

N° 43

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2019-2020

Enregistré à la Présidence du Sénat le 9 octobre 2019

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

*au nom de la commission de la culture, de l'éducation et de la communication (1) par la mission d'information sur les **nouveaux territoires de l'éducation** (2),*

Par MM. Laurent LAFON et Jean-Yves ROUX,

Sénateurs

(1) *Cette commission est composée de : Mme Catherine Morin-Desailly, présidente ; M. Max Brisson, Mme Catherine Dumas, MM. Jacques Grosperin, Antoine Karam, Mme Françoise Laborde, MM. Jean-Pierre Leleux, Jacques-Bernard Magnier, Mme Colette Mélot, M. Pierre Ouzoulias, Mme Sylvie Robert, vice-présidents ; MM. Alain Dufaut, Claude Kern, Mme Claudine Lepage, M. Michel Savin, secrétaires ; MM. Maurice Antiste, David Assouline, Mmes Annick Billon, Maryvonne Blondin, Céline Boulay-Espéronnier, Marie-Thérèse Bruguière, Céline Brulin, M. Joseph Castelli, Mmes Laure Darcos, Nicole Duranton, M. André Gattolin, Mme Samia Ghali, MM. Abdallah Hassani, Jean-Raymond Hugonet, Mmes Mireille Jouve, Claudine Kauffmann, MM. Guy-Dominique Kennel, Laurent Lafon, Michel Laugier, Mme Vivette Lopez, MM. Jean-Jacques Lozach, Claude Malhuret, Christian Manable, Jean-Marie Mizzon, Mme Marie-Pierre Monier, MM. Philippe Nachbar, Olivier Paccaud, Stéphane Piednoir, Mme Sonia de la Provôté, MM. Damien Regnard, Bruno Retailleau, Jean-Yves Roux, Alain Schmitz, Mme Dominique Vérien.*

(2) *Cette mission est composée de : Mme Maryvonne Blondin, M. Max Brisson, Mmes Céline Brulin, et Laure Darcos, MM. André Gattolin, Jacques Grosperin, et Laurent Lafon, rapporteur, Mme Claudine Lepage, M. Jacques-Bernard Magnier, Mme Colette Mélot, MM. Jean-Marie Mizzon, Olivier Paccaud, Stéphane Piednoir, et Jean-Yves Roux, rapporteur.*

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LISTE DES PROPOSITIONS.....	5
AVANT-PROPOS	7
I. MIEUX PRENDRE EN COMPTE LES SPÉCIFICITÉS DES TERRITOIRES AU SEIN DU SYSTÈME SCOLAIRE.....	8
A. VERS UNE ALLOCATION DES MOYENS PLUS TRANSPARENTE ET RESPECTUEUSE DE LA DIVERSITÉ DES TERRITOIRES	8
1. <i>Affiner la connaissance des territoires et de leurs enjeux</i>	<i>8</i>
a) La donnée « ruralité » absente des statistiques.....	8
b) Une prise en compte récente des critères territoriaux par l'éducation nationale.....	10
c) Une allocation des moyens définie sur des critères essentiellement sociaux et de réussite scolaire.....	12
2. <i>Mieux prendre en compte les spécificités et les besoins des territoires dans la conception des politiques éducatives et l'allocation des moyens.....</i>	<i>14</i>
a) Les limites de réformes nationales uniformément mises en place	14
b) Revoir les indices pour une prise en compte effective des spécificités des territoires.....	16
B. FAIRE LE CHOIX DU MAINTIEN D'UNE OFFRE DE PROXIMITÉ ET D'UNE AMBITION RENOUVELÉE EN FAVEUR DES TERRITOIRES RURAUX.....	18
1. <i>Conserver une offre de proximité sur l'ensemble du territoire</i>	<i>18</i>
a) Un tissu scolaire fragilisé par les évolutions démographiques	18
b) Une carte scolaire source de tensions avec les élus et les parents d'élèves	21
c) Mieux prendre en compte la question des temps de trajet et de la mobilité des élèves	22
2. <i>Adapter la forme scolaire aux besoins des territoires.....</i>	<i>26</i>
a) L'école doit demeurer le premier service public de proximité	26
b) Favoriser l'innovation dans les territoires ruraux	28
c) Faire des établissements scolaires des lieux d'animation et de développement de leur territoire.....	31
3. <i>Mettre en place une politique de priorisation académique</i>	<i>31</i>
a) Une ruralité plurielle.....	31
b) L'impact de l'isolement territorial sur la communauté éducative	33
II. METTRE EN OEUVRE LA POLITIQUE DE PRIORISATION TERRITORIALE AU NIVEAU ACADÉMIQUE	35
A. SORTIR D'UNE LOGIQUE BINAIRE, TOUT EN CONSERVANT L'EFFORT EN FAVEUR DES REP+.....	35
1. <i>Une politique en faveur de l'éducation prioritaire insuffisamment ciblée.....</i>	<i>35</i>
2. <i>Éviter les effets de seuils par une politique de priorisation progressive.....</i>	<i>35</i>

B. DÉFINIR LES TERRITOIRES PRIORITAIRES AU NIVEAU ACADÉMIQUE ET DÉPARTEMENTAL EN CONCERTATION AVEC LES ÉLUS	37
C. DONNER AUX RESPONSABLES ACADÉMIQUES TOUS LES LEVIERS NÉCESSAIRES EN MATIÈRE INDEMNITAIRE ET DE GESTION DES RESSOURCES HUMAINES (GRH).....	39
1. <i>Les modalités actuelles de rémunération et de GRH ne permettent pas de répondre à l'enjeu d'équité territoriale</i>	39
2. <i>Renforcer les prérogatives des responsables académiques</i>	41
a) <i>Valoriser les postes les moins attractifs</i>	41
b) <i>Imaginer d'autres modalités de GRH pour les enseignants</i>	42
3. <i>Former les enseignants à la réalité de l'exercice du métier dans les différents territoires</i>	43
D. ASSOCIER L'ENSEIGNEMENT PRIVÉ SOUS CONTRAT À UNE POLITIQUE PARTENARIALE DE MIXITÉ SOCIALE.....	45
III. POUR UNE NOUVELLE DONNE ÉDUCATIVE ASSOCIANT PLEINEMENT LES ÉLUS LOCAUX.....	47
A. UN PARTENARIAT AVEC LES ÉLUS À REFONDER.....	47
1. <i>Une relation marquée par des tensions récurrentes</i>	47
a) <i>Une défiance persistante entre les élus et l'éducation nationale</i>	47
b) <i>Un attachement au maintien du lien entre la commune et l'école</i>	48
c) <i>L'absence d'appétence pour une évolution de la répartition des compétences</i>	51
2. <i>Le souhait d'un dialogue renforcé avec l'État</i>	52
a) <i>Des instances de concertation locales jugées inefficaces</i>	52
b) <i>La nécessaire mise en cohérence de l'organisation de l'éducation nationale avec les territoires</i>	53
B. ASSOCIER PLEINEMENT LES ÉLUS À LA DÉFINITION DES POLITIQUES ÉDUCATIVES LOCALES	54
1. <i>Entrer dans une logique de conception partagée et de codécision</i>	54
2. <i>Utiliser pleinement les possibilités offertes par les conventions ruralité</i>	55
EXAMEN EN COMMISSION.....	61
CONTRIBUTION DU GROUPE COMMUNISTE RÉPUBLICAIN CITOYEN ET ÉCOLOGISTE.....	77
LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES	79
ANNEXES	83
• Annexe n° 1 : Évolution des effectifs du premier degré entre les rentrées 2006 et 2016 par département	83
• Annexe n°2 : Les regroupements pédagogiques intercommunaux	85
• Annexe n°3 : Projections départementales des effectifs du premier degré (public et privé) à trois ans (2017-2020)	89
• Annexe n°4 : Résultat de la consultation organisée par le Sénat entre le 21 mai et le 20 juin 2019	90

LISTE DES PROPOSITIONS

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) Inscire 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 indemnitaires 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 ;
- 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) Inscire les conventions ruralité dans une perspective plus large intégrant aménagement du territoire, périscolaire et extrascolaire.

Mesdames, Messieurs,

La commission de la culture, de l'éducation et de la communication a souhaité inscrire dans son programme de travail pour l'année 2019 une mission d'information réunissant l'ensemble des groupes politiques du Sénat sur les nouveaux territoires de l'éducation.

En effet, la dimension territoriale des politiques publiques constitue la marque du Sénat. Aussi, il semblait nécessaire à la commission de s'intéresser à la déclinaison territoriale d'une grande politique nationale qu'est l'enseignement scolaire.

Il ne s'agit pas de remettre en cause la définition au niveau central des principes et du contenu de l'enseignement scolaire, garante de l'égalité et de l'unité de notre pays. Mais, la mission d'information a souhaité savoir si cette politique prenait en compte les spécificités et les besoins des territoires. En effet, si la République est une, les territoires de la France sont multiples, avec des contraintes, des difficultés, ou au contraire des avantages, que l'on ne peut passer sous silence.

La mission d'information a procédé à une trentaine d'auditions : administrations centrales et opérateurs de l'État, associations d'élus locaux, syndicats enseignants, inspecteurs d'académie, recteurs d'académie et directeurs académiques des services de l'éducation nationale, conseil national d'évaluation du système scolaire (CNESCO). Elle s'est également entretenue avec Mme Ariane Azéma et M. Pierre Mathiot, chargés par M. Jean-Michel Blanquer, ministre de l'éducation nationale, d'une mission sur la territorialisation des politiques éducatives. En outre, elle s'est rendue à Grigny, où existe depuis deux ans une expérimentation associant l'ensemble des acteurs locaux de l'éducation au sens large afin de construire un « écosystème » éducatif favorable aux jeunes, et qui a servi de modèle au projet des « cités éducatives ».

À l'issue de ce travail, la mission d'information regrette que la politique éducative demeure trop centrée autour de deux éléments : l'échec scolaire et la situation socio-économique des parents. La donnée territoriale et les spécificités et besoins des territoires, nés de la géographie ne sont que trop peu pris en compte, voire méconnus par le ministère de l'éducation nationale. Elle ne l'est que dans les réseaux d'éducation prioritaire, - et encore très partiellement - créant de fait une dichotomie entre l'éducation en réseau d'éducation prioritaire (REP) d'une part, et hors réseau prioritaire d'autre part. La mission d'information plaide ainsi pour une approche plus progressive, permettant de prendre en compte les établissements hors REP, mais connaissant de réelles difficultés.

I. MIEUX PRENDRE EN COMPTE LES SPÉCIFICITÉS DES TERRITOIRES AU SEIN DU SYSTÈME SCOLAIRE

A. VERS UNE ALLOCATION DES MOYENS PLUS TRANSPARENTE ET RESPECTUEUSE DE LA DIVERSITÉ DES TERRITOIRES

1. Affiner la connaissance des territoires et de leurs enjeux

a) La donnée « ruralité » absente des statistiques

Focalisée sur les critères de réussite scolaire et d'inégalités sociales, **l'éducation nationale ne s'est que trop peu intéressée jusqu'à présent aux données territoriales.** La mission a ainsi pu constater que la **donnée « ruralité » est absente** de ses statistiques. Les études les plus récentes réalisées par le ministère sur l'école rurale datent des années 1990, avec un rapport de l'inspection générale de l'éducation nationale de 1993 sur le réseau scolaire en milieu rural et une étude approfondie de 1995 de la direction de l'évaluation et de la prospective sur « le système éducatif en milieu rural »¹.

Le rapport d'étape de la mission ruralité de février 2018 de l'inspection générale de l'éducation nationale (IGEN) et de l'inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche (IGAENR) note d'ailleurs que « *la ruralité n'est pas considérée par les académies ou directions académiques visitées, sauf exception² comme une caractéristique statistique ou de gestion. Dans la plupart des cas, le « fait rural » est considéré comme un « donné » départemental ou académique, qui n'a pas appelé jusque-là la production de données ou de réflexions spécifiques* »³.

L'indicateur de ruralité des académies de Besançon et de Dijon

Dans ces deux académies a été construit un indice de difficulté intégrant notamment un indicateur de ruralité, en plus d'indicateurs classiques, comme des indicateurs sociaux (taux de boursiers, professions et catégories socioprofessionnelles des parents), ou des indicateurs scolaires (retard à l'entrée en sixième). Chacune des deux académies calcule différemment ce taux de ruralité. Dans l'académie de Dijon, il dépend de la densité du secteur pondéré de la taille de l'établissement. Dans l'académie de Besançon, il dépend de la part des élèves résidant en communes rurales au sens de l'INSEE.

¹ « Le système éducatif en milieu rural », *Éducation et formations* n° 43, 1995.

² Académie de Besançon et Académie de Dijon.

³ IGEN et IGAENR, Mission ruralité. Rapport d'étape, rapport n° 2018-010, février 2018.

Les deux académies justifient le recours à cet indicateur par les limites propres à tout zonage. Celui-ci prend parfois mal en compte les enjeux territoriaux - certains territoires ruraux transfrontaliers peuvent être économiquement très dynamiques - ou les problèmes d'accès : ainsi en Côte-d'Or, certains territoires ruraux sont très bien reliés à la métropole et profitent donc d'une dynamique périurbaine, tandis que d'autres se situent à l'écart des voies rapides ferrées et routières.

En outre, cet indicateur permet également d'identifier les établissements qui cumulent par ailleurs des difficultés socio-économiques.

Source : rapport 2018-010 IGEN-IGAENR

La mission tient à souligner **que l'absence de statistiques sur le rural ne signifie pas que les problèmes liés à la ruralité sont occultés par les académies concernées.** Au contraire, cet enjeu est identifié pour des raisons diverses telles que la fermeture de classes, la désertification enseignante dans certains territoires ruraux, du fait des difficultés pour le conjoint de trouver un emploi¹, les problèmes de mobilité des élèves, ou encore la difficulté d'accès à des activités sportives et culturelles². À titre d'exemple, le pacte de développement territorial pour la Nièvre cosigné en février 2019 par l'État, la région et le département prévoit la mise en place sur ce territoire des « cordées de la réussite rurale »³ afin de « donner sa chance à la jeunesse nivernaise et renforcer l'accompagnement et l'orientation des jeunes Nivernais vers les études supérieures ».

Toutefois, **la donnée « ruralité » ne fait pas l'objet d'études statistiques particulières.** Comme le souligne la « mission Ruralité » de l'IGEN et l'IGAENR, « dans certains cas, la question n'a jamais été posée dans ces termes et les éléments et statistiques recueillis par la mission lors des visites ont le plus souvent été établis par les académies à la demande de la mission ».

Dès lors, face à cette absence d'études sur les réalités éducatives rurales, et « faute d'une définition précise des territoires ruraux scolaires et en l'absence d'un consensus sur le besoin d'une stratégie éducative dédiée à la réussite des élèves issus du milieu rural, la ruralité est l'objet d'une **politique scolaire par défaut.** Positionnée historiquement au niveau départemental et tendant à devenir académique, elle est peu harmonisée et en devient peu visible nationalement (à la différence par exemple de la mobilisation nationale propre à la politique de la ville) »⁴.

¹ Audition de Mme Nathalie Pons et M. Patrice Caro du conseil national d'évaluation du système scolaire du 20 mars 2019.

² Audition de Mme Hélène Insel, recteur de l'académie de Reims, et M. Jean-Roger Ribaud, IA-DASEN des Ardennes, et pilote académique du dossier ruralité du 20 mai 2019.

³ Audition du 23 mai 2019.

⁴ IGEN et IGAENR, Mission ruralité. Adapter l'organisation et le pilotage du système éducatif aux évolutions et défis des territoires ruraux. Rapport d'étape n° 2, rapport n° 2018-080, juillet 2018.

b) Une prise en compte récente des critères territoriaux par l'éducation nationale

À travers leurs auditions, la mission d'information a pu constater **un travail récent réalisé par l'éducation nationale afin d'affiner sa connaissance des territoires**. Les premiers pas ont été faits en 2016, avec la signature d'une convention cadre le 30 août relative à la réalisation de diagnostics partagés sur l'aménagement de l'offre scolaire dans des territoires peu denses entre la direction générale de l'enseignement scolaire et l'INSEE. Mais cette dernière porte principalement sur les temps de trajet des élèves et a été peu utilisée.

La direction des études, de la prospective et de la performance (DEPP) du ministère de l'éducation nationale a informé la mission lors de son audition de la mise en place d'une **nouvelle grille d'analyse territoriale**, fondée sur le degré de ruralité et d'urbanisation des communes disposant d'un établissement scolaire. Plusieurs types d'écoles sont désormais identifiés en fonction de leur localisation :

- la ruralité « éloignée », peu dense et très peu dense ;
- la ruralité « périphérique » peu dense et très peu dense ;
- les petits bourgs et petites ville de l'espace rural ;
- l'« urbain périphérique peu dense » ;
- l'urbain dense et très dense.

Selon cette typologie, la répartition en métropole du nombre d'établissements, des élèves et des enseignants dans les écoles et collèges est la suivante :

Typologie		% nombre d'établissements	% d'élèves	% ETP enseignants
Ruralité éloignée	École	16,0 %	7,3 %	7,9 %
	Collège	9,1 %	4,2 %	4,6 %
Ruralité périphérique	École	21,5 %	13,7 %	13,6 %
	Collège	4,9 %	3,9 %	3,9 %
Petits bourgs et petites villes	École	7,5 %	6,9 %	7,3 %
	Collège	15,3 %	13,4 %	13,5 %
Urbain périphérique peu dense	École	8,4 %	9,1 %	8,6 %
	Collège	9,5 %	10,1 %	9,6 %
Urbain périphérique dense et très dense	École	46,6 %	63,0 %	62,7 %
	Collège	61,3 %	68,4 %	68,5 %

Source : DEPP rentrée 2018 écoles et collèges publics France métropolitaine

Au niveau local, certaines académies se penchent également sur cette question. Ainsi, les représentants de l'académie de Reims ont indiqué à la mission d'information vouloir disposer d'une vision plus fine de la diversité de ses territoires. En lien avec l'INSEE et la DEPP, ils souhaitent construire une cartographie, des indicateurs d'isolement et une typologie croisée « ruralité ». En effet, la notion de « ruralité » recouvre une pluralité

de situations extrêmement diverses, avec des données socio-économiques et territoriales qui peuvent fortement varier. Par ce travail, l'académie souhaite identifier les territoires ruraux fragiles, marqués par la pauvreté et l'isolement, mais qui ne sont pas dans un réseau d'éducation prioritaire. Sur les 30 REP que compte l'académie, un seul se situe aujourd'hui en zone rurale.

La **direction générale de l'enseignement scolaire** (DGESCO) pour sa part, vient de se **réorganiser** afin d'assurer une meilleure prise en compte des territoires. Elle a ainsi créé au 1^{er} juillet de cette année un **bureau d'éducation prioritaire et des territoires** rattaché au service du budget et des politiques éducatives territoriales¹. Selon les informations transmises à la mission, ce bureau a pour objet d'accroître la connaissance et le suivi par la DGESCO des **caractéristiques propres aux territoires**, de se doter des moyens et outils dédiés à cette connaissance. Grâce à l'ensemble des éléments ainsi rassemblés, il s'agit « *d'élaborer une doctrine et un pilotage de son action territoriale, adaptés aux enjeux spécifiques tout en construisant une offre de services au bénéfice des services déconcentrés et des collectivités territoriales (animation, ingénierie, référentiels,...)* »².

Un projet de pôle d'expertise inter-académique dans le cadre de la réforme territoriale « développement éducatif des territoires »

Implanté dans l'académie de Reims, ce pôle aura pour mission de proposer des expertises concernant les politiques éducatives transversales liées à l'équité de la réussite scolaire territoriale et sociale (éducation prioritaire, ruralité, décrochage scolaire, internats, mobilité, numérique éducatif...).

Une direction des études, de l'évaluation et des prévisions implantée dans ce pôle réalisera des études thématiques (évaluation de la performance...) et proposera une aide à la décision en développant notamment un système d'information géographique (cartographie) et une méthodologie d'audit de la performance scolaire. Son expertise sera mise à la disposition des DASEN pour conduire leur pilotage pédagogique (carte scolaire, réseaux).

Ce pôle sera chargé de préparer les outils nécessaires à une refonte harmonisée sur les trois académies de la carte de l'éducation prioritaire.

La réflexion de ce pôle sera alimentée par un travail de recherche-action dirigé par Jacques Levy, Professeur de géographie à l'Université de Reims Champagne-Ardenne. Cette recherche « *De l'espace pour l'école de la réussite* », lancée sur l'académie de Reims à titre exploratoire en janvier 2019, a vocation à se décliner sur l'ensemble du territoire à partir de 2020. Il s'agit en lien avec la mission Azéma-Mathiot et la DEPP de contribuer à mieux identifier les géographies prioritaires afin d'implanter et d'expérimenter des dispositifs efficaces de lutte contre l'échec.

Source : académie de Reims

¹ Modification de l'arrêté du 17 février 2014 fixant l'organisation de l'administration centrale des ministères de l'éducation nationale et de l'enseignement supérieur et de la recherche.

² Réponse écrite transmise à la mission d'information.

Enfin, la **loi du 26 juillet 2019 pour une école de confiance** consacre dans son titre II l'innovation « pour s'adapter aux besoins des territoires ». **La mission d'information espère que les ambitions de territorialisation que porte ce titre seront pleinement exploitées**, et qu'il permettra d'enrichir les adaptations territoriales possibles.

Si la mission d'information salue les démarches entreprises par le ministère de l'éducation nationale, tant au niveau central que local, pour affiner sa connaissance des territoires, **elle souhaite insister sur la nécessité d'associer à cette démarche les acteurs de terrain et de s'appuyer sur eux** : recteurs, directeurs académiques des services de l'Éducation nationale, et surtout les élus locaux qui ont une connaissance fine de la réalité des territoires. L'ensemble de ces acteurs pourrait ainsi être réuni au sein d'un observatoire de la scolarité en milieu rural, destiné à collecter des données et mener des études sur ce sujet.

Proposition : Créer un observatoire de la scolarité en milieu rural

c) Une allocation des moyens définie sur des critères essentiellement sociaux et de réussite scolaire

La définition des politiques ciblées de l'éducation nationale repose **sur des critères essentiellement sociaux et de réussite des élèves**. L'établissement de la carte des réseaux prioritaires (REP) et REP+, pour lesquels les élèves bénéficient de moyens supplémentaires est un exemple frappant. En effet, la direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance du ministère de l'éducation nationale utilise « l'indice social ». Ce dernier prend en compte plusieurs critères, notamment le pourcentage d'élèves issus des catégories sociales les plus défavorisées, le taux de boursiers, le pourcentage d'élèves issus de zones urbaines sensibles et le pourcentage d'élèves en retard à la rentrée de 6^{ème}. **La non-prise en compte des contraintes territoriales dans la définition de cette politique est assumée** par le Gouvernement. Comme il l'a indiqué au moment de la révision de la carte de l'éducation prioritaire en 2014, « *les critères retenus lors de cette révision, à savoir le pourcentage d'élèves boursiers ou appartenant à des catégories sociales défavorisées, font davantage prévaloir l'origine sociale que l'origine géographique des élèves* »¹.

La mission d'information constate ainsi que **le critère territorial n'est pris en compte que dans de très rares exceptions**. C'est le cas de la notion de « zones urbaines sensibles », qui rejoint la politique de la ville : sa définition repose - mais pour partie seulement - sur un critère géographique. Paradoxalement, cette première incursion territoriale est

¹ Réponse du 23 janvier 2019 du ministère de la Justice à la question orale n° 0556S de M. Olivier Paccaud.

source d'inégalités géographiques supplémentaires, puisque par nature, la notion de « zones urbaines sensibles » **n'inclut pas les territoires ruraux**. Notre collègue Olivier Paccaud s'en est d'ailleurs ému dans une question orale de décembre dernier, indiquant que le recours à ce critère pour définir les écoles éligibles à la politique de l'éducation prioritaire *«peut s'avérer un critère injustement discriminatoire, puisqu'il restreint un soutien scolaire aussi indispensable en milieu rural »*¹.

Pendant longtemps, **l'école rurale n'a ainsi pas été considérée en tant que telle** par les politiques de l'éducation nationale, à l'exception d'une circulaire publiée il y a plus de vingt ans relative à l'avenir du système éducatif en milieu rural², de l'ouverture et la fermeture d'école ou de classe, des regroupements d'école, ou à travers le prisme des écoles situées en zone de montagne³.

La loi n°2013-595 du 8 juillet 2013 **d'orientation et de programmation pour la refondation de l'École de la République a constitué un premier pas dans le sens d'une véritable reconnaissance**. Elle mentionne explicitement les zones rurales – et de montagne – comme territoires géographiques pouvant bénéficier, au même titre que les zones urbaines d'un accueil des enfants dès l'âge de deux ans révolus *« dans des conditions éducatives et pédagogiques adaptées à leur âge »*. Mais, **cette loi ne conduit pas à prendre en compte intrinsèquement des inégalités nées des contraintes territoriales**. Elle précise simplement que la mesure en faveur de la scolarisation des enfants dès deux ans concerne l'ensemble des *« environnements sociaux défavorisés »*, qu'ils soient *« dans les zones urbaines, rurales ou de montagne et dans les régions d'outre-mer »*. **Une fois encore, c'est le critère social qui prime**.

Toutefois, la mission d'information salue l'évolution récente permise grâce à une initiative parlementaire dans **la loi n°2019-791 pour une école de la confiance**. À la suite d'un amendement sénatorial, l'article L. 111-11 du code de l'éducation nationale **intègre désormais la dimension territoriale**. Le service public de l'éducation nationale doit désormais contribuer à *« l'égalité des chances et à la lutte contre les inégalités sociales et territoriales en matière de réussite scolaire et éducative »*. Cette prise en compte des inégalités territoriales pourra **avoir des conséquences positives sur la répartition des moyens alloués**.

¹ Question orale n°0556S de M. Olivier Paccaud du 13 décembre 2018.

² Circulaire du 17 décembre 1998 sur l'avenir du système éducatif en milieu rural isolé.

³ Circulaire n°2011-237 du 30 décembre 2011 sur les écoles situées en zone de montagne.

2. Mieux prendre en compte les spécificités et les besoins des territoires dans la conception des politiques éducatives et l'allocation des moyens

a) Les limites de réformes nationales uniformément mises en place

Pour la mission d'information, **il est nécessaire de se défaire des réformes uniformes** qui ne prennent pas en compte la diversité et la spécificité des territoires. À cet égard, ils souhaitent rappeler les constats dressés par le groupe de travail sénatorial sur la réforme des rythmes scolaires¹ : s'il existait un consensus tant scientifique que politique sur la nécessité de revenir à la semaine de quatre jours et demi, les conditions « *chaotique* » de sa mise en œuvre ont « *sapé la légitimité de cette réforme* ». Non seulement, celle-ci s'est faite de manière précipitée, mais surtout, le décret n° 2013-77 du 24 janvier 2013² qui constitue le cadre juridique de la réforme a été appliqué « *de manière relativement rigide et laissant peu de place à l'expérimentation et aux initiatives locales* ».

Ce décret ne comporte que **deux éléments de souplesse** : d'une part, le choix de la matinée supplémentaire d'enseignement, qui peut être placée le samedi, et, d'autre part, les amplitudes horaires déterminées. Le groupe de travail a ainsi relevé que **cette rigidité était d'autant moins compréhensible** que, par le passé, l'inspection générale insistait sur le fait qu'en matière d'organisation du temps scolaire, « *aucune solution nationale ne paraît pouvoir s'imposer à l'ensemble des écoles françaises* » et qu'« *aucune des formes d'aménagements [du temps scolaire] existants ne présente la triple garantie d'une qualité indiscutable, d'une efficacité avérée, d'une vraie aptitude à être reproduite à coût raisonnable* ».

¹ Rapport d'information n° 577 (2016-2017), *Rythmes scolaires : faire et défaire, en finir avec l'instabilité*, de MM. Jean-Claude Carle, Thierry Foucaud, Mme Mireille Jouvoe et M. Gérard Longuet, Sénat.

² Décret n° 2013-77 du 24 janvier 2013 relatif à l'organisation du temps scolaire dans les écoles maternelles et élémentaires.

La rigidité du décret du 24 janvier 2013 : « une organisation verrouillée du temps scolaire, inhibant l'innovation »

« Dans certains départements, [l]es dérogations ont été accordées avec une grande parcimonie par les DASEN, soucieux de conserver une uniformité des organisations du temps scolaire afin de faciliter la gestion des enseignants et surtout des remplaçants.

En particulier, il semble que le choix de placer le samedi matin la neuvième demi-journée, pourtant permis par le décret « Peillon », ait en pratique fait l'objet d'une opposition des DASEN et des inspecteurs de l'éducation nationale (IEN), souvent par crainte d'un absentéisme important.

Plusieurs élus rencontrés ont fait part de leur incompréhension : le refus de réintroduire le samedi matin, pourtant réputé le plus favorable pour les apprentissages et qui permet aux enseignants et aux parents d'élèves de se rencontrer, n'est-il pas contradictoire avec l'objet même de la réforme ? Cette attitude a sans aucun doute contribué à la marginalisation des organisations du temps scolaire incluant le samedi matin, ce qui, à son tour, nourri la contestation de certains parents d'élèves et l'absentéisme.

Dans d'autres territoires, à l'instar des communes de montagne, le retour à une semaine scolaire comportant cinq matinées, en particulier lorsque la dérogation du samedi a été refusée, a pu poser des problèmes particuliers. Il en va ainsi de la pratique du ski par les enfants des communes de montagne, qui avait auparavant lieu le mercredi. L'aménagement « Montagne », qui permet la libération des mercredis des mois de février et de mars en contrepartie d'une rentrée anticipée, n'a été permise que par le décret « Hamon » du 7 mai 2014 ».

Groupe de travail sénatorial sur la réforme des rythmes scolaires

En outre, la mission d'information a noté que **certaines politiques nationales, se retrouvent dans les faits inégalement mises en place dans les territoires, car elles méconnaissent les réalités de ceux-ci.** Tel est le cas du « plan mercredi ». Ce plan lancé en juin 2018 par le Gouvernement vise à proposer des activités de qualité, dans la continuité éducative des temps scolaires et périscolaires. Interrogé par notre collègue Jean-François Husson **sur la prise en compte des zones rurales** dans la carte scolaire, M. Jean-Michel Blanquer avait notamment indiqué qu'à la rentrée 2018, « les territoires ruraux bénéficient en priorité [...] du plan mercredi qui va dynamiser et améliorer la qualité des activités proposées »¹. Or, un an après, dans son avis de juillet dernier, le conseil d'orientation des politiques de la jeunesse (COJ) dresse un **premier bilan mitigé** de cette politique². S'il est important de laisser le temps à une politique relativement récente de s'implanter sur les territoires, le COJ constate néanmoins un **certain tropisme urbain**, puisque **l'Ile-de-France concentre un tiers des places ouvertes** et des « pics de concentration autour des pôles urbains de niveau national et local ». **Le profil des communes signataires de ce plan se distingue par des communes**

¹ Réponse du ministère de l'éducation nationale et de la jeunesse du 6 juin 2019 à la question écrite n° 09697 de M. Jean-François Husson, JO Sénat, p. 2963.

² Plan mercredi, avis du conseil d'orientation des politiques de la jeunesse, adopté par la commission « éducation populaire » et le Bureau du COJ, 9 juillet 2019.

de taille supérieure à la moyenne nationale. D'ailleurs, seul un peu plus de 4 100 communes disposant d'une école publique sur les 21 000 que possèdent la France sont couvertes par ce « Plan mercredi », soit 20 %. Or, celles-ci représentent 45 % des enfants scolarisés. Enfin, les communes les moins structurées en termes d'accueils de loisirs et en particulier en milieu rural jugent les financements proposés dans le cadre du « plan mercredi » insuffisants.

Aussi, la mission d'information partage l'analyse de M. Jacques Lévy, professeur de géographie à l'Université de Reims Champagne-Ardenne lequel a indiqué lors de son audition la nécessité d'une territorialisation de la politique éducative afin de « *passer de l'uniformité inégalitaire à la différenciation égalitaire* »¹. Certes, certaines académies se sont saisies de cette question et ont pris l'initiative de mettre en place une politique au plus près des territoires. La direction générale de l'enseignement scolaire a d'ailleurs confirmé à la mission d'information que la majorité des académies utilise désormais des critères liés aux difficultés sociales et territoriales (ruralité, isolement des établissements publics locaux d'enseignement) pour différencier davantage les dotations aux établissements. Toutefois, il semble à la mission d'information que ces politiques **se mettent en place sans portage ou pilotage national et se font à bas bruit.**

b) Revoir les indices pour une prise en compte effective des spécificités des territoires

Dans ce contexte, un travail sur les indices est nécessaire. En effet, **l'indice de position sociale (IPS)** utilisé par le ministère de l'éducation nationale **ne permet pas de prendre suffisamment en compte la diversité des situations.** Très synthétique, il mêle à la fois les causes et conséquences ne **permettant pas de définir avec précision les corrélations** entre les différentes variables. Il est donc primordial de le réformer.

À la suite des critiques portant sur le modèle permettant l'allocation des moyens du **premier degré** qui datait de 2001, le ministère de l'éducation nationale a élaboré en 2015 **un nouveau modèle**, dont l'un des objectifs est de proposer un **nouveau critère de ruralité** tenant compte des derniers résultats des recensements de la population et de la publication par l'INSEE d'un nouveau zonage en aires urbaines en 2011. Trois zones ont ainsi été définies :

- les « zones urbaines » : les communes appartenant à un grand pôle ;
- les « zones intermédiaires » : les communes appartenant à la couronne d'un grand pôle, les communes multipolarisées des grandes aires urbaines, les moyens pôles et les petits pôles ;
- les « zones rurales » : les couronnes des moyens ou petits pôles, ainsi que les autres communes multipolarisées et les communes isolées hors influence des pôles.

¹ Audition du 9 juillet 2019.

Lors de son audition, la direction générale de l'enseignement scolaire a indiqué à la mission d'information que le **ministère envisage une refonte des zonages, notamment ruraux**. En effet, le secteur rural cache une grande diversité de situations.

En ce qui concerne le **second degré**, la direction générale de l'enseignement scolaire a indiqué à la mission d'information être **consciente des limites du modèle actuel** d'allocation des moyens qui est plus ancien – il date de 2006 – et plus « frustré ». En effet, le contexte territorial est uniquement pris en compte selon le **critère du pourcentage de collègues de moins de 300 élèves situés en zone rurale**. C'est la raison pour laquelle elle a demandé à la DEPP d'élaborer un nouvel indice de position sociale et un **indice d'éloignement**. Actuellement en test, il devrait être déployé en 2020.

La mission d'information ne peut que se féliciter de ce nouvel indice et rappellent la nécessité de prendre en compte l'éloignement des établissements des pôles urbains dans l'allocation des moyens. Elle prône sa mise en place rapide et sa généralisation aux premier et second degrés.

Proposition : Utiliser un indice d'éloignement géographique pour une allocation plus juste des moyens

Cette recommandation répond à un réel besoin des territoires. Auditionnée par la mission d'information, Mme Hélène Insel, recteur de l'académie de Reims, et M. Jean-Roger Ribaud, DASEN des Ardennes, et pilote académique du dossier ruralité, ont indiqué constater **des points communs entre des territoires ruraux et des zones en éducation prioritaire dans leur académie** : des caractéristiques sociales similaires, mais aussi un isolement et un éloignement se traduisant par un accès réduit au sport ou à la culture, une plus faible mobilité et une ambition scolaire réduite, par exemple.

Elle fait également écho à la recommandation n°11 du rapport de la mission « Agenda rural » lancée par la ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales, laquelle recommandait de redéfinir le classement des établissements sur la base d'un critère d'éloignement géographique (part des élèves dans les communes peu denses, les flux d'élèves et d'enseignants, etc.)¹.

Toutefois, le seul critère d'éloignement ne suffit pas, car il ne permet pas de prendre en compte la réalité socio-économique de l'ensemble des territoires. La mission d'information pense notamment aux **villes en déprise**, qui ne sont pas éloignées *stricto sensu*, et n'auraient donc pas un indice d'éloignement élevé, mais qui souffrent de problématiques similaires.

¹ Daniel Labaronne, Patrice Joly, Pierre Jarlier, Cécile Gallien, Dominique Dhumeaux, Ruralités : une ambition à partager, 200 propositions pour un agenda rural, juillet 2019.

Ce nouveau critère géographique aura des répercussions sur l'allocation des ressources. Il peut conduire un recteur à affecter des moyens supplémentaires au niveau infra-académique à un établissement donné. Or, cette répartition est souvent source de tensions avec le personnel enseignant, les parents d'élèves, voire les élus locaux. Aussi, pour objectiver les débats sur la carte scolaire notamment, il apparaît essentiel à la mission d'information de **rendre plus transparente les critères et les modalités de calcul de l'allocation des moyens.**

B. FAIRE LE CHOIX DU MAINTIEN D'UNE OFFRE DE PROXIMITÉ ET D'UNE AMBITION RENOUVELÉE EN FAVEUR DES TERRITOIRES RURAUX

1. Conserver une offre de proximité sur l'ensemble du territoire

a) Un tissu scolaire fragilisé par les évolutions démographiques

La France se caractérise par un **maillage scolaire dense**, qui est le produit de sa géographie et l'héritage de son histoire, et ceci malgré la forte contraction entre 1960 et 1980 liée à l'urbanisation et à la baisse de la baisse démographique des campagnes.

À la rentrée scolaire 2017, la France comptait 50 877 écoles dont 45 401 écoles publiques. Près de la moitié (47,6 %) des écoles publiques comptaient quatre classes ou moins, 20 % comptaient une ou deux classes et 8,4 % étaient à classe unique.

Évolution du nombre d'écoles et d'écoles à classe unique dans l'enseignement primaire public (1960 - 2017)

	1960	1970	1980	1990	2000	2005	2012	2017
Écoles à classe unique	19 010	17 973	11 433	7 657	5 606	4 503	3 472	3 823
Ensemble des écoles	80 837	65 679	60 702	56 663	52 727	50 290	47 672	45 401
Proportion d'écoles à classe unique	23,5	27,4	18,8	13,5	10,6	9,0	7,3	8,4

Source : mission d'information d'après données MENJ-DEPP

La ruralité continue de se caractériser par un grand nombre de petites écoles : en 2017, l'espace rural – tel que défini par la mission ruralité de l'IGEN et l'IGAENR¹ – comptait ainsi 36 % des écoles de France métropolitaine, scolarisant 20 % des écoliers ; 45 % des écoles de l'espace rural comptaient une ou deux classes et 38 % des collèges avaient moins de 200 élèves.

¹ IGEN et IGAENR, Mission ruralité. Adapter l'organisation et le pilotage du système éducatif aux évolutions et défis des territoires ruraux. *Rapport d'étape n° 2, rapport n° 2018-080, juillet 2018.*

Comme le relève le premier rapport d'étape de la mission ruralité du ministère, le maillage scolaire dans **les territoires ruraux est très différent d'un département à l'autre**. Ainsi, dans les Ardennes, dans la Meuse ou dans l'Orne, un travail important de regroupement d'écoles a été mené en réponse à la déprise démographique ; la part de petites écoles y est faible (inférieure à 20 %) et la majorité des écoles relève de regroupements pédagogiques intercommunaux (RPI) dispersés ou concentrés. Une politique comparable est en cours dans d'autres départements comme la Haute-Saône. D'autres départements se caractérisent par un réseau d'écoles dispersé, avec une forte proportion d'écoles à une ou deux classes : les Hautes-Pyrénées (54 %), la Creuse (49 %) ou le Cantal (44 %) ; ce maillage tient autant à la géographie - en particulier montagnarde - que des volontés locales¹.

Les modalités d'organisation de l'école en milieu rural

Le regroupement pédagogique intercommunal est un regroupement d'écoles sur plusieurs sites (RPI dispersé) ou sur un site unique (RPI concentré). Lancés dans les années 1970, les RPI n'ont pas de fondement législatif ou réglementaire² ; ces structures reposent sur un accord contractuel entre les communes parties, fixant notamment la répartition des charges entre celles-ci. L'inspecteur d'académie est consulté et associé à cet accord dont la mise en œuvre est conditionnée par les possibilités d'affectation d'emplois par l'éducation nationale.

À la rentrée scolaire 2017, l'on comptait 4 949 RPI, dont un tiers sont des RPI concentrés (1 648), dans lesquels étaient scolarisés 531 648 élèves. Si le nombre de RPI n'a que très légèrement augmenté depuis une quinzaine d'années, les RPI concentrés sont de plus en plus nombreux : ils n'étaient que 962 en 2003-2004.

L'on distingue également les RPI selon qu'ils soient organisés dans le cadre d'un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) auquel les communes ont transféré les compétences relatives au fonctionnement des écoles publiques - dans ce cas, le RPI est dit « adossé » - ou non. Cet EPCI peut être à fiscalité propre - communauté de communes ou d'agglomération - ou prendre la forme d'un syndicat intercommunal.

Mis en œuvre sous l'impulsion d'une circulaire de 1998, les réseaux d'écoles ou écoles rurales en réseau (ERR) sont des regroupements d'écoles ou de RPI de plusieurs communes autour d'un projet pédagogique commun, avec souvent une mise en commun d'équipements (sportifs, informatiques...) par les communes concernées. Ils n'ont pas vocation à modifier la structure pédagogique des écoles et des classes existantes. On recensait 170 réseaux d'écoles à la rentrée 2017.

¹ IGEN et IGAENR, Mission ruralité, rapport d'étape. Analyse et compte rendu suite aux déplacements dans dix départements, rapport n° 2018-010, février 2018.

² Le code de l'éducation ne mentionne le RPI qu'à son article D. 442-44-1, qui a trait à l'appréciation de la capacité d'accueil pour la détermination du financement des classes des établissements d'enseignement privés sous contrat d'association.

Des expérimentations ont également associé une ou plusieurs écoles et leur collège de secteur, afin de renforcer la continuité des parcours des élèves, notamment dans le cadre du cycle 3, et de favoriser les synergies (échanges de service entre professeurs, mutualisation de moyens administratifs, actions communes). Elle peut prendre la forme d'une mise en réseau ou de l'implantation physique d'une école primaire dans un collège.

Les projections de la démographie scolaire à l'horizon 2020 présentées dans l'annexe n° 3 montrent une forte baisse du nombre d'élèves au niveau national, **particulièrement marquée, tant en termes relatifs qu'absolus, dans certains départements ruraux** (Vosges, Indre, Ardennes, Orne, Haute-Saône, Aisne, etc.). Dans les départements où le maillage scolaire est encore dispersé et les écoles de petite taille, ces baisses d'effectifs devraient avoir des conséquences importantes.

L'attention de la mission d'information a été attirée sur **l'avenir des petits collèges ruraux**, également touchés par la déprise démographique et qui semblent à terme menacés dans certains départements.

Le seuil de 200 élèves est souvent évoqué par les autorités académiques comme un seuil de viabilité pédagogique. Or, les collèges de moins de 100 élèves sont une réalité¹, particulièrement dans les zones de montagne. Le maillage des collèges étant plus lâche et impliquant déjà davantage de temps de transport pour les élèves, la rationalisation du réseau des collèges en est d'autant plus difficile.

Proportion de collèges comptant moins de 250 élèves à la rentrée 2016

Cantal	75,0 %	Lot	39,1 %
Creuse	72,2 %	Alpes-de-Haute-Provence	38,1 %
Lozère	66,7 %	Meuse	37,9 %
Nièvre	58,8 %	Allier	37,8 %
Aveyron	56,1 %	Charente	37,8 %
Haute-Loire	43,9 %	Gers	35,7 %
Indre	43,8 %	Orne	35,6 %
Côtes d'Armor	41,5 %	Deux-Sèvres	35,2 %
Puy-de-Dôme	40,5 %	Haute-Marne	34,6 %
Corrèze	40,0 %	Pyrénées-Atlantiques	34,1 %
Jura	39,5 %	Ariège	33,3 %
Lot	39,1 %	Corse-du-Sud	33,3 %

Source : MENJ-DEPP

¹ A la rentrée 2018, sur les 5 290 collèges publics, 50 d'entre eux accueilleraient moins de 100 élèves ; et 765 entre 100 et 299 élèves. Source : data.education.gouv.fr.

b) Une carte scolaire source de tensions avec les élus et les parents d'élèves

L'établissement de la « carte scolaire », qui désigne dans le premier degré les opérations de rentrée menant à **créer ou supprimer des classes**, est source de controverses qui, chaque début d'année, agitent nos territoires.

De l'aveu des élus interrogés par la mission, les fermetures de classe ou d'école sont le **premier facteur de tension** avec les services de l'éducation nationale. Lorsqu'ils ne remettent pas en cause leur principe même, les élus interrogés dénoncent l'absence de véritable dialogue et le manque de prévisibilité de ces décisions, fondées sur une logique annuelle.

Du point de vue de l'éducation nationale, la politique de concentration scolaire permet :

- d'assurer la qualité des enseignements, notamment lorsque le nombre d'élèves par classe est insuffisant ;
- de répondre à la problématique d'attractivité des postes d'enseignants, qui mène à l'affectation d'enseignants débutants voire à des vacances de poste, à des difficultés de remplacement ;
- d'améliorer les conditions matérielles d'apprentissage des élèves (bâti scolaire, restauration, accès aux terrains de sport ou aux bibliothèques, équipement numérique) ;
- de mieux répondre à l'impératif d'inclusion scolaire, par la constitution de structures adaptées (ULIS) ;
- de renforcer l'offre périscolaire et extrascolaire.

Comme l'a confié à la mission d'information un IA-DASEN, les regroupements scolaires visent, en accroissant la qualité de l'offre éducative des écoles rurales, à mettre fin à une **réalité souvent tue qu'est l'évitement des petites écoles par des familles**, dont un certain nombre font le choix de scolariser leurs enfants dans les chefs-lieux de canton. M. Renaud Averly, président de la communauté de communes du pays rethelois, rapportait que la transformation d'un RPI dispersé en un RPI concentré dans un pôle scolaire avait porté ses effectifs de 170 à 225 élèves, par le seul tarissement des « fuites » vers la ville¹.

Si ces motifs sont souvent légitimes, ils doivent être articulés avec la **nécessaire préservation d'un service public de proximité** (cf. *infra*) et des impératifs **d'aménagement du territoire**. Les conventions ruralité mises en œuvre à partir de 2015 ont constitué un premier mouvement bienvenu d'association des élus et s'inscrivent dans une logique prospective et pluriannuelle.

¹ Audition du 20 mai 2019.

S'il n'existe pas de politique nationale de soutien à la ruralité ou au « rural isolé », la mission d'information a pu cependant constater l'existence de **politiques locales menées en faveur des écoles rurales par les services académiques**.

Par exemple, dans le département de la Gironde, où existe un fort contraste entre la métropole de Bordeaux et les zones rurales, l'inspection d'académie a mis en œuvre une nouvelle clé de répartition des moyens de l'école primaire en 2015. Depuis 2018, celle-ci est la même que pour l'éducation prioritaire. De plus, une clause de sauvegarde a été instaurée, octroyant un sursis aux écoles dont la baisse des effectifs justifierait une fermeture.

Si, la plupart du temps, ces politiques sont menées en toute discrétion, l'académie de Reims se distingue par une politique académique en faveur de la ruralité explicite et pilotée directement par la rectrice¹ ; celle-ci préside un comité de pilotage académique dédié. Parmi les projets phares menés en faveur de la ruralité, l'on peut citer :

- l'extension du dispositif « CP dédoublés » implanté, à hauteur de 42 classes, dans plusieurs écoles rurales isolées présentant des indicateurs sociaux et scolaires équivalents à ceux de l'éducation prioritaire ;

- l'implantation de classes bilangues de continuité écoles/collège, principalement anglais-allemand et d'enseignements de langues anciennes dans les territoires en difficulté ;

- l'expérimentation du dispositif « 100 % EAC » dans des communautés de communes rurales dans la Haute Marne et les Ardennes².

Parmi les autres mesures mises en œuvre en faveur des écoles rurales, l'on peut également citer le dispositif « Plus de maîtres que de classes » ou l'accueil des enfants de moins de trois ans.

En outre, afin de répondre aux problèmes d'attractivité que connaissent certains établissements ruraux isolés, des mesures de ressources humaines spécifiques sont prises afin de favoriser et de valoriser les affectations dans ces écoles et collèges. Or, aujourd'hui, les marges de manœuvre des rectorats demeurent trop faibles.

c) Mieux prendre en compte la question des temps de trajet et de la mobilité des élèves

Comme l'a affirmé la direction générale de l'enseignement scolaire devant la mission d'information, **dans le premier degré il n'est ni possible, ni souhaitable de définir au niveau national une grille uniforme avec des seuils d'ouvertures et de fermetures de classe**. Pour la mission d'information, ces réflexions, ainsi que celles sur l'offre de formation et

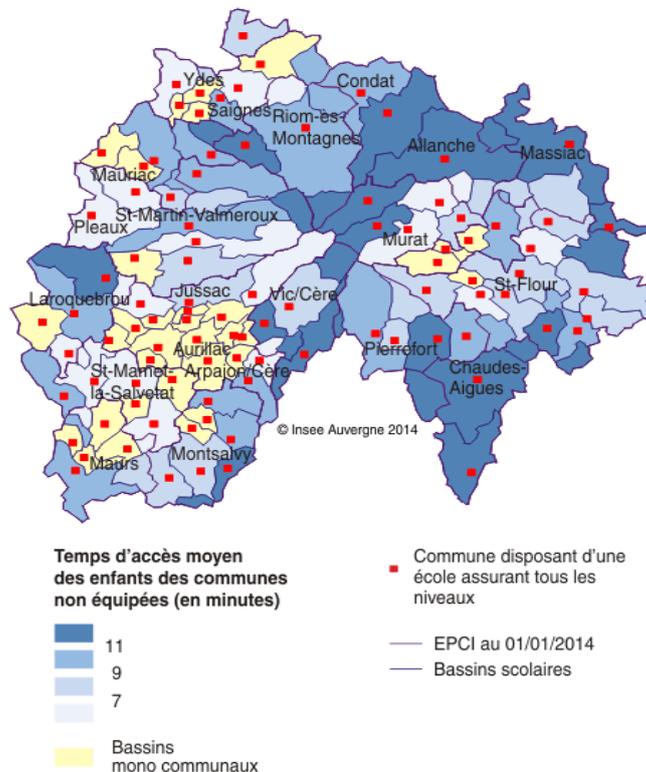
¹ Le projet académique 2018-2021 donne pour cap d'« inventer une école rurale du XXI^e siècle, attractive et dynamique ».

² Réponse au questionnaire adressé par la mission.

l'enseignement de proximité ne peuvent faire abstraction de la question des temps de trajet des élèves.

Or, la mission d'information a constaté que la **dimension « temps de trajets des élèves » est très mal connue** par l'éducation nationale. En effet, le transport des élèves ne relève pas de sa compétence mais de celle des collectivités territoriales. De l'aveu même de la DEPP lors de son audition, les transports scolaires constituent « l'angle mort de la DEPP pour l'estimation du temps de transport ».

Des études ponctuelles existent. L'INSEE en 2014 a publié une étude intitulée « le diagnostic sur le territoire scolaire cantalien : une inégalité d'accès ». Elle a permis de mettre en lumière les disparités territoriales d'accessibilité à l'école des élèves cantaliens habitant dans une commune ne disposant pas d'une école. Si le temps de trajet moyen est de 9 minutes, pour les 2 750 enfants concernés, il peut fortement augmenter en raison des obstacles géographiques. La carte ci-après tirée de l'étude de l'INSEE indique le temps d'accessibilité à l'école pour les enfants habitant une commune ne disposant pas d'un établissement scolaire.



Sources : Insee, Recensement de la population 2011, Distancier Metric.

**Étude de l'INSEE de 2014 : « le diagnostic sur le territoire scolaire cantalien :
une inégalité d'accès »**

Les petits montagnards accèdent plus difficilement à l'école

« Un temps d'accès moyen à l'école est calculé pour les enfants de chaque bassin habitant une commune non équipée. Il est obtenu à partir du temps de trajet en voiture entre le chef lieu de la commune de résidence et celui de la commune équipée. Ce temps moyen ne correspond donc en aucun cas au temps réel mis par les enfants pour se rendre, chaque matin, à l'école. Il permet cependant d'étudier les disparités territoriales d'accessibilité à l'école. Les 2 750 enfants cantaliens habitant une commune sans école sont en moyenne à 9 minutes de la commune équipée la plus proche. En zone de montagne, le temps d'accès à l'école s'allonge du fait de l'étendue des bassins et des contraintes liées au relief. Globalement, dans le Cantal, 2 000 enfants de 3 à 11 ans (soit 15 %) résident dans une commune distante de plus de dix minutes de celle abritant l'école la plus proche. Dans les bassins des massifs de la Margeride, de l'Aubrac ou du Cézallier, les temps d'accès sont très élevés. Les successions de vallées escarpées constituent un réel obstacle à la circulation et limitent fortement l'accessibilité aux écoles présentes. Les délais sont égaux ou supérieurs à 13 minutes pour les bassins scolaires de Chaudes-Aigues, Raulhac, Faverolles et Allanche. Toutefois, c'est dans le bassin de Saint-Santin-Cantalès au nord-ouest de l'aire urbaine Aurillacoise, que le temps d'accès est le plus élevé. Dans ce territoire, la vingtaine d'enfants réside, en moyenne, à près de 16 minutes de la commune centre. Dans les autres bassins multi communaux au sud ouest de la capitale départementale, les temps de parcours des enfants pour rejoindre l'école la plus proche sont plus faibles et plus uniformes, variant entre cinq et sept minutes ».

L'étude du conseil national d'évaluation du système scolaire (CNESCO) de décembre dernier sur les inégalités scolaires et les inégalités territoriales constate **en raison des temps de transports une inégalité d'accès au collège et encore davantage au lycée**. « Les académies de Reims, Dijon, Montpellier, Grenoble, Toulouse, Corse, Guyane et de la Réunion sont marquées par des temps de transports élevés ». Des temps de trajets très – trop – longs peuvent avoir des conséquences sur la **réussite scolaire**. Comme l'indique cette étude, « cette variation du temps de transport peut être source d'inégalités. À tel point que certains « décrocheurs », comme des garçons scolarisés en lycée professionnel, motivent leur décrochage par un faisceau de facteurs où l'on peut trouver des temps de transport jugés trop longs »¹.

La mission d'information juge essentiel de **disposer de données plus complètes sur la durée des temps de trajets des élèves, ainsi que leurs effets sur la scolarité des élèves**. Or, cet enjeu n'est pas suivi par le ministère et, plus largement, ne fait pas l'objet d'études nationales consolidées que ce soit en termes de temps de transports, de tarifs ou encore d'impacts sur les apprentissages.

Pour la mission d'information, l'utilisation au niveau local de la convention d'association signée en 2016 par la direction générale de l'enseignement scolaire, la direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance et la direction générale de l'INSEE « en vue d'accompagner les acteurs locaux (services déconcentrés, conseils départementaux, élus locaux) qui souhaitent établir un diagnostic partagé permettant d'identifier les zones infra

¹ CNESCO, Blanchard, A., Botton, H., Miletto V. et Caro, P. (2018). Panorama des Inégalités scolaires d'origine territoriale en France. Paris.

départementales dont l'accès aux écoles justifie un traitement spécifique » est un outil intéressant à exploiter.

La mission d'information s'est interrogée sur l'opportunité d'édicter une limite maximale de temps de trajet entre le domicile de l'élève et l'établissement scolaire, à l'instar des propositions de l'association des maires ruraux de France – laquelle propose une limite maximale de 30 minutes de trajet – ou de la mission « Agenda rural » – 20 minutes maximum de trajet pour le primaire. Toutefois, elle tient à rappeler que toute création de seuil plafond uniforme peut se heurter à des cas spécifiques. Aussi, il lui paraît important de laisser à l'intelligence territoriale le soin de mieux prendre en compte cette dimension. Pour cela, un travail concerté avec les collectivités territoriales, les parents d'élèves, les recteurs et les DASEN est nécessaire.

En ce qui concerne le second degré, le ministère de l'éducation nationale a affirmé à la mission d'information que la problématique de l'accès à l'offre de formation pour les territoires isolés a bien été identifiée. Ainsi, dans le cadre de la réforme du baccalauréat, une attention particulière a été portée à l'implantation des nouvelles spécialités de la voie générale dans les petits lycées éloignés des grands centres urbains.

La mission d'information appelle à un accompagnement de la mobilité des élèves. Les freins à la mobilité peuvent se ressentir dès les premières années de scolarité : en effet, les sorties scolaires des écoles situées dans des territoires isolés sont parfois plus difficiles et plus chères à organiser qu'en ville. En outre, certains élèves des territoires ruraux ou souffrant d'un accès plus difficile à l'enseignement peuvent s'autocensurer et choisir leur orientation en fonction des formations disponibles à proximité.

Dans ce contexte, la mission d'information suivra avec attention la mise en œuvre du plan pour « l'internat du XXIème siècle » annoncé en juillet dernier par M. Jean-Michel Blanquer, ministre de l'éducation nationale. En effet, comme le note l'étude du CNET, « dans certains départements ruraux très peu peuplés comme la Lozère ou la Haute-Marne, l'offre se localise dans les préfectures et sous-préfectures »¹. Pour certains élèves, l'internat est souvent la seule alternative à des longs temps de transport. Le plan « internat du XXIème siècle » vise à conforter l'offre scolaire en milieu rural, avec la création de cent résidences thématiques² rurales. En outre, la bourse d'internat doit être revalorisée. La mission d'information rappelle à cet égard que les conseils généraux et les conseils régionaux sont en charge de la tarification de l'hébergement au collège et au lycée. Tout débat autour de la réduction de la charge pour la famille des frais d'hébergement en internat doit nécessairement se faire en association avec ces derniers.

¹ CNET, Blanchard, A., Botton, H., Miletto V. et Caro, P. (2018). Panorama des Inégalités scolaires d'origine territoriale en France. Paris.

² Artistique, sportif, numérique, ouverture internationale, environnement et biodiversité, sciences, et enfin métiers.

2. Adapter la forme scolaire aux besoins des territoires

a) L'école doit demeurer le premier service public de proximité

La mission d'information estime que nous **sommes parvenus à un tournant historique** : dans de nombreux territoires ruraux, le modèle traditionnel d'organisation de l'école, hérité des lois Guizot puis de la III^e République, qui avait survécu à l'exode rural au prix de réorganisations et d'adaptations, est aujourd'hui fragilisé au point d'être menacé, d'ici plusieurs années, de disparaître.

La mission d'information considère que le **maintien d'une offre scolaire de proximité, partout sur le territoire, est au fondement de notre contrat social. Ce choix politique doit primer sur les considérations gestionnaires et budgétaires.**

Si la surdotation des territoires ruraux est réelle, dans la mesure où le nombre d'élèves par professeur y est plus faible, elle n'empêche pas que les territoires ruraux éloignés soient **pénalisés** par leur isolement ; ce dernier se vérifie tant en matière d'attractivité pour les enseignants, par les contraintes liées aux temps de transport ou encore par la rareté de l'offre culturelle et sportive. En outre, si la dotation d'enseignants par élève est plus forte, ces territoires sont caractérisés par un **sous-encadrement** et par une moindre présence des personnels administratifs et médico-sociaux.

Pour ces raisons, **l'on ne saurait appliquer aux territoires ruraux les mêmes critères que les autres territoires**, en se fondant sur les seuls indicateurs d'encadrement comme le ratio P/E, qui mesure le nombre de postes pour cent élèves et dont notre collègue Alain Duran remarquait qu'il ne pouvait « [s]'empêcher de relever le caractère quelque peu décalé de cet outil statistique par rapport aux réalités et spécificités des territoires ruraux et de montagne »¹.

Les témoignages recueillis par la mission auprès des élus locaux montrent que le premier souci de ces derniers est la conservation d'une offre scolaire sur leur territoire, **condition de sa survie**. Alors que la présence des services publics dans les territoires ruraux tend à s'éroder, les élus alertent sur la montée d'un sentiment d'abandon de la ruralité.

La mission considère dès lors qu'il conviendrait d'affirmer la proximité comme un principe fondamental d'organisation du service public de l'éducation.

Il ne s'agit pas pour autant de tendre vers le *statu quo*. Bon nombre d'élus des territoires ruraux sont conscients de cette nécessité, comme en témoigne leurs contributions à la consultation lancée par la mission dans le cadre de ce rapport.

¹ Alain Duran, Rapport au Premier ministre sur la mission d'accompagnement de la mise en œuvre des conventions ruralité 2018, avril 2019.

Paroles d'élus - Témoignages issus de la consultation menée par la mission

« Comme beaucoup de petites communes notre crainte est de voir disparaître notre école à coup de fermeture de classe. Ces écoles de petites communes sont une chance pour nos enfants et au-delà de cela elles permettent à nos villages de rester en vie ! Dans le Lubéron, une zone très touristique où le prix de l'immobilier est exubérant, il est déjà très difficile de maintenir des habitants à l'année, alors sans école... Nous ne souhaitons pas devenir le quartier résidentiel huppé de Cavaillon. »

« Elle est l'école de proximité, celle qui permet de faire société. Alors que la proximité est mise à mal par des regroupements et des concentrations dans des pôles urbains de plus en plus importants, l'école reste le seul élément de structuration. »

« Le mirage du principe "un village sans école est un village qui meurt" conduit à des aberrations où l'utilisation des locaux, et donc de l'argent public est totalement déconnectée des décisions. En zone de montagne où les communes possèdent souvent de nombreux hameaux et des centre-village les déplacements sont inévitables. Autant les organiser de façon rationnelle par rapport à la qualité de l'enseignement plutôt que par rapport à une image communale désuète. L'éducation nationale pourrait dans ces cas apporter l'expertise nécessaire pour éclairer les positions les élus. »

« Nous avons conclu une convention expérimentale de 3 ans (septembre 2019 à juillet 2021) entre l'EN et 2 RPI recouvrant 5 communes représentant au total à peine 2 000 habitants permettant le maintien des 7 classes pour environ 135 enfants mais avec une organisation pédagogique plus active avec 4 semaines de temps forts ; une organisation des transports, de la restauration scolaire et du périscolaire harmonisée ; l'intégration des enfants du CADA ; une seule direction pour les 2 RPI. Pour le milieu rural je considère que cette organisation peut être une solution pour le maintien des écoles, maintien indispensable pour maintenir et développer l'attractivité des territoires ruraux. »

« Proposer un service public de qualité, dans des locaux adaptés, regroupant tous les aménagements nécessaires en 2019 : salle d'informatique, d'arts plastiques, gymnase, préau, périscolaire... même si les vieilles écoles des communes doivent fermer et que certaines communes n'auront plus d'école sur leur territoire Elle doit s'appuyer (...) sur l'existant en l'adaptant aux profils présents actuellement localement afin de répondre au mieux aux besoins des familles (...). L'école "avec un grand E" doit rester présente dans nos territoires ruraux : pour la fixation dans le temps des habitants, pour le soutien généré plus ou moins directement à l'économie et à l'emploi locaux, pour que les enfants ne passent pas trop de temps dans les transports scolaires, pour disposer d'une offre d'instruction optimisée pour tous, car elle participe à la dynamique de chaque territoire en étant un lieu de vie. Mais jusqu'à quand pourrons-nous disposer et maintenir cette offre d'instruction ? »

Aussi, face à la baisse démographique et en tenant compte des impératifs budgétaires et de qualité de l'enseignement, la mission **préconise une adaptation de l'organisation de l'école rurale** afin de préserver offre de proximité et qualité de l'enseignement. Elle note d'ailleurs que bon nombre d'élus de ces territoires se sont déjà engagés dans cette démarche.

Proposition : Préserver une offre de proximité et la qualité de l'enseignement en adaptant l'organisation des écoles rurales

b) Favoriser l'innovation dans les territoires ruraux

Si le maintien d'une offre scolaire de proximité sur l'ensemble du territoire est un impératif républicain, il convient de **faire preuve de souplesse et d'imagination** s'agissant de ses modalités.

Cela peut également contribuer à faire des territoires ruraux des « foyers d'innovation scolaire », comme l'appelait de ses vœux notre ancien collègue Jean-Claude Carle dans son rapport précité¹.

Les regroupements pédagogiques sous leurs différentes formes, les établissements multisites, les réseaux d'école, les expérimentations d'écoles du socle ou encore les futurs établissements publics locaux d'enseignement international sont autant de modalités d'adaptation de la forme scolaire aux besoins du territoire.

Pour la mission d'information, **il conviendrait d'entrer dans une logique de « boîte à outils »** : 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 du terrain.

Un exemple d'innovation : un collège multisites dans les Alpes-de-Haute-Provence

Les trois collèges des communes d'Annot, de Castellane et de Saint-André-les-Alpes étaient fragilisés par une diminution régulière de leurs effectifs.

La fermeture de l'un ou de l'autre de ces établissements n'a jamais été envisagée pour des raisons liées à la géographie : relief, conditions d'accès et durées de trajet importantes au quotidien pour les collégiens, particulièrement en période hivernale.

En outre, les élus, les parents d'élèves et les enseignants avaient manifesté leur hostilité à tout projet de fermeture. Sollicité par un de mes collègues parlementaire, j'ai pu dans le cadre de ma mission d'accompagnement réunir toutes les parties prenantes afin de trouver une solution de consensus. Le recteur de l'académie d'Aix-Marseille, le président du conseil départemental ont bien voulu se rallier au compromis que j'ai proposé et qui a abouti à la consolidation des trois sites avec un ménagement des modalités de fonctionnement.

L'avenant à la convention ruralité conclu le 21 juin 2018 prévoit ainsi que « les trois établissements restent autonomes juridiquement, et, à cet effet, conservent chacun un conseil d'administration, un budget, et une dotation horaire globale ». Un principal assure la direction des trois sites, secondé dans les deux autres établissements par deux principaux-adjoints.

Cette solution a recueilli le plein assentiment des membres de la communauté éducative et a permis de restaurer un climat propice à un travail serein. Une plus-value certaine a été apportée à cet établissement. Le poste de directeur du collège est devenu administrativement plus attractif, une synergie entre les trois sites et des projets pédagogiques communs ont pu être mis en œuvre à la plus grande satisfaction des élèves, des équipes enseignantes, des familles et des élus locaux.

Source : rapport d'Alain Duran (2019)

¹ De la pyramide aux réseaux : une nouvelle architecture pour l'école, *op. cit.*

Comme l'a exposé à la mission M. Yann Diraison, secrétaire adjoint de l'enseignement catholique, celui-ci est confronté dans les territoires ruraux aux mêmes problématiques que l'enseignement public, à ceci près qu'il est également soumis à un impératif de viabilité économique.

Afin de prévenir les fermetures d'établissement, souvent sans retour, mais également de préserver leur dynamique pédagogique, l'enseignement catholique procède également au regroupement d'écoles, sur plusieurs sites ou sur un site unique, ou à la fusion d'une école et d'un collège.

M. Yann Diraison insistait sur la nécessité de « *desserrer le carcan des règles* » en matière d'organisation scolaire et « *d'obtenir des souplesses pour le milieu rural permettant de passer d'une logique de moyens à une logique d'objectifs* ». Parmi les éléments de souplesse ont été évoqués :

- l'affectation d'enseignants en collège et en école primaire, notamment pour les disciplines n'ayant pas de service à temps complet dans un collège de petite taille (langues vivantes, lettres classiques, arts plastiques et musique) ;

- la faculté de créer des classes multiniveaux en collège ;

- la répartition des horaires d'enseignement des élèves sur une durée plus longue que la semaine et, son corollaire, le calcul des obligations de service des enseignants du second degré sur une durée supra-hebdomadaire¹.

« *Améliorer les liaisons école-collège en zone rurale isolée* » figurait déjà comme l'un des axes directeurs fixés par la circulaire du 17 décembre 1998². Depuis, l'inscription du cycle 3 à cheval sur l'école primaire et le collège (CM1-CM2-6^e) a inscrit ces derniers dans une continuité pédagogique à laquelle il reste à donner corps.

La mission d'information relève également l'existence d'expérimentations des « écoles du socle », la plupart se situant dans des zones très rurales. Outre la sauvegarde des petits collèges, celles-ci visent à améliorer la réussite des enfants au collège, en **réduisant les césures éducatives** entre le premier et le second degrés, qui fonctionnent encore selon des logiques très différentes.

La mission d'information note en outre que la mise en réseau des écoles et de leur collège de rattachement a été un acquis majeur de la refondation de l'éducation prioritaire. Une réflexion semblable doit être menée pour les territoires ruraux. La mission d'information du Sénat de 2011

¹ L'article 8 du projet de loi pour une école de la confiance permet ces éléments dans un cadre expérimental.

² Circulaire n° 98-252 du 17 décembre 1998 relative à l'avenir du système éducatif en milieu rural isolé, NOR : SCOE9803197C.

sur le système éducatif s'était également penchée sur cette question à travers une réflexion sur les « réseaux du socle commun ». ¹

Les formules plus intégrées de l'école du socle sont présentées dans le rapport de la mission ruralité du ministère :

- « l'intégration de classes du cycle 3 au sein d'un collège ;
- un établissement sui generis fusionnant sur un même site un collège et une ou des école(s) ;
- un établissement sui generis regroupant en réseau et sur plusieurs sites un collège et des écoles environnantes »².

Ces deux dernières options correspondent au projet d'établissement public local des savoirs fondamentaux qui figurait à l'article 6 *quater* du projet de loi pour une école de confiance, définitivement supprimé à l'initiative du Sénat³.

La mission **s'en remet à la concertation annoncée par le ministre** sur ce sujet ainsi que sur l'avenir des directeurs d'école. En tout état de cause, la création d'un tel établissement, de par ses conséquences sur le maillage scolaire, ne pourrait se faire qu'avec le **consentement explicite de l'ensemble des parties, et en premier lieu des élus locaux**.

En outre, la mission d'information note que les réflexions portant sur un rapprochement entre l'école et le collège **ne doivent pas être réduites aux seules structures** : les obstacles à son développement évoqués par les projets pilotes reposent en grande partie sur la coexistence parmi les enseignants de statuts, et notamment d'obligations de service, et de cultures professionnelles différents.

L'absence de temps de concertation parmi les obligations réglementaires de service des enseignants du second degré ou d'heures supplémentaires pour ceux du premier degré, la complexité des services partagés en école et au collège sont autant de freins réels au développement de l'école du socle qu'il conviendrait de lever. Les débats lors de l'examen de la loi pour une école de la confiance ont montré que de nombreux obstacles demeurent. Toutefois, ces structures pourraient représenter, en fonction des territoires des solutions intéressantes. Il serait ainsi regrettable de mettre fin aux expérimentations menées. Aussi, la mission d'information préconise de poursuivre la réflexion sur l'évolution des structures et de valoriser les expérimentations réussies de ces liaisons « école-collège ».

Proposition : Poursuivre la réflexion sur l'évolution des structures et valoriser les expérimentations

¹ De la pyramide aux réseaux : une nouvelle architecture pour l'école, *op. cit.*

² IGEN et IGAENR, Mission ruralité. Adapter l'organisation et le pilotage du système éducatif aux évolutions et défis des territoires ruraux, *op. cit.*

³ Voir à ce sujet le rapport de notre collègue Max Brisson sur le projet de loi pour une école de la confiance.

c) Faire des établissements scolaires des lieux d'animation et de développement de leur territoire

La mission d'information considère que le pessimisme qui caractérise certains discours sur l'école rurale ne doit pas être de mise. Au contraire, **l'école dans les campagnes peut devenir un facteur d'attractivité et de développement du territoire**. Dans les territoires ruraux plus encore qu'ailleurs, ouvrir l'école sur son environnement est un impératif.

Il conviendrait en l'espèce de s'inspirer de **l'action remarquable entreprise en la matière par l'enseignement agricole**, dont l'animation du territoire est une des missions confiées par l'article L. 811-1 du code rural et de la pêche maritime.

Cela mène à envisager les établissements agricoles non comme des seuls lieux d'enseignement mais comme des lieux de vie et de développement. Comme l'expliquait à la mission M. Philippe Poussin, secrétaire général du Conseil national de l'enseignement agricole privé (CNEAP), « *l'on ne peut envisager un lycée agricole qui ne soit un acteur de son territoire* »¹. Certains établissements entrent ainsi pleinement dans une **logique de service au territoire**, en capitalisant sur les formations professionnelles qu'ils dispensent : cela prend la forme de la création d'une crèche, d'une conciergerie d'entreprise ou d'un magasin d'exploitation, ce dernier étant parfois l'unique épicerie du village.

Aussi, pour la mission d'information, l'enrichissement de l'offre périscolaire et extrascolaire et de l'offre artistique, culturelle et sportive - bibliothèque, résidences d'artistes, infrastructures sportives, etc. - doit être pensé et mis en œuvre pour dépasser largement le champ de l'école, du collège ou du lycée afin de bénéficier à l'ensemble de leur territoire, dans une logique d'animation et de développement de celui-ci.

Proposition : Inscrire les établissements ruraux dans une logique d'animation et de développement du territoire.

3. Mettre en place une politique de priorisation académique

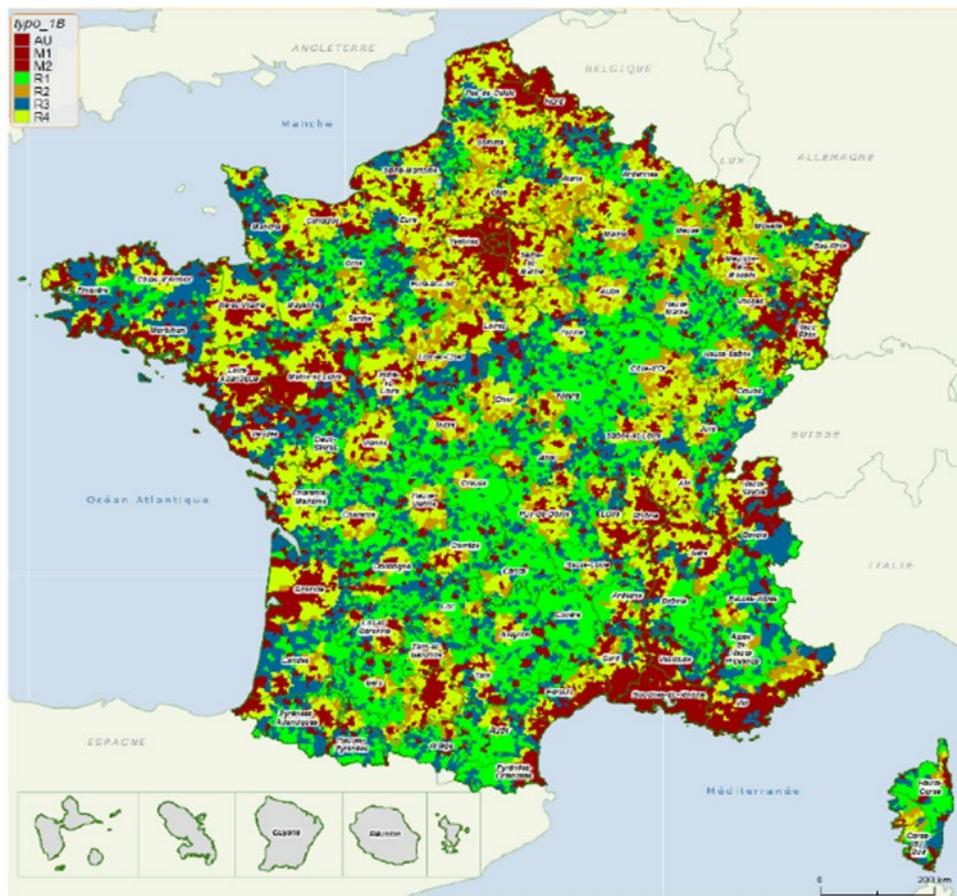
a) Une ruralité plurielle

Le rapport de la mission ruralité du ministère a cherché à établir une **typologie différenciée de l'espace rural**, en distinguant les communes selon leur densité et leur proximité à l'aire d'influence d'un pôle urbain².

¹ Audition du 18 juin 2019.

² IGEN et IGAENR, Mission ruralité. Adapter l'organisation et le pilotage du système éducatif aux évolutions et défis des territoires ruraux. *Rapport d'étape n° 2, rapport n° 2018-080, juillet 2018.*

L'espace rural selon les catégories élaborées par la mission ruralité



Source : rapport IGEN-IGAENR n° 2018-080

Ce travail a abouti à l'établissement de quatre catégories d'espace rural, représentées dans la carte ci-dessous :

- un « **ensemble périurbain** » (en jaune), constitué des communes peu denses dans l'aire d'influence des grands pôles urbains ; il représente plus de la moitié de la population rurale (57 % des écoliers et 56 % des collégiens ruraux) ;

- les **communes très peu denses de l'aire d'influence des grands pôles urbains** (en orange), où résident 1 % des écoliers et des collégiens ruraux ;

- un ensemble « **rural des villes petites et moyennes** » (en bleu) hors influence des grands pôles d'emplois mais majoritairement dans l'aire d'influence de petits ou moyens pôles d'emplois ; plus d'un quart des écoliers et collégiens ruraux y résident (respectivement 26 % et 27 %) ;

- un ensemble « **rural éloigné** » (en vert) constitué des communes très peu denses éloignées des grands pôles urbains, où résident 9 % des écoliers et 10 % des collégiens ruraux.

Les communes de l'ensemble « rural éloigné » se caractérisent ainsi sur plusieurs plans :

- en termes de démographie et de maillage scolaire, elles se distinguent par la **très forte proportion de petites écoles**, 87 % ayant une ou deux classes et de petits collèges, 83 % ayant moins de 200 élèves, ainsi que par la forte baisse du nombre d'élèves (- 16 %) entre 2009 et 2017 ;

- l'origine sociale des élèves se caractérise par une sous-représentation des **catégories socio-professionnelles** (CSP) très favorisées et une surreprésentation des CSP moyennes, dont les agriculteurs ;

- la **population enseignante y est plus jeune, ce qui traduit un déficit d'attractivité** : 35,4 % des enseignants du premier degré et 48,2 % de collèges ont moins de 35 ans, soit respectivement 10 et 4 points de plus que la moyenne française – et 8 et 5 points de plus que la moyenne des territoires ruraux ; dans les écoles du « rural éloigné », 29 % des enseignants ont moins de deux ans d'ancienneté, alors que cette proportion est de 26 % dans l'ensemble rural et de 25,7 % au niveau national ;

- les évaluations à l'entrée en classe de sixième mettent en évidence des **résultats plus faibles en français et en mathématiques** ; au diplôme national du brevet, leurs résultats sont légèrement plus faibles en français et en histoire-géographie mais meilleurs en mathématiques ;

- le parcours des élèves se caractérise par des **poursuites d'études** dans l'enseignement général et technologique puis dans l'enseignement supérieur **très inférieures** à la moyenne nationale (respectivement 8,4 et 8,9 points d'écart), ce qui témoigne d'une préférence pour l'enseignement professionnel, y compris agricole¹.

Ces caractéristiques particulières conduisent la mission ruralité à estimer que « *l'éducation nationale devrait adopter un dispositif explicitement différencié pour les élèves et les établissements de certains territoires ruraux, particulièrement le « rural national » à préciser à partir d'un cadrage national et de travaux académiques* »².

La mission considère que ce travail illustre le besoin d'une meilleure connaissance des territoires et **justifie pleinement la déconcentration aux académies des politiques de priorisation**.

Proposition : Mettre en place une politique de priorisation académique

¹ IGEN et IGAENR, Mission ruralité. Adapter l'organisation et le pilotage du système éducatif aux évolutions et défis des territoires ruraux. *Rapport d'étape n° 2, rapport n° 2018-080, juillet 2018.*

² *Idem.*

II. METTRE EN OEUVRE LA POLITIQUE DE PRIORISATION TERRITORIALE AU NIVEAU ACADÉMIQUE

A. SORTIR D'UNE LOGIQUE BINAIRE, TOUT EN CONSERVANT L'EFFORT EN FAVEUR DES REP+

1. Une politique en faveur de l'éducation prioritaire insuffisamment ciblée

S'il existe un consensus sur la nécessité d'allouer plus de moyens aux élèves les plus défavorisés et les plus confrontés à l'échec scolaire, **l'éducation prioritaire fait l'objet de nombreuses critiques.**

Le rapport de la Cour des comptes sur l'éducation prioritaire d'octobre 2018¹ rappelle que cette **politique concerne 20 % des élèves et 30 % des élèves défavorisés** dans plus de 1 000 réseaux d'éducation prioritaire, réunissant collèges et écoles, dont 350 en éducation prioritaire renforcée (REP+). **Malgré les moyens importants investis** - 1,7 milliard d'euros en 2017 -, cette politique n'a pas atteint son objectif de limiter à 10 % l'écart de niveau entre les élèves scolarisés en zone prioritaire et ceux scolarisés hors REP. Pire, la Cour a constaté que les écarts ne se resserrent pas : ils restent de 20 à 35 %, selon les disciplines. Elle estime notamment que cette politique **publique est trop étendue, trop rigide, et n'assure pas une priorisation réelle des établissements les plus défavorisées. Cette politique doit donc être plus ciblée.** D'ailleurs comme le rappellent l'inspection générale de l'éducation nationale et l'inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la Recherche, « *l'éducation prioritaire n'a jamais eu vocation à aider tous les élèves de PCS défavorisés.* », mais « *visé à compenser les manques dans les territoires qui concentrent les difficultés sociales et scolaires* »².

Le constat dressé par M. Marc Douaire³, président de l'observatoire des zones prioritaires est encore plus sévère : « *cette politique publique n'a pas bénéficié d'une continuité suffisante* » et la priorité doit bénéficier les élèves **n'a plus aucun sens** dès lors que les REP regroupent 20 % de la population scolaire.

2. Éviter les effets de seuils par une politique de priorisation progressive

Comme pour toutes les politiques publiques sectorisées se créent des **effets de seuil**, de stratégies d'évitement, ou au contraire d'inclusion. La

¹ *Cour des comptes, l'éducation prioritaire, rapport d'évaluation d'une politique publique, octobre 2018.*

² *Rapport n° 2018-11, évolutions des politiques publiques éducatives relatives aux territoires prioritaires, IGEN-IGAENR, mai 2018.*

³ *Audition du 3 juillet 2019.*

mission d'information ne peut ainsi que constater, comme beaucoup de personnes auditionnées, la création d'une **binarité** entre l'éducation prioritaire d'un côté et les écoles hors éducation prioritaire de l'autre.

Ainsi, les **avantages** dont bénéficient les établissements labellisés en éducation prioritaire (moyens supplémentaires, scolarisation précoce des enfants, dédoublement des classes de CP et de CE1, indemnités spécifiques des enseignants, pondération des heures d'enseignement, bonification de points pour les demandes de mutation, avancement dans la carrière,...) **rendent difficile toute modification de la carte, risquant d'exclure tel ou tel établissement de cette labellisation.**

D'ailleurs, la précédente révision de la carte scolaire fin 2014 pour la rentrée 2015-2016, avait suscité de **nombreuses inquiétudes et protestations** de la part des parents d'élèves, du personnel enseignants et des élus locaux, dont plusieurs de nos collègues se sont fait l'écho. Notre collègue Dominique Estrosi-Sassone expliquait que dans les Alpes-Maritimes, « *certaines établissements craignent que le travail pédagogique accompli depuis des années ne soit plus soutenu* », avec notamment la fin du bénéfice « *de l'accompagnement scolaire après les cours ou des classes allégées* », en raison de leur sortie du dispositif¹. Cette binarité entre « éducation prioritaire » - « hors éducation prioritaire » conduit **les acteurs et usagers de l'école hors zone en éducation prioritaire à un sentiment de non-prise en compte par les pouvoirs publics de leurs difficultés pourtant réelles.**

En outre, cette dimension binaire du système de l'éducation prioritaire est perçue comme très **rigide**, d'autant plus qu'elle dépend d'un **label national**. À titre d'exemple, notre ancienne collègue Brigitte Gonthier-Maurin citait le cas en 2015 à Gennevilliers de « *l'école élémentaire « Langevin A » qui devait sortir de l'éducation prioritaire quand sa jumelle, l'école élémentaire « Langevin B », relèverait du réseau d'éducation prioritaire (REP+), alors qu'elles accueillent les élèves du même bassin de vie* »².

Aussi, la mission d'information appelle à une politique plus progressive et actualisable en fonction des évolutions territoriales ou sociales. La nécessité d'un changement de paradigme est revenue à plusieurs reprises dans la bouche des personnes auditionnées. Tel est le cas de Mme Ariane Azéma et M. Pierre Mathiot qui ont appelé de leurs vœux une politique « différenciée et progressive ».

Le **cas des écoles dites orphelines** illustre la nécessité de ce *continuum*. Ces écoles connaissent en effet des difficultés sociales et d'échec scolaire importants ou sont situées dans un quartier relevant de la politique de la ville, mais elles ne peuvent bénéficier des moyens de l'éducation prioritaire, car elles sont rattachées à un collège non labellisé REP ou REP +, celui-ci présentant une mixité sociale importante. Or, les écoles rurales sont

¹ Question écrite n° 13890 du 27 novembre 2014 de Mme Estrosi-Sassone, JO Sénat.

² Question orale n° 0951S du 21 janvier 2015 de Mme Brigitte Gonthier-Maurin, JO Sénat.

particulièrement concernées par ce phénomène : comme l'ont expliqué Mme Hélène Insel, recteur de l'académie de Reims, et M. Jean-Roger Ribaud, DASEN des Ardennes, les collèges ruraux ont souvent une mixité sociale supérieure à ceux de villes, mais cela peut masquer l'existence d'écoles défavorisées dont proviennent les collégiens. La mission d'information souhaite rappeler que 70 % des élèves socialement défavorisés ne sont pas scolarisés en REP.

S'ils saluent les initiatives locales mises en place à la suite d'une politique volontariste de certaines académies - à l'image de l'académie de Reims où le dédoublement des classes de CP et CE1 a été étendu à 42 écoles rurales aux caractéristiques analogues aux écoles en éducation prioritaire - ils estiment qu'un portage politique et des directives nationales en faveur d'une meilleure prise en compte de la diversité des situations de nos écoles nécessaires. De même, la mission d'information alerte le Gouvernement sur la nécessité de ne pas oublier les écoles ne relevant ni des REP ou REP +, ni d'une politique qui verrait le jour en faveur de l'école rurale. À cet égard, la politique de priorisation progressive prônée par la mission permettrait d'éviter les écueils que connaissent toutes les politiques faisant appel à des zonages.

Consciente des difficultés fortes des élèves scolarisés en REP+, la mission d'information appelle à une sanctuarisation des moyens consacrés à ces établissements, dans le cadre de la politique de priorisation académique qu'elle préconise. **En revanche, pour les autres établissements, elle préconise une approche progressive afin de répondre à leurs besoins spécifiques de la manière la plus optimale possible.**

Proposition : Avoir une approche plus différenciée des moyens en faveur de l'éducation prioritaire, tout en sanctuarisant ceux alloués au REP +

B. DÉFINIR LES TERRITOIRES PRIORITAIRES AU NIVEAU ACADÉMIQUE ET DÉPARTEMENTAL EN CONCERTATION AVEC LES ÉLUS

Pour la mission d'information, le pilotage de l'éducation prioritaire et la définition de ses principes d'intervention doivent demeurer de la compétence de l'administration centrale. Toutefois, certains moyens d'action mériteraient **une déconcentration plus importante aux niveaux académique et départemental**. En effet, ces niveaux sont les plus pertinents pour adapter au mieux l'action publique aux contextes locaux.

L'étude du conseil national d'évaluation du système scolaire de 2018 sur les inégalités scolaires d'origine territoriale¹ en se fondant sur l'unité IRIS de l'INSEE - la plus petite unité territoriale utilisée et correspondant à un

¹ Botton, H. et Miletto, V. (2018). *Quartiers, égalité, scolarité*. Paris. CNESCO.

quartier – a permis **de révéler des inégalités habituellement invisibles à des niveaux d'études territorialement plus agrégés** – y compris au niveau communal. C'est la raison pour laquelle, pour la mission d'information, il est essentiel que les stratégies et actions locales mises en place par les académies se fassent **de façon concertée avec les acteurs locaux, et notamment les élus** : ces derniers disposent d'une connaissance fine de la réalité de leurs territoires.

Le projet académique 2018-2022 de l'Académie d'Orléans-Tours est **un exemple intéressant d'une politique déconcentrée et concertée avec les acteurs locaux**. Il part du postulat selon lequel *« la logique de prescription académique qui suppose une certaine forme de standardisation et celle d'une efficacité locale construite sur des initiatives propres à chaque territoire sont appelées à se compléter »*¹.

Un axe dédié aux territoires dans le projet académique de l'académie d'Orléans-Tours

L'axe 4 du projet académique 2018-2022 de l'académie d'Orléans-Tours concerne spécifiquement les territoires. Il part du constat selon lequel *« la taille de l'académie, la diversité des territoires, la multiplicité des structures, mais surtout la confiance à donner aux acteurs incitent à réviser le modèle de gouvernance du système éducatif en académie. Celui-ci doit reposer sur le principe de subsidiarité, alliance de la prescription revenant à l'académie pour la définition et le pilotage des lignes directrice, et de la place donnée aux structures pour conduire nos actions. La logique de prescription académique qui suppose une certaine forme de standardisation et celle d'une efficacité locale construite sur des initiatives propres à chaque territoire sont donc appelées à se compléter. La poursuite du soutien aux réseaux d'éducation prioritaire et un appui rénové aux territoires ruraux les plus fragiles seront au cœur de l'action académique »*.

Il a pour but *« d'engager une dynamique territoriale renouvelée, soutenir les territoires les plus fragiles »*, et s'articule autour de 4 objectifs :

- Stimuler l'ambition scolaire sur tous les territoires. L'académie a constaté que des marges de progrès sont possibles notamment dans les territoires ruraux. Aussi, elle souhaite notamment étendre les dispositifs de type *« cordées de la réussite »* aux secteurs ruraux, et renforcer les liens entre chaque collègue et un établissement supérieur ou un lycée disposant une formation post-bac.

- Organiser les territoires en bassins de formation s'appuyant sur les parcours d'éducation des élèves et faciliter les parcours de scolarisation. Il s'agit notamment de prendre en compte les spécificités locales, en privilégiant des formats de bassins de formation qui peuvent opportunément se penser au-delà des frontières départementales.

- Offrir des ressources académiques au service de la diversité des territoires, en relation étroite avec les collectivités locales

¹ *Projet de l'académie d'Orléans-Tours 2018-2022.*

- Permettre aux écoles et aux établissements d'être des lieux de vie des territoires. Le rectorat souhaite notamment développer les collaborations avec les collectivités de rattachement et avec les partenaires économiques et sociaux.

Une attention particulière doit être portée aux territoires ruraux défavorisés. Pour reprendre l'expression de M. Bernard Beignier, recteur de l'académie d'Aix-Marseille, « *il faudrait quelque chose qui ressemble à l'éducation prioritaire (sans en être) dans le rural isolé* ».

C. DONNER AUX RESPONSABLES ACADÉMIQUES TOUS LES LEVIERS NÉCESSAIRES EN MATIÈRE INDEMNITAIRE ET DE GESTION DES RESSOURCES HUMAINES (GRH)

1. Les modalités actuelles de rémunération et de GRH ne permettent pas de répondre à l'enjeu d'équité territoriale

Dans leur rapport d'information sur le métier d'enseignant, nos collègues Max Brisson et Françoise Laborde constataient que **l'équité territoriale** constituait un « *impensé* » de l'affectation des enseignants¹. En effet, le système du barème, fondé essentiellement sur l'ancienneté et la combinaison de majorations liées à la situation de l'enseignant, **défavorise structurellement les enseignants les plus jeunes et les territoires les moins attractifs.**

L'étude du conseil national d'évaluation du système scolaire de 2018 sur les inégalités scolaires d'origine territoriale en Ile-de-France et dans la France entière montre, **dans les territoires les moins favorisés, une concentration des jeunes enseignants**, mais également **un taux de stabilité des enseignants plus faible**, rendant plus difficile la construction dans le temps d'un projet pédagogique autour d'une équipe stable. Ainsi, en Ile-de-France, la part des enseignants de moins de 30 ans et la part des enseignants non titulaires **varie du simple au triple entre les territoires parisiens et de banlieue favorisés et les territoires cumulant le plus de difficultés socio-économiques** : « *en moyenne, un établissement localisé dans un territoire de type parisien ou de banlieue très favorisé accueille moins d'un enseignant sur dix ayant moins de 30 ans, alors que cette part est supérieure à trois sur dix (30,1 %) pour les collèges implantés dans un territoire cumulant le plus de difficultés socio-économiques* »². La situation du département de la Seine-Saint-Denis est particulièrement révélatrice de cette situation : ce territoire se démarque largement des autres départements métropolitains en cumulant à la fois le plus fort taux d'enseignants de moins de 35 ans (53,4 %, contre 23,5 % en

¹ Métier d'enseignant : un cadre rénové pour renouer avec l'attractivité, rapport d'information n° 690 (2017-2018) de M. Max Brisson et Mme Françoise Laborde, fait au nom de la commission de la culture, de l'éducation et de la communication du Sénat, juillet 2018.

² Botton, H. et Miletto, V. (2018). *Quartiers, égalité, scolarité*. Paris. CNESCO.

moyenne) et la part la plus faible d'enseignants présents dans l'établissement depuis plus de 5 ans (30,8 %, contre 50,9 % en moyenne).

Nos collègues relayaient les craintes des prémices d'une « *désertification enseignante* » dans les territoires les moins attractifs. Ces **difficultés de recrutement**, si elles sont ciblées sur certains territoires - certains REP + ou territoires ruraux isolés ou en grande difficulté -, n'en sont pas moins réelles.

Face à cette situation, les **marges de manœuvre des responsables académiques demeurent très limitées, particulièrement dans le second degré**. Dans le premier degré, où le mouvement est géré par les IA-DASEN, des bonifications du barème ont été introduites dans certains départements en faveur des écoles les moins attractives, souvent de petites écoles très isolées, qui peuvent être conditionnées à une durée minimale d'occupation du poste.

Les responsables académiques peuvent également **jouer à la marge sur d'autres leviers**, comme l'attribution de la dotation horaire globale (DHG) des établissements du second degré, l'accompagnement pédagogique et matériel des jeunes professeurs affectés sur des postes isolés, ou encore sur la composition des services, afin de limiter les situations de service partagé sur plusieurs établissements.

Les avantages en faveur des enseignants affectés en éducation prioritaire

Le décret n° 2015-1087 du 28 août 2015 modifié a permis d'unifier et de revaloriser le régime indemnitaire en faveur des personnels du ministère de l'éducation nationale exerçant dans les établissements relevant des programmes de l'éducation prioritaire.

Les agents affectés dans ces établissements bénéficient d'une indemnité de sujétions spéciales, s'élevant à 3 479 euros par an pour les enseignants affectés en REP + (montant porté à 4 646 euros à compter du 1^{er} septembre 2019) et 1 734 euros pour ceux affectés en REP. Au-delà de l'aspect financier, des aménagements des obligations réglementaires de service sont prévues : les enseignants du premier degré exerçant dans les écoles REP+ bénéficient de la libération de 18 demi-journées par année scolaire de leur service d'enseignement. Les enseignants assurant un service dans un établissement public d'enseignement du second degré REP+ bénéficient quant à eux d'un dispositif de pondération des heures d'enseignement, chaque heure étant décomptée pour la valeur d'1,1 heure.

Au ministère de l'éducation nationale, des points supplémentaires sont accordés aux personnels affectés pendant au moins cinq ans dans un établissement REP+, REP ou relevant de la politique de la ville, ce qui leur permet d'être prioritaires dans leurs demandes de mutation, inter ou intra-académiques. Les affectations en établissement relevant de l'éducation prioritaire sont également valorisées dans le cadre de l'accès au grade de la classe exceptionnelle. Selon le ministère, la mise en place de ces dispositifs a, dans un premier temps, donné lieu à des effets d'aubaine (les agents remplissant les conditions requises ayant hâté leur départ), mais sur le plus long terme, elle permet une plus grande stabilité des effectifs.

Source : Cour des comptes

Contrairement aux prévisions du Gouvernement, la proportion d'enseignants expérimentés (ayant 5 ans et plus en éducation prioritaire) dans le premier degré en éducation prioritaire tend à se dégrader : elle passe de 37,6 % en 2016 à 36 % en 2017 à 33,2 % en 2018. La cible de 40 % en 2020 semble hors d'atteinte¹. Elle est toutefois stable dans le second degré : 42,3 % en 2018 contre 41,5 % l'année scolaire précédente et 42,4 % en 2016-2017².

2. Renforcer les prérogatives des responsables académiques

La politique de priorisation académique proposée par la mission d'information doit s'accompagner d'un **renforcement des prérogatives des responsables académiques** en matière de rémunération et de gestion des ressources humaines pour les personnels enseignants mais également de gestion et de direction.

a) Valoriser les postes les moins attractifs

Plusieurs recteurs et IA-DASEN ont souligné qu'ils ne disposent **d'aucun pouvoir s'agissant des indemnités des personnels titulaires**, alors qu'il s'agit d'un levier important d'attractivité.

Alors que, dans son département, l'institution ne rencontre aucun problème à pourvoir des postes en REP ou en REP+ mais ne parvient pas à trouver d'enseignants pour des écoles « ordinaires » en milieu rural isolé, un IA-DASEN regrettait de ne pouvoir assortir de bonifications indemnitaires les postes peu attractifs de son département, considérant qu'il fallait « *payer autrement l'éloignement* ».

Cette absence de prérogatives en matière indemnitaire est d'autant plus surprenante que le décret du 29 août 2016³, qui constitue le nouveau cadre de gestion des enseignants contractuels, leur donne la possibilité de majorer la rémunération de ces derniers en fonction « *de l'expérience professionnelle détenue, de la rareté de la discipline enseignée ou de la spécificité du besoin à couvrir* ».

Moins souvent évoquée, **l'affectation des personnels d'inspection et de direction** constitue également un paramètre important de la gestion des académies. Les problèmes d'attractivité que connaissent certains territoires, particulièrement en milieu rural isolé, s'appliquent également pour ces personnels. La rectrice de Reims soulignait qu'à la rentrée 2018, quatorze postes de personnels de direction n'étaient pas pourvus dans l'académie.

¹ RAP 2018 du programme 140 « Enseignement scolaire public du premier degré », indicateur 2.2.

² RAP 2018 du programme 141 « Enseignement scolaire public du second degré », indicateur 3.2.

³ Décret n° 2016-1171 du 29 août 2016 relatif aux agents contractuels recrutés pour exercer des fonctions d'enseignement, d'éducation et d'orientation dans les écoles, les établissements publics d'enseignement du second degré ou les services relevant du ministre chargé de l'éducation nationale.

Dans son premier rapport d'étape, la mission ruralité des inspections générales soulignait le « *vivier des IEN limité dans certains départements (Meuse, Creuse). Affectés dans des circonscriptions rurales, qui ne correspondent pas forcément à leurs premiers vœux, ils seront aussi amenés à effectuer rapidement des demandes de mutation*¹. » Devant la mission, le recteur d'une académie peu attractive rappelait les difficultés qu'il rencontrait pour conserver les personnels d'inspection qui débutaient dans son académie ou pour les affecter où ils sont les plus utiles, leur affectation dépendant directement de l'administration centrale.

L'isolement constitue également un facteur de difficulté pour les chefs d'établissement, particulièrement dans les petits collèges ruraux où ils n'ont ni adjoint ni conseiller principal d'éducation (CPE).

La mission recommande ainsi **d'associer davantage les recteurs à l'affectation et à la gestion des personnels d'inspection et de direction**. Il s'agirait notamment de permettre au recteur de définir, en lien avec l'administration centrale, le classement des établissements qui sert de fondement à l'affectation des chefs d'établissement et de décider, au besoin, de majorations indemnitaires afin de prendre en compte certaines modalités particulières d'exercice.

En outre, elle recommande de confier aux recteurs et aux IA-DASEN une **enveloppe indemnitaire** qu'ils seraient libres d'employer en faveur des postes les moins attractifs, dans le cadre des politiques de priorisation définies à l'échelon local.

Proposition : Donner aux recteurs et aux DASEN des marges de manœuvre renforcées en matière indemnitaire et de gestion des ressources humaines

b) Imaginer d'autres modalités de GRH pour les enseignants

La mission d'information reprend à leur compte les recommandations émises par nos collègues Max Brisson et Françoise Laborde en matière d'affectation des enseignants. Outre le fait d'« *intégrer explicitement l'équité territoriale parmi les objectifs du mouvement des enseignants* », leur rapport d'information émettait trois recommandations de nature à garantir cette équité territoriale :

- **introduire un calibrage académique des concours de recrutement** des enseignants du second degré, dont les lauréats choisiraient leur académie d'affectation, assorti d'une nomination unique pour l'année de stage et pour la première affectation de titulaire, sans être soumis au mouvement ;

¹ IGEN et IGAENR, Mission ruralité, rapport d'étape. Analyse et compte rendu suite aux déplacements dans dix départements, rapport n° 2018-010, février 2018.

- développer le **recours aux postes à profil**, qui permettent de prendre en compte l'adéquation entre le profil de l'enseignant et les spécificités du poste ;

- permettre **l'affectation d'enseignants sur « contrat de mission »**, c'est-à-dire sur un engagement réciproque de l'institution et de l'intéressé, ce dernier acceptant d'enseigner dans un établissement peu attractif pour une durée déterminée. Ainsi, « à un enseignant expérimenté acceptant d'exercer pendant une durée déterminée, par exemple de cinq ans, des fonctions déterminées dans un établissement appartenant à une liste fixée par le recteur, l'institution s'engagerait à lui permettre de retrouver son poste ou un poste comparable dans son établissement d'origine (ou, à défaut, dans un établissement comparable de la même ville) »¹. Cette modalité d'affectation permettrait de lever l'un des principaux freins à la mobilité vers les territoires les moins attractifs, à savoir la crainte de ne pouvoir en sortir. **La mission préconise ainsi de développer les postes à profil et de permettre l'affectation sur des « contrats de mission ».**

Proposition : Développer le recours aux « contrats de missions »

3. Former les enseignants à la réalité de l'exercice du métier dans les différents territoires

Outre les problématiques d'attractivité et de dynamisme pédagogique, l'un des arguments fréquemment invoqué pour justifier les regroupements d'école dans les territoires ruraux est **l'impréparation des jeunes enseignants** à exercer dans des classes multiniveaux voire dans des écoles à classe unique.

La question de la **formation initiale des enseignants** à exercer dans de telles conditions a été soulevée par de nombreuses personnes entendues - élus, responsables académiques et représentants syndicaux, s'alarmant d'une véritable « *perte de savoir-faire* », en particulier s'agissant, dans le premier degré, de l'enseignement dans des classes multiniveaux.

Un responsable académique estimait qu'au regard de la structure des écoles et des classes en France, la formation initiale dispensée dans les ESPÉ correspondait à une « *réalité alternative et fantasmée du métier d'enseignant* ». Pour M. Pierre Champollion, président de l'Observatoire éducation et territoire (OET), cette approche « *méconnaît la réalité des territoires* », où les classes multiniveaux sont très répandues voire majoritaires².

À la rentrée 2017, **la moitié environ (49 %) des élèves du premier degré étaient accueillis dans une classe multiniveaux** ; cette proportion, si elle s'élève à 78 % pour les écoles situées dans les zones rurales, demeure

¹ Métier d'enseignant : un cadre rénové pour renouer avec l'attractivité, *op. cit.*

² Audition du 4 juillet 2019.

élevée dans les zones dites « intermédiaires » (60 %) ainsi que dans les zones urbaines (39 %). Dans certains départements, les classes multiniveaux demeurent largement majoritaires : c'est le cas par exemple des Hautes-Alpes, où elles représentent 72 % des classes du premier degré, ou des Alpes-de-Haute-Provence (67 %).

Part d'élèves dans une école de moins de trois classes et dans des classes multiniveaux par catégorie de zonage en aires urbaines de l'INSEE à la rentrée 2017

Catégories du zonage en aires urbaines de 2010	Part d'élèves dans une école à 1 ou 2 classes	Part d'élèves en classes multiniveaux	Nombre moyen d'élèves par classe
Ensemble zones « urbaines »	1%	39%	23,9
Ensemble zones « intermédiaires »	9%	60%	23,4
Couronne des moyens pôles	30%	88%	21,5
Commune appartenant à la couronne d'un petit pôle	41%	92%	19,9
Autre commune multipolarisée	25%	79%	21,8
Commune isolée hors influence des pôles	23%	74%	21,0
Ensemble zones « rurales »	25%	78%	21,4
Ensemble	5 %	49 %	23,5

Champ : premier degré hors ULIS

Source : MENJ-DEPP constat de rentrée sauf pour les classes multiniveaux : base Diapre 2017.

M. Pierre Champollion citait l'exemple de la formation initiale spécifique aux enjeux de l'école rurale et de montagne dispensée en **Catalogne** ; avant d'être affectés dans les territoires ruraux et de montagne de l'arrière-pays catalan, les enseignants suivant une formation diplômante (sous la forme d'un master) préparant à **exercer dans le contexte spécifique** de l'école rurale¹.

Comme le notaient les inspections générales dans le rapport de la mission ruralité, ces lacunes sont **palliées** dans de nombreux départements par un **accompagnement renforcé et une formation spécifique des jeunes enseignants** affectés en zone rurale ou dans une classe multiniveaux².

La mission, estime qu'il est nécessaire de **tenir davantage compte de la spécificité des territoires d'exercice dans la formation initiale** dispensée au sein des futurs instituts nationaux supérieurs du professorat et de l'éducation (INSPE).

¹ Audition du 4 juillet 2019.

² IGEN et IGAENR, Mission ruralité. Adapter l'organisation et le pilotage du système éducatif aux évolutions et défis des territoires ruraux. *Rapport d'étape n° 2, rapport n° 2018-080, juillet 2018.*

Pour la mission une réflexion doit également avoir lieu sur la mise en place d'une formation similaire pour les futurs enseignants en zone REP. En effet, si actuellement, les équipes enseignantes bénéficient de formation et d'un accompagnement particulier par des conseillers pédagogiques, ceux-ci interviennent après leur affectation.

Proposition : Tenir compte des spécificités de l'enseignement en milieu rural et en réseau d'éducation prioritaire dans la formation initiale.

Cette formation initiale pourrait s'accompagner, comme le propose le rapport de juillet 2018 de la mission ruralité¹, de la création d'un parcours « spécialisé » rural, comprenant une certification délivrée à l'issue d'une formation complémentaire. La mission s'associe à cette préconisation qui permettrait de valoriser l'expérience développée par ces enseignants au contact de classes multiniveaux voire de classes uniques.

Proposition : Mettre en place un parcours « spécialisé », comprenant une certification spécifique.

D. ASSOCIER L'ENSEIGNEMENT PRIVÉ SOUS CONTRAT À UNE POLITIQUE PARTENARIALE DE MIXITÉ SOCIALE

La mission estime nécessaire de **travailler avec les établissements d'enseignement privés sous contrat afin de renforcer la mixité sociale** en leur sein.

L'effet d'attraction des établissements privés sur les familles des catégories sociales les plus favorisées est bien connu et particulièrement marqué en centre-ville ainsi que dans certaines zones périurbaines. Des responsables académiques ont également pointé les conséquences de la concurrence de collèges privés sur la composition sociale d'établissements publics situés en éducation prioritaire ou à proximité ; dans ce contexte, les familles les plus aisées ou les plus impliquées dans la scolarité de leurs enfants font souvent le choix du privé, aggravant la situation des établissements publics.

L'idée d'inciter les établissements privés sous contrat à s'engager dans une démarche en faveur de la mixité sociale de leurs élèves **n'est pas nouvelle**. En 2015, en conclusion de ses travaux sur les mixités sociales et scolaires, le CNESCO préconisait « *une politique budgétaire incitative doit lier ses ressources, dont les moyens d'enseignement, avec les efforts accomplis en matière*

¹ *Idem.*

de mixité sociale dans ces établissements »¹, idée reprise par nos collègues députés Yves Durand et Rudy Salles, sous la forme d'un « *bonus mixité* » alloué aux établissements volontaires². De même, la Cour des comptes, dans son récent rapport sur l'éducation prioritaire, recommande d'« *associer les établissements privés sous contrat concernés aux processus d'évolution de la carte scolaire et les inciter à scolariser des élèves qui reflètent mieux les caractéristiques sociales et scolaires de la population de la zone de recrutement* »³.

Les représentants du secrétariat général de l'enseignement catholique, s'ils ont rappelé leur attachement à la liberté des établissements privés sous contrat de choisir leurs élèves, se sont dits **favorables à l'instauration d'un mécanisme incitatif** en direction des établissements prêts à jouer le jeu de la mixité voire, sous réserve de conditions liées à la mixité sociale et scolaire, à l'association pleine et entière à la politique d'éducation prioritaire.

M. Yann Diraison, adjoint au secrétaire général, a rappelé les efforts entrepris en faveur de la mixité sociale au sein de l'enseignement catholique : la répartition de ses moyens se fait en faveur des établissements jugés « prioritaires » en fonction de différents critères dont l'origine sociale des élèves ; cette politique a récemment été formalisée et, depuis 2017, les établissements du second degré concernés sont désignés « établissements à moyens éducatifs renforcés ».

Accueillant près d'un cinquième des effectifs d'élèves du système scolaire, **l'enseignement privé sous contrat constitue un partenaire indispensable des stratégies visant à développer la mixité sociale.**

Aussi, la mission préconise l'instauration d'un mécanisme qui pourrait prendre la forme d'une convention sans contrepartie financière intégrant des objectifs de mixité sociale et scolaire entre les services académiques et les établissements privés volontaires.

Proposition : Instaurer un mécanisme avec les établissements privés sous contrat s'engageant dans une politique de développement de la mixité sociale et scolaire

¹ CNESCO, Mixités sociales et scolaire à l'école, Agir, impliquer, informer, les préconisations du CNESCO, juin 2015.

² Rapport d'information n° 3298 (XIV^e législature) sur l'évaluation des politiques publiques en faveur de la mixité sociale dans l'éducation nationale, fait au nom du comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques de l'Assemblée nationale par MM. Yves Durand et Rudy Salles, députés.

³ Cour des comptes, L'éducation prioritaire, rapport d'évaluation d'une politique publique, octobre 2018.

III. POUR UNE NOUVELLE DONNE ÉDUCATIVE ASSOCIANT PLEINEMENT LES ÉLUS LOCAUX

A. UN PARTENARIAT AVEC LES ÉLUS À REFONDER

1. Une relation marquée par des tensions récurrentes

a) Une défiance persistante entre les élus et l'éducation nationale

Les associations d'élus rencontrées par la mission se sont fait l'écho d'une défiance persistante entre l'éducation nationale et les élus, ces derniers dénonçant un manque de considération et de concertation, une **relation vécue comme encore trop unilatérale et descendante**.

Ce constat rappelle celui qu'effectuait en 2011 notre ancien collègue Jean-Claude Carle dans son rapport d'information sur le système scolaire : les élus interrogés déploraient alors « *le défaut de dialogue et l'absence d'une pérennité et prévisibilité suffisantes des décisions académiques* »¹.

Les **évolutions survenues depuis n'ont pas contribué à une amélioration de ces relations**, dans un contexte marqué par la baisse des dotations de l'État, la constitution d'EPCI de grande taille et des transferts de compétences mal acceptés par les élus. En matière éducative, la réforme des rythmes scolaires de 2013 a constitué un épisode vécu comme douloureux par les élus locaux. Le retour à la semaine de quatre jours ne s'est pas accompagné d'une amélioration notable, comme en témoignent la poursuite des controverses annuelles sur l'évolution de la carte scolaire et, plus récemment, les débats autour de l'article 6 *quater* du projet de loi pour une école de confiance ou l'annonce du petit-déjeuner gratuit et du déjeuner « à un euro » à la cantine scolaire.

Les témoignages recueillis directement par la mission dans le cadre de sa consultation des élus confortent ce constat : **si les élus font état d'excellentes relations avec les directeurs d'école, celles entretenues avec les inspecteurs de l'éducation nationale ou les inspecteurs d'académie - directeurs académiques des services de l'éducation nationale (IA-DASEN) sont souvent décrites comme plus distantes et conflictuelles**. Les témoignages recueillis par la mission lors de la consultation à destination des élus locaux qu'elle a lancée dans le cadre de ses travaux sont éloquentes : un élu indique ainsi que « *depuis le changement de l'inspecteur d'académie, nous n'avons pas de relationnel avec sa remplaçante* », un autre déclare « *ne pas savoir quand a eu lieu la dernière concertation, et s'il y en avait une* ». D'autres encore souhaiteraient « *l'organisation de réunions de secteur* » permettant un dialogue avec l'éducation nationale, plutôt que « *des mails ou des courriers* ».

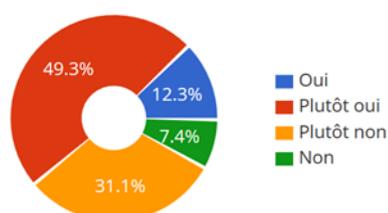
¹ De la pyramide aux réseaux : une nouvelle architecture pour l'école, rapport d'information n° 649 (2010-2011) de M. Jean-Claude Carle, fait au nom de la mission commune d'information sur le système scolaire du Sénat, juin 2011.

Une demande forte de la part des élus : davantage de concertation et d'information

Dans le cadre de ses travaux, la mission d'information a réalisé une consultation des élus locaux *via* le site internet du Sénat, dont les résultats sont présentés en annexe de ce rapport.

38,5 % des répondants, soit plus d'un tiers se disent insatisfaits des modalités de concertation avec les services de l'éducation nationale.

14. Êtes-vous satisfait des modalités de concertation avec les services de l'Éducation nationale ?
1 713 participants / 1 713 réponses



Interrogés sur la manière de les améliorer, une majorité de répondants déplore un manque de concertation et d'anticipation sur les évolutions demandées.

S'ils sont nombreux à saluer les échanges quotidiens et les bonnes relations et qu'ils entretiennent avec les directeurs d'école, ils demandent notamment des échanges plus réguliers avec l'inspecteur d'académie (IA-DASEN), une visite une fois par an est souvent considérée comme un minimum pour un dialogue satisfaisant.

De nombreux participants estiment par ailleurs qu'il est nécessaire d'intégrer davantage les maires et les élus locaux aux concertations, notamment en vue de l'établissement de la carte scolaire.

De plus, ils relèvent que les communes sont informées tardivement des réformes et demandent à ce que ces informations soient transmises en amont pour permettre aux collectivités de s'adapter.

À titre d'illustration, l'un des répondants déclare souhaiter « *plus d'informations pertinentes en direct. Apprendre les décisions des services de l'éducation nationale par la presse et presque après coup est impossible à gérer !* ». Un autre plaide pour l'institution de « *réunions d'étape par territoire (fin d'année scolaire, mi-année, instauration de nouvelles réformes, ...)* pour permettre aux différents acteurs de communiquer, y compris les représentants de parents ».

b) Un attachement au maintien du lien entre la commune et l'école

Dans leur grande majorité, les élus font état de leur **attachement au lien - parfois décrit comme « consubstantiel » - entre l'école et sa commune.**

Selon un maire de l'Hérault, « *l'organisation telle qu'elle est aujourd'hui, et pour ce qui regarde les communes, outre les objectifs éducatifs, permet une interaction avec tous les acteurs de la commune, facteur de vie sociale et d'ouverture pour les enfants. Si la dimension éducative est primordiale, et regarde*

l'éducation nationale, la question de la socialisation et de la citoyenneté concerne aussi la commune. Pour la plupart des maires ruraux comme moi, l'école est au centre de nos préoccupations car elle est un maillon extrêmement important de notre vie sociale. Elle est très souvent le poste le plus important de notre budget de fonctionnement, bien souvent très au-delà de ce que nous autorise la stricte application des textes¹. »

Les témoignages d'élus traduisent de manière récurrente le soupçon d'une **préférence de l'éducation nationale pour l'intercommunalisation de la compétence scolaire**, qui serait le corollaire du développement des RPI en milieu rural.

Certains IA-DASEN rencontrent des refus fermes d'associations d'élus, lors des travaux prospectifs entrepris dans le cadre des conventions ruralité, d'aborder les questions scolaires à l'échelle de l'intercommunalité, craignant qu'il ne s'agisse d'un premier pas vers un transfert total ou partiel de l'exercice de la compétence scolaire.

Outre une opposition de principe, les représentants des associations de collectivité avancent que l'exercice de la compétence scolaire par les EPCI à fiscalité propre se traduit souvent par des coûts supplémentaires, les économies d'échelle étant rares, une organisation plus complexe et des temps de transport plus élevés pour les enfants. Ces arguments sont partagés par certains responsables académiques : un IA-DASEN faisait le constat qu'en matière de restauration scolaire, des petites communes font parfois « *beaucoup mieux et moins cher* » que des villes ou des EPCI.

**La compétence scolaire :
une notion qui recouvre plusieurs compétences autonomes**

La notion de « compétence scolaire » ou de « compétence éducative » recouvre quatre compétences autonomes :

- la construction, l'entretien et le fonctionnement des équipements préélémentaires et élémentaires ;
- le service des écoles, qui recouvre l'acquisition du mobilier et des fournitures, le recrutement et la gestion du personnel ;
- les activités périscolaires ;
- les activités extrascolaires.

Ces compétences sont des compétences facultatives ou optionnelles au sens du code général des collectivités territoriales : leur exercice relève du libre choix des EPCI.

À l'opposé, **la mission a eu connaissance de nombreuses expériences réussies d'exercice** par un EPCI à fiscalité propre de la compétence scolaire. M. Renaud Averly, président de la communauté de communes du pays

¹ *Témoignage recueilli par la mission sur la plate-forme de consultation en ligne des élus.*

rethelois, a présenté comme un « enjeu de sauvegarde de l'école » dans son territoire l'exercice de la compétence scolaire par la communauté de communes : sortant d'une logique annuelle, la carte scolaire a ainsi pu être négociée avec l'éducation nationale à un horizon d'une quinzaine d'années¹.

Outre l'optimisation des financements et des infrastructures, l'intercommunalisation a permis une gestion plus efficace et la professionnalisation du personnel, permettant la multiplication des contrats à temps plein, ainsi que le développement des services périscolaires, mais aussi culturels et sportifs - domaines dans lesquels les EPCI sont largement compétents.

Un exemple d'intercommunalisation réussie : le cas de la communauté de communes du Haut-Clocher dans la Somme

Les vingt communes concernées ont tout d'abord transféré leur compétence scolaire à la communauté qui gère le fonctionnement de l'école, la restauration scolaire, l'accueil périscolaire et les personnels d'intervention (agents territoriaux spécialisés des écoles maternelle (ATSEM), accompagnateurs de car, agents périscolaire et d'entretien). Les élus ont fait le constat que les treize écoles de leur territoire comptaient peu de classes et peu d'élèves, les bâtiments étaient vétustes et mal équipés, et les transports scolaires difficiles à organiser. Chaque année, la préparation de la rentrée et les décisions de l'inspecteur d'académie étaient accueillies avec appréhension. La passivité n'était plus une solution viable. Au terme d'une large concertation au sein de la communauté de communes sur plusieurs années pour prendre le temps de convaincre l'ensemble des maires, de poser un diagnostic fin, de proposer une solution au rectorat et de trouver les financements adéquats, il a été décidé de fermer toutes les écoles dispersées existantes et de constituer trois regroupements pédagogiques concentrés.

Trois nouveaux bâtiments de haute qualité environnementale et adaptés à la pédagogie numérique ont été construits regroupant de 8 à 12 classes pour 192 à 285 élèves par structure. Le projet s'est progressivement mis en place depuis 2003 pour être entièrement finalisé en septembre 2010. L'investissement total s'est élevé à 10 millions d'euros, 3 millions à la charge de la communauté dont la moitié sur emprunt et 7 millions relevant de subventions de l'État, de l'Union européenne, de la région, du département, de la caisse des allocations familiales et de l'agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME). C'est désormais très légitimement que les élus de la communauté peuvent demander à l'éducation nationale de leur fournir un suivi des résultats des élèves, afin qu'ils puissent mesurer l'impact sur les apprentissages de la réorganisation et des investissements massifs qu'ils ont consentis.

Source : De la pyramide aux réseaux : une nouvelle architecture pour l'école, rapport d'information n° 649 (2010-2011) de M. Jean Claude Carle

La mission d'information considère que **ces choix sont le reflet de situations différentes²** ; il convient en l'espèce **de faire confiance à**

¹ Audition du 20 mai 2019.

² Les réponses à la consultation des élus locaux menée par la mission révèlent une division assez nette sur le sujet.

l'intelligence des territoires. L'éducation nationale doit conserver une stricte neutralité sur ce sujet, tout en se tenant prête à accompagner les évolutions souhaitées par les élus.

Ils notent que l'idée d'un transfert obligatoire de la compétence scolaire du premier degré aux EPCI à fiscalité propre semble désormais écartée. Si les inspections générales considèrent que « *le périmètre intercommunal constitue un cadre à privilégier pour mener études et travaux prospectifs en lien avec les autres services de l'État et les collectivités territoriales* » et « *est également un cadre opportun de concertation avec les communes* », l'hypothèse de l'exercice systématique de la compétence scolaire est écartée : « *compte tenu de l'élargissement conséquent des périmètres intercommunaux, cette échelle n'est pas nécessairement adaptée à la gestion quotidienne et à l'organisation des réseaux d'écoles devant associer au plus près les communautés éducatives* »¹.

En effet, l'élargissement du périmètre des EPCI, qui s'est traduit parfois par la constitution d'intercommunalités dites « XXL », tend à remettre en cause l'exercice de la compétence scolaire, qui nécessite une gestion de proximité.

La Cour des comptes observe ainsi qu' « *en raison de leur taille, ces nouvelles communautés de communes ont souvent été amenées à abandonner des compétences précédemment exercées par les anciens EPCI. Ces compétences délaissées ont été restituées aux communes concernées et constituent une source de conflits lorsque ces dernières ne disposent plus de ressources suffisantes pour les exercer.*

Il peut en être ainsi pour la compétence scolaire. Au 1^{er} janvier 2018, seulement 395 des 1 263 EPCI disposaient de la compétence scolaire et 572 de la compétence périscolaire. Outre l'attachement des communes à la compétence scolaire, cette situation s'explique pour des raisons pratiques : les emplois du temps des écoles peuvent varier selon les communes ; les territoires étendus issus de la refonte de la carte des EPCI peuvent entraîner une charge budgétaire importante. Dans un nombre significatif de cas, il a fallu recréer des SIVU pour recueillir la compétence scolaire d'une ancienne communauté de communes fusionnée »².

Il arrive également que la coopération communale en matière scolaire se fasse en dehors du cadre des EPCI ; subsistent ainsi des RPI à cheval sur plusieurs EPCI à fiscalité propre.

c) L'absence d'appétence pour une évolution de la répartition des compétences

Plus largement, la mission constate que les élus, dans leur grande majorité, ne souhaitent pas d'évolution de la répartition des compétences entre les différentes collectivités territoriales ou entre celles-ci et l'État. Au contraire, **la stabilité et la continuité sont au cœur de leurs demandes.**

¹ IGEN et IGAENR, Mission ruralité. Adapter l'organisation et le pilotage du système éducatif aux évolutions et défis des territoires ruraux. Rapport d'étape n° 2, rapport n° 2018-080, juillet 2018.

² Cour des comptes, L'accès aux services publics dans les territoires ruraux, Enquête demandée par le Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques de l'Assemblée nationale, mars 2019.

Selon Mme Agnès Le Brun, maire de Morlaix et vice-présidente de l'Association des maires de France (AMF), « *ce ne sont pas les compétences qu'il faut revoir mais les modalités du partenariat. Il faut renforcer les liens afin de travailler en articulation les uns avec les autres* »¹.

2. Le souhait d'un dialogue renforcé avec l'État

a) Des instances de concertation locales jugées inefficaces

Le souhait d'un véritable dialogue avec les services de l'éducation nationale et d'une plus grande considération est une revendication quasi-unanime des élus locaux.

Comme l'a souligné Mme Le Brun lors de son audition, les maires demandent « *d'avantage de concertation et de visibilité sur l'organisation de l'école sur le territoire* », ce qui exige de « *repenser les modes de concertation entre l'Etat et les collectivités territoriales, dans un esprit d'égal à égal* »².

Il convient en effet de rappeler que les **collectivités territoriales** constituent, après l'État, les **premiers financeurs de la dépense d'éducation**. En 2017, les collectivités territoriales ont participé à hauteur de 36,15 milliards d'euros à la dépense intérieure d'éducation, soit près d'un quart (23,4 %)³. Dans le premier degré, la part des collectivités territoriales dans la dépense d'enseignement s'élève à près d'un tiers (32,9 %)⁴.

La même unanimité – au-delà même des seuls élus – se retrouve pour dénoncer le **caractère purement formel des instances de concertation** que sont le conseil départemental de l'éducation nationale (CDEN) et le conseil académique de l'éducation nationale (CAEN). Un maire témoigne ainsi que « *le CDEN est une réunion de postures et est complètement inutile. Le sentiment qu'aucune négociation n'est possible, aucune innovation non plus* ». Si l'article 55 de la loi du 26 juillet 2019 pour une école de la confiance habilite le Gouvernement à légiférer par ordonnance pour réformer ces instances, celle-ci ne devrait pas remettre en cause leur économie générale.

La question du dialogue entre élus et services de l'État ne doit pas se limiter aux seules instances. **Le dialogue est une dynamique à entretenir**, dont la qualité et la richesse dépendent de la fréquence des échanges, d'objectifs partagés comme des interlocuteurs et de leur bonne volonté. Il doit également s'inscrire dans un cadre permettant aux élus locaux d'infléchir les décisions proposées ou envisagées par l'État, au risque de n'être que le « *pseudo-dialogue* » soulevé par le rapport d'information de nos

¹ Audition du 20 mai 2019.

² *Idem.*

³ MEN-DEPP, *Repères et références statistiques 2019, septembre 2019, p. 327.*

⁴ *Idem.*

collègues François Grosdidier et Nelly Tocqueville sur l'association des collectivités territoriales aux décisions de l'État qui les concernent¹.

À cet égard, la **formation des cadres de l'éducation nationale** aux enjeux des collectivités territoriales et aux relations avec les élus locaux mériterait d'être renforcée.

b) La nécessaire mise en cohérence de l'organisation de l'éducation nationale avec les territoires

La **multiplicité des interlocuteurs de l'État, aux périmètres de compétence et aux responsabilités divers**, a été citée comme une source de difficulté pour les élus locaux.

Lors de leur audition, les représentants de France urbaine ont ainsi mis en avant qu'ils étaient confrontés à « *trop d'interlocuteurs à chaque strate - directeur d'école, chef d'établissement, IEN de circonscription, IEN-ASH, etc. - tous n'ayant pas forcément de pouvoir de décision* » et soulignaient la nécessité d'avoir des interlocuteurs, sinon unique, au moins en nombre suffisant².

Dans leur rapport sur la ruralité, l'IGAENR et l'IGEN faisaient le constat que « *l'organisation infradépartementale de l'éducation nationale ne prend pleinement en compte ni les territoires vécus, lesquels se déploient généralement le long des axes de transports (et lient espaces ruraux et urbains), ni les territoires institutionnels locaux organisés en couple ou « bloc local » (communes et intercommunalités)* »³. En outre, la carte des circonscriptions du premier degré et celle de la sectorisation des collèges – qui **relèvent de procédures différentes** – ne coïncident que très rarement, ce qui constitue un frein non négligeable au développement de projets pédagogiques alliant écoles et collège.

La mission d'information considère *a minima* nécessaire l'adaptation des circonscriptions du premier degré aux périmètres communaux ou intercommunaux, sur lesquels les secteurs des collèges pourraient être progressivement alignés.

Proposition : Faire évoluer l'organisation des services déconcentrés de l'éducation nationale en cohérence avec l'organisation des collectivités territoriales.

¹ Rapport d'information n° 642 (2015-2016) de M. François Grosdidier et Mme Nelly Tocqueville, fait au nom de la délégation aux collectivités territoriales, déposé le 26 mai 2016

² Audition du 20 mai 2019.

³ IGEN et IGAENR, Mission ruralité. Adapter l'organisation et le pilotage du système éducatif aux évolutions et défis des territoires ruraux, *op. cit.*

B. ASSOCIER PLEINEMENT LES ÉLUS À LA DÉFINITION DES POLITIQUES ÉDUCATIVES LOCALES

1. Entrer dans une logique de conception partagée et de codécision

La mission d'information est convaincue que **l'association des collectivités territoriales est une condition sine qua non** de la réussite des politiques éducatives. L'éducation nationale, ne peut se construire contre les collectivités territoriales, ni même sans elles. En effet, **ces dernières exercent des compétences en lien avec le périscolaire** – la restauration, la culture, le sport – ou **l'extrascolaire** – formation professionnelle, infrastructures. Selon M. Vincent Léna, coordonnateur du programme national du programme interministériel des « cités éducatives »¹, les dépenses éducatives représentent d'ailleurs le premier poste de dépenses des villes disposant de quartiers relevant de la politique de la ville – près de 33 à 40 % de leurs budgets. Tant les collectivités locales, que les établissements scolaires **mènent au niveau local de nombreuses expérimentations. Mais celles-ci butent sur plusieurs obstacles** : absence de synergie avec l'éducation nationale, une multiplicité d'acteurs ne partageant pas le même langage ou la même conception du projet éducatif, ou encore le départ de la personne ressource entraînant une stagnation, voire un recul des projets menés.

À cet égard, la mission d'information juge intéressant le projet des cités éducatives, car **il met en résonance l'ensemble des acteurs des quartiers prioritaires de la ville** qui interviennent dans le quotidien des enfants et des jeunes. Porté par les collectivités locales, il associe tous les acteurs locaux – le maire, le préfet, le recteur d'académie, mais aussi les associations locales.

Les cités éducatives

Lancées le 5 novembre 2018 par le ministre chargé de la Ville et du Logement et le ministre de l'éducation nationale, les cités éducatives nécessitent *« une collaboration étroite entre le maire, le préfet et le directeur académique départemental des services de l'éducation nationale pour créer un écosystème favorable autour du collège afin d'offrir aux élèves une éducation de qualité pendant le temps scolaire et périscolaire »*.

Plus de 160 candidatures spontanées ont été déposées. Au final en mai 2019, 80 territoires éligibles ont été sélectionnées. Il s'agit de grands quartiers d'habitat social de plus de 5 000 habitants, présentant des dysfonctionnements urbains importants et avec des enjeux de mixité scolaire. Ont également été pris en compte les enjeux d'aménagement du territoire et le volontarisme des élus locaux. 34 millions d'euros par an entre 2020 et 2022 – soit plus de 100 millions d'euros – des crédits du ministère chargé de la Ville sont réservés à cette politique.

¹ Audition du 23 mai 2019.

À Grigny, projet pilote depuis deux ans, ce projet a permis la mise en réseau d'acteurs qui ne se parlaient pas. La cité éducative repose sur la coopération locale et l'hyperproximité. Des formations croisées entre les personnels ATSEM et les enseignants sont proposées, ainsi qu'avec les personnels communaux. Des professeurs du lycée Carnot de Savigny-sur-Orge dont la moitié des élèves viennent de Grigny se rendent désormais dans les classes de 4^{ème} de Grigny, permettant une continuité éducative entre le collège et le lycée. Cette mesure a permis de diminuer le taux d'échec en seconde générale. L'État, l'éducation nationale et la ville de Grigny ont créé conjointement le médiapôle centre de formation aux médias pour les professeurs, autres professionnels et les élèves. Pour les personnes rencontrées lors du déplacement de la mission à Grigny la concrétisation de ce projet témoigne de la confiance mutuelle que se font désormais ces trois acteurs.

Or, les témoignages recueillis lors de la consultation lancée par la mission d'information montrent bien souvent une absence de codécision, voire même d'écoute des élus par les services déconcentrés de l'éducation nationale. Votre mission relève ainsi le souhait que « *les élus même des petites communes soient pris en compte* », et de manière plus générale « *de davantage prendre en compte les élus de terrain dans les décisions* ». Elle note avec intérêt la volonté d'un élu « *d'éviter les négociations bilatérales, mais de favoriser la concertation collective par secteur* ».

La mission d'information juge nécessaire le renforcement du dialogue entre l'ensemble des acteurs territoriaux de la politique éducative au sens large et son inscription dans un partenariat durable. Elle juge en effet indispensable de sortir **d'une logique annuelle et court-termiste**, source de défiance et rendant difficile la construction de projets pédagogiques.

Proposition : Renforcer les partenariats entre les collectivités locales et les services déconcentrés de l'éducation nationale

2. Utiliser pleinement les possibilités offertes par les conventions ruralité

En 2011, le rapport sur l'organisation du système scolaire de notre ancien collègue Jean-Claude Carle soulignait que « *le nœud du problème est de parvenir à établir un lien de confiance durable et solide entre des acteurs ne parlant pas toujours le même langage. Ensemble, élus, parents et administration disposent de toutes les ressources d'inventivité nécessaires pour trouver des solutions structurelles et pérennes adaptées aux caractéristiques particulières des milieux*

ruraux, conjuguant l'efficacité pédagogique, l'efficience financière et le développement des territoires »¹.

Ce **lien de confiance et une vision de long-terme** pour l'école ; tel est l'objet initial des conventions ruralité, un dispositif initié à partir de 2014 sur l'impulsion de notre collègue Alain Duran². L'instruction ministérielle du 11 octobre 2016 définit la convention ruralité comme « *un contrat d'engagements réciproques conclu, dans les territoires ruraux ou de montagne, caractérisés par un maillage des écoles ne correspondant plus aux réalités de la démographie scolaire locale, et permettant de favoriser les apprentissages et l'épanouissement des enfants et de garantir l'avenir scolaire des élèves dans ces territoires* »³.

Conclues en principe pour une durée de trois ans, ces conventions sont généralement établies au niveau du département et signées le plus souvent par le recteur d'académie, le préfet, l'association des maires du département et le conseil départemental⁴. Au mois de mai 2019, des conventions avaient été conclues dans 52 départements, 66 étant identifiés par le ministère comme susceptibles de s'engager dans cette démarche.

Établies sur la base d'un **diagnostic partagé** sur les problématiques du territoire et les prévisions d'effectifs, ces conventions actent des **engagements réciproques** de l'État, par le maintien de postes d'enseignants et l'attribution de décharges ou de postes spécifiques, et des élus locaux, qui s'engagent à la réorganisation du réseau d'écoles.

L'État peut participer au financement des projets inscrits dans les conventions ruralité par le biais de la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR). Le ministère indique que depuis 2015, 300 emplois ont été créés dans le cadre de ces conventions ; 100 ETP étaient inscrits à cet effet pour la rentrée 2018.

¹ De la pyramide aux réseaux : une nouvelle architecture pour l'école, *rapport d'information n° 649 (2010-2011) de M. Jean-Claude Carle, fait au nom de la mission commune d'information du Sénat sur le système scolaire, juin 2011.*

² *Alain Duran, Rapport au Premier ministre sur la mise en œuvre des conventions ruralité, mai 2016.*

³ *Instruction n° 2016-155 du 11 octobre 2016 relative aux écoles situées en zones rurale et de montagne, NOR : MENE1629443J.*

⁴ *Selon le recensement de l'IGAENR cité dans le rapport n° 2018-080, « outre le recteur et (presque toujours) le préfet, les signataires sont le conseil départemental (60 % des conventions), l'association des maires de France (95 % des conventions), l'association des maires ruraux de France (34 % des conventions). Parfois sont également signataires : le conseil régional (2 conventions), des parlementaires (6 conventions), des maires (2 conventions infradépartementales), des présidents d'intercommunalités (6 conventions), la caisse d'allocations familiales (Doubs). Sans être nécessairement signataires, sont généralement présents dans les comités de pilotage départementaux des conventions : le conseil régional, le conseil départemental, l'association des maires ruraux, l'association des communautés de France, les fédérations de parents d'élèves (FCPE et PEEP), le collectif des associations partenaires de l'école publique (CAPE). »*

Les conventions ruralité dans l'académie de Reims

Les conventions ruralités signées dans les 4 départements et les avenants incluant les collèges dans la réflexion globale de territoire, constituent la base du partenariat entre les élus, les partenaires et les équipes éducatives. Elles sont de véritables outils pour la mise en œuvre d'une stratégie territoriale avec pour vocation de porter des projets locaux d'avenir attractifs et innovants (sciences, arts, numérique, école du socle...).

Quatre comités de pilotage départementaux « ruralité » réunissent les signataires de la convention. Ils sont réunis par les DASEN deux à trois fois par an pour un accompagnement et un suivi des projets élaborés dans le cadre des conventions (3 à 5 projets par département). Actuellement, les réflexions se sont engagées autour de la réalisation d'un diagnostic spécifique à chaque territoire mettant en avant les forces et les faiblesses et, la définition partagée d'un idéal éducatif de territoire est recherchée. Dans ce cadre, l'entrée par les communautés de communes est privilégiée, qu'elles aient ou non la compétence scolaire et ce, dans la mesure où la dimension éducative leur revient très souvent au niveau du développement culturel, sportif, périscolaire et péri-éducatif. La mise en réseau de tous les acteurs s'organise dans l'intérêt de la réussite des jeunes et de l'attractivité du territoire.

Source : rectorat de Reims

Les éléments d'appréciation portés à la connaissance de la mission font état d'un **premier bilan nuancé**.

Le rapport de la mission ruralité de l'IGEN et de l'IGAENR constate sobrement que « *le dispositif contractuel ne produit pas en soi des transformations décisives à ce stade (...) de façon plus significative, la plupart des conventions demeurent centrées sur les seuls enjeux d'organisation et de moyens à court terme, sans toujours faire émerger une stratégie territoriale et pédagogique d'ensemble permettant d'aller au-delà des mesures de carte scolaire* »¹.

D'autres rapports des inspections générales sont plus critiques ; dans une académie, « *les protocoles ruralité sur la restructuration des réseaux d'écoles ne sont pas respectés. Les IA-DASEN mènent un travail très difficile auprès des élus, et des communautés de communes, lorsqu'elles ont la compétence scolaire, pour les persuader de la nécessité de réorganiser le réseau des écoles pour déployer une offre pédagogique de qualité et pour lutter contre l'immobilisme des maires, éviter des logiques annuelles de carte scolaire, qui consistent à débaucher quelques familles pour maintenir ici ou là une classe dans une école, sans réflexion partagée de moyen et long termes* »².

¹ IGEN et IGAENR, Mission ruralité. Adapter l'organisation et le pilotage du système éducatif aux évolutions et défis des territoires ruraux. Rapport d'étape n° 2, rapport n° 2018-080, juillet 2018

² IGAENR, Synthèse des notes des correspondants académiques de l'IGAENR. Préparation de la rentrée 2018, rapport n° 2018-061, juin 2018.

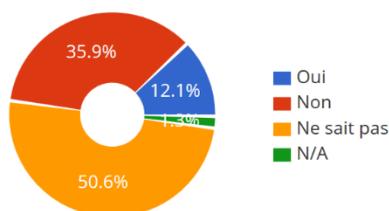
Un outil peu connu des élus, un regard plutôt positif

La consultation réalisée par la mission auprès des élus locaux révèle que les conventions ruralité sont des instruments méconnus : alors que plus de 50 départements sont couverts par les conventions ruralité, plus de la moitié des répondants ignore si leur département est concerné, seuls 12,1% affirment qu'une telle convention a été conclue dans leur département.

19. Une convention ruralité a-t-elle été conclue dans votre département ?

1 738 participants / 1 738 réponses

Question obligatoire



Les élus locaux portent également des jugements mitigés sur ces instruments : certains en contestent le principe, refusant d'acter la logique d'une évolution de la carte scolaire susceptible de mener à des fermetures de classe ou d'école. D'autres estiment que derrière un habillage contractuel, les possibilités réelles de négociation des élus locaux sont faibles.

Le second rapport de notre collègue Alain Duran, consacré à l'accompagnement de la mise en œuvre des conventions, fait état de dynamiques diverses selon les départements, des contingences locales faisant parfois obstacle à la conclusion ou à la mise en œuvre des conventions, et constate « *une appropriation encore incertaine des enjeux de long-terme* », appelant de ses vœux un travail transversal impliquant tous les acteurs, notamment le conseil départemental et le conseil régional, et englobant la question des collègues¹.

Toutefois, comme le relève notre collègue, « *la satisfaction exprimée par les bénéficiaires des conventions ruralité et les réalisations concrètes, si minimes soient-elles, valent toujours mieux que la prescription ex nihilo de recommandations verticales, souvent très éloignées des préoccupations véritables des familles quant à l'organisation de la scolarité de leurs enfants* »².

Ce constat semble par les élus locaux connaissant l'existence de ces conventions et les utilisant. Ainsi, lorsqu'elle est connue, la convention ruralité est jugée utile par près de $\frac{3}{4}$ des répondants à la consultation lancée par la mission d'information.

¹ Alain Duran, Rapport au Premier ministre sur la mission d'accompagnement de la mise en œuvre des conventions ruralité 2018, avril 2019.

² Idem.

La mission d'information **considère que ces conventions ruralité vont dans le bon sens, en objectivant le débat et en instaurant un dialogue de moyen-terme sur l'avenir de l'école dans les territoires ruraux.** Ainsi, si fermeture de classe ou d'école il doit y avoir à moyen terme, celle-ci est préparée, annoncée suffisamment à l'avance pour permettre l'élaboration d'une solution concertée entre le rectorat, les élus locaux et les parents d'élèves.

La mission estime toutefois que leur portée pourrait être renforcée en les inscrivant dans une perspective allant au-delà du maintien ou non d'une école ou d'une classe : il semble opportun, notamment dans la perspective d'inscrire les écoles rurales dans une logique d'animation des territoires, d'intégrer à ces conventions une réflexion portant sur le périscolaire et l'extrascolaire, et plus généralement sur l'aménagement du territoire rural.

<p>Proposition : Inscrire les conventions ruralité dans une perspective plus large intégrant aménagement du territoire, périscolaire et extrascolaire</p>

EXAMEN EN COMMISSION

MERCREDI 9 OCTOBRE 2019

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Mes chers collègues, nous allons maintenant examiner le rapport sur les nouveaux territoires de l'éducation, sujet extrêmement important et qui me tient particulièrement à cœur. En effet, depuis trois ans au sein de notre commission, nous avons constaté à travers plusieurs travaux que les lois modifiant les périmètres de nos territoires – je pense à la loi sur les communes nouvelles de 2010, mais aussi à la fusion des intercommunalités ou encore à la création des grandes régions – bouleversent la géographie territoriale. De ce fait, elles ont un impact non négligeable sur le devenir de l'école primaire rurale.

Les questions que nous posent nos collègues dans nos départements, leurs appréhensions vis-à-vis d'une école qui pourrait disparaître, leurs craintes d'une perte d'attractivité de leur territoire et de la qualité de vie, en sont le reflet.

Pas plus que ne l'avait fait à l'époque la loi de programmation et d'orientation pour la refondation de l'école, la récente loi pour une école de la confiance n'aborde cette question – si ce n'est par le prisme d'un amendement, l'article 6 *quater*, déposé à la va-vite et sans réflexion en amont.

Au moment où j'avais proposé à notre commission de travailler sur ce thème, il y avait eu une certaine réticence en raison du rapport confié à Ariane Azéma et Pierre Mathiot sur un sujet très proche. Mais ce rapport n'a toujours pas été rendu aujourd'hui. Dès lors, notre rapport est très important : il sera utile à nos territoires car il constitue un bon outil pour poursuivre la réflexion. En outre, il témoigne à nos collègues élus de la continuité des travaux de notre commission, notre volonté d'approfondir le sujet. Nous demeurons ainsi à l'écoute de leurs préoccupations et celles des enseignants. Cette mission arrive à point nommé.

M. Laurent Lafon, rapporteur. – Notre mission d'information s'est intéressée à la déclinaison territoriale d'une grande politique nationale qu'est l'enseignement scolaire.

Nous nous sommes demandé si l'éducation nationale prenait en compte les spécificités et les besoins des territoires.

Nous avons procédé à une trentaine d'auditions à laquelle plusieurs d'entre vous ont participé. Nous avons rencontré Pierre Mathiot et Ariane

Azéma, qui ont été chargés, comme l'a rappelé la présidente, par M. Jean-Michel Blanquer d'une mission sur la territorialisation des politiques éducatives.

Par ailleurs, nous avons procédé à une consultation, via le site internet du Sénat. Cela nous a permis de recueillir plus de 1 700 contributions, essentiellement des élus communaux.

Enfin, nous nous sommes rendus à Grigny où existe depuis deux ans une expérimentation associant l'ensemble des acteurs locaux de l'éducation, au sens large afin de construire un écosystème favorable aux jeunes. Cette expérimentation a servi de modèle au projet des cités éducatives.

Il ressort de ces travaux trois axes majeurs, sur lesquels nous allons rapidement revenir : mieux connaître les spécificités des territoires, mettre en place une politique de priorisation éducative au niveau académique et enfin associer pleinement les élus locaux.

M. Jean-Yves Roux, rapporteur. – Afin de pouvoir proposer une organisation adaptée aux besoins des territoires, il est nécessaire de connaître leurs spécificités au sein du système scolaire. Or, au fur et à mesure des auditions, nous avons pu constater que le critère territorial est très peu pris en compte dans la définition des politiques de territorialisation de l'éducation nationale. À titre d'exemple, la définition des REP repose essentiellement sur deux critères : l'échec scolaire et les difficultés socio-économiques des parents d'élèves. Nous ne remettons pas en cause ces critères, car ils sont légitimes. Mais nous constatons que les gouvernements successifs assument la non-prise en compte des contraintes territoriales dans la définition de cette politique.

En outre, la donnée « ruralité » est absente des statistiques de l'éducation nationale. D'ailleurs, l'inspection générale de l'éducation nationale et l'inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche ont mené une mission sur la ruralité en 2018. Les éléments statistiques qu'elles ont recueillis n'avaient jamais été collectés auparavant et ont été établis à la demande de la mission. Cela ne signifie pas que les difficultés nées de la ruralité comme la fermeture de classe, la rotation rapide chez le personnel enseignant en raison par exemple de la difficulté pour le conjoint de trouver un emploi, les problèmes de mobilité des élèves ne sont pas identifiées.

Mais, en l'absence de données, la ruralité est l'objet d'une politique scolaire par défaut. Elle est peu harmonisée et en devient peu visible nationalement. Cet état de fait est à comparer avec la mobilisation nationale propre dont bénéficie la politique de la ville.

De même, les réformes nationales uniformément mises en place ont montré leurs limites. On peut penser à la réforme des rythmes scolaires, dont notre commission a montré qu'elle a été appliquée de manière trop rigide et laissant trop peu de place à l'expérimentation.

La prise en compte des spécificités des territoires, et de leurs contraintes nous amène à prôner le maintien d'une offre scolaire de proximité, partout sur le territoire. Ce choix politique doit primer sur les considérations gestionnaires et budgétaires. Ainsi, on ne peut pas appliquer aux territoires ruraux, en raison de leur isolement, les mêmes critères que les autres territoires. Je pense notamment aux indicateurs d'encadrement.

M. Laurent Lafon, rapporteur. – Afin d'être pleinement efficace, la politique éducative doit se décliner au niveau des territoires. Nous nous sommes penchés sur la politique d'éducation prioritaire. Si elle est nécessaire, elle fait l'objet de nombreuses critiques. Nous avons constaté qu'elle crée une dichotomie, avec d'un côté les établissements en REP (réseau d'éducation prioritaire)/REP+ et de l'autre ceux hors éducation prioritaire. Toute modification de la carte des établissements en REP ou REP+ est source de tensions avec le personnel enseignant, les parents d'élèves et les acteurs locaux. Or, on sait que la politique actuelle d'éducation prioritaire ne porte pas suffisamment ses fruits. La politique d'éducation prioritaire concerne trop d'enfants – 20% des enfants sont scolarisés en REP ou REP+ et malgré les moyens investis, l'objectif de réduction des écarts de résultats scolaires à 10% entre REP et hors REP n'est toujours pas atteint.

Mais, de manière plus problématique, 70% des élèves socialement défavorisés ne sont pas scolarisés en REP ou REP+ et ne bénéficient donc pas de moyens supplémentaires. Je pense aux écoles orphelines, actuellement les grandes perdantes de la politique d'éducation prioritaire. En effet, elles accueillent un public confronté à un taux de réussite scolaire faible et de difficultés socio-économiques élevées, mais elles ne bénéficient pas de la politique d'éducation prioritaire car le collège dont elle dépend est jugé socialement « suffisamment mixte ». Or, on le sait, pour garantir l'égalité des chances à chaque élève, les années de primaire sont essentielles.

Je pense également aux écoles qui ne sont ni rurales, ni rattachées à la politique de la ville et l'éducation prioritaire. Ces écoles de « l'entre-deux », si vous me permettez cette expression, rencontrent des difficultés sur le terrain, mais sont absentes de toute politique.

C'est la raison pour laquelle nous prôtons une politique plus progressive et adaptée à la réalité des territoires.

Concrètement, la définition des territoires devant bénéficier de moyens supplémentaires, doit se faire au plus près des territoires, au niveau académique et départemental, en concertation avec les élus locaux.

Dans cette perspective, il nous semble important de donner plus de moyens aux responsables académiques. Ces marges de manœuvre renforcées doivent concerner à la fois le personnel enseignant, mais aussi le personnel de direction et de gestion. En effet, au cours des auditions, on nous a indiqué qu'il y avait également des problèmes de recrutement pour ceux-ci. À titre

d'exemple, dans l'académie de Reims, 14 postes de personnel de direction ne sont pas pourvus.

Les spécificités des territoires aux besoins éducatifs particuliers doivent être prises en compte lors de la formation initiale des futurs enseignants. Dans certains territoires ruraux a été mis en place un accompagnement renforcé et une formation spécifique des jeunes enseignants affectés en zone rurale ou dans une classe multiniveaux. Cette pratique doit être généralisée et intégrée à la formation initiale. Nous dressons un constat similaire pour les REP et REP+. Les spécificités de l'enseignement dans ces établissements ne sont pas enseignées lors de la formation initiale. Ainsi, la formation et l'accompagnement pédagogique en REP ou REP+ n'interviennent qu'une fois le personnel affecté.

En outre, il nous paraît intéressant d'associer l'enseignement privé sous contrat à une politique en faveur du développement de la mixité sociale et scolaire.

M. Jean-Yves Roux, rapporteur. – Le troisième axe vise à associer pleinement les élus à la définition de la politique éducative.

Actuellement, les relations entre les élus et l'éducation nationale sont marquées par des tensions récurrentes. Si les élus font état d'excellentes relations avec les directeurs d'école, celles avec les inspecteurs de l'éducation nationale ou les DASEN (directeurs académiques des services de l'éducation nationale) sont souvent décrites comme plus distantes et conflictuelles. La relation avec l'éducation nationale est vécue comme trop unilatérale et descendante. Or, pour rappel, les collectivités locales financent à hauteur d'un tiers les dépenses éducatives du premier degré.

Aujourd'hui, les instances de concertation sont purement formelles. La multiplicité des interlocuteurs de l'État, aux périmètres de compétence et aux responsabilités divers, est perçue comme source de difficulté pour les élus locaux.

Nous avons également constaté que l'organisation infradépartementale de l'éducation nationale ne prend pas en compte la réalité des territoires : les bassins de vie, l'organisation locale,...

Enfin, nous nous sommes penchés sur les conventions de ruralité. Cet outil est aujourd'hui mal connu par les maires. Toutefois, nous les jugeons utiles car elles permettent de construire un cadre de dialogue avec les élus et d'inscrire leur action et celle de l'État dans une programmation pluriannuelle. En effet, l'une des critiques récurrentes des maires face à l'éducation nationale est le sentiment d'être informés trop tardivement des décisions prises par cette dernière.

M. Laurent Lafon, rapporteur. – Sur la base de ces constats, nous formulons 11 préconisations.

Utiliser un indice d'éloignement géographique pour une allocation plus juste des moyens : aujourd'hui, le critère territorial n'est que très peu pris en compte, notamment parce que l'éducation nationale ne dispose d'aucune donnée. Or, l'éloignement géographique a des impacts sur les élèves : offre périscolaire plus faible, résultats scolaires plus faibles pour certains d'entre eux, question de la mobilité et choix des études en fonction de l'offre existant à proximité.

Adapter l'école rurale afin de préserver une offre de proximité et la qualité de l'enseignement : face à la baisse de la démographie scolaire et aux contraintes budgétaires, le maintien d'une offre de proximité nécessite d'adapter ses modalités. Des initiatives sont prises par les communes, sous la forme de regroupements pédagogiques intercommunaux, ou d'autres expérimentations. Dans tous les cas, l'éducation nationale ne doit pas chercher à influencer l'une ou l'autre des solutions.

Poursuivre la réflexion sur l'évolution des structures et valoriser les expérimentations : en tout état de cause, toute expérimentation doit se faire avec le consentement explicite de toutes les parties, et en premier lieu les élus locaux.

Inscrire les établissements ruraux dans une logique d'animation et de développement du territoire : l'école rurale doit devenir un facteur d'attractivité et d'aménagement des territoires. Elle peut permettre le développement de services culturels et sportifs bénéficiant à l'ensemble du territoire, à l'image de l'enseignement agricole, dont l'animation des territoires est une des missions qui lui est confiée.

Avoir une approche plus différenciée des moyens en faveur de l'éducation prioritaire, tout en sanctuarisant ceux alloués au REP+ : en raison des difficultés importantes que connaissent les enfants scolarisés en REP+, il est important de sanctuariser les moyens qui leur sont alloués. En revanche, et dans le but de mettre fin aux effets de seuils créés par la politique d'éducation prioritaire, et la dichotomie entre établissements en REP et hors REP, la mission propose une priorisation territoriale, afin de créer une politique plus progressive.

Donner aux recteurs et aux DASEN des marges de manœuvre renforcées afin de valoriser les postes les moins attractifs, dans le cadre des politiques de priorisation définies à l'échelon local : les marges de manœuvre des recteurs et DASEN sont aujourd'hui trop faibles. Cette absence de prérogatives en matière indemnitaire est d'autant plus surprenante que le décret du 29 août 2016, qui constitue le nouveau cadre de gestion des enseignants contractuels, leur donne la possibilité de majorer la rémunération de ces derniers en fonction notamment de la spécificité du besoin à couvrir. Les postes peu attractifs, notamment en raison de leur

éloignement ou isolement, doivent bénéficier d'une compensation. Cette proposition concerne à la fois le personnel enseignant, mais aussi le personnel de direction et de gestion. Je laisse mon collègue vous présenter la suite de nos propositions.

M. Jean-Yves Roux, rapporteur. – Nous préconisons également de mettre en place des « contrats de mission » pour l'affectation d'enseignants sur les postes peu attractifs : cette proposition s'inscrit dans la continuité des travaux de la commission de la culture, de l'éducation et de la communication du Sénat. Cette modalité d'affectation permettrait de lever l'un des principaux freins à la mobilité vers les territoires les moins attractifs, à savoir la crainte de ne pas pouvoir en sortir.

Tenir compte des spécificités de l'enseignement en milieu rural et en réseau d'éducation prioritaire dans la formation initiale et mettre en place un parcours « spécialisé » rural comprenant une certification spécifique : l'un des arguments fréquemment invoqués pour justifier les regroupements d'école dans les territoires ruraux est l'impréparation des jeunes enseignants à exercer dans des classes multiniveaux voire dans des écoles à classe unique. Ce besoin de formation avant la prise de poste s'applique également aux enseignants affectés en REP ou REP+ : en effet, s'ils bénéficient d'un accompagnement pédagogique renforcé, celui-ci n'intervient qu'une fois en poste.

Instaurer un mécanisme incitatif en faveur des établissements privés sous contrat s'engageant dans une politique de développement de la mixité sociale et scolaire. L'effet est connu : les établissements privés sous contrat font dans certains cas concurrence sur la composition sociale d'établissements publics situés en éducation prioritaire ou à proximité. Cela conduit à aggraver la situation des établissements publics. Ce mécanisme incitatif en faveur des établissements jouant le jeu de la mixité sociale serait ainsi une réponse à cet état de fait.

Faire évoluer l'organisation des services déconcentrés de l'éducation nationale en cohérence avec l'organisation des collectivités territoriales : la carte de services déconcentrés de l'éducation nationale n'a pas suivi les évolutions territoriales, qu'il s'agisse des nouvelles régions, de la fusion des EPCI, ou encore des regroupements scolaires.

Enfin, renforcer les partenariats entre les collectivités locales et le rectorat : les relations entre les collectivités locales et le rectorat sont marquées par des tensions récurrentes, alimentées par les modifications de la carte scolaire. L'association des collectivités territoriales qui financent est une condition *sine qua non* de la réussite des politiques éducatives. Les conventions ruralités sont un exemple intéressant. Elles gagneraient à être mieux connues des maires et à s'inscrire dans une logique plus globale d'aménagement du territoire.

Mme Colette Mélot. – Ce rapport sur les écoles de nos territoires est nécessaire et pointe des difficultés réelles. Dans de nombreux départements,

il existe cette dichotomie entre les écoles rurales et les écoles en milieu urbain. Je connais bien cette situation dans mon département où certains territoires sont très ruraux, tandis que d'autres relèvent de la politique de la ville et de l'éducation prioritaire. Comme vous l'avez proposé, il faut donner des marges de manœuvre aux DASEN et aux recteurs, aptes à juger des aides à apporter, notamment pour l'animation culturelle et la mobilité.

Vous évoquez la question de la mobilité. Il me semble que celle-ci est moindre pour les élèves de primaire qui habitent souvent proches de leurs écoles. Si tel n'est pas le cas, des transports sont organisés.

Nous avons tous été émus par le drame qui s'est déroulé il y a une dizaine de jours en Seine-Saint-Denis. Nous devons être le relais de vos propositions auprès des recteurs et DASEN avec lesquels nous travaillons régulièrement.

Enfin, je sais que dans mon département, le recteur et la DASEN sont très sensibles au sujet de la ruralité, pour laquelle des moyens supplémentaires ont été trouvés.

M. Christian Manable. – Je souhaite apporter un témoignage, en lien avec la deuxième préconisation du rapport, à savoir « maintenir un service public d'éducation nationale en zone rurale ». Il y a une quinzaine d'années, dans mon département très rural de la Somme, composé de 772 communes dont 750 de moins de 2 000 habitants, les élus se sont emparés de la question de l'école en zone rurale à la suite de fermetures successives d'écoles. Nous avons mis en place deux choses : une mobilité assurée pour tous les élèves du primaire, transportés tous les jours par autocar, voire par véhicule particulier, taxi ou ambulance pour certains ; et la mise en place de RPC (Regroupements Pédagogiques Concentrés), à ne pas confondre avec les RPI (Regroupements Pédagogiques Intercommunaux) où plusieurs villages se regroupent mais chacun conserve son école.

Nous avons construit nos RPC autour d'une école-centre qui proposait en plus tous les services périscolaires : la garderie le matin et le soir, la cantine le midi et la médiathèque. C'est un système particulièrement apprécié dans les zones rurales péri-urbaines parce qu'un village seul ne pourrait pas offrir tous ces services. En outre, il évite que les parents scolarisent leurs enfants à proximité de leur lieu de travail pour plus de commodité.

Ces RPC ont été mis en place grâce à des financements croisés entre l'Etat, la région, les départements et les communes. Un travail avec les différents cantons a permis d'offrir des services basés sur une grille de critères de répartition calculée en fonction du nombre d'habitants des villages et du nombre d'enfants scolarisés, étant entendu que la commune-centre qui accueillait cette école et offrait un avantage aux enfants de sa commune devait apporter le terrain.

Avec le recul, le bilan est très positif puisque les élèves sont restés dans les campagnes et même, pour un de ces RPC, une réouverture de classe a été accordée au bout de trois ans.

Cependant, malgré la satisfaction des habitants et des enseignants, les maires ont été réticents : ils craignaient de perdre des habitants en perdant leur école. Or, le résultat des recensements démontre que même dans les villages sans écoles, la population a augmenté : en effet, ce que les nouveaux habitants demandent avant tout aujourd'hui, c'est moins une école de village qu'une bonne connexion à internet.

Enfin, je reconnais que c'était plus facile il y a vingt ans, du point de vue des finances publiques.

M. Jacques Groperrin. - À mon avis, il est urgent de mettre fin à ces discours pessimistes sur nos écoles rurales. En effet, à force de les entendre, les parents de nos bourgs vont finir par envoyer leurs enfants dans les écoles des villes.

Le ministre de l'éducation nationale est venu hier dans mon département du Doubs. Nous avons visité ensemble deux écoles : une école à Besançon, en REP+, avec des enfants en grande difficulté. Des moyens importants ont été mis à disposition ; nous avons constaté avec intérêt l'efficacité du dédoublement des classes, même si un niveau résiduel d'enfants avec de très grandes difficultés perdure. Et puis, nous sommes allées dans une petite école rurale où règne une sérénité dans les cours, avec des groupes de niveaux, trois classes avec un seul professeur...

Il ne faut pas trop stigmatiser les écoles rurales parce qu'elles offrent ce qu'il y a de plus important dans la scolarité d'un enfant : un bon point de départ. Et il serait d'ailleurs intéressant de faire une évaluation des résultats de ces élèves lorsqu'ils arrivent en 6^e.

Les difficultés apparaissent au collège du fait des déplacements ; il faut donc réfléchir au rôle de l'internat au moment du collège et encore plus au lycées qui met la ruralité à distance.

J'ai deux questions : envisagez-vous un statut de directeur d'école, tel que l'amendement que j'avais proposé le prévoyait, amendement qui a fait craindre à certains qu'on allait supprimer des écoles alors qu'il s'agissait d'une réorganisation administrative et non pas d'un éloignement pédagogique ?

Par ailleurs, vous semblez faire preuve d'une certaine prudence vis-à-vis de l'expérimentation. Quelle en est la raison ?

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. - Comme je l'ai indiqué au bureau de la commission la semaine dernière, le statut du directeur d'école fait partie d'un des chantiers que nous devons poursuivre dans le cadre du suivi de la loi école de la confiance. Ce sujet mérite un travail spécifique, surtout compte tenu des événements récents.

M. Jean-Marie Mizzon. – Pouvez-vous revenir sur le chiffre de 70 % d'élèves en difficulté qui ne seraient pas scolarisés en REP et REP+ ? En effet, si tel est le cas, la politique de REP est loin d'atteindre son public cible.

Ma question porte sur l'école en milieu rural et sur les préconisations de ce rapport s'agissant des regroupements pédagogiques, qu'on connaît sous deux formes : les regroupements pédagogiques concentrés et les autres appelés chez nous « éclatés » qui impliquent des temps de transport pour les élèves. Les premiers offrant davantage d'atouts que les seconds. Le rapport propose-t-il de les privilégier ou laisse-t-il la main aux territoires pour qu'ils s'organisent au mieux ?

J'observe que de plus en plus d'élus ont compris que l'école n'était pas juste un équipement de proximité : ainsi, lorsque l'on concentre les moyens, non seulement on offre aux équipes pédagogiques de meilleures conditions de travail mais l'on favorise également la scolarité des enfants, celle-ci l'étant notamment par des temps de transport réduits. Proposez-vous de privilégier telle ou telle forme de regroupement ?

Mme Céline Brulin. – J'adhère complètement au parti pris dans ce rapport qui est clairement la réduction des inégalités territoriales, enjeu majeur. Il en ressort également les difficultés scolaires. Nous sommes tous très surpris par ce chiffre de 70% d'enfants en difficulté scolaire qui échapperaient aux dispositifs existants. Mais il y a peut-être une mauvaise compréhension de ma part. À travers le prisme mis sur la ruralité, une certaine souffrance, avérée ou ressentie, apparaît.

Je suis toutefois plus réservée vis-à-vis de votre préconisation d'un renforcement des marges de manœuvre allouées aux DASEN. En effet, d'amicales ou de moins amicales pressions s'exercent dans certains endroits.

De même, je souhaite que soit nuancé le fait d'inciter, voire obliger l'école privée sous contrat à la mixité. Dire que ce type d'école doit prendre sa part à la réduction des inégalités est séduisant mais cela conduit à dire qu'il faut davantage d'enfants dans ce type d'écoles qui peuvent être des écoles à dimension associative avec des méthodes pédagogiques particulières ou avec une dimension religieuse avérée.

En outre, toutes ces préconisations doivent être mises en perspective avec les contraintes budgétaires. Des marges de manœuvre ou des dispositifs spécifiques (tels que les CP et CE1 en REP et REP+ dédoublés), sont des mesures très appréciables mais dès l'instant qu'il semble que le nombre de poste suffisant n'ait pas été créé, on améliore certains niveaux au détriment d'autres, par un jeu de vases communicants. Ces objectifs ne peuvent pas s'exonérer d'une analyse parallèle des moyens financiers et humains.

Je pense enfin qu'on ne peut pas demander à l'école, toute seule, d'assurer l'attractivité des territoires. Si on veut que l'école rurale demeure, il faut intervenir sur d'autres secteurs : la présence des services publics, des médecins, etc.

Mme Françoise Laborde. – Ce rapport est dans la suite des travaux que j’ai menés avec Max Brisson et ceux de la loi pour une école de la confiance. Nous y avons pointé que la ruralité n’était pas suffisamment prise en compte, d’où cette mission sur les territoires. Je valide pratiquement toutes les propositions, mais partage la remarque de notre collègue Céline Brulin : si vous me permettez cette expression, il ne faut pas que des mesures fortes de soutien aux élèves, comme le dédoublement des classes de CP-CE1, se fasse en « déshabillant Pierre pour habiller Paul ».

Je pense que les conventions de ruralité sont très importantes et il faut que chacun d’entre nous arrive à les faire évoluer au sein de son territoire.

Il me semble également nécessaire de poursuivre la réflexion sur l’évolution des structures et valoriser l’expérimentation. Cette idée a été très mal comprise lors de l’examen de la loi sur l’école de la confiance, parce qu’on avait l’impression d’une évolution des structures obligatoire et systématique. Mais dès lors qu’elle se construit dans le cadre d’une convention, il n’y a plus de problème, surtout si des moyens sont apportés sur les postes les moins attractifs ou que les contrats de mission se développent.

À mon avis, l’une des explications de la scolarisation de 70 % des élèves hors REP ou REP+ réside dans le fait que les collèges peuvent parfois regrouper des écoles très différentes permettant une mixité. En revanche, les difficultés des enfants des écoles élémentaires ne sont pas prises en compte comme il le faudrait.

Mme Vivette Lopez. – Ma question sera brève : avez-vous pris en compte les établissements scolaires en outre-mer ?

M. Jacques-Bernard Magner. – Ce groupe de travail est d’un intérêt majeur car il clarifie les besoins et moyens des écoles rurales et urbaines que l’on a trop souvent tendance à opposer.

Je suis globalement en accord avec les propositions faites, notamment celles concernant la formation des enseignants. Il faut envoyer les futurs enseignants en stage dans les écoles rurales pour qu’ils aient pleinement connaissance de leurs futures fonctions.

Les contrats de mission que vous proposez vont être difficiles à mettre en place car ils s’opposent aux mouvements des enseignants, système co-géré par l’administration et les représentants du personnel. Donner des missions spécifiques aujourd’hui est assez délicat, en termes d’équité entre les choix des uns et des autres compte tenu de l’avancement de leur carrière.

Je suis par contre en désaccord sur l’instauration d’un mécanisme incitatif des établissements privés sous contrat. Ces établissements ont une mission de service public et ils doivent, comme l’école publique, accepter les enfants proposés. *A contrario*, il faut attirer leur attention sur le fait qu’ils n’ont pas à refuser certains élèves pour ces mêmes raisons de mixité sociale.

J'ai une insatisfaction sur le fait qu'on n'évoque pas du tout la semaine scolaire de 4 jours et 4 jours et demi. Dans le monde rural, cela pose question. On sait qu'aujourd'hui 80% des écoles fonctionnent sous le régime des 4 jours alors que la loi prévoit une organisation scolaire sur 4 jours et demi. Aussi, soit on inscrit dans la loi le principe d'une semaine sur 4 jours et d'une possibilité de dérogation sur 4 jours et demi, soit, et à mon avis ce système est meilleur, on inscrit le principe d'une semaine de 4 jours et demi, pas forcément avec le samedi ou le mercredi, mais en élargissant les plages de travail sur les matinées.

Mme Sonia de la Provôté. - Ce rapport traite de la question des territoires et vos propositions sont adaptées. S'agissant de la souplesse et de l'expérimentation, on constate qu'en fonction des rectorats, des académies, des DASEN et des inspecteurs de circonscriptions, les attitudes sont extrêmement différentes, celles-ci allant d'une parfaite considération des territoires jusqu'à la rigidité extrême. Il faudrait que des consignes claires soient données parce qu'à certains endroits, et encore actuellement, des classes rurales sont fermées à un élève près.

Il faut également revenir sur la question des effectifs : la fin du totem des 24 ou 25 élèves par classe a déjà été évoquée. Or, on constate aujourd'hui que cette règle est toujours appliquée sur le territoire. Est-ce qu'une classe à 20 élèves dans une école rurale est une mauvaise classe et est-ce que l'éducation nationale n'y joue pas bien son rôle ? La question du multi-critères sur l'ouverture ou la fermeture de classes est importante. Or, territorialement, il ne me semble pas qu'elle soit pour l'instant prise en compte, hormis en REP et REP+ - bien que l'on y observe parfois une application rigide. Cela pose la question de l'évaluation scolaire et de la prise en compte des conditions sociales dans chacune des écoles et des classes.

Concernant les collèges et les écoles orphelines, cela fait des années que dans tous les territoires, on se bat pour que ce ne soit pas le collège qui détermine le critère REP ou REP+. Certes il y a un continuum éducatif du primaire au lycée, mais on devrait prendre en considération les spécificités de chacune des étapes. Si l'on veut mettre en œuvre une différenciation territoriale, il va falloir que l'éducation nationale prenne en compte cette dimension.

M. Olivier Paccaud. - Nous sommes tous d'accord sur les limites et les lacunes de la politique d'éducation prioritaire dans notre pays. Notre collègue Christian Manable a bien mis en évidence que les collectivités territoriales savent prendre leurs responsabilités. Pour ma part, j'ai eu le plaisir en septembre dernier, dans mon département de l'Oise, d'inaugurer pas moins de 3 RPC.

Néanmoins, la problématique vient de l'Etat qui a oublié, consciemment ou pas, la ruralité dans sa politique d'éducation prioritaire depuis trop longtemps. Par exemple, dans mon département, la carte

d'éducation prioritaire, avant sa révision en 2014, comportait deux collèges ruraux qui ont disparu, au bénéfice de deux collèges urbains et de périphérie.

Nous sommes confrontés dans la Somme et dans l'Oise à des problématiques importantes liées aux temps de transport, pour les lycées - moins pour les collèges qui disposent d'un bon maillage.

En lien avec le Conseil régional des Hauts-de-France, nous réfléchissons à la construction d'établissements mixtes lycées/collèges, afin de répondre à des situations où les élèves, lorsqu'ils arrivent en seconde voient leur temps de transport passer de 20/25 minutes à plus d'une heure. Or, nous attendons la réponse du rectorat pour la mise en place de cette expérimentation depuis plus d'un an.

Existe-t-il dans d'autres départements de telles structures, des lycées-collèges de taille raisonnable qui permettent aux populations rurales de ne pas avoir des temps de transport trop important ? Avez-vous abordé cette problématique avec les responsables ministériels que vous avez pu rencontrer ?

Mme Laure Darcos. - Ce rapport est primordial dans le cadre des réflexions sur le futur projet de loi « décentralisation et différenciation », que le Gouvernement doit prochainement présenter. Les propositions de ce rapport pourraient être reprises à cette occasion.

Il est intéressant de continuer à travailler sur les problèmes de transport scolaire qui restent irrésolus, chacun se renvoyant la balle. Malgré son éloignement par rapport à la commune de résidence, un collège peut être choisi pour des raisons de confort, d'attractivité et même d'activités extra scolaires. La mobilité doit impérativement être prise en compte dans cette question des nouveaux territoires.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. - Pourriez-vous nous re-préciser à quoi correspond cette statistique des 70% d'enfants hors REP en difficulté scolaire ?

Je voulais rappeler également aux collègues que ce rapport n'avait pas vocation à reprendre l'ensemble des sujets déjà abordés. Je vous renvoie à nos précédents travaux sur les enseignants ou encore celui sur les rythmes scolaires de Mireille Jouve et Jean-Claude Carle.

J'ai aussi une remarque qui s'inscrit dans la droite ligne de mes collègues : ce qui me frappe c'est que vous avez établi le fait, de manière scientifique, que la ruralité ne faisait pas l'objet d'une politique particulière pour l'éducation nationale ; elle n'existe ainsi que par défaut ; on s'en aperçoit lorsque le Président de la République annonce au lendemain du grand débat avec les maires, que l'effectif maximal des grandes sections de maternelle, des CP et des CE1 sera de 24 élèves. Cette mesure est inapplicable, faute de personnel enseignant suffisant. Les problèmes rencontrés en ruralité n'existent finalement que parce qu'ils ne sont pas traités.

Cela corrobore les échanges que nous avons eus avec Nathalie Mons, présidente du conseil national d'évaluation du système scolaire. Je lui avais demandé s'il existait des études qui établissent une corrélation entre milieu rural et moindre réussite scolaire. En effet, nous constatons souvent sur nos territoires, que bon nombre de préfets cherchent à faire fermer des écoles rurales sous prétexte de leur trop grand nombre, d'un taux d'illettrisme et de décrochage supérieurs qu'ailleurs. Or, il n'y a aucune étude scientifique en ce sens. Cela corrobore l'idée selon laquelle, il n'y a pas de suivi de la politique éducative en milieu rural. Peut-être pourrait-on ajouter une proposition supplémentaire concernant l'instauration d'un suivi statistique et de données, d'un observatoire des questions de la politique éducative rurale ?

M. Laurent Lafon, rapporteur. – Concernant le chiffre des 70 % que nous avons évoqué dans la présentation du rapport, il s'agit des élèves socialement défavorisés, pas scolairement défavorisés. Il est issu d'un rapport de la cour des comptes de 2018 sur l'éducation prioritaire et est basé sur les catégories socioprofessionnelles des parents.

Nous nous sommes placés dans la continuité des réflexions de notre commission et des rapports déjà réalisés, notamment celui de nos collègues Max Brisson et Françoise Laborde. Ce que l'on propose est une méthode, un état d'esprit. La notion de territoire, on le voit ne serait-ce qu'à travers l'outil statistique, n'existe pas. Un changement profond est nécessaire.

Notre rapport identifie deux interlocuteurs privilégiés. Le premier est naturellement l'éducation nationale. Or, les reports successifs de l'annonce des résultats du rapport Mathiot-Azéma prouvent bien, à mon avis, qu'il comporte un certain nombre d'éléments qui posent problème à celui qui l'a commandé – le ministre de l'éducation nationale.

Le deuxième interlocuteur est bien sûr les collectivités qui ont compris depuis longtemps les enjeux. Comme en témoigne notre collègue Christian Manable, il existe sur les territoires un foisonnement d'idées et de nombreux projets. Nous nous sommes interdits de faire une liste des outils possibles, ni même de les hiérarchiser. Il faut que les projets remontent des collectivités.

Or, on constate qu'entre les collectivités et l'administration centrale se trouve un échelon en tension : celui des recteurs et des DASEN. Ces derniers sont au coeur de notre dispositif et doivent être les principaux bénéficiaires des éléments de souplesse que nous préconisons.

Il ressort des auditions que certains rectorats, peut-être parce qu'ils étaient plus confrontés que d'autres à la problématique de la ruralité, ont déjà intégré dans la répartition des moyens leur réflexion territoriale. Mais, en l'absence de directives nationales, alors que certains avancent, d'autres attendent.

M. Jean-Yves Roux, rapporteur. – On s’est aperçus en effet que suivant les territoires ruraux, les recteurs ont des problèmes pour affecter des chefs d’établissement lorsque les écoles ou collèges sont très petits. Une des préconisations est donc de donner aux recteurs des moyens plus importants pour renforcer l’attractivité de ces territoires ruraux. Nous préconisons également de leur donner plus de souplesse et d’initiatives en matière d’affectation au niveau des postes car c’est eux qui connaissent le mieux leur académie.

Le deuxième point concerne les lycées mixtes et les cités scolaires, qu’il faudra suivre, en lien avec le plan internat que le Gouvernement doit mettre en place. La question du temps de transport est particulièrement importante, notamment lorsque vous vivez en zone de montagne, comme c’est le cas de nombreux enfants dans mon département. Dans cette perspective, il me semble également important de faire avancer les conventions de ruralité qui permettent sur une durée de trois ans, d’anticiper l’avenir et de dynamiser et conserver les collèges et ainsi, limiter les temps de transport.

M. Laurent Lafon, rapporteur. – Notre rapport se résume à trois axes : la prise en compte d’une vision territoriale au niveau de l’Etat, plus de souplesse au niveau des recteurs ou des DASEN, et la contractualisation avec les collectivités locales qu’il faut ré-introduire, notamment sur la question des internats ou des cités scolaires.

Mme Marie-Pierre Monier. – Je voudrais évoquer le sujet de la corrélation entre le décrochage scolaire et le milieu rural. Nous avons auditionné au sein de notre commission Nathalie Mons et Patrice Caro. Ils avaient souligné le fait que paradoxalement, en Bretagne, les réformes scolaires étaient appliquées plus tardivement qu’ailleurs. Néanmoins, cela n’avait aucun impact sur l’excellence des résultats, malgré une importante ruralité.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Je souhaite souligner le déficit des méthodes des conventions de ruralité – je crois que dans ma région elles s’appellent conventions-écoles ou conventions-cadres. Cela procède toujours du même défaut : la non-énonciation d’une politique territoriale d’éducation en faveur de la ruralité. On confie à un collègue sénateur ce travail. Il est venu dans le mien où j’ai pu constater l’existence d’une rivalité avec la DASEN de l’époque. Je crois que cette question des conventions de ruralité aurait dû remonter au niveau national et que le ministre s’en empare et les mette en place sur tous les territoires concernés. En effet, on constate aujourd’hui, que certains maires n’en connaissent pas l’existence.

M. Jean-Yves Roux, rapporteur. – Les maires sont en effet peu informés en amont et le ministère devrait donner l’impulsion d’une réflexion partagée à ce sujet.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Avez-vous établi un état des lieux de la prise de compétences scolaires par les EPCI, compétence facultative. Les réflexions que peuvent avoir les EPCI sur ces questions complètent-elles celles des maires ?

M. Laurent Lafon, rapporteur. – Nous ne sommes pas rentrés dans le débat communes/intercommunalités sur cette question, car il n'existe pas de chiffres à ce sujet.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Une dernière question sur le patrimoine des communes en matière scolaire : comment impacte-t-il la décision du regroupement, sur quels critères (lieu, restauration scolaire, rénovation récente d'une école, ...) ? Cet indicateur est important dans l'évolution de l'organisation de l'école au niveau d'un bassin de vie.

M. Olivier Paccaud. – J'ai en effet des exemples de bâtis scolaires qui ont pu être reconvertis pour accueillir des crèches.

Mme Françoise Laborde. – À mon avis, il n'y a pas assez de recul sur le transfert facultatif de la compétence scolaire aux EPCI, pour pouvoir procéder à une évaluation. Il est certain en tout cas qu'à la suite de la mise en place des très grandes intercommunalités, certaines communes, qui avaient transmis par le passé la compétence scolaire à l'intercommunalité de proximité, ont dû reprendre ses compétences – la nouvelle intercommunalité n'étant pas en mesure, ou ne souhaitant pas la gérer – mais sans récupérer les financements correspondants.

M. Jean-Yves Roux, rapporteur. – Je pense qu'il faut laisser aux élus la liberté de décider.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Je m'interroge sur votre proposition de mécanismes incitatifs pour les écoles privées sous contrat. Celles-ci ont finalement les mêmes missions, les mêmes programmes pédagogiques et le même réseau d'inspecteurs que l'école publique.

Cela pourrait dédouaner l'enseignement public de remplir sa mission. *A contrario*, est-ce que l'enseignement privé sous contrat a forcément besoin d'un mécanisme pour remplir sa mission ? J'ai noté que de nombreux enfants qui ne trouvent pas de solutions répondant à leurs besoins dans le public sont scolarisés dans des établissements privés sous contrat, notamment catholiques.

M. Christian Manable. – Je partage aussi votre réticence sur ce point.

Je voudrais revenir sur les RPC que j'ai présentés tout à l'heure. L'opposition, voire la réticence, de certains maires à créer un RPC au motif que le village allait dépérir, correspond à une vision passéiste. Aujourd'hui la population est mobile. J'ajoute qu'une condition avait été imposée : les temps de transport ne devaient pas excéder une demi-heure le matin et une

demi-heure l'après-midi et, autant que faire se peut, sans traverser des axes très fréquentés et accidentogènes.

M. Laurent Lafon, rapporteur. – Sur la question des établissements privés sous contrat, nous vous proposons d'enlever le terme « incitatif », qui laisse penser qu'une aide financière serait proposée. Cette proposition, également formulée par la Cour des comptes, part d'un constat connu : lorsqu'il y a une école privée à proximité des REP ou REP+, elle a tendance à aspirer les meilleurs élèves. L'incitation formulée porte sur l'engagement que doivent avoir ces établissements par rapport à leur participation à la mixité sociale.

Mme Colette Mélot. – Il ne faut pas oublier que certaines écoles privées sous contrat accueillent des enfants en situation de handicap, ce que ne faisait pas l'école publique.

La commission autorise la publication du rapport d'information.

CONTRIBUTION DU GROUPE COMMUNISTE RÉPUBLICAIN CITOYEN ET ÉCOLOGISTE

Mission d'information sur les nouveaux territoires de l'éducation

La dépense intérieure d'éducation rapportée à la richesse de notre pays a baissé de 7,7 % à 6,7 % entre 1996 et 2016. Ce qui fait de la France un des plus mauvais élèves de l'OCDE. Ce cadre contraint a vu déboucher deux dynamiques.

Premièrement, plusieurs projets de mutualisation et de rationalisation des moyens ont vu le jour avec les regroupements d'établissements et les cités éducatives, sans compter le projet avorté d'établissements publics des savoirs fondamentaux. Deuxièmement, on a demandé aux collectivités territoriales de se mobiliser massivement, sans qu'une compensation intégrale ne soit mise en œuvre. En 2017, les collectivités contribuaient à 23,3% des dépenses d'éducation en France, proportion en constante augmentation au vu des différentes réformes mises en œuvre: développement des temps d'activité périscolaires, obligation d'accueil, dédoublement des classes... Les multiples retours et adaptations de ces réformes ont par ailleurs considérablement déstabilisé les collectivités territoriales et en premier lieu les communes.

Cette nouvelle organisation du service public d'éducation porte en lui le risque d'un accroissement des inégalités entre les élèves et les collectivités territoriales en fonction de leurs capacités financières et de leurs priorités d'investissements.

Les parlementaires du groupe communiste, républicain, citoyen et écologiste estiment pour leur part que les enjeux, s'ils dépassent largement la question des périmètres d'intervention, doivent s'appuyer sur deux leviers: un réinvestissement massif de l'État dans l'éducation nationale et une définition plus fine et ancrée territorialement des moyens à mettre en œuvre pour fixer un cadre pertinent de l'intervention des collectivités et les accompagner efficacement dans leurs projets.

Car ce sont en premier lieu les zones et les populations les plus fragilisées qui ont pâti des choix politiques mis en œuvre. C'est pourquoi il est urgent de repenser l'architecture de l'éducation nationale afin de faire vivre l'égalité républicaine en améliorant à la fois le dispositif d'éducation prioritaire actuel et en l'élargissant à d'autres territoires témoignant de fragilités particulières.

En ce qui concerne les zones rurales, la question du maintien des établissements scolaires dans un périmètre suffisamment proches des lieux de résidence est centrale. En parallèle, l'impossibilité de fait d'inscrire certaines écoles rurales en grande difficulté dans les dispositifs d'éducation prioritaire et donc de débloquer des moyens à la hauteur des besoins rend aujourd'hui la situation critique. De la même manière, les évolutions démographiques observées ces dernières années rendent la distinction zones rurales/zones urbaines obsolète. En effet, l'absence de prise en compte des différences fondamentales entre les zones rurales isolées, les zones rurales plus traditionnelles et les zones péri-urbaines

conduit à des politiques publiques participant à l'isolement de certaines zones déjà très fragilisées. La première nécessité pour relever le défi de l'égalité territoriale en matière scolaire est donc d'élaborer une catégorisation beaucoup plus fine des réalités de la ruralité aujourd'hui. À cet égard, les travaux du CNESEO pourraient s'avérer d'une grande utilité, et permettre ainsi dans un second temps d'élaborer des politiques publiques aux moyens adaptés pour chaque type de situation.

Par ailleurs, les critères d'attribution du label d'éducation prioritaire souffrent aujourd'hui d'une lacune grave. En le corrélant non pas aux quartiers politiques de la Ville, aux zones bénéficiant de dotations de solidarité ou aux données socio-économiques des quartiers issues de l'INSEE mais aux établissements d'enseignements secondaires de rattachement, certains établissements s'en retrouvent privés du fait d'une hétérogénéité des écoles dépendant du collège et nombre d'élèves nécessitant une attention particulière s'en trouvent injustement privés.

Enfin, il se pose la question de la continuité de la mobilisation des moyens entre les niveaux. Si le dédoublement des classes dans les classes de CP et CE1 en REP et REP+ constitue une mesure idoine, il convient de rappeler l'investissement que cela nécessite. Ainsi, 12 000 postes seraient nécessaires pour remplir l'objectif annoncé. Le choix du gouvernement d'opérer à moyens constants en supprimant des postes d'enseignants dans l'enseignement secondaire pour les rediriger vers le primaire constitue une impasse et renforcer le gap entre les deux cycles d'enseignement au détriment des enfants mais aussi des personnels enseignants et non-enseignants trop souvent abandonnés par leur hiérarchie. C'est pourquoi il est essentiel de mener les investissements nécessaires afin de mener la réforme des dédoublements jusqu'au bout tout en conservant les moyens du secondaire.

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

Lundi 4 mars 2019

- **Académie de Créteil** : M. Daniel Auverlot, recteur

- Mme Ariane Azéma et M. Pierre Mathiot sur leur mission sur « Politiques éducatives et territoires »

- Mme Marie-Pierre Luigi, inspectrice générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche (IGAENR), et M. Bertrand Richet, inspecteur général de l'éducation nationale (IGEN), en leur qualité de pilotes du rapport des inspections générales de 2016 sur les territoires éducatif

Mardi 5 mars 2019

- **Secrétariat général de l'enseignement catholique (SGEC)** : M. Yann Diraison, adjoint au Secrétaire général et Mme Cécile Christensen, Conseillère pour le suivi des affaires publiques

- **Assemblée des départements de France (ADF)** : Visio-conférence avec M. Bruno Faure, président du Conseil départemental du Cantal, président de la Commission politiques territoriales relatives aux politiques touristiques, culturelles, sportives, jeunesse, communication et marketing territorial au sein de l'ADF

Mercredi 20 mars 2019

- **France Urbaine** : Mme Claire Chagnaud-Forain, adjointe au maire de Versailles, et M. Etienne Chauffour, directeur Ile-de-France en charge de l'éducation, des solidarités et des mobilités

- **Conseil national d'évaluation du système scolaire (CNESCO)** : Mme Nathalie Mons, présidente, M. Patrice Caro, membre

Lundi 20 mai 2019

- Mme Hélène Insel, recteur de l'académie de Reims, et M. Jean-Roger Ribaud, Inspecteur d'Académie - Directeur académique des services de l'éducation nationale (IA-DASEN) des Ardennes, et pilote académique du dossier ruralité

- **Association des maires de France (AMF)** : Mme Sylvine Thomassin, maire de Bondy et présidente de la commission éducation de l'AMF, Mme Nelly Jacquemot, responsable du Département action sociale, éducation,

culture, sport et M. Sébastien Ferriby, conseiller culture et éducation et Mme Charlotte de Fontaines, chargée des relations avec le Parlement

- **Assemblée des Communautés de France (AdCF)** : M. Renaud Averly, membre du conseil d'orientation et président de la Communauté de communes du Pays Rethélois et Mme Montaine Blonsard, responsable des relations avec le parlement et M. Simon Mauroux, responsable des affaires juridiques et institutionnelles

Mercredi 22 mai 2019

- **Villes de France** : M. Benjamin Vetele, adjoint au Maire de Blois en charge de l'éducation, des centres sociaux, de l'enfance, la jeunesse, des affaires scolaires, de la réussite éducative, la vie étudiante, la ville numérique et du suivi du plan de mandat, et Mme Céline Juteau

- **Association nationale des directeurs à l'éducation des villes (ANDEV)** : M. Bernard Maillard, vice-président

Jeudi 23 mai 2019

- **Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET)** : MM. François-Antoine Mariani, commissaire général délégué - directeur de la ville et de la cohésion urbaine, Francis Bouyer, sous-directeur de la cohésion et du développement social à la Direction de la ville et de la cohésion urbaine et Nicolas Delaunay, responsable du pôle des systèmes territoriaux à la Direction du développement des capacités des territoires

- **Cour des comptes** : M. Vincent Léna, conseiller maître à la Cour des comptes, coordonnateur national des « cités éducatives » et Mme Claire Piednoir de Rességuier

- **Académie d'Aix-Marseille** : M. Bernard Beignier, recteur

Mardi 18 juin 2019

- **Conseil national de l'enseignement agricole privé (CNEAP)** : M. Philippe Poussin, secrétaire général

Mercredi 19 juin 2019

- **Union nationale des maisons familiales rurales d'éducation et d'orientation** : M. Roland Grimault, directeur, M. Dominique Ravon, président

- **Ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt** : M. Philippe Vinçon, directeur général de l'enseignement et de la recherche (DGER), Jean-Luc Tronco, adjoint au directeur général, et Adeline Croyere, sous-directrice des politiques de formation et d'éducation

Jeudi 20 juin 2019

M. François Weil, ancien recteur de l'académie de Paris et auteur d'un rapport sur l'organisation des services déconcentrés de l'EN

Mardi 25 juin 2019

- **Syndicat national des enseignements de second degré**, SNES-FSU : M. Grégory Frackowiak, secrétaire national

- **Syndicat général de l'éducation nationale**, SGEN-CFDT : Mme Catherine Nave-Bekhti, secrétaire générale

- **Syndicat national unitaire des instituteurs, professeurs des écoles et PEGC**, SNUIPP-FSU : Mme Sandrine Monier et M. Emmanuel Degreitol, secrétaires nationaux

Mardi 2 juillet 2019

- M. François Coux, IA-DASEN de la Gironde

- Déplacement à Grigny (Essonne) :

MM. Philippe Rio, maire de Grigny, Loïc Bourdin, chef du Grand projet éducatif de Grigny 2020, et Alain Bucquet, préfet délégué à l'égalité des chances

Mercredi 3 juillet 2019

- **Académie d'Amiens** : Mme Béatrice Cormier, rectrice

- **Observatoire des zones prioritaires** : M. Marc Douaire, président

- Ministère de l'éducation nationale : M. Alexandre Grosse, adjoint au directeur général, chef du service du budget et de la performance et des établissements, Mme Stéphanie Veloso, chef du bureau de la politique d'éducation prioritaire et des dispositifs d'accompagnement, et M. Bruno Chiocchia : chef à la sous-direction de la performance et du dialogue avec les académies

Jeudi 4 juillet 2019 :

M. Pierre Champollion, géographe

Mardi 9 juillet 2019

- M. Pierre Mathiot, professeur de science politique, et Mme Ariane Azema, inspectrice générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche

- M. Lionel Tarlet, IGEN et ancien DASEN de l'Essonne

- **Direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance** (DEPP) : Mme Fabienne Rosenwald, directrice

- M. Jacques Lévy, géographe

ANNEXES

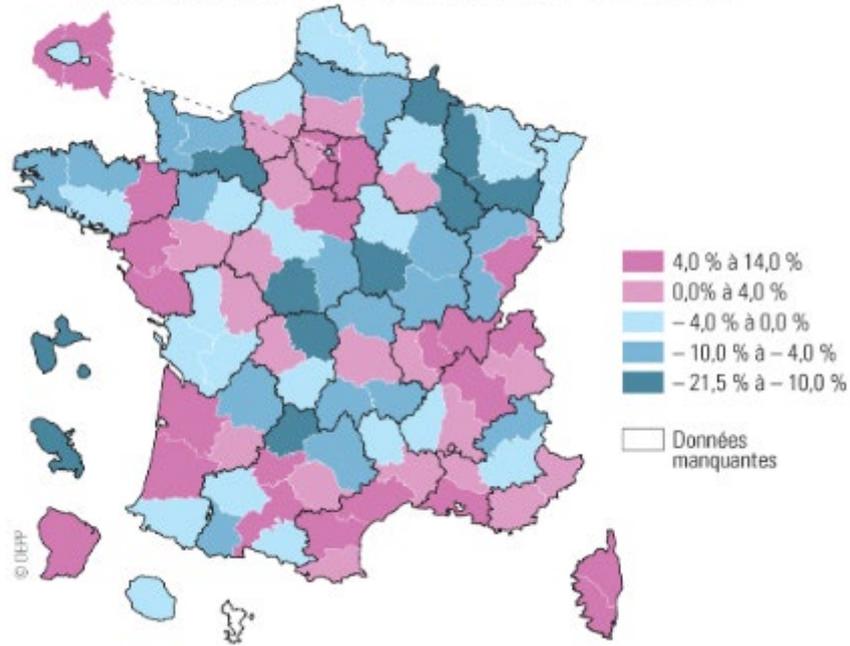
Annexe n° 1 : Évolution des effectifs du premier degré entre les rentrées 2006 et 2016 par département

Département	Évolution	Département	Évolution	Département	Évolution	Département	Évolution
Martinique	-21,4	Somme	-4,6	Pyrénées Atlantiques	-1,3	Pyrénées Orientales	3,9
Guadeloupe	-16,4	Hautes-Alpes	-4,3	Haut-Rhin	-0,6	Aude	4
Haute - Marne	-15,7	Saône et Loire	-4,3	Marne	-0,4	Hauts de Seine	4,1
Meuse	-15	Hautes-Pyrénées	-4,2	Bas-Rhin	-0,3	Doubs	4,4
Nièvre	-13,3	Dordogne	-4,2	Marne	-0,4	Landes	5
Ardennes	-12,9	Pas-de-Calais	-4	Loire	0,3	Corse-du-Sud	5,2
Creuse	-12,9	Nord	-3,7	Lot et Garonne	0,4	Bouches-du-Rhône	5,3
Vosges	-12,3	Yonne	-3,6	Savoie	0,5	Isère	5,7
Lot	-11,5	Gers	-3,4	Var	0,5	Vendée	6
Orne	-11,2	Charente	-3,3	Maine-et-Loire	0,8	Val-de-Marne	6,7
Indre	-10,7	Lozère	-3,3	Territoire de Belfort	0,8	Ain	7,6
Cantal	-9,8	Morbihan	-3,2	Aube	1,5	Loiret	7,7
Manche	-9,4	Alpes-de-Haute-Provence	-3,2	Indre-et-Loire	1,6	Ille-et-Vilaine	7,7
Jura	-8,4	Meurthe-et-Moselle	-3	Oise	1,7	Seine-et-Marne	8,5
Finistère	-7,2	Réunion	-2,7	Tarn	2	Loire Atlantique	8,5
Haute Saône	-6,7	Paris	-2,6	Vienne	2,1	Hérault	9,5
Haute-Loire	-6,7	Ardèche	-2,4	Yvelines	2,4	Haute-Corse	9,9
Cher	-6,5	Sarthe	-2,2	Haute-Vienne	2,6	Gironde	10,3
Allier	-6,4	Moselle	-2,2	Eure-et-Loir	2,8	Essonne	10,5
Côtes d'Armor	-5,3	Corrèze	-2,2	Eure	2,8	Guyane	11,2
Mayenne	-4,9	Ariège	-2,2	Gard	3,3	Rhône	11,3
Calvados	-4,9	Deux-Sèvres	-2	Vaucluse	3,4	Val d'Oise	11,3
Côte d'or	-4,7	Seine-Maritime	-1,9	Puy-de-Dôme	3,4	Haute Savoie	12,1
Aveyron	-4,7	Charente-Maritime	-1,8	Drome	3,6	Haute-Garonne	12,4
Aisne	-4,6	Loir et Cher	-1,6	Alpes Maritimes	3,6	Seine-Saint Denis	12,5
						Tarn-et-Garonne	13,9

Source : MENJ-DEPP, Géographie de l'école 2017

7.2 Évolution des effectifs du premier degré

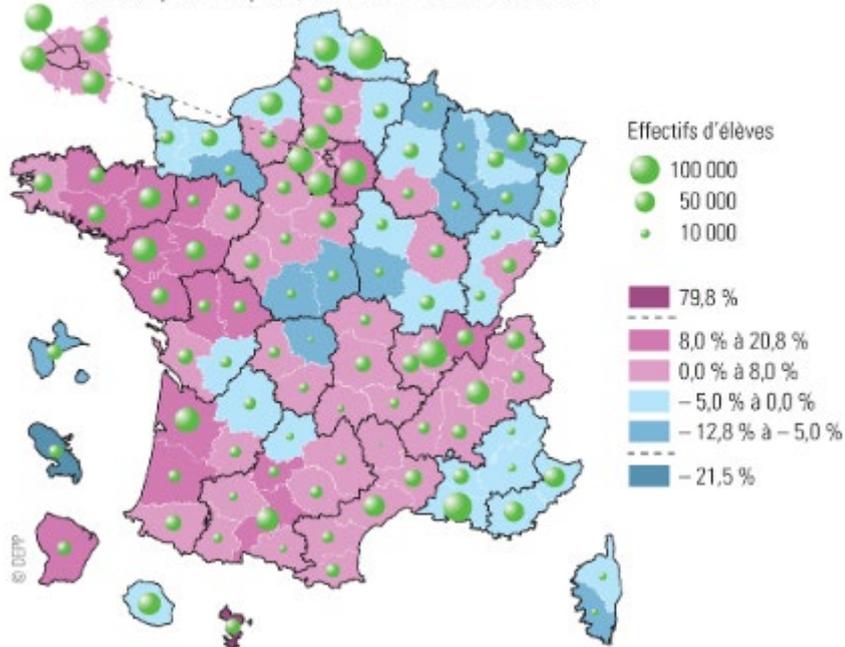
Secteurs public et privé, entre la rentrée de 2006 et la rentrée 2016



France métropolitaine + DOM (hors Mayotte) : 1,6 %

8.1 Effectifs d'élèves au collège et son évolution

Secteur public et privé, en 2016 et entre 2006 et 2016



France métropolitaine + DOM : 2,9 %

Annexe n°2 : Les regroupements pédagogiques intercommunaux

Regroupements pédagogiques intercommunaux - Evolution 2003 - 2017

FRANCE métropolitaine + DOM.

	R. 2003-2004		R. 2004-2005		R. 2005-2006		R. 2006-2007		R. 2007-2008	
	Nombre	%								
Nombre d'élève	478 791 **	8,46	499 824	8,79	517 233	9,03	531 086 **	9,24	531 779 **	9,26
Type de R.P.I.										
Dispersé	3 800	79,8	3 861	79,54	3 777	77,62	3 762	77,62	3 745	77,07
Concentré	962	20,2	993	20,46	1 089	22,38	1 085	22,38	1 114	22,93
Total	4 762	100,00	4 854	100,00	4 866	100,00	4 847	100,00	4 859	100,00

	2008-2009		R. 2009-2010		R. 2010-2011		R. 2011-2012		R. 2012-2013	
	Nombre	%								
Nombre d'élève	550 807	11,49	554 757	11,70	554 757	11,70	566 135	10,26	566 110	10,23
Type de R.P.I.										
Dispersé	3 727	76,40	3 676	75,34	3 676	75,34	3 582	73,00	3 547	72,46
Concentré	1 151	24,60	1 203	24,66	1 203	24,66	1 325	27,00	1 348	27,54
Total	4 878	100,00	4 879	100,00	4 879	100,00	4 907	100,00	4 895	100,00

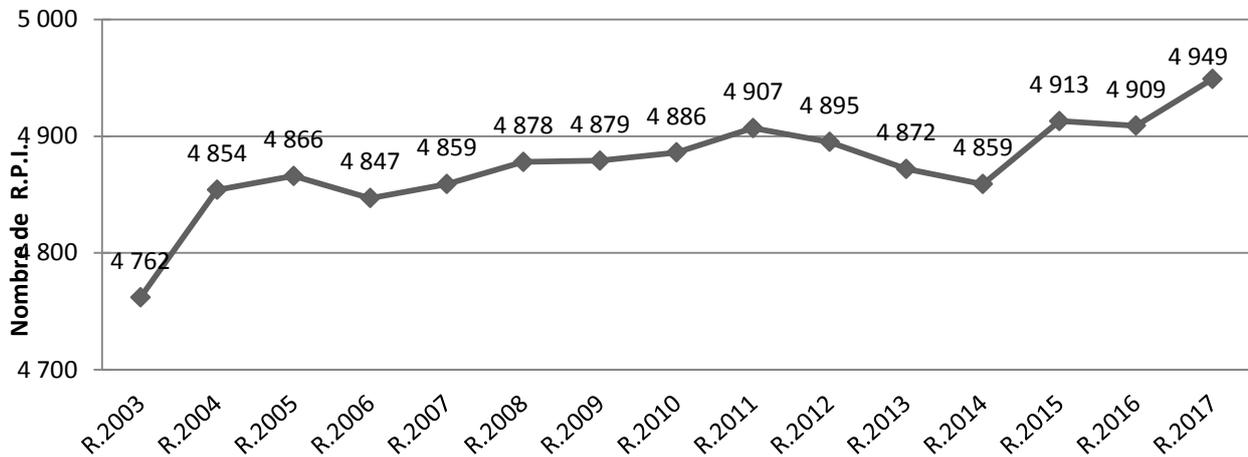
	R. 2013-2014		R. 2014-2015		R. 2015-2016		R. 2016-2017		R. 2017-2018	
	Nombre	%								
Nombre d'élève	566 588	10,16	566 381	9,63	566 594	9,63	565 979	9,64	531 464	9,10
Type de R.P.I.										
Dispersé	3 488	71,59	3 400	69,97	3 381	68,82	3 316	67,55	3 301	66,70
Concentré	1 384	28,41	1 459	30,03	1 532	31,18	1 593	32,45	1 648	33,30
Total	4 872	100,00	4 859	100,00	4 913	100,00	4 909	100,00	4 949	100,00

* La grève administrative des directeurs d'école n'a pas permis de renseigner ces années là

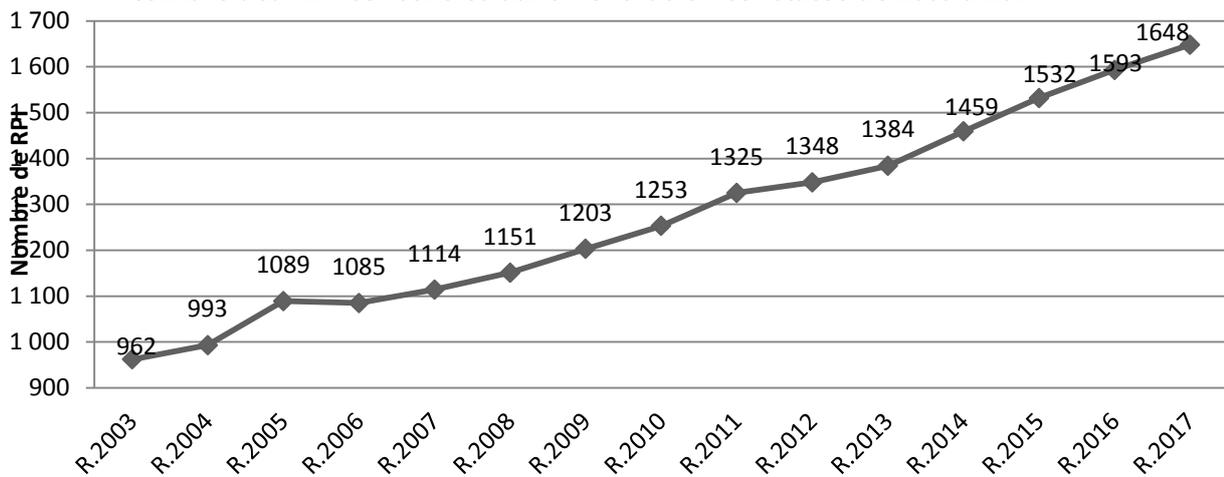
** Les effectifs d'élèves et le nombre de classes sont estimés compte tenu de la grève administrative des directeurs d'école

Regroupements pédagogiques intercommunaux - Évolution 2003 - 2017 - (suite)

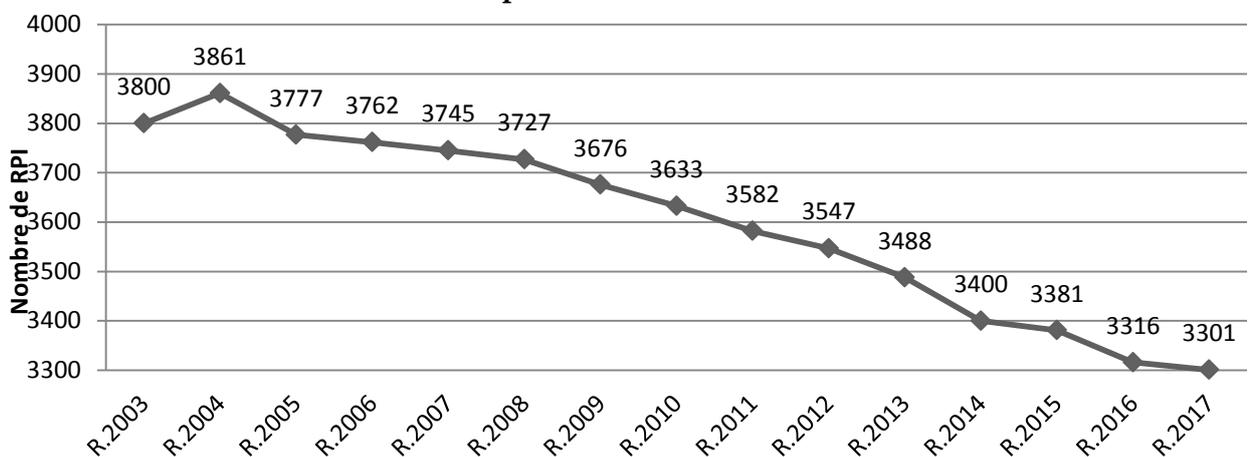
Evolution du nombre des regroupements pédagogiques intercommunaux de 2003 à 2017



Nombre des RPI concentrés dans l'évolution constatée de 2003 à 2017

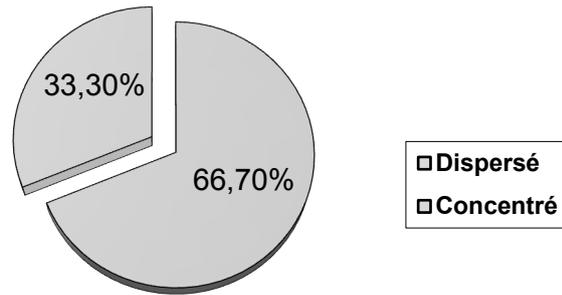


Nombre des RPI dispersés dans l'évolution constatée de 2003 à 2017

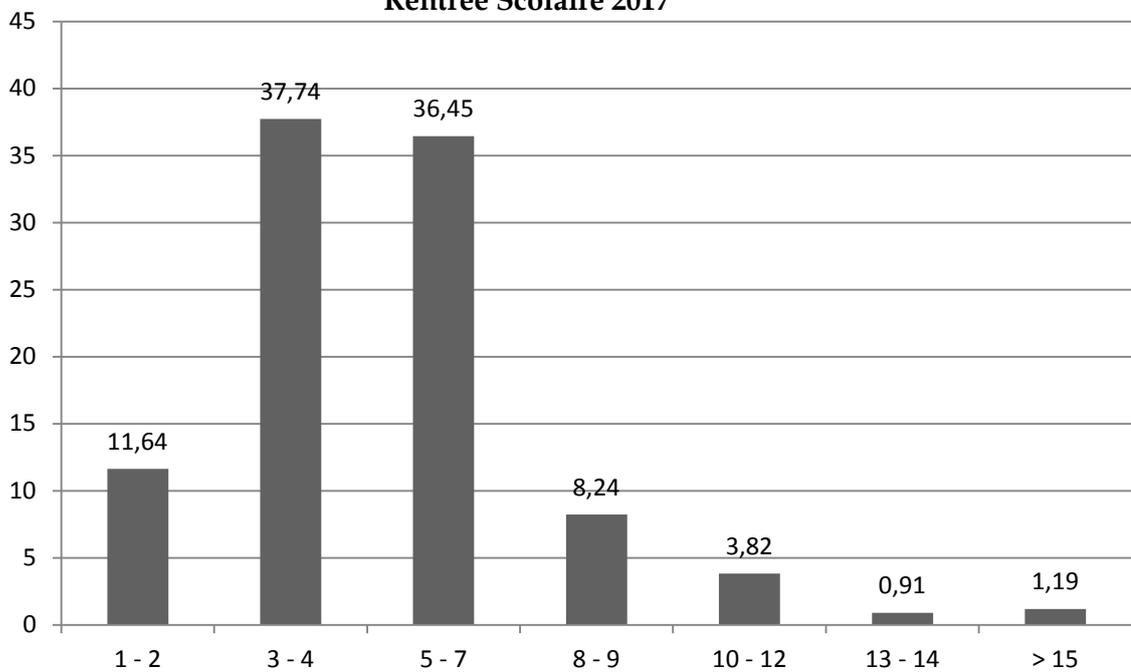


Regroupements pédagogiques intercommunaux - rentrée 2017 (suite)

Types de RPI - RS 2017



Répartition en % des RPI suivant le nombre de classes -
Rentrée Scolaire 2017



Regroupements pédagogiques intercommunaux en 2017-2018

Nombre de RPI - Répartition par académie

	RPI CONCENTRÉS		RPI DISPERSÉS		Nbre RPI TOTAL
	Nombre	%	Nombre	%	
AIX-MARSEILLE	8	18,18	36	81,82	44
AMIENS	182	43,13	240	56,87	422
BESANCON	191	62,42	115	37,58	306
BORDEAUX	46	12,30	328	87,70	374
CAEN	132	61,40	83	38,60	215
CLERMONT-FERRAND	35	22,01	124	77,99	159
CORSE	11	47,83	12	52,17	23
CRETEIL	8	9,52	76	90,48	84
DIJON	59	20,77	225	79,23	284
GRENOBLE	43	26,22	121	73,78	164
LILLE	18	10,47	154	89,53	172
LIMOGES	13	12,75	89	87,25	102
LYON	14	17,72	65	82,28	79
MONTPELLIER	23	17,04	112	82,96	135
NANCY-METZ	212	54,92	174	45,08	386
NANTES	28	26,42	78	73,58	106
NICE	1	25,00	3	75,00	4
ORLEANS-TOURS	115	32,95	234	67,05	349
PARIS	0	0,00	0	0,00	0
POITIERS	38	16,81	188	83,19	226
REIMS	283	74,47	97	25,53	380
RENNES	13	18,06	59	81,94	72
ROUEN	46	20,26	181	79,74	227
STRASBOURG	38	21,11	142	78,89	180
TOULOUSE	64	15,88	339	84,12	403
VERSAILLES	27	50,94	26	49,06	53
France métro. + DOM	1 648	33,30	3 301	66,70	4 949

**Annexe n°3 : Projections départementales des effectifs du premier degré
(public et privé) à trois ans (2017-2020)**

Département	2020-2017		Département	2020-2017		Département	2020-2017	
	Effectifs	%		Effectifs	%		Effectifs	%
Vosges	-2 451	-6,9%	Haute-Loire	-729	-3,7%	Loire	-1 441	-2,2%
Indre	-1 465	-6,6%	Haute-Vienne	-1 253	-3,6%	Puy-de-Dôme	-1 114	-2,0%
Ardennes	-1 963	-6,6%	Côte d'or	-1 717	-3,6%	Pyrénées-orientales	-862	-1,9%
Vendée	-2 349	-6,1%	Eure	-2 308	-3,5%	Gard	-1 318	-1,9%
Paris	-7 902	-6,0%	Nord	-8 342	-3,5%	Tarn	-595	-1,7%
Ome	-1500	-5,9%	Ardèche	-993	-3,5%	Var	-1 458	-1,5%
Haute-Saône	-1430	-5,4%	Mame	-1 932	-3,5%	Haut-Rhin	-1 107	-1,5%
Aisne	-3035	-5,4%	Ailler	-1077	-3,5%	Bas-Rhin	-1 554	-1,5%
Côte d'armor	-2 344	-5,4%	Cantal	-515	-3,4%	Haute-Corse	-272	-1,4%
Dordogne	-1858	-5,2%	Moselle	-3 268	-3,3%	Pyrénées-atlantiques	-703	-1,4%
Creuse	-697	-5,2%	Charente-maritime	-1 849	-3,3%	Indre-et-Loire	-759	-1,3%
Lot	-862	-5,0%	Territoire-de-Belfort	-595	-3,3%	Yvelines	-1 924	-1,2%
Corrèze	-1 162	-5,0%	Eure-et-Loire	-1 524	-3,3%	Drôme	-629	-1,2%
Loir-et-Cher	-1 656	-5,0%	Lot-et-Garonne	-978	-3,1%	Corse-du-Sud	-184	-1,1%
Haute-Mame	-991	-5,0%	Aveyron	-679	-2,9%	Alpes-de-Haute-Prove	-206	-1,1%
Pas-de-Calais	-7 189	-5,0%	Seine-maritime	-3 408	-2,8%	Seine-et-Mame	-978	-0,6%
Mayenne	-1 301	-4,9%	Oise	-2513	-2,8%	Alpes-Maritimes	-320	-0,3%
Calvados	-2986	-4,8%	Hautes-Pyrénées	-605	-2,8%	Vai-de-Mame	-403	-0,3%
Meuse	-984	-4,7%	Lozère	-270	-2,8%	Loire-Atlantique	-19	0,0%
Finistère	-2 738	-4,7%	Aube	-910	-2,8%	Ain	48	0,1%
Jura	-1222	-4,6%	Meurthe-et-Moselle	-1 886	-2,7%	Vaucluse	192	0,3%
Sarthe	-2 458	-4,6%	Landes	-1052	-2,7%	Bouches-du-Rhône	1283	0,7%
Morbihan	-1 827	-4,3%	Ariège	-468	-2,7%	Seine-Saint-Denis	1 747	0,9%
Saône-et-Loire	-2 188	-4,3%	Loiret	-1 929	-2,7%	Hérault	1 019	1,0%
Yonne	-1 486	-4,3%	Doubs	-1474	-2,6%	Haute-Savoie	829	1,0%
Cher	-1 263	-4,2%	Isère	-3 264	-2,6%	Gironde	1590	1,1%
Vienne	-1 684	-4,2%	Tarn-et-Garonne	-746	-2,5%	Rhône	2 017	1,2%
Somme	-2136	-4,0%	Gers	-477	-2,5%	Essonne	1 766	1,2%
Manche	-1630	-3,9%	Hauts de Seine	-3 727	-2,4%	Vai d'Oise	2 844	1,9%
Maine-et-Loire	-2 266	-3,9%	Charente	-791	-2,4%	Haute-Garonne	3 068	2,4%
Deux-Sèvres	-1 300	-3,8%	Hautes-Alpes	-384	-2,3%			
Aude	-1 378	-3,8%	Ile-et-Vilaine	-1 706	-2,2%			
Nièvre	-785	-3,8%	Savoie	-936	-2,2%	France métropo	-123 089	-2,2%

Source : IGEN/IGAENR d'après données DEPP

Annexe n°4 : Résultat de la consultation organisée par le Sénat entre le 21 mai et le 20 juin 2019

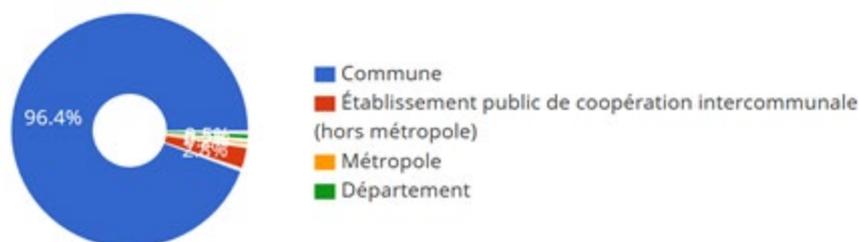
En vue d'enrichir et de diversifier ses sources d'information, la mission a décidé l'ouverture d'un espace participatif sur le site internet du Sénat. Accessible du 21 mai au 20 juin 2019, cette consultation a recueilli plus de 1 700 contributions.

I. Les participants : une forte mobilisation des élus des communes de petite et de moyenne taille

Les participants à la consultation ont été majoritairement des élus communaux (96 %), 2,8 % étaient des élus d'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) - hors métropole. Très peu d'élus d'une métropole ou d'un conseil départemental ont participé à cette consultation.

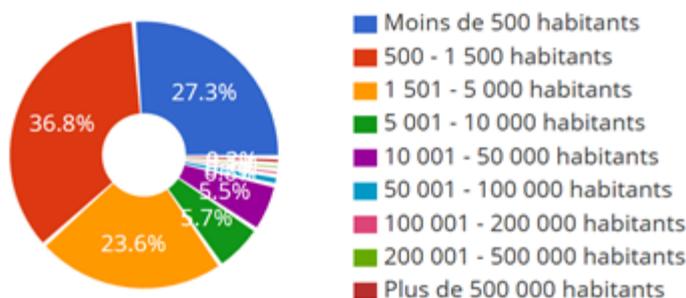
1. De quelle catégorie de collectivité êtes-vous élu ?

1 735 participants / 1 735 réponses



2. Quelle est la population de votre collectivité ?

1 736 participants / 1 736 réponses



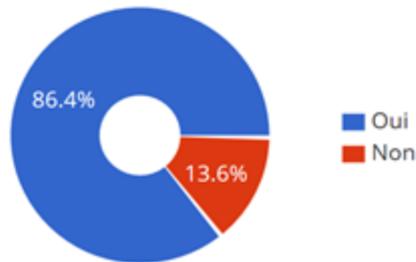
Il s'agit pour l'essentiel d'élus de petites communes, dont 64,1 % ont moins de 1 500 habitants et 23,6 % de collectivités en comptent entre 1 501 et 5 000.

86,4 % des répondants sont élus dans une collectivité comptant au moins un établissement d'enseignement scolaire.

3. Votre collectivité gère-t-elle un établissement d'enseignement scolaire ?

1 738 participants / 1 738 réponses

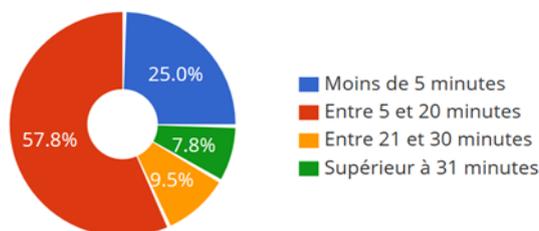
Question obligatoire



Parmi ceux ne gérant pas d'établissement scolaire, 82,8 % estiment à moins de 20 minutes la durée de trajet des enfants scolarisés. Seuls 7,8% l'estiment à plus d'une demi-heure.

4. Si votre collectivité ne gère pas d'établissement scolaire, à quelle distance – mesurée en temps de trajet – se situe la commune où sont scolarisés les enfants résidant votre commune ?

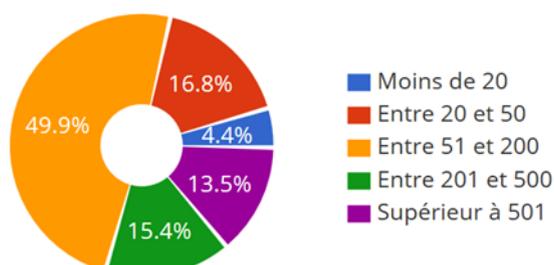
232 participants / 232 réponses



Sur les 1724 collectivités consultées, près de 50% accueillent entre 51 et 200 enfants dans au moins un établissement scolaire. 16,8% en accueillent entre 20 et 50, 15,4% entre 201 et 500 et 13,5% en accueillent plus de 501. 4,4% des collectivités consultées accueillent moins de 20 enfants.

8. Quel est le nombre d'enfants accueillis ?

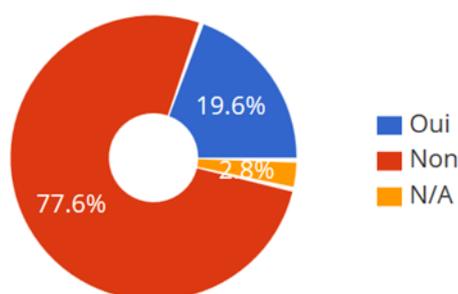
1 724 participants / 1 724 réponses



80 % des répondants ont indiqué que leur collectivité ne comptait pas d'établissement privé, 15,4 % que leur collectivité comptait un ou plusieurs établissements privés sous contrat. Enfin 2,3 % des collectivités accueillent un ou plusieurs établissements privés hors contrat et 2,3 % accueillent ces deux types d'établissements privés.

9. Votre commune appartient-elle à une intercommunalité à compétence scolaire ?

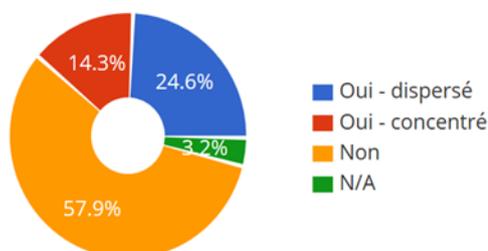
1 727 participants / 1 727 réponses



Le transfert de la compétence scolaire à un EPCI demeure encore largement minoritaire : un cinquième environ des répondants se trouve dans cette configuration.

10. Les écoles de votre commune font-elles partie d'un regroupement pédagogique intercommunal ?

1 726 participants / 1 726 réponses

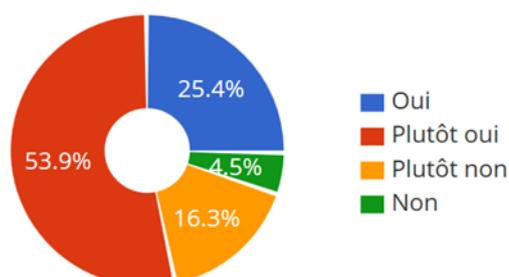


Le RPI est une configuration relativement fréquente (38,9 % des répondants), dans ses deux modalités – concentré (14,3 %) et dispersé (24,6 %).

II. Les relations avec les services de l'éducation nationale : un attachement à un dialogue de proximité, la volonté d'une meilleure concertation

11. Estimez-vous disposer d'interlocuteurs pertinents de la part de l'Éducation nationale ?

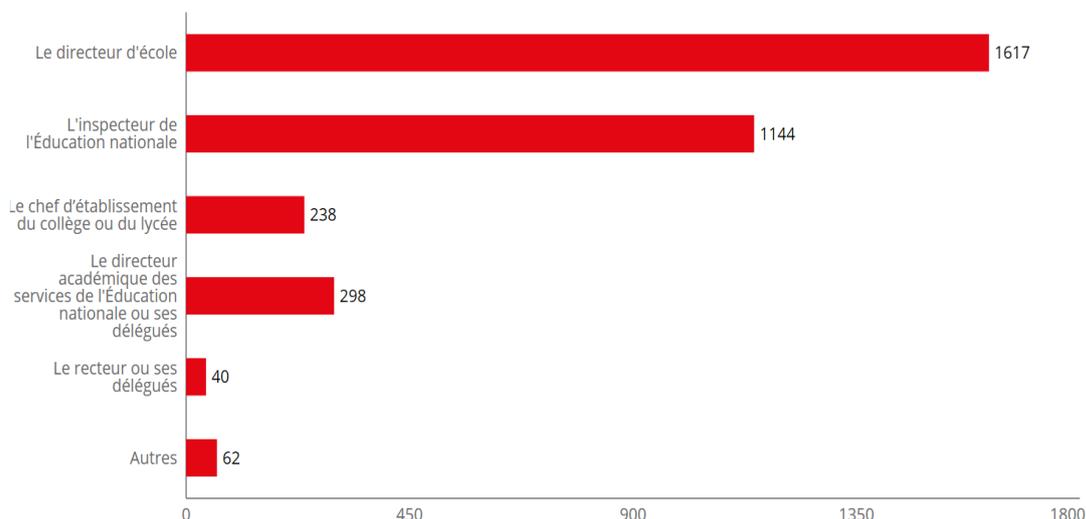
1 725 participants / 1 725 réponses



79,3 % des répondants estiment disposer d'interlocuteurs pertinents au sein de l'éducation nationale. En revanche, 16,3 % des répondants considèrent que leurs interlocuteurs ne sont pas tout à fait pertinents et 4,5 % ne le pensent pas du tout.

12. Qui sont ces interlocuteurs ? (plusieurs réponses possibles)

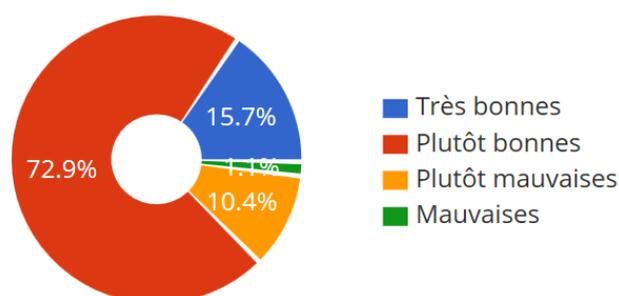
1 722 participants / 1 722 réponses



Le directeur d'école et l'inspecteur de l'éducation nationale (IEN) de circonscription sont les interlocuteurs quotidiens des élus. L'IA-DASEN et le recteur ou leurs délégués apparaissent comme des figures plus distantes.

13. Comment qualifieriez-vous vos relations avec les services de l'éducation nationale ?

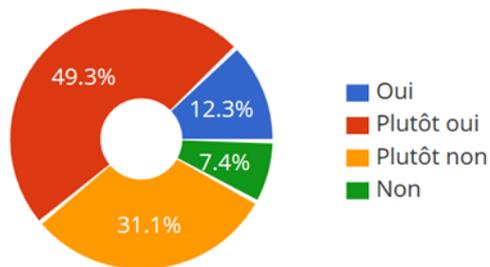
1 710 participants / 1 710 réponses



Les relations entre les élus des collectivités et les services de l'éducation nationale sont qualifiées de bonnes par 72,9 % des répondants ; 15,7 % font état de très bonnes relations. Cependant, 10,4 % qualifient ces relations de plutôt mauvaises et 1,1 % estiment avoir de mauvaises relations avec les services de l'éducation nationale.

14. Êtes-vous satisfait des modalités de concertation avec les services de l'Éducation nationale ?

1 713 participants / 1 713 réponses



Les réponses sont moins positives s'agissant des modalités de concertation. Jugées satisfaisantes voire très satisfaisantes par 61,6 % des répondants, elles ne le sont pas pour 38,5 % d'entre eux.

Interrogés sur la manière de les améliorer, une majorité de répondants déplore un manque de concertation.

S'ils sont nombreux à saluer les bonnes relations et échanges qu'ils entretiennent avec les directeurs d'école, ils demandent notamment des échanges plus réguliers avec l'inspecteur d'académie (IA-DASEN), une visite une fois par an est souvent considérée comme un minimum pour un dialogue satisfaisant.

De nombreux participants estiment par ailleurs qu'il est nécessaire d'intégrer davantage les maires et les élus locaux aux concertations, notamment en vue de l'établissement de la carte scolaire.

De plus, ils relèvent que les communes sont informées tardivement des réformes et demandent à ce que ces informations soient transmises en amont pour permettre aux collectivités de s'adapter.

Enfin, certains estiment que l'éducation nationale ne prend pas assez en compte les spécificités des territoires, notamment ruraux, dans ses réflexions. Ils préconisent donc une meilleure écoute des petites communes des territoires ruraux notamment en prévoyant davantage d'échanges avec les IA-DASEN.

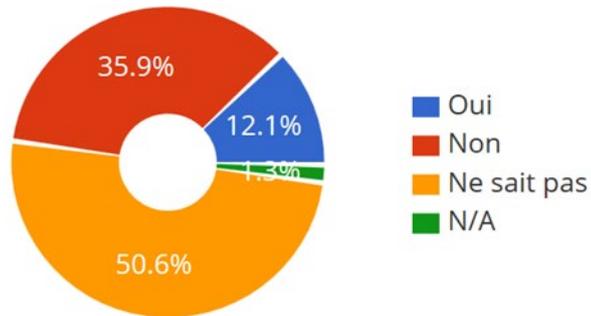
III. Une carte scolaire objet fréquent de tensions, des conventions ruralités méconnues

Alors que près de 50 départements sont couverts par les conventions ruralité, plus de la moitié des répondants ignore si une convention ruralité a été conclue dans leur département. 12,1 % affirment qu'une telle convention a été conclue dans leur département.

19. Une convention ruralité a-t-elle été conclue dans votre département ?

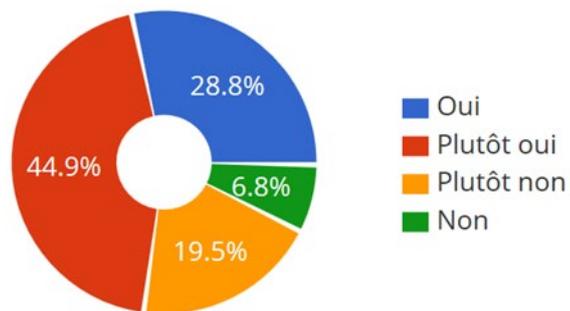
1 738 participants / 1 738 réponses

Question obligatoire



20. Estimez-vous cette convention utile ?

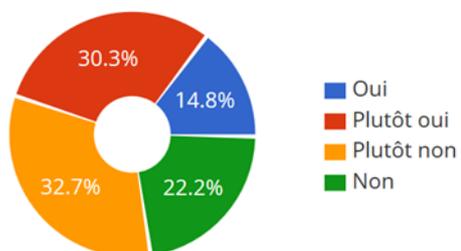
205 participants / 205 réponses



Parmi les répondants dont le département a signé une convention ruralité, 73,7 % l'estiment utile.

21. L'établissement de la carte scolaire ou de la carte des formations initiales est-elle source de tensions ?

1 708 participants / 1 708 réponses

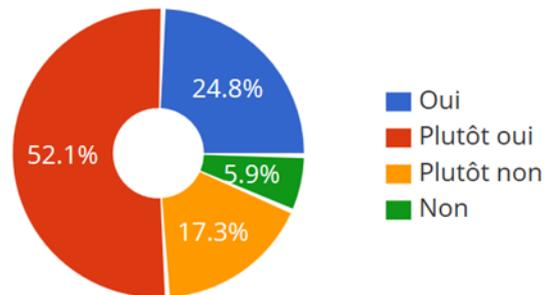


Plus de 45 % des répondants font état de tensions à l'occasion de l'élaboration de la carte scolaire.

IV. L'adaptation de l'organisation scolaire aux spécificités du territoire : une demande forte de proximité et d'initiative reconnue aux collectivités

22. L'organisation scolaire vous semble-t-elle adaptée aux spécificités de votre territoire ?

1 725 participants / 1 725 réponses



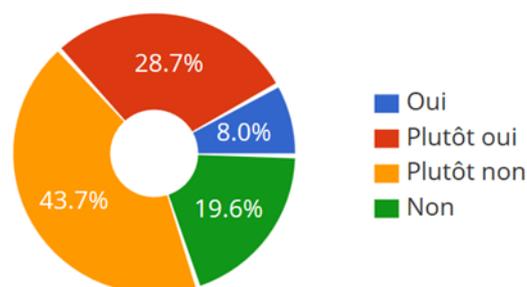
Plus de la moitié des répondants considèrent que l'organisation scolaire est plutôt adaptée aux spécificités de leur territoire et près du quart estime qu'elle est bien adaptée à ces spécificités.

Toutefois, pour 23,2% des répondants, l'organisation scolaire est peu ou pas adaptée aux spécificités des territoires.

Une grande partie des répondants fait état de son attachement à la proximité et au refus des fermetures de classe ou d'école dans les territoires ruraux. Cependant, une part importante des personnes consultées estime que le regroupement est une solution aux problèmes d'organisation scolaire dans les territoires.

24. Disposez-vous d'un pouvoir d'initiative suffisant pour adapter l'organisation scolaire aux spécificités de votre territoire ?

1 711 participants / 1 711 réponses



Le caractère annuel de l'élaboration de la carte scolaire et la rigidité de l'exercice sont également cités comme des points à améliorer.

Les élus interrogés font état d'une vraie appétence pour conduire l'adaptation de l'organisation de l'école aux spécificités de leur territoire : 63,3% des élus locaux consultés estiment insuffisant leur capacité d'initiative en la matière.

V. Peu d'appétence pour des transferts de compétence, une intercommunalisation de la politique scolaire clivante

À la question d'une révision de la répartition actuelle des compétences entre l'État et les collectivités, les répondants sont très divisés : 50,3 % l'estiment nécessaire, 49,7 % la repoussent.

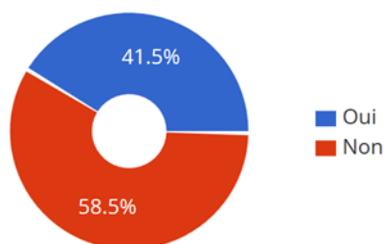
Le renforcement du pouvoir de décision de l'échelon communal et intercommunal, ainsi qu'une concertation plus forte, sont cités fréquemment par les répondants. L'idée d'une prise en charge par l'État des ATSEM, si elle est minoritaire, est toutefois récurrente.

Une division comparable s'observe s'agissant de la répartition des compétences en matière scolaire entre collectivités : 58,5 % des répondants y sont opposés.

27. Selon vous, faut-il revoir la répartition des compétences en matière scolaire entre collectivités ?

1 738 participants / 1 738 réponses

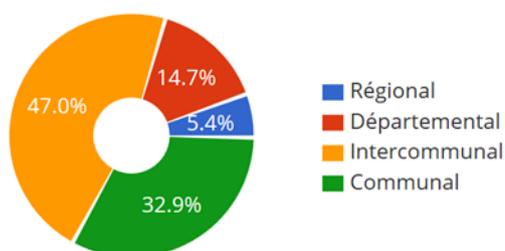
Question obligatoire



Cette même polarisation s'observe parmi ceux qui y sont favorables, entre tenants d'un renforcement du rôle des intercommunalités (47 %), du niveau communal (32,9 %) voire des conseils départementaux (14,7 %).

28. Si oui, au profit de quel échelon ?

707 participants / 707 réponses



Interrogés sur l'avenir de l'organisation scolaire dans leur territoire, plusieurs tendances s'opposent : d'une part, une majorité de répondants exprime une véritable inquiétude quant au devenir des écoles rurales et rejettent des regroupements passés ou pressentis ; d'autre part, l'exercice de la compétence scolaire dans le premier degré par les EPCI est appelé de ses vœux par un nombre significatif de répondants.

Beaucoup se font l'écho d'un sentiment d'inégalité entre ville et campagne, les écoles rurales étant perçues comme démunies par rapport aux écoles urbaines.

Plusieurs répondants déplorent un manque d'information des élus quant aux évolutions prochaines de l'organisation de l'offre scolaire sur leur territoire.

Enfin, l'influence des débats autour de l'article 6 *quater* du projet de loi pour une école de la confiance se fait sentir : l'opposition aux EPLESF est très fréquemment exprimée, comme l'attachement au « maintien » des directeurs d'école et de leur positionnement actuel.