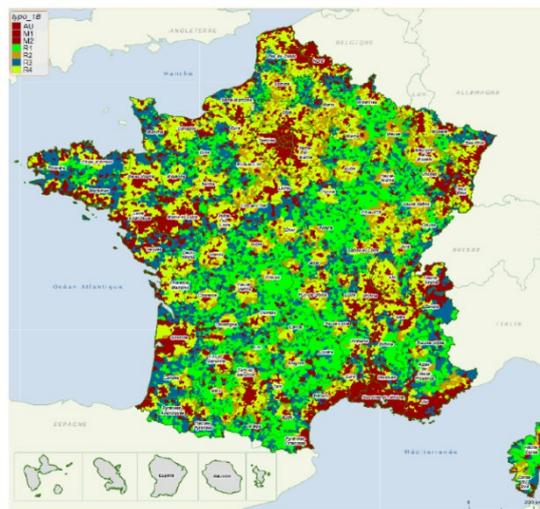
Il ne s'agit pas pour autant de tendre vers le *statu quo*. Le maintien d'une offre scolaire de proximité a pour corollaire l'adaptation de ses modalités. **L'école rurale doit faire preuve de souplesse et d'innovation** : il convient d'entrer dans une logique de « boîte à outils » : proposer un ensemble de solutions d'organisation mis à la disposition des acteurs locaux, afin d'accorder l'organisation de l'école aux réalités et aux besoins des territoires.

L'école dans les campagnes peut devenir un facteur d'attractivité et de développement du territoire. Plus encore qu'ailleurs, elle doit s'ouvrir à son environnement. L'enrichissement de l'offre périscolaire ou extrascolaire doit être utilisé pour bénéficier à l'ensemble du territoire, au-delà du seul champ de l'école.

⇒ La mission préconise **d'inscrire les établissements ruraux dans une logique d'animation et de développement du territoire**

La ruralité est plurielle. Cette diversité doit être prise en compte car, sous un même vocable coexistent plusieurs grands ensembles aux caractéristiques fortement différentes. Ils ont été classés par l'IGEN et l'IGAEN en 4 catégories :

- un ensemble périurbain représentant 57 % des écoliers et 56 % des collégiens ruraux (en jaune) ;
- les communes très peu denses de l'aire d'influence des grands pôles urbains : 1 % des écoliers et collégiens ruraux (en orange) ;
- un ensemble rural des villes petites et moyennes – 26 % des écoliers et 27 % des collégiens ruraux (en bleu) ;
- le rural éloigné, 9 % des écoliers et 10 % des collégiens ruraux (en vert).



Source rapport IGEN-IGAENR n°2018-080

Les rares études portant sur les caractéristiques de l'offre scolaire en milieu rural mettent en évidence **une spécificité marquée pour les élèves du rural éloigné** : une population enseignante plus jeune témoignant d'un défaut d'attractivité, des poursuites d'études très inférieures à la moyenne nationale.

⇒ Ces faits justifient, pour la mission d'information, **la mise en place d'une politique de priorisation académique**

Renforcer la politique éducative au plus près des territoires par la déconcentration des moyens de l'éducation nationale

Sortir de la logique de l'éducation prioritaire fondée sur une conception binaire REP/hors REP

La politique d'éducation prioritaire fait l'objet de **nombreuses critiques** (trop étendue et des objectifs non atteints malgré des moyens financiers importants). Elle crée des effets de seuils **rendant toute modification de la carte scolaire très difficile**.

Or, **70 % des élèves socialement défavorisés ne sont pas scolarisés en**

REP. C'est le cas de ceux scolarisés dans les **écoles dites « orphelines »**. Ces écoles accueillent des élèves connaissant des difficultés scolaires et sociales importantes. Pourtant elles ne relèvent pas d'un REP, car le collège dont elles dépendent n'est pas labellisé REP ou REP+.

⇒ Pour la mission d'information, il est urgent de **revoir en profondeur la politique d'éducation prioritaire**.

⇒ S'il est nécessaire de conserver les REP+ qui répondent aux besoins spécifiques des territoires particulièrement défavorisés, pour les autres territoires, **une politique progressive et actualisable en fonction de l'évolution territoriale et sociale doit être mise en place**.

⇒ La mission d'information estime que cette nouvelle politique prioritaire doit être définie **au niveau académique et départemental, en concertation avec les élus locaux**

Donner aux responsables académiques tous les leviers nécessaires en matière indemnitaire et de gestion des ressources humaines

La politique de priorisation académique proposée par la mission d'information nécessite un **renforcement des prérogatives des responsables académiques en matière de rémunération et d'affectation des personnels**.

De **nouvelles modalités d'affectation des enseignants** doivent être imaginées, tels que les contrats de mission, demande ancienne et récurrente de la commission de la culture, de l'éducation et de la communication du Sénat.

Mieux former les enseignants à la réalité de leur métier sur les territoires

Les classes multiniveaux demeurent une réalité forte

À la rentrée 2017, 49 % des élèves du 1^{er} degré étaient accueillis dans une de ces classes ; la proportion atteint 78 % pour les écoles situées dans les zones rurales. Enseigner dans de telles classes **demande une préparation spécifique** qui n'existe actuellement pas dans la formation initiale des futurs enseignants.

La mission a dressé un constat similaire pour les REP et REP+ où les spécificités de l'enseignement dans les établissements concernés ne sont pas abordées lors de la formation initiale.

⇒ La mission d'information préconise **de prendre en compte les spécificités de l'enseignement en milieu rural et en REP dans la formation initiale et de mettre en place un parcours « spécialisé » rural comprenant une certification spécifique**

Associer l'enseignement privé sous contrat à une politique partenariale de mixité sociale

L'école privée sous contrat accueille 17 % des élèves français. L'effet d'attraction des établissements privés sur les familles des catégories sociales les plus favorisées est bien connu et marqué en centre-ville et dans certaines

zones périurbaines. Pour la mission, **il ne faut pas exclure, par principe**, toute réflexion sur une contractualisation avec les établissements privés sous contrat, pour renforcer la mixité sociale.

Pour une nouvelle donne éducative associant pleinement les élus locaux

Un partenariat avec les élus à refonder

De nombreux élus se sont faits l'écho d'une **défiante persistante entre les élus et l'éducation nationale**, les premiers dénonçant un manque de considération et de concertation, ainsi qu'une **relation vécue comme encore trop unilatérale et descendante**. Si les élus font état d'excellentes relations avec

les directeurs d'école, celles avec les inspecteurs de l'éducation nationale ou les DASEN sont souvent décrites comme plus distantes et conflictuelles. Or, les collectivités locales constituent, après l'État, **les premiers financeurs de la dépense d'éducation**.

⇒ Pour la mission d'information, il est essentiel de **renouer un dialogue de confiance entre les collectivités locales et l'éducation nationale**

Utiliser pleinement les possibilités offertes par les conventions ruralité

Lancées en 2016, les conventions ruralité sont un **contrat d'engagements réciproques** signé entre les territoires ruraux et les services déconcentrés de l'éducation nationale, lorsque le « *maillage scolaire ne correspond plus aux réalités de la démographie scolaire locale* ». Au mois de mai 2019, sur les 66 territoires concernés, 52 avaient été signées. La consultation lancée par la mission

d'information¹ montre que ces conventions sont **peu connues** par les élus locaux. Toutefois, lorsqu'elles le sont, elles sont **jugées bénéfiques** dans près de ¾ des cas. Elles présentent l'avantage de mettre en place un **dialogue inscrit sur le moyen-terme** avec l'ensemble des acteurs locaux de l'éducation.

⇒ La mission d'information propose **d'inscrire les conventions ruralité dans une perspective plus large** intégrant aménagement du territoire, périscolaire et extrascolaire



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
secretariat-afcult@senat.fr

Présidente :

Catherine Morin-Desailly
Sénatrice de la Seine-Maritime
(Union centriste)



Rapporteur :

Laurent Lafon
Sénateur du Val-de-Marne
(Union centriste)



Rapporteur :

Jean-Yves Roux
Sénateur des Alpes-de-Haute-Provence
(RDSE)



¹ La mission d'information a lancé une consultation à destination des élus locaux dans le cadre de ce rapport. 1 700 contributions ont été recueillies.

Les 15 propositions de la mission d'information sur les nouveaux territoires de l'éducation

Pour mettre fin à une politique éducative par défaut, prendre en compte les spécificités de la scolarité en milieu rural

- 1) Créer un observatoire de la scolarité en milieu rural
- 2) Utiliser un indice d'éloignement géographique pour une allocation plus juste des moyens
- 3) Préserver une offre de proximité et la qualité de l'enseignement en adaptant l'organisation des écoles rurales
- 4) Poursuivre la réflexion sur l'évolution des structures et valoriser les expérimentations
- 5) Inscrire les établissements ruraux dans une logique d'animation et de développement du territoire

Décliner la politique éducative au plus près des territoires par la déconcentration des moyens de l'éducation nationale au niveau des territoires

- 6) Mettre en place une politique de priorisation académique
- 7) Donner aux recteurs et aux DASEN des marges de manœuvre renforcées en matière indemnitaire et de gestion des ressources humaines
- 8) Avoir une approche différenciée des moyens en faveur de l'éducation prioritaire, tout en sanctuarisant ceux alloués au REP+
- 9) Développer le recours aux « contrats de mission » pour l'affectation d'enseignants
- 10) Tenir compte des spécificités de l'enseignement en milieu rural et en réseau d'éducation prioritaire dans la formation initiale des enseignants
- 11) Mettre en place un parcours « spécialisé » rural comprenant une certification spécifique
- 12) Instaurer un mécanisme avec les établissements privés sous contrat s'engageant dans une politique de développement de la mixité sociale et scolaire

Renforcer le dialogue entre les collectivités locales et l'institution scolaire

- 13) Faire évoluer l'organisation des services déconcentrés de l'éducation nationale en cohérence avec l'organisation des collectivités territoriales
- 14) Renforcer les partenariats entre les collectivités locales et les services déconcentrés de l'éducation nationale
- 15) Inscrire les conventions ruralité dans une perspective plus large intégrant aménagement du territoire, périscolaire et extrascolaire