

Rapport du groupe de travail national sur l'offre scolaire en milieu rural

Sommaire

Groupe de travail national sur l'offre scolaire en milieu rural	1
Le projet de rapport	1
Le concept du rural.....	1
Les regroupements pédagogiques et les politiques de mutualisation	2
Les ressources humaines.....	3
La réussite des élèves.....	4
La politique en faveur des zones mal desservies en service publics :.....	4
Les transports scolaires.....	5
Préconisations pour un schéma national de la démarche	6

Groupe de travail national sur l'offre scolaire en milieu rural

Le projet de rapport

Le 22 octobre 2015, le Premier ministre confiait une mission au sénateur Alain Duran sur la mise en œuvre des conventions pour une politique active en faveur de l'école rurale et de montagne. Parallèlement, le ministère organisait un groupe de travail national associant services centraux et services déconcentrés sur cette problématique.

Ce groupe de travail a tenu trois réunions consacrées respectivement, le 18 décembre 2015 aux principaux enjeux et à l'analyse multidimensionnelle de l'offre scolaire en milieu rural,

le 27 janvier 2016 à la question des ressources humaines et aux travaux de recherche disponibles sur les résultats pédagogiques des écoles rurales, le 25 mars au nouveau contexte créé par la loi NOTRe et à la problématique des transports scolaires.

Les développements qui suivent présentent les constats et préconisations qui ont émergé de ces travaux.

Le concept du rural

Le groupe de travail s'est attaché à clarifier, de manière statistique, le périmètre du rural. Il n'existe pas en effet de définition qui puisse rendre compte de manière exhaustive de la réalité du monde rural, longtemps assimilé aux campagnes et de façon plus étroite au monde paysan. Or, le phénomène de l'étalement urbain et les relations domicile-travail ont profondément modifié la réalité de ce terme.

Pour l'approcher, l'INSEE s'est d'abord appuyé sur une définition rendant compte du bâti. L'unité urbaine est définie comme une commune ou un ensemble de communes présentant une zone de bâti continu (pas de coupure de plus de 200 mètres) d'au moins 2 000 habitants. La commune rurale est celle qui ne répond pas à cette définition.

A partir de 1997, un second zonage s'est appuyé sur le concept d'« aires urbaines ». Des communes sont rattachées à des « pôles » à partir des déplacements domicile travail. L'« espace à dominante rurale » comprenait alors des communes incluses dans les pôles de petite taille où reliées à eux (moins de 5 000 emplois), hors pôle. Le zonage en aires urbaines par la suite a été rénové dans le cadre d'un groupe de travail piloté par l'INSEE en 2011. C'est ce nouveau zonage qui a été utilisé pour le modèle national d'aide à la décision pour la répartition des moyens d'enseignement. Le rural n'y est plus défini en tant que tel mais la DEPP a constitué une catégorie rurale à visée opérationnelle en regroupant les aires dont la part de population vivant en commune rurale est supérieure à 80 %.

Plus récemment, l'INSEE a introduit un nouveau zonage à travers la grille de densité des communes qui permet de classer les communes suivant leur degré d'urbanisation en fonction de la concentration de la population sur le territoire communal. L'INSEE et le CGET ont mis en relation ce nouveau zonage avec des temps médians d'accès à des paniers de services de plusieurs niveaux où l'on retrouve l'école, le collège et le lycée. Cette approche est particulièrement intéressante pour l'offre scolaire en milieu rural car elle permet d'objectiver des zones rurales en relation avec la population scolaire concernée et les équipements éducatifs existants.

Sur un plan démographique, la population rurale ne décline plus comme elle l'a fait au XX^{ème} siècle du fait de l'urbanisation. Les évolutions démographiques contemporaines sont en partie liées à des phénomènes de dynamisme économique et de déclin industriel. Certains territoires ruraux restent attractifs, en particulier dans le sud de la France. Cependant, les constats et prévisions sur l'évolution de la population scolaire sont préoccupants. Les 40 départements les plus ruraux selon le poids des élèves scolarisés dans une commune rurale accusent une baisse démographique de l'ordre de 14 000 élèves entre 2012 et 2015. Ils pourraient perdre plus de 28 000 élèves à l'horizon 2018.

Les regroupements pédagogiques et les politiques de mutualisation

La question de l'offre scolaire en milieu rural ne se résume pas à des questions d'organisation pédagogique et de moyens mais s'inscrit dans une histoire juridique et culturelle, et d'abord celle des communes, échelon fondamental de la construction de la laïcité et de l'aménagement du territoire. Les modalités de regroupement pédagogique suivent en général la mutualisation des compétences par les communautés et les syndicats de communes.

Ces regroupements sont contraints par le contexte territorial, en particulier par la durée de transport acceptable pour de jeunes enfants, et les investissements qui peuvent être consentis par cet échelon territorial. Enfin, la dimension des ressources humaines devient de plus en plus prégnante en raison des difficultés de recrutement et de remplacement dans les zones rurales isolées.

Les tableaux et cartes mis à la disposition des membres du groupe de travail montrent que certains départements sont plus avancés que d'autres dans l'optimisation de leur réseau. Par ailleurs, lorsque l'on analyse les situations départementales en fonction du nouvel outil d'aide à la décision pour la répartition des moyens d'enseignement, on constate que ce sont parfois les zones périurbaines et urbaines qui jouissent de taux d'encadrement les plus favorables au regard de leur contexte territorial dans ces départements plutôt que les zones rurales.

Ces distorsions apparaissent clairement lorsqu'on analyse la taille des écoles en fonction du nombre de classes. Si, sur les 8 188 écoles rurales, 4 429 d'entre elles, soit 54%, sont composées d'une ou deux classes et ont des taux d'encadrement respectifs de 20,1 et 21,8 élèves par classe en moyenne, sur l'ensemble du territoire, on dénombre 14 036 écoles d'une ou deux classes, soit 30% des écoles : ainsi l'implantation des écoles de petite taille va bien au-delà du périmètre des zones rurales.

Il ne peut y avoir de schéma préétabli de réorganisation de l'offre. Ainsi, entre l'accueil de la petite enfance forcément très localisé et la liaison école-collège dans le cadre du cycle 3, les approches sont forcément différentes. Il ne s'agit pas non plus uniquement d'une question d'équipement scolaire. L'accès aux ressources numériques, par exemple, revêt une dimension cruciale compte tenu du développement des technologies numériques. Il faut également tenir compte de la disponibilité des moyens humains des collectivités territoriales comme les agents territoriaux de service des écoles maternelles (ATSEM). Enfin, la généralisation des projets éducatifs territoriaux constitue un levier intéressant de mutualisation.

Cette politique de l'enrichissement de l'offre intervient dans un contexte de baisse des dotations de l'Etat aux collectivités territoriales alors que les opérations de construction ou de rénovation de groupes scolaires mobilisent des moyens importants (de l'ordre d'1,2 M€ pour des écoles à 4 classes).

L'outil du regroupement pédagogique intercommunal (RPI), essentiellement dispersé, s'est beaucoup développé ces trente dernières années.

La dynamique n'est pas la même pour les établissements publics de coopération intercommunaux (EPCI). Sur les 14 298 EPCI existant au niveau national, 29 % seulement ont une compétence scolaire ou périscolaire dont 10% disposent de compétences scolaires et périscolaires, 9% de la seule compétence scolaire et 10 % de la seule compétence périscolaire.

Les ressources humaines

Quand on compare les âges des enseignants affectés en zone rurale et ceux affectés en zone d'éducation prioritaire, on constate une très grande similitude, les derniers étant très marginalement plus jeunes que les premiers (respectivement 54 % et 52 % ont moins de 40 ans).

Même s'ils sont affectés à titre définitif, beaucoup d'enseignants sont en début de carrière et la plupart sont en première affectation. Cette affectation est donc en général plutôt une conséquence du mouvement qu'un choix délibéré. Les enseignants préfèrent un poste entier en école à classe unique et ainsi échapper aux services partagés, parfois très éloignés les uns des autres.

Les carrières se caractérisent par une grande stabilité à cause des contraintes du mouvement interdépartemental très limité au regard des demandes. Les situations diffèrent cependant entre le Nord et le Sud, plus attractif. Dans les départements peu attractifs, on constate beaucoup d'affectations par défaut. Les enseignants renoncent à participer au mouvement interdépartemental compte tenu du niveau élevé de barème pour quitter le département et développent d'autres stratégies : participation au mouvement intra-départemental pour se rapprocher de la destination convoitée, temps partiel, disponibilité voire congé de maternité...

La dispersion du réseau d'écoles entraîne des contraintes extrêmement fortes de remplacement sur les écoles à classe unique ainsi que sur les directions d'école occupées souvent par des chargés de fonction.

La mise en œuvre d'une politique de formation est rendue difficile par ce contexte en particulier sur la direction d'école. C'est le cas également de la politique d'affectation des professeurs stagiaires qu'on

évite de nommer en première affectation sur des écoles à classe unique. Ces postes sont donc proposés au mouvement en première affectation. Il est également difficile d'y implanter des postes de maîtres formateurs.

La réussite des élèves

Une étude de la réussite des élèves est complexe du fait que l'espace rural se caractérise par des revenus plus faibles, par la présence plus fréquente de classes multi-niveaux et par un nombre d'élève par classe moins élevé que la moyenne nationale. Les résultats de ces élèves sont un peu meilleurs aux évaluations de CE2 à sexe, âge, catégorie sociale, et nationalité donnés. La taille des classes pourrait contribuer à expliquer ce léger avantage. La progression des élèves ruraux entre la classe de CE2 et la classe de 6ème est toutefois plus lente que celle des élèves urbains.

Les résultats à l'entrée en classe de 6ème sont équivalents à ceux des élèves urbains. Le rôle des classes multi-niveaux est ambigu. Des chercheurs suggèrent que les travaux passés auraient donné une vision trop optimiste quant à l'impact de ces classes sur la réussite des élèves. L'une des raisons est que les élèves affectés en classes multi-niveaux semblent être sélectionnés parmi ceux qui sont le plus susceptibles d'en bénéficier. Dans les petites écoles où il n'y a pas d'alternative à la classe multi-niveaux, l'impact pourrait même être négatif dans certaines configurations.

En début de collège, les élèves de collège rural ont des résultats similaires aux autres. Une étude de 1995 ne trouve aucun écart significatif sur les résultats aux évaluations de 5ème en français et mathématiques. Les capacités en termes d'organisation du travail et les attitudes civiques ne diffèrent pas non plus. Peu d'études ont été réalisées sur les performances à la fin du collège. Une étude menée dans l'académie de Poitiers constate des notes aux épreuves ponctuelles du DNB inférieures chez les élèves entrés en classe de 6ème dans un collège rural.

Les élèves de collège rural s'orientent plus souvent vers l'enseignement professionnel. En fin de classes de 5ème et de 4ème, ils vont plus fréquemment en Maison familiale et rurale. En classe de 3ème, leurs vœux d'orientation se portent moins sur la classe de 2nde GT, y compris à notes de contrôle continu, parcours scolaire et caractéristiques sociologiques équivalentes. Cela peut s'interpréter en termes de manque d'« ambition » et d'« ancrage sur le territoire », de façon peut-être accentuée en milieu rural montagnard. L'offre de formation accessible peut également être un facteur explicatif.

La politique en faveur des zones mal desservies en service publics :

Le Gouvernement a engagé une politique globale en faveur des territoires ruraux qui s'est concrétisée en 2015 par la tenue de deux comités interministériels qui ont décidé 63 mesures dont 3 pour l'éducation centrées sur la vie quotidienne des habitants. Le Gouvernement veut ainsi répondre au sentiment d'abandon des habitants des territoires ruraux.

Les schémas départementaux d'amélioration de l'accessibilité des services publics prévus par l'article 98 de la loi NOTRe du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République s'inscrivent dans le cadre de cette politique.

Ils consistent à réaliser une programmation d'actions entre les services déconcentrés et le conseil départemental, en concertation avec les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI). Un décret d'application va prescrire la mise en œuvre de ces schémas dans tous les départements avant le 31 décembre 2016.

Une expérimentation a été engagée par le CGET sur 18 départements métropolitains pour créer les outils méthodologiques nécessaires à cette planification. Pour l'instant, l'enseignement du premier degré n'entre pas dans le champ d'expérimentation. Mais l'école est un enjeu majeur et ces outils pourront être mis à la disposition des services de l'éducation nationale.

S'agissant des outils statistiques, ils ne sauraient remplacer l'expérience du terrain. Ils visent à mieux fonder des décisions en apportant un éclairage complémentaire. Ils permettent de repérer les territoires qui justifient une approche spécifique et d'analyser leur situation dans plusieurs dimensions.

C'est le cas des outils mis en œuvre par l'INSEE en concertation avec le CGET.

Il s'agit en premier lieu du distancier METRIC (MEsure des TRajets Inter-Communes / Carreaux). Cet outil, gratuitement mis à la disposition du public, calcule des distances entre deux communes par la voie routière. Il a permis par exemple de calculer la part de la population située à plus de 30 minutes d'un service hospitalier d'urgences ou bien l'impact de l'implantation d'un lycée à Châteaurenard et de simuler les conséquences de cette implantation.

Le deuxième outil est une grille qui permet de classer des territoires sur une échelle de 1 à 4 selon la densité de la population. C'est ainsi que le CGET et l'INSEE ont réalisé une étude portant sur l'organisation des services sur le territoire et la distance de la population par rapport à un ensemble de services et d'équipements. Ce concept combiné avec le distancier permet d'analyser l'accessibilité aux services en terme de temps moyen d'accès. Cet outil est plus performant que la classification en zones urbaines car il permet d'analyser des territoires sur un maillage plus fin correspondant à des carreaux d'un km².

Une première application de ces concepts a été opérée sur le département de la Nièvre. La cartographie qui en résulte reste très théorique notamment pour le temps d'accès en minutes car le distancier ne permet que de calculer un trajet entre communes. Cet outil donne cependant des indications sur les territoires mal desservis du département. D'autres indicateurs doivent être pris en compte pour approfondir les situations tels que l'habitat dispersé, les caractéristiques de l'offre scolaire et de la demande, leur desserte par les transports scolaires.

Une autre piste consisterait à utiliser les adresses des élèves ce qui permettrait d'une part de mieux utiliser le distancier d'autre part d'effectuer d'autres travaux, par exemple, des représentations de l'articulation entre l'offre et la demande actuelle et éventuellement des simulations sur des nouvelles organisations.

Les résultats de ces travaux peuvent être complétés par des indicateurs socio-économiques. Le bureau de l'observation des territoires du CGET dispose ainsi sur son site internet de plus de

500 indicateurs socio-économiques qui permettent de caractériser les situations locales, informations qui sont mises à la disposition des acteurs et dont l'utilisation peut faire l'objet des formations en tant que de besoin.

Les transports scolaires

La densité moyenne d'un département peut cacher des situations très contrastées. Par exemple, dans certains départements de montagne, l'habitat est concentré dans les vallées en opposition avec des départements où l'habitat est très dispersé. Ce qui compte c'est le bassin de vie. En outre, il convient de tenir compte de l'organisation institutionnelle du territoire et notamment des intercommunalités.

Les modes de transport varient donc considérablement selon les territoires. Des territoires comportent une part conséquente d'habitants qui transportent eux-mêmes leurs enfants alors que dans d'autres, les habitants sont en très forte précarité et ne possèdent pas de voiture.

Dans l'organisation des transports, il convient de tenir compte de l'âge des élèves transportés et des cycles scolaires. La problématique du transport d'un élève du premier degré habitant à 25 kilomètres de son école sera différente quelques années plus tard lorsqu'il sera au collège. Elle nécessite en conséquence une analyse prospective sur plusieurs années. Il convient en outre de prendre en compte le critère d'usage du service, pratiquement quotidien pour l'école et donc très différent par exemple d'autres usages plus ponctuels.

Le transfert de la compétence à la région en matière de transport scolaire apportera à court terme peu de changement à leur organisation compte tenu de ses rigidités. En effet, les marchés de transport scolaire en cours sont passés sur des périodes pluriannuelles de 6 à 9 ans. En revanche, il va y avoir un changement d'échelle de l'intercommunalité du fait de la loi NOTRÉ.

L'efficacité des regroupements pédagogiques dépend beaucoup du contexte territorial.

Les RPI constitués dans un contexte périurbain fonctionnent bien alors que d'autres constitués en milieu rural pour éviter la fermeture d'une école coûtent cher en transport scolaire.

La question des transports scolaires, ainsi que le révélait l'enquête effectuée en octobre 1995 dans le département de l'Oise, est très dépendante :

- de la qualité de l'offre scolaire : cantine, activité périscolaires, concurrence de solutions alternatives pour les parents en milieu urbain dans le cadre de leur travail ou par l'enseignement privé...

- de son organisation (circuits mis en place dans le secteur du collège ou de RPI dispersés qui peuvent accroître de manière déraisonnable le temps passé par de jeunes enfants dans les déplacements).

Il est important que cette dimension soit prise en compte dans les schémas d'accessibilité aux services.

Préconisations pour un schéma national de la démarche

A l'issue de ces travaux, la DGESCO préconise une convention - cadre, conclue au niveau du département qui fixe les principes et méthodes de travail partagés. Il paraît préférable de réserver les engagements réciproques, notamment budgétaires, aux territoires infra-départementaux identifiés comme les plus fragiles. Ce ciblage garantit l'efficacité des actions et la capacité des parties à tenir dans la durée.

S'agissant du modes de pilotage de la démarche, les participants s'accordent sur la nécessité d'une circulaire qui marque la forte cohérence avec le schéma départemental d'accès aux services prévu par la loi NOTRE et synthétise les recommandations du groupe de travail.

En revanche, le recours au pouvoir réglementaire n'apparaît pas opportun. Cependant, l'article L. 212-2 du code de l'éducation, qui dispose que toute commune doit être pourvue d'une école pourrait éventuellement être actualisé en y intégrant la notion d'intercommunalité et/ou de regroupement pédagogique. Le seuil de 15 élèves posé par cet article est encore utilisé par les élus pour s'opposer à la restructuration du réseau.

La circulaire sera accompagnée d'un certain nombre de ressources mises à la disposition des services déconcentrés en particulier le recours aux directions régionales de l'INSEE pour des expertises locales en termes sociodémographiques et territoriaux.