

L'évolution du réseau des écoles primaires

rappor t d'étape

*à monsieur le ministre
de la jeunesse, de l'éducation
nationale et de la recherche*

*à monsieur le ministre délégué
à l'enseignement scolaire*

Février 2003

N° 2002-003

N° 03-010

Inspection générale de l'éducation nationale

*Inspection générale de l'administration
de l'éducation nationale et de la recherche*

L'évolution du réseau des écoles primaires

rapport d'étape

FEVRIER 2003

Marcel DUHAMEL
Alain HOUCHOT
Henri-Georges RICHON
Inspecteurs généraux
de l'éducation nationale

Jean-François CUBY
Yves MOULIN
Odile ROZE
Christine SZYMANKIEWICZ
Inspecteurs généraux de l'administration
de l'éducation nationale et de la recherche

S O M M A I R E

Introduction	1
1. Le cadre général de l'étude : les attentes vis-à-vis de l'école	4
1.1. L'évolution passée.....	4
1.2. Des attentes nouvelles.....	5
1.2.1. <i>Les attentes de la société civile.....</i>	5
1.2.2. <i>Réussite scolaire et nouveaux enseignements</i>	6
1.3. Réfléchir sur la structure scolaire	7
2. Les Ardennes : une politique continue de constitution de pôles scolaires importants.....	8
2.1. Une politique départementale volontaire de constitution de grands ensembles scolaires et de fusions d'écoles en écoles primaires.....	8
2.1.1. <i>Un territoire morcelé, en baisse démographique.....</i>	8
2.1.2. <i>Un département qui se caractérise aujourd'hui par la taille, importante, de ses écoles.....</i>	9
2.1.3. <i>Un exemple de pôle scolaire ardennais</i>	10
2.1.4. <i>Depuis 1995, un mouvement continu de fusion des écoles maternelles et élémentaires en écoles primaires.....</i>	11
2.1.5. <i>La logique des regroupements n'est pas fondée sur une logique gestionnaire.....</i>	12
2.2. Revin, une circonscription qui illustre l'écart entre le pragmatisme de proximité et l'application de règles nationales de gestion.....	13
2.2.1. <i>Un accord de l'ensemble des partenaires de l'école sur le bien-fondé des regroupements et fusions d'écoles.....</i>	14
2.2.2. <i>La situation particulière de l'école Charles de Gaulle de Givet.....</i>	15
2.2.3. <i>Les écoles de taille réellement importante (près de 20 classes) posent la question de l'évolution du métier de directeur d'école.....</i>	16
2.3. Aucune évaluation objective de l'impact de ces regroupements mais l'adhésion apparemment générale de l'ensemble de la collectivité	17
2.3.1. <i>En termes de gestion, la politique des regroupements et des fusions n'a rien changé.....</i>	17
2.3.2. <i>Aucun élément objectif ne permet de déterminer si les regroupements ont un impact pédagogique et influent sur les résultats des élèves.....</i>	18
2.3.3. <i>L'adhésion de l'ensemble de la collectivité et des partenaires de l'école à cette logique de regroupements.....</i>	19

2.4. Une démarche qui nécessite, pour réussir, un accompagnement local de l'éducation nationale	21
2.4.1. <i>Une démarche qui s'inscrit dans le cadre de la politique de l'intercommunalité.....</i>	21
2.4.2. <i>Une démarche, accompagnée aujourd'hui par les inspecteurs de circonscription, qui nécessite du temps et de la concertation.....</i>	22
2.4.3. <i>Les services de l'Etat ont fait preuve à la fois d'une approche volontaire concernant les regroupements pédagogiques et d'une approche très pragmatique face aux réalités et aux choix locaux quand ils existaient.....</i>	24
2.5. Conclusion.....	26
3. La dispersion des écoles dans le Calvados.....	28
3.1. Présentation du département.....	28
3.1.1. <i>L'émettement du réseau scolaire.....</i>	28
3.1.2. <i>L'absence de politique du réseau scolaire.....</i>	29
3.2. L'école rurale : permanence des difficultés.....	31
3.2.1. <i>L'animation pédagogique et les réseaux d'écoles.....</i>	31
3.2.2. <i>Les problèmes de la ruralité.....</i>	33
3.3. Les questionnements en cours	37
3.3.1. <i>Le renouveau de la réflexion sur l'école.....</i>	37
3.3.2. <i>Des interrogations nouvelles.....</i>	40
3.4. En conclusion	42
4. Un réseau d'écoles en zone urbaine : les écoles du Rhône	46
4.1. Structure des écoles dans le département.....	46
4.1.1. <i>Des petites structures</i>	46
4.1.2. <i>Structure des écoles des communes rurales</i>	47
4.2. Les écoles en réseau	47
4.2.1. <i>Les REP, réseaux d'éducation prioritaire</i>	48
4.2.2. <i>Les regroupements pédagogiques intercommunaux.....</i>	49
4.2.3. <i>Les RER, réseaux d'écoles rurales.....</i>	50
4.3. Les RER du Rhône	50
4.3.1. <i>L'organisation fonctionnelle des RER.....</i>	50
4.3.2. <i>L'organisation pédagogique des RER.....</i>	52
4.3.3. <i>Les partenariats et les financements des RER</i>	52

4.4. Conclusion.....	55
4.4.1. <i>Les apports de la mise en réseau.....</i>	55
4.4.2. <i>Des questions, des interrogations.....</i>	57
5. Les dix-sept réseaux d'écoles rurales du Tarn	58
5.1. Caractéristiques du département du Tarn.....	58
5.1.1. <i>Réseau scolaire et RPI.....</i>	59
5.1.2. <i>La place des réseaux d'écoles rurales (RER)</i>	60
5.1.3. <i>L'engagement du conseil général.....</i>	61
5.2. Définition d'un réseau d'écoles rurales du Tarn.....	62
5.2.1. <i>Organisation fonctionnelle et financière</i>	62
5.2.2. <i>Fonctionnement pédagogique.....</i>	63
5.3. Bilan des RER du Tarn.....	65
5.3.1. <i>Les aspects positifs.....</i>	66
5.3.2. <i>Les inquiétudes sur la pérennisation des réseaux existants.....</i>	67
5.3.3. <i>Les interrogations sur l'extension des RER.....</i>	70
5.4. Conclusion.....	72
6. Synthèse, perspectives et avis.....	74
6.1. Synthèse des visites dans les départements	74
6.1.1. <i>La diversité des situations.....</i>	74
6.1.2. <i>Les engagements personnels.....</i>	75
6.1.3. <i>L'accord sur les finalités</i>	75
6.1.4. <i>L'attachement à l'école</i>	76
6.2. Perspectives	77
6.2.1. <i>Les perspectives d'évolution de la demande.....</i>	77
6.2.2. <i>Les perspectives d'organisation de l'offre.....</i>	78
6.3. Premiers avis	79

Introduction

L'école primaire est liée à la commune. « Toute commune est tenue, soit par elle-même, soit en se réunissant à une ou plusieurs communes voisines, d'entretenir au moins une école primaire élémentaire » disait déjà l'article 9 de la loi du 28 juin 1833. La « Communale » est un terme entré dans le langage courant, il renvoie à une réalité que chacun connaît, une réalité de proximité, familière, bien identifiée. L'école primaire est « un bien commun » par excellence.

Elle est aussi l'école première où s'exerce et se joue, pour la première fois dans la scolarité de l'élève, l'égalité des chances. L'égalité des chances a longtemps porté sur le cœur de l'activité de l'école, la transmission des connaissances, la maîtrise des savoirs fondamentaux, la culture scolaire. Cette exigence de qualité reste acquise, mais, avec le temps, des exigences nouvelles ont vu le jour et deviennent, petit à petit, des exigences naturelles.

Ces exigences intéressent deux domaines, le domaine de l'enseignement et le domaine de la scolarité. Chaque école doit permettre à ses élèves de pratiquer une langue vivante, de suivre un programme de sciences expérimentales, de pratiquer le chant choral, les arts visuels, l'éducation physique et sportive, pour ne prendre que quelques exemples. L'école dispose de matériels informatiques, elle est connectée à Internet. Elle dispose d'une bibliothèque centre de documentation. Les élèves ont un contact direct avec les œuvres d'art, ils fréquentent des musées, ils vont aux concerts et aux spectacles qui sont organisés à leur intention.

Pour ce qui le concerne, la scolarité de l'élève s'inscrit désormais dans la problématique de l'aménagement du temps de l'enfant. L'école est ouverte au sens propre du terme, le matin avant les cours, le midi et le soir. Des activités périscolaires sont organisées et proposées aux jeunes, dans un cadre communal ou associatif. Les partenaires de l'école sont de plus en plus présents dans l'école, comme sont de plus en plus présents les parents et les élus.

L'évolution de l'école, largement engagée, intéresse un réseau d'écoles qui n'est absolument pas homogène. Elle concerne aussi bien les écoles à classe unique que les groupes scolaires de plus de vingt classes, les écoles des communes rurales que celles des métropoles urbaines. Il est clair que l'égalité des chances face à une situation tout en mouvement, pour ce qui concerne tant les enseignements que la scolarité, ne se joue pas de la même façon ici ou là. A tout le moins, l'organisation du réseau des écoles et l'organisation même de l'école sont un facteur non négligeable de la réussite de la politique éducative.

La lettre de mission des directeurs des cabinets du ministre et du ministre délégué indique : « *Une réflexion est ouverte au sein du ministère de l'éducation nationale sur l'évolution du réseau des écoles primaires, qu'elles soient situées en milieu rural ou en milieu urbain, afin que les meilleures conditions de réussite scolaire soient offertes à tous les enfants. Depuis longtemps déjà, l'éducation nationale s'est engagée dans une adaptation progressive de son réseau d'écoles afin de répondre à l'évolution des besoins de l'aménagement du territoire. Regroupements pédagogiques, réseaux ruraux d'écoles autour d'un collège, les formules de regroupements intercommunaux d'écoles sont nombreuses et apportent des réponses généralement satisfaisantes aux besoins des usagers. Nous souhaitons que l'inspection générale de l'éducation nationale (groupe de l'enseignement primaire) et l'inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche fassent le point dans les départements sur l'évolution du réseau des écoles primaires et donnent leur avis aux ministres sur les perspectives qui pourraient être tracées en la matière. »* »

Pour répondre rapidement à l'attente des ministres sur le sujet de l'évolution du réseau des écoles primaires, les inspecteurs généraux ont délibérément, pour ce rapport d'étape, donné la priorité aux approches monographiques de terrain plutôt qu'à une enquête lourde intéressant tout le territoire.

Leur intention était de dépasser la prise d'information statistique et les déclarations, de décrire la réalité, où les réalités, que recouvrent parfois des informations apparemment identiques, afin de faire précisément le point sur l'organisation et sur la structure des écoles, de comprendre le fonctionnement effectif des différents réseaux annoncés et, si possible, d'appréhender dans toutes ses composantes ce que peut être une politique départementale dans ce domaine.

Le choix s'est porté sur quatre départements, dont la diversité pouvait permettre l'analyse la plus large possible, les Ardennes, le Calvados, le Rhône et le Tarn. Ces quatre départements ont déjà mis en œuvre, parfois depuis de nombreuses années, les divers types d'organisation des écoles en réseau que l'on peut rencontrer dans notre pays. Leur situation géographique, leurs caractéristiques démographiques, sociologiques et économiques présentent la variété que l'on connaît au niveau national, notamment dans la répartition entre les zones rurales et urbaines.

Le présent rapport d'étape comporte donc, outre le rappel des problématiques et des attentes actuelles à l'égard de l'école primaire, la description de situations locales types, puis une première synthèse dont se dégagent quelques lignes d'observations et avis sur les perspectives qui pourraient être tracées en matière d'évolution du réseau des écoles.

Cet avis sera ultérieurement enrichi par l'analyse de la situation d'autres départements visités et par le collationnement et l'approfondissement d'un certain nombre de données intéressant le sujet. Les inspecteurs généraux ont en effet déjà ouvert le dossier des textes et des documents disponibles et pris l'attache d'autres services concernés par l'école ou par l'implantation territoriale des services (DGCL, DATAR, Poste).

Les inspecteurs généraux sont conscients de l'importance de la réflexion des décideurs sur un sujet qui se situe au croisement de deux grandes dynamiques, celle de la décentralisation et celle de la réforme de l'Etat et des finances publiques.

1. Le cadre général de l'étude : les attentes vis-à-vis de l'école

Depuis son origine, l'organisation de l'école est restée globalement la même, une école primaire organisée en deux niveaux, maternel et élémentaire, une école de proximité et de petite taille implantée dans la plupart des communes. A l'inverse, les missions de l'école se sont très largement diversifiées et élargies.

1.1. L'évolution passée

En effet, au cours des cinquante dernières années, l'école a dû répondre à de nouvelles exigences en termes de fonctionnement, à de nouvelles attentes en termes de contenus d'enseignement, d'objectifs d'apprentissage, d'attitudes éducatives. On peut d'ailleurs dire que le passage d'un ministère de l'Instruction Publique à un ministère de l'éducation nationale a marqué symboliquement cette évolution qui a fait de l'école une institution centrale de notre organisation sociale, une institution vis à vis de laquelle les attentes ont ensuite évolué en fonction du contexte social, économique et politique dans lequel elle s'insérait.

Cette évolution ne s'est bien sûr ni déroulée sans heurt, ni développée uniformément, mais il est cependant remarquable que l'ensemble des écoles s'y sont engagées, intégrant, parfois avec difficulté ou réticence, un nouveau mode de fonctionnement.

Le facteur humain a été décisif dans cette transformation de l'école. Les changements attendus se plaçaient en effet dans le cadre normal des classes et des écoles et ne nécessitaient aucune modification fondamentale des structures. Il s'agissait avant tout de travailler autrement au sein de la classe, de vivre et d'organiser autrement les relations dans l'école. Il s'agissait là d'un enjeu complexe mais dépendant avant tout de l'engagement des personnes, de ressources internes au système, ressources qui furent mobilisées notamment par le biais de la formation.

1.2. Des attentes nouvelles

Si l'on s'intéresse à la situation de l'école aujourd'hui on voit bien une réelle continuité avec le passé récent mais, insérée dans notre société en perpétuelle mutation, l'école se trouve tout aussi perpétuellement confrontée à des attentes nouvelles, multiples et parfois contradictoires.

Le grand enjeu pour l'école apparaît clairement : la société attend qu'elle permette à chaque enfant de réussir dans les apprentissages fondamentaux, lire, écrire, compter mais aussi dans tous ceux qui lui permettront de poursuivre son cursus avec succès au collège et cela quelles que soient les difficultés auxquelles ces élèves sont confrontés.

La réussite scolaire de chaque enfant a donc été intégrée comme une attente normale vis à vis de l'école.

Au-delà de cette unanimité de la demande on s'aperçoit en fait que cet objectif passe par des représentations très différentes selon qu'elles émanent de la société civile ou de l'institution scolaire elle-même.

1.2.1. Les attentes de la société civile

Pour les partenaires extérieurs de l'école, et particulièrement pour les parents d'élèves, cet objectif ne peut être fixé sans évoquer la question de l'articulation entre la vie familiale et l'organisation de l'école. Au nom de l'égalité des chances, l'école est plus que jamais confrontée à l'obligation de trouver la meilleure conciliation possible entre ces deux entités qui bien souvent s'ignorent : la vie sociale et la vie scolaire, sachant que la vie sociale est elle-même le résultat d'une conciliation entre la vie familiale et la vie professionnelle.

▪ Débats sur la prise en charge des enfants

On retrouve ici tous les débats sur l'aménagement du temps scolaire, sur l'organisation de l'année et de la semaine, débats qui n'ont su trouver à ce jour d'issue réellement positive et qui obligent parfois l'administration à accepter des dérives et à abandonner certaines de ses exigences (le contrôle effectif de la fréquentation scolaire par exemple¹).

¹ IGEN – IGAENR « L'organisation du temps scolaire dans le premier degré. Les effets de la semaine de quatre jours. » Rapport n° 02-031. Mai 2002.

On retrouve aussi la question concomitante des prises en charge des enfants hors temps scolaire, prises en charge qui sont pour certains de simples mais nécessaires modes de garde face aux contraintes professionnelles des parents, prises en charge qui deviennent pour d'autres, particulièrement dans les quartiers confrontés aux plus grandes difficultés, le relais essentiel pour faire accéder les enfants aux habitudes et savoirs culturels sans lesquels l'égalité des chances ne peut être envisagée.

On retrouve enfin la question de l'articulation de tous les dispositifs de prise en charge des enfants y compris ceux des jeunes enfants, la France se caractérisant par une scolarisation de la quasi-totalité des enfants de trois à six ans. Parce que nous avons su mettre à disposition des familles une école maternelle de qualité, la question de son développement, permettant notamment l'accueil des enfants plus jeunes et celle de son articulation avec les autres modes d'accueil est posée avec une exigence d'égalité, quels que soient les lieux où l'on se trouve, quelles que soient les ressources dont on dispose.

▪ **L'activité professionnelle des parents**

Ces préoccupations s'inscrivent naturellement dans l'évolution de la structure familiale et particulièrement celle du taux d'activité des femmes. La France est en effet le pays de l'Union Européenne où l'activité des parents isolés est la plus fréquente : en 1996, 76 % des parents isolés sont actifs contre 59% en moyenne dans les pays de l'Union Européenne. Par ailleurs, 88 % d'entre eux ont un emploi à temps plein (UE 78%) (Chambaz 2000²). Par ailleurs, notre pays a vu le taux d'activité des femmes de 25 à 49 ans passer, entre 1971 et 2001, de 58,9 à 79,6 %. Ainsi, la majorité des enfants de moins de six ans ont-ils leurs deux parents, ou leur parent isolé, qui travaillent (Avenel, 2001³).

On comprend alors que la conciliation de la vie familiale, de la vie professionnelle et de la vie « scolaire » soit au cœur des préoccupations des usagers de l'école et qu'elle reste donc comme une des attentes essentielles pour les prochaines années.

1.2.2. Réussite scolaire et nouveaux enseignements

Au delà de cette demande portée essentiellement par ses partenaires, l'école est d'ores et déjà confrontée à une autre évolution, tout aussi déterminante en terme de réussite scolaire : l'évolution des contenus d'enseignement.

² Chambaz C. (2000), « Les familles monoparentales en Europe : des réalités multiples », Drees, *Études et Résultats*, n° 66.

³ Avenel M. (2001), « Les enfants de moins de six ans et leurs familles en France métropolitaine », Drees, *Etudes et résultats*, n°97.

Toutes les parties prenantes de l'école se retrouvent sur cette attente, société civile, parents, enseignants. L'institution elle-même porte cette préoccupation en publant de nouveaux programmes et de nouvelles instructions incluant ce qui est ressenti comme de nouveaux besoins. De nouveaux domaines sont ainsi apparus à côté des apprentissages fondamentaux comme des impératifs en terme d'égalité des chances et d'insertion socioprofessionnelle ultérieure : l'informatique et la pratique d'une langue étrangère (ou de plusieurs) en sont les exemples les plus évidents. Par ailleurs les domaines de la création et de la réalisation personnelle (au niveau artistique ou sportif) n'apparaissent plus comme secondaires mais au contraire comme des facteurs qui peuvent être déterminants pour la réussite d'un enfant.

Ce qui, dans le second degré, apparaît comme une simple évolution disciplinaire devient particulièrement difficile à mettre en œuvre à l'école élémentaire. En effet, ces enseignements posent de nouveaux problèmes tant dans leur organisation matérielle que dans leur conduite pédagogique. Matériellement, ils nécessitent le plus souvent des locaux et des équipements rarement disponibles dans la plupart des écoles. Pédagogiquement, ils supposent tous des qualifications spécifiques que les professeurs des écoles, polyvalents, ne maîtrisent pas encore.

1.3. Réfléchir sur la structure scolaire

Apparaît ainsi, au-delà de la question de l'intérêt et de la pertinence de ces attentes, celle des réponses susceptibles de leur être données. L'école d'aujourd'hui peut-elle, l'école de demain saura-t-elle les apporter ?

On s'aperçoit en effet que nous ne sommes plus, comme dans les évolutions précédentes face à des problèmes qui pouvaient être résolus au sein d'une école, voire dans la classe par le biais de la formation des maîtres. La mise en œuvre de ces nouveaux enseignements nécessite des aménagements tant au niveau des structures scolaires (mettre à disposition les locaux et les équipements nécessaires), que dans les regroupements d'élèves (constituer des groupes de dimension adaptée aux enseignements proposés, regrouper les élèves ayant choisi des enseignements identiques) ou dans les emplois du temps des enseignants (faire coïncider les compétences des maîtres avec les besoins des écoles). Ainsi, si l'on envisage l'évolution de notre système éducatif en reprenant deux des axes particulièrement attendus pour parvenir à plus d'égalité dans l'offre et la réussite scolaires, la conciliation du temps familial et du temps scolaire et l'évolution des contenus d'enseignement, la réflexion sur la structure de nos écoles apparaît comme un passage obligé. Si nous pensons que ces évolutions sont non seulement nécessaires mais en fait inéluctables du fait de l'évolution globale de la société, elles nous imposent une réflexion d'ensemble sur la structure actuelle des écoles tant urbaines que rurales.

2. Les Ardennes : une politique continue de constitution de pôles scolaires importants

2.1. Une politique départementale volontaire de constitution de grands ensembles scolaires et de fusions d'écoles en écoles primaires

2.1.1. Un territoire morcelé, en baisse démographique

Le département des Ardennes, qui fait partie de l'académie de Reims et de la Région Champagne-Ardennes, s'étend sur une superficie de 5229 km², rassemblant sur un espace encore largement rural 290130 habitants dont la plupart se sont éloignés du monde agricole. 105 km séparent le point le plus au nord du département du point le plus au sud et 102 km le point le plus à l'ouest du point le plus à l'est.

Découpé en quatre arrondissements (Charleville-Mézières, Rethel, Sedan et Vouziers) et 37 cantons, le département regroupe 463 communes. Forte de ses 70000 habitants, la ville de Charleville-Mézières commande la voie d'accès à la forêt des Ardennes au nord, omniprésente sur les plateaux érodés de l'ancien massif primaire ardennais.

Les Ardennes et particulièrement la Vallée de la Meuse souffrent de handicaps économiques. Malgré les efforts importants réalisés depuis vingt ans pour développer avec succès les infrastructures de communication du département et pour permettre sa reconversion industrielle à la suite des graves crises de la sidérurgie et du textile, les Ardennes connaissent encore un taux de chômage élevé (12,6 %, au sens du BIT, contre 9,5 % dans l'ensemble de la région Champagne-Ardennes et 9,1 % pour l'ensemble de la France) et une évolution démographique défavorable (perte de 800 habitants en moyenne par an).

Dans un récent palmarès des départements réalisé par un magazine à tirage mensuel, les Ardennes se partageaient, avec l'Aisne, la Haute-Marne et l'Oise, la palme des départements les moins attrayants. Ces départements, d'ailleurs, se caractérisent tous par la forte proportion de leur population ayant fait le choix de changer de département.

L'ouverture du Marché Commun commence à repositionner peu à peu les Ardennes au cœur de l'Europe : sa préfecture, Charleville-Mézières, ne se situe qu'à 250 km de Paris et à 170 km de Bruxelles mais le département, pour le moment, n'a pas commencé à évoluer aussi bien que sa position géographique le permettrait vers une intensification des liens avec la Wallonie toute proche par exemple.

C'est donc la situation de l'école dans un département en baisse démographique, situé sur un territoire rural morcelé, encore trop enclavé et dont la grande majorité des habitants n'appartient plus au monde proprement agricole et rural, que la mission d'inspection a pu observer.

2.1.2. Un département qui se caractérise aujourd'hui par la taille, importante, de ses écoles

Le nouvel inspecteur d'académie en poste à Charleville-Mézières a souligné à quel point il a été surpris, lors de sa prise de fonction, à la rentrée 2002, par le nombre élevé d'écoles de très grande taille du département, que ce soit en milieu rural ou, plus surprenant encore, à son sens, en milieu urbain.

Le département se caractérise en effet par le nombre élevé d'écoles de très grande dimension (jusqu'à 20 classes). En ville, la situation est hétérogène : des écoles de très grande taille côtoient des écoles, en particulier maternelles, à deux classes. En milieu rural, en revanche, une politique continue de regroupement des écoles menée depuis 1995 a constitué en quelques années un paysage scolaire largement constitué de RPI, et, en particulier, de RPI concentrés.

Sur les 302 écoles du département :

- 64 appartiennent à un regroupement pédagogique intercommunal concentré (RPIC) et 57 à un regroupement pédagogique intercommunal dispersé (RPID). Les RPI regroupent en général les enfants de deux ou trois communes mais, dans certains cas, ils peuvent regrouper les enfants de neuf communes (Château-Porcien), 14 (Machault), voire, cas extrême, 17 communes (Grandpré) ;
- trois écoles constituent des « pôles scolaires » formés par regroupement de plusieurs anciennes écoles maternelles et élémentaires, portés par le conseil général et dont le principe est qu'ils soient dotés de l'ensemble des services attendus des parents (cantine, garderie...) ;
- il faut encore y ajouter six RPIC « de fait », concernant onze communes, résultant du transfert vers une autre commune des élèves d'une commune dont l'école a été fermée ;

- 163 écoles ont été constituées en écoles primaires à côté desquelles coexistent 64 écoles maternelles et 75 écoles élémentaires ;
- 184 écoles ont moins de quatre classes, 87 comportent entre cinq et neuf classes, 26 entre dix et treize classes et, enfin, deux comportent quatorze classes, deux autres quinze classes et une école atteint le nombre de dix-huit classes ;
- 49 écoles comportent une seule classe. 35 d'entre elles appartiennent à un RPID (26 primaires, neuf maternelles). Sept écoles fonctionnent en réseau avec d'autres écoles (dont cinq primaires et deux maternelles). Il ne reste dans le département que sept réelles « classes uniques », c'est à dire à cours multiples, assurant l'accueil de tous les niveaux, préélémentaire compris, avec des effectifs compris entre 14 et 25 élèves. Une douzaine de ces 49 écoles à une classe fonctionneraient dans des locaux mal entretenus.

Il a semblé tout à fait significatif que, tout au long des entretiens, aucun des interlocuteurs de la mission, dans ce département, n'ait jamais évoqué spontanément la situation des écoles appartenant à des RPID ou bien les écoles à une seule classe ou encore les classes unique s à cours multiples. Pourtant, si elles ont été peu évoquées, elles existent. On en trouve trace dans les documents remis par les services de l'inspection académique. On en trouve trace également sur Internet, dans les présentations faites sur certains sites par des coordonnateurs de réseaux : « *Né de la volonté de redynamiser notre espace rural, le réseau scolaire de la Haute-Vallée de la Bar a pour objectif de faire entrer l'école dans le 21ème siècle. Il regroupe sur quatre sites les enfants de vingt-sept villages disséminés sur tout le canton du Chesne et même au-delà. Ce qui représente environ trois cent quatre-vingts élèves répartis en dix-sept classes* ».

Mais, manifestement, la logique des RPIC, des « pôles scolaires », des fusions d'écoles représente, dans l'esprit de la plupart des interlocuteurs, l'essentiel de la politique départementale de ces dernières années et ce que les uns et les autres ont jugé devoir mettre en avant face à la mission d'inspection.

2.1.3. Un exemple de pôle scolaire ardennais

Il faut souligner que le conseil général intervient depuis plusieurs années dans l'organisation des écoles sur le territoire des Ardennes avec l'objectif de constituer des « pôles scolaires », rassemblant autour de l'école l'ensemble des services attendus des familles : transports scolaires, restauration scolaire, accueil du matin, garderie le soir... Trois pôles scolaires existeraient aujourd'hui selon les données de l'inspection académique.

Un des pôles scolaires nouveaux, celui de Machault, se définit de la façon suivante : « *Les écoles de deux regroupements pédagogiques dispersés (trois et six classes) sont réunies en un pôle scolaire (regroupement pédagogique concentré de neuf classes avec dispositif d'accueil des élèves pour le temps de restauration). La situation initiale concernait cinq classes réparties dans cinq communes différentes et une école à quatre classes dans la sixième commune. Les effectifs prévisionnels étaient de 205 élèves. Un emploi aurait pu être repris. Le constat de rentrée est de 225 élèves* ». La réorganisation du pôle scolaire a conduit de nombreuses familles à rescolariser localement leurs enfants à Machault.

« *Les locaux offrent de meilleures conditions d'enseignement, en particulier dans les domaines : informatique (une salle équipée de matériels neufs), sciences (des espaces sont équipés de points d'eau et de tables de travail qui favorisent les travaux d'expérimentation)* ». La situation d'une école à neuf classes permet la création d'une décharge de direction. Les enseignants rompent leur isolement et « *peuvent échanger régulièrement ce qui favorise l'exploitation des temps institutionnels que sont les conseils de maîtres, de cycles et d'école* ».

Conçu d'abord pour être un lieu d'éveil et de pédagogie mais aussi pour être exploité par des usagers extérieurs, le « pôle scolaire » comprend : école maternelle (217 m², avec deux salles d'exercice autour d'une salle de repos et d'une salle de propreté), école primaire (400 m²), les locaux communs (445 m², avec restaurant, salle informatique, bibliothèque, salle d'évolution rythmique), bureaux et locaux de service (50 m²), hall d'accueil et circulations (148 m²), un préau (120 m²) et deux cours de récréation (800 m²).

L'opération de construction, engagée en juillet 1999 par le conseiller général et par le SIVOM du canton, a abouti en septembre 2002, pour un coût de 700000 F d'acquisition du terrain et 11,5 MF de travaux, avec une subvention de 655 844 F.

2.1.4. Depuis 1995, un mouvement continu de fusion des écoles maternelles et élémentaires en écoles primaires

Au-delà de la volonté de constituer de grands groupes scolaires, un mouvement volontaire de fusion des écoles en écoles primaires a été mené depuis 1995 par l'inspecteur d'académie avec un objectif affiché, celui de développer une logique de continuité pédagogique et de meilleure prise en compte des cycles.

Il semblerait que l'on ait également voulu mettre en place les conditions favorisant un accueil précoce des enfants en maternelle dans ce département où le taux de préscolarisation à deux ans s'élève à 58 % aujourd'hui et où la demande des familles demeure importante. La possibilité de développer la palette des enseignements difficiles à organiser dans une structure

isolée (langues, technologies de l'information et de la communication à l'école (TICE), intervention des réseaux d'aide spécialisée (RASED)...) est un autre argument en faveur de la constitution de plus grands groupes scolaires mais il semble qu'il n'ait été que plus récemment mis en avant.

Nombre de fusions depuis 1995

Année scolaire	Nb. de fusions en écoles primaires
1995-1996	1
1996-1997	16
1997-1998	11
1998-1999	12
1999-2000	9
2000-2001	12
2001-2002	13
2002-2003	5

Le nombre des écoles primaires dépasse aujourd'hui dans le département le nombre cumulé des écoles maternelles et des écoles élémentaires.

Nombre d'écoles maternelles, élémentaires et primaires

Nb. de classes	1<=x<=4	5<=x<=9	10<=x<=13	14<=x<=18	Total
Ecole maternelles	52	12	0	0	64
Ecole élémentaires	46	23	5	1	75
Sous-total	98	35	5	1	139
Ecole primaires	86	52	21	4	163
Total	184	87	26	5	302

2.1.5. La logique des regroupements n'est pas fondée sur une logique gestionnaire

On pourrait penser que l'on ait tenté de redéployer un certain nombre de moyens à la faveur de ces regroupements. Aucune logique gestionnaire systématique ne semble jamais avoir été affichée, même en interne à l'inspection académique. Lorsque l'on interroge la responsable de la division de l'organisation scolaire sur les raisons qui ont, à son sens, prévalu à la politique de fusion des écoles telle qu'elle a été impulsée dans le département, sont citées, dans l'ordre :

- la baisse des effectifs ;
- l'insalubrité de certaines écoles ;
- les quelques économies de personnels enseignants réalisées ;
- l'intervention plus aisée des membres des réseaux d'aides spécialisées.

De fait, les opérations de regroupement n'ont conduit à aucune économie significative de moyens. La préservation des emplois a, tout au contraire, représenté un des arguments mis en avant face aux équipes enseignantes pour emporter l'assentiment lors des opérations de fusion.

Dans les quelques cas qui nous ont été rapportés expressément et, particulièrement dans l'école visitée, le nombre d'enseignants semble avoir continué à être stable après des fusions. Quant au nombre des décharges de direction, la synthèse des différents documents qui ont été remis fait apparaître qu'il n'a pas davantage diminué et qu'il est toujours demeuré globalement stable.

Evolution du nombre et des quotités des décharges de direction

Année	Décharges				Total décharges	Total écoles
	0	1/4	1/2	1		
Rentrée 95	295	97,25	24,50	4	40,25	
Rentrée 96	277	90,25	17,50	7	37,75	
Rentrée 97	257	89,25	20,50	9	41,25	
Rentrée 98	240	86,25	21,50	9	40,75	
Rentrée 99	226	80,25	22,50	11	42	
Rentrée 2000	208	84,25	23,50	9	41,50	
Rentrée 2001	192	81,25	24,50	11	43,25	
Rentrée 2002	184	86,25	27,50	5	39,75	

2.2. Revin, une circonscription qui illustre l'écart entre le pragmatisme de proximité et l'application de règles nationales de gestion

La circonscription de Revin recouvre « la Pointe des Ardennes », de Rocroi à Givet en suivant le cours de la Meuse. Le pôle urbain, Revin, compte 9000 habitants. La circonscription compte 38 écoles, 193 classes, 251 enseignants et 4418 élèves. Sur les 34 communes de la circonscription, seize n'ont plus d'école.

Revin est le type d'une circonscription à la forte identité géographique (l'axe nord-sud de la Meuse et donc du réseau de communication), historique (les anciennes places fortes) et industrielle (l'industrie métallurgique en difficulté). La configuration de la circonscription, avec son chapelet de petites villes, conduisant de Rocroi à Givet par Revin, Fumay et Vireux,

avec un habitat peu dispersé, fait qu'aucun regroupement pédagogique intercommunal (RPI) n'a vu le jour. C'est dans le cadre des cinq villes les plus importantes de la circonscription que les écoles ont été regroupées, quand c'était nécessaire et utile.

2.2.1. Un accord de l'ensemble des partenaires de l'école sur le bien-fondé des regroupements et fusions d'écoles

Les opérations de regroupement ou de fusions d'école se sont opérées dans le cadre d'une volonté départementale. Il s'agissait, pour l'inspecteur d'académie, de favoriser la politique pédagogique des cycles, de permettre aux enseignants de travailler ensemble, de disposer d'écoles de taille raisonnable plutôt que d'un ensemble d'écoles de toute petite taille, d'assurer une bonne gestion des locaux scolaires et de leur entretien.

Il s'agissait vraisemblablement aussi de mettre en place les conditions d'un accueil plus aisés des enfants de deux ans en réponse à une forte demande des familles. Au cours des années écoulées, des écoles de cycle (école de cycle 2 et école de cycle 3) ont fusionné pour devenir une école élémentaire, des écoles maternelles et des écoles élémentaires proches les unes des autres ont fusionné pour devenir des écoles primaires.

Les directeurs d'école de la circonscription rencontrés par la mission ont tous souligné les avantages pédagogiques des regroupements d'écoles, particulièrement des classes maternelles et des classes élémentaires. La scolarité des élèves est plus cohérente, il n'y a plus de rupture entre la grande section de l'école maternelle et le cours préparatoire. Le travail des membres du réseau d'aides spécialisées aux élèves en difficulté est facilité. En effet, le réseau d'aides peut intervenir dans l'ensemble des classes du cycle 2 d'une seule et même école.

Par ailleurs, le nombre de maîtres augmentant, les échanges de service entre eux deviennent plus aisés. Dans une école primaire de Rocroi, un professeur des écoles de moyenne section dirige la chorale des « grands » du cycle trois, deux enseignantes de maternelle, habilitées en langue vivante, interviennent dans les cours moyens pendant que leurs élèves font la sieste. D'une façon générale, le travail en équipe est facilité.

Toutes les opérations ont été liées au mouvement des directeurs en place. Jamais aucun d'entre eux n'a été lésé. Toutes ces opérations ont été, en outre, conduites avec l'accord formel des municipalités.

2.2.2. La situation particulière de l'école Charles de Gaulle de Givet

La situation de l'école primaire Charles de Gaulle de Givet mérite un examen particulier. Elle a rassemblé en 2000-2001 418 élèves, devenant pour deux ans la plus importante école des Ardennes. Son histoire est singulière.

En 1998, dans un même quartier de Givet, deux écoles maternelles et une école élémentaire sont implantées. En 1999, une école maternelle est regroupée avec l'école élémentaire pour constituer une école primaire. En 2000, les classes de l'autre école maternelle se joignent au regroupement. L'ensemble trouve place dans un ensemble de bâtiments scolaires construits sur un même terrain. L'école compte dix-huit classes. Mais, en 2002, l'école primaire se « *dégroup* », pour reprendre le néologisme utilisé, en une école maternelle et une école élémentaire, avec ses deux directeurs déchargés d'un demi-service de classe et ses deux conseils d'école.

Pourquoi, dans une histoire départementale marquée par un resserrement du réseau des écoles assiste-t-on à ce qui pourrait, en première analyse, être assimilé à un échec ? Les arguments avancés en faveur de la partition portent sur l'inadéquation de la réglementation des écoles primaires au fonctionnement de grands ensembles comme ceux de l'école de Givet.

Quand des écoles fusionnent, par exemple, les deux conseils d'école le font aussi. Quarante-trois personnes siégeaient au nouveau conseil de l'école regroupée, ce qui ne facilite guère la vie commune. Des questions relatives à la sécurité ont également été posées. Le directeur n'a pas d'adjoint, daucune sorte. Il est directeur comme l'est le directeur d'une école à trois classes. Mais il en a quinze de plus. Il est totalement engagé dans la gestion et l'intendance (même si l'école n'est pas un établissement public, elle en a les bâtiments), il peine à recevoir tous les parents qui souhaitent être reçus. Chacun perdait ses repères disent certains enseignants.

Il semble bien, en effet, qu'un directeur d'école à vingt classes ne soit plus seulement le directeur d'une école importante, mais que les problèmes qu'il rencontre, administratifs, pédagogiques et de vie scolaire, ne puissent plus être résolus par lui seul dans le cadre de la réglementation actuelle du premier degré. Une école de vingt classes rassemble entre 400 et 500 élèves, soit l'effectif d'un collège. Imaginer que la direction de cet ensemble (tout en sachant que l'école ne dispose pas de l'autonomie financière) puisse être assurée par un seul professeur des écoles déchargé du service de classe ne résiste pas à l'épreuve des faits.

Cela étant, dans le cas particulier de l'école de Givet, il est finalement apparu, que le « *dégroupement* » doit sans doute être davantage lié au départ en retraite du directeur qui l'avait dirigée, deux ans durant, à la satisfaction de tous qu'à de véritables réflexions liées à

l'organisation de l'école. Les règles de nomination des directeurs d'école faisaient que, par leur simple application, un directeur « ne faisant pas l'unanimité », pour reprendre le propos tenu dans l'école lors de notre visite, était susceptible d'être nommé. Pour éviter la venue de ce nouveau directeur sur un poste totalement déchargé du service de classe, l'école, à la demande officieuse mais unanime des enseignants comme des élus, fut séparée en deux, avec deux demi-décharges de service de classe pour les directeurs. Ce fut fait au terme de débats assez vifs mais avec succès pour les protagonistes puisque le directeur en cause a retiré sa candidature.

2.2.3. Les écoles de taille réellement importante (près de 20 classes) posent la question de l'évolution du métier de directeur d'école

Des écoles de taille importante comme celle de Givet ont parfois été constituées. Les fusions « de taille raisonnable » se font sans difficulté, mais les regroupements approchant ou dépassant les vingt classes suscitent de nombreuses critiques. Des tensions apparaissent depuis quelques mois dans les structures les plus importantes : une école à dix-sept classes ainsi que deux autres écoles, rassemblant chacune respectivement quinze et dix-huit classes. Elles illustrent bien l'absence actuelle de références quant à la gestion des grands ensembles scolaires dans la culture des enseignements du premier degré.

Il apparaît, en particulier, que le métier de directeur dans des structures comportant un grand nombre de classes, est fort différent de la fonction traditionnellement exercée dans des structures de taille moyenne. Ces expériences de fusion d'écoles et de constitution de pôles importants mettent en lumière de façon évidente la nécessité de repenser ce métier.

Plusieurs des interlocuteurs de la mission ont, en outre, insisté sur le fait qu'il faut se défier des idées toutes faites, comme celle d'une prétendue difficulté de recruter des directeurs ou des maîtres dans des zones excentrées. De fait, les responsables des services ont confirmé que, si toutes les écoles isolées sont pourvues à titre définitif, en revanche certaines directions sont demeurées vacantes à la rentrée malgré l'existence de décharges, dont deux écoles en RPIC de neuf et douze classes. Aucune tentative de politique incitative et de négociation avec les organisations syndicales sur cette question n'a été menée dans le département.

Les communes de leur côté n'affichent, semble-t-il, globalement, en terme de logement, aucun avantage particulier susceptible d'attirer ou de retenir des enseignants, même si plusieurs cas particuliers de rénovation de logements par les communes ont pu être cités durant la mission. Pourtant, si les conditions de travail, d'accueil (« *Il faut faire un accueil digne des jeunes collègues* ») et de logement sont bonnes et modernes (cela renvoie à l'effort des communes et du département), on trouvera des enseignants motivés et des directeurs

motivés. En revanche, tous ont insisté sur le fait que, pour mettre *la bonne personne au bon endroit*, on se heurte aux rigidités de la gestion des personnels (barème).

De façon générale, l'histoire du réseau des écoles est toujours complexe, la visite de la circonscription de Revin en est l'illustration. Ecoles de quartier, de bourg, de hameau, elles sont tributaires de leur environnement immédiat, des évolutions d'effectifs, des mesures de carte scolaire, des personnes attachées à la réussite des élèves qui les fréquentent, enseignants, parents et élus, mais aussi de l'application de règles d'administration conçues à une époque où la notion d'aménagement du réseau scolaire n'existe pas.

Cet écart entre le pragmatisme de proximité et l'application de règles nationales d'administration ainsi que l'absence de référence à de grands ensembles scolaires dans la culture des enseignements du premier degré apparaissent nettement dans l'étude de la circonscription de Revin.

2.3. Aucune évaluation objective de l'impact de ces regroupements mais l'adhésion apparemment générale de l'ensemble de la collectivité

2.3.1. En termes de gestion, la politique des regroupements et des fusions n'a rien changé

La division du personnel mène chaque année un travail de gestion prévisionnelle communiqué aux inspecteurs de circonscription. Ainsi, les dernières statistiques prévoient-elles le départ de 85 enseignants durant les trois années qui viennent (1917 enseignants à la rentrée 2002).

La division de l'organisation scolaire et des statistiques vient de mettre en place cet été une amorce d'une base de données commune avec les inspecteurs de circonscription. Il n'existe cependant pas encore, à ce jour, de système d'information normalisé entre l'inspection académique et les circonscriptions.

La division des affaires financières n'est concernée à aucun titre par la question des regroupements qui n'ont été accompagnés d'aucune dotation spécifique en crédits complémentaires. Les incitations en termes de crédits ont porté sur les opérations menées dans le cadre des contrats éducatifs locaux et des réseaux d'éducation prioritaire.

La responsable de la vie scolaire précise qu'il n'existe aucun projet spécifique aux regroupements. Les partenariats entre écoles reposent essentiellement sur la participation des élèves à différentes manifestations sportives (fête de l'athlétisme, mini olympiades...).

Globalement, il apparaît donc que la politique des regroupements n'a en rien changé la gestion elle-même et inversement. La politique des regroupements se traduit dans les services uniquement par des opérations de carte scolaire.

2.3.2. Aucun élément objectif ne permet de déterminer si les regroupements ont un impact pédagogique et influent sur les résultats des élèves

Il n'existe pas de dispositifs d'évaluation spécifiques qui permettent de se prononcer sur la pertinence des choix pédagogiques ou des évolutions pédagogiques qu'auraient entraînés ces regroupements ou ces fusions d'écoles. C'est uniquement sur « le sentiment » des uns et des autres et l'apparent consensus autour de ces choix d'organisation que pourrait s'appuyer une éventuelle tentative d'évaluation.

En tout état de cause, il ressort des entretiens avec les différents intervenants entendus par la mission, un certain nombre de constantes : aucun des interlocuteurs ne s'est référé à une politique, des instructions ou à un schéma type et les intervenants ont tous dit avoir le souci :

- d'améliorer l'offre éducative ;
- de faciliter la fluidité entre les cycles : « *on a beaucoup avancé depuis dix ans tout de même dans cette voie* » semble être le credo habituel des conseillers pédagogiques et des directeurs d'école, qu'ils connaissent des regroupements et qu'ils y contribuent ou pas ;
- d'organiser intelligemment la mise en place des langues vivantes ;
- de participer au développement de la préscolarisation (60% des enfants sont accueillis à deux ans) ;
- d'offrir un panel d'activités et d'opportunités culturelles.

La notion de bassin de formation (trois bassins ici) ne vit pas dans le département, mais, selon nos interlocuteurs, et particulièrement selon un IEN qui a expérimenté la logique des bassins dans le Nord, elle serait pertinente aussi dans les Ardennes.

L'ensemble des écoles sont dotées de tous les matériels informatiques nécessaires et les toutes dernières s'apprêtent à être très prochainement dotées d'une liaison Internet. En revanche, nulle part les TICE ne sont utilisées comme l'outil permettant une autre forme d'accès au savoir qui pourrait rendre caduque la nécessité de regrouper physiquement des élèves sur un

lieu unique ou un moindre nombre de sites. La question ne semble même jamais avoir été évoquée avant la visite de la mission.

Une illustration partielle des synergies possibles en matière éducative entre écoles et collèges est donnée par le collège *multisites* de Grandpré-Buzancy. Cet établissement est organisé sur deux chefs-lieux de canton du sud-est du département, avec un site (Buzancy) dédié aux sciences, à la culture et aux sports, distant de 13 km de celui de Grandpré où sont traités technologie, physique et itinéraires de découverte, alors que tous les autres enseignements sont dispensés sur les deux sites. Les élèves se déplacent sur l'un ou l'autre site une ou deux fois par semaine en fonction des projets pédagogiques. Le projet d'établissement met en avant l'articulation avec le premier degré (inspecteurs, enseignants du primaire).

La distorsion entre les moyens en personnel et l'organisation du collège avec ceux des écoles, en revanche, ne manque pas d'être relevée avec une évidente envie par les responsables de terrain. Un des inspecteurs rencontrés aimerait que l'on s'oriente vers le collège de canton, dont le principal assurerait en même temps l'animation pédagogique des enseignants du collège et des écoles.

2.3.3. L'adhésion de l'ensemble de la collectivité et des partenaires de l'école à cette logique de regroupements

Depuis plusieurs années, on l'a dit, le conseil général favorise la constitution de « pôles scolaires ». Ces pôles représentent d'ailleurs désormais un label identifié par la Région qui accompagne les opérations par la délégation de crédits destinés à prendre en charge les frais de garderie et de restauration. L'inspecteur d'académie vient de demander aux services d'établir un état des lieux des différentes situations, les appellations locales conduisant aujourd'hui à des confusions entre les RPIC et les « pôles scolaires ». En outre, dans ce département, le conseil général a fait le choix de prendre intégralement en charge les frais de transport scolaires.

La mission n'a rencontré que deux maires mais il semble que la plupart des communes n'aient pas manifesté de grandes réticences à cette politique. Pour l'anecdote, seuls les maires exerçant ou ayant exercé en qualité d'enseignants — et ils représentent un fort pourcentage des élus dans ce département — ont exprimé des réticences pour accompagner le mouvement engagé. L'IA-DSDEN précédent a réuni à plusieurs reprises les maires, en mêlant les maires de communes ayant déjà réalisé des regroupements et les maires qu'il souhaitait convaincre. Le nouvel inspecteur d'académie a rencontré les présidents des deux associations de maires du département (l'association des maires et l'union des maires) afin de poursuivre la réflexion

sur la mutualisation des moyens et sur les perspectives de poursuite de la restructuration du monde rural.

Selon l'un des interlocuteurs, les regroupements auraient été un des éléments importants de promotion de l'intercommunalité. Le préfet, en effet, aurait corrélé pratique des regroupements et possibilité de recevoir une DGE plus forte. Certaines communes ont, en outre, fait le choix de déléguer les compétences scolaires à un syndicat de communes. Ces délégations seraient complétées, suivant la même logique, par des délégations de crédits supplémentaires tant du conseil régional que du conseil général.

Les familles, quant à elles, d'origine urbaine pour la plupart mais s'installant désormais souvent en zone rurale, réclament une prise en charge des enfants dès deux ans et des activités périscolaires. Les démarches de regroupement profitent d'ailleurs des évolutions de population liées à la situation économique et aux grands aménagements.

Ainsi, dans le nord-ouest du département (Asfeld, circonscription de Rethel), la création d'une voie de liaison rapide avec Reims a-t-elle amené une population nouvelle, avec des habitudes de consommation et des attentes d'un environnement culturel et éducatif meilleur ou différent en tout cas de celui du monde rural traditionnel. Ces jeunes parents rurbains seraient très consommateurs de regroupements au sens des pôles scolaires, c'est-à-dire accompagnés de tous les services associés à l'école (restaurant scolaire, garderie...). Dans la plupart des regroupements, ces services sont aujourd'hui offerts même s'il apparaît que, dans plusieurs regroupements, les élèves prennent à nouveau le car scolaire pour aller déjeuner au restaurant scolaire du collège, y compris les "élèves" de deux ans qui déjeunent autour de tables trop hautes pour eux.

Les maîtres, enfin, au-delà de l'intérêt vraisemblable à exercer plutôt dans des classes à un seul niveau, où l'exercice du métier est moins difficile, ont été convaincus par les promesses de préservation des emplois et par l'augmentation des décharges à mi-temps et à plein temps. Il apparaît même que ce sont les menaces de retraits d'emplois dans les écoles isolées qui ont convaincu les enseignants d'accepter la logique des regroupements où les services de l'éducation assuraient, en contrepartie, la préservation des emplois.

On peut donc affirmer que cette politique de regroupements, si elle est difficilement évaluable en termes pédagogiques, recueille de fait, mise en œuvre comme elle l'a été, l'assentiment de l'ensemble de la collectivité. Il est plus difficile de percevoir clairement si, en l'occurrence, l'éducation nationale a précédé et impulsé ces évolutions d'organisation ou si elle a accompagné un mouvement engagé par d'autres.

2.4. Une démarche qui nécessite, pour réussir, un accompagnement local de l'éducation nationale

2.4.1. Une démarche qui s'inscrit dans le cadre de la politique de l'intercommunalité

Un entretien avec les maires de Revin puis de Givet a mis une nouvelle fois en évidence l'attachement des maires à leurs écoles communales, même s'ils ne sont pas hostiles, en principe, à une approche intercommunale de certains domaines relatifs à l'enseignement primaire. Les maires sont attachés à répondre directement aux questions posées par le fonctionnement de leurs écoles. Les services communaux réagissent très vite disent-ils. Des services intercommunaux ne réagiraient pas avec la même célérité. Le maire de Givet a même créé un emploi d'agent administratif municipal qui assure le service de secrétariat dans deux écoles de la ville dans le bureau du directeur, pendant que celui-ci assure son mi-temps de classe : cette initiative est suffisamment rare pour être signalée. Il fait assurer, dans le même esprit, un service d'accueil à partir de 8 heures et jusqu'à 17 heures.

Les maires accompagnent et suivent de très près l'organisation du réseau des écoles communales. En quelques années, les douze écoles de Revin sont devenues neuf. Jamais, les fusions d'écoles n'ont été imposées. Elles ont été opérées de façon pragmatique avec le seul but d'offrir un meilleur service éducatif aux élèves. Le maire de Revin visite régulièrement les écoles de sa commune, il rencontre les neuf directeurs deux fois par an. Il souhaite d'ailleurs établir des relations plus étroites et plus directes avec les directeurs d'école.

En vingt ans, 114 communes des Ardennes ont perdu leur école.

Evolution du nombre de communes sans école

1982-1983	→	156 communes (soit 33,69%)		
1983-1984	→	161 communes	1993-1994	→ 232 communes
1984-1985	→	164 communes	1994-1995	→ 233 communes
1985-1986	→	171 communes	1995-1996	→ 234 communes
1986-1987	→	178 communes	1996-1997	→ 238 communes
1987-1988	→	184 communes	1997-1998	→ 243 communes
1988-1989	→	192 communes	1998-1999	→ 249 communes
1989-1990	→	208 communes	1999-2000	→ 256 communes
1990-1991	→	213 communes	2000-2001	→ 257 communes
1991-1992	→	223 communes	2001-2002	→ 263 communes
1992-1993	→	230 communes	2002-2003	→ 270 communes (sur 463 communes, soit 58,32%)

Si la communauté de dix-sept communes de Chooz, créée en 1988, a compétence sur le financement des écoles du premier degré, elle ne l'a, de fait, jamais réellement exercée. En revanche, la communauté de communes des plaines du Porcien exerce la compétence scolaire qu'elle a choisi de prendre depuis janvier 2000.

Cette communauté de 3857 habitants s'étend sur 26 km² et fédère seize communes autour de Château-Porcien. Elle comprend :

- un regroupement pédagogique dispersé (Avançon/Saint-Loup) comptant 19 élèves en maternelle et 24 élèves (GS,CP,CE1) à Avançon, 16 élèves (CE2, CM1, CM2) à Saint-Loup. Il n'y a pas de restaurant scolaire. Les transports sont assurés matin, midi et soir par le conseil général ;
- le pôle scolaire de Château-Porcien : la communauté de communes a repris le syndicat intercommunal du pôle scolaire de Château-Porcien, créé en 1991, dont le but était d'assurer l'aménagement et la gestion des écoles maternelles et élémentaires publiques et du restaurant scolaire. Il regroupe les enfants de neuf communes des plaines du Porcien, soit 242 élèves pour neuf classes. Le restaurant scolaire accueille 90 enfants ;
- le pôle scolaire d'Hannogne/Saint-Rémy dans une construction nouvelle réalisée pour octobre 2001 ; il regroupe les enfants de cinq communes des plaines du Porcien (au nord de Château-Porcien), soit 72 élèves pour trois classes (30 maternelle, 21 en GS, CP, CE1, 21 en CE2, CM1, CM2). Le restaurant scolaire accueille régulièrement 65 enfants.

A l'évidence, les raisons qui ont présidé à cette réalisation furent la menace d'une fermeture de classe unique et celle d'une des classes du RPD, l'impossibilité d agrandir le pôle scolaire de Château-Porcien, et le risque, si les parents devaient scolariser leurs enfants hors du canton, de voir menacée à terme la pérennité du collège de Château-Porcien.

L'éducation nationale a, de fait, suivi ce mouvement de l'intercommunalité. Les opérations de regroupement ont été accompagnées par les inspecteurs de circonscription qui se révèlent, à côté de l'inspecteur d'académie, les interlocuteurs locaux les plus reconnus des maires, lesquels sont attachés à cette gestion de proximité.

2.4.2. Une démarche, accompagnée aujourd'hui par les inspecteurs de circonscription, qui nécessite du temps et de la concertation

L'ensemble des inspecteurs de circonscription ont souligné le fait qu'il faut préparer longtemps à l'avance et laisser mûrir les regroupements, avec un gros travail d'explication et d'incitation, l'inspecteur étant un « médiateur » qui assure (à l'image du sous-préfet

d'arrondissement, avec lequel il est en liaison) l'interface entre aménagement du territoire, élus, parents, enseignants. Il s'agit de « *faire évoluer la représentation de l'école* », de tenir compte de l'histoire locale et des « *lignes de désir* » entre les communautés : pourquoi de part et d'autre de telle ligne arrive-t-on ou non à s'entendre ?

L'exemple de la mise en place du réseau scolaire des communes de Fleigneux, Illy, Saint-Menges illustre bien combien une opération qui pourrait paraître simple vue d'un peu loin peut nécessiter pourtant un accompagnement local précis et opiniâtre.

Il s'agit de trois communes du canton de Sedan dont l'organisation scolaire dispersée ne permettait plus d'apporter aux usagers une offre éducative optimale :

- Saint-Menges, dotée d'une école maternelle de deux classes et d'une élémentaire de trois classes, neuves et bien équipées (informatique, BCD, salle d'évolution), avec un poste à profil en LV (anglais) ;
- Illy, dotée d'une école primaire de deux classes, avec un accueil à quatre ans, la co-existence d'élèves de MS avec des élèves de CP, une pré-scolarisation à trois ans impossible dans des conditions réglementaires ;
- Fleigneux, dotée d'une école à classe unique, connaissant une érosion démographique importante et ne survivant que par l'accueil d'élèves de Saint-Menges. Le chargé d'école partait à la retraite fin 2001-2002.

Avec le projet d'organiser l'ensemble selon une logique de cycles, l'inspecteur de circonscription et l'inspecteur d'académie ont effectué un travail de sensibilisation, d'information et de concertation qui a duré d'octobre 2001 à juillet 2002, avec les élus communaux, les directeurs d'école, les conseils d'école, les parents, les enseignants puis avec le conseil général.

Le contrat signé en juillet 2002 entre les trois maires, le conseil général et l'inspecteur d'académie, comporte :

- des objectifs pédagogiques :
« ... améliorer l'offre scolaire en mutualisant au maximum les ressources pédagogiques et éducatives entre les trois communes (enseignement des langues étrangères, prévention des difficultés scolaires, utilisation des nouvelles technologies, installations pour l'éducation physique et sportive) ; parvenir à une meilleure efficience en allant vers une organisation en cycles pédagogiques ; améliorer la préscolarisation près du domicile » ;
- des modalités de mise en œuvre (ouverture d'une quatrième classe à Saint -Menges et fermeture de l'école à classe unique de Fleigneux) ;

- une durée d'application fixée à trois ans, avec référence à l'évolution des effectifs (*une analyse de la situation des effectifs prévus pour la rentrée 2005 permettra de définir les conditions de reconduction du contrat*) ;
- la mise en place de services périscolaires permet notamment la création d'un service de transport dont le détail des effectifs concernés par le circuit de ramassage est annexé au contrat ;
- des engagements réciproques :
 - des communes, sur les locaux, le service d'accueil (personnel ou contribution),
 - du département, sur le transport scolaire,
 - de l'éducation nationale, sur le maintien des emplois existants pour 2002-2005, sur la prévention des difficultés scolaires, sur les langues, sur le respect des calendriers scolaires et sur «*l'accompagnement de toute action susceptible de renforcer la qualité de l'offre scolaire* ».

Enfin, « *les communes s'engagent à conduire dès l'année 2002-2003 une réflexion sur le fonctionnement du projet de réseau, en liaison avec l'inspecteur de la circonscription de Sedan et en concertation avec les partenaires concernés* ».

On notera que le document de 2001 (projet de contrat) faisait état d'une prévision d'effectifs pour 2002-2003 de 111 élèves, alors que celui de la situation à la rentrée 2003 mentionne 163 élèves. L'augmentation provient essentiellement des admissions soutenues d'élèves en maternelle.

En décembre 2002, même si l'évaluation ne peut porter que sur un trimestre, l'organisation nouvelle semble tout à fait appréciée par les élèves et les parents. Les difficultés tiendraient « *au surcroît de travail et de fatigue des enseignants de cycle 3 engendré par des échanges de service et des décloisonnements* » (en dépit de l'aide de deux aides-éducatrices pour un service et demi) et à la survivance de calendriers scolaires différents entre les deux communes (travail mercredi matin et samedi matin).

2.4.3. Les services de l'Etat ont fait preuve à la fois d'une approche volontaire concernant les regroupements pédagogiques et d'une approche très pragmatique face aux réalités et aux choix locaux quand ils existaient

Les choix concernant le premier degré demeurent totalement de la responsabilité de l'inspecteur d'académie. Il n'existe pas d'objectifs académiques sur cette question. L'inspecteur d'académie tient le recteur informé de ses choix et des opérations qui sont menées mais la question du réseau des écoles n'a jamais, à ce jour, été évoquée en tant que telle par l'ensemble des inspecteurs autour du recteur.

Il a semblé significatif à la mission qu'elle n'ait jamais entendu aucun de ses interlocuteurs se référer à un texte réglementaire ou à une quelconque préconisation nationale.

En outre, malgré la politique volontariste de regroupements, les services de l'Etat n'ont pas tenté de réduire à néant les autres formes de scolarisation, lorsqu'elles fonctionnent bien et tant qu'elles fonctionnent bien.

On peut prendre, à cet égard, l'exemple des classes uniques à cours multiples. Il a semblé intéressant, pour clore un dialogue avec les responsables des services de l'inspection académique à l'objet proprement administratif, de les interroger sur leur expérience du premier degré en qualité de parents d'élèves cette fois. Une des interlocutrices a alors expliqué avec beaucoup de détails et de force comment les parents d'élèves de sa commune, située en zone rurale, étaient parvenus à maintenir l'école du village en poussant le maire à réhabiliter les locaux de l'école à deux classes, en parvenant à y associer un certain nombre de services (piscine, sorties scolaires régulières...). Selon l'expérience de notre interlocutrice, ces petites structures intégrées à la vie du village permettent de prendre en charge naturellement les élèves en difficulté, qui participent alors à la vie de la classe. Les élèves sortant de cette école ont rejoint sans handicap particulier le collège de secteur, en y obtenant des résultats scolaires intéressants liés, à son sens, à l'autonomie de travail acquise tôt dans les classes à cours multiples fréquentées antérieurement. Il faut préciser que les deux enseignantes, dont la directrice, habitent le village, dont une dans une maison mitoyenne rénovée par la commune. Au-delà de l'enseignement du second degré, les poursuites d'études seraient demeurées liées à la catégorie socioprofessionnelle des parents (un seul exemple de poursuite d'études en khâgne d'une enfant de parents ouvriers). La conclusion formulée par l'interlocutrice a été la suivante : en termes de réussite des élèves, le type d'organisation choisi compterait bien moins que l'engagement des maires et les services associés à l'école.

Et, de fait, l'éducation nationale, dans ce département, a maintenu les emplois et préservé les classes uniques à cours multiples :

- là où sont scolarisés un minimum de neuf élèves ;
- là où les maires ont maintenu les bâtiments ;
- là où exerce un enseignant volontaire, capable d'assurer son enseignement plusieurs années de suite dans ce type de classe.

En revanche, lorsqu'elles fonctionnent mal, en particulier parce que s'y sont succédé, au grand mécontentement des parents, de jeunes sortants de l'IUFM ne songeant qu'à muter dans une école de type urbain, les services de l'inspection académique ont joué des propres errances de l'Etat en matière de recrutement, de gestion et d'affectation de ses personnels pour mettre fin à ces classes.

On a donc le sentiment, fondamentalement, que l'Etat a géré, dans les Ardennes, la question de l'organisation des écoles de façon très « *pragmatique* » :

- d'une part en s'associant à un mouvement plus large, qui la dépasse, visant à développer l'intercommunalité ;
- d'autre part, en se calant sur ce qui marche ou convient à la collectivité.

Cette forme de pilotage est peut-être significative d'un fonctionnement plus général de l'Etat et du pilotage du système éducatif qui ne fonde plus ou n'ose plus fonder son action sur des choix volontaristes, liés, par exemple, à la conviction que telle forme d'organisation serait plus pertinente qu'une autre au regard de la réussite des élèves mais bien plutôt sur l'accompagnement soit de choix politiques plus larges, soit d'initiatives locales réussies.

2.5. Conclusion

Le département des Ardennes, avec les départements de l'Aisne, de la Marne et de la Meuse, constitue une bande du territoire ayant, tout particulièrement, fait le choix de développer les regroupements pédagogiques concentrés, qui représentent respectivement 78 % des regroupements dans l'Aisne, 46 % dans la Meuse, 33 % dans la Marne, 30 % dans les Ardennes.

Il est difficile aujourd'hui — ce serait pourtant sans nul doute riche d'enseignements quant au fonctionnement des différents territoires — de déterminer précisément les raisons qui ont mené ces quatre départements, voisins mais sans liens institutionnels particuliers, à se saisir des mêmes choix d'organisation.

Dans les Ardennes, en tout état de cause, on peut affirmer que ce choix de regrouper les écoles est largement lié à des préoccupations et à un mouvement général de regroupement, des communes tout autant que des écoles. Il est donc difficile de percevoir si l'éducation nationale a précédé ou accompagné un mouvement engagé par d'autres. Cela étant, aujourd'hui, chacun s'applique, depuis les directeurs d'écoles jusqu'à l'inspecteur d'académie en passant par les inspecteurs de circonscription, à concevoir et à mettre en œuvre une organisation scolaire permettant de dispenser partout un enseignement de qualité dans tous les domaines, y compris ceux de l'enseignement des langues vivantes, des sciences, de la musique et des arts visuels.

On pourrait penser cependant que l'éducation nationale centre son action aussi sur l'évaluation de la pertinence pédagogique des choix effectués. De fait, les vertus pédagogiques de ces regroupements n'ont pas, à ce jour, été spécifiquement évaluées. Les résultats des évaluations de CE2 et de 6^{ème}, tels qu'ils sont analysés dans le document de synthèse départementale, ne permettent pas d'apporter une amorce de réponse.

Il apparaît tout aussi clairement néanmoins que ces regroupements, mis en œuvre comme ils l'ont été, c'est-à-dire accompagnés de délégations de crédits complémentaires pour les communes et de services pour les parents, recueillent aujourd'hui l'assentiment de l'ensemble de la collectivité, dans la forme particulière d'organisation et de fonctionnement de ce département.

3. La dispersion des écoles dans le Calvados

3.1. Présentation du département

Le Calvados, caractérisé par la dispersion et par la petite taille des écoles, n'a pas connu de véritable politique d'évolution des structures scolaires ni d'engagement délibéré au plan départemental sur le thème de la ruralité.

3.1.1. L'émettement du réseau scolaire

▪ Caractéristiques du département

Bien que le département compte 75 % de ses 650 000 habitants en zone urbaine, son réseau d'écoles est celui d'un département rural pour deux raisons :

- Le département comporte un grand nombre de petites communes : sur 705 communes, 500 ont moins de 500 habitants. 51 % des communes n'ont pas (plus) d'école.
- La tradition du département est d'avoir des petites écoles. Ainsi la ville de Caen compte-t-elle soixante écoles qui ont une centaine d'élèves en moyenne, c'est-à-dire le même effectif moyen que celui des RPI.

Cette tradition a été conservée dans la gestion de la carte scolaire car il n'y a pas eu de politique de regroupement des écoles. Les écoles maternelles et les écoles élémentaires voisinent mais elles n'ont pas été fusionnées.

La situation du département contraste avec celle du département voisin, la Manche, qui a fait l'objet d'une politique volontariste de regroupement des écoles rurales dans le cadre des cantons. La richesse que le Calvados a historiquement tirée de ses activités traditionnelles de pêche et d'agriculture a favorisé le conservatisme en matière scolaire.

L'activité industrielle y a été importante et le département comporte six ZEP comprenant 42 écoles et huit collèges, quatre dans la zone sud de Caen, une à Hérouville-Saint-Clair et une à Lisieux. Cependant les zones urbaines ne sont pas touchées par la désaffection du personnel comme le sont les zones rurales.

▪ Caractéristiques des écoles

Le réseau scolaire est bien le reflet de cette histoire, à la ville comme à la campagne, car les écoles et les RPI sont de petite taille. Plus de la moitié des écoles ont de une à trois classes et seulement le quart des écoles ont cinq classes ou plus. Le département bénéficie d'un P/E de 5,51 (soit un emploi pour 18,15 élèves) et l'effectif moyen par classe est de 22,8.

Sur 116 RPI, le réseau scolaire en compte 62 *dispersés* dont les caractéristiques sont les suivantes :

	<u>Ecole</u>	<u>Classes</u>	<u>Elèves</u>
en nombre total	158	291	6386
en % du département	24 %	11,5 %	10,8 %
en nombres moyens	2,5	4,7	103

La structure de ces RPI dispersés montre que leur création a été inspirée par le souci de préserver les petites écoles rurales : les 158 écoles sont implantées sur 147 sites, l'effectif moyen par classe y est de 21,9, il est inférieur à 20 dans une douzaine de RPI. Ceci étant, elle n'est guère différente de la structure moyenne des écoles du département.

Il y a encore une dizaine de classes uniques hors RPI. Les 54 autres RPI ne sont pas forcément des RPI *regroupés* car cette appellation ne s'applique qu'aux RPI qui ont fait l'objet d'une démarche volontaire des communes concernées avec « *déclaration en préfecture* ». Les autres sont des écoles intercommunales de fait dont on ne sait si elles s'appuient sur des syndicats intercommunaux ou si les maires font payer les scolarités des élèves extérieurs à la commune d'accueil.

L'inspection académique a entrepris de faire le point sur la situation qui est confuse car les délibérations des communes n'ont pas toujours suivi l'évolution des regroupements : en se référant aux numéros d'ordre donnés par l'inspection académique il y aurait déjà eu 52 RPI supprimés ou remaniés. Là encore, on voit que la gestion du réseau a été empirique, suivant les mesures de carte scolaire et l'initiative des maires, et non pas inspirée par une politique volontariste d'évolution.

3.1.2. L'absence de politique du réseau scolaire

▪ L'isolement de l'inspection académique

Il n'y avait jusqu'à présent guère de relation entre la préfecture et l'inspection académique : celle-ci n'était pas consultée sur l'attribution des subventions de la DGE et il est à craindre que des attributions de crédits aient favorisé le maintien de petites écoles qu'il faudra fermer

dans un proche avenir. Il n'y a pas eu non plus de consultation sur la constitution des communautés de communes même lors qu'elles ont pris la compétence scolaire. L'inspecteur d'académie travaille au rétablissement des relations et des circuits d'information.

Les relations entre le conseil général et l'inspection académique, bonnes selon le vice-président, sont cantonnées à la gestion des collèges. Toutefois, le Département refuse de présider le CDEN pour les affaires relevant de son domaine de compétence. L'inspection académique n'est pas informée du tout des questions relatives aux transports scolaires. Pour l'organisation des transports scolaires, le conseil général suit le choix du maire pour la commune de rattachement, donc il n'intervient pas dans la constitution des RPI.

Appliquant strictement la répartition des compétences et le principe «*pas de tutelle d'une collectivité sur l'autre*», le conseil général n'aide pas les communes pour leurs écoles : il ne subventionne ni les constructions ni les travaux. Il a consenti une exception à cette règle en subventionnant l'aide à l'équipement informatique des écoles car cette aide entrait dans le cadre d'une politique générale de modernisation du département dont il n'y avait pas de raison d'exclure les écoles.

▪ **Une gestion traditionnelle**

L'inspection académique n'a pas eu de politique particulière, on l'a vu, en ce qui concerne le réseau scolaire, sinon celle du maintien des écoles rurales au moyen de règles d'attribution des emplois qui sont plus favorables pour les écoles et pour les RPI d'une trentaine de communes désignées comme étant rurales, ainsi que pour les RPI de deux à quatre classes. La *grille des seuils* appliquée par convention aux réseaux d'écoles rurales est encore plus favorable : 27 élèves pour deux classes maternelles, 21 élèves pour deux classes élémentaires.

En outre, la gestion administrative des postes et des personnels ne tient pas compte de l'existence des RPI et ne prend en considération que les écoles : les effectifs ne sont pas globalisés sur le RPI mais ils sont décomptés école par école. La gestion des personnels ne comporte aucune mesure particulière en faveur des zones rurales en vue de contrecarrer la désaffection des personnels et de lutter contre l'excessive rotation des enseignants dans certaines zones (20 % dans la circonscription de Lisieux). Il n'y a pas de directeur de RPI.

C'est donc une gestion traditionnelle, dans un contexte où les représentants du personnel sont hostiles à toute mesure de fermeture d'un poste comme à toute différenciation des règles d'affectation. Ses interlocuteurs ne veulent pas croire que l'inspecteur d'académie puisse être favorable à une fusion d'écoles. L'annonce de la globalisation des effectifs des RPI pour la carte scolaire est attendue avec inquiétude.

La réponse *classique* aux problèmes de l'école rurale par le maintien des postes a toutefois été complétée par quelques dispositifs d'animation pédagogique spécifiques.

3.2. L'école rurale : permanence des difficultés

Tant l'Etat, par le maintien des emplois malgré la diminution des nombres d'élèves et par la mise en place d'animations pédagogiques spécifiques, que les communes et leurs syndicats, par des investissements et par des aides aux activités des réseaux, ont eu, localement, une politique de soutien de l'école rurale. Le bilan de cette politique s'avère plutôt négatif car les problèmes posés par la dispersion d'écoles de petite taille n'ont pas été résolus.

3.2.1. *L'animation pédagogique et les réseaux d'écoles*

▪ **Les dispositifs existants**

Les circonscriptions rurales du département ont été dotées de dispositifs d'animation spécifiques et des postes d'animateurs correspondants par les autorités académiques :

Les deux circonscriptions rurales de Vire et de Lisieux disposent chacune d'un AMPA, atelier mobile de pratique artistique.

Le CRDP a créé quatre antennes, à Bayeux, Vire, Falaise et Lisieux, ce qui s'explique par l'absence de centre départemental dans le département ; les quatre emplois sont fournis par l'inspection académique.

En revanche, la mise en place de réseaux d'écoles rurales dans le département a résulté surtout de l'initiative des inspecteurs de circonscription :

Les deux premiers réseaux ont été créés en 1996 dans le Pays d'Auge sur la proposition de l'inspecteur de l'éducation nationale alors en fonction dans la circonscription de Lisieux, qui était très partisan du maintien des petites écoles dans les villages. Les deux conventions, passées pour trois ans, ont été tacitement reconduites en 1999 et sont renouvelables en 2002.

Le troisième réseau a été créé en 2000 dans le Bessin à l'initiative de l'inspecteur de la circonscription de Bayeux qui s'est appuyé sur la circulaire de 1998. Le réseau comprend deux RPI, de trois et deux écoles, et quatre écoles, soit neuf sites scolaires. L'inspecteur explique qu'il n'a pas voulu d'animateur au début afin que le projet émane réellement des

enseignants eux-mêmes et qu'il ait un contenu d'abord pédagogique. Depuis, une directrice d'école a été déchargée à mi-temps pour assurer la fonction de coordination.

▪ **Caractéristiques des réseaux d'écoles**

Les deux réseaux de la circonscription de Lisieux présentent les caractéristiques suivantes. Quant à l'organisation et au fonctionnement : bien que chaque réseau soit animé par un coordonnateur, il fonctionne en fait comme un ensemble de *mini-réseaux*, les actions communes et les rencontres n'intéressant jamais la totalité des écoles du réseau. Il n'y a pas de projet de réseau. Il n'y a pas de conseil de réseau.

Quant au contenu des activités, il relève essentiellement des domaines culturels et sportifs, le domaine pédagogique n'étant concerné que par la généralisation du recours aux TICE. Les difficultés d'harmonisation des activités entre les écoles à trois classes à cours multiples et les écoles à cinq classes ont été soulignées. Il n'y a aucune liaison avec les collèges.

Quant aux aspects financiers : le coût des réseaux est majoritairement à la charge de l'Etat.

L'Etat supporte le coût des emplois d'animateurs et le surcoût en postes d'enseignants, alors que l'engagement pris par les communes de financer le fonctionnement du poste de coordonnateur à raison de 100 F par classe et par an n'a pas toujours été tenu.

Le financement des activités est fourni par les différents crédits d'intervention de l'Etat, les communes ou les syndicats intercommunaux pour les RPI participant ponctuellement au financement de certaines actions, notamment aux transports des élèves.

Il n'y a pas de budget global du réseau : l'inspection académique ne finance que les projets des écoles car il n'y a pas de projet de réseau et les syndicats intercommunaux pour les RPI, quand ils existent, ne financent pas le réseau en tant que tel.

▪ **Le bilan**

A la veille du renouvellement des conventions relatives aux réseaux, l'inspecteur d'académie a fait savoir qu'il ne les reconduirait pas en l'état en raison du déséquilibre des engagements respectifs de l'Etat et des communes et car le bilan est inégal.

Les aspects positifs de l'animation des écoles sont bien entendu évoqués par les enseignants et par les partenaires, notamment sur tout ce qui touche à la rupture de l'isolement des élèves comme des maîtres.

Cependant le bilan au regard de l'évolution de la carte scolaire est controversé.

Il est négatif en partie au titre de la qualité des bâtiments scolaires car certaines communes n'ont pas tenu l'engagement pris dans la convention de faire des travaux dans les écoles, et surtout au regard de la dispersion des petites écoles dont les RPI au sud de Lisieux donnent une illustration :

<u>RPI</u>	<u>nb. d'écoles</u>	<u>nb. de classes</u>	<u>nb. d'élèves</u>	<u>E/P</u>
Les deux RPI Courson/Cernay	4	6	124	20,7
Les trois RPI de la vallée de l'Orbiquet	7	7	140	20

Cette situation, qui devrait satisfaire les élus et les parents d'élèves, est cependant contestée par eux car elle cache des inégalités d'effectifs entre les RPI compte tenu du cloisonnement : ainsi le problème soulevé est-il de regrouper les trois RPI de la vallée de l'Orbiquet en un seul sans toutefois «*perdre une classe* » dans l'opération, c'est-à-dire sans fermer une école. On verra plus loin que le problème se complique si l'on prend en considération les communautés de communes en voie de création.

3.2.2. Les problèmes de la ruralité

▪ Les conflits sur la répartition des élèves

La répartition des élèves entre les écoles est un sujet sensible dont l'évocation suscite d'emblée une ambiance conflictuelle, sur le thème connu de la concurrence avec l'enseignement privé et sur celui de la concurrence des communes entre elles.

Il semble que l'absence de transparence soit *de règle* en la matière, qu'il s'agisse de l'octroi des dérogations (« *On s'arrange à l'amiable* » dit un maire) ou des effectifs des classes maternelles. L'inspectrice de circonscription dénonce le « *recours abusif au maintien en maternelle* » cependant qu'un maire demande des précisions écrites sur les règles d'inscription des enfants de moins de trois ans. L'inspecteur d'académie les a rappelées dans sa circulaire de préparation de rentrée adressée aux maires.

L'application de l'article 212-8 du code de l'éducation relatif aux frais de scolarité continue de faire problème, de susciter des litiges entre communes au sujet des différences de coût entre les villes (le maire de ND-de-Courson fait payer 2300 F et refuse de payer 6000 F à Orbec) et du principe même du paiement. Ces litiges sont portés devant le préfet et devant la

juridiction administrative⁴, ne serait-ce que pour gagner du temps et obtenir une réduction des frais à payer. Il s'est dit à La Chapelle - Yvon que des parents acceptaient de payer eux-mêmes les frais de scolarité quand la dérogation était refusée. Le cas se rencontre effectivement dans la jurisprudence qui s'est abondamment développée sur le contentieux de l'application de cet article du code de l'éducation.

Personne ne sait exactement ou ne veut dire quels sont les nombres d'élèves scolarisés hors des communes de résidence. Les « grosses » écoles comme l'école d'Orbec font l'effet d'une « épée de Damoclès » sur les maires des communes environnantes.

Ces questions ne sont pas seulement liées à la baisse démographique (la circonscription a perdu 450 élèves en six ans) car la *fuite* des élèves vers l'école du chef-lieu résulte aussi de l'inquiétude des parents sur la qualité de la scolarité des enfants dans des petites écoles durement touchées par la « *valse des enseignants* », expression qui désigne le renouvellement des enseignants chaque année et la noria, à la rentrée scolaire, des nominations sur les postes les plus éloignés.

▪ La rotation des personnels

Quels que soient les apports positifs des réseaux d'écoles rurales, l'isolement des petites écoles, la vétusté de certaines, le manque de moyens font fuir les personnels.

Dans la circonscription de Lisieux, 20 % des postes sont pourvus par des débutants. Les professeurs des écoles issus de l'IUFM et les enseignants recrutés sur la liste complémentaire y étaient aux nombres de 33 en 2000 et de 49 en 2001 ; ils sont 60 cette année.

Certaines petites écoles voient passer chaque année de nouveaux enseignants débutants. La circonscription de Lisieux est la plus touchée par la désaffection des enseignants :

	nombre de postes	vacants après le 1 ^{er} tour		vacants après le 2 ^{ème} tour	
		nombre	%	nombre	%
Lisieux	277	39	14.08	51	18.41
Trouville	230	14	6.09	17	7.39
Vire	272	19	6.99	16	5.88
Calvados	3150	120	3.81	106	3.36

⁴ Voir in LIJ n° 70 de décembre 2002 la décision du tribunal administratif de Caen du 8/10/2002, commune de Villers-Bocage c/préfet du Calvados.

C'est également la circonscription la plus touchée par les vacances de direction d'école. Sur 85 directions d'école pourvues par des *faisant fonction* dans le département, il y en a 55 dans les circonscriptions rurales, 21 dans la seule circonscription de Lisieux. Une direction est assurée par un PELC (professeur sur liste complémentaire) dans une école dont les trois enseignants sont des PELC !

La même observation vaut pour l'enseignement des langues vivantes : dans la circonscription de Lisieux, il y a 26 % de contractuels et d'intervenants extérieurs contre 20 % en moyenne départementale. La moitié des maîtres habilités ne peuvent pas assurer cet enseignement car la dispersion des écoles et le nombre de classes à cours multiples font obstacle aux échanges de service.

Bien que l'accompagnement des débutants constitue la mission prioritaire et presque exclusive des conseillers pédagogiques et que l'équipe de circonscription organise des actions d'accueil (rencontres pédagogiques, tutorat des jeunes directeurs, activités sportives, chorale, soirées, etc.), leurs efforts sont en partie rendus inutiles par la rotation des personnels : « *on construit sur du sable* » dit l'inspectrice.

Les personnels itinérants sont conscients de la déperdition de moyens liée au coût des déplacements et au temps passé à aller d'une école à une autre. Les interventions des membres des RASED sont souvent limitées à un seul élève par école.

L'inspectrice de la circonscription passe elle-même beaucoup de temps en déplacements, d'autant plus que le manque de relais à la base, faute de directeurs d'école d'expérience, l'oblige à être l'interlocuteur direct des maires, des parents et des personnels dans un grand nombre de situations.

■ Problèmes de transport et surcoûts

Les problèmes de transports sont bien connus de tous : la mise en réseau des écoles est très appréciée notamment pour les rencontres d'élèves qui mettent de l'animation dans les villages mais elle soulève des problèmes de transport, aussi bien pratiques (par exemple au sujet de la taille des bus : on ne peut pas faire rentrer des classes entières dans les petits véhicules de transports scolaires qui, seuls, peuvent passer par les petites routes entre les villages) que financiers : il faut des véhicules... et des chauffeurs.

Le maintien des petites écoles est d'un coût élevé dans les communes qui ont *joué le jeu* en consentant des investissements importants pour créer des services annexes, cantines et garderies. Ainsi dans le SIVOS de l'Orbiquet y a-t-il autant de cantines et de garderies que d'écoles dispersées. On peut penser que l'article précité du code de l'éducation est à l'origine de cet effort d'équipement qui paraît aujourd'hui remis en cause pour plusieurs raisons.

Ces services, de même que les bibliothèques et les activités complémentaires mises en place par les communes, fonctionnent en partie avec des emplois-jeunes municipaux dont la suppression annoncée inquiète évidemment tous les interlocuteurs rencontrés.

L'existence de services annexes à l'école permet aux maires des villages de refuser les dérogations demandées pour la *grosse école* mais elle n'interdit pas aux maires des villes d'inscrire des élèves sans l'accord des maires des communes de résidence. Le souci du maintien des classes « *en ville* » l'emporte sur le financement des scolarités.

La composition des RPI va être modifiée par la constitution en cours des communautés de communes (cf. infra).

*
* *
* *

En conclusion de cette deuxième partie, on peut penser que le maintien des petites écoles rurales aura eu pour effet de différer les restructurations nécessaires :

- Le maintien des emplois par l'Etat n'a pas été accompagné par une politique adaptée de l'affectation des personnels : les partenaires syndicaux, opposés aux fermetures de classe, sont également opposés à toute gestion différenciée de l'affectation.
- Il apparaît que la différence entre les écoles ne résulte pas seulement d'éléments objectifs, tels que les services annexes, et que la qualité de l'enseignement préoccupe les enseignants et les parents, désormais informés des résultats de l'évaluation. Il a été dit en réunion⁵ que les résultats scolaires sont inférieurs aux moyennes départementales dans la circonscription de Lisieux. Ces considérations expliquent la préférence exprimée par les parents d'élèves et par les enseignants pour la « *grosse école* » de préférence à l'école au village.
- Les maires restent de bonne foi attachés au maintien de l'école au village, d'autant plus qu'ils estiment avoir « *ramé* » pour garder leur école. Ils reconnaissent cependant que la population des villages est plus proche désormais de celle des villes et que la création des communautés de communes aura fatalement des conséquences sur le réseau scolaire même si on ne les mesure pas bien encore.

⁵ Selon une mère d'élève, les résultats sont « *catastrophiques* » à l'entrée au collège d'Orbec.

3.3. Les questionnements en cours

Le département connaît un certain renouveau de la réflexion sur l'école rurale en raison des travaux lancés dans le cadre de l'extension de la décentralisation et des modifications annoncées dans la gestion de la carte scolaire des RPI. L'entrée massive des communautés de communes dans le paysage départemental fournit à cette réflexion matière à questions nouvelles.

3.3.1. Le renouveau de la réflexion sur l'école

▪ Le débat sur la structure scolaire

Le débat sur la meilleure structure scolaire est redevenu d'actualité lors des assises de la décentralisation. Le compte rendu de l'atelier « éducation, formation, recherche »⁶ cite les nombreuses remarques des participants sur « *les disparités entre écoles selon les communes dont elles dépendent* » en ce qui concerne les conditions d'accueil, les services annexes, la gestion du temps de l'enfant. Leur « *attente fortement exprimée d'une plus grande égalité de moyens entre les écoles* », jointe au constat de ce que « *en Basse-Normandie, les communes n'ont pas la taille suffisante pour régler tous ces aspects* »⁶, a logiquement conduit l'atelier à exprimer en conclusion sa préférence pour le *pôle scolaire* dont la gestion serait confiée aux structures intercommunales.

En précisant que les maires ne seraient pas tous de son avis, le vice-président du conseil général s'est exprimé « *à titre personnel* » en faveur du « *regroupement concentré* », observant au passage que l'expression « *regroupement.... dispersé* » était celle d'un concept contradictoire. Il explique son choix par des considérations d'ordre pédagogique, plaisamment illustrées par le caractère irremplaçable de la concertation des enseignants dans la cour de récréation, et par l'évolution rapide de la demande des parents qui veulent vivre à la campagne en disposant de services équivalents à ceux de la ville.

Le vice-président estime qu'il faut « *partir de la perception du temps par les parents* » qui sont nombreux à travailler tous les deux, dont les emplois du temps sont devenus irréguliers en raison des « *35 heures* » : le besoin d'activités périscolaires pour les enfants, la nécessité des CEL (contrats éducatifs locaux) pour les communes plaident pour la notion d'école regroupée.

⁶ Par exemple, la circonscription de Lisieux est la seule à ne disposer que d'une seule piscine et l'objectif de 100 % de nageurs en fin de CM2 est impossible à atteindre.

Dans les débats sont mentionnés les avantages du regroupement en matière de gestion des moyens ou, plus exactement, les inconvénients de la dispersion et l'aspiration des acteurs à la simplification :

- La simplification de la gestion pour mettre fin aux *jongleries* nécessitées par la dispersion des moyens financiers entre les actions et les écoles : les coordonnateurs et les directeurs d'école passent beaucoup de temps à gérer les subventions publiques et les contributions privées dans diverses procédures et à faire des compensations (tel crédit paye telle dépense, en échange telle autre ressource finance une autre dépense).
- La perspective d'une organisation centralisée des transports : actuellement le conseil général ne finance que les arrivées et départs, tous les transports internes des élèves nécessités par la dispersion des écoles sont organisés localement et financés par les subventions de l'Etat, des communes ou de leurs syndicats intercommunaux, voire par des versements des associations de parents d'élèves.

Toutefois, si la réflexion au niveau départemental débouche sur une conclusion claire, localement le débat sur la structure scolaire est encore vif. Lors de la réunion à Cambremer, tous les cas d'organisation étaient présents (RPI concentré, RPI dispersés, école de village voulant garder son indépendance et ses trois classes) et chacune des trois communautés de communes représentées avait une vision différente de l'avenir de son réseau scolaire. A la mairie de La Chapelle-Yvon, le débat sur la structure opposait assez nettement les élus d'une part, les parents et les enseignants d'autre part.

Mais l'on perçoit aussi localement que l'existence des communautés de communes ne peut être indifférente à terme : même lorsqu'elles ne prennent pas (ou pas encore) la compétence scolaire, le seul fait de leur création sur un périmètre différent de celui des RPI et des réseaux d'écoles rurales inquiète et interroge.

▪ **L'évolution de la carte des RPI**

Il est remarquable que la plupart des communautés de communes se soient constituées sans considération des périmètres existants pour l'organisation du réseau scolaire, y compris pour les communautés qui prennent la compétence scolaire. Le tableau récapitulatif joint en annexe rend compte de cet éclatement des RPI entre les communautés de communes.

Dans l'immédiat, les interrogations portent donc sur la nécessité et sur la façon de procéder aux ajustements des cartes, ainsi que sur le sort des écoles relevant d'un RPI et d'une communauté de communes qui ne se recouvrent pas, comme dans le cas de l'école de Coquainvilliers : l'école appartient à un RPI dont les autres écoles/communes font partie d'une communauté de communes qui prend en charge le fonctionnement des écoles mais la commune de Coquainvilliers appartient à une communauté de communes qui n'a pas pris la

compétence scolaire : enseignants et parents d'élèves sont inquiets sur le financement de leur école.

Les questions relatives à la réorganisation des RPI se posent dès maintenant dans le cadre de la préparation de la carte scolaire de la rentrée prochaine :

- Qui va prendre l'initiative de réorganiser les RPI *éclatés* ? Faut-il considérer qu'il y a *dissolution de fait* de ces RPI ? Dans quel sens se fera une réorganisation imposée par une fermeture de classe ?
- L'inspecteur d'académie peut-il décider du regroupement administratif de plusieurs écoles comme s'il s'agissait d'une fusion d'écoles de ville (cas de Cambremer) ? Si oui, pourquoi ne le ferait-il pas dans d'autres RPI pour lutter contre l'émettement des directions ? Quelles sont les responsabilités de l'enseignant qui ne serait pas directeur mais responsable d'une classe/site scolaire ?
- L'interlocuteur de l'inspecteur d'académie pour la carte scolaire sera-t-il le président de la communauté de communes lorsque celle-ci a choisi de prendre la compétence scolaire ? Cette orientation pose d'autres questions, dont les plus immédiates sont l'appréciation du *besoin scolaire* et la définition des éléments du dialogue. Une communauté de communes qui n'a pas encore pris la compétence scolaire interroge l'inspecteur d'académie sur la mise en relation des emplois et de la carte scolaire.

▪ **Le devenir des réseaux d'écoles rurales**

Ces questions intéressent également le devenir des réseaux d'écoles rurales pour les RPI qu'ils comprennent et parce que le lien conventionnel établi entre les règles d'attribution des postes et l'existence du réseau les lie à la carte scolaire.

Le réseau du Bessin pourra s'appuyer sur la communauté de communes de Balleroy-Le Molay Littry qui a pris la compétence scolaire, de même que celui du Pays d'Auge au nord de Lisieux (communauté de Cambremer).

En revanche, au sud de Lisieux, les RPI de la vallée de l'Orbiquet devraient être à terme partagés entre les deux communautés de Lisieux et d'Orbec qui sont en cours de constitution bien que, pour le moment, ces deux communautés de communes ne prennent pas la compétence scolaire. Les périmètres des autres RPI du sud de la circonscription de Lisieux sont partagés entre les communautés de communes de Livarot et d'Orbec, deux villes qui ont fait le choix d'une *grosse* école.

En outre, le concept de réseau d'écoles, tel qu'il fonctionne dans le Calvados, risque d'être dépassé par les choix d'organisation effectués par les communautés de communes, telle cette communauté qui s'est constituée sur un secteur de collège, qui va passer un contrat éducatif local, qui a déjà décidé de transformer une école fermée en centre de ressources (avec bibliothèque, salle informatique, salle de spectacles)... Dans ce cas de figure, et en l'absence de disposition particulière prise par l'éducation nationale, faut-il encore parler de réseau d'écoles ou bien n'est-on pas déjà en situation de préfiguration d'une « école de communauté de communes » ?

▪ **La cohérence de l'organisation scolaire**

Comme le remarque un inspecteur, « *le concept de réseau d'écoles, s'il est une réalité pour les maîtres et pour les élus en ce qui concerne les projets d'activités, ne l'est pas du tout en tant que dispositif destiné à engendrer une cohérence de l'offre scolaire* ». Ce qui revient à dire que cette cohérence, si elle n'est pas le fait de l'éducation nationale, sera éventuellement imposée par les communautés de communes.

Les problèmes de cohérence de l'organisation scolaire se posent également sous l'angle des relations des écoles avec les collèges, dont on a vu qu'elles étaient inexistantes dans les réseaux d'écoles du Pays d'Auge.

La carte des circonscriptions n'est pas non plus satisfaisante. En principe calquée sur les secteurs de collèges, elle comporte déjà de nombreuses petites différences par rapport à la carte des RPI et/ou des cantons. Ces divergences de cartographie sont désormais multipliées par la constitution des communautés de communes comme on peut le voir sur la liste donnée en annexe : la moitié des communautés de communes déjà formées intéressent au moins deux circonscriptions et toutes les circonscriptions sauf celle de Vire sont concernées par le problème des RPI partagés entre les communautés de communes.

Bousculée sur le champ de la cohérence de son organisation interne, l'éducation nationale l'est également sur le champ des procédures, pour définir la place à donner à ce nouveau venu qu'est le président de la communauté de communes qui a pris la compétence scolaire.

3.3.2. Des interrogations nouvelles

La prise de compétence des communautés de communes dans le domaine scolaire, qui concerne le tiers des communautés du Calvados, pose de nombreuses questions.

- **Sur la répartition des compétences entre le président de l'EPCI et les maires**

En matière de sectorisation des écoles, d'affectation des élèves et d'octroi des dérogations : l'inspecteur d'académie propose que ce soit le président au lieu des maires car cette compétence suit en effet celle de la gestion des capacités d'accueil.

En matière d'inscription des élèves : l'inspecteur d'académie propose de maintenir la compétence du maire car elle se rattache à son rôle en matière de contrôle de l'obligation scolaire. Le maire aurait-il alors à se conformer, comme les familles, aux décisions de sectorisation et d'affectation prises par le président ?

La participation au(x) conseil(s) d'école(s) et autres instances revient-elle au président ? Quelle sera la place des maires des communes qui ont une école/bâtiment ? Peut-on dissocier les représentations en fonction des compétences exercées : matérielles dans les instances intercommunales, pédagogiques et administratives dans le conseil d'école ? Faut-il laisser aux conseils d'école le choix, actuellement facultatif, de se réunir en un seul conseil ? etc.

A la réflexion, la superposition de différents niveaux d'intercommunalité (RPI sans syndicat intercommunal, RPI avec syndicat intercommunal et communauté de communes) et la notion même de communauté de communes se substituant aux communes pour l'école amènent des questions nouvelles sur la répartition des compétences entre l'Etat et les collectivités pour l'enseignement primaire et sur la façon dont l'Etat exerce ses propres compétences.

- **Sur la répartition des compétences entre l'Etat et la communauté de communes**

Rien en effet dans les textes en vigueur ne définit l'étendue des droits et des devoirs d'une communauté de communes par rapport à l'école : a-t-elle *droit* à une école par commune ? A autant d'écoles que lors de la création de la communauté de communes ? A une école *théorique* en fonction du nombre d'élèves à scolariser ?

Qui va définir la répartition de cette école de communauté de communes en classes/sites scolaires et qui va en arrêter le statut administratif et pédagogique : la répartition pédagogique et l'identification des postes sont en principe de la responsabilité de l'Etat, mais l'implantation géographique et matérielle des classes est en principe de la responsabilité de la communauté de communes ?

Est-il légitime que les choix d'implantation de classes/sites scolaires imposent à l'Etat une organisation pédagogique à cours multiples, un système de direction-animation plutôt qu'un autre : des petites directions éparses et une animation de la structure par l'extérieur ou une direction-animation interne à la structure ?

En d'autres termes, la communauté de communes dispose-t-elle de la somme des compétences des communes ou a-t-elle les mêmes compétences qu'une commune (ville) qui a plusieurs écoles ? Si l'on observe les différences de taille entre les communautés de communes, dont certaines pourraient n'avoir qu'une seule école regroupée et d'autres auront plusieurs pôles scolaires, il semble que la réponse doive être nuancée.

Toutes ces questions se ramènent à une seule : qu'est-ce qu'une école intercommunale ? Jusqu'à présent les choix des communes en la matière se sont imposés à l'Etat qui a pu ignorer « l'école de RPI » mais qui ne peut ignorer « l'école de communauté de communes ».

3.4. En conclusion

La visite dans le Calvados a été riche d'enseignements.

Beaucoup plus que sur les réseaux d'écoles rurales, qui sont au nombre de trois seulement dans le département, les échanges au cours des rencontres ont porté sur les problèmes de gestion de l'école rurale. Ceux-ci sont restés d'une grande actualité, faute d'engagement réel au niveau départemental, et le bilan de la politique de sauvegarde des petites écoles rurales s'avère plutôt négatif.

Il paraît d'autant plus nécessaire de reconSIDérer les définitions et les habitudes de gestion de l'enseignement primaire que la généralisation des communautés de communes conduit à l'officialisation d'un niveau de gestion supra-communal.

Malgré les désaccords sur le sujet, il est demandé à l'Etat de donner une orientation à l'école rurale, en s'appuyant sur les parents d'élèves et en donnant des « *directives écrites* » car « *ça aide* » dit un maire. Il est rappelé que le cadre institutionnel ne remplace pas l'implication directe des enseignants mais favorise celle-ci.

En second lieu, il faudrait fixer des définitions minimales, ne serait-ce que dans les procédures de gestion, en attendant les définitions législatives.

- L'officialisation de l'école intercommunale en tant que structure pédagogique minimale est nécessaire dans le souci de « l'égalité d'accès des usagers aux prestations et services essentiels en matière éducative, sociale et culturelle » (circulaire du Premier Ministre du 15 novembre 2002). Cette définition relève de l'Etat et, plus généralement, la définition de la structure pédagogique de l'école intercommunale quel que soit le nombre de ses classes. Elle doit être arrêtée, après consultations, par décision de l'inspecteur d'académie

qui en tirera les conséquences en gestion, dans la dotation en emplois, dans l'affectation des personnels et dans la désignation du directeur.

- L'exercice de la compétence en matière scolaire par les communautés de communes doit être favorisé, à défaut d'être rendu obligatoire par la loi, dans un souci de la mise en cohérence d'une offre scolaire de qualité. L'attribution des moyens de l'éducation nationale sera mise au service de cette orientation, à l'instar de la politique d'aide préférentielle aux communautés de communes.

La création d'un établissement public d'enseignement du premier degré, qui serait présidé par le président de la communauté de communes et dirigé par un directeur nommé par l'éducation nationale (hypothèse évoquée par quelques interlocuteurs appartenant à l'éducation nationale) est une perspective intéressante qui ne dispense pas, bien au contraire, de procéder dans l'immédiat à l'adaptation des concepts et des procédures de gestion internes à l'éducation nationale.

ANNEXE
LISTE DES COMMUNAUTES DE COMMUNES DANS LE CALVADOS

CIRCONSCRIPTIONS	COMMUNAUTES DE COMMUNES	nb. de communes	Compétences de la CDC dans le domaine scolaire			nb. de RPI dans la CDC	nb. de communes des RPI hors CDC
			investis- sements	fonction- nement	autres ^{NB}		
VIRE	Séverine	18	oui	oui	TS	5	1/16
"	Vire	8	-	-	TS	3	1/7
"	Beny Bocage	20	-	-	A & TS	5	3/19
"	Vassy	14	-	-	?	3	1/13
"	Pays de Condé et de la Druance	13	oui	oui	TS-C-G	3	-/9
BAYEUX	Isigny	21	-	oui	-	6	3/17
"	Canton de Trévières	24	oui	oui	-	4	5/11
BAYEUX-CAEN OUEST	Balleroy-Le Molay Littry	17	oui	oui	-	3	9/17
" "	Bessin Seulles Mer (BSM)	10	-	-	-	2	2/7
" "	Bayeux	32	-	-	-	7	7/22
CAEN OUEST	Val de Seulles	11	-	oui	C-G	3	3/15
"	ORIVAL	15	oui	oui	-	3	2/11
"	Caen Nord	11	?	?	?	1	-/4
CAEN OUEST-CAEN COUVRECHEF	Entre Thue et Mue	13	-	oui	TS-C-G	5	8/17
Six circonscriptions	Grand Caen	18	-	-	-	pas de RPI	

NB : A : activités, TS : transports scolaires, C : cantine, G : garderie.

CIRCONSCRIPTIONS	COMMUNAUTES DE COMMUNES	nb. de communes	compétences de la CDC dans le domaine scolaire			nb. de RPI dans la CDC	nb. de communes des RPI hors CDC
			investis-sements	fonctionnement	Autres ^{NB.}		
Caen Rive droite-Caen.Sud	Plaine Sud de Caen	7 (9)	-	-	-	2	2/5
Caen Rive droite-Caen Est	Moult	16 ?	CDC en cours de constitution				
CAEN SUD	Rives de l'Odon	3	-	-	-	pas de RPI	
"	CINGAL	14	oui	oui	-	5	2/12
CAEN SUD-FALAISE	Evrecy	21	-	-	TS	6	4/20
FALAISE	Suisse normande	32	-	-	A-C	6	5/28
"	Pays de Falaise	49	-	-	TS à la piscine	15	7/51
FALAISE-LISIEUX	Trois Rivières	18	oui	-	TS	4	5/19
FALAISE-CAEN EST	Vallée d'Auge	20	-	-	TS	15	7/51
CAEN EST-CAEN NORD	CABALOR	8	-	-	-	pas de RPI	
CAEN EST-TROUVILLE	Estuaire de la Dive	6	-	-	-	1	2/3
TROUVILLE-CAEN EST	Cœur Côte fleurie	11	-	?	?	1	2/3
TROUVILLE	Honfleur	?	CDC en cours de constitution				
Lisieux-Trouville-Caen Est	Cambremer	22	oui	oui	TS-C-G	4	7/19
LISIEUX	Lisieux	?	CDC en cours de constitution				
LISIEUX	Plateau de Moyaux	8	étude de RPI			2	
LISIEUX	Pays de Livarot	23	-	-	A & TS	3	6/11
LISIEUX	Orbec	?	CDC en cours de constitution				

^{NB} : A : activités, TS : transports scolaires, C : cantine, G : garderie.

4. Un réseau d'écoles en zone urbaine : les écoles du Rhône

Le département du Rhône compte 994 écoles publiques qui accueillent 148500 élèves dans 6039 classes. La situation est stable depuis plusieurs années avec cependant une légère tendance à la hausse des effectifs.

4.1. Structure des écoles dans le département

4.1.1. Des petites structures

Le réseau des écoles du département du Rhône est majoritairement composé de petites structures :

- 65 % d'entre elles comptent six classes au maximum ;
- 49 % comptent cinq classes au maximum ;
- 9 % ne dépassent pas deux classes, vingt d'entre elles ne comptant qu'une seule classe dont quinze sont de vraies écoles à classe unique.

nb. de classes	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	<	total
nb. d'écoles	20	68	125	156	123	158	76	72	48	44	27	24	23	30	994
en % du nb d'écoles	2	7	12,6	15,7	12,4	15,7	7,6	7,2	4,8	4,4	2,7	2,4	2,3	3	100

Les écoles à quatre et six classes sont les plus fréquentes dans le département et représentent ensemble près d'un tiers des écoles. En fait, les écoles maternelles comptent majoritairement quatre classes et les écoles primaires et élémentaires six classes.

La quasi totalité de ces écoles (93 %) se situent en zone urbaine ou en zone d'attractivité urbaine :

	LYON	Grand LYON	Autres Villes	Zone d'attractivité urbaine	Total
Nb. d'écoles	190	428	211	98	927 93 %

4.1.2. Structure des écoles des communes rurales

Le département du Rhône compte 293 communes, réparties dans 54 cantons. Quinze communes n'ont plus d'école publique, parmi elles huit seulement ne disposent plus d'aucune école.

Si officiellement 176 communes sont classées par le conseil général comme des communes rurales, l'extension de la communauté urbaine a entraîné une profonde transformation du territoire autour de l'agglomération lyonnaise. En fait le département ne compte plus que cinq cantons vraiment ruraux, ce qui correspond à soixante communes environ.

Tous situés à l'ouest et au nord ouest du département, à une soixantaine de kilomètres de l'agglomération lyonnaise pour les plus éloignés, ces cantons forment une entité à part dans le département avec une faible densité de population.

Si l'on s'intéresse aux écoles de ce secteur, on trouve naturellement des unités de petite taille :

Nb. de classes	1	2	3	4	5	6	Total
Nb. d'écoles	9	22	20	6	9	1	67

Les écoles rurales ne représentent donc que 6,7 % des écoles du département avec une majorité d'écoles à une ou deux classes.

Il faut toutefois remarquer que ces secteurs ne regroupent pas l'ensemble des écoles à une classe du département. Sur le total de vingt, on n'en compte que neuf dans ces communes rurales, plus de la moitié des autres se trouvant dans des communes « rurbaines » voire très clairement en zone urbaine. Il en reste même une dans la ville de Lyon. Cette situation s'explique, selon l'inspecteur d'académie qui vient de prendre la direction du département, par une diminution progressive de la population scolaire dans certains secteurs urbains, diminution qui n'a donc pas été accompagnée de la restructuration du maillage des écoles.

4.2. Les écoles en réseau

Comme dans la majorité des autres départements français, les écoles du Rhône restent avant tout des structures indépendantes. On trouve cependant trois types d'organisation en réseau : les réseaux d'éducation prioritaire (REP), les regroupements pédagogiques intercommunaux (RPI) et les réseaux d'écoles rurales (RER).

	Rhône	RPI	RER	REP
Nb. de...		6	4	26
Nb. d'écoles %	994 100	11 1,1	43 4,3	203 20,4
Nb. de classes %	6039 100	18 0,3	116 19	1374 22,7
Nb. d'élèves %	148500 100	373 0,25	2556 17	32000 21,5
Nb. d'élèves par classe	24,8	20,7	22,03	23,28

L'organisation des écoles en réseau reste très marginale dans le département du Rhône. Si l'on met à part les REP qui sont des organisations spécifiques à l'éducation prioritaire, 55 écoles du département soit 5,5% sont organisées en réseau, soit RPI soit RER.

4.2.1. Les REP, réseaux d'éducation prioritaire

Regroupements d'écoles les plus fréquents dans le département du Rhône, les REP accueillent 32000 élèves dans le premier degré et apparaissent ainsi comme une organisation particulièrement présente. Ils disposent par ailleurs de moyens importants tant en crédits qu'en personnel (23 coordonnateurs, 77 animateurs...).

Parmi ces 203 écoles de REP, situées en zone urbaine et dans une grande proximité géographique, certaines ont posé des problèmes de par leur taille ou leur organisation (problème de direction par exemple). Cependant, les REP n'ont entraîné ni restructuration, ni regroupements. La question de la structure des écoles n'a pas été vraiment intégrée dans la réflexion lors de la création des REP.

Organisés autour d'un contrat de réussite, ils fédèrent, autour de priorités et d'objectifs communs, des établissements scolaires d'un même secteur urbain confronté à un environnement socialement et culturellement défavorisé.

Instaurés avec la relance de l'éducation prioritaire en 1999, ils n'ont en fait pas eu d'influence sur les structures scolaires. Cette mise en réseau s'est donc exclusivement centrée, dans ce département comme dans l'ensemble du pays, sur le fonctionnement éducatif et pédagogique des établissements des secteurs de l'éducation prioritaire.

4.2.2. Les regroupements pédagogiques intercommunaux

Avec seulement six RPI, concernant 1,1 % des écoles et 0,25 % des élèves, cette organisation se situe clairement à la marge dans l'organisation des écoles du département du Rhône.

Ces regroupements se situent majoritairement (5/6) dans une même circonscription comprenant les cantons les plus ruraux du département (le nord Beaujolais) et ce sont tous des «regroupements dispersés», constitués de deux communes et regroupant au maximum trois classes avec des effectifs réduits (20,7 élèves par classe).

Organisés avant tout pour sauvegarder une école dans chaque village, ces RPI n'ont pas vraiment entraîné de réflexion sur les conditions d'accueil et d'enseignement. On trouve ainsi dans certaines classes, avec le seul argument de maintenir des effectifs suffisants, des regroupements d'enfants peu compatibles avec un travail de qualité.

Ceci est particulièrement vrai pour les enfants relevant de l'école maternelle : les RPI n'ont pas été l'occasion de penser leur accueil qualitativement et globalement sur un secteur. On retrouve dans la plupart des écoles des sections regroupant des enfants de deux à cinq ans souvent avec quelques enfants de cours préparatoire.

Pour les enfants de l'élémentaire la situation n'est guère plus favorable ; leur regroupement n'a été généralement fait qu'en fonction de la carte scolaire (maintenir des effectifs suffisants) sans penser à une autre organisation qui permettrait la constitution de groupes d'élèves en fonction des apprentissages à conduire.

S'ils bénéficient d'une attention particulière de la part de l'inspection académique qui leur applique des seuils favorables lors de la révision de la carte scolaire, ces regroupements n'ont en fait qu'une existence formelle : chaque école vit d'une façon indépendante ; le RPI n'a pas désigné ou choisi de responsable ou d'animateur pédagogique ; il n'élabore pas de projet commun, il ne dispose pas de crédits spécifiques.

Il en est de même pour les crédits de fonctionnement dépendant des communes ; ils sont en général attribués par chaque commune pour son école. Des communautés de communes sont bien organisées dans les cantons comprenant ces RPI mais elles n'interviennent pas dans le domaine scolaire.

Si ce n'est au moment du contrôle des effectifs dans le cadre de la révision de la carte scolaire, les écoles des RPI du Rhône ne fonctionnent pas en réseau.

4.2.3. Les RER, réseaux d'écoles rurales

Le département du Rhône ne compte que quatre réseaux d'écoles rurales : ces quatre RER comprennent cinq des six RPI du département.

Commune (<i>circonscription</i>)	Nombre de communes	Nombre d'écoles	Nombre de classes	Nombre d'élèves	Date de création
Lamazure-sur-Azergues (<i>Tarare</i>)	8	8	23	500	1999
Monsols (<i>Belleville</i>)	9	11	18	400	2000
Richesses (<i>Belleville</i>)	8	7	18	356	1992
Saint-Laurent-de-Chamousset (<i>Grèzieux</i>)	14	17	57	1300	1999
Total	39	43	116	2556	
En % dans le département	3,9 %	4,3 %	1,9 %	1,7 %	

Si l'on se réfère à l'ensemble des écoles du département, les RER restent avec 4,3 % des écoles un phénomène marginal. Mais, si l'on prend en compte les écoles des cinq cantons clairement ruraux du département, les RER deviennent la structure majoritaire : sur un total de 67 écoles en zone rurale, 43 soit 64 % sont organisées en RER.

4.3. Les RER du Rhône

Majoritairement, ils sont de création récente et apparaissent ainsi comme une réaction à la circulaire n° 98 252 de décembre 1998 (le réseau « Richesse » du Haut-Beaujolais étant un cas particulier).

Ils témoignent tous d'une même origine : l'initiative du terrain. Ce sont les enseignants qui ont pris l'initiative de se regrouper. L'IEN a certes joué un rôle en facilitant le montage de ces réseaux mais il n'a pas été porteur du projet avec toutefois une exception : le RER de Monsol qui a été constitué à la suite d'une impulsion forte de l'inspectrice de la circonscription de Belleville.

4.3.1. L'organisation fonctionnelle des RER

▪ Des organisations informelles sans structure officielle

Aucun réseau n'a désigné ou choisi de responsable (ou coordonnateur, animateur) fixe, la coordination étant assurée, selon les réseaux soit d'une façon « tournante » par les enseignants, soit par un conseiller pédagogique de circonscription.

L'inspection académique ne leur a pas donné d'existence officielle et ne leur attribue ni emploi supplémentaire, ni crédit spécifique. Bien que la majorité des financements dont disposent les RER (parfois même la totalité) proviennent de l'éducation nationale, ils ne sont pas attribués au titre du réseau mais dans le cadre des aides habituelles aux projets d'écoles et aux actions innovantes (chapitre 37-83).

Tous nos interlocuteurs, enseignants et inspecteurs, ont, à l'unanimité, exprimé le ~~vœu~~ de voir ces réseaux reconnus administrativement, reconnaissance qui serait notamment symbolisée par la désignation d'un responsable ou coordonnateur qui disposerait d'un temps de décharge.

- **La cooptation : le moyen pour créer ou pour intégrer un réseau**

Les écoles intéressées par cette organisation soumettent leur « candidature » aux autres écoles du réseau. Les enseignants du réseau se concertent et donnent leur réponse qui reste déterminée par le sentiment d'avoir ou non des affinités avec les demandeurs. Si l'inspecteur de circonscription peut intervenir dans cette démarche, ce n'est qu'à titre informel. On trouve ainsi un réseau qui regroupe la totalité des écoles de la périphérie d'un secteur géographique sans inclure l'unique école située au centre de ce secteur.

Dans ce cas précis, c'est l'école en question qui n'est pas candidate, cela, selon son directeur, « *pour rester maître de nos pratiques dans notre village* ». Il s'agit en fait de la plus importante école du secteur (quatre classes élémentaires, deux classes maternelles) qui n'a donc pas d'intérêt en terme de carte scolaire à se mettre en réseau.

- **Une absence de réflexion sur les structures**

La mise en réseau des écoles ne s'est pas accompagnée d'une réelle réflexion sur les structures et sur les équipements existants. Comme dans le cas des RPI, les RER ne furent que très rarement l'occasion de repenser les regroupements des élèves en fonction de leur âge et de leurs besoins. On trouve ainsi de très nombreuses classes avec de multiples niveaux, des élèves d'un même groupe d'âge répartis sur plusieurs sites malgré leur petit nombre. On y trouve même des classes uniques.

De même, la création des réseaux n'a pas encore permis de créer ou de mettre à disposition des équipements nouveaux.

La notion de proximité apparaît donc comme déterminante dans le montage des réseaux : il s'est agi de maintenir les écoles dans les villages et de maintenir le maximum d'enfants dans l'école de leur village. Les réseaux n'ont en conséquence guère entraîné de transport scolaire supplémentaire.

4.3.2. L'organisation pédagogique des RER

Les RER du Rhône sont avant tout des réseaux de personnes : ce sont les enseignants qui se mettent en relation, beaucoup plus que les structures ou les élèves.

Si des actions communes sont décidées, en général autour d'un thème fédérateur par année scolaire, choisi par les enseignants du réseau, elles se déroulent massivement au sein des classes sans avoir recours à des regroupements d'élèves qui restent ponctuels et liés à des évènements exceptionnels.

Il en est de même pour les équipements et le matériel pédagogique qui ne sont que rarement mis en commun. En ce sens, le RER de Saint-Laurent-de-Chamousset fait exception puisqu'un centre de ressources est en cours de montage, avec toutes les questions habituelles en termes de fonctionnement. La présence d'aides-éducateurs est alors précieuse pour faire vivre ces structures.

Seul le RER de Lamure-sur-Azergues s'est engagé dans une ébauche de démarche de projet. Un texte d'une page a ainsi été rédigé et transmis à l'inspecteur, texte qui élucide le thème de travail que chaque école devra reprendre. Pour les autres RER aucun projet n'est formalisé.

Cependant, que le projet soit formalisé ou non, les réseaux sont avant tout l'occasion de mener des actions en commun comme la rénovation de l'enseignement des sciences et l'utilisation du matériel disponible, le recours aux TICE, les arts et le sport.

Les inspecteurs jouent un rôle non négligeable dans l'animation pédagogique de ces réseaux. Ils intègrent généralement les thèmes de travail retenus dans leurs animations pédagogiques et laissent également du temps de concertation pour les réunions de réseau. Celles-ci se tiennent à un rythme très varié, le calendrier étant généralement transmis à l'inspecteur. Les conseillers pédagogiques de circonscription se révèlent également très impliqués dans cette démarche, qu'ils servent de coordonnateur « officieux » du réseau ou non, ils participent à leur vie pédagogique en assistant ou en animant des réunions, ils améliorent la vie « matérielle » des RER en distribuant, transportant, gérant le matériel commun.

Des formations sont parfois spécifiques aux réseaux, elles sont alors prises sur le quota de formation prévue pour la circonscription. Il n'y a pas de formation de ce type prévue au niveau départemental ou académique.

4.3.3. Les partenariats et les financements des RER

Autant dire d'entrée qu'en ce qui concerne les réseaux d'écoles et particulièrement les réseaux ruraux, l'intervention directe, spécifique, du conseil général et des communes – spécialement des communautés de communes – est réduite au minimum.

▪ **Les interventions du conseil général**

La vice-présidente du conseil général, déléguée à la jeunesse, aux collèges et à la formation, que nous avons rencontrée, précise dès le départ la forte implication sur les collèges du conseil général, ainsi que l'investissement considérable pour l'enfance, en l'occurrence la petite enfance. Elle souligne la charge que constituent les 108 collèges publics, les 54 collèges privés, note les 157 millions d'euros d'investissement pour la reconstruction de 18 collèges, les 400 projets pédagogiques financés à ce niveau d'enseignement, et précise que le département aura dépensé en 2002 136 millions d'euros pour l'enfance.

Dans ces conditions, elle relève que, sans exclure a priori des interventions ponctuelles sur le premier degré, la collectivité départementale entend s'en tenir au cadre fixé par les lois de décentralisation. Le département apportait des aides aux communes, il y a de cela une dizaine d'années ; ces aides ont pratiquement disparu : plus aucune aide à l'investissement et seulement quelques subventions au cas par cas pour des activités à la frontière du scolaire et du péri-scolaire.

Pour autant le conseil général n'est pas absent, ou pas complètement absent, du niveau premier degré. Il finance le transport des élèves des RPI, charge limitée eu égard au petit nombre de regroupements dans ce département essentiellement urbain. Il finance par ailleurs le centre Erasme, centre départemental dédié aux TICE, dont le projet en cours est le câblage de toutes les communes du département, permettant l'accès à Internet gratuit pour l'ensemble des services communaux et donc pour l'école.

Au-delà, le conseil général s'investit uniquement dans le « hors temps scolaire », estimant que, si l'école au sens strict n'est pas de son ressort de compétence, il a un rôle à jouer pour la tranche d'âge 3-6 ans. Par la voie contractuelle, en collaboration avec la CAF, il aide les communes qui en expriment le besoin, pour l'accueil du matin et du soir. « L'atelier petite enfance », service du conseil général, propose des expertises et des solutions « à la carte ». La vice-présidente, tout en rappelant ses réticences à une implication du département plus prononcée, se montre ouverte au renforcement de l'action, notamment de prévention, avant l'âge de la scolarité obligatoire et se dit favorable, dans ce cadre, au soutien à des actions intercommunales.

On l'aura compris, le fait qu'à aucun moment n'aient été mentionnés les réseaux ruraux d'écoles dans ce qui précède, suffit à indiquer leur exacte place dans les préoccupations départementales. Les réseaux, ni plus ni moins que les autres écoles, ne sont pas pris en charge par le conseil général. Au-delà de la méfiance déjà exprimée par le conseil général à s'impliquer dans le premier degré, cette situation vient, de toute évidence, du fait que la demande d'un quelconque investissement plus prononcé en faveur des RER n'a jamais été exprimée.

▪ Communes et communautés de communes

Deux observations plusieurs fois formulées des interlocuteurs rencontrés, enseignants et élus, sont à elles seules révélatrices de la place des communes par rapport aux réseaux. D'une part les enseignants se félicitent de « *disposer des moyens nécessaires* » avec les crédits pédagogiques et de rémunération des intervenants extérieurs, attribués par l'inspection académique, augmentés par ceux apportés par des associations telles que le « Sou des écoles » ou les œuvres laïques ; d'autre part les élus ne connaissent et ne veulent connaître que leur école.

Sur une trentaine de circonscriptions, les deux tiers n'ont pas de communautés de communes, ce qui s'explique évidemment par le poids des grandes agglomérations, mais pour le tiers restant, aucune des 25 communautés de communes ne semble (au vu de l'enquête effectuée auprès des inspecteurs) considérer le « réseau » en tant que tel. Les élus rencontrés font remarquer que les communautés de communes interviennent finalement peu dans le domaine scolaire (ce que notre enquête confirme), qu'il n'y a pas coïncidence entre les limites des communautés et des réseaux... et finissent, soit par affirmer qu'ils veulent rester maîtres chez eux, soit qu'ils n'avaient pas pensé à l'intérêt de l'intercommunalité en cette affaire.

L'analyse des prestations des communautés de communes montre les limites de leur implication. Quatre ont des compétences en matière d'investissement (bâtiment, entretien...), autant interviennent dans le fonctionnement courant et quatre encore (différentes) participent aux opérations « multimédia » et au câblage. Au-delà, les actions recensées sont très limitées et, à une exception près (opération « littérature – cycle 3 »), centrées sur le périscolaire : transport d'élèves, gestion de centre nautique, haltes-garderies, intervenants divers, activités culturelles...

On l'aura compris, que ce soit le conseil général ou les communautés de commune, les aides diverses qui sont apportées ne concernent pas spécifiquement les « réseaux » mais les écoles. Si un réseau bénéficie d'une aide quelconque, ce n'est pas en tant que tel, mais seulement au travers de tout ou partie des écoles qui le constituent.

Si le conseil général, les communautés de communes, les syndicats intercommunaux « ignorent » le « réseau » — cela est apparu très clairement lors des échanges avec enseignants, élus, parents —, c'est que pour tous le « réseau » est une organisation « pédagogique » au sens le plus étroit du terme. Jusqu'alors on a fait avec les moyens de « sa » commune, avec les crédits pédagogiques attribués par l'inspection académique, avec les aides des diverses associations, sans percevoir le réseau comme une entité pouvant acquérir des matériels, mutualiser des moyens et des actions. Chaque école établit « son projet » — même s'il s'insère dans une démarche de réseau —, rédige ses bons de commande, fait — ou ne fait pas — en fonction de la décision du maire de sa commune.

Lors des réunions tenues avec les diverses parties intéressées, nous avons à l'évidence fait découvrir à tous que les réseaux ruraux pouvaient être porteurs d'une dynamique plus riche mais surtout aux élus qu'une concertation intercommunale formalisée destinée à promouvoir l'école rurale à travers ses réseaux pouvait ne pas être qu'un piège ; si certains maires se crispent sur leurs prérogatives, d'autres se sont montrés finalement très ouverts.

4.4. Conclusion

Une conclusion s'impose : les réseaux restent dans le Rhône un dispositif encore marginal, un dispositif concernant avant tout les enseignants, n'ayant que peu d'influence sur les structures et les équipements, et ne jouant qu'exceptionnellement sur la répartition des élèves dans les différentes écoles. Ils sont purement informels et ne s'appuient sur aucun dispositif de pilotage clairement identifié. Constitués sur le mode du volontariat, ils fonctionnent sans budget spécifique et ils s'organisent sous le regard bienveillant de l'administration départementale, certes, mais sans reconnaissance officielle ni aide particulière de sa part. Quant aux inspecteurs, bien qu'intéressés par ce dispositif, ils restent plus à ce jour des facilitateurs que des pilotes des réseaux existants.

Les réseaux s'appuient avant tout sur des associations locales qui sont le plus souvent communales. Les maires des communes concernées paraissent *a priori* réservés sur le développement de démarches intercommunales concernant les réseaux d'école (le champ scolaire est d'ailleurs actuellement exclu des compétences retenues par les intercommunalités constituées). Le conseil général est un partenaire lointain, attentif à éviter toute nouvelle implication qu'il ne pourrait maîtriser concernant l'école, ayant choisi de limiter le champ de son intervention aux transports scolaires et à la mise à disposition de l'accès à Internet pour toutes les écoles du département.

Malgré cette mise en œuvre très limitée, les six RER existants sont particulièrement défendus dans le Rhône, tant par les parents et les élus que par les enseignants qui expriment à la quasi-unanimité le ~~vœu~~ de les voir reconnus officiellement par leur administration. Cette opinion largement favorable est justifiée par les apports que les uns et les autres attribuent aux RER.

4.4.1. *Les apports de la mise en réseau*

▪ La proximité et le maintien des écoles

Le premier apport mentionné par l'ensemble de nos interlocuteurs, particulièrement par les parents et les élus est clair : le maintien des écoles de proximité. En ce sens les RER ne se distinguent pas des RPI.

- **L'aide aux enseignants et le lien social et affectif**

Ce point est avancé massivement et en priorité par les enseignants. Les RER ont permis de rompre l'isolement dont souffraient souvent les enseignants. Grâce au réseau des moments de rencontre et de convivialité sont organisés qui permettent d'être accueilli, soutenu dans les moments difficiles, encouragé par les collègues.

- **Le soutien pédagogique**

Le réseau permet aux enseignants de partager les difficultés, de trouver ensemble des solutions à des problèmes identiques, de se « *remotiver* ». Cet argument est largement donné par nos interlocuteurs. Le premier réseau du Rhône, le réseau du Haut-Beaujolais, s'est d'ailleurs constitué autour des problèmes que posaient le plan informatique pour tous et l'installation des premiers ordinateurs dans les classes.

- **La stabilisation des enseignants**

La mise en réseau des écoles du nord du département a permis de répondre à un problème récurrent des écoles rurales : le manque de stabilité des enseignants. La convivialité et l'entraide ont permis d'abord de rendre ces postes plus attractifs, ensuite de faciliter l'exercice professionnel dans des classes à plusieurs niveaux. Les enseignants débutants nommés sur ces postes s'y trouvent plus à l'aise et ont moins tendance à en repartir dès qu'une possibilité leur est offerte.

- **La mutualisation des ressources**

Bien que mentionné par l'une ou l'autre personne, ce point reste marginal dans le Rhône. L'inspecteur de circonscription, en regroupant les crédits, en organisant une utilisation mutualisée des ressources financières ou matérielles mises à disposition par l'inspection académique reste le vecteur essentiel de cette mutualisation.

- **L'amélioration des résultats des élèves**

Non mentionné spontanément, le maintien des bons résultats des élèves (mesurés par les évaluation CE2-6^{ème}) est cependant mis au crédit du réseau comme un effet induit, résultant du soutien pédagogique et affectif des enseignants.

Toutefois la recherche de l'amélioration des résultats des élèves n'a jamais été présentée comme étant à l'origine de la mise en réseau des écoles.

4.4.2. Des questions, des interrogations

- **Les secteurs urbains**

La mise en réseau des écoles, en dehors des REP, ne concerne que les écoles rurales. La masse des écoles du département se situent en ville ou en secteur péri-urbain. La plupart d'entre elles sont de petite taille et sont les plus touchées par la vacance des directions : 112 écoles du département ont des directions vacantes soit 11 % d'entre elles. Sur ces 112 écoles 85 (76 %) comptent au maximum cinq classes. S'il est dair que tout projet de restructuration des écoles reste particulièrement sensible et délicat, n'y a-t-il pas là matière à étude et à réflexion ?

- **Les élèves**

Si les réseaux, RPI et RER, se sont organisés autour des adultes et particulièrement des enseignants, on s'aperçoit que, de la place des élèves, l'apport pour eux de telle ou telle organisation reste assez peu évoqué contrairement à la question de la proximité école-domicile.

Si la proximité reste dans l'absolu une bonne chose, on peut toutefois s'interroger sur son intérêt quand elle entraîne un isolement total comme dans ces classes où un unique élève de CP est maintenu dans une classe maternelle ou élémentaire !

La réflexion sur les groupements d'élèves est restée à ce jour très limitée et devrait être approfondie pour les enfants relevant de l'école maternelle mais aussi pour ceux de l'élémentaire. La question de l'organisation de certains enseignements obligatoires et de leur continuité de l'école au collège reste non résolue. L'enseignement des langues est de ceux là, ce département, comme bien des autres, ne pouvant assurer que 28 % des cours avec les enseignants du premier degré.

Enfin la question de la prise en charge des élèves en difficulté, l'organisation de l'ensemble du dispositif d'aide et de soutien, reste très largement en dehors de la problématique du réseau d'écoles. Il y a là un véritable paradoxe si l'on pense qu'il s'agit là des premiers réseaux constitués, les RASED.

- **Les ressources**

L'organisation actuelle des RER reste avant tout la mise en relation d'individus. Le réseau lui même n'existe pas vraiment, la mise en synergie des ressources financières et matérielles reste très limitée, ce qui réduit d'autant plus la part commune des projets. Certains de nos interlocuteurs, les enseignants avant tout, nous ont parlé d'essoufflement, de risque de démobilisation. Au delà d'un handicap évident lié à l'absence d'un coordonnateur reconnu, l'absence de mobilisation sur la mise à disposition d'espaces et d'équipements communs plus adaptés contribue sans doute à ces premiers signes de découragement.

5. Les dix-sept réseaux d'écoles rurales du Tarn

Douze ans après la création du premier réseau dans le département, dix-sept réseaux d'écoles rurales fonctionnent et il semble qu'une pause soit marquée : sans doute paraît-il nécessaire, dans la conjoncture actuelle, de faire le point en vue d'inscrire cette politique volontariste en faveur de l'école rurale dans les dispositions susceptibles d'être prises en matière de décentralisation.

Néanmoins, les rencontres dans la circonscription de Carmaux ont été animées, les participants ne dissimulant pas leur fierté pour la réussite que représentent à leurs yeux les réseaux d'écoles et affirmant, à travers l'exemple des deux réseaux visités, leur attachement au maintien de l'école rurale. Dans le Tarn, l'école publique, l'école laïc que est encore «*l'école de la République au village* ». Créés respectivement en 1991 et en 1992, ces deux réseaux sont parmi les plus anciens du département et de la circonscription, qui en compte six sur les dix-sept du Tarn : ces six réseaux regroupent 61 % des écoles de la circonscription, 42 % des classes et 39 % des élèves.

La ruralité du département, dont les caractéristiques sont présentées dans une première partie, explique la place prise par les réseaux d'écoles rurales, décrits dans la seconde partie. Le bilan de cette politique d'action en faveur de l'école rurale est développé en troisième partie.

5.1. Caractéristiques du département du Tarn

Le Tarn, département de la Région Midi-Pyrénées et de l'académie de Toulouse, compte 343000 habitants répartis entre 43 cantons et 324 communes sur un territoire de 5758 km². Le département s'étend au nord-est et à l'est sur les confins du Massif-Central – Ségala, monts de Lacaune, hauteurs du Sidobre et de la Montagne Noire –, au centre et à l'ouest sur le pays de plaines et de plateaux appartenant au Bassin Aquitain – Albigeois, Lauragais en partie –. Ce département contrasté présente deux dominantes fortes : la grande ruralité de l'ensemble et le déclin des sites industriels. Pour la ville et le bassin de Carmaux, il ne s'agit même plus de déclin mais de sinistre après la fermeture définitive des mines.

Cette évocation rapide permet de mieux comprendre la politique de défense résolue menée depuis deux décennies pour le maintien du « service public de l'éducation » dans le contexte de la crise économique touchant Carmaux mais aussi Castres, Mazamet, Graulhet... et dans celui d'une démographie orientée à la baisse. Les effectifs des écoles publiques étaient de 32323 élèves en 1980 et de 27088 élèves en 1996, ce nombre étant resté à peu près constant ensuite jusqu'en 2002 pour

remonter depuis à 27322 élèves. Pour réagir à l'amenuisement du réseau scolaire, les réseaux d'écoles rurales ont été créés avec le concours déterminant du conseil général.

5.1.1. Réseau scolaire et RPI

Le département est découpé en sept circonscriptions d'enseignement primaire et en trois bassins de formation. Sa dotation est de 1571,5 emplois, 1536 si l'on exclut les emplois des établissements spécialisés privés, des œuvres périscolaires et des services exceptionnels. C'est, en importance, le second département de l'académie de Toulouse mais bien après la Haute-Garonne et, par rapport à l'ensemble de la France, un département que son nombre d'emplois situe dans la moyenne basse.

Le nombre d'emplois pour 100 élèves (P/E) est de 5,71, (soit un poste pour 17,51 élèves). Ces nombres indiquent une dotation assez confortable mais nullement extravagante pour un département de ce type. A noter qu'en dix ans le taux de préscolarisation à deux ans a régressé (!) de 63 à 59 % ce qui situe le département dans une fourchette haute, bien sûr, mais somme toute normale pour un département largement rural : ce taux est de 64 % dans l'Aveyron et de 66 % dans le Gers. Pour les enfants de deux/trois ans, des classes « passerelles » ont été mises en place où personnels enseignants et personnels municipaux assurent chacun une demi-journée de « *classe* ».

Le Tarn compte 354 écoles publiques. Près de 37 % des communes n'ont pas d'école publique, alors qu'il y a dix ans elles n'étaient « *que* » 33 %. Les données de l'enseignement privé, qui scolarise 17 % des élèves, ne modifient pas significativement la situation. Le pourcentage de communes sans école est bien sûr élevé mais pas du tout anormal pour ce type de département : pour mémoire les pourcentages sont de 58 % en Ariège et de 57 % dans le Gers, la moyenne dans l'académie de Toulouse étant à près de 46 %.

Sur les 354 écoles, du Tarn, le quart est à classe unique et une école sur cinq n'a que deux classes. Seulement 6,8 % des écoles ont huit classes et plus. Il reste quinze écoles à classe unique non intégrées dans un RPI. Le Tarn compte 46 RPI – pour l'immense majorité des RPI dispersés – regroupant les écoles de 87 communes, 3650 élèves et 173 classes, soit en moyenne par RPI 79,35 élèves et 3,76 classes, l'effectif moyen étant de 21,10 élèves par classe. Les RPI ne constituent pas une forme d'organisation scolaire très importante dans le département et ils n'ont connu dans les dix dernières années qu'un développement relativement modeste : de 156 à 173 classes et de 3177 à 3650 élèves, soit de 11,17 % des élèves du département à 13,6 % en 2002.

En effet, depuis le début des années 90, une autre expérience de regroupement des écoles, de nature différente, est menée, parallèlement à l'existence des RPI dont la constitution reste étroitement liée à l'évolution de la carte scolaire et aux fermetures de classe.

La création des réseaux d'écoles rurales (RER) est, en quelque sorte, issue de la constatation des limites du regroupement pédagogique intercommunal. Les RPI ont permis de former des groupes homogènes d'élèves en fonction de leur niveau, par exemple les élèves de CP-CE1-CE2 dans une école, les élèves de CM1-CM2 dans une autre, d'augmenter et d'améliorer la préscolarisation en rendant possibles de « vraies » écoles maternelles avec accueil des enfants de deux ans. Les réseaux d'écoles rurales, quant à eux, ont apporté le « plus » pédagogique en permettant de faire vivre de véritables équipes pédagogiques participant à un projet commun, de développer les échanges entre écoles, d'augmenter les possibilités d'action par la mutualisation des moyens, de rapprocher le cas échéant les écoles du collège.

Ces réseaux occupent une place très importante dans le tissu scolaire du Tarn.

5.1.2. La place des réseaux d'écoles rurales (RER)

Le Tarn comporte dix-sept réseaux d'écoles rurales qui scolarisent 6570 élèves, soit 24 % des effectifs du département, et qui intéressent 36 cantons sur 43. La création des RER s'est échelonnée de 1991 à 2002 à raison de quatre en 1991, deux en 1992, un en 1993, un en 1994, deux en 1995, cinq en 1999, un en 2001 et un en 2002.

Les RER regroupent 121 écoles et 305 classes, ce qui fait une composition moyenne par réseau de sept écoles, dix-huit classes et 386 élèves. On voit que les réseaux constituent des ensembles environ quatre fois plus importants que les RPI. En revanche, si l'effectif moyen de 21,5 élèves par classe est comparable à celui des RPI, les nombres moyens de classes et d'élèves par école des RER, respectivement 2,5 classes et 54,3 élèves, montrent que les réseaux englobent des structures de toute petite taille.

Les RER bénéficient d'emplois spécifiques et de crédits importants.

S'agissant des emplois, 12,5 sont affectés sous forme de décharge totale ou partielle de service d'enseignement à des activités d'animation et de coordination des réseaux, à l'image de ce qui se pratique communément dans les ZEP. Les « coordonnateurs », dont le rôle sera décrit dans la deuxième partie, sont en principe recrutés « sur profil ». Ils sont à la fois la *cheville ouvrière* du réseau et son représentant face aux différents partenaires que sont les élus, la hiérarchie, l'équipe pédagogique de circonscription, éventuellement l'administration du collège support, les intervenants, les fournisseurs, les transporteurs... etc. Au regard de leur rôle indispensable, le coût en emplois paraît limité : 12,5 pour 1571,5, soit 0,80 %.

A noter que les postes de coordonnateur sont des postes de professeur des écoles liés à une mesure de carte scolaire : la fermeture d'une classe dans le réseau a été compensée par la création d'un poste de coordonnateur déchargé du service d'enseignement.

Les emplois dégagés au profit des RER s'accompagnent de crédits importants alloués tant par les communes, les SIVOM, les SIVU, que par le conseil général. Au fil du développement des RER, le conseil général du Tarn a porté son aide de 300000 F en 1991 à plus de 1 MF (156510 euros) pour l'année 2002. Certes l'augmentation du nombre des RER a une large part dans cette évolution ; les réseaux anciens déjà équipés devraient pouvoir fonctionner avec des crédits revus à la baisse, mais il n'en demeure pas moins que l'implication départementale est considérable et peut poser à terme plus ou moins rapproché de difficiles problèmes.

Cet engagement financier du Département s'inscrit dans une politique clairement définie.

5.1.3. L'engagement du conseil général

L'engagement du conseil général en faveur de l'école rurale tient d'abord à des objectifs politiques clairs en faveur de l'école primaire (et de l'école publique, faut-il le préciser ?) et de la qualité de la vie en zone rurale qui ne concerne pas que l'enseignement. Le maintien d'une école de qualité et de proximité dans le plus grand nombre possible de villages est un axe essentiel de la lutte contre la désertification rurale.

C'est ainsi que le Département s'est engagé dans la politique de regroupement pédagogique des écoles rurales à la fois pour maintenir un réseau d'écoles dans les zones rurales et pour rompre l'isolement des écoles de petite taille. Il assure également le financement de projets de « zones rurales », qui dépassent le cadre limité de l'école mais qui l'intéressent et permettent de la doter ou de l'entourer d'équipements pédagogiques de qualité. Cette orientation permet de mener à bien des projets conséquents, particulièrement dans le domaine de l'éducation physique et sportive, des pratiques artistiques et culturelles, de l'informatique et de la documentation (bibliothèque, médiathèque, centres de ressources).

En ce qui concerne le réseau scolaire, l'objectif affirmé est bien de maintenir une école dans chaque village. Le dispositif mis au point par accord entre l'inspecteur d'académie et le conseil général préserve l'entité de l'école communale, qui garde son identité administrative et reste gérée par la commune, sauf disposition interne aux syndicats intercommunaux.

La démarche de constitution des réseaux a été élaborée empiriquement mais elle est soumise à deux conditions qui sont la création d'un syndicat intercommunal correspondant au réseau d'écoles et l'adhésion à la charte fondatrice des RER.

Pour le reste, le conseil général privilégie la souplesse et le pragmatisme. La carte du réseau d'écoles est définie par un libre consentement des communes et des écoles. Il n'y a pas de relation *a priori* entre la carte des réseaux et celle des secteurs de recrutement des collèges, ni même celle des cantons. Chaque réseau d'écoles rurales a sa façon propre de mener sa réflexion, de prendre des décisions, de conduire les actions et de rendre compte . Il s'agit bien d'une politique pédagogique fondée sur l'initiative et sur l'accord général de toutes les parties prenantes sur l'objectif à atteindre.

Cependant, le conseil général tient à ce que l'inspecteur d'académie présente chaque année un bilan très détaillé des activités des réseaux, comportant la récapitulation des activités et des financements affectés aux actions.

5.2. Définition d'un réseau d'écoles rurales du Tarn

Le réseau se définit comme un ensemble d'écoles (et de RPI) qui travaillent à la conception de projets communs et à la réalisation d'activités communes à leurs élèves. Cet ensemble est doté de moyens propres : en personnel (un coordonnateur, des aides-éducateurs, des intervenants dans les activités), en équipements et fournitures pédagogiques, dont l'acquisition se fait sur un budget identifié comme celui du réseau, qui est alimenté par les subventions du conseil général et des communes concernées et par les subventions de l'Etat sur certaines actions, opérations et actions spécifiques. Sur le plan du fonctionnement pédagogique, il se situe à mi-chemin d'une école (ou d'un RPI) et de la circonscription.

5.2.1. Organisation fonctionnelle et financière

- **Constitution et pilotage d'un réseau**

Le réseau se constitue formellement par référence à un cadre préexistant résultant de la convention-cadre passée en 1990 entre l'inspecteur d'académie et le président du conseil général du Tarn et quant au fond par la volonté commune des enseignants et des municipalités des écoles concernées. L'exemple d'un réseau constitué à l'initiative des élus n'a pas été satisfaisant.

A noter que chaque école ou RPI garde son identité, c'est-à-dire sa structure pédagogique et sa base communale ou intercommunale dans le cas des RPI.

Le réseau d'écoles rurales est piloté par un conseil qui comprend, sous la présidence de l'inspecteur de circonscription, les élus, conseillers généraux et maires, les directeurs des écoles, un représentant des enseignants et un représentant des parents d'élèves par école.

Chaque réseau fait son projet de réseau qui est adopté par le conseil de même que le budget correspondant.

- **Financement et gestion d'un réseau**

Un réseau nouvellement créé bénéficie pendant trois ans d'un plan d'équipement pédagogique.

Le budget des activités du réseau est géré le plus souvent par un syndicat intercommunal qui regroupe les communes des écoles concernées et qui a été créé *ad hoc* quand le périmètre du réseau ne coïncidait pas avec celui d'un EPCI existant : il y a autant de SIVU que de SIVOM. Deux réseaux sont gérés par des communautés de communes. Cinq réseaux sont gérés en service spécial par un collège mais le sénateur rencontré estime que la gestion par les élus est plus « *démocratique* » et qu'elle évite le risque de blocage par un intendant. Les élus disent suivre de très près l'exécution des budgets des réseaux et contrôler les dépenses.

Le budget est fondé sur un principe simple : les actions présentées et retenues dans le cadre du conseil de zone sont financées au tiers par les communes, aux deux tiers par le conseil général. Les sommes en jeu sont d'autant plus importantes que rien n'oblige le conseil général à s'engager dans l'organisation de la vie pédagogique des écoles primaires et que ce financement s'ajoute aux financements existants par ailleurs, tels que les aides du conseil général aux investissements des communes (travaux dans les écoles).

De la même façon, les communes (ou leurs syndicats) ajoutent au financement du fonctionnement *ordinaire* des écoles et des dépenses pédagogiques « *normales* » (les livres et les fournitures) une dotation spécifique aux réseaux qui représente des compléments importants, voire très importants. La dotation prévue à la convention doit être au minimum de 13,5 euros par élève, mais elle est souvent majorée, parfois considérablement : de 50 à 120 euros.

5.2.2. Fonctionnement pédagogique

- **Le rôle des personnels**

Les fonctions des coordonnateurs sont de deux ordres. D'une part, ils organisent des réunions pédagogiques spécifiques aux réseaux et ils participent à la conception et à la promotion de projets « *fédérateurs* » qui peuvent intéresser l'enseignement des sciences, les arts visuels, la musique... D'autre part, ils gèrent les crédits et ils se chargent de l'organisation matérielle du réseau, en programmant la circulation du matériel pédagogique entre les écoles par exemple ou en organisant les rencontres inter-écoles.

Du fait du rôle joué par les coordonnateurs de réseau, les directeurs d'école n'ont pas de fonctions particulières au sein du réseau. Les écoles du réseau sont, par définition, de petite taille, et l'essentiel de l'animation se déroule dans le cadre du réseau, pas dans le cadre de l'école.

Des aides-éducateurs sont mis à disposition des réseaux pour seconder le coordonnateur dans les TICE et dans la gestion des activités, ainsi que des personnels municipaux (sur emplois-jeunes ou en contrat-solidarité) dans l'animation des centres de ressources ouverts aux écoles.

▪ **Aspects de la vie pédagogique des réseaux d'école rurale**

Le fonctionnement de l'école en cycles est rendu possible par le nombre de classes et d'enseignants du réseau ainsi que par la possibilité, pour le réseau, de prendre en charge une part du transport des élèves. Les maîtres se retrouvent ensemble pour aborder des questions qui intéressent, par exemple, les activités communes en éducation physique et sportive, la fréquentation de la piscine, les programmations en sciences, les résultats aux évaluations. Ce qui est, par définition, ou impossible ou à tout le moins malaisé dans le cadre d'écoles rurales isolées, voire de RPI de quelques classes, est rendu possible dans un réseau de plus de vingt classes dans lequel les enseignants ont choisi d'exercer, parce qu'ils bénéficient d'un climat de travail et de conditions de travail de qualité.

Le matériel acquis dans le cadre du réseau, grâce en grande partie aux subventions du conseil général, *tourne* régulièrement dans les écoles. Dans ce domaine, le réseau est autonome, et le coordonnateur assure la répartition des matériels, fixe le calendrier d'utilisation et trouve les moyens les plus commodes pour assurer le transport. Un coordonnateur note que cette pratique d'échanges va au-delà de l'échange du matériel acquis au titre du réseau par le conseil général. Les écoles commencent à échanger les matériels pédagogiques acquis par les municipalités pour l'école le matériel scientifique par exemple. La publication du programme de littérature pour le cycle 3 va conduire les écoles à acquérir chacune une série d'ouvrages, en accord avec des écoles du réseau, ces ouvrages étant échangés ensuite, dans le cours de l'année.

Le réseau se caractérise enfin par la place importante prise dans les activités et dans la communication interne au réseau par les technologies de l'information et de la communication. La maîtrise des moyens modernes de communication est une priorité de chaque réseau. Le matériel est abondant, les écoles sont connectées. Les communications entre écoles, entre les écoles et le coordonnateur et avec l'inspecteur de l'éducation nationale sont facilitées.

▪ **Le réseau entre les écoles et la circonscription**

Les inspecteurs de l'éducation nationale sont, dans l'ensemble, satisfaits de la mise en œuvre des réseaux. L'un d'eux le dit très clairement : « *Ce que l'on n'arrive pas à faire dans une école à huit classes, on arrive à le faire dans le cadre d'un réseau d'écoles rurales à vingt cinq classes. Les regroupements pédagogiques intercommunaux ont été une déception et les réseaux d'écoles rurales*

une réussite parce que le maillage des coordonnateurs a facilité l'engagement des enseignants et le travail en équipe ».

Cependant l'inspecteur de la circonscription de Carmaux a fait état de réserves sur deux points :

1. Le contenu des actions du réseau relève plus des activités « *périphériques* » que de travail sur les apprentissages. Observant que les deux réseaux les plus anciens de sa circonscription ont les moins bons résultats scolaires, il en a conclu à la nécessité de recentrer les projets du réseau sur les enseignements, selon une démarche appliquée par ailleurs aux ZEP.
2. Sans doute du fait de la rotation des inspecteurs dans la circonscription (un par an pendant cinq ans !), les RER ont fonctionné en autonomie et il faut maintenant remettre de la cohérence dans l'architecture des projets de circonscription, de réseaux et d'écoles en y intégrant les priorités départementales.

Ces remarques montrent à la fois le rôle positif joué par le coordonnateur du réseau, qui est plus proche des écoles que l'équipe de circonscription, et ses limites car il n'a pas d'autorité sur le champ pédagogique. Certes « *le projet de réseau est l'épine dorsale des projets d'école* » selon un propos entendu, mais l'intervention de l'inspecteur et de son équipe dans la transmission des priorités, par exemple sur l'enseignement des sciences et de la technologie, et dans l'allocation des temps de concertation et des stages en fonction de ces priorités demeure nécessaire.

5.3. Bilan des RER du Tarn

La découverte des RER par les inspecteurs généraux s'est faite dans un cadre propice à une évaluation positive :

- le matin à la mairie de Pampelonne, après la visite de la médiathèque créée par le SIVOM qui soutient le RER du Ségala, avec notamment la participation du sénateur ancien vice-président du conseil général et fondateur de la politique départementale en faveur de l'école rurale ;
- l'après-midi, après la visite d'une école destinée à fermer où l'on prévoit d'installer un centre de ressources pour l'enseignement des sciences et un centre de loisirs, ce afin de préserver le bâtiment récemment rénové et d'y maintenir une activité en relation avec le réseau, à l'école d'Alban. Cette école, qui vient d'être entièrement rénovée, comporte quatre classes élémentaires et un étage parfaitement équipé, « *aussi bien qu'à la ville* », pour l'accueil de deux classes de petits, ainsi qu'une médiathèque ouverte au public comme à Pampelonne.

En effet, cette expérience des réseaux, qui a maintenant dix ans, mérite d'être évaluée et l'exercice est facilité par l'arrivée d'un nouvel inspecteur dans la circonscription. Néanmoins le contexte de relance de la décentralisation favorise la formulation d'inquiétudes sur l'avenir.

Le compte rendu de nos entretiens avec les personnes rencontrées et avec l'inspecteur de la circonscription dégage deux grandes parties : la première partie rassemble les appréciations positives qui ont accompagné la description du réseau d'écoles rurales, la seconde partie énonce les interrogations portant sur la pérennisation des réseaux et sur leur extension éventuelle.

5.3.1. Les aspects positifs

Il est clair que les réseaux sont une grande réussite et font l'objet d'appréciations très positives de la part des élus, des parents d'élèves, des maîtres : tous sont satisfaits d'avoir une école de qualité qui soit *une école au village*. Citons les principaux motifs de satisfaction.

- **La rupture de l'isolement**

Les petites écoles sont moins isolées. Les élèves se voient dans les rencontres sportives et culturelles, ils communiquent par les TIC, donc ils se connaissent déjà quand ils viennent au collège et ils ne subissent plus le traumatisme de l'entrée en sixième.

Les maîtres se sentent moins seuls dans leurs petites écoles, les réunions de cycle ont un sens car ils peuvent parler de quatre ou cinq classes du même cycle, ils se retrouvent dans les actions communes, ils participent à une vie sociale et culturelle initiée par le réseau (les fêtes). Cet élément est particulièrement important pour les débutants. Ainsi une directrice d'école à deux classes « *s'est fait mettre sur la liste d'aptitude pour garder le poste* ».

- **La mutualisation**

Les enseignants apprécient évidemment l'augmentation des moyens en matériels et fournitures liée à la création des réseaux et particulièrement la mutualisation des moyens qui est vue sous l'angle de la solidarité entre écoles. Celle-ci inspire une dynamique propre au réseau qui fait que la mutualisation s'étend et s'applique désormais aux moyens des écoles. On en vient naturellement à l'harmonisation des achats faits dans chaque école et par les communes (exemples des séries de livres achetés sur la subvention du ministère et des ordinateurs).

Le réseau favorise aussi la mutualisation des compétences, la mise en commun des travaux et des productions (les exercices), les échanges de service entre intervenants extérieurs, enseignants et coordonnateur : par exemple, le coordonnateur remplace un enseignant qui va dans une autre classe pour travailler avec son collègue sur un projet commun.

Les enseignants prennent conscience de ce que l'on peut faire en plus grande dimension (exemple de la production du CD) et de la fierté que tous en retirent et d'abord les enfants.

On peut dire aussi que le RER fait progresser l'intercommunalité, comme dans le cas de l'école du Fraysse dont la fermeture est acceptée car l'école va devenir centre de ressources et de loisirs pour le réseau.

- **Une école « *comme à la ville* » ou mieux encore ?**

Les objectifs de maintien de l'école au village et d'amélioration de la qualité du service ont été indiscutablement atteints. D'après les témoignages des adultes et les souvenirs des anciens élèves passés au collège ou au lycée, la comparaison avec l'école des villes est faite au bénéfice de l'école rurale. Les avantages de la vie à la campagne (« *Il n'y a pas besoin de barrières !* ») s'ajoutent aux activités des réseaux pour assurer une meilleure qualité de vie scolaire.

L'ouverture de l'école à ses partenaires, voire la transformation de l'école en pôle culturel, siège des médiathèques, des spectacles, modifie la relation entre les enseignants et les parents d'élèves. Ceux-ci se mobilisent pour participer au financement et à l'organisation des activités du réseau.

- **Des sentiments très positifs**

Les motifs de satisfaction s'accompagnent de la conscience même de cette autosatisfaction perceptible chez tous, tirée de la fierté du travail accompli, des réalisations visibles et durables (les journaux des écoles) dont certaines paraissent spectaculaires (le CD).

Les parents font état du « *plaisir* » des enfants à venir à l'école et de leur propre envie de s'impliquer aussi, les maîtres ne comptent pas leur temps car ils « *aiment* » ce qu'ils font dans le cadre du réseau. En outre, les enseignants sont conscients de la satisfaction des partenaires, ils perçoivent de leur part une considération et une reconnaissance qui n'existaient pas auparavant.

Ce que l'on désigne comme étant « *l'esprit réseau* » est un effet du volontariat qui est à l'origine de la création du réseau et qui continue d'inspirer l'engagement des uns et des autres dans la réalisation des projets du réseau. Volonté politique au niveau départemental et *bonne volonté* des intéressés au plan local ont fait la force des réseaux : suffiront-elles à les maintenir ?

5.3.2. *Les inquiétudes sur la pérennisation des réseaux existants*

En dépit de ce bilan positif des RER du Tarn, les interrogations sur les conditions du maintien des réseaux actuels sont nombreuses. Les réponses qui leur seront apportées conditionnent l'extension éventuelle de cette formule de regroupement des écoles en milieu rural.

Paradoxalement, ce qui fait la force des RER, l'importance des aspects humains et psychologiques, est aussi une source de fragilité des RER comme tout ce qui repose sur le consensus des parties et sur la qualité des hommes. On s'inquiète à juste titre des conséquences d'une évolution négative du contexte et de la légèreté de la structure du réseau.

▪ Réseau et carte scolaire

La première inconnue réside dans la carte scolaire. Quelle sera l'attitude des conseillers généraux et des maires si les effectifs d'élèves diminuent et s'il y a reprise des fermetures de classe ?

Il faut rappeler en effet qu'à l'origine la constitution des réseaux a été très clairement la contrepartie du renoncement aux fermetures de classes : la convention prévoit que tous les emplois du réseau sont maintenus pendant les trois premières années. Le sénateur a évoqué la « *période difficile* » qui a suivi la fin de ce *moratoire* conventionnel, assurant l'auditoire de sa « *vigilance* » sur la question.

L'inspecteur de circonscription est conscient de la nécessité pour lui de se tenir à distance de « *l'esprit réseau* » afin de rester dans son rôle lors des discussions sur la carte scolaire. Il s'attend à ce que les retraits d'emplois soient vivement contestés au regard des investissements des collectivités territoriales et de l'engagement des enseignants.

Or, si la situation des effectifs s'est stabilisée ces dernières années, les prévisions s'orientent à la baisse dans les zones les plus éloignées du département. On ne peut en fait rien démontrer au sujet d'une éventuelle relation entre l'existence du réseau et l'évolution des effectifs : le réseau a-t-il maintenu des élèves ou a-t-il bénéficié d'un mouvement d'installation à la campagne qui arrive à son terme ? L'inspecteur ne se prononce pas.

▪ L'avenir des moyens spécifiques

Le nombre des emplois de coordonnateurs n'est pas excessif, on l'a déjà dit, par rapport à la dotation départementale. En revanche il est visiblement important dans une équipe de circonscription qui en compte plusieurs. La question se pose d'une redistribution des responsabilités, d'une réorganisation des tâches soit au niveau de l'équipe de circonscription, soit au niveau de la direction des écoles.

Il faut mentionner ici à nouveau l'inquiétude exprimée quant au non-renouvellement des aides-éducateurs dans les écoles et des emplois-jeunes qui animent les médiathèques.

Le conseil général pour sa part a souhaité faire une pause dans la création de nouveaux réseaux car la charge financière globale des RER existants est élevée et car il est dans l'incertitude sur les charges nouvelles qui pourront résulter des transferts de compétences futurs. Le poids financier de

compétences obligatoires en matière d'aide sociale et de voirie amènera peut-être la révision des aides correspondant à des actions non obligatoires pour le Département.

- **L'absence de reconnaissance officielle des RER**

Le RER est «*un cadre pour l'action* » mais c'est un cadre dépourvu de statut administratif. Pour l'Etat, c'est-à-dire pour les procédures de gestion appliquées par l'inspection académique, les RER n'existent pas. Les informations statistiques ont été constituées à l'inspection académique pour les besoins de l'enquête et elles montrent d'ailleurs que les réseaux ne sont pas privilégiés dans la distribution des subventions de l'Etat en faveur des écoles.

En ce qui concerne la gestion des personnels, l'affectation dans une école reste la règle de base de même que l'affectation à titre provisoire des nouveaux enseignants. Il s'ensuit une instabilité forcée pour les débutants. Malgré la satisfaction exprimée par les enseignants au sujet des réseaux, le taux de rotation des enseignants dans les réseaux reste supérieur à celui de la circonscription. Il est de 20 % dans la circonscription de Carmaux : 11 % d'entrants et 9 % de mutations internes.

Une autre façon de dire l'absence de reconnaissance officielle des RER par l'administration est de remarquer que les coordonnateurs ne reçoivent pas les informations officielles : ils ne sont ni dans les écoles, ni dans les circonscriptions. Au-delà de cet inconvénient matériel, l'absence de statut administratif (juridique) pose de réels problèmes de gestion et oblige au maintien d'une organisation complexe.

- **Complexité de l'organisation et de la gestion**

Le maintien des écoles en tant qu'entités ayant seules une existence administrative conduit à la superposition des instances : le conseil de réseau s'ajoute aux conseils d'écoles et aux conseils d'administration des SIVU. Le réseau fait un projet mais chaque école doit faire le sien.

La gestion du temps des enseignants consacré aux conseils et aux conférences pédagogiques (les 36 heures globalisées) est redécoupée pour faire entrer le temps de concertation propre au réseau : on peut s'interroger sur l'efficacité de ces répartitions même si l'enthousiasme «*ajoute du temps au temps* ».

Le RER n'a pas d'existence juridique. Il n'a d'existence que conventionnelle, par accord entre l'inspection académique, le conseil général et les communes concernées. Cet accord ne permet pas d'instaurer un cadre unique de gestion des moyens du réseau : celle-ci est donc partagée entre les procédures applicables aux crédits gérés par l'inspection académique, les procédures de subvention du conseil général et les mécanismes de gestion des communes ou des EPCI.

L'inexistence juridique du RER ne permet pas de lui allouer, en tant que tel, des crédits d'Etat. En outre le financement des projets d'écoles, des classes à PAC, doit identifier des écoles. Par reconstruction de l'information, on peut déterminer si les écoles bénéficiaires appartiennent à un RPI ou à un RER mais on ne peut pas dire, par exemple, que le RER du Ségala a reçu un crédit global pour son projet de réseau.

Les subventions du conseil général vont soit aux collèges gestionnaires soit aux syndicats intercommunaux (SIVOM, SIVU). Dans tous les cas, les coordonnateurs doivent combiner les financements d'Etat, les fonds du conseil général et les crédits municipaux, en liaison avec les gestionnaires des différents comptes et les directeurs d'école. Cette situation pose également problème pour l'identification et l'assurance des biens, par exemple pour les ordinateurs achetés par un collège et installés dans les écoles, qui « *transitent* », hors inventaire : sans vouloir *dramatiser*, on peut quand même s'interroger sur les responsabilités en cas de dégradation ou vol... Enfin il n'est pas exclu que des irrégularités trouvent place dans cette complexité et notamment que des fonds publics tombent dans la caisse d'une association « Loi de 1901 » qui pratique, sans le savoir, la gestion de fait. Ces solutions sont imaginées pour contourner de bonne foi les cloisonnements administratifs et paraissent d'autant plus pertinentes qu'elles permettent de globaliser en gestion les contributions « *privées* » des parents d'élèves par exemple.

5.3.3. *Les interrogations sur l'extension des RER*

L'école rurale reste fragile et l'incertitude règne sur l'extension de la formule du réseau d'écoles rurales. Cette formule de regroupement des écoles, incontestablement positive, est elle-même fragile. La base communale de l'école rurale est depuis longtemps un facteur d'instabilité de la carte scolaire et de repliement pédagogique et le relais pris soit par l'intercommunalité, soit par le niveau départemental, soit par les deux conjointement, n'est pas offert partout. Même un département engagé comme le Tarn *marque le pas*.

Pour lever les incertitudes des collectivités territoriales, il faudrait une proposition plus affirmée de la part de l'Etat.

▪ *Les incertitudes des collectivités territoriales*

Les hésitations du conseil général sont justifiées par le coût de sa politique en faveur de l'école rurale, par l'attentisme sur ses futures nouvelles charges, par l'absence de compétence d'attribution du Département sur l'école primaire, enfin par la mise en cause de l'avenir même du département en tant que collectivité territoriale.

Autre facteur d'incertitude : le développement des communautés de communes aura-t-il des conséquences sur le réseau scolaire ? Celles-ci auront-elles une approche différente de celle du conseil général sur la politique de l'école rurale ?

Indépendamment de ces incertitudes sur l'avenir de l'intercommunalité, on peut se demander si le volontariat des écoles et des communes, érigé en moteur de sauvegarde de l'école rurale, garantit le maintien de sa qualité et le principe de l'égalité devant le service public. Le budget du RER fait progresser l'égalité entre les écoles au sein du réseau, a-t-on entendu, mais qu'en est-il hors des réseaux ?

Il ne semble pas que les partenaires rencontrés aient été hostiles *a priori* à une relance par l'Etat de la dynamique d'évolution de l'école rurale.

▪ **Eléments d'une relance par l'Etat**

Il faudrait au minimum officialiser la notion d'école intercommunale : passer de l'unité du lieu « école » à l'unité de lieux(x) de scolarisation, doter cette unité d'un directeur unique, d'un « conseil d'école » unique, d'une gestion centralisée par un établissement intercommunal auquel l'Etat pourrait transférer des crédits.

Sans renoncer à la souplesse et au pragmatisme dans la composition de ces nouvelles entités de scolarisation, il faudrait que l'inspecteur d'académie donne son accord explicite sur celle-ci pour garantir la desserte du territoire.

Comme pour les communautés de communes, la constitution de ces écoles intercommunales pourrait être favorisée par l'attribution de moyens spécifiques.

En tout état de cause, il faut que l'existence de ces réseaux soit prise en compte dans le système d'information de l'éducation nationale, en tant que niveau d'administration de l'information et en tant que niveau de services aux écoles. Beaucoup de choses se font d'ores et déjà sur le plan pédagogique et aussi de « l'administration » des RER. Reste que si une organisation fondée sur les réseaux devait se généraliser sur l'ensemble du territoire avec des « administrateurs de réseaux », les TICE en constitueraient un élément moteur indispensable.

5.4. Conclusion

La conclusion nous ramène à la problématique RPI-RER et donc à la « carte scolaire ».

Les RER ont permis de dépasser un temps les limites des RPI mais il faut souligner ici que leur mode de fonctionnement et leurs activités ne sont pas spécifiques au milieu rural : destinés à optimiser le fonctionnement des écoles en milieu rural, les réseaux sont parfaitement transposables en milieu urbain ou semi-urbain. Aussi bien certaines écoles en zone urbaine, notamment dans les ZEP, fonctionnent-elles d'ores et déjà de cette manière.

Et, de même que dans les zones urbaines les dispositifs de coordination des écoles ne dispensent pas de l'évolution des structures scolaires, telle que la création d'une «école de quartier» multi-sites dans une ZEP d'Albi, de même l'existence des réseaux d'écoles rurales n'a-t-elle pas réglé les problèmes structurels des petites écoles rurales.

Les RPI ont été une réponse aux contraintes de la « carte scolaire ». Chaque maire désirant à tout prix conserver une école dans le village, voire même, sous la pression des parents, les écoles de hameaux⁷, l'intercommunalité a joué, non dans le sens de la constitution d'écoles de bourg – le Tarn n'a que trois «regroupements concentrés» – mais pour le partage de deux ou trois classes entre autant d'écoles, l'inspecteur d'académie arbitrant au mieux la répartition des niveaux dans chaque école.

On peut s'interroger sur l'avenir dans le Tarn de ce type de «regroupement dispersé», dont la création dépend quasi uniquement des intérêts et de la bonne volonté des maires. Les effectifs d'élèves augmentent à nouveau dans la plaine entre Albi et l'agglomération toulousaine, ce qui va freiner la mise en place de nouveaux RPI. L'autorité de l'inspecteur d'académie est surtout morale en l'occurrence.

Les perspectives d'évolution de l'école rurale dans le Tarn s'articulent donc autour de deux axes : la constitution de « regroupements concentrés » – des écoles de bourg ou de canton – partout où c'est possible et, lorsque le « regroupement concentré » ne pourra se faire, le développement de réseaux d'écoles rurales dont le coordonnateur pourrait être l'un des directeurs des écoles concernés : ce directeur aurait alors en fait vocation à diriger l'ensemble.

⁷ Le Tarn a huit RPI "intra-communaux" composés de l'école du village et d'une école de hameau. A noter que la juridiction administrative a jugé que la suppression d'une école de hameau était soumise aux mêmes conditions que celle d'une école, en l'occurrence la procédure applicable aux services publics en zone de montagne.

L'appréciation très favorable portée par l'inspecteur d'académie sur les RER rejoint les propos tenus *sur le terrain* que l'on peut résumer comme suit.

Les RER ont permis aux RPI et aux petites écoles isolées d'offrir les mêmes conditions de réussite que les écoles « de ville » et d'élargir l'horizon culturel des élèves. Les crédits pédagogiques largement dispensés ont permis à ces écoles de vivre dans un cadre plus large, dans une forme d'harmonie intercommunale. La ligne strictement communale est désormais franchie : les écoles des réseaux cherchent « autre chose », une nouvelle façon de travailler, une nouvelle façon de définir leurs projets, une nouvelle forme d'autonomie et de capacité de mener leurs projets à bien, avec les élus et avec les parents d'élèves.

En tout état de cause, la mutualisation des moyens est un puissant facteur de cohésion. Elle aurait d'autant plus de portée que le coordonnateur du réseau serait directeur-coordonnateur des écoles du réseau, chargé de responsabilités administratives et pédagogiques, interlocuteur unique du syndicat intercommunal support de l'école intercommunale.

6. Synthèse, perspectives et avis

L'étude effectuée par les inspecteurs généraux sur l'aménagement du réseau des écoles primaires dans les quatre départements des Ardennes, du Calvados, du Rhône et du Tarn les conduit aujourd'hui à dresser la synthèse des visites, puis, avec toutes les précautions qu'appellent le sujet et la taille réduite de l'échantillon, à esquisser quelques perspectives et à formuler de premiers avis.

6.1. Synthèse des visites dans les départements

Quelques grandes constantes apparaissent, à travers la diversité des situations observées. Cette diversité même est la plus frappante de ces constantes mais elle résulte logiquement de l'influence des autres facteurs communs repérés à l'analyse.

6.1.1. La diversité des situations

L'extrême diversité des situations, des réponses et des solutions mises en œuvre d'un département à l'autre tient d'abord, bien entendu, au contexte local dans lequel s'inscrit l'école. Les données spécifiques géopolitiques, économiques et humaines sont à l'évidence très marquantes et différencient, par exemple, le Calvados du Rhône.

Rappelons en particulier la diversité des formules d'organisation ou de réorganisation de l'école qui couvrent tout l'éventail possible — le *statu quo*, la fusion d'écoles, le regroupement intercommunal dispersé, le regroupement pédagogique concentré, le pôle scolaire, les réseaux d'écoles rurales, les réseaux d'éducation prioritaire —, qui se coulent plus ou moins bien dans des cadres juridiques divers — syndicat, EPCI, communauté de communes⁸, EPLE support — et qui comportent des niveaux d'implication et d'intervention très variables selon les lieux et selon les collectivités : dans certains cas, dans le strict et étroit respect des compétences législatives et réglementaires, dans d'autres cas avec le montage de partenariats et la mise en place de financements qui dépassent largement les compétences d'attribution (Ardennes, Tarn).

Cette diversité est largement le fruit de la combinaison, dans une alchimie subtile et variée, d'engagements personnels à différents niveaux.

⁸ Il est intéressant de souligner que le ministère de l'intérieur (DGCL), qui retrace l'effort fait en matière de création de ces communautés, n'a aucune indication sur celles qui détiennent la compétence scolaire.

6.1.2. Les engagements personnels

L'engagement des personnels enseignants est évidemment fondamental. Il emporte l'adhésion et la participation de leurs partenaires quotidiens que sont les parents d'élèves.

Le rôle des cadres de l'éducation nationale est souvent déterminant, toujours indispensable : il n'y a pas de mesure touchant l'organisation du réseau d'écoles (au sens large, cf. infra) sans l'accord de l'inspecteur d'académie, il n'y a pas de vie dans un réseau d'écoles (au sens précis, cf. infra) sans le soutien de l'inspecteur chargé de la circonscription.

L'engagement des responsables des collectivités territoriales, maires, conseillers généraux, présidents de syndicats intercommunaux ou de communautés de communes, présidents du conseil général, plus ou moins prononcé, quel que soit le niveau considéré, départemental, supra-communal ou communal, est éminemment visible dans l'intensité des expériences observées.

On remarque d'ailleurs que nombre de maires et d'élus sont eux-mêmes d'anciens enseignants. Ceci pèse sans doute dans les choix mais il est difficile, sauf étude sociologique précise et qui porterait sur un panel plus large, de savoir quelles conclusions en dégager dans tel ou tel sens : celui du maintien des acquis ou celui de l'innovation. On peut tout de même en déduire que, si une direction nouvelle devait être donnée par l'Etat à une politique d'implantation de l'école, il serait nécessaire d'investir utilement sur ces relais privilégiés en comptant — aussi, voire plus— sur eux pour porter la « bonne parole pédagogique ».

Enfin, au chapitre des acteurs, il arrive qu'un sous-préfet, un préfet ait un discours incitatif mais, dans trois des quatre cas observés, il n'est pas fait référence au préfet et le ministre n'est pas cité, sinon pour déplorer que des orientations claires ne viennent pas assez, ou pas du tout, de l'échelon national. En revanche, partout se devine l'influence prégnante, souvent plus conservatrice que novatrice, des organisations syndicales d'enseignants.

6.1.3. L'accord sur les finalités

▪ Ce qu'elles ne sont pas

Nulle part, dans les sites visités, la logique des regroupements n'est fondée sur une logique gestionnaire, ou alors il y aurait beaucoup de non-dit à ce sujet. L'évolution du réseau des écoles n'est jamais évoquée comme étant la conséquence ou la résultante d'une réduction de moyens en emplois, soit que les réorganisations aient permis de justifier de leur maintien sous une forme ou sous une autre, soit que tous aient bien conscience qu'il ne s'agit pas là d'un simple problème de moyens.

Au contraire, les regroupements sont bien dotés en personnel enseignant dans les classes et aussi en personnel chargé de l'animation et de la coordination. Le regroupement n'est pas fondé sur une position défensive ou de repli, il est fondé sur un accord de l'ensemble des partenaires de l'école et sur l'engagement de ces partenaires.

Par ailleurs, les regroupements opérés ne sont pas le produit d'une planification systématique et préconçue de l'aménagement du territoire : ils résultent plutôt de l'évolution démographique des « pays », de la pression des parents, de la volonté de tel élu, de tel inspecteur d'académie, de tel inspecteur de circonscription. Tout au plus peut-on noter la mise en relation de la qualité de l'école avec la qualité de la vie locale au quotidien.

▪ Ce qu'elles sont

La finalité des regroupements qui fonctionnent est avant tout pédagogique.

L'ouverture de l'école à ses partenaires et son élargissement à d'autres dimensions et à d'autres publics (création de centres de ressources, intégrant une médiathèque, organisant des spectacles) modifient les relations entre les enseignants, les parents et les élus. Ils se mobilisent pour organiser les activités du réseau et participer à leur financement. Le réseau permet de mutualiser les moyens, d'échanger les matériels et la documentation pédagogique, il est un puissant facteur de cohésion. Il permet de rompre l'isolement, de travailler en équipe, particulièrement dans le cadre des cycles. Il favorise la mutualisation des compétences des maîtres, dans le domaine de l'enseignement des langues vivantes, pour ne prendre qu'un exemple.

Il faut toutefois faire état de la réserve suivante. Bien que tous ceux qui ont monté et vivent des regroupements s'accordent à en faire valoir les avantages plus que les inconvénients, aucune démonstration sérieuse ni étude valide ne permet de démontrer que la réussite scolaire est meilleure dans un cas ou dans un autre. Ceci rejoint les constats sur les mérites respectifs des classes uniques et des autres classes. Cet élément sera à prendre en compte dans l'argumentaire politique qui accompagnera les orientations, probablement en veillant à ne pas mettre trop ou seulement en avant les avantages étroitement pédagogiques des regroupements.

L'autre finalité reconnue par les élus et par les parents d'élèves est celle de la proximité de l'école, cette notion recouvrant, comme on l'a vu sur place, des interprétations diverses.

6.1.4. L'attachement à l'école

La vigilance et la sensibilité des élus et des parents sont très grandes pour le maintien d'une école qui est à la fois *de proximité* et *de qualité* : ces caractéristiques de l'école sont beaucoup plus

importantes à leurs yeux que la forme et l'organisation de l'école, notions qui leur sont finalement relativement indifférentes.

En outre, si l'intérêt et la large adhésion de l'opinion pour son école primaire ne font pas de doute, l'attachement au passé et à ses formes symboliques qu'incarnent beaucoup d'élus rendent probablement illusoires voire dangereux des bouleversements radicaux du dispositif.

Il est cependant clair que les regroupements pédagogiques intercommunaux, et c'est une autre constante de l'enquête, voient, de façon évidente, leur place et leur importance se modifier lorsqu'ils sont inclus dans un réseau d'écoles de communauté de communes. Dans ce cadre nouveau, sans doute faut-il considérer que le RPI a rempli sa mission et que désormais, l'intercommunalité le prend en charge, de façon plus large.

6.2. Perspectives

La réussite de l'aménagement du réseau des écoles primaires dépend de la définition de l'objectif général de cet aménagement, qu'il faudra relier aux perspectives d'évolution de la demande, et du choix d'une stratégie d'évolution de l'organisation de l'offre.

6.2.1. *Les perspectives d'évolution de la demande*

Le contenu de la demande sociale en matière d'éducation (réussite scolaire, prise en compte des inégalités, enseignements nouveaux) et l'évolution du contexte socio-économique (travail des femmes, aménagement et réduction du temps de travail, traditions régionales et contingences locales...) prolongeront très normalement, semble-t-il, les grandes tendances existantes.

L'école a changé, tant dans le domaine des enseignements que dans le domaine des services liés à la vie scolaire.

La préscolarisation est considérée de plus en plus comme un service dû à tous et non comme une éventualité. Dans le domaine des programmes d'enseignement, l'enseignement des langues vivantes, celui des sciences expérimentales, la pratique des arts visuels, de la musique, l'utilisation de l'outil informatique, l'organisation de l'école en cycles d'études, sont devenus des standards d'éducation. L'application du grand principe de l'égalité des chances conduit à assurer ces enseignements partout, dans les meilleures conditions.

Il en va de même dans le domaine de la vie scolaire. L'ouverture de l'école plus tôt le matin, plus tard le soir, la restauration, les activités péri-scolaires, culturelles et sportives sont, elles aussi, devenues des réalités ou, à tout le moins, des exigences exprimées avec de plus en plus de force.

Les collectivités territoriales, depuis la commune jusqu'au département, directement ou indirectement, ne pourront ignorer cette évolution et sont, ou seront, incitées à s'engager, *volens nolens*, au-delà de leurs obligations actuelles. Dans la perspective de la décentralisation et de la relance des principes de simplification et proximité, les usagers, également électeurs, comprendront de moins en moins bien dans les prochaines années les distinguos juridiques et les imbroglios historiques des responsabilités et des financements entre les divers acteurs publics, l'essentiel pour eux étant la qualité d'un service de plus en plus riche et accessible pour leurs enfants et la gratuité maximale de ce service.

Dans ce contexte, la première condition de la réussite de l'aménagement du réseau des écoles primaires dépendra du ciblage de l'objectif général de l'opération. Il ne s'agit déjà plus, on le voit, d'une évolution de l'école qui vivrait repliée sur elle-même, mais bien d'une évolution qui met en jeu tous les partenaires de l'école, l'aménagement des rythmes scolaires, la mise à disposition de tous de matériels coûteux dans des locaux adaptés, l'habilitation accordée à certains maîtres pour assurer l'enseignement d'une langue vivante, la facilité des transports, etc.

Les écoles étant encore très nombreuses et de petite taille, il est illusoire d'imaginer que la mise en œuvre universelle des principes d'éducation modernes pourra se faire dans chaque école. La mise en œuvre de la nouvelle conception des enseignements du premier degré ne peut faire l'économie d'un aménagement concerté de l'organisation des écoles, non pour répondre à quelque préoccupation gestionnaire ou par mode pédagogique, mais pour permettre à l'école de répondre vraiment aux attentes qu'elle a elle-même suscitées.

Ces perspectives d'évolution de la demande conditionnent donc la réponse en termes d'offre.

6.2.2. Les perspectives d'organisation de l'offre

Cette organisation doit être déterminée par les éléments du contexte et pas seulement prédéterminée par les structures du passé. Tout incite à se projeter d'abord dans la stratégie au moyen de la démarche d'objectifs à laquelle nous invite le législateur notamment par la nouvelle constitution budgétaire (LOLF)⁹. La mise des écoles en réseau peut être une démarche stratégique.

⁹ Un arbitrage vient d'être rendu sur le choix d'un programme spécifique « enseignement primaire ». Il faudra veiller à ce que ce programme soit mis en relation assez tôt en perspective avec des programmes connexes, tout spécialement bien sûr avec ceux du ministère de l'intérieur et des collectivités territoriales.

Rappelons qu'un « réseau » est communément un maillage, un ensemble organisé de parties distinctes, reliées entre elles par le caractère commun des missions qu'elles remplissent et par la décision prise par chacune d'elle de faire partie de cet ensemble, volontairement, en adoptant ses codes et son langage. En ce sens, l'expression « réseau d'écoles » appliquée à l'ensemble des écoles fait illusion sur leur fonctionnement en réseau. Pour nombre de regroupements d'écoles, la notion de « réseau » reste à préciser.

Le réseau suppose une organisation et une volonté. Il vit et il interagit. Il est, par définition, territorial, en ne cessant jamais de s'inscrire dans le cadre national tracé par l'État qui est garant des grands principes républicains d'égalité des chances et de la qualité du service public d'éducation.

Si « réseau » il y a, il prendra tout son sens, non plus comme le constat d'une situation diffuse apparue au fil des années, dont le constat n'a jamais été fait avant l'enquête récemment diligentée, mais comme la marque d'une volonté forte et explicite des pouvoirs publics.

Le mouvement ayant pour finalité de constituer des unités pédagogiques permettant aux maîtres de travailler dans le cadre des cycles aboutit à créer des écoles primaires par fusion d'écoles élémentaires et maternelles de petite taille et voisines, sans préjudice pour quiconque. Le mouvement ayant pour finalité de constituer des écoles d'une taille suffisante pour que les maîtres puissent mettre en œuvre un enseignement adapté aux exigences d'aujourd'hui aboutit à des regroupements d'écoles en réseau. Dans les deux cas, la volonté de « travailler ensemble » est un élément moteur, souligné par tous les enseignants et par tous les partenaires de l'école. Le statut de l'école et le statut du directeur d'école n'ont pas été évoqués en tant que tels au cours de la mission.

6.3. Premiers avis

En fonction de ces constats de terrain et de ces réflexions plus générales, les inspecteurs généraux peuvent émettre quelques premiers avis sur les principes et sur les modalités qui pourraient inspirer une politique d'évolution de l'implantation des écoles sur le territoire.

1. Réaffirmer les grands principes (gratuité, égalité des chances) et **afficher les objectifs** d'efficacité socio-économique et de qualité du service à partir de ce que la Nation est en droit d'exiger dans les dix ans à venir en termes de service garanti pour l'enseignement primaire (contenus d'enseignement, moyens, aménagement du territoire). A l'évidence, ce premier point, même s'il est techniquement préparé par le ministère, concerne la Nation en son entier.
2. Définir ou redéfinir « l'école » au sens précis du terme : comme, par exemple, le service minimum obligatoire garanti d'au moins trois classes couvrant les cycles, avec une plate-forme de base en matière de vie scolaire et d'environnement péri- et para-scolaire, par exemple pas plus de X' ou Y km de transport, etc. Elaborer un **cahier des charges normatif** comportant les lignes essentielles, pédagogiques et administratives, **avec les élus des départements et des communes, les parents et les enseignants.**

Cette proposition revient à dire que :

- Le paysage des écoles ne serait plus seulement, ou essentiellement, structuré par des nombres, d'élèves, de classes ou d'enseignants, mais d'abord par la recherche et par le respect de normes pédagogiques et administratives.
 - Ce n'est pas à l'Etat seul, et précisément pas au seul ministère en charge de l'éducation nationale, d'inventer et d'édicter une forme d'organisation universelle. Il revient aux collectivités, qu'elles soient communes, syndicats, EPCI, départements, de s'entendre pour mettre au point la formule la mieux adaptée à la situation locale, dès lors que l'organisation retenue est conforme au cahier des charges.
3. Ce qui est souvent oublié, négligé, et qui cependant est fondamental : **préparer les hommes** du premier cercle (enseignants, inspecteurs de circonscription, inspecteurs d'académie) et du second (délégués départementaux, associations de parents, personnels de la fonction publique territoriale, élus, corps préfectoral) à incarner et à partager le dit cahier des charges, en mettant en œuvre un programme ambitieux tant dans le cadre de la formation initiale que dans celui de la formation continue et de l'information et de la communication.
 4. Faire comprendre aux personnels du premier degré l'intérêt de travailler et de fonctionner dans le cadre d'un «réseau ouvert», multiforme, offrant progressivement des approches, voire des métiers différents, dont celui de directeur d'école nouvelle manière. Faciliter et encourager les **évolutions de carrière à l'intérieur du « réseau scolaire »** (réseau qui devra s'élargir et se relier aux autres ordres d'enseignement).

5. Choisir le cadre du département pour effectuer un travail de proximité sur les perspectives et sur l'application pluriannuelle du programme d'aménagement du réseau des écoles primaires, avec utilisation et élargissement progressif d'un **système d'informations commun** aux enseignements du premier degré, et en relation avec la politique de l'intercommunalité. Constituer un **observatoire départemental** de l'aménagement du réseau des écoles primaires.
6. Considérer que l'aménagement du réseau des écoles en « réseaux d'écoles » intéresse **aussi bien les écoles de ville que les écoles rurales**.
7. Définir, à côté de l'école primaire communale dirigée par un directeur d'école, **l'école primaire intercommunale** dirigée par un *directeur d'écoles*, disposant, comme l'école communale, d'un seul *conseil d'écoles*.
8. En matière de **gestion financière d'un réseau d'écoles**, tout en sachant qu'il n'est pas concevable dans l'immédiat de définir un modèle unique de gestion financière, rechercher la **concentration de la gestion**, le cas échéant sur l'organisation intercommunale du dispositif. Faire en sorte que les crédits d'Etat puissent être transférés au service de gestion.
9. Attribuer **les moyens de l'éducation nationale globalement à l'ensemble du réseau d'écoles**, que ces moyens soient des moyens en personnel ou des moyens matériels ou financiers (à relier, le moment venu, aux dispositions qui seront prises pour les budgets opérationnels de programme, les établissements publics, etc, dans le cadre des nouvelles règles budgétaires et comptables à partir de 2006).
10. Aider le *directeur d'écoles* en facilitant la mise en place à ses côtés d'un **service de secrétariat** prenant en charge l'administration générale du réseau d'écoles, pendant le temps scolaire et hors temps scolaire.

*
* *
*

Sauf si les autorités ministérielles considèrent que le travail du groupe d'inspecteurs devait être ciblé ou orienté sur tel ou tel autre aspect, celui-ci a l'intention, d'ici la remise du rapport final, de prolonger ses visites en académies, notamment dans l'Ouest afin d'observer certains sites où l'enseignement privé occupe une place importante, d'exploiter à partir de février les remontées en cours de l'enquête et les statistiques nationales et de compléter son analyse par une étude critique des textes actuellement en vigueur et par quelques observations sur l'organisation des écoles à l'étranger.

Marcel DUHAMEL

Jean-François CUBY

Alain HOUCHOT

Yves MOULIN

Henri-Georges RICHON

Odile ROZE

Christine SZYMANKIEWICZ