

---

**RAPPORT**  
**À MONSIEUR LE PREMIER MINISTRE**  
**SUR LA MISE EN ŒUVRE**  
**DES CONVENTIONS RURALITÉ**

---

établi par Alain Duran  
sénateur de l'Ariège

REMIS LE 20 MAI 2016

## Table des matières

<b>INTRODUCTION</b>	4
<b>PREMIÈRE PARTIE – LES CONSTATS</b>	8
<b>1. La convention, une démarche raisonnée mais non aboutie</b>	
1.1 Ce n'est pas un sujet nouveau	8
1.1.1 Des fondements juridiques anciens : quelques repères historiques	8
1.1.2 Une littérature abondante et d'une troublante actualité	12
1.1.3 L'école rurale n'est plus l'école de la campagne	15
1.2 La co-construction a débuté : des expérimentations anciennes et des conventions récentes malgré des obstacles qui restent à surmonter	19
1.2.1 Des expérimentations anciennes et isolées confortant la tendance aux regroupements de structures	20
1.2.2 Un mouvement qui s'étend à partir de l'expérience du Cantal en 2014	24
1.2.3 Des obstacles restant à surmonter et des craintes à dissiper	31
<b>DEUXIÈME PARTIE – LES RECOMMANDATIONS</b>	34
<b>2. La convention, un outil souple et modulable</b>	
2.1 Un contexte démographique, politique et budgétaire favorable	34
2.1.1 La loi du 8 juillet 2013 d'orientation et de programmation pour la refondation de l'école de la République : la priorité accordée au 1er degré	34
2.1.2 Une baisse de la démographie du 1er degré qui s'amplifie (2016-2018)	36
2.1.3 Quelques effets bénéfiques pour l'école rurale résultant des réformes des rythmes scolaires et des intercommunalités	39
2.2 Douze recommandations pour donner élan et efficacité à la démarche de contractualisation	41
2.2.1 Comment créer les meilleures conditions de mise en œuvre de la convention : dimensions politique, symbolique et en matière d'aménagement du territoire	41
2.2.2 Comment bien travailler ensemble : conditions pratiques et méthodologie	51
2.2.3 Comment poursuivre le travail engagé : sortie et prorogation de la convention	56
<b>CONCLUSION</b>	61
<b>LISTE DES RECOMMANDATIONS</b>	63
<b>LISTE DES PERSONNES RENCONTRÉES</b>	64
<b>LISTE DES ANNEXES</b>	70
<b>ANNEXES</b>	71

# INTRODUCTION

Par décret en date du 21 octobre 2015, pris dans le cadre des dispositions de l'article L.O-297 du code électoral, le Premier ministre m'a chargé d'une mission temporaire ayant pour objet la mise en place de conventions pour une politique active en faveur de l'école rurale et de montagne<sup>1</sup>. Ce décret fait suite à la lettre par laquelle le Premier ministre m'a confié la mission d'accompagner la démarche engagée par la ministre de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche, avec les élus locaux, afin de lutter contre les fragilités de l'école rurale et de montagne, et d'offrir aux élèves de ces territoires une école de proximité et de qualité<sup>2</sup>.

Cette mission vise, à la lumière des orientations prises par le Gouvernement lors du Comité interministériel aux ruralités, qui s'est tenu à Vesoul le 14 septembre 2015, à examiner et accompagner la mise en œuvre de la mesure n° 20 « développer des conventions ruralité pour une école rurale de qualité », en 2016 et 2017, qui figure au titre des « 21 nouvelles mesures pour la qualité de vie et l'attractivité des territoires » décidées à cette occasion<sup>3</sup>.

Concrètement, cette mission a pour objet de définir les voies et les moyens d'une contractualisation efficace entre l'éducation nationale et les élus locaux en intégrant l'ensemble des problématiques auxquelles sont confrontés les territoires ruraux et de montagne.

Elle trouve son fondement dans la loi d'orientation et de programmation pour la refondation de l'école de la République<sup>4</sup>, qui a réaffirmé l'attachement de la Nation au maintien d'une offre éducative de qualité dans les territoires ruraux. Elle trouve tout autant son fondement dans la loi « Montagne »<sup>5</sup>, qui veille à la présence de l'école dans les zones de montagne.

A travers un maillage fin de notre territoire, l'éducation nationale fait de l'école un service public de proximité auquel les parents d'élèves et les élus locaux sont très attachés.

Depuis un certain nombre d'années, on constate dans les territoires ruraux une baisse des effectifs du premier degré à tendance structurelle. Dans la vingtaine de départements les plus marqués par la ruralité, on observe sur la période 2011-2014 une baisse de l'ordre de 10 000 élèves. Sur la période 2015-2018, 25 000 élèves manqueront à l'appel.

---

<sup>1</sup>. Décret du 21 octobre 2015 chargeant un sénateur d'une mission temporaire, JORF n°0245 du 22 octobre 2015 (annexe n°1).

<sup>2</sup>. Lettre du Premier ministre n°1541/15/SG en date du 21 octobre 2015 (annexe n°2).

<sup>3</sup>. Nos ruralités, une chance pour la France, 21 nouvelles mesures pour améliorer la qualité de vie et l'attractivité des territoires, Comité interministériel aux ruralités, 14 septembre 2015, Vesoul (Haute-Saône), Commissariat général à l'égalité des territoires, Premier ministre, septembre 2015.

<sup>4</sup>. Loi n° 2013-595 du 8 juillet 2013 d'orientation et de programmation pour la refondation de l'école de la République.

<sup>5</sup>. Loi n° 85-30 du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la montagne.

Elle s'explique pour partie par une évolution démographique négative, qui engendre une fragilisation du tissu scolaire. Les réseaux d'écoles qui se sont constitués ont été une réponse adaptée et suffisante en leur temps. Mais aujourd'hui il convient de réfléchir à de nouveaux modes d'organisation des réseaux scolaires en procédant à court et à moyen terme à des mutualisations et des restructurations. Le recours à une contractualisation entre l'éducation nationale et les élus locaux se matérialisant par la signature de conventions est une voie à explorer pour créer les meilleures conditions d'une école rurale de qualité et de proximité.

C'est dans cette perspective que s'inscrit ma réflexion, en définissant les processus les plus adaptés, les voies et les modalités les plus pertinentes, pour que du dialogue entre l'administration et les élus locaux émerge une offre éducative de qualité qui renforce également l'efficacité pédagogique et qui réponde aux attentes légitimes des populations des territoires ruraux et de montagne.

Elle implique la nécessité de sensibiliser les élus et de créer les conditions d'une dynamique au niveau local. Elle sous-tend l'intérêt d'associer les autres services déconcentrés de l'État, sous l'autorité des préfets, pour participer à une politique raisonnée d'aménagement des territoires ruraux qui ne se limiterait pas uniquement à bénéficier de la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR), qui est une ressource certes essentielle mais ni unique ni suffisante.

S'agissant enfin d'une question qui, du versant éducation nationale a trait pour l'essentiel à l'allocation des moyens publics aux académies, il a été convenu de ne pas y inclure l'enseignement primaire privé sous contrat.

Pour la mener à bien, j'ai procédé à l'examen de la littérature (textes législatifs et réglementaires ayant trait à cette problématique). J'ai naturellement analysé les protocoles ou conventions d'ores et déjà signés et mis en œuvre depuis 2014 ; année au cours de laquelle le département du Cantal (académie de Clermont-Ferrand) a initié un mouvement de conventionnement, qui depuis lors s'est étendu à d'autres académies<sup>6</sup>. J'ai conduit des auditions au niveau national d'acteurs ou de bénéficiaires de cette démarche de contractualisation, parmi lesquels :

- les associations nationales représentatives de parents d'élèves ;
- les organisations syndicales représentatives des personnels enseignants du premier degré ;
- les principales associations d'éducation populaire participant à l'organisation et à l'animation des activités périscolaires dans le cadre de la réforme des rythmes scolaires ;
- les associations nationales d'élus locaux qui ont accepté mon invitation à être auditionnées ;
- des associations à caractère familial et rural ;
- des élus nationaux ayant souhaité exprimer leur point de vue sur le sujet.

Je me suis également rendu sur le terrain, afin de rencontrer les parties prenantes à des conventions locales signées ou en préparation, lors de visites en académies dans les départements

---

<sup>6</sup>. Conventions ou protocoles des départements du Cantal, des Hautes-Pyrénées, du Gers, du Lot, de l'Ariège, de la Creuse, de la Haute-Loire, de l'Allier, de la Nièvre, de l'Aveyron et de la Dordogne (annexe n°3).

du Cantal, des Hautes-Pyrénées, de la Dordogne et du Gers. J'ai jugé opportun d'aller en Meurthe-et-Moselle pour rencontrer les acteurs d'une démarche ancienne, volontariste et originale de restructuration de réseaux d'écoles sans conventionnement.

Lors de ces déplacements, je me suis systématiquement entretenu avec les représentants d'associations d'élus locaux ou élus exécutifs de collectivités territoriales, les responsables académiques et départementaux de l'éducation nationale (recteurs, inspecteurs d'académies - directeurs académiques des services de l'éducation nationale, inspecteurs de l'éducation nationale), les préfets afin de recueillir leur avis en tant que représentants de l'État dans le département et d'intégrer l'indispensable dimension d'aménagement du territoire.

Ayant appris qu'une réflexion a été engagée pour envisager la rédaction d'une convention trans-départementale dans le « Pays Centre Ouest Bretagne », situé pour partie sur les départements des Côtes d'Armor, du Finistère et du Morbihan, j'ai souhaité rencontrer certains des acteurs de ce processus en me rendant au rectorat de l'académie de Rennes.

J'ai participé en Ariège et dans le Gers à des comités de pilotage, organes constitutifs des conventions chargés du suivi régulier de leur mise en œuvre sur le terrain, et à cette occasion ai pu m'entretenir, outre les acteurs institutionnels habituels, avec des personnels enseignants, des parents d'élèves et des membres d'associations locales d'éducation populaire.

J'ai rencontré des « grands témoins », universitaires ou « connaisseurs » du milieu scolaire ayant un éclairage particulier à proposer sur la thématique.

Et, bien entendu, j'ai entretenu des échanges réguliers avec les responsables de la direction générale de l'enseignement scolaire du ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche<sup>7</sup>. Je souhaite remercier toutes les personnes que j'ai rencontrées ou auditionnées pour leur disponibilité et le partage de leur expertise.

Tout au long de cette mission, j'ai été accompagné par M. Gérard MARCHAND, inspecteur général de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche, délégué par le ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche<sup>8</sup>, et par M. Xavier FRIOLET, mon collaborateur parlementaire. Je tiens à les remercier tous les deux pour leur aide précieuse et leur contribution active à la rédaction de ce rapport.

La problématique de la mission qui m'est confiée peut se résumer à la question : comment proposer une offre éducative de qualité et de proximité dans des territoires ruraux et de montagne fragilisés, en particulier par une baisse démographique à tendance structurelle, au travers de la réorganisation de réseaux d'écoles, tout en conservant la spécificité de l'école rurale et de montagne ?

---

<sup>7</sup>. Cf. Liste des personnes rencontrées.

<sup>8</sup>. Note n° 15.262 du 9 octobre 2015 du chef de service de l'Inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche (annexe n°4).

Si le regroupement d'écoles en réseau et la réorganisation d'un tissu scolaire dispersé n'est pas une approche nouvelle dans les territoires ruraux, en revanche le recours à une démarche conventionnelle constitue, de par les modalités de co-construction qu'elle instaure et les partenaires qu'elle réunit, une nouveauté.

Dès lors, fort des constats que j'ai effectués au préalable, ma réflexion consistera à formuler des recommandations visant à proposer, non pas une convention-type, mais les principes et les modalités qui seront les plus à même de favoriser la généralisation de la démarche conventionnelle sur le territoire national. Il s'agira avant tout de proposer, et surtout pas d'imposer, un cadre suffisamment souple et adaptable pour qu'en interne, chaque territoire prenne en compte les spécificités qui lui sont propres.

Ainsi, dans la première partie du présent rapport, j'exposerai les constats qui ont présidé à ma réflexion. Puis, dans une seconde partie, je formulerai les principales recommandations qui me paraissent de nature à répondre à l'objectif qui m'a été fixé dans le cadre de cette mission.

# PREMIÈRE PARTIE- LES CONSTATS

## 1. La convention, une démarche raisonnée mais non encore aboutie

### 1.1. Ce n'est pas un sujet nouveau

#### 1.1.1. Des fondements juridiques anciens : quelques repères historiques

Dans son préambule, la Constitution de la Vème République du 4 octobre 1958 établit : « La Nation garantit l'égal accès de l'enfant et de l'adulte à l'instruction, à la formation professionnelle et à la culture. L'organisation de l'enseignement public gratuit et laïque à tous les degrés est un devoir de l'Etat ».

Historiquement, l'école est dite « communale », par attachement sentimental, voire pour certains viscéral, et par vocation institutionnelle, telle qu'elle trouve son origine dans la loi du 28 juin 1833, titrée « Loi sur l'instruction primaire », dite « Loi GUIZOT », qui énonce en son article 9 que « 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 » puis dans les lois du 16 juin 1881 établissant la gratuité de l'enseignement primaire dans les écoles publiques et du 28 mars 1882 portant sur l'enseignement primaire instituant la généralisation de l'obligation d'instruction, dites « Lois FERRY ».

La notion de regroupement d'écoles ainsi que l'intérêt susceptible d'en résulter transparaissent tout autant dès les premiers textes fondateurs de l'école républicaine.

L'article L.212 -2 du code de l'éducation aujourd'hui en vigueur dispose :

« Toute commune doit être pourvue au moins d'une école élémentaire publique. Il en est de même de tout hameau séparé du chef-lieu ou de toute autre agglomération par une distance de trois kilomètres et réunissant au moins quinze enfants d'âge scolaire.

Toutefois deux ou plusieurs communes peuvent se réunir pour l'établissement et l'entretien d'une école. Cette réunion est obligatoire lorsque, deux ou plusieurs localités étant distantes de moins de trois kilomètres, la population de l'une d'elles est inférieure régulièrement à quinze unités.

Un ou plusieurs hameaux dépendant d'une commune peuvent être rattachés à l'école d'une commune voisine. Cette mesure est prise par délibération des conseils municipaux des communes intéressées ».

Ce faisant, en reprenant mot pour mot les dispositions de la loi dite « GOBLET » du 30 octobre 1886 portant sur l'organisation de l'enseignement primaire et laïcisant le personnel enseignant, cet article témoigne de la permanence de l'intérêt pour les communes de dialoguer et travailler en commun au bénéfice de leurs administrés, de l'école et des élèves.

Les années 1970 – 1980 voient le développement des regroupements pédagogiques intercommunaux (RPI), sans pour autant que leur création ou leur fonctionnement ne réside sur une base juridique établie. Il s'agit, en l'espèce, d'un accord contractuel entre communes. Les élèves sont regroupés soit par niveaux sur différents sites (RPI dispersés), soit dans tous niveaux sur un même site (RPI concentrés).

La loi du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la montagne dispose que « la montagne constitue une entité géographique, économique et sociale dont le relief, le climat, le patrimoine naturel et culturel, nécessitent la définition et la mise en œuvre d'une politique spécifique de développement, d'aménagement et de protection ». Surtout « le développement équitable et durable de la montagne [...] doit permettre à ces territoires d'accéder à des niveaux et conditions de vie comparables à ceux des autres régions et offrir à la société des services, produits, espaces, ressources naturelles de haute qualité ». « L'État et les collectivités publiques apportent leur concours aux populations de montagne pour [...] réévaluer le niveau des services en montagne, assurer leur pérennité et leur proximité par une généralisation de la contractualisation des obligations »<sup>9</sup>.

Traditionnellement, le maire est associé à la vie de l'école dans sa commune. Ainsi, entre 1993 et 1999 est institué un moratoire au terme duquel une école communale ne peut être fermée sans l'accord du maire<sup>10</sup>; sachant qu'à partir de 1995, communes et départements sont associés aux décisions de mise en œuvre de la carte scolaire départementale du 1er degré<sup>11</sup>.

La circulaire du 17 juillet 1998 « L'avenir du système éducatif en milieu rural isolé » pose très clairement les conditions et les modalités de mise en place des réseaux d'école rurale, dans une perspective d'aménagement du territoire scolaire en milieu rural isolé. Elle précise les conditions d'un renouveau des regroupements pédagogiques intercommunaux, et le rôle des divers partenaires dans les réseaux d'école rurale, au premier rang desquels les élus locaux, les inspecteurs de l'éducation nationale, les enseignants et les parents réunis dans le cadre de comités locaux d'éducation. Cette circulaire pose en outre la question de l'évolution des écoles à classe unique, et le renforcement de la préscolarisation et de l'accueil en maternelle. Elle propose de recourir à des objectifs qualitatifs grâce à un projet éducatif en milieu rural isolé, en soulignant l'intérêt du travail en équipe et la mise en œuvre de projets de réseau. Ces projets accompagnent les activités périscolaires et l'aménagement des rythmes de vie de l'élève, dans le cadre d'un contrat éducatif local. Elle se fixe aussi pour objectif de stabiliser les enseignants sur ces réseaux, afin de lutter contre la rotation trop fréquente des enseignants sur les postes en milieu rural isolé, beaucoup plus importante que la moyenne nationale, y compris en organisant des stages en milieu rural au cours de leur formation initiale en IUFM (institut universitaire de formation des maîtres). Elle souligne l'intérêt qu'il y a à améliorer les liaisons école – collège en zone rurale isolée, à développer l'aide et le soutien scolaire, et préconise un certain nombre de pistes pour dynamiser

---

<sup>9</sup>. Loi n° 85-30 du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la montagne.

<sup>10</sup>. Circulaire n° 3957/SG du 29 octobre 1993 relative à la politique des services publics en milieu rural, services du Premier ministre.

<sup>11</sup>. Code de l'éducation, Article L211-1.



et développer l'attractivité des réseaux scolaires en zone rurale isolée. Cette circulaire me paraît être d'une actualité plus que surprenante. S'y retrouvent en effet sous-jacents nombre de sujets liés à la problématique de la mission qui m'a été confiée, et je m'interroge sur les raisons pour lesquelles ses préconisations ne paraissent pas avoir été largement appliquées dans les territoires<sup>12</sup>.

La loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales rend obligatoire la consultation des instances départementales dès lors qu'une décision est susceptible d'entraîner une modification substantielle en matière de transport scolaire, et donne la possibilité au préfet, lorsqu'une fermeture de service public est envisagée, d'engager une concertation au sein d'une commission spécialisée qui peut suspendre la mise en œuvre de ce projet<sup>13</sup>.

En 2006, la charte sur l'organisation de l'offre des services publics et au public en milieu rural affirme la nécessité de promouvoir une politique nouvelle de maintien, d'amélioration et de développement de l'accessibilité et de la qualité des services publics<sup>14</sup>.

En lien avec cette charte, la circulaire sur les écoles situées en zone de montagne de 2011 demande aux recteurs et aux inspecteurs d'académies « d'identifier les écoles et réseaux de montagne » afin « de combiner le classement en zone de montagne avec le caractère rural de la commune, sa démographie scolaire, son isolement, et ses conditions d'accès par les transports scolaires », et « d'apprécier l'évolution des effectifs sur le moyen terme, afin de parvenir à une meilleure stabilisation des structures scolaires »<sup>15</sup>.

Le premier alinéa de l'article L.111-1 du code de l'éducation dispose :

« L'éducation est la première priorité nationale. Le service public de l'éducation est conçu et organisé en fonction des élèves et des étudiants. Il contribue à l'égalité des chances ».

La loi du 8 juillet 2013 d'orientation et de programmation pour la refondation de l'école de la République l'a complété en ajoutant qu'elle contribue également à :

« lutter contre les inégalités sociales et territoriales en matière de réussite scolaire et éducative »<sup>16</sup>.

En conséquence, cette précision s'applique tout naturellement à l'ensemble des territoires, dont bien évidemment les territoires ruraux et de montagne.

---

<sup>12</sup>. Circulaire n°98-252 relative à l'avenir du système éducatif en milieu rural isolé du 17 décembre 1998, Ministère de l'enseignement scolaire.

<sup>13</sup>. Loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales.

<sup>14</sup>. Charte sur l'organisation de l'offre des services publics et au public en milieu rural du 23 juin 2006.

<sup>15</sup>. Circulaire n° 2011-237 sur les écoles situées en zone de montagne du 30 décembre 2011, Ministère de l'éducation nationale, de la jeunesse et de la vie associative.

<sup>16</sup>. Loi n° 2013-595 du 8 juillet 2013 d'orientation et de programmation pour la refondation de l'école de la République.

La plupart des conventions conclues à ce jour se sont inspirées pour leur rédaction de la « Convention pour un aménagement du territoire scolaire cantalien » signée le 24 janvier 2014 et visent les articles ci-après du Code de l'éducation :

- Art. L.111-1 : lutte contre les inégalités sociales et territoriales en matière de réussite scolaire et éducative.
- Art. L113-1 : accueil des enfants de moins de trois ans dans des conditions éducatives et pédagogiques adaptées à leur âge, en priorité dans les zones situées dans un environnement social défavorisé, que ce soit dans les zones urbaines, rurales ou de montagne et dans les régions d'outre-mer.
- Dispositif « plus de maîtres que de classes » dont l'objectif est de conduire chaque élève à la maîtrise du socle commun de connaissances, de compétences et de culture en prévenant la difficulté scolaire, tout au long de la scolarité primaire, et en y remédiant si elle n'a pu être évitée. Les écoles prioritairement concernées par l'attribution de ce moyen supplémentaire sont celles de l'éducation prioritaire, mais aussi des écoles repérées localement comme relevant de besoins similaires.
- Art. L.122-1-1. : socle commun de connaissances, de compétences et de culture intégrant le lien école-collège (en particulier conseil école-collège). Extension des réseaux pédagogiques du socle commun. Renforcement du continuum école-collège pour tous les élèves grâce à un renforcement de l'accueil, la personnalisation de l'accompagnement des élèves et la concertation entre les équipes enseignantes.
- Art. L. 131-2 : place du numérique dans le continuum de la loi et du raccordement au très haut débit ; développement des ENT premier degré.
- Art. L. 121-6 : parcours d'éducation artistique et culturelle pouvant associer judicieusement les acteurs du monde culturel, artistique et associatif.
- Art. L. 216-1 : activités complémentaires susceptibles d'ouvrir sur la connaissance des langues et les activités sportives.
- Art. L. 551-1 : activités périscolaires liées à la mise en place des nouveaux rythmes scolaires s'organisant dans le cadre d'un projet éducatif territorial (PEDT).

Les textes réglementaires ci-dessous constituent également des points d'appui juridiques de référence :

- décret n° 2013-77 du 24 janvier 2013 relatif à l'organisation du temps scolaire dans les écoles maternelles et élémentaires ;
- décret n° 2014-457 du 7 mai 2014 portant autorisation d'expérimentations relatives à l'organisation des rythmes scolaires dans les écoles maternelles et élémentaires ;
- circulaire interministérielle n° 98-119 JS et n° 98-144 EN du 9 juillet 1998 « Aménagement des temps et des activités de l'enfant : mise en place du contrat éducatif local et des rythmes périscolaires » ;

- circulaire n° 2011-237 du 30 décembre 2011 « Ecoles situées en zone de montagne » ;
- circulaire n° 2012-201 du 18 décembre 2012 « Dispositifs « plus de maîtres que de classes », mission, organisation du service et accompagnement des maîtres ».
- circulaire n° 2012-202 du 18 décembre 2012 « Accueil en école maternelle – Scolarisation des enfants de moins de trois ans » ;
- circulaire n° 2014-063 du 9 mai 2014 « Modalités de mise en œuvre des expérimentations relatives à l'organisation des rythmes scolaires dans les écoles maternelles et élémentaires prévues par le décret n° 2014-457 du 7 mai 2014 » ;
- circulaire n° 2014-184 du 19 décembre 2014 portant « instruction pour la promotion de la généralisation des projets éducatifs territoriaux sur l'ensemble du territoire ».

### 1.1.2. Une littérature abondante et d'une troublante actualité

Le sujet de la restructuration du tissu scolaire en zone rurale et de montagne a donné lieu à une production multiple et riche en constats et propositions depuis de très nombreuses années. Je ne citerai ici que quelques exemples récents, dont la pertinence des propos n'a d'égale que la persistance de la problématique qui est la nôtre.

Parmi ceux-ci, je n'en retiendrai que quelques-uns :

- Le rapport rédigé en 1992 sous la direction de Pierre MAUGER « Agir ensemble pour l'école rurale » porte sur les regroupements pédagogiques intercommunaux et étudie les contours propres à l'école, dans une perspective à la fois d'aménagement du territoire et d'éducation<sup>17</sup>.

- Le numéro spécial publié en 1995 sous la direction de Françoise OEUVRARD « Le système éducatif en milieu rural » de la revue *Education et formations*, traite par une approche fine des notions de qualité et de proximité dans le système public d'éducation, en particulier à travers l'enseignement dispensé dans les regroupements pédagogiques. Le champ propre à l'école rurale est traité sous ses divers aspects par une série d'articles thématiques qui abordent ses spécificités : les établissements (écoles et collèges), les parents (famille, milieu social et appartenance géographique), les ressources et les moyens (équipements, transports scolaires), les enseignants (typologie et pratiques pédagogiques), et les élèves (parcours et performances)<sup>18</sup>.

- Le rapport de Jean-Claude LEBOSSE, inspecteur général de l'éducation nationale, intitulé « Pour une nouvelle dynamique du système éducatif en zone rurale isolée », pose dès 1998 un diagnostic du système éducatif en zone rurale. Il met l'accent surtout sur la fonction de la politique scolaire dans l'aménagement du territoire, et l'importance du rôle des différents partenaires locaux et

---

<sup>17</sup>. Pierre MAUGER, dir., « Agir ensemble pour l'école rurale », Ministère de l'éducation nationale et de la culture, direction de l'information et de la communication, 1992.

<sup>18</sup>. Françoise OEUVRARD, réd., « Le système éducatif en milieu rural », *Education et formations*, numéro 43, Ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'insertion professionnelle, Direction de l'évaluation et de la prospective, octobre 1995.

nationaux dans sa mise en œuvre. J'observe avec intérêt qu'il propose la contractualisation, la mise en réseau des établissements scolaires, et en particulier de ne pas limiter l'ouverture des collèges à la seule population scolaire, mais au contraire d'en faciliter l'accès à d'autres publics afin d'optimiser les investissements consentis par la collectivité en matière d'équipements scolaires<sup>19</sup>.

A partir des conclusions de ce rapport, la ministre déléguée à l'enseignement scolaire rédigera et publiera la circulaire du 17 décembre 1998 « L'avenir du système éducatif en milieu rural isolé » (cf. supra).

- Dans leur rapport de juin 2003 intitulé « L'évolution du réseau des écoles primaires »<sup>20</sup>, l'inspection générale de l'éducation nationale et l'inspection générale de l'administration de l'éducation nationale posent clairement les enjeux de la constitution des réseaux d'écoles primaires en milieu rural, et formulent des recommandations dont le caractère concordant avec la situation constatée de nos jours sur le terrain me conduit à souligner la clairvoyance de ses auteurs. J'y retrouve l'esprit, sinon la lettre, de la circulaire du 17 décembre 1998, en ce qu'à travers des territoires contrastés et des situations diverses, la politique de restructuration des réseaux scolaires paraît indispensable en y associant les partenaires institutionnels et fonctionnels de l'école. Les exemples de constitution de pôles scolaires dans les départements des Ardennes, du Calvados, de la Loire-Atlantique, des Vosges et du Tarn, démontrent qu'aucune situation n'est transposable à une autre, que les mises en œuvre sont inégalement achevées, que les questions et les débats sur l'école rurale sont permanents, et qu'il convient toujours à terme de favoriser l'engagement personnel des partenaires afin d'aboutir à la conclusion d'accords qui permettent la régénérescence du tissu scolaire dans les territoires ruraux.

- L'ouvrage réalisé en 2007 sous la direction de Yves JEAN, intitulé « Géographies de l'école rurale : acteurs, réseaux, territoires », dresse un diagnostic de l'école rurale en examinant ses formes d'organisation territoriale et en définissant les enjeux éducatifs et d'aménagement du territoire auxquels les maires ruraux et les membres de la communauté éducative sont confrontés<sup>21</sup>.

- Dans leur rapport publié en juin 2015, « Pilotage et fonctionnement de la circonscription du 1er degré », l'inspection générale de l'éducation nationale et l'inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche consacrent un développement tout à fait intéressant sur le découpage des circonscriptions du 1er degré, qu'il conviendrait de mettre en cohérence avec le périmètre des intercommunalités, actuellement en cours de redéfinition, ainsi qu'une réflexion sur une transformation du statut de l'école communale. Les auteurs s'interrogent « Comment l'école primaire du XXIe siècle pourrait-elle ne pas être intercommunale ? Déjà, la réforme des rythmes à l'école primaire a modifié le paradigme du partenariat. Elle a signé le passage d'un

---

<sup>19</sup>. Jean-Claude LEBOSSÉ, IGEN, Rapport « Pour une nouvelle dynamique du système éducatif en zone rurale isolée », Ministère de l'enseignement scolaire, Juillet 1998.

<sup>20</sup>. Rapport « L'évolution du réseau des écoles primaires », IGEN n°03-028 et IGAENR n°03-048, Ministère de la jeunesse, de l'éducation nationale, et de la recherche, Juin 2003.

<sup>21</sup>. Yves JEAN, *dir.*, « Géographies de l'école rurale : acteurs, réseaux, territoires », Ophrys Géographie, Paris, 2007.

modèle contributif des collectivités à l'effort éducatif de l'État, à celui d'un projet co-construit entre plusieurs acteurs territoriaux »<sup>22</sup>.

- Deux notes récentes méritent notre intérêt, en ce qu'elles ont trait assez directement à notre sujet. La première concerne « La dépense d'éducation des collectivités territoriales : 35 milliards d'euros en 2014 »<sup>23</sup>, et qualifie la part importante assumée par les communes dans le financement de l'éducation, puisqu'elles représentent à elles seules plus de la moitié de la dépense d'éducation de toutes les collectivités territoriales (18,4 milliards d'euros, soit 52,2% de la dépense globale d'éducation). Le plus gros poste pour les communes est celui bien évidemment de la rémunération des personnels avec 8,9 milliards d'euros, car elles recrutent et rémunèrent des personnels municipaux qui interviennent dans les écoles : agents territoriaux spécialisés des écoles maternelles (ATSEM), les agents de service d'entretien et de restauration, et surtout les agents territoriaux chargés de l'animation dans le cadre des activités périscolaires. Les communes ont la responsabilité de la construction, de l'entretien et du fonctionnement des écoles, et ont dépensé à ce titre en 2014 11,8 milliards d'euros. On observe que l'année 2013 marque une augmentation substantielle de la dépense d'éducation des communes, estimée à 1 milliard d'euros, causée en partie par la revalorisation de certaines catégories de personnels, mais surtout due à la politique de scolarisation des enfants de moins de 3 ans et au passage aux nouveaux rythmes scolaires. La dépense induite par cette réforme, même compensée pour partie par l'État, pèse indubitablement sur les ressources des communes<sup>24</sup>.

La seconde, émanant de l'Insee, a trait à « L'accès aux services, une question de densité des territoires ». Elle expose de manière explicite le lien qui existe entre les temps d'accès aux services et la densité des populations des communes. Si l'accès aux services de la vie courante est plus rapide en milieux urbains, la population des régions à dominante rurale pâtit d'un éloignement plus marqué des services de la vie courante. Les temps d'accès sont d'autant plus élevés que les communes sont peu denses, ce qui caractérise éminemment le rural isolé, et les disparités entre territoires augmentent lorsque la diversité des services s'étoffe<sup>25</sup>.

---

<sup>22</sup>. Marie-Hélène LELOUP, IGEN, et Martine CARAGLIO, IGAENR, *coord.*, Rapport n° 2015-025, « Pilotage et fonctionnement de la circonscription du 1er degré », Ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche, juin 2015.

<sup>23</sup>. Note d'information n°48 « La dépense d'éducation des collectivités territoriales : 35 milliards d'euros en 2014 », Direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance, Ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche, Décembre 2015.

<sup>24</sup>. La création de ce fonds a fait l'objet de l'article 67 de la loi n°2013-595 du 8 juillet 2013 d'orientation et de programmation pour la refondation de l'École de la République et ses modalités de gestion ont été précisées par le décret n° 2013-705 du 2 août 2013, l'arrêté du même jour fixant les taux des aides du fonds, le décret n° 2015-996 du 17 août 2015 portant application de l'article 67 de la loi n° 2013-595 du 8 juillet 2013 d'orientation et de programmation pour la refondation de l'école de la République et relatif au fonds de soutien au développement des activités périscolaires, le décret n° 2015-997 du 17 août 2015 portant application de l'article 32 de la loi n° 2014-891 du 8 août 2014 de finances rectificative pour 2014, l'arrêté du 17 août 2015 fixant les taux des aides du fonds de soutien au développement des activités périscolaires, modifiés par les décrets n° 2016-269 et n° 2016-271 du 4 mars 2016 relatifs au fonds de soutien au développement des activités périscolaires.

<sup>25</sup>. Insee Première, « L'accès aux services, une question de densité des territoires », Institut national de la statistique et des études économiques, n°1579, Janvier 2016.

### 1.1.3. L'école rurale n'est plus l'école de la campagne

#### - Une typologie des populations changeante

Aujourd'hui, la situation de l'école rurale illustre les changements sociologiques, économiques et démographiques intervenus dans les territoires ruraux. L'école rurale n'est plus « l'école de la campagne ». Elle est davantage le reflet d'une forme de perte d'attractivité de certains de ces territoires au profit des zones urbaines. Les baisses démographiques qui caractérisent les territoires ruraux depuis un certain nombre d'années ont une incidence réelle sur l'accès aux services publics, à la vie sociale et culturelle des populations.

De plus en plus, la typologie des habitants se diversifie, par des transferts de populations tels que ceux de personnes défavorisées économiquement, à la recherche d'un logement moins coûteux. Conduites à quitter les zones urbaines soumises à de fortes pressions du marché immobilier, elles sont obligées de s'éloigner de plus en plus des centres villes et des bourgs pour trouver un habitat en rapport avec leurs ressources financières. Elles sont d'ailleurs parfois encouragées à le faire par des élus proposant des conditions locatives particulièrement attractives, afin de les inciter à s'installer sur leur territoire. Ce phénomène de paupérisation ne se limite plus aux zones péri-urbaines mais s'étend de plus en plus loin des zones urbaines et rejoint l'habitat rural dispersé<sup>26</sup>.

En parallèle, d'autres types de populations, économiquement plus favorisées, viennent s'installer en milieu rural, pour y rechercher une qualité de vie davantage conforme à leurs aspirations, tels que des retraités aisés. Ou, depuis les années 1980, de jeunes familles d'origine citadine qui, en s'éloignant des villes, exigent cependant l'accès aux services et aux prestations sociales et culturelles auxquelles elles avaient coutume de bénéficier en milieu urbain.

En outre, la commune rurale est de moins en moins un centre d'activité économique auto-suffisante. Elle devient davantage un lieu d'habitation soumis aux rythmes des déplacements pendulaires de ses résidents.

En effet, comme l'indiquent les sénateurs Jean-François PONCET et Claude BELOT dans leur rapport « Le nouvel espace rural français », publié en 2008 : « il est possible d'identifier cinq catégories de « néo-ruraux » : les citadins retraités, les baby-boomers encore actifs, les jeunes familles, les classes moyennes et modestes, et les entrepreneurs ruraux. Ils précisent que « les taux de migrations vers le rural des classes populaires et moyennes sont supérieurs à ceux des couches aisées »<sup>27</sup>. Ces populations des classes moyennes et modestes sont en demande d'une école de qualité et de proximité, à laquelle l'éducation nationale se doit de répondre au titre de la lutte contre les inégalités entre les territoires.

---

<sup>26</sup>. Voir : Hélène TALLON, « Lot 1 : L'invisibilité sociale des pauvres en milieu rural et notamment les jeunes ruraux et néo-ruraux », Rapport final, ARIAC Onpes : Invisibilité sociale : publics et mécanismes, Novembre 2015.

<sup>27</sup>. Jean-François PONCET, Claude BELOT, « Le nouvel espace rural français », Rapport d'information n°468 (2007-2008) fait au nom de la délégation de l'aménagement du territoire, Sénat, déposé le 15 juillet 2008.

## - Une démographie déclinante dans les territoires ruraux éloignés des villes

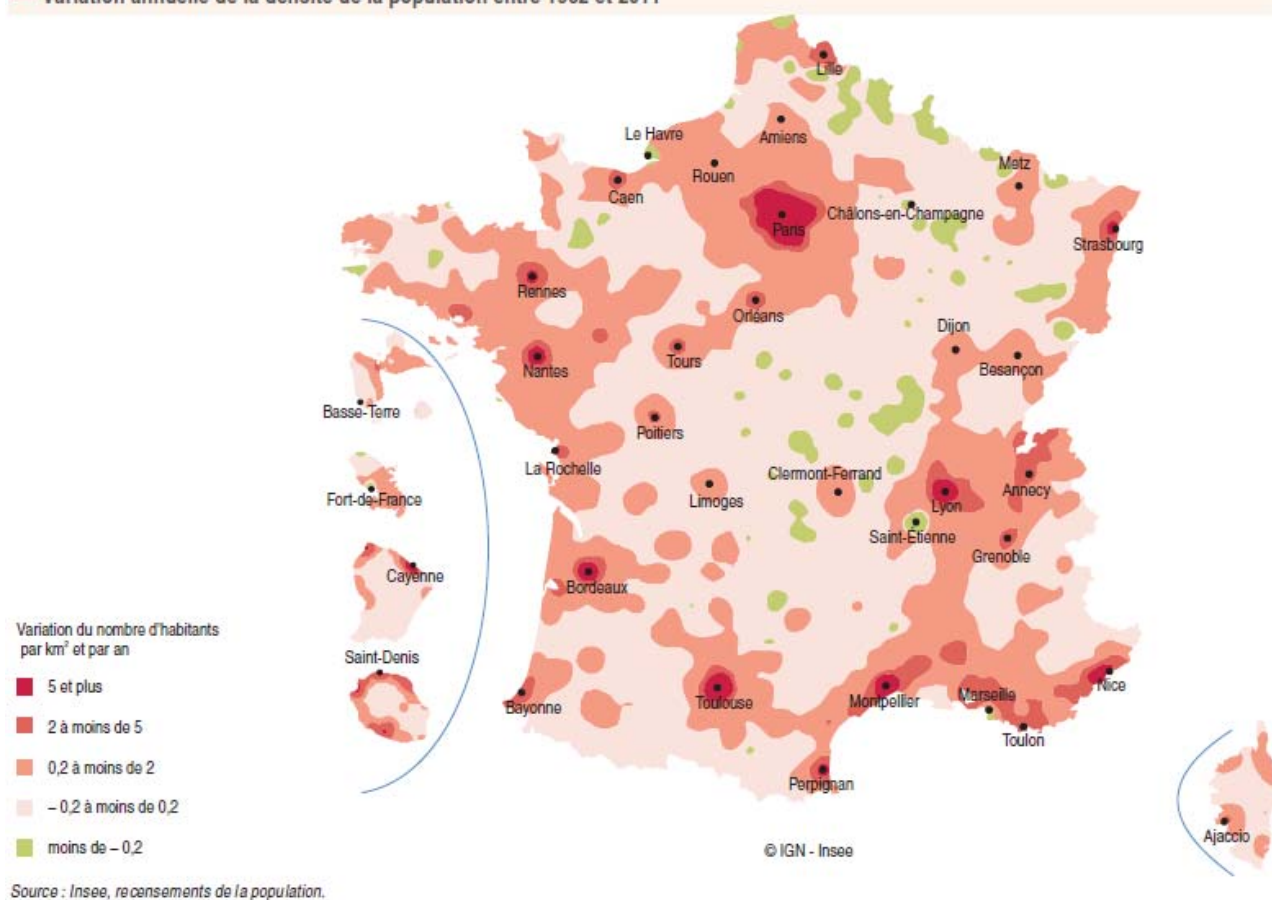
Dans son étude publiée en janvier 2014 « Trente ans de démographie des territoires »<sup>28</sup>, consacrée à la période 1982-2011, l'Insee dresse le constat suivant :

« Les communes rurales, dans leur ensemble, ne perdent pas de population depuis trente ans : « l'exode rural » est achevé depuis les années 1970. Mais elles n'en gagnent que quand elles sont situées à proximité d'une ville, et d'autant plus que cette ville est grande.

Leur croissance est forte autour des grandes agglomérations, et surtout entre ces dernières : le long des axes routiers Paris-Tours, le long de la Garonne, entre Toulouse et Montpellier, sur toute la vallée du Rhône, et le long des littoraux.

En revanche, la plupart des territoires, souvent peu peuplés, qui sont éloignés de toute agglomération, perdent souvent de la population. Même dans des régions en croissance, comme la Bretagne ou le Sud-Ouest, les communes situées à plus de 50 km d'un pôle urbain dynamique ne gagnent pas de population, voire en perdent. L'évolution est plus négative encore dans les régions en difficulté du nord-est ou du centre du pays ».

### 1 Variation annuelle de la densité de la population entre 1982 et 2011



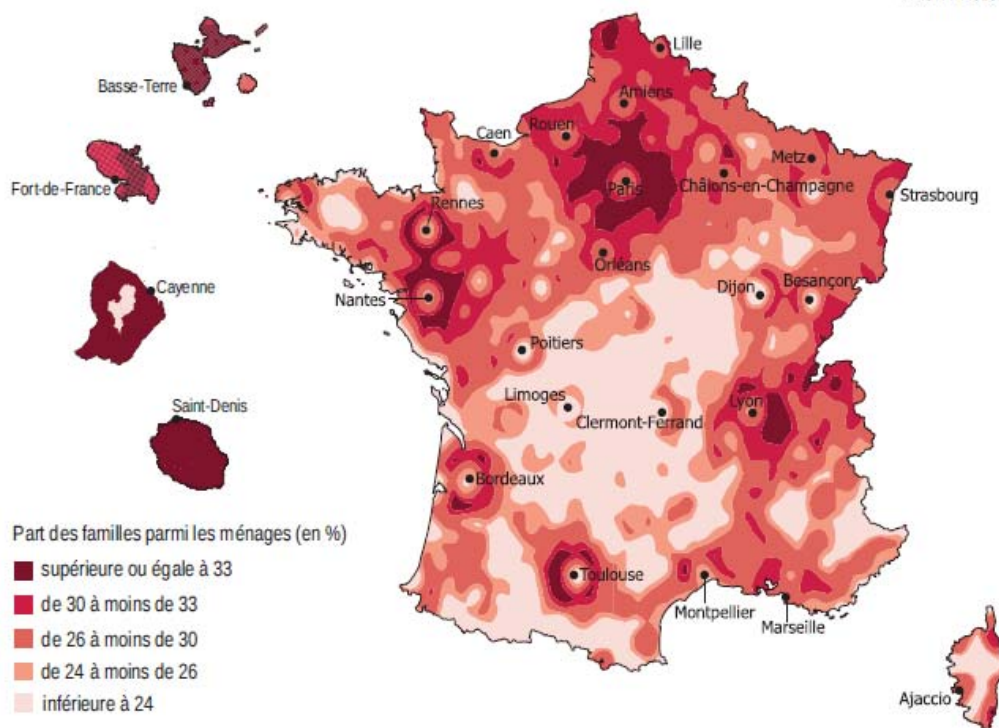
<sup>28</sup>.Institut national de la statistique et des études économiques, « Trente ans de démographie des territoires », Insee Première, n° 1483, Janvier 2014.

Les espaces hors d'influence des pôles urbains sont les seuls types d'espaces ayant eu une évolution négative de la population entre 1982 et 2011 (taux de croissance annuel moyen de - 0,03%). Dans un pays ayant gagné 9,4 millions d'habitants sur la période, tous les autres types d'espaces recensés (aire urbaine de Paris, 13 plus grandes aires urbaines de province, autres aires urbaines, espaces multi-polarisés) ont eu une croissance positive.

En se focalisant sur les années 2006 - 2011, l'étude indique que cette tendance se poursuit dans la période récente : « De plus en plus de villes moyennes ou de régions rurales qui ne bénéficient pas du dynamisme d'une métropole régionale importante ont une population qui ne progresse plus, voire régresse ».

L'étude de l'Insee, publiée en janvier 2016, « Où vivent les familles en France »<sup>29</sup>, affine ce constat en s'intéressant à la proportion de familles avec enfant(s) mineur(s) parmi l'ensemble des ménages, selon les types de zone d'habitation. Les familles avec enfant(s) mineur(s) résident pour l'essentiel dans l'espace des grandes aires urbaines (84% sont dans ce cas). La proportion la plus élevée de familles se trouve dans les banlieues des villes-centres et dans les couronnes des grands pôles urbains. A l'inverse, c'est dans les communes isolées hors influence des pôles urbains que la proportion de familles avec enfants en âge d'être scolarisés est la plus faible<sup>30 31</sup>.

**2** Nombre de familles avec enfant(s) mineur(s) pour cent ménages en 2012 © IGN - Insee 2016



Note : données lissées sauf en Guyane (données communales).  
 Champ : France hors Mayotte.  
 Source : Insee, recensement de la population de 2012 (exploitation complémentaire).

<sup>29</sup>. Institut national de la statistique et des études économiques, « Où vivent les familles en France ? », Insee Première, n° 1582, Janvier 2016.

<sup>30</sup>. *Ibid*, Figure 1.

<sup>31</sup>. «Les communes isolées hors influence des pôles sont les communes situées hors des grandes aires urbaines, des moyennes aires et des petites aires et qui ne sont pas multipolarisées»

<http://www.insee.fr/fr/methodes/default.asp?page=definitions/commune-isole-hors-influence-pol.htm>.



A cet égard, et malgré une stabilité du nombre de communes, le nombre des communes sans école a augmenté de 27% entre 1995 et 2014, ce qui illustre une restructuration importante du tissu scolaire, même si le nombre des communes avec école reste prépondérant (23 263, soit 64%). La proportion de petites communes de moins de 500 habitants (19 641 en 2014) a diminué de 10% sur cette période. Le nombre de petites communes avec école (6 724 en 2014) ne représente plus que 34% de ces communes contre 51% en 1993. Cette diminution affecte l'ensemble des académies, même si les académies urbaines sont moins concernées, en raison du plus faible poids des petites communes dans ces territoires<sup>32</sup>.

#### - Des effets sensibles sur la sphère scolaire

Les élus locaux prennent peu à peu conscience des conséquences que la baisse démographique peut induire dans leur commune en termes d'effectifs scolaires et de sa traduction par l'éducation nationale, qui peut souvent apparaître pour eux comme brutale : les effets du « couperet annuel de la carte scolaire » (expression récurrente lors des auditions) sont perçus comme délétères. Un retrait de poste entraîne une suppression de classe qui elle-même peut aboutir à une fermeture d'école.

Au-delà de l'inévitable et nocive perte d'attractivité pour la commune concernée, s'ajoute un véritable sentiment de deuil éprouvé par les élus et leurs administrés.

La publication de la carte scolaire chaque année dans le département se traduit souvent par des protestations et des manifestations d'élus locaux et de parents d'élèves, quand les moyens alloués à l'école de leur commune leur paraissent insuffisants. Cette attitude de la part des élus locaux est compréhensible et légitime, dans la mesure où ils se doivent de représenter et de défendre les intérêts de leurs mandants et de leurs territoires. Pourtant, la défense par chaque commune de sa propre école risque paradoxalement d'accélérer les fermetures de structures dans des territoires fragilisés par une démographie en régression quasi structurelle.

Même si les diverses études et évaluations relatives aux résultats obtenus par les élèves des zones rurales n'ont pu véritablement démontrer les « bienfaits » souvent avancés par les partisans de la petite structure scolaire (classe unique ou école isolée), il n'est, à l'inverse, absolument pas fondé de dire que les élèves des territoires ruraux réussissent moins bien que leurs homologues des milieux urbains. On ne peut cependant manquer de s'interroger sur les effets que l'école isolée peut produire en termes de résultats à plus long terme et de parcours des élèves dans le 2<sup>nd</sup> degré.

La notion d'isolement pédagogique résultant de l'isolement géographique, tant pour l'enseignant que pour ses élèves, a été maintes fois évoquée lors des entretiens et auditions. Le travail en équipe, les échanges entre collègues, les visites plus rares des corps d'inspection et le sujet récurrent de la suppléance en cas d'absence sont souvent cités en contrepoint du lien étroit tissé avec ses élèves et du climat de confiance quasi-familial que l'enseignant en structure isolée instaure et entretient.

---

<sup>32</sup>. Groupe de travail sur l'offre scolaire en milieu rural, Direction générale de l'enseignement scolaire, Ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche, 27 janvier 2016.

Certes, ce contexte protecteur comporte des aspects positifs pour la scolarisation des jeunes enfants. Néanmoins, on constate que l'intégration au collège des élèves qui en sont issus est plus délicate et difficile, en ce qu'elle marque pour beaucoup d'entre eux une rupture de rythmes et d'environnement à laquelle il leur est parfois plus compliqué de s'adapter.

Bien entendu, il ne s'agit pas ici de dire que l'isolement géographique est une coupure avec le monde extérieur. Les médias audiovisuels, internet et le numérique éducatif jouent leur rôle de relais de l'information, de communication et de vecteur de transmission des savoirs, tant sur le plan personnel que professionnel. Néanmoins, il a été maintes fois rapporté que de la structure isolée peut parfois émerger une sorte d'isolement socio-culturel ou au contraire la construction de formes d'identification ou de partage de schémas sociaux et culturels propres.

Cet ensemble de réalités et d'évolutions qui ont concerné les territoires ruraux depuis plusieurs décennies, si elles sont nécessairement appréhendées différemment selon les territoires et leurs particularités, infusent néanmoins indiscutablement. Nombre d'élus locaux et de partenaires de l'école ont entrepris de s'y confronter, en considérant que la qualité de l'enseignement dispensé aux élèves pourrait être maintenue, voire améliorée, par l'exploration de voies d'une organisation nouvelle qui propose un réaménagement du réseau, où des critères de qualité complémentaires à celui de la proximité viennent s'ajouter.

## **1.2. La co-construction a débuté : des expérimentations anciennes et des conventions récentes malgré des obstacles qui restent à surmonter**

Pourquoi aujourd'hui apparaît-il pertinent de recourir à des conventions ou à des protocoles, appellations différentes selon les départements, qui visent un même objet ?

En effet, il s'agit ici de réunir les acteurs et parties prenantes, de bonne volonté, du système éducatif local qui désirent s'engager dans une démarche commune portant sur un réaménagement du tissu scolaire du 1<sup>er</sup> degré départemental, qui prend en compte les réalités et les contraintes des territoires et des collectivités territoriales qui en émanent, l'intérêt des familles et des élèves ainsi que les conditions d'exercice des enseignants.

- C'est peut-être pour apporter une réponse au besoin de rééquilibrer l'allocation de moyens entre les écoles en milieu urbain et les écoles en zone rurale où les phénomènes de paupérisation se développent. Par exemple, l'éducation prioritaire en zone rurale ne bénéficie pas de moyens comparables à ceux qui sont alloués aux zones urbaines et péri-urbaines, alors que les difficultés sociales y deviennent de plus en plus fréquentes et importantes.

- C'est par conséquent au titre de l'égalité des chances des élèves et de la lutte contre les inégalités sociales et territoriales, mais aussi en réponse à des attentes nouvelles pour développer en zones rurales et de montagne des services de proximité, notamment en matière de numérique éducatif et d'activités périscolaires.

- C'est peut-être aussi, ainsi que nombre d'interlocuteurs nous l'ont exprimé, le sentiment dans certaines académies que des départements à dominante rurale ne pouvaient continuer à servir, année après année, de variable d'ajustement pour soutenir l'accroissement des effectifs de départements plutôt urbains en croissance démographique régulière et corrélativement en besoin de moyens.

- C'est probablement aussi de la part de certains élus locaux la même prise de conscience que face aux réalités démographiques, il valait mieux s'emparer du sujet de la restructuration des réseaux scolaires, en concertation avec l'éducation nationale plutôt que de devoir en subir les décisions de manière unilatérale et passive : choisir son avenir plutôt que le subir et devenir par là-même acteur de son destin.

### 1.2.1. Des expérimentations anciennes et isolées confortant la tendance aux regroupements de structures

#### - La Haute-Saône

Ce département constitue un exemple tout à fait caractéristique en ce qu'une démarche raisonnée de la part des élus locaux et de l'État peut amener à réorganiser, rationaliser et moderniser le réseau des écoles en zone rurale dans la durée.

Le 25 octobre 1993, l'État et le Conseil général de la Haute-Saône signent à Vesoul une « Convention cadre pour le développement de la scolarisation en zone rurale », laquelle sera régulièrement prorogée par voie d'avenants triennaux jusqu'à ce jour.

L'objectif de cette démarche partenariale est depuis son origine d'améliorer la qualité de l'offre éducative à travers la mise en réseau des écoles rurales et par la création de pôles éducatifs, structures pérennes et adaptées. Ils sont appelés à se substituer aux RPI dispersés qui ne répondent plus aux besoins liés au développement des activités scolaires, péri et post scolaires. Ils ont fait l'objet d'investissements consentis par les collectivités territoriales, avec le concours de l'État (Dotation d'équipement des territoires ruraux -DETR-, voire Fonds européen de développement régional -FEDER-) et du Conseil général.

En d'autres termes, il s'agit pour quelques communes de décider volontairement et solidairement de créer une école unique sur le territoire de l'une d'entre elles concomitamment à la suppression d'une ou de plusieurs écoles sur le territoire des autres.

En presque trente ans, de 1986 à 2015, les effectifs du 1er degré ont diminué de 17%. Mais le passage sur la période considérée de 483 à 249 écoles, soit une diminution de 48% alors que le nombre de classes n'enregistrait qu'une baisse relative de 21%, a permis d'augmenter le nombre moyen d'élèves par école, en le portant à 89, et d'aboutir à ce que 95% des communes du département soient organisées en RPI.

Ces résultats ont pu être atteints grâce à une politique partenariale et volontariste, qui se traduit aujourd'hui par la création de 36 pôles éducatifs, avec en perspective la réalisation de 10 pôles éducatifs supplémentaires à l'horizon 2025.

Un pôle éducatif se caractérise par « une structure pédagogique et éducative, regroupant sur un même site des classes maternelles (1 à 4) et élémentaires (3 à 7) avec un ensemble de services scolaires (tels que médiathèque, centre documentaire, équipements numériques pour les usages éducatifs, locaux destinés au réseau d'aide spécialisée<sup>33</sup>) périscolaires (accueil et restauration) ainsi que des équipements sportifs »<sup>34</sup>.

La création de ces pôles éducatifs a permis à l'éducation nationale de limiter le nombre de niveaux à l'intérieur d'une même classe, d'offrir de meilleures conditions d'accueil et d'apprentissage, notamment aux enfants de maternelle, de créer les conditions d'un moindre isolement professionnel des enseignants, d'assurer une meilleure qualité du remplacement en cas d'absence des enseignants, de favoriser l'accès à une décharge de direction aux directeurs afin qu'ils consacrent davantage de leur temps au pilotage pédagogique et aux relations avec la communauté éducative.

Les parties à la convention de la Haute-Saône ont en projet un schéma d'implantation des écoles à l'horizon 2025, qui ramènerait le nombre d'écoles de 249 en 2015 à environ 180 en 2025, en mettant l'accent sur la suppression des écoles à 1 et 2 classes.

Le travail de restructuration est engagé depuis suffisamment longtemps pour que les parties contractantes envisagent désormais une réflexion sur la carte des collèges qui soit cohérente avec la carte restructurée du 1er degré. Cet état d'avancement du travail mené, qui a permis à ce département d'engager une réflexion prospective, rejoint notre propre réflexion, ainsi que nous la développerons dans la deuxième partie du présent rapport.

### - La Meurthe-et-Moselle

Depuis les années 2000, sous l'impulsion de l'inspecteur d'académie, de plusieurs maires et conseillers généraux, et grâce à une latitude de travail autorisée par la confiance accordée par l'éducation nationale, plusieurs initiatives spontanées ont émergé en Meurthe-et-Moselle en vue de travailler à la mise en place de regroupements.

Le département n'a pas eu besoin de s'engager dans une convention pour mener le travail de regroupement, lequel peut fonctionner lorsque les élus y décèlent un intérêt pour la qualité de l'offre scolaire proposée sur le bassin de vie auquel leur commune appartient.

---

<sup>33</sup>. Des enseignants spécialisés et des psychologues de l'éducation nationale dispensent dans le cadre des réseaux d'aides spécialisées aux élèves en difficulté (RASED) des aides pédagogiques ou rééducatives aux élèves des écoles maternelles et élémentaires en grande difficulté.

<sup>34</sup>. Avenant du 21 novembre 2012 à la convention-cadre du 25 octobre 1993 relative aux pôles éducatifs en Haute-Saône.

La tendance de forte régression des effectifs scolaires, et des importantes pertes d'emplois consécutives à la logique du P/E<sup>35</sup> en ont été les déclencheurs, dans un climat économique et social extrêmement difficile, où les espaces ruraux ont tendance à isoler encore plus les populations en difficulté.

A l'époque, les collectivités locales avaient déjà bien avancé sur la constitution d'intercommunalités, dont l'échelle est plus propice à un travail basé sur la prise en compte des bassins de vie. L'inspecteur d'académie a, en outre, rencontré dans sa démarche le soutien des élus départementaux, dont le mandat dépassant le cadre de l'attachement naturel à la « communale » a constitué un élément facilitateur, en ce qu'il permettait d'avoir une vision plus globale du territoire.

Étape par étape, le passage a été réalisé, dans de nombreux territoires, de petites unités mitées vers des RPI dispersés, puis de RPI dispersés vers des regroupements concentrés. Il a été possible par une stabilisation des emplois dans l'ensemble du département, que l'inspecteur d'académie s'est engagé par écrit à maintenir durant trois ans, en contrepartie d'un accord de confiance avec les élus sur un travail véritable de réorganisation du réseau, lequel a été tenu.

Le travail a par ailleurs été facilité par une visibilité bien meilleure sur la démographie scolaire, permise par le déploiement alors nouveau de l'application informatique « base élèves 1er degré ».

Les acteurs locaux expriment aujourd'hui l'intérêt de se projeter vers un travail sur le réseau scolaire englobant le collège et les écoles rattachées au sein du même bassin scolaire, conformément au « cycle 3 » CM1 – CM2 – 6ème. A cet égard, il est à noter le travail important mené depuis 2009 par le conseil général, qui a lancé un plan ambitieux de restructuration du réseau des collèges (270 millions d'euros consacrés sur la période 2012-2024), lequel s'inscrit pleinement en cohérence avec le travail dans le 1er degré.

Il convient de s'arrêter brièvement sur ce point pour souligner la qualité du travail mené dans le 2<sup>nd</sup> degré. La carte des collèges autour de laquelle s'organise le travail au long cours actuellement mené recoupe celle des six maisons départementales regroupant les services du département. Le passage de 73 à 66 collèges sur la période, justifié par un manque d'effectifs de 8 000 élèves par rapport aux 36 000 places disponibles, permet de concentrer les investissements dans l'intention d'opérer un saut qualitatif dans l'encadrement pédagogique des élèves : transport gratuit des élèves, tarification sociale progressive de la restauration scolaire conduisant à une proportion de demi-pensionnaires plus élevée, équipement de tous les collèges en très haut débit, économies d'échelles réalisées par la mutualisation des moyens consacrés à l'ENT (environnement numérique de travail), harmonisation des méthodes de travail par l'utilisation commune du même logiciel de vie scolaire, qualité environnementale et réalisation d'économies dans les bâtiments (neufs et rénovés) à énergie positive...

---

<sup>35</sup>. Le ratio P/E correspond au nombre de postes d'enseignants (en équivalent temps-plein) pour cent élèves. L'utilisation du critère dans la convention fera l'objet d'un examen dans la seconde partie du rapport.

En Meurthe-et-Moselle, comme dans les autres départements, les élus réticents à envisager la constitution de regroupements s'inquiètent le plus souvent du coût occasionné par un investissement dans le bâti, difficilement envisagé dans un contexte de raréfaction réelle des ressources publiques (État comme collectivités). Il est pourtant intéressant de considérer le constat opéré par plusieurs élus mosellans ayant investi dans les bâtiments accueillant des regroupements : la réalisation d'économies d'échelles et d'énergie (par exemple, grâce à des bâtiments à meilleure efficacité énergétique remplaçant des bâtiments anciens devenus des « passoires énergétiques » et pour lesquels des petites communes n'ont pas les moyens seuls d'engager des travaux de rénovation) peuvent suffire à compenser le coût de l'emprunt levé pour financer les investissements immobiliers. C'est un témoignage qui m'a été rapporté par plusieurs de mes interlocuteurs. Il permet de considérer que, lorsque les coûts d'une école, d'un regroupement, d'un pôle éducatif, sont évalués à moyen-terme, ce qui est déterminant est bien davantage le coût de fonctionnement que le coût du bâti.

Il convient enfin de constater que ce travail n'a pas débouché uniformément et dans tous les territoires sur les mêmes résultats. Les particularités géographiques, politiques, administratives, démographiques, scolaires, ont bien entendu produit leurs effets, et les environnements locaux particuliers, à l'échelle d'une commune, d'un bassin de vie ou d'une intercommunalité, ont chacun abouti à leurs propres résultats.

La pertinence des regroupements a été appréciée différemment par les élus. Selon les particularités géographiques, les temps de transports peuvent être affectés par les saisons et les conditions météo. La sociologie du territoire varie, comme le profil des enseignants. L'attractivité d'écoles isolées peut être faible dans certaines zones rurales, qui éprouvent des difficultés à recruter des enseignants. Le travail de restructuration a connu plus d'avancées lorsqu'au sein de communautés de communes un syndicat intercommunal existait en matière scolaire. La qualité du travail a fluctué au gré des élections et des accords et désaccords des divers élus concernés.

### - Les RPI, une structure largement représentée dans les territoires ruraux

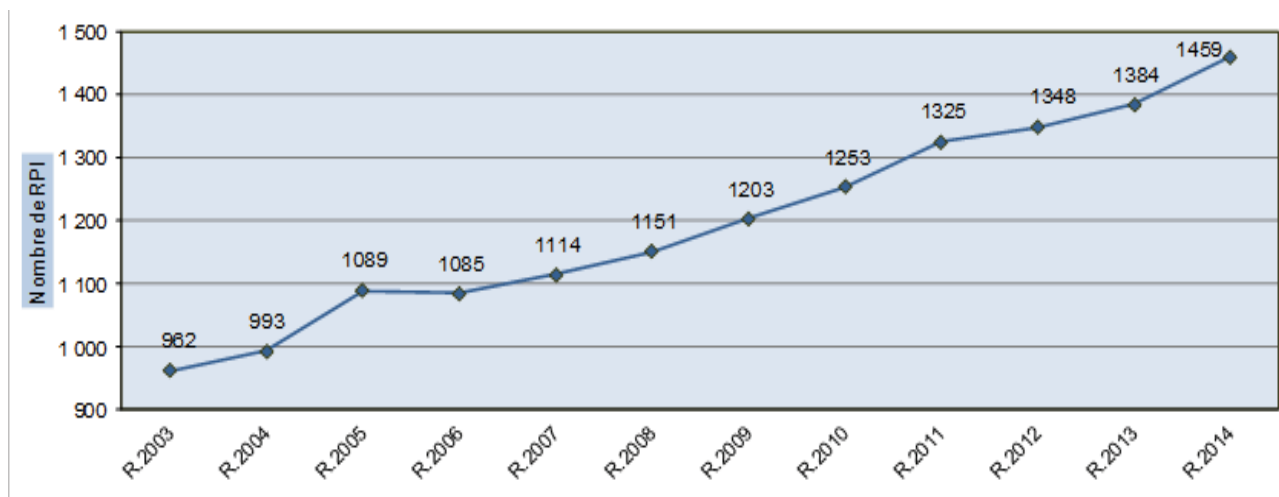
Comme on l'a vu plus avant, les regroupements pédagogiques intercommunaux ont commencé à voir le jour dans les années 1970. En moyenne, un RPI accueille aujourd'hui 115 élèves, répartis sur 3,2 communes et 5 classes, soit un E/C de 22,6. Lors de la rentrée scolaire de 2003, on comptabilisait 4762 RPI. A la rentrée scolaire de 2014, il en existait 4859, qui scolarisaient environ 560 000 élèves, soit un peu plus de 8% de la population scolaire du 1er degré.

La comparaison des deux courbes ci-après témoigne, sur la période, de la diminution des RPI dispersés, et du mouvement parallèle d'augmentation des RPI concentrés<sup>36</sup>.

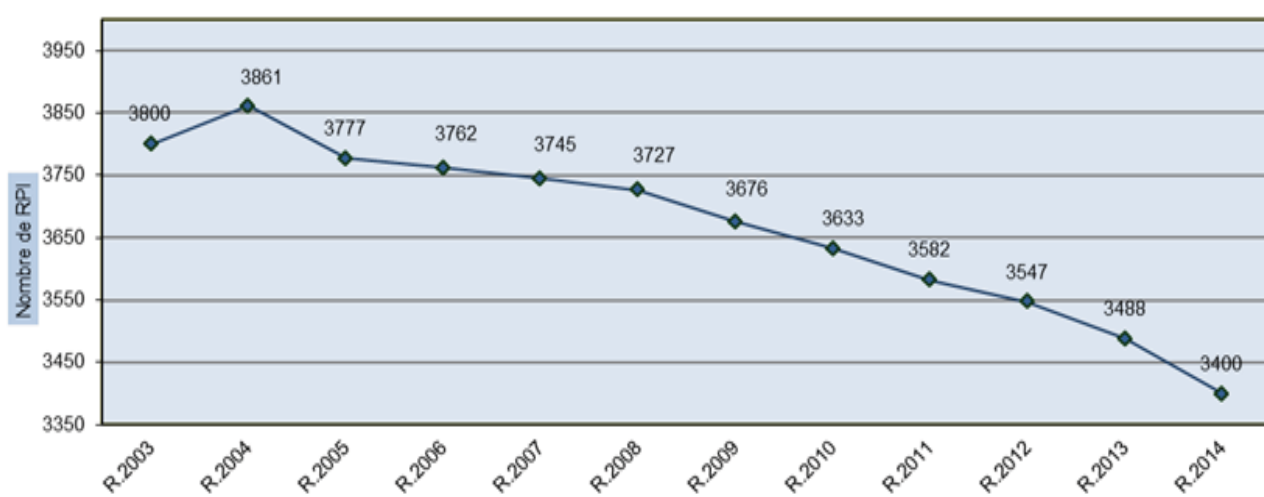
---

<sup>36</sup>. Direction générale de l'enseignement scolaire (DGESCO), Ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche, Décembre 2015.

### Évolution des RPI concentrés constatée de 2003 à 2014



### Évolution des RPI dispersés constatée de 2003 à 2014



Certes, le nombre de RPI est en progression régulière. Ce constat ne nous paraît pourtant pas auto-suffisant. En effet, ce mouvement de concentration s'attache en premier lieu aux taux d'encadrement. La démarche conventionnelle, elle, y ajoute une dimension qualitative indéniable, en ce qu'elle organise ce mouvement de concentration en y apportant des critères qualitatifs complémentaires, centrés autour de l'offre de nouveaux services scolaires et périscolaires.

#### **1.2.2. Un mouvement qui s'étend à partir de l'expérience du Cantal en 2014**

On peut considérer que le marqueur historique du renouveau de la problématique qui nous intéresse est l'année 2013.

A la suite des effets constatés de rabetage, trop mécaniques et abrupts de la « RGPP »<sup>37</sup>, des situations très tendues en termes de ressources humaines dans certains territoires ont été créées : non-remplacement systématique d'un départ à la retraite sur deux au sein de l'ensemble des administrations publiques, se traduisant par 80 000 suppressions de postes au sein de l'éducation nationale, qui ont nécessairement eu des conséquences dans chacune des académies.

Ainsi, face à cette situation, les parlementaires du Cantal, ainsi que le Président du Conseil général, ont interpellé au printemps 2013 le ministre de l'éducation nationale sur les conditions de préparation de la rentrée scolaire 2013 dans le premier degré, pour demander la préservation des moyens en personnels enseignants. Le ministre de l'éducation nationale a répondu favorablement, en proposant d'accompagner les territoires ruraux fragilisés par la baisse démographique, qui accepteraient de leur côté d'engager et de conduire au niveau local une réflexion sur le réaménagement des réseaux d'écoles, en recourant à des conventions qui les associeraient à l'éducation nationale<sup>38</sup>.

Ainsi, le ministère de l'éducation nationale a entendu cette sollicitation particulière, sortant du cadre habituel de l'expression annuelle récurrente des revendications consécutives à la publication de la carte scolaire départementale.

Il décide d'accompagner ces territoires fragilisés, conformément à l'esprit et au corps de la loi d'orientation et de programmation pour la refondation de l'école de la République, qui prévoit la création de 60 000 nouveaux postes dans l'éducation, en accordant la priorité au premier degré dans l'allocation des moyens.

A la suite du Cantal, d'autres départements se sont engagés dans cette démarche conventionnelle, conçue dans le même esprit et selon les mêmes principes et modalités. A ce jour, douze conventions et protocoles ont été signés :

- Convention cadre pour le développement de la scolarisation en zone rurale de Haute-Saône, Vesoul, 25 octobre 1993, et avenant à la convention-cadre du 21 novembre 2012 relative aux pôles éducatifs ;
- Convention pour un aménagement du territoire scolaire cantalien, Aurillac, 24 janvier 2014 ;
- Protocole pour un schéma pluriannuel d'évolution de l'offre scolaire dans le département des Hautes-Pyrénées, Tarbes, 24 octobre 2014 ;
- Protocole relatif à l'évolution pluriannuelle de la structure territoriale du premier degré, département du Gers, Auch, 5 décembre 2014 ;
- Protocole d'accord pour un schéma triennal d'évolution de l'offre scolaire dans le département du Lot, Cahors, 26 février 2015 ;

---

<sup>37</sup>. Compte-rendu du Conseil des ministres du 20 juin 2007, « La revue générale des politiques publiques ».

<sup>38</sup>. Courrier du 3 mai 2013 de Vincent PEILLON, Ministre de l'éducation nationale, à Alain CALMETTE, Député du Cantal (annexe n°5).



- Protocole pour un schéma territorial pluriannuel d'évolution de l'organisation scolaire dans le 1er degré (2015-2017), département de l'Ariège, Foix, 4 mai 2015 ;
- Protocole d'accord pour un schéma triennal d'évolution de l'offre scolaire dans le département de la Creuse, Guéret, 25 juin 2015 ;
- Convention pour un aménagement durable des territoires scolaires de la Haute-Loire, Le Puy en Velay, 14 octobre 2015 ;
- Convention pour un aménagement durable des territoires scolaires de l'Allier 2015-2018, Le Montet, 13 novembre 2015 ;
- Convention « Faire Vivre l'École de la Nièvre 2016 - 2018 », Nevers, 13 novembre 2015 ;
- Protocole pour un schéma territorial pluriannuel d'évolution de l'organisation scolaire dans le 1e degré (2016-2018), Département de l'Aveyron, Rodez, 25 janvier 2016 ;
- Convention pour un aménagement du territoire scolaire de la Dordogne, Périgueux, 26 janvier 2016.

Deux conventions sont en cours de signature, et seize sont en projet. Un mouvement général est engagé, et il prend de l'ampleur. Car comme le montre le tableau ci-après, la situation des départements engagés dans la démarche conventionnelle est très diverse, puisque la part d'élèves scolarisés dans des communes rurales y est très variable. Ainsi, 75% des élèves scolarisés en Creuse le sont dans des communes rurales, tandis que les Pyrénées-Atlantiques sont elles aussi engagées, alors qu'elles n'en comptabilisent que 25%.

### La ruralité dans les départements : classement des départements en fonction de la part d'élèves du 1er degré scolarisés en 2014 dans des écoles situées dans des communes rurales

Classement	Département	Elèves RS2014	Nombre d'élèves scolarisés dans des communes rurales	Part d'élèves scolarisés dans des communes rurales
1	Creuse	8442	6332	75%
2	Cantal	9864	6260	63%
3	Gers	13881	8726	63%
4	Lozère	4477	2703	60%
5	Meuse	16291	9624	59%
6	Lot	12168	7182	59%
7	Haute-Saône	22194	12798	58%
8	Jura	22279	12640	57%
9	Yonne	30492	17066	56%
10	Orne	21073	11716	56%
11	Aveyron	18387	10034	55%
12	Mayenne	21878	11828	54%
13	Manche	36821	19448	53%
14	Haute-Marne	15146	7864	52%
15	Charente	28104	14544	52%
16	Haute-Loire	14955	7646	51%

Classement	Département	Elèves RS2014	Nombre d'élèves scolarisés dans des communes rurales	Part d'élèves scolarisés dans des communes rurales
17	Deux-Sèvres	29464	14654	50%
18	Charente-Maritime	50346	24658	49%
19	Cher	25121	11794	47%
20	Dordogne	31143	14597	47%
21	Hauts-Alpes	11297	5225	46%
22	Nièvre	16112	7450	46%
23	Landes	33217	15158	46%
24	Vienne	35446	16166	46%
25	Loir-et-Cher	28995	12879	44%
26	Corrèze	18726	7989	43%
27	Somme	48991	20799	43%
28	Eure	60761	25577	42%
29	Aude	30771	12864	42%
30	Saône-et-Loire	45913	19075	42%
31	Indre	17375	7198	41%
32	Côtes-d'Armor	39940	16487	41%
33	Allier	26233	10763	41%
34	Ariège	12069	4947	41%
35	Aisne	52035	21319	41%
36	Aube	28181	11507	41%
37	Ardennes	25143	10225	41%
38	Côte-d'Or	43618	17437	40%
39	Vendée	34510	13711	40%
40	Sarthe	49910	19412	39%
41	Hauts-Pyrénées	16917	6459	38%
42	Ain	61973	23651	38%
43	Calvados	58040	22080	38%
44	Eure-et-Loir	42543	16159	38%
45	Doubs	50927	19044	37%
46	Alpes-de-Haute-Provence	13771	5142	37%
51	Ardèche	23008	7923	34%
55	Morbihan	37731	12452	33%
57	Oise	85239	27668	32%
62	Indre-et-Loire	51179	13729	27%
65	Finistère	55446	14013	25%
66	Pyrénées-Atlantiques	44737	11283	25%

Le classement est opéré selon la proportion des élèves du 1<sup>er</sup> degré du département scolarisés dans des écoles situées dans des communes rurales, selon les critères de l'Insee, lors de la rentrée scolaire 2014. Est qualifiée de rurale une commune dont le centre-bourg compte moins de 2 000 habitants, ou dont le centre-bourg compte moins de la moitié des habitants.

Bleu : conventions signées

Rouge : en cours de signature

Vert : en cours d'écriture / projet

Noir : départements non engagés

\* Au 1er février 2016.

## - Qu'est-ce qu'une convention ?

C'est un acte juridique au terme duquel l'État, ministère de l'éducation nationale, s'engage aux côtés d'élus du département concerné dans une démarche de contractualisation qui vise à établir, pour une durée donnée, les conditions de mise en œuvre d'un schéma territorial pluriannuel d'évolution de l'organisation scolaire dans le 1er degré. Elle suppose un diagnostic partagé et une volonté commune de faire évoluer le réseau des écoles en vue de l'amélioration des conditions pédagogiques et de scolarité des enfants, en tenant compte de divers facteurs tels que les bassins de vie, l'enclavement du territoire, les temps de transports acceptables.

Il s'agit pour l'État d'accompagner ces démarches, en apportant une visibilité sur trois ans et en limitant le nombre de suppressions d'emplois, dans une perspective d'amélioration de la qualité de l'école rurale, et d'optimisation du réseau scolaire du 1er degré, pendant la durée de la convention. Pour la mettre en œuvre, des objectifs annuels sont fixés, ainsi que des critères de suivi et des modalités d'évaluation, dont l'instrument privilégié est ledit « comité de pilotage », qui a vocation à réunir l'ensemble de la communauté éducative.

Les conventions répondent à une articulation assez normée :

- le titre qui, en règle générale, fixe clairement les objectifs à atteindre et définit un calendrier pour y parvenir, exemple : « Protocole pour un schéma territorial pluriannuel d'évolution de l'organisation scolaire dans le 1er degré (2015-2017), département de l'Ariège » ;
- le préambule qui vise les articles du code de l'éducation fondant le cadre juridique de la démarche ;
- le contexte académique et départemental posant les données caractéristiques en matière économique, sociale et scolaire, qui légitiment l'engagement de la démarche ;
- l'objet et les principes directeurs de la contractualisation ;
- les engagements réciproques des signataires : éducation nationale et élus ;
- les modalités de suivi et d'évaluation ;
- la date de début et de fin de la convention ainsi que les modalités de reconduction et de rupture ;
- les signataires.

L'analyse de quelques conventions a permis de faire ressortir certaines constantes :

- Elles ont un cadre départemental, mais d'autres configurations sont possibles :
  - ainsi a été évoquée en audition la possibilité de contractualiser en infra départemental au niveau des « Pays » (par exemple dans l'Indre) ;

- elles peuvent aussi revêtir un caractère trans-départemental, comme c'est le cas du projet du « Pays Centre Ouest Bretagne » localisé pour partie sur les départements des Côtes d'Armor, du Finistère et du Morbihan ;
- l'idée de conventions académiques voire inter académiques à plus long terme est une hypothèse non écartée par certains interlocuteurs, en soulignant la rigidité des limites des entités administratives (régions académiques, académies, départements, circonscriptions), qui ne constituent plus nécessairement des unités pertinentes au plan territorial et / ou pédagogique, et ne correspondent pas toujours aux bassins de vie des populations et constituent dès lors un frein au renouvellement des formes de l'action des services publics<sup>39</sup>.

- Elles ont une durée qui est généralement triennale mais qui peut varier selon les situations départementales (par exemple, le protocole de l'Aveyron a été conclu pour une durée de deux ans) ;

- Elles ont des principes directeurs analogues dont prioritairement l'élaboration d'un diagnostic du territoire départemental, partagé par l'ensemble des parties (éducation nationale, élus et autres partenaires de l'école) sur la base de critères généraux et de principes éducatifs et pédagogiques tels que :

#### Critères généraux :

- Classement en zone de montagne ;
- Caractère rural de la commune ;
- Évolution démographique scolaire ;
- Isolement de la commune ;
- Conditions d'accès par les transports scolaires (altitude des communes et intempéries) ;
- Conditions de scolarisation (avis de la commission de sécurité et adaptation/inadaptation des locaux, « labellisation » d'écoles à partir d'une charte départementale) ;
- Impossibilité de regroupement d'écoles ;
- Sectorisation ;
- Dynamique territoriale, intercommunalité.

#### Principes éducatifs et pédagogiques :

- Accueil des moins de trois ans ;
- Qualité de la structure et de l'organisation pédagogiques ;
- Renforcement de la liaison école-collège ;

---

<sup>39</sup>. Marie-Hélène LELOUP, IGEN, et Martine CARAGLIO, IGAENR, *Ibid.*

- Dispositif « plus de maîtres que de classes » ;
- Politique académique pour le numérique éducatif pour le 1er degré : généralisation des accès à internet, développement programmé des environnements numériques de travail (ENT), et constitution de ressources pédagogiques numériques partagées ;
- Formation des enseignants ;
- Enseignement des langues vivantes étrangères et régionales ;
- Articulation des PEDT avec la dynamique locale et départementale visant à la mise en place de projets territoriaux globaux en faveur des élèves et à l'articulation des différents temps de l'enfant<sup>40 41</sup>.

Chaque situation de territoire est examinée selon ces différents critères et à la lumière de ces principes. Ce travail d'expertise devant permettre de proposer une approche partagée pluriannuelle de l'évolution des territoires scolaires dans le 1er degré.

- Elles fixent des engagements chiffrés pour l'État, en termes de maintien des emplois d'enseignants. A titre d'exemple :

- Département du Cantal : Neutralisation de l'impact des baisses d'effectifs (malgré la baisse de 360 élèves qui aurait dû représenter le retrait de 20 à 25 postes d'enseignants depuis la date de signature de la convention, l'éducation nationale n'a procédé à aucune suppression). Prévision de 6 postes au titre du dispositif « plus de maîtres que de classes ». Amélioration du taux de scolarisation des moins de trois ans.
- Département de la Creuse : « clause de sauvegarde » consistant à garantir un P/E. plancher de 6,40 dans la limite de 5 emplois préservés.
- Département de l'Ariège : Retrait maximum de trois emplois sur la durée de la convention.
- Département du Lot : Maintien du P/E de la rentrée 2014. Retrait de 18 emplois au lieu de 48, si ce P/E est aligné sur la moyenne académique.

L'éducation nationale utilise pour chacune des écoles le P/E comme unique critère de référence. J'entends revenir sur ce point dans la seconde partie, afin de proposer des assouplissements plus en conformité avec l'intérêt des élèves et des écoles dans leurs situations propres.

---

<sup>40</sup>. Code de l'éducation, Article L. 551-1 : « Des activités périscolaires prolongeant le service public de l'éducation, et en complémentarité avec lui, peuvent être organisées dans le cadre d'un projet éducatif territorial associant notamment aux services et établissements relevant du ministre chargé de l'éducation nationale d'autres administrations, des collectivités territoriales, des associations et des fondations, sans toutefois se substituer aux activités d'enseignement et de formation fixées par l'État. L'élaboration et la mise en application de ce projet sont suivies par un comité de pilotage. Le projet éducatif territorial vise notamment à favoriser, pendant le temps libre des élèves, leur égal accès aux pratiques et activités culturelles et sportives et aux nouvelles technologies de l'information et de la communication. Les établissements scolaires veillent, dans l'organisation des activités périscolaires à caractère facultatif, à ce que les ressources des familles ne constituent pas un facteur discriminant entre les élèves ».

<sup>41</sup>. Voir le prochain rapport parlementaire de Madame Françoise CARTRON, Vice-présidente du Sénat, Sénatrice de la Gironde. Cf. Lettre du Premier ministre n°1528/15/SG du 19 octobre 2015 (annexe n°6).

En contrepartie, les élus locaux doivent accepter d'engager une démarche de travail avec l'éducation nationale et entre eux, ayant pour objectif l'amélioration de l'offre scolaire sur les territoires, notamment par la diminution des écoles à classes uniques ou à moins de trois ou quatre classes, lorsque cela est pertinent, par une évolution des RPI dispersés vers des RPI concentrés, par l'implantation sur le terrain des dispositifs « scolarisation des moins de trois ans » et « plus de maîtres que de classes », et par le développement du numérique éducatif (équipement des écoles pour l'accès au haut débit).

- Elles ont des signataires multiples et variés, de nombreux cas de figure ont été relevés :

- le recteur et le président de l'association départementale des maires ;
- le recteur et les présidents de deux associations départementales de maires en parallèle ;
- le préfet, le recteur, le président de l'association départementale des maires, l'inspecteur d'académie-directeur académique des services de l'éducation nationale ;
- le préfet, le recteur, le président de l'association départementale des maires, l'inspecteur d'académie-directeur académique des services de l'éducation nationale, la totalité ou une partie des parlementaires au gré de leur engagement personnel pour la convention, des majorités politiques départementales ou gouvernementales ;
- le préfet, le recteur, le président de l'association départementale des maires, l'inspecteur d'académie-directeur académique des services de l'éducation nationale, les parlementaires, le président du conseil départemental ;
- le recteur, le président de l'association départementale des maires, l'inspecteur d'académie-directeur académique des services de l'éducation nationale, les parlementaires, le président du conseil départemental, le maire de la ville chef-lieu.

De manière générale, on observe que ni les critères et les modalités de l'évaluation au terme de la durée de la convention, ni les conditions de sa sortie à échéance ne sont précisées de manière explicite dans la plupart d'entre elles. Pourtant, au cours de nos auditions, la quasi-totalité de nos interlocuteurs ont insisté sur l'importance de maintenir la dynamique de travail instaurée et de créer les conditions d'une projection dans l'avenir. Un arrêt brutal de la démarche à la fin de la durée initiale de la convention serait particulièrement contre-productif, au regard des efforts déployés et des espoirs suscités, et mal vécu par des élus locaux particulièrement éprouvés par les difficultés globalement traversées par les territoires ruraux et par eux-mêmes, comme ce sera développé dans la partie ci-après.

### 1.2.3. Des obstacles à surmonter et des craintes à dissiper

Si le principe du conventionnement est globalement bien accepté, souhaité, voire encouragé par un certain nombre de mes interlocuteurs, il n'en demeure pas moins que des obstacles sont à lever et des craintes à dissiper dès l'origine ou à dépasser en cours de processus.

Comme je l'ai indiqué plus avant, l'école est souvent perçue par le maire comme le dernier service public, et constitue en cela l'identité de la commune de laquelle découle un attachement affectif très fort.

Le contexte global, politique et institutionnel de ces dernières années engendre chez nombre d'élus des formes de lassitude, de méfiance et d'inquiétude à l'égard de l'action de l'État. Ils estiment et expriment le sentiment d'être soumis à de fortes pressions, en raison de l'ouverture de multiples chantiers institutionnels, liés notamment à l'application de la loi portant nouvelle organisation territoriale de la République (dite loi « NOTRe »)<sup>42</sup>, et en particulier au redécoupage en cours des périmètres des intercommunalités. Ceux-ci succédant à la réforme territoriale avortée du précédent quinquennat<sup>43</sup>, à la mise en œuvre des nouveaux rythmes scolaires et des projets éducatifs territoriaux (PEDT)<sup>44</sup> issus de la loi d'orientation et de programmation pour la refondation de l'école de la République de 2013 précitée. Ces réformes sont opérées dans un climat marqué par une baisse significative des dotations aux collectivités territoriales et la perspective d'une réforme de la dotation globale de fonctionnement.

Demander de surcroît aux élus locaux de réfléchir à un nouveau schéma d'organisation territoriale du réseau scolaire, alors qu'existent localement des disparités importantes dans la répartition des compétences scolaires et périscolaires entre les communes et les intercommunalités ; et que la loi « NOTRe » s'apprête à transférer la compétence des transports scolaires des départements aux régions nouvellement créées<sup>45</sup>, tout en sachant qu'il est fort probable que les exécutifs régionaux récemment élus ne manqueront pas de rétrocéder l'exercice de cette compétence aux exécutifs des nouveaux conseils départementaux... « Cela fait beaucoup en même temps ! », ainsi que la plupart des élus me l'ont témoigné.

S'agissant plus particulièrement de la mise en œuvre des conventions, ils manifestent là aussi des inquiétudes, craignant que le ministère de l'éducation nationale ne poursuive dans cette démarche qu'une logique comptable et budgétaire qui lui permettrait de réaliser des économies d'échelle en termes de moyens, avec l'idée maintes fois exprimée, d'un rattrapage en nombre de postes en sortie de convention (l'expression de « marché de dupes » a été plusieurs fois employée en auditions pour exprimer cette crainte). Certains estiment d'ailleurs qu'il s'agirait d'appliquer de manière systématique un modèle urbain d'allocation des moyens à la spécificité des territoires ruraux. De plus, ils invoquent l'annualité budgétaire qui limite la visibilité à terme et la portée des engagements de l'État ; cet argument leur étant d'ailleurs tout autant opposable, lorsque l'on considère l'annualité du budget municipal.

---

<sup>42</sup>. Loi n° 2015-991 portant nouvelle organisation territoriale de la République du 7 août 2015.

<sup>43</sup>. Loi n° 2010-1563 de réforme des collectivités territoriales du 16 décembre 2010.

<sup>44</sup>. Code de l'éducation, Articles L. 551-1 et D. 521-12 ; Circulaires n° 2013-017 portant réglementation relative aux accueils collectifs de mineurs du 6 février 2013 et n° 2014-036 « projet éducatif territorial en écoles maternelles et élémentaires » du 20 mars 2013 et circulaire n° 2014-184 du 19 décembre 2014 portant « instruction pour la promotion de la généralisation des projets éducatifs territoriaux sur l'ensemble du territoire ».

<sup>45</sup>. Loi n° 2015-29 relative à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral du 16 janvier 2015.

Concrètement, nombre d'élus pensent qu'en procédant à des restructurations sur un même site, soit par la constitution d'un RPI concentré à partir de RPI dispersés, soit par la création d'un pôle éducatif regroupant plusieurs écoles, l'objectif ultime mais voilé de l'éducation nationale demeure l'économie de postes. Il convient toutefois de relativiser ce sentiment car la réalité des statistiques montre que les départements ruraux ont des taux d'encadrement meilleurs que les autres.

S'agissant de l'organisation des activités périscolaires dans le cadre de la mise en œuvre des nouveaux rythmes scolaires et des projets éducatifs territoriaux (PEDT), des élus signalent la difficulté de recrutement d'animateurs qualifiés en zones rurales et de montagne car les contraintes horaires sont peu génératrices d'activité, ce qui réduit l'attractivité de l'emploi.

Par ailleurs, sont mentionnés par plusieurs élus les problèmes auxquels ils sont confrontés en cas de regroupement d'écoles en matière de maintien d'emploi des personnels ATSEM, qui demeurent à la charge de la commune.

Enfin, c'est un truisme de dire que le succès ou non de la démarche conventionnelle dépend des forces d'impulsion et des degrés d'implication des acteurs institutionnels dans les territoires : préfets, recteurs, maires, présidents d'intercommunalités, etc... Il convient en effet de ne pas oublier que le principe constitutionnel de libre administration des collectivités territoriales induit naturellement que le bon achèvement d'une telle démarche dépend aussi de la volonté et de l'engagement que les élus souhaitent y consacrer.



## DEUXIÈME PARTIE- LES RECOMMANDATIONS

### 2. La convention, un outil souple et modulable

L'objet de la convention n'est pas d'imposer le modèle urbain d'organisation scolaire en zone rurale, mais de construire une école rurale attractive, qui s'émancipe de la menace récurrente des effets comptables résultant d'une démographie scolaire tendanciellement baissière.

La relation injonctive qui vient du « haut » doit par la convention, laisser la place à une véritable concertation de terrain. Pour ce faire, la convention est un outil mis à la disposition des élus et de la communauté éducative, qui peuvent, sans obligation, et seulement s'ils le souhaitent, s'en saisir dans la durée pour en définir les objets et les contours, en adéquation avec leur territoire, afin de proposer une offre éducative de qualité et de proximité pour la réussite des élèves.

#### 2.1. Un contexte démographique, politique et budgétaire favorable

##### 2.1.1. La loi du 8 juillet 2013 d'orientation et de programmation pour la refondation de l'école de la République : la priorité accordée au 1<sup>er</sup> degré

Le Président de la République a fait de la jeunesse la priorité de son quinquennat, en s'engageant dans une profonde réforme du système scolaire et éducatif de la Nation. Cette volonté politique s'est traduite par la loi du 8 juillet 2013 d'orientation et de programmation pour la refondation de l'école de la République ; la mesure phare de cette décision étant la création de 60 000 nouveaux postes.

Comme nous l'avons vu plus avant, notre système éducatif parvient difficilement à lutter contre les déterminismes sociaux et territoriaux, qui entretiennent et accentuent des inégalités sociales et démographiques. Ainsi, notre pays se classe dans les derniers rangs des pays de l'OCDE (27ème sur 34) au regard de l'équité scolaire ce qui, en d'autres termes, établit que la réussite scolaire est plus largement déterminée par l'appartenance sociale en France que dans les autres pays de l'OCDE<sup>46</sup>.

Les éléments statistiques nationaux montrent la persistance des écarts entre les résultats scolaires obtenus par les élèves selon leurs lieux de scolarisation, et donc la difficulté de lutter contre les inégalités sociales et territoriales. Outre les objectifs de nature pédagogique d'élévation générale du niveau et de réussite de tous les élèves, la loi de refondation de l'école de la République s'inscrit dans la volonté politique de réinvestir dans les moyens humains, à la fois de façon quantitative et qualitative, et de donner la priorité à l'école primaire, qui constitue la strate essentielle où s'acquièrent les apprentissages fondamentaux.

---

<sup>46</sup>. Loi n°2013-595 du 8 juillet 2013 d'orientation et de programmation pour la refondation de l'école de la République, annexe : La programmation des moyens et les orientations de la refondation de l'école de la République.

On se souvient que de 2007 à 2012, près de 80 000 postes ont été supprimés dans l'éducation nationale<sup>47</sup>. Sur les 60 000 nouveaux postes créés, 54 000 emplois le sont au ministère de l'éducation nationale, 5 000 au ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche, et 1 000 au ministère de l'agriculture.

Le premier degré public et privé bénéficie d'une allocation de moyens importante grâce à la création de 14 000 postes d'enseignants titulaires :

- 3 000 postes sont consacrés à développer l'accueil et la scolarisation des enfants de moins de trois ans, tout particulièrement dans les zones d'éducation prioritaire, mais aussi dans les territoires ruraux isolés, qui sont parmi les moins bien pourvus en ce domaine ;
- 7000 postes permettent de favoriser l'évolution et l'amélioration des pratiques pédagogiques, en particulier grâce au dispositif « plus de maîtres que de classes », et de renforcer l'action des réseaux d'aides spécialisées aux élèves en difficulté (RASED), ainsi que les autres dispositifs de remédiation scolaire ;
- Afin de prendre en compte les évolutions démographiques et améliorer l'équité territoriale ;
- 4 000 postes sont créés pour procéder à des rééquilibrages territoriaux et renforcer les moyens humains, en mettant l'accent sur le remplacement et la formation continue des enseignants, dans les zones ayant le plus souffert des suppressions d'emplois.

Concrètement, cette politique s'est matérialisée par d'importantes créations de postes dans le 1er degré. A la rentrée 2014, ce sont 2 355 emplois (équivalents temps plein – ETP), puis 2 511 emplois supplémentaires à la rentrée 2015 qui ont été créés. Cet effort sera poursuivi à la rentrée 2016, avec 3 835 nouveaux postes, alors qu'au plan national, le nombre d'élèves diminuera de 533.

Il convient de souligner que le modèle d'aide à la décision pour la répartition des moyens d'enseignement du premier degré public au niveau central a été rénové car celui utilisé depuis l'an 2000 présentait des inconvénients, notamment le système de typologie d'académies qui induisait des effets de seuil. En outre, il était nécessaire de revoir le système d'indicateurs.

Il était fondé en effet sur un critère territorial classant les académies selon leur appartenance à un contexte rural, urbain ou contrasté, les académies d'outre-mer formant une catégorie spécifique. Or, les critères territoriaux utilisés par ce modèle ont été récemment révisés par l'INSEE compte tenu de l'extension et de la densification de l'urbanisation. Cette méthode ne permettait en outre de n'intégrer que marginalement la difficulté scolaire et comportait des effets de seuil.

Le ministère a donc élaboré en 2014 une nouvelle méthode fondée sur un indicateur territorial utilisant la nouvelle classification du territoire en aires urbaines de l'INSEE et un indicateur social fondé sur le revenu fiscal des ménages par unité de consommation. Ce modèle permet de calculer des déséquilibres de dotation entre académies au niveau national et peut être utilisé également au niveau académique ou départemental.

---

<sup>47</sup> Courrier du 3 mai 2013 de Vincent PEILLON, Ministre de l'éducation nationale, à Alain CALMETTE, Député du Cantal (annexe n°5).

Il permet de tenir compte en continu des caractéristiques territoriales des académies et de mieux appréhender la difficulté scolaire. Il a révélé des situations locales d'encadrement en milieu rural plus optimisées que d'autres et surtout des écarts importants de dotations entre zones urbaines et péri urbaines de départements ruraux et les zones de même catégories dans les départements urbains.

Par ailleurs, les démarches contractuelles pour mieux prendre en compte la ruralité ont été intégrées pour la première fois dans les mesures de rentrée 2016 par une allocation spécifique de 5 ETP à chaque département ayant contractualisé.

A la rentrée 2016, et pour la première fois, ce sont 120 postes qui seront attribués au titre de la ruralité.

### **2.1.2. Une baisse de la démographie du 1er degré qui s'amplifie (2016-2018)**

La conjonction de cette importante allocation de moyens supplémentaires et de la baisse démographique tendancielle dans les zones rurales qui s'amplifie crée les conditions opportunes et favorables pour accentuer l'effort de redressement de notre système éducatif et rééquilibrer l'affectation de moyens entre les territoires.

Au niveau national, la dernière décennie 2005-2015 a été caractérisée par une hausse continue, année après année, des effectifs scolaires du 1<sup>er</sup> degré public. Alors que 5 726 400 élèves furent recensés à la rentrée scolaire de 2005, ils étaient 5 885 270 lors de la rentrée des classes de 2015, soit une augmentation de 2,77 % des effectifs en dix ans<sup>48</sup>.

Un renversement de tendance se profile pour les années scolaires à venir, avec une décrue totale de plus de 25 000 élèves dans le 1<sup>er</sup> degré public projetée sur l'ensemble du territoire national à horizon 2018.

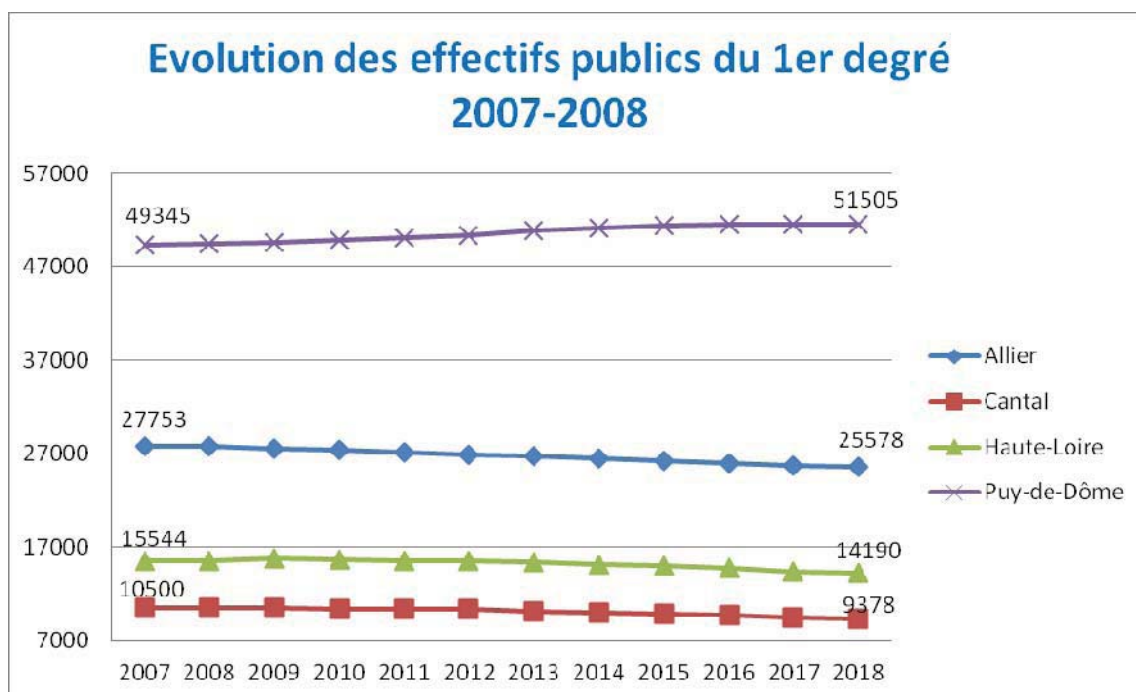
Cette évolution globale à l'échelle nationale viendra renforcer à l'échelle des académies la dynamique de diminution de la démographie globale et scolaire enregistrée dans les territoires ruraux éloignés des pôles urbains et périurbains, que nous avons constatée plus avant.

Pour décrire la réalité de ces baisses démographiques, j'ai choisi deux académies qui, à mon sens, sont tout à fait caractéristiques de cette situation en ce qu'elles représentent la distorsion de l'affectation des moyens entre un département en constante croissance démographique, en milieu urbain et péri urbain, et des départements ruraux et de montagne en stagnation ou régression démographique.

---

<sup>48</sup>. Ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche, Direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance, « Repères & références statistiques 2015 », Octobre 2015.

## ACADÉMIE DE CLERMONT-FERRAND



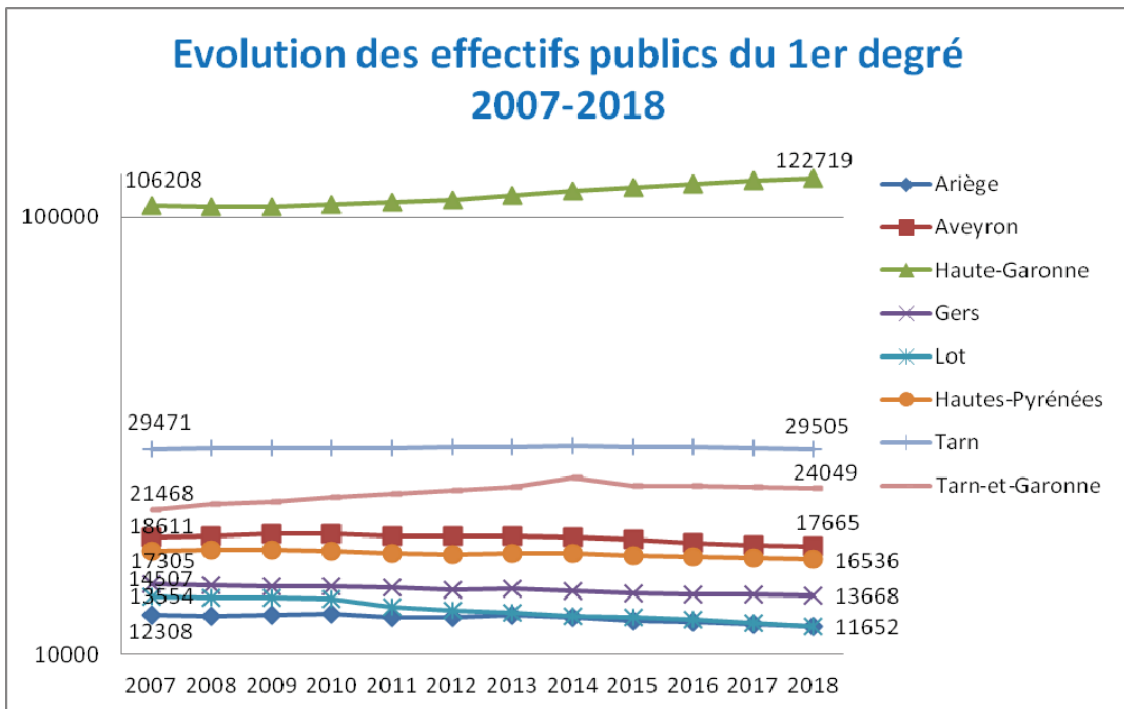
Dans l'académie de Clermont-Ferrand, l'évolution des effectifs scolaires dans le 1er degré public sur la période 2007-2018 est tout à fait éclairante puisqu'elle indique la tendance actuellement à l'œuvre, comprend les projections pour les années à venir qui la confirment, et s'appuie sur une période suffisamment longue pour être significative.

L'académie prise dans son ensemble doit perdre environ 2 500 élèves sur la période.

Le département du Puy-de-Dôme, où se situe Clermont-Ferrand, chef-lieu et principale ville de l'académie, bénéficie d'une dynamique démographique favorable et est en constante augmentation, année après année, sur la période : il gagne plus de 2 000 élèves. Comme nous le constatons plus haut à travers les cartes de l'Insee, le pôle urbain et périurbain attire les actifs et les familles avec enfants.

Il agit comme un aimant pour les populations des autres départements de l'académie. Dépourvus d'un pôle urbain dynamique, l'Allier, la Haute-Loire et le Cantal sont tous confrontés à une tendance de déclin démographique et ont tous enregistré sur la période une perte d'élèves représentant autour de 10% de leur population scolaire.

## ACADÉMIE DE TOULOUSE



Le phénomène se reproduit à l'identique dans l'académie de Toulouse. La Haute-Garonne bénéficie d'une dynamique forte grâce à Toulouse et son agglomération. Il est prévu qu'à la rentrée scolaire 2018, le département ait gagné plus de 16 500 élèves dans le 1er degré public depuis 2007.

Le Tarn-et-Garonne, qui bénéficie de l'attractivité du « Grand Toulouse », en particulier à Montauban, sa ville chef-lieu, dont l'aire urbaine dépasse les 100 000 habitants, doit quant à lui enregistrer une croissance de ses effectifs de plus de 2 500 élèves.

Au sein d'une académie bénéficiaire de près de 14 000 élèves sur la période dans le 1er degré public, les autres départements, ruraux, l'Ariège, l'Aveyron, le Gers, le Lot et les Hautes-Pyrénées auront vu leurs effectifs décroître sur l'ensemble de la période considérée. Seul le département du Tarn se trouve en très légère progression.

Les académies de Clermont-Ferrand et de Toulouse de par le nombre de départements qui ont déjà signé une convention: trois départements sur quatre dans l'académie de Clermont-Ferrand (le Cantal, la Haute-Loire et l'Allier) et cinq sur huit dans l'académie de Toulouse (les Hautes-Pyrénées, le Gers, le Lot, l'Ariège, et l'Aveyron) illustrent dès lors la prise de conscience des élus locaux face aux baisses d'effectifs des écoles de leurs communes et la nécessité de réagir en s'engageant avec l'éducation nationale dans la voie de la restructuration des réseaux d'écoles.

### 2.1.3. Quelques effets bénéfiques pour l'école rurale résultant des réformes des rythmes scolaires et des intercommunalités

Réformes – « repoussoir » pour nombre d'élus, la mise en œuvre des rythmes scolaires et l'application de la loi « NOTRe » entraînent paradoxalement sur le terrain une nouvelle culture de travail et de collaboration, qui constitue un terreau favorable à la démarche de conventionnement en faveur de l'école rurale.

#### - La réforme des rythmes scolaires et la mise en œuvre des projets éducatifs territoriaux

Au 1<sup>er</sup> janvier 2016, 92% des communes avaient un projet éducatif territorial (PEDT), concernant 96% des élèves des écoles publiques.

La réforme des nouveaux rythmes scolaires, à travers l'organisation des activités périscolaires et la mise en place des PEDT, a suscité, dans leur mise en œuvre de la part des élus locaux, des conséquences paradoxales. Comme on l'a vu plus avant, cette réforme est venue s'ajouter à la réorganisation territoriale de l'État (loi « NOTRe »), et par conséquent rendre plus complexe la tâche des élus sur le terrain.

Cependant, la mise en œuvre des nouveaux rythmes scolaires et l'élaboration des PEDT avec les services de l'État, qu'elles aient été acceptées avec enthousiasme ou appliquées avec résignation, ont eu pour effet d'engager les élus dans un processus de travail en commun, parfois de réflexion intercommunale, en vue de coordonner et de mutualiser leurs moyens pour organiser des activités périscolaires destinées aux enfants de leurs administrés.

En cela, elles ont pu contribuer à créer un climat de confiance et de concertation, qui parfois auparavant n'existait pas ou peu, et qui en tout état de cause a suscité une dynamique de collaboration avec les services de l'État (direction des services départementaux de l'éducation nationale et direction départementale de la cohésion sociale et de la protection des populations).

Malgré les difficultés qui ont émaillé sa mise en œuvre initiale, la plupart des associations nationales d'élus, de parents d'élèves et d'éducation populaire ont dressé un bilan provisoire globalement positif de la réforme des rythmes scolaires. Si les difficultés, voire parfois les ressentiments occasionnés n'en ont pas pour autant été effacés, j'ai eu l'agréable surprise de constater que dans leur quasi-unanimité, elles ont reconnu et salué le fait que la concertation et le partage des ressources et des modalités d'actions avaient été bénéfiques pour les collectivités, elles-mêmes et entre-elles, et leurs partenaires. La coordination à l'échelle d'un territoire a été souvent un dynamiseur de projets partagés, une vigie quotidienne au service de l'organisation et des orientations posées par les élus pour éviter que l'école ne se referme sur elle-même.

Cette volonté de l'État d'accompagner les communes dans le développement de leurs PEDT se retrouve dans la mission qui a été confiée par le Premier ministre à Madame Françoise CARTRON, Vice-présidente du Sénat, Sénatrice de la Gironde, nommée parlementaire en mission auprès de la

ministre de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche et du ministre de la ville, de la jeunesse et des sports<sup>49</sup>. Sa mission vise d'une part à établir un bilan des initiatives prises par les élus locaux pour organiser et développer les activités périscolaires, et d'autre part à définir les conditions d'un accompagnement renforcé par les services de l'État aux communes. En d'autres termes, il s'agit d'identifier et de recueillir un certain nombre de « bonnes pratiques », relatives notamment au recrutement et à la qualification des animateurs, ainsi que de conduire une réflexion autour des adaptations et des simplifications à envisager.

### - La réforme des intercommunalités issue de la loi pour une nouvelle organisation territoriale de la République

La révision en cours du périmètre des intercommunalités<sup>50</sup> suscite des critiques régulières et des craintes de nombreux élus locaux, notamment devant les difficultés susceptibles d'être occasionnées par un élargissement parfois conséquent. Pourtant, qu'ils s'y opposent pour des raisons légitimes, s'y refusent selon des postures politiques, ou s'y préparent avec la conviction d'un progrès pour leur territoire, les maires seront désormais nécessairement amenés à se concerter et à coopérer davantage avec leurs homologues, à une échelle dépassant leur commune, pour la gestion de services publics partagés.

La réforme poursuit l'objectif d'ajuster les périmètres des communautés de communes afin de les faire davantage coïncider avec des bassins de vie cohérents pour organiser de façon pertinente des services à la population et réaliser des équipements structurants.

Les compétences scolaire et périscolaire font partie de celles dont le transfert de la gestion à l'échelle intercommunale sera laissé à la libre appréciation des communes membres.

Les nouvelles intercommunalités vont dès lors contribuer à pérenniser une culture de la gestion mutualisée, après que la réforme des rythmes scolaires a amené les élus à constater combien l'échelle trans-communale peut receler d'intérêts organisationnels et permettre d'optimiser des ressources, notamment en période de fortes contraintes budgétaires.

Ces deux réformes apportent la démonstration, s'il en était besoin, que si l'intérêt commun peut émerger dans le périscolaire et le transfert de compétences, il peut en être de même pour le scolaire et contribuer à l'aménagement du territoire.

---

<sup>49</sup>. Lettre du Premier ministre n°1528/15/SG du 19 octobre 2015 (annexe n°6).

<sup>50</sup>. Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République.

## 2.2. Douze recommandations pour donner élan et efficacité à la démarche de contractualisation

Il ne s'agit pas ici de proposer la rédaction d'une convention-type qui aurait vocation à être reproduite *in extenso*, de manière uniforme et systématique.

Comme je l'ai constaté sur le terrain, il existe aujourd'hui autant de types de conventions que de territoires contractants. On observe d'ailleurs dans les dernières conventions signées des évolutions et des différences depuis les premières qui ont été conclues. Je veux y voir le fruit de la réflexion qui s'est engagée localement et qui a pu s'appuyer sur les expériences antérieures.

Il s'agit plutôt de dégager des principes et des lignes de force devant permettre de poser un cadre conventionnel, tout en ayant pour postulat la plasticité du format. Cette dernière est un atout pour s'adapter aux contextes divers des territoires.

Il existe cependant indéniablement des pratiques pertinentes qu'il convient de recenser car elles sont les plus à même de favoriser une contractualisation efficace.

### 2.2.1. Comment créer les meilleures conditions de mise œuvre de la convention : dimensions politique, symbolique et en matière d'aménagement du territoire

#### 1. Donner du temps et de la visibilité

Il s'agit certainement de la demande la plus fréquemment mentionnée, par les élus en particulier, mais aussi par la plupart de mes interlocuteurs lors des auditions.

Réfléchir à la restructuration de territoires nécessite du temps, surtout lorsqu'il est question du cadre de vie de ses administrés et de la présence de services publics.

D'une manière générale, les élus ont besoin d'une visibilité qui leur est indispensable pour décider du maintien ou de l'implantation de services publics de qualité et de proximité tels que l'école, les maisons de service au public, les cabinets médicaux et paramédicaux, les zones d'activité artisanales ou industrielles.

Les enjeux financiers, surtout en période de fortes contraintes budgétaires, sont tels que les choix à opérer s'inscrivent nécessairement dans des contextes pluriannuels qui les engagent ainsi que les collectivités territoriales qu'ils représentent.

Dès lors, il est aisé d'entendre et de comprendre cette demande de temps et de visibilité s'ils veulent procéder à la réorganisation du tissu scolaire du 1<sup>er</sup> degré dans leur commune ou dans l'intercommunalité à laquelle ils appartiennent.



Dans cette perspective de réorganisation, il en va de même pour les services de l'État, et au premier chef pour le ministère de l'éducation nationale, même si le principe de l'annualité budgétaire s'impose de façon évidente.

Au niveau académique et départemental, ce principe se traduit en matière d'allocations de moyens par l'exercice annuel de la carte scolaire, qui détermine précisément la configuration du schéma annuel du tissu scolaire des territoires considérés en emplois des personnels enseignants, en ouverture et fermeture de classes et d'écoles.

Il paraît donc impératif de dissocier l'existence et le fonctionnement de la convention, qui s'inscrit dans un cadre pluriannuel, de l'exercice annuel de la carte scolaire, dont la légitimité demeure en fonction des réalités démographiques du terrain.

En recourant à la convention qui identifie des zones de fragilité et des bassins de vie sur lesquels il convient de travailler en priorité, on déconnecte le nombre de postes de professeurs des écoles de l'évolution du nombre d'élèves en classes. On substitue au « stress » annuel de la carte scolaire (terme relevé lors des auditions) une lisibilité pluriannuelle sur le sort réservé aux écoles du département. Ce faisant, on sort de la pratique administrative « du coup par coup », année après année, qui ne permet d'avoir qu'une vision partielle des enjeux en termes d'aménagement du territoire et d'offre scolaire de proximité et de qualité.

Confondre les deux pratiques – convention pluriannuelle et carte scolaire annuelle - ne peut créer et entretenir que confusion, perte de confiance et risque de rupture du dialogue entre les acteurs de terrain.

La durée-type de trois années, telle qu'elle ressort des conventions en application, me paraît pertinente car elle crée les conditions pour une première phase d'analyse et de réflexion sur la redéfinition des contours du tissu scolaire sur lequel elle va porter. Elle permet aussi aux parties prenantes à commencer à se connaître pour apprendre à travailler ensemble. Toutefois, cette durée ne doit pas constituer une temporalité rigide. Elle peut et doit être adaptée aux spécificités des territoires qui contractualisent et qui en déterminent la durée en fonction des engagements réciproques que les signataires se fixent. On a ainsi pu observer que le département de l'Aveyron a conclu le 25 janvier 2016 un « Protocole pour un schéma territorial pluriannuel d'évolution de l'organisation scolaire dans le 1er degré pour les années 2016-2018 », d'une durée de deux années.

## 2. Faire preuve de pragmatisme et utiliser la plasticité d'un outil modulable

S'il faut accorder du temps et de la visibilité, il convient aussi de ne pas donner un caractère contraignant à la démarche contractuelle, mais au contraire de l'inscrire dans le pragmatisme et la plasticité.

Les conventions en vigueur à ce jour sont assez normées, en tout cas dans la forme. C'est probablement dû au fait qu'en tant que pionnières de la démarche, elles se sont largement

inspirées de la première d'entre elles, celle du Cantal qui a fait œuvre de précurseur sur ce sujet en 2014.

S'il me paraît utile de respecter les principes et idées force que je développe ici à titre de recommandations, c'est qu'ils représentent à mon sens le socle minimal pour bâtir un document qui permette de travailler sereinement et efficacement.

Rien n'empêche cependant les partenaires d'une démarche conventionnelle d'en poser de différents ou d'amplifier ou restreindre le champ de certains paramètres. L'essentiel est que le cadre juridique défini par la convention recueille l'assentiment de tous les partenaires et signataires, de sorte à atteindre les objectifs conjointement fixés et tenir les engagements souscrits réciproquement.

### 3. Définir la bonne échelle pour réaménager l'organisation du tissu scolaire : l'intercommunalité et les bassins de vie

Il convient aujourd'hui de désacraliser le lien école-commune. Une commune peut fort bien vivre sans école sur son périmètre tout en bénéficiant d'une école qui soit sienne, à proximité immédiate. Un maire l'indiquait avec justesse lors d'une de nos auditions : « je n'ai pas d'école dans ma commune, mais j'ai une école pour ma commune ». Ce qui importe, en effet, est que chaque maire puisse proposer à ses administrés une école de qualité, même si elle ne se trouve pas dans le périmètre de sa commune. La proximité et la qualité du service public d'éducation doivent primer sur la « possession » communale.

Généralement, les élus n'envisagent pas qu'école et lieu de vie puissent être dissociés. D'où, en cas de fermeture inéluctable de l'école communale, par décision de l'éducation nationale, l'expression d'un désarroi et d'un sentiment d'abandon, lesquels représentent une forme de deuil qu'il est indispensable de partager et d'accompagner, afin de le rendre plus facilement supportable et d'aider élus et habitants à dépasser ce cap vécu comme un drame personnel et collectif.

Il ne faut pas se résigner et le recours à la convention peut-être une solution à examiner avant d'arriver à cette situation ultime. La plupart des élus ont désormais conscience de la nécessité de réfléchir à des regroupements de structures pour faire face aux effets de la baisse démographique. L'état d'avancement de cette réflexion varie selon l'histoire des territoires. On a vu plus avant comment le département de la Haute-Saône avait entamé ce travail de réorganisation dès 1993. D'autres départements se sont résolument engagés dès les années 1970-1980 dans la constitution de RPI dispersés qui, pour certains, trouvent à l'heure actuelle leurs limites et doivent à terme envisager de passer au stade des RPI concentrés.

Pour réorganiser les réseaux scolaires, l'échelon qui me paraît désormais le plus pertinent pour agir n'est plus la commune, mais davantage l'intercommunalité. Elle devrait idéalement se doter de la compétence scolaire et périscolaire complète pour assurer plus de cohérence, faciliter la mutualisation des moyens et créer une solidarité de territoires.

Les modes de vie et les attentes des familles en zone rurale et de montagne, tels que soulignés dans la première partie du présent rapport, ont considérablement évolué. Les parents se déplacent au-delà de la commune où ils habitent et dans laquelle ils ne travaillent généralement plus. Il est donc nécessaire d'axer la réflexion sur les bassins de vie qui représentent cette réalité. En effet, les élèves ne sont plus toujours scolarisés dans les écoles dont ils relèvent « logiquement ». Des questions d'ordre pratique, de déplacements domicile-travail des parents, de liens personnels interfèrent dans les choix de scolarisation des familles : cette dimension doit être impérativement prise en compte si on veut préserver une école de qualité et de proximité.

Intercommunalité et bassins de vie forment les deux niveaux de référence dans lesquels le travail de réorganisation des réseaux d'école devrait s'inscrire, en recourant à l'outil que représente la convention pluriannuelle, qui est tout à fait adaptée pour rassembler les acteurs de ces entités administratives, économiques et humaines autour d'un projet de territoire dont ils partagent la connaissance et les enjeux.

Ce faisant, c'est à une véritable action politique d'aménagement du territoire qu'ils participent et qui ne se limite pas à la seule sphère scolaire. D'où la nécessité d'y associer au plus tôt, à travers la signature de la convention, les partenaires institutionnels compétents (préfet, conseil départemental, intercommunalités tierces), en particulier pour la programmation des financements croisés des investissements à réaliser et les frais de fonctionnement liés à l'exercice des compétences des collectivités territoriales concernées dans les domaines scolaire et périscolaire, mais aussi pour les transports et restauration scolaires.

En effet, tout en mesurant l'importance stratégique du maillage territorial assuré par le ministère de l'éducation nationale, il ne peut être qu'un acteur parmi tous ceux qui agissent sur nos territoires ruraux et de montagne. Aussi est-il difficilement concevable d'accepter sans réagir que l'école disparaisse alors qu'elle est déjà dans de nombreux territoires le seul et dernier service public de proximité.

La convention est par conséquent un outil qui permet de réagir face à cette situation, en y associant les autres services de l'État ainsi que ceux des collectivités et opérateurs nationaux.

La mise en œuvre des PEDT est en effet la preuve qu'une démarche commune peut rencontrer le succès pour le bien de tous.

Dès lors, que les élus souhaitent déléguer la compétence scolaire à l'échelle intercommunale ou ne le souhaitent pas, il importe de donner aux circonscriptions du 1er degré une véritable logique territoriale. Comme exposé dans le rapport « Pilotage et fonctionnement de la circonscription du 1er degré » présenté plus avant<sup>51</sup>, il conviendrait de les faire coïncider avec celles des intercommunalités, afin de prendre en considération la nouvelle organisation administrative et politique des territoires issue de la loi « NOTRe » ainsi que les PEDT élaborés pour la mise en œuvre de la réforme des rythmes scolaires (cf. supra).

---

<sup>51</sup>. Marie-Hélène LELOUP, IGEN, et Martine CARAGLIO, IGAENR, *Ibid.*

Une telle redéfinition des circonscriptions du 1er degré, interne à l'administration de l'éducation nationale, permettrait de faire converger les réseaux d'écoles avec les périmètres où sont déjà à l'œuvre une mutualisation et une péréquation des ressources et équipements via la concertation et la co-élaboration entre élus dans les domaines de compétences partagées. Idéalement, elle serait également croisée avec la carte des collèges, en vue de favoriser la continuité pédagogique entre 1er et 2<sup>nd</sup> degré promue par le conseil école-collège créé par la loi d'orientation et de programmation pour la refondation de l'école de la République (cf. infra).

Thème récurrent de la gouvernance publique et de la réforme de l'État, la simplification du « millefeuille administratif » doit en effet, pour progresser vers une organisation plus rationnelle des territoires, aboutir à faire correspondre entre elles les circonscriptions définies pour la conduite et la mise en œuvre des divers domaines des politiques publiques au niveau territorial. Leur mise en cohérence ne peut qu'être un atout en faveur de la proximité et de la prise en compte des réalités et particularités locales.

#### 4. Aboutir à des engagements réciproques sincères et réalistes

Comme on l'a vu en première partie de rapport, les principes et le fonctionnement des conventions peuvent être résumés de la façon suivante :

- acceptation par l'État/ le ministère de l'éducation nationale d'une suspension de tout ou partie des suppressions de postes qui auraient logiquement résulté de la situation de la démographie scolaire, afin de permettre aux territoires de se réorganiser dans un contexte plus serein et offrant une visibilité pluriannuelle ;
- engagement des élus locaux à conduire en contrepartie un travail de réorganisation du réseau scolaire en identifiant des zones de fragilité à traiter en priorité, lequel sera soumis à évaluation en fin de convention.

##### - La question de la neutralisation des suppressions de postes

Il convient de préciser au préalable que la neutralisation des ETP telle que définie dans le cadre de la convention ne signifie pas un moratoire sur les mouvements de postes dans le département.

De la même façon, il ne faut pas laisser accroître que les engagements de l'État / du ministère de l'éducation nationale seront reconduits systématiquement et dans la durée. Certains élus ont parfois tendance à ne retenir que cet aspect, et à omettre le travail de restructuration à accomplir de leur côté.

A l'inverse, il faut lutter tout autant contre l'idée d'un « rattrapage » des postes de la part du ministère de l'éducation nationale à l'issue de la convention. Certains départements ont connu et mal vécu des sorties de dispositifs d'éducation prioritaire qui ont affecté les élèves, leurs familles et les élus locaux.

Je soulignerai ici l'engagement du ministère de l'éducation nationale qui, pour la première fois, a alloué des moyens dédiés pour accompagner les académies dans lesquelles des conventions ont été signées (120 postes « ruralité » à la rentrée 2016). Cela constitue un signe très positif et une amorce favorable au travail collectif de réorganisation des réseaux scolaires départementaux.

En d'autres termes, la convention doit vivre et par conséquent son contenu doit s'adapter aux réalités objectives des territoires.

Il est donc essentiel d'être extrêmement clair dans le texte de la convention sur ce qu'elle implique pour chacune des parties signataires.

En parallèle à l'existence de la convention, la carte scolaire départementale annuelle reste sous la responsabilité de l'inspecteur d'académie-DASEN, qui est confronté à des exigences contradictoires. D'une part, il doit gérer de la façon la plus rationnelle possible les emplois qui sont attribués à son département, avec le double souci de respecter une équité raisonnable entre les écoles et d'obtenir la meilleure efficacité pédagogique pour les élèves. D'autre part, il est souvent soumis à de fortes pressions exercées par la population locale et les élus pour maintenir à tout prix les écoles dans les communes, même lorsque le nombre des élèves y est en forte baisse.

Pour mémoire, la loi de programmation et de refondation de l'école de la République, dans son annexe, indique « qu'une attention particulière sera également portée aux territoires ruraux et de montagne. Lors de l'élaboration de la carte scolaire, les autorités académiques auront un devoir d'information et de concertation avec les exécutifs locaux des collectivités territoriales concernées. Les enfants de moins de trois ans devront être comptabilisés dans les effectifs des écoles situées dans un environnement social défavorisé ».

Se pose ici la question récurrente de l'application du critère du P/E, le taux d'encadrement des élèves, pour le calcul de l'allocation des moyens dans le département.

Je conçois que cette question soit importante, en particulier pour les gestionnaires du service public d'éducation qui se doivent d'assurer une répartition équitable de la ressource sans obérer l'avenir et peser sur le contexte budgétaire à court et moyen terme.

Cependant, dans le cadre innovant que constitue la convention pluriannuelle, je pense que le critère du P/E doit être considéré comme une référence au niveau départemental, un guide, mais en aucun cas être érigé en règle unique et immuable.

En effet, l'application stricte du P/E dans les territoires infra départementaux identifiés par la convention comme zones de fragilité, et par conséquent de travail entre signataires et partenaires, serait contraire à l'esprit contractuel car s'il demeure un élément d'appréciation incontestable, il ne peut pas être le critère déterminant.

En d'autres termes, il conviendrait, dans le périmètre de la convention, de faire tendre le P/E dans chaque zone de travail ciblée vers le P/E de référence départemental, par le biais des réorganisations du tissu scolaire.

Cette question est loin d'être anodine car elle soulève l'existence ou non du chiffrage des postes neutralisés pendant la durée de la convention ; ce qui constitue l'engagement de fond de l'éducation nationale.

J'observe à cet égard que pour la première fois une convention, celle du département de la Dordogne signée le 26 janvier 2016, mentionne l'application d' « un moratoire sur les suppressions de postes sur au moins trois ans pour les communes s'engageant dans le dispositif et proposant des organisations d'écoles viables » sans en préciser le nombre. Il s'agit donc en l'espèce d'un engagement sans chiffrage.

Je ne peux manquer de m'interroger sur les conditions dans lesquelles va s'appliquer ce moratoire à la rentrée 2016 dans les communes ou ensembles de communes, ainsi qu'ils sont qualifiés dans cette convention, compte tenu du temps qu'il leur faudra pour s'engager concrètement dans la restructuration des écoles de leur territoire « dans le respect des nécessités pédagogiques » évoquées dans la convention. N'existe-t-il pas ici le risque d'une collision avec les contingences de la carte scolaire annuelle et un effet ciseau sur la première année de mise œuvre de la convention ? De surcroît, je suis partisan de l'affichage du chiffrage des postes neutralisés pour la durée de la convention, car il représente un amorçage tout à fait favorable à la création des conditions de l'engagement d'élus qui peuvent être encore réticents à signer une convention. Tout en assortissant ce chiffrage d'une clause de revoyure à l'échéance normale de la convention qui précise clairement que la neutralisation des postes ne saurait être pérenne et totalement déconnectée des réalités démographiques des territoires concernés.

#### - Le renforcement de la qualité de l'offre et de l'organisation scolaires

Il s'agit d'une dimension essentielle de la démarche conventionnelle car elle touche à l'essence même de l'action éducative : comment, par une offre scolaire de qualité et de proximité, assurer l'enrichissement des parcours de tous les élèves pour les conduire à leur réussite individuelle ?

Cette ambition partagée par l'institution éducation nationale et les familles peut s'appuyer sur des principes éducatifs et pédagogiques et des dispositifs prévus par la loi d'orientation et de programmation pour la refondation de l'école de la République.

Parmi ceux-ci, on relèvera :

- l'accueil des moins de trois ans dans le cadre défini par la circulaire n°2012-202 du 18 décembre 2012 précitée ;
- le dispositif « Plus de maîtres que de classes » ;
- le numérique éducatif appliqué au premier degré : généralisation des accès internet, développement programmé des ENT et constitution de ressources pédagogiques partagées, formation des enseignants ;

- le lien scolaire-périscolaire grâce aux PEDT et aux parcours d'éducation artistique et culturel ;
- le développement des réseaux d'éducation prenant appui sur le cycle 3 afin de renforcer la continuité pédagogique écoles-collège.

En s'appuyant sur les dispositifs tels que « scolarisation des moins trois ans » et « plus de maîtres que de classes », la convention contribue à renforcer l'efficacité des regroupements de structures et à susciter leur attractivité auprès des familles.

Tout autant, le numérique éducatif est sans conteste un outil à développer et sur lequel il convient de s'appuyer dans le cadre de la convention, car il constitue un moyen de rompre l'isolement géographique, et potentiellement pédagogique, en permettant d'accéder à des ressources extérieures à l'école répondant ainsi à l'objectif de « créer un service public du numérique éducatif » voulu par le législateur. Le programme « Écoles connectées » lancé par l'État en 2014 a mobilisé une enveloppe de 5 millions d'euros dans le cadre du Plan France Très Haut Débit pour ouvrir l'accès à un haut débit de qualité aux communes des territoires ruraux et de montagne<sup>52</sup>.

Dans le cadre du plan numérique pour l'éducation annoncé par le Président de la République en mai 2015<sup>53</sup>, l'État propose en outre un soutien financier pour accompagner dans les collèges les projets d'équipements numériques des élèves et de leurs enseignants, et faire bénéficier ces derniers d'une formation spécifique aux usages pédagogiques du numérique. Au travers d'un appel à projets dont chaque territoire (académie et collectivités) pourra adapter le rythme de déploiement au contexte local, pour tenir compte des projets déjà existants ou du besoin d'amorçage, le plan numérique doit permettre de doter progressivement tous les collégiens d'équipements et de ressources pédagogiques numériques d'ici la rentrée 2018. Il prévoit la possibilité d'initier ou de poursuivre des projets de territoire associant le collège (en tant que chef de file) et des écoles partageant l'objectif de construire la continuité des parcours du cycle 3 CM1 – CM2 – 6ème. Il constitue un cela un atout supplémentaire en faveur de la bonne mise en œuvre des conventions<sup>54</sup>.

L'amélioration de l'organisation des réseaux d'écoles par regroupements n'est pas non plus sans intérêt pour les personnels enseignants.

Elle offre, au-delà des simples contacts humains et de la rupture de l'isolement, la possibilité du travail en équipe, la mise en place d'une pédagogie de projets, davantage de souplesse en cas

<sup>52</sup>. Najat Vallaud-Belkacem, Ministre de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche, « L'État s'engage à poursuivre l'accompagnement des collectivités territoriales pour raccorder les écoles et les établissements scolaires à l'Internet haut débit », Communiqué de presse, 26 février 2015.

<sup>53</sup>. Najat Vallaud-Belkacem, Ministre de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche, « Plan numérique pour l'éducation : 500 écoles et collèges seront connectés dès 2015 », Communiqué de presse, 7 mai 2015.

<sup>54</sup>. Arrêté du Premier ministre du 15 février 2016 relatif à l'approbation du cahier des charges modifié « Collèges numériques et innovation pédagogique ».

d'absence de courte durée pour assurer la suppléance, la possibilité de participer à des formations.

De plus, elle permettrait d'assurer une meilleure stabilité des enseignants en milieu rural ou de montagne où les phénomènes de renouvellements fréquents des personnels fragilisent l'élève et la communauté éducative.

Il ne me paraîtrait d'ailleurs pas inutile que les écoles supérieures du professorat et de l'éducation (ESPE), en charge de la formation initiale des jeunes professeurs des écoles, proposent des modules de formation adaptés aux spécificités de la ruralité et de la montagne, afin de préparer ces nouveaux enseignants, très souvent dans leur première affectation, à se trouver dans les meilleures conditions d'exercice professionnel, d'insertion dans leur environnement local et pourquoi pas d'épanouissement personnel.

Cette réorganisation du tissu scolaire renforcerait en outre les conditions pour un meilleur travail commun, 1er et 2nd degrés, dans le cadre de liaison école-collège qu'il serait certainement plus facile d'organiser à partir de structures regroupées.

Parmi les objectifs pédagogiques que la convention pourrait se fixer, une réflexion sur les échanges de services entre enseignants du 1<sup>er</sup> et du 2<sup>nd</sup> degré dans l'hypothèse souvent rencontrée dans les territoires ruraux des compléments de service, en particulier dans des disciplines telles que les langues vivantes, les arts plastiques, les sciences de la vie et de la terre, contribuerait sans nul doute à enrichir l'offre scolaire.

Pourrait être également envisagée de manière plus systémique la création d'un poste de « directeur de pôle ou de regroupement », fonction dont il conviendrait naturellement de préciser les contours et le statut, qui bénéficierait d'une décharge administrative complète pour se consacrer au pilotage de la structure, à la coordination pédagogique des équipes enseignantes et aux relations avec la communauté éducative.

Le regroupement ou la création de structures à taille critique minimale sur un même site (6-8 classes par exemple) pourrait en outre faciliter le travail des IEN et leur permettre de réinvestir le champ pédagogique par trop délaissé en raison de la multiplicité des tâches qui leur incombent comme certains d'entre eux ont pu le regretter lors d'auditions de terrain.

Cette offre qualitative ne peut cependant se limiter au seul domaine scolaire et doit nécessairement faire le lien avec le périscolaire.

L'intérêt des regroupements est ici d'articuler le champ scolaire avec l'offre périscolaire (restauration, activités périscolaires, accueil des moins de trois ans...) en l'organisant au niveau des intercommunalités.

En acceptant de partager et mutualiser des locaux et des équipements (sportifs, centre de documentation et d'information, salle de spectacle ou de réunion) pour les activités scolaires et



périscolaires, entre écoles et associations d'éducation populaire, mais aussi durant les congés de fin de semaine et les vacances, en ouvrant l'accès aux familles et plus largement à la population, l'école deviendrait un lieu de vie sociale et culturelle qui irriguerait le territoire et constituerait une référence pour les élèves.

## 5. Réunir des signataires qui s'engagent

Le nombre et la qualité des signataires dépassent la seule dimension symbolique.

La légitimité de chacun d'entre eux doit être à la mesure de leur engagement personnel dans le processus de contractualisation, à son bon déroulement et achèvement.

Il va de soi que le représentant de l'État dans le département a toute la légitimité, par-delà celle que lui confère la Constitution, pour engager l'ensemble des services de l'État susceptibles de concourir à la réussite de la convention.

Il en va tout autant du recteur de l'académie qui engage le ministère de l'éducation nationale, principale administration de l'État partenaire à la convention.

Les présidents des associations départementales de maires ont vocation à représenter non seulement les maires des communes concernées par le champ d'application de la convention, mais aussi l'ensemble des maires du département qui se voient associés et solidaires d'une démarche qui au fond les concerne ou est susceptible de les concerner.

En tout état de cause, les départements devront être associés dès l'initiation de la convention en raison de leur compétence pour les collèges et pour les transports scolaires, même si cette dernière compétence a été transférée aux conseils régionaux qui devraient le plus souvent, selon toute vraisemblance, la leur rétrocéder par délégation, par souci de subsidiarité et surtout d'efficacité.

Par conséquent, si la convention est conclue au niveau départemental, ce qui constitue à ce jour la totalité des cas de figure, elle devrait être signée, *a minima*, par le préfet du département, le recteur de l'académie, le ou les président(s) de ou des association(s) de maires du département et le président du conseil départemental.

Au cas où la convention serait conclue à un niveau infra ou trans-départemental, il conviendrait d'y adjoindre le ou les élus à la tête de ou des exécutifs concernés.

## 2.2.2. Comment bien travailler ensemble : conditions pratiques et méthodologie

### 6. Associer le plus grand nombre de partenaires légitimes grâce à la concertation et la co-construction

La convention ne peut à mon sens parvenir à atteindre ses objectifs que si l'ensemble des partenaires « naturels » de la communauté éducative y sont associés.

Ceci vaut tant pour la phase préparatoire à la conclusion de la convention que pour le travail commun que les signataires s'assignent dans son cadre et selon les modalités (comité de pilotage ou groupes de travail) définies par celle-ci.

La consultation la plus large possible à l'échelle départementale est indispensable de sorte à mobiliser les énergies et fédérer les bonnes volontés. Les rencontres dans les communes, les intercommunalités et avec le conseil départemental, entre élus et responsables départementaux de l'éducation nationale sont bien évidemment incontournables dans la mesure où ils représentent les futures parties signataires et partenaires de la convention.

L'élargissement de la consultation puis de la concertation aux autres partenaires de l'école, sans exclusive, et prioritairement aux associations de parents d'élèves, aux organisations syndicales représentatives des personnels enseignants, aux associations d'éducation populaire est un gage de réussite de la démarche conventionnelle, ainsi que la loi d'orientation et de programmation pour la refondation de l'école de la République l'encourage dans son annexe « Redynamiser le dialogue entre l'école et les parents, les collectivités territoriales et le secteur associatif ».

L'objectif est de faire partager et accepter par le plus grand nombre d'interlocuteurs les constats résultant de la réalité du tissu scolaire départemental, pour mieux élaborer et construire un projet commun de réorganisation du réseau des écoles et apporter des solutions pérennes à chaque territoire.

Il s'agit souvent d'inviter les élus locaux à simplement se parler et apprendre à mettre de côté leurs représentations, fondées ou non, à oublier les séquelles des histoires communales ou de relations interpersonnelles difficiles, pour envisager à l'issue d'une réflexion collective la mise en œuvre d'un projet commun de regroupement et de réorganisation de classes et d'écoles communales dont la viabilité est compromise à terme.

L'entrée par la réalité budgétaire, aussi brutale peut-elle être, est souvent la meilleure et la plus rationnelle car elle les amène à s'interroger sur le rapport coûts/bénéfices pour leur commune de l'amélioration des équipements et infrastructures scolaires, des dépenses d'investissement et des frais de fonctionnement de leur école.

Elle peut être couplée avec la perspective de la mise en commun de moyens et le recours à des formes de solidarité de territoires pour ne pas abandonner les communes les moins favorisées, en recourant à des mutualisations et des péréquations de ressources.

De son côté, le ministère de l'éducation nationale fait en sorte que les recteurs et les inspecteurs d'académie se mobilisent en faveur des territoires ruraux et de montagne au travers de ces conventions.

S'il existe « un effet chef d'établissement » dans les établissements scolaires, comme on aime parfois à le dire, j'ai pu de la même manière constater sur le terrain qu'il peut exister « un effet inspecteur d'académie-DASEN » agissant comme chef de projet dans la mise en place des conventions. S'il fallait filer la métaphore, je dirais que certains d'entre eux agissent comme étant à la tête d'un commando ou d'une brigade de cheveu-légers, selon ses propres références historiques, pour enlever le processus, bousculer les obstacles et convaincre avec conviction, alors que d'autres plus proches de la Dame à la Licorne pratiquent la politique des petits pas, méticuleusement, maillent, démaillent et remaillent le tissu scolaire de leur département. Chacun selon sa personnalité et sa façon de faire trouve la bonne méthode pour bâtir sa convention départementale.

De la même façon, on peut dire qu'il existe « un effet recteur/rectrice ». Il suffit pour s'en convaincre d'observer la carte des académies dans lesquelles des conventions ont été signées.

Ces interactions ne pourraient naturellement pas aboutir aux résultats attendus des conventions sans un accompagnement bienveillant de l'administration centrale du ministère de l'éducation nationale, en particulier en termes d'allocation de moyens, et un appui actif des autorités académiques.

Enfin, l'unicité de l'action de l'État dans le département ne peut se réaliser sans l'engagement du préfet qui, par le biais notamment de la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR), apporte un soutien non négligeable aux opérations de restructuration identifiées dans le cadre des conventions. Il peut ainsi accompagner les opérations de construction, restructuration, rénovation d'écoles communales et de cantines scolaires pour les communes ou les intercommunalités qui s'engagent dans un processus de réorganisation du réseau des écoles.

## 7. Réaliser un diagnostic des territoires objectif et partagé

La réalisation d'un état des lieux sincère de la situation du réseau scolaire et l'élaboration d'un diagnostic partagé par l'ensemble des partenaires est une étape cruciale de la convention.

En effet, il y a lieu d'asseoir le travail sur des données neutres et transparentes.

A cet égard, l'expérience du Cantal m'a paru très intéressante en ce qu'il a été préféré par l'inspectrice d'académie-DASEN de recourir à des données et une cartographie émanant de l'Insee plutôt qu'à celles du ministère de l'éducation nationale pour établir un diagnostic fin sur le réseau départemental des écoles (effectifs, interactions, accessibilité, temps de transport...).

Cette démarche procure une base plus sereine pour identifier les zones infra-départementales particulièrement fragilisées sur lesquelles il convient de travailler en priorité avec les élus.

En Dordogne, l'inspectrice d'académie-DASEN publie en ligne la cartographie sur laquelle est fondé le travail de restructuration engagé dans le cadre de la convention.

Ces approches, même si elles peuvent peser sur le durée triennale de la convention et retarder le démarrage du travail de réorganisation des réseaux, me semblent néanmoins à encourager car elles donnent des bases solides à la convention.

Le diagnostic à élaborer doit être le plus fin possible et faire intervenir plusieurs niveaux d'analyse, parmi lesquels :

- les taux d'encadrement selon le zonage de l'Insee ;
- la nature du réseau (taille des écoles, mutualisation des moyens, structuration pédagogique) ;
- le contexte territorial et notamment son caractère plus ou moins enclavé ;
- les équipements (constructions scolaires et accès au numérique), l'offre scolaire et périscolaire ;
- les transports scolaires et la liaison école-collège ;
- les ressources humaines.

Dans la mesure du possible et afin de pouvoir se projeter dans une véritable pluri-annualité, il serait souhaitable d'élaborer une carte cible départementale unique sur laquelle figureraient tous les enjeux du réaménagement territorial du tissu scolaire : écoles isolées, écoles à une et deux classes à supprimer à terme, RPI dispersés et concentrés, transports, intercommunalités, P/E et tout autre indicateur pertinent ainsi que les projets d'implantation.

Une généralisation du recours aux compétences de l'Insee, via un accord national conclu avec le ministère, serait judicieuse, dans la mesure où elle offrirait aux départements et territoires souhaitant s'engager dans la démarche conventionnelle un instrument calibré pour l'identification des enjeux infra-départementaux. De surcroît, elle offrirait l'avantage de réaliser des économies d'échelles en termes de coûts et de délais d'études, et d'asseoir le travail de réorganisation sur des éléments statistiques et cartographiques dont l'impartialité ne saurait être interrogée.

Ce diagnostic partagé permettrait de repérer les territoires scolaires qui ne posent pas de difficultés particulières, possèdent des RPI qui fonctionnent bien et qui dès lors ne doivent pas être déstabilisés inutilement.

Il ne sera pas non plus opportun de plaider pour des RPI concentrés dans des territoires isolés où cela aboutirait à créer un éloignement supplémentaire entre école et bassin de vie.

La question des temps de transport des élèves et surtout des plus jeunes d'entre eux est au cœur de cette réorganisation. Celle-ci ne doit pas en effet aboutir à des durées de trajets allongées ou trop élevées.

Des auditions et entretiens sur le terrain, il ressort que la durée plafond d'un trajet ne saurait excéder trente minutes, soit une heure quotidienne, sachant déjà que cette durée est longue pour les plus petits.

Cette durée d'une heure quotidienne suppose également que les élèves trouvent sur site des capacités de restauration et d'animation pour la pause méridienne et les activités périscolaires. D'où l'intérêt pour les communes de se regrouper et de mutualiser leurs services comme évoqué précédemment, de sorte que l'enfant soit pris en charge dès le matin et puisse être récupéré par ses parents en fin de journée ou reconduit à son domicile.

La concertation à mener avec le conseil départemental devrait permettre de construire un circuit rationnel qui privilégie le temps et la santé des élèves.

Certes, la densité des populations, leur dissémination dans les territoires ruraux et de montagne et les implantations et horaires des écoles et établissements d'enseignement constituent des réalités objectives avec lesquelles il est parfois difficile d'adapter nos systèmes de transport en commun.

Toutefois, il convient d'observer que l'accès aux services publics est un enjeu majeur pour les territoires ruraux. La loi « NOTRe » prévoit à cet égard que chaque département élabore un « schéma d'amélioration de l'accessibilité des services au public » sous la responsabilité du préfet et du conseil départemental. Ce schéma concerne non seulement les services de l'Etat et ceux des collectivités territoriales, mais aussi les opérateurs nationaux parmi lesquels La Poste, la caisse d'allocations familiales, l'assurance maladie.

## 8. Constituer un Comité de pilotage représentatif et efficace

Toutes les conventions ont institué comme organe fonctionnel de réflexion et de travail un « Comité de pilotage » ou « Comité de suivi » ou encore « Groupe départemental de pilotage et de suivi », selon les appellations relevées qui recouvrent des réalités analogues.

Sa composition est relativement constante selon les conventions. Participent à cette instance les représentants de toutes les parties signataires, mais aussi dans la plupart des cas les partenaires de l'école que sont les organisations syndicales des personnels enseignants, les associations de parents d'élèves et plus généralement les associations complémentaires de l'école.

Je trouve un avantage certain à ce que cet organe de réflexion et de travail collectif accueille sans exclusive l'ensemble des partenaires naturels de l'école, reflétant ainsi son insertion dans la vie des territoires.

Les objectifs de travail qui sont généralement fixés dans la convention définissent le rôle et les modalités de travail de ce comité. Le terme de « pilotage » a davantage ma préférence que celui de « suivi » en ce qu'il me paraît plus proactif et décrit bien la fonction d'impulsion qu'il doit donner au groupe de personnes réunies pour réaliser une tâche clairement identifiée, dans un calendrier précis et selon une méthodologie acceptée par tous.

Pour mémoire, je rappelle brièvement qu'il est chargé principalement :

- d'identifier les zones de fragilité du territoire à partir du diagnostic partagé ;
- d'élaborer les propositions de schéma de réorganisation départemental du réseau scolaire pour la durée de la convention ;
- de veiller à la mise en œuvre des dispositifs prévus par la loi devant accompagner cette réorganisation ;
- d'assurer le suivi régulier de l'application de la convention.

La fréquence de ses réunions est variable selon les conventions. Une réunion trimestrielle me semble être préférable car elle maintient un rythme de travail séquencé avec des objectifs atteignables dans des délais raisonnables.

Bien entendu, son rôle ne peut pas se limiter au seul niveau opérationnel. Il se doit d'être aussi un instrument de bilan mais surtout une force de proposition afin de dégager des perspectives pour la convention.

## 9. Dialoguer dans la transparence sans hésiter à recourir à la communication

Dialoguer et communiquer dans la transparence me semble devoir être des préceptes de la convention.

Tout comme j'ai indiqué vouloir associer le plus grand nombre de partenaires sans exclusive, il me paraît tout autant indispensable de dialoguer et travailler dans la transparence en interne et de faire savoir ce sur quoi on travaille en externe. Il importe de ne pas fonctionner en autarcie, au risque de générer de l'incompréhension et de la méfiance de la part de ceux qui seraient en droit d'avoir accès à l'information.

La propension de l'éducation nationale à agir fréquemment de manière isolée, pour ne pas dire renfermée sur elle-même, sur des champs où désormais l'action collective prime et surtout à ne pas communiquer sur la finalité et ses modes opératoires mérite une mutation culturelle indispensable.

Il ne faut pas laisser s'installer l'impression que la convention est un lieu de réflexion réservé à des initiés, des spécialistes et qu'en fait seul « l'entre soi » prévaut.

L'injonction doit faire place à la co-construction et à la communication. Le « faire-savoir » est à notre époque indubitablement aussi nécessaire que le « savoir-faire ». La communication me paraît essentielle tant sur le fond que sur la forme, ainsi que la temporalité de l'expression et le lexique employé. Par-delà la conviction, il ne faut pas hésiter à recourir aux techniques de communication afin de diffuser l'information, pour que chacun se l'approprié et participe à sa diffusion.

### 2.2.3. Comment poursuivre le travail engagé : sortie et prorogation de la convention

Les conditions de sortie de la convention m'ont paru, dès le début de ma réflexion, comme étant cruciales.

Le fait que certaines conventions soient pour le moins laconiques à ce sujet tant sur la forme que sur le fond m'a interrogé (« Une évaluation finale sera effectuée avant la sortie de la contractualisation»), alors que d'autres entrent dans un luxe de détails et d'indicateurs chiffrés pour en mesurer son succès ou son manque de réussite.

Il faut véritablement que cette phase ultime de la vie de la convention soit posée de façon explicite, quels que soient les objectifs et les modalités que les cosignataires accepteront de s'imposer.

Il est clair dans mon esprit qu'à partir du moment où des partenaires responsables et conscients des enjeux de la situation de l'école dans les territoires ruraux et de montagne, élus et administrateurs, syndicalistes, associatifs et parents d'élèves, se sont engagés dans ce processus contractuel, ce ne peut être pour se séparer au bout de trois ans, à l'issue de l'existence de la convention, sauf à accepter et entériner l'échec de la démarche entreprise.

Il convient donc de réfléchir et d'envisager au plus tôt les suites et les formes à donner à la poursuite du travail engagé et probablement pas achevé.

## 10. Réserver des temps d'évaluation intermédiaire avant l'évaluation finale

Il est important d'organiser des évaluations régulières, à diverses étapes du parcours, pour faire le bilan des points acquis et des obstacles qui restent encore à franchir.

Ces temps d'évaluation peuvent permettre aussi de réintroduire dans le processus les partenaires qui pourraient prendre de la distance ou devenir réfractaires au processus, en corrigeant dans la démarche les points de blocage qui pourraient en être à l'origine.

C'est en l'espèce l'une des fonctions primordiales du comité de pilotage, qui se doit d'en déterminer les modes opératoires et le calendrier.

Tout d'abord, une évaluation annuelle, en particulier avant le dialogue de gestion avec le ministère de l'éducation nationale me paraît pleinement justifiée, en ce qu'elle maintient le dialogue nécessaire avec l'administration centrale, mais aussi en ce qu'elle dresse un bilan concret de l'action de l'année écoulée et pose les perspectives de celle à venir. En termes de responsabilité des parties contractantes, ce temps est important.

Puis, une évaluation à mi-parcours qui permettrait de préparer de façon réaliste et sur la base d'un bilan déjà solide l'évolution de la convention par une réflexion prospective à travers la définition de nouveaux axes de travail ou projets, dans quels périmètres et dans quelle durée. En somme, comment poursuivre le travail engagé.

Enfin, l'évaluation finale qui précède la sortie de la convention en formalisant sincèrement le bilan de trois années de travail collectif. Elle doit être l'occasion, à l'issue de la première période triennale, de procéder à une analyse qualitative et quantitative de ce qui a été accompli.

Sur la base des objectifs initialement fixés dans la convention, il convient de constater s'ils ont été totalement atteints, seulement partiellement ou pas du tout. Ce constat doit s'appuyer sur un examen lucide des raisons qui ont conduit à leur achèvement ou au contraire à l'incapacité de les atteindre.

Je laisse aux acteurs de chaque convention le soin de décider s'il y a lieu de définir des indicateurs chiffrés. J'ai observé divers cas de figure allant d'un objectif de P/E à atteindre à un nombre de RPI concentrés à réaliser annuellement, en passant par des formulations visant à réduire de « façon significative » le nombre de classes uniques ou encore à mesurer le taux de scolarisation des moins de trois ans.

Cette question de la définition d'indicateurs, quantifiables ou non, démontre la complexité de l'exercice. Lesquels seront suffisamment pertinents ? Se fixer des objectifs chiffrés très précis ne comporte-t-il pas le risque de se contraindre fortement et de laisser peu ou pas de place à l'action pragmatique, à la plasticité des situations et à l'esprit d'innovation des partenaires à la convention ?

En tout état de cause et à défaut d'avoir établi dès la rédaction de la convention une grille d'évaluation claire, objectivée et consensuelle, la primauté devrait être accordée, à mon sens, au qualitatif et à la satisfaction des usagers et acteurs du service public d'éducation : les élèves, les familles, les enseignants, les personnels techniques et les animateurs. Mais aussi à la volonté réelle et affirmée des cosignataires : élus et représentants de l'État de poursuivre le travail commun de réorganisation du réseau des écoles. Cela constituerait certainement le meilleur baromètre.

## 11. Bâtir un avenant qui pérennise le processus conventionnel

Sauf échec patent de la convention, reconnu par tous et acté par ses cosignataires, elle a naturellement vocation à être reconduite.



Comme j'ai déjà eu l'occasion de le dire plus avant, j'ai la ferme conviction que le travail collectif entrepris ne peut s'arrêter au terme des trois ans et doit être prolongé dans une deuxième phase.

Lucide quant aux contraintes budgétaires de l'État et conscient que le ministère de l'éducation nationale ne pourra maintenir indéfiniment la neutralisation des moyens comme c'est le cas en phase initiale de convention, et ne pouvant préjuger de ce qu'il adviendra des choix politiques que la Nation effectuera à l'occasion des échéances électorales futures et des décisions de l'administration qui en résulteront, je suis cependant enclin à faire le pari pascalien que la démarche conventionnelle sera poursuivie par le ministère de l'éducation nationale.

Il convient d'entretenir le dialogue et le cas échéant d'élargir l'éventail d'acteurs qui y sont associés. Une interruption sèche serait vécue comme une rupture de confiance et laisserait sans nul doute des séquelles durables entre les partenaires, qui après avoir appris à se connaître et à travailler ensemble se sépareraient sur un constat d'échec. Un tel scénario de sortie de convention, qui se solderait en parallèle par une continuation de la baisse des effectifs serait désastreux.

La meilleure façon pour ce faire serait de procéder par voie d'avenant à la convention initiale. Ceci ajouterait à la souplesse de son format, car en en conservant l'ossature, on pourrait fort bien en actualiser les objectifs ou en définir de nouveaux en complémentarité, et adapter la méthode de travail en conséquence.

La durée idéale de cet avenant pourrait fort bien être de trois ans, partant du constat qu'ayant appris à travailler selon ce rythme ternaire, les partenaires auraient tout intérêt à le conserver pour poursuivre l'exercice. Naturellement, cette durée n'a qu'une valeur indicative et est laissée à la libre appréciation des cosignataires. Toutefois, je ne recommande pas la conclusion d'un avenant annuel, lequel présenterait le risque potentiel d'être en parallèle et en confrontation avec la carte scolaire départementale.

J'observe que les élus du Cantal, cosignataires de la première convention en 2014 et en quelque sorte initiateurs de cette nouvelle démarche contractuelle avec l'éducation nationale, ont récemment décidé de continuer ce processus vertueux en réfléchissant à une nouvelle convention.

Cette décision de valider le travail en cours et de proposer de le poursuivre peut être considérée comme un encouragement à destination des territoires ruraux et de montagne, car elle confirme l'attitude d'élus davantage adeptes du dialogue et de la co-construction plutôt que d'un refus nostalgique de toute évolution.

## 12. Proroger la convention : vers le collège de territoire

La restructuration des réseaux d'écoles et l'organisation d'un maillage cohérent autour de collèges de territoires est à mon avis l'aboutissement logique de la réflexion. L'adossement de ces réseaux d'écoles à ces collèges renforcerait la continuité école-collège et la qualité du parcours des élèves.

Le cadre réglementaire et fonctionnel est en place :

- le « cycle 3 » ou cycle de consolidation des apprentissages fondamentaux qui se définit par l'acquisition progressive des connaissances et des compétences attendues des élèves des cours moyens de 1<sup>ère</sup> et 2<sup>ème</sup> année à l'école élémentaire et de la classe de 6<sup>ème</sup> au collège ;
- la liaison école-collège par le biais du « conseil école-collège », entré en vigueur à la rentrée 2014, qui a pour objectif de renforcer la continuité pédagogique entre le premier et le second degrés en assurant notamment la continuité des apprentissages et le travail en commun des enseignants pour permettre à chaque élève de réussir sa scolarité au collège et de la poursuivre au lycée ;
- Le « socle commun de connaissances, de compétences et de culture » qui succédera à la rentrée 2016 au socle commun de connaissances et de compétences, instauré par la loi d'orientation et de programme pour l'avenir de l'école du 23 avril 2005<sup>55</sup>, évolue comme le prévoit la loi du 8 juillet 2013 d'orientation et de programmation pour la refondation de l'école de la République.

Le lien avec le collège est évident pour créer une dynamique de territoire. Les échanges de services entre professeurs des écoles du 1<sup>er</sup> degré et enseignants du 2<sup>nd</sup> degré, dans certaines disciplines comme on l'a évoqué précédemment, pourraient en être une des modalités pratiques. Mais il s'agit là d'un sujet sensible. Si leur mise en œuvre est envisageable sur le terrain, elle suscite de fortes réticences de la part des organisations syndicales, liées aux différences statutaires entre personnels, leurs obligations de service et leurs rémunérations.

Cette réflexion pourrait utilement constituer la seconde phase des conventions au moment où la plupart des départements ruraux seront confrontés à la nécessité de revoir le nombre et la carte de leurs collèges.

La liaison école-collège offre la possibilité de réfléchir à la pertinence du maillage des écoles avec la sectorisation des collèges de sorte à relever les incohérences d'affectation des élèves et les diverses conséquences qui en résultent (transports scolaires, parcours des élèves).

Je suis parfaitement conscient qu'il ne s'agit pas d'une question simple à traiter en milieu rural. Établir un lien entre les collèges de secteur avec les écoles de rattachement implique de bien mesurer les capacités d'accueil des premiers et d'évaluer la ressource en effectifs que sont les viviers des secondes.

La définition de tailles critiques pour les collèges et la question de leur implantation en zone rurale est au cœur de cette problématique dont les périmètres des intercommunalités et leur prise ou non de la compétence scolaire devient un paramètre d'analyse à prendre en compte.

---

<sup>55</sup>. Loi n° 2005-380 du 23 avril 2005 d'orientation et de programme de l'école.

Naturellement, cette réflexion n'a pas pour finalité d'organiser un phénomène de concentration excessif sur ces territoires. Il est bien évident que les contingences géographiques d'enclavement ou saisonnières en matière de transport scolaire ne devront pas remettre en cause l'existence de petits collèges ruraux ou de montagne.

## CONCLUSION

« L'histoire, la tradition pèsent fortement sur les mentalités. L'école, la République et l'identité du village se confondent souvent. Le plus fréquemment, l'école est le dernier service public qui subsiste au village et, si sa suppression n'est pas la cause de sa mort ni ne la précipite, elle en est le symbole, le point de non-retour au-delà duquel plus aucun avenir ne semble envisageable »<sup>56</sup>.

Ainsi pourrait être transcrit le sentiment souvent exprimé par un grand nombre de mes interlocuteurs, élus, citoyens, membres de la communauté éducative, lorsqu'ils se trouvent confrontés à la perspective de la fermeture d'une classe ou, pire encore, d'une école, de leur école, par manque d'un nombre suffisant d'élèves.

Tout au long de cette mission qui m'a conduit, de novembre 2015 à février 2016, à auditionner au Sénat et à rencontrer dans les départements les acteurs de l'école rurale et de montagne, j'ai été renforcé dans ma conviction que les conventions telles que mises en œuvre depuis 2014, constituaient l'outil pour contribuer, de manière appropriée, à la réorganisation du tissu scolaire du 1er degré.

Mon propos n'est pas de faire une « révolution copernicienne » sur un sujet d'actualité, qui est loin d'être nouveau, mais qui a concrètement trait à la qualité de vie des citoyens et à l'éducation de leurs enfants.

Il s'agit plutôt de proposer des améliorations qualitatives de l'offre éducative de proximité, à travers la réorganisation des réseaux d'écoles en milieu rural par la concertation et la co-construction, promues et facilitées par la démarche conventionnelle.

L'objet de la convention n'est pas de transposer le modèle d'une école urbaine, mais de mettre à disposition des territoires fragilisés par une tendance déclinante de leur démographie scolaire une méthode et des instruments souples et modulables pour bâtir, dans la durée et par le dialogue, à partir d'un diagnostic partagé, une école qui évolue au gré des réalités et spécificités contemporaines des territoires ruraux et de montagne.

La démarche conventionnelle est originale en ce qu'elle peut se développer de manière pluriannuelle, sans interférer avec l'exercice annuel de la carte scolaire. Elle l'est d'autant plus qu'elle se fonde sur des engagements sincères, réalistes et réciproques, volontairement pris par les élus locaux et le ministère de l'éducation nationale.

---

<sup>56</sup>. Rapport « Réseau scolaire en milieu rural », IGEN, mai 1993, cité dans Revue internationale d'éducation de Sèvres, n°10, L'école en milieu rural, juin 1996.

Elle ouvre surtout la perspective d'étendre le travail engagé sur le réseau du premier degré vers une réflexion sur le redécoupage de la sectorisation des collèges, bâtie non plus sur les limites administratives des cantons mais sur la réalité des bassins de vie autour desquels doivent aujourd'hui s'organiser les nouvelles intercommunalités.

Ce faisant, la démarche conventionnelle s'inscrit plus globalement dans le processus de réaménagement du territoire actuellement en cours, et permet à l'éducation nationale d'y participer à la hauteur de son rôle et de sa présence sur les territoires grâce à la densité de son maillage de proximité.

La dynamique créée par les conventions a aussi permis, à partir d'expériences locales, de développer des pratiques nouvelles, qui mériteraient aujourd'hui d'être capitalisées, par exemple dans le champ de la formation initiale et continue des cadres territoriaux du ministère de l'éducation nationale.

D'une manière plus globale, il serait à mon sens avantageux que le « groupe de travail sur l'offre scolaire en milieu rural », mis en place cette année au ministère, puisse articuler ses propres réflexions au regard des constats et recommandations du présent rapport.

Ainsi à l'aune de ces travaux, parallèles dans leur déroulement mais à visée commune quant à l'objectif poursuivi, pourraient être recensées puis déclinées de manière opérationnelle des « bonnes pratiques » susceptibles d'aider les acteurs des départements qui envisageraient de s'engager dans le processus conventionnel.

Convaincu de la nécessité d'inscrire la démarche conventionnelle dans le temps, se pose désormais la question des conditions qu'il reviendra aux diverses parties prenantes de réunir pour l'installer durablement dans les territoires ruraux et de montagne concernés, sans écarter d'emblée la possibilité pour le législateur de lui donner un socle pérenne.

## LISTE DES RECOMMANDATIONS

- 1 – Donner du temps et de la visibilité
- 2 – Faire preuve de pragmatisme et utiliser la plasticité d'un outil modulable
- 3 – Définir la bonne échelle pour réaménager l'organisation du tissu scolaire :  
l'intercommunalité et les bassins de vie
- 4 – Aboutir à des engagements réciproques, sincères et réalistes
- 5 – Réunir des signataires qui s'engagent
- 6 – Associer le plus grand nombre de partenaires légitimes grâce à la concertation et  
la co-construction
- 7 – Réaliser un diagnostic des territoires objectif et partagé
- 8 – Constituer un comité de pilotage représentatif et efficace
- 9 – Dialoguer dans la transparence sans hésiter à recourir à la communication
- 10 – Réserver des temps d'évaluation intermédiaire avant l'évaluation finale
- 11 – Bâtir un avenant qui pérennise le processus conventionnel
- 12 – Proroger la convention : vers le collège de territoire

# LISTE DES PERSONNES RENCONTRÉES

## I. Auditions au Sénat

### 1. Associations nationales d'élus locaux

- **Association des Maires de France (AMF)**  
André LAIGNEL, Premier vice-président délégué, Président du Comité des Finances Locales  
Sébastien FERRIBY, Conseiller éducation et culture  
Agnès LEBRUN, Rapporteur de la Commission éducation  
Cédric VIAL, Membre de la Commission éducation  
Benjamin PASQUIER, Conseiller du premier vice-président délégué
- **Association des Départements de France (ADF)**  
Virginie DUBY-MULLER, Députée de la Haute-Savoie  
Gaëlle CHARLEMANDRIER, Conseillère éducation
- **Association des Maires Ruraux de France (AMRF)**  
Vanik BERBERIAN, Président  
Jean-Paul CARTERET, Président de l'AMR de la Haute-Saône
- **Association Nationale des Élus de la Montagne (ANEM)**  
Marie Christine DALLOZ, Députée du Jura  
Pierre BRETTEL, Délégué général  
Olivier RIFFARD, Responsable du développement et de la veille parlementaire
- **Association des Régions de France (ARF)**  
L'association a été invitée à être auditionnée, mais n'a pas répondu favorablement.
- **Association des Petites Villes de France (APVF)**  
L'association a été invitée à être auditionnée, mais n'a pas donné suite.

### 2. Associations nationales représentatives de parents d'élèves

- **Fédération des Conseils de Parents d'Élèves (FCPE)**  
Hervé-Jean LE NIGER, Vice-président, Administrateur national  
François RIOTTE, Secrétaire général adjoint, Administrateur national
- **Fédération des Parents d'Élèves de l'Enseignement Public (PEEP)**  
La fédération a accepté l'invitation à être auditionnée, mais ne s'est pas présentée à l'audition.

### 3. Organisations syndicales des personnels enseignants du 1er degré

- **Syndicat des Enseignants – Union Nationale des Syndicats Autonomes (SE-UNSA)**  
Christian CHEVALIER, Secrétaire général  
Stéphanie VALMAGGIA-DESMAYSON, Secrétaire nationale  
Lætitia BAREL, Déléguée nationale
- **Syndicat National Unitaire des Instituteurs et Professeurs des Écoles et PEGC (SNUipp-FSU)**  
Sébastien SIHR, Secrétaire général et porte-parole
- **Syndicat de l'Éducation Nationale, de la Recherche Publique, de l'Enseignement Agricole Public, de la Jeunesse et des Sports (SGEN-CFDT)**  
Dominique BRUNEAU, Secrétaire fédéral  
Jean-Jacques ROSTAN, Secrétaire fédéral
- **Fédération des Syndicats SUD-Éducation**  
Sabine DURAN, Co-secrétaire fédérale  
Sylvie LALLIER, Co-secrétaire fédérale  
Philippe DE TOLEDO, Mandaté fédéral juridique  
Thierry KILKA, Membre

### 4. Associations d'éducation populaire

- **Fédération Nationale des Francas**  
Yann RENAULT, Délégué national
- **Ligue de l'Enseignement**  
Hélène GRIMBELLE, Secrétaire nationale déléguée aux politiques éducatives et culturelles  
Arnaud TIERCELIN, Responsable du secteur éducation
- **Fédération des Pupilles de l'Enseignement Public (PEP)**  
Jean-Pierre VILLAIN, Président  
André LAFARGUE, Trésorier  
Agnès BATHIANY, Directrice générale
- **Fédération Léo Lagrange**  
Yann LASNIER, Secrétaire général

### 5. Associations à caractère familial et rural

- **Fédération Nationale pour l'École Rurale (FNER)**  
Pierre SOUIN, Vice-président  
Michel BARON, Secrétaire  
Juliette WOILLEZ, Parente d'élèves
- **Mouvement des Familles Rurales**  
Dominique MARNIER, Président  
Guillaume RODELET, Directeur



## 6. « Grands témoins »

Claude BISSON-VAIVRE, Inspecteur général de l'éducation nationale, Médiateur de l'éducation nationale et de l'enseignement supérieur  
André TRICOT, Professeur d'université, Université Jean Jaurès – Toulouse II

## II. Contributions

François BAROIN, Président de l'Association des Maires de France  
Maryvonne BLONDIN, Sénatrice du Finistère  
Alain CALMETTE, Député du Cantal  
Françoise CARTRON, Vice-présidente du Sénat, Sénatrice de la Gironde  
Richard FERRAND, Député du Finistère  
Hélène BERNARD, Rectrice de l'académie de Toulouse  
Arnaud DIAZ, Maire de L'Hospitalet  
Marie-Paule GAY, Maire d'Aubure

## III. Réunions au ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche

- **Cabinet de la ministre**  
Jérôme TEILLARD, Directeur adjoint  
Patrice BEDIER, Conseiller parlementaire  
Éric TOURNIER, Conseiller technique  
Éric FARDET, Conseiller technique  
Alexandrine FADIN, Chargée de mission relations avec le Parlement
- **Direction générale de l'enseignement scolaire**  
Florence ROBINE, Directrice générale  
Alexandre GROSSE, Chef du service du budget, de la performance et des établissements  
Philippe THURAT, Sous-directeur de la gestion des programmes budgétaires  
Éric PEYRE, Chef du bureau du programme « enseignement scolaire public du premier degré »
- **Inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche**  
Jean-Richard CYTERMANN, Chef de service

## IV. Déplacements en académies

### 1. Département du Cantal

Richard VIGNON, Préfet  
Marie-Danièle CAMPION, Recteur de l'académie de Clermont-Ferrand  
Marilyne REMER, Inspectrice d'académie – Directrice académique des services de l'éducation nationale

Christian MONTIN, Secrétaire général de l'Association des Maires du Cantal  
Frédéric DIDIER, Secrétaire général de la Direction des services départementaux de l'éducation nationale  
Annabelle RAVNI, Directrice de cabinet du Recteur

## 2. Département des Hautes-Pyrénées

Anne-Gaëlle BAUDOUIN-CLERC, Préfète  
Viviane ARTIGALAS, Présidente de l'Association des Maires des Hautes-Pyrénées  
Hervé COSNARD, Inspecteur d'académie – Directeur académique des services de l'éducation nationale  
Florence FASSI, Secrétaire générale de la Direction des services départementaux de l'éducation nationale

## 3. Département de la Meurthe-et-Moselle

Jean-Luc STRUGAREK, Inspecteur d'académie – Directeur académique des services de l'éducation nationale  
Rose-Marie FALQUE, Présidente de l'Association des Maires de la Meurthe-et-Moselle  
Jean-François GRANDBASTIEN, Vice-président de l'Association des Maires de la Meurthe-et-Moselle  
Anthony CAPS, Vice-président du Conseil départemental de la Meurthe-et-Moselle, Chargé des collèges, de la jeunesse et des sports  
Michel BIEDINGER, Directeur de l'éducation au conseil départemental de la Meurthe-et-Moselle  
Nadette FAUVIN, Inspectrice de l'éducation nationale adjointe  
Richard BELLO, Inspecteur de l'éducation nationale de la circonscription de Pont à Mousson  
Bernard GOFFARD, Inspecteur de l'éducation nationale de la circonscription de Longwy 2  
Étienne AYOT, Inspecteur de l'éducation nationale de la circonscription de Toul

## 4. Département de la Dordogne

Christophe BAY, Préfet  
Jacqueline ORLAY, Inspectrice d'académie – Directrice académique des services de l'éducation nationale  
Bernard VAURIAC, Président de l'union des maires de la Dordogne  
Joël CONSTANT, Co-président de la Commission éducation de l'Union des Maires de la Dordogne  
Armand ZACCARON, Vice-président du Conseil départemental de la Dordogne, Chargé de l'éducation  
Thierry NARDOU, Président de la Communauté de communes du pays vermois et du pays de la truffe  
Michel RAFALOVIC, Président de la Communautés de communes de la vallée de Dordogne – Forêt Bessède  
Bruno BREVET, Secrétaire général de la Direction des services départementaux de l'éducation nationale  
Alain GRIFFOUL, Inspecteur de l'éducation nationale adjoint  
Cécile JALLET, Directrice générale adjointe à l'éducation et à la culture du conseil départemental de la Dordogne  
Martine AUMETTRE, chef du service des collèges du Conseil départemental de la Dordogne

## 5. Département du Gers

Marlène GERMAIN, Sous-préfète de l'arrondissement de Condom  
Anne LAYBOURNE, Sous-préfète de l'arrondissement de Mirande  
Guylène ESNAULT, Inspectrice d'académie – Directrice académique des services de l'éducation nationale  
Alain BROSETA, Représentant de l'Association des Maires du Gers  
Cathy DASTE-LEPLUS, Conseillère départementale du Gers  
Céline SALLES, Conseillère départementale du Gers  
Hervé LEFEBVRE, Président de la Communauté de communes de Saves  
Jean-Philippe RODRIGUEZ, Secrétaire général des services départementaux de l'éducation nationale  
Elizabeth NICOLAS-FOIX, Inspectrice de l'éducation nationale de la circonscription d'Auch sud  
Sophie YERLE, Inspectrice de l'éducation nationale de la circonscription d'Auch nord  
Bernard CASTELLS, Directeur à la préfecture du Gers  
Maguy MIQUEL, Directrice de l'organisation scolaire, Direction des services départementaux de l'éducation nationale  
Estelle ARIES, Représentante départementale du SNUipp-FSU  
Betty JEAN DIT TEYSSIER, Représentante départementale du SNUipp-FSU  
Jean-Marie LAUMENERCH, Représentant départemental du SE-UNSA  
Alain PEZZOLI, Co-président de la FCPE du Gers

## 6. Département de l'Ariège

Alain FAURÉ, Député de l'Ariège  
Jacques BRIAND, Inspecteur d'académie – Directeur académique des services de l'éducation nationale  
Sylvie CLARAC, Secrétaire générale de la Direction des services départementaux de l'éducation nationale  
Hélène ROUX, Directrice de la culture et de l'éducation au Conseil départemental de l'Ariège  
Agnès BRONNER, Représentante départementale du SNUipp-FSU  
Monique GONZALES, Représentante départementale du SE-UNSA  
Michèle LE GOAEC, Représentante départementale de la FCPE  
Agnès FASAN, Représentante des Fédérations des associations d'Education Populaire

## 7. Académie de Rennes

Michel QUERE, Recteur de l'académie de Rennes  
Daniel CAILLAREC, Président du Pays du Centre Ouest Bretagne  
Patrick LIJEOUR, Maire de Paule  
Jean-Robert LAOT, Adjoint au maire de Laniscat  
Christian DERRIEN, Conseiller départemental du Morbihan  
Geneviève LEMEUR, Directrice du Pays du Centre Ouest Bretagne  
Françoise FAVEREAU, Inspectrice d'académie – Directrice académique des services de l'éducation nationale du Morbihan  
Brigitte KIEFFER, Inspectrice d'académie – Directrice académique des services de l'éducation nationale des Côtes-d'Armor

Caroline LOMBARDI-PASQUIER, Inspectrice d'académie – Directrice académique des services de l'éducation nationale du Finistère

Christian WILHELM, Inspecteur d'académie – Directeur académique des services de l'éducation nationale d'Ille-et-Vilaine

Claude RENUCCI, Directrice de cabinet du recteur

## LISTE DES ANNEXES

**Annexe n°1** - Décret du 21 octobre 2015 chargeant un sénateur d'une mission temporaire, JORF n°0245 du 22 octobre 2015.

**Annexe n°2** - Lettre du Premier ministre n°1541/15/SG en date du 21 octobre 2015

**Annexe n°3** - Conventions ou protocoles signés à la date du rapport

**Annexe n°4** - Note n° 15.262 du 9 octobre 2015 du chef de service de l'Inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche

**Annexe n°5** - Courrier du 3 mai 2013 de Vincent PEILLON, Ministre de l'éducation nationale, à Alain CALMETTE, Député du Cantal

**Annexe n°6** - Lettre du Premier ministre n°1528/15/SG du 19 octobre 2015

## Décrets, arrêtés, circulaires

### MESURES NOMINATIVES

#### PREMIER MINISTRE

#### Décret du 21 octobre 2015 chargeant un sénateur d'une mission temporaire

NOR : PRMX1525124D

Le Premier ministre,  
Vu la Constitution ;  
Vu l'article LO 297 du code électoral,

Décète :

**Art. 1<sup>er</sup>.** – M. Alain DURAN, sénateur, est, dans le cadre des dispositions de l'article LO 297 du code électoral susvisé, chargé d'une mission temporaire ayant pour objet la mise en place de conventions pour une politique active en faveur de l'école rurale et de montagne.

**Art. 2.** – Le présent décret sera publié au *Journal officiel* de la République française.

Fait le 21 octobre 2015.

MANUEL VALLS

*Le Premier Ministre*

Paris, le 21 OCT. 2015

15 4 1 / 15 / SG

Monsieur le Sénateur,

La loi d'orientation et de programmation pour la refondation de l'école de la République a réaffirmé en 2013 l'attachement de la Nation au maintien d'une offre pédagogique et éducative de qualité dans les territoires ruraux. Soucieux de contribuer à l'égalité des chances et de lutter contre les inégalités sociales et territoriales, le ministère de l'éducation nationale conduit depuis lors une politique active en faveur de l'école rurale.

De même, dans l'esprit de la loi « Montagne » dont nous célébrons cette année le trentième anniversaire, le ministère veille à la présence de l'école dans les zones de montagne. Ainsi, dans le cadre de la directive nationale du 30 décembre 2011 relative aux écoles situées en zones de montagne, les services déconcentrés du ministère disposent d'une autonomie de décision sur l'utilisation des ressources, qui permet de tenir compte du contexte local et des situations spécifiques (classement en zone de montagne, caractère rural, démographie scolaire, isolement, conditions d'accès par les transports scolaires).

Le service public de l'éducation assure un maillage fin de notre territoire et contribue à faire de l'école un service public de proximité, auquel les parents d'élèves et les élus locaux sont très attachés.

Cet engagement pour une école de proximité et de qualité se manifeste concrètement dans les décisions d'allocation de moyens. D'ores et déjà, les académies à dominante rurale bénéficient de taux d'encadrement plus favorables que les académies urbaines. A l'intérieur même des académies, les départements ruraux bénéficient souvent d'un bien meilleur encadrement que leurs voisins à dominante urbaine.

Si l'évolution démographique des territoires reste un critère important de répartition des emplois, d'autres critères sont aujourd'hui pris en compte par la réforme de l'allocation des moyens du 1<sup>er</sup> degré que la ministre de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche met en œuvre en cette rentrée.

.../...

Monsieur Alain DURAN  
Sénateur de l'Ariège  
SENAT  
Palais du Luxembourg  
15, rue de Vaugirard  
75291 PARIS Cedex 06

Par ailleurs, dans les territoires ruraux et en zone de montagne, s'expriment comme ailleurs des attentes nouvelles pour des services de qualité, notamment en matière de numérique éducatif ou d'activités périscolaires. Depuis 2012, une politique volontariste est donc menée pour accompagner les élus locaux et les habitants et pour lutter contre les fragilités de l'école rurale et de montagne.

Les réorganisations de réseaux d'écoles sont un levier d'action important pour offrir aux élèves des territoires ruraux et de montagne des services de qualité et assurer une égalité de traitement sur l'ensemble du territoire. Cette politique s'inscrit plus largement dans le cadre des objectifs définis notamment lors du dernier comité interministériel aux ruralités, qui s'est tenu à Vesoul le 14 septembre dernier.

Cette contractualisation se matérialise par la négociation de conventions ruralité, conclues entre le ministère de l'éducation nationale et les élus locaux, comme cela a été le cas dans votre département de l'Ariège. Quatre autres départements ont fait de même (Cantal, Hautes-Pyrénées, Gers et Lot) et trois nouveaux s'y sont déjà engagés (Allier, Creuse et Haute Loire).

Comme cela a été annoncé lors du dernier comité interministériel aux ruralités, avec la ministre de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche, nous avons décidé d'amplifier cette démarche. La ministre a engagé les recteurs à proposer aux élus un véritable accompagnement aux réorganisations du réseau des écoles rendues nécessaires par les baisses d'effectifs. Cet accompagnement se matérialise par la mise en place de conventions qui permettent à la fois de lutter contre la fragilité de l'école rurale, d'en renforcer l'attractivité et de garantir une meilleure visibilité sur les évolutions d'effectifs.

Cette démarche, j'en suis convaincu, ne portera tous ses fruits que si les élus locaux s'y engagent pleinement et travaillent de concert avec les services de l'éducation nationale sur le long terme, comme cela a été le cas en Ariège. L'information des élus locaux est également essentielle, afin qu'ils puissent se saisir des opportunités offertes par les décisions prises en faveur de la ruralité et des territoires de montagne. La réussite de ces conventions dépendra ainsi de l'engagement conjoint de l'Etat et des collectivités dans leur construction, dans la détermination d'objectifs précis et dans le suivi du respect des engagements pris par toutes les parties.

Dans ce cadre, je souhaite vous confier une mission d'accompagnement de cette démarche de contractualisation pour que nous soyons en capacité dans l'année qui vient de donner un véritable élan à cette politique. La contractualisation doit être le levier d'une modernisation de l'offre éducative, répondant aux souhaits des habitants des territoires ruraux et de montagne, notamment en matière d'offre numérique, d'activités périscolaires et de scolarisation des enfants de moins de trois ans.

A cette fin, vous proposerez, en lien avec le ministère de l'éducation nationale, les voies et moyens d'une contractualisation efficace qui intègre l'ensemble des problématiques auxquelles sont confrontés ces territoires. Il conviendra également de prendre en compte les contraintes financières des différentes parties, ainsi que les opportunités nouvelles issues de la réforme territoriale et des décisions prises par le Gouvernement en matière de prise en compte des ruralités et de la montagne.

.../...



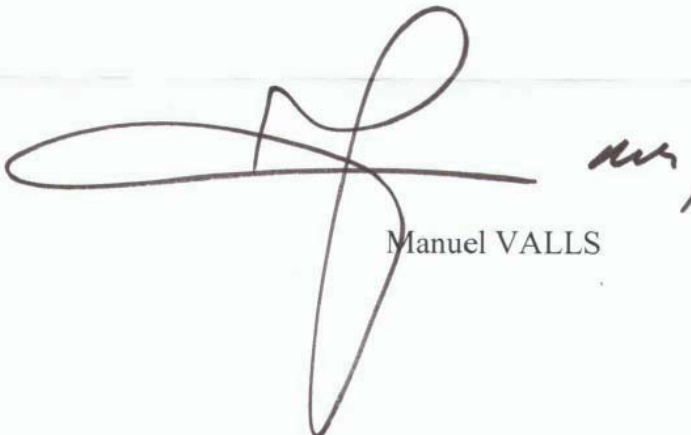
Vous définirez les processus les plus adéquats pour associer tous les acteurs des territoires et l'information des populations. Ainsi, vous vous appuyerez sur un dialogue avec les différentes associations d'élus locaux, en particulier les différentes associations de maires et les associations représentatives des départements et des régions, pour favoriser la prise en compte de cette problématique dans les politiques locales, en particulier d'équipement, de solidarité territoriale et de transports scolaires. Il s'agit également de faire converger les processus de négociation de telles conventions.

Enfin, vous définirez les modalités adaptées pour le suivi de ces conventions et les principes à retenir pour leur évaluation, tant au niveau local que national.

Je souhaite pouvoir disposer d'un rapport d'étape de vos travaux pour la fin du mois de novembre 2015 et que vos conclusions me soient remises avant le 31 décembre 2015.

Un décret vous nommera, en application de l'article L.O 297 du code électoral, parlementaire en mission auprès de Madame Najat VALLAUD-BELKACEM, Ministre de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche. Vous bénéficierez par ailleurs pour cette mission de l'appui de l'Inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche (IGAENR).

Je vous prie de croire, Monsieur le Sénateur, à l'assurance de mes sentiments les meilleurs.



Manuel VALLS

## Convention pour un aménagement du territoire scolaire cantalien

### Préambule

Considérant :

- La loi n°2013-595 du 8 juillet 2013 d'orientation et de programmation pour la refondation de l'école de la République répond à une priorité du Président de la République. Elle traduit les engagements du Gouvernement pour la construction de l'École de demain, une école juste pour tous et exigeante pour chacun. Elle définit les objectifs de la refondation en matière d'élévation du niveau de connaissances, de compétences et de culture de tous les enfants, de réduction des inégalités sociales et territoriales et de réduction du nombre des sorties du système scolaire sans qualification. Ces objectifs sont traduits dans la programmation des moyens et la définition des orientations pédagogiques. En son article L.111-1, la loi impose de lutter contre les inégalités sociales et territoriales en matière de réussite scolaire et éducative sur tous les territoires et concerne les territoires ruraux et de montagne.
- Les caractéristiques de la région Auvergne
  - L'Auvergne est, parmi les régions métropolitaines, la dixième par son taux de pauvreté ; un taux qui est plus élevé dans les communes rurales que dans les communes urbaines, à la différence de la France métropolitaine. Le taux de pauvreté atteint 14,7% en milieu rural, soit trois points de plus que la moyenne nationale ; il s'élève même à 17,8% dans le Cantal. Les familles monoparentales constituent la structure familiale la plus touchée, avec un taux de 33%. En 2012, la proportion d'entrants en 6<sup>ème</sup> de PCS défavorisées est supérieure à la moyenne nationale (35,3% contre 35%).
  - En Auvergne, l'accessibilité aux services est plus contrainte que dans les autres espaces ruraux métropolitains. En 2010, la moitié de la population auvergnate se situe à plus de 10,6 minutes en voiture de l'ensemble des équipements contre 8,7 minutes au niveau métropolitain. C'est dans le Nord Cantal, le Cézallier, les Combrailles et la montagne bourbonnaise que l'accessibilité aux gammes de biens et services de proximité et intermédiaires est la plus délicate. Les temps d'accès y sont deux fois plus longs que dans les autres campagnes françaises (INSEE Auvergne, Repères n°64, juillet 2013).
  - La région Auvergne est pionnière sur le champ du numérique. L'ancienneté et l'efficacité des collaborations des services académiques et des collectivités territoriales sont des atouts manifestes. Le développement des usages numériques y est exemplaire. L'atomicité des communes, qui s'ajoute à une ruralité forte et une géographie de moyenne montagne, nécessite, pour poursuivre cette ambition, une politique volontariste renforcée du fait notamment des difficultés d'opérationnalisation large des décisions concernant le premier degré.
- La situation du Cantal en région Auvergne  
Dans ce contexte, le département du Cantal, territoire difficile d'accès de par la nature de son relief, se caractérise notamment par une faible attractivité qui conduit à des baisses démographiques et des difficultés de recrutement en matière de personnel.

Ainsi, les prévisions d'effectifs d'élèves pour les rentrées 2013 à 2015 sont les suivantes en octobre 2013 (sans intégrer dans cette partie de l'analyse des politiques plus volontaristes en matière de scolarisation des enfants de moins de trois ans) :

	Effectifs	Variation des effectifs	Variation des emplois
Rentrée 2006	10372	52	-3
Rentrée 2007	10500	128	-2
Rentrée 2008	10466	-34	0
Rentrée 2009	10450	-16	0
Rentrée 2010	10436	-14	-1
Rentrée 2011	10393	-43	-15
Rentrée 2012	10384	-9	-8
Rentrée 2013	10165	-207	-8
Rentrée 2014 (*)	10098	-31	nc
Rentrée 2015 (*)	9966	-115	nc
Rentrée 2016 (*)	9776	-190	nc

Source : Rectorat de l'académie de CLERMONT-FERRAND

(\*) en prospective

Rentrée 2013 : dans un 1<sup>er</sup> temps, 12 retraits d'emploi ont été prévus ; dans un 2<sup>nd</sup> temps, 8 ont été prévus et effectués. Sur le différentiel de 4 postes, 2 ont été attribués au titre du numérique (école Frères Delmas d'Aurillac et école primaire d'Ydes) et 2 autres au dispositif « plus de maîtres que de classes » (école élémentaire d'Arpajon et école Hugo Vialatte de Saint-Flour).

Il est convenu ce qui suit :

## **Article I : objet de la convention**

### **Affirmer une ambition pour la scolarisation de tous les élèves dans le département du Cantal**

Sur la base de la lettre du ministre de l'Education nationale aux parlementaires en date du 3 mai 2013, la présente convention est proposée pour une durée de trois ans. Il s'agit de contractualiser un effort en emplois dans le premier degré dans la mesure où une politique pédagogique et structurelle est mise en œuvre. Une neutralisation de la baisse des effectifs est envisageable du fait que l'ensemble des acteurs et élus locaux et les autorités académiques sont prêts à structurer durablement un réseau des écoles. La création de réseaux pédagogiques, le travail sur la qualité des projets scolaires et périscolaires (projets éducatifs territoriaux - PEdT), le service public du numérique éducatif, la formation initiale et continue des maîtres constituent des éléments essentiels de cette démarche. Le partage d'un diagnostic du territoire et de la volonté commune, Education nationale et élus, de mettre en œuvre une évolution pédagogique et structurelle favorise la construction d'une réponse conjuguant les soucis d'aménagement du territoire et de scolarisation qualitative et ambitieuse. Des objectifs annuels seront fixés ainsi que des critères de suivi et d'évaluation.

## **Article II : principes de contractualisation dans le 1<sup>er</sup> degré**

- Elaboration d'un schéma d'aménagement du territoire scolaire pour la durée de la convention (3 ans) à partir d'une réflexion pluri annuelle partagée par tous les acteurs impliqués (élus, enseignants, parents d'élèves, services de l'Etat, partenaires syndicaux, associations complémentaires de l'école, DDEN).
- Engagement contractuel élus/Education nationale pour la durée de la convention (3 ans).
- Primat de la logique pédagogique au service de la réussite et de l'enrichissement des parcours de tous les élèves.
- Elaboration d'indicateurs de suivi et d'évaluation annuels afin de préparer la sortie de la contractualisation.
- Consultation des instances départementales (CTSD, CDEN).

## **Article III : points d'appui dans le cadre de la loi**

- Art. L.111-1 : lutte contre les inégalités sociales et territoriales en matière de réussite scolaire et éducative.
- Art. L113-1 : accueil des enfants de moins de trois ans dans des conditions éducatives et pédagogiques adaptées à leur âge, en priorité dans les zones situées dans un environnement social défavorisé, que ce soit dans les zones urbaines, rurales ou de montagne et dans les régions d'outre-mer.
- Dispositif « plus de maîtres que de classes » dont l'objectif est de conduire chaque élève à la maîtrise du socle commun de connaissances, de compétences et de culture en prévenant la difficulté scolaire, tout au long de la scolarité primaire, et en y remédiant si elle n'a pu être évitée. Les écoles prioritairement concernées par l'attribution de ce moyen supplémentaire sont celles de l'éducation prioritaire, mais aussi des écoles repérées localement comme relevant de besoins similaires.

- Art. L.122-1-1. : socle commun de connaissances, de compétences et de culture intégrant le lien école-collège (en particulier conseil école-collège). Extension des réseaux pédagogiques du socle commun.
- Art. L. 131-2 : place du numérique dans le continuum de la loi et du raccordement au très haut débit faisant de la région une région pilote ; développement des ENT premier degré.
- Art. L. 121-6 : parcours d'éducation artistique et culturelle pouvant associer judicieusement les acteurs du monde culturel, artistique et associatif.
- Art. L. 216-1 : activités complémentaires susceptibles d'ouvrir sur la connaissance des langues et cultures régionales (occitan).
- Art. L. 551 : activités périscolaires liées à la mise en place des nouveaux rythmes scolaires, s'organisant dans le cadre d'un projet éducatif territorial. Plus de 75% des élèves scolarisés dans le département du Cantal bénéficient des nouveaux rythmes scolaires depuis la rentrée 2013. Les projets éducatifs territoriaux (PEDT) permettent une articulation forte entre les champs scolaire et périscolaire.

#### **Article IV : principes directeurs pour l'élaboration du schéma territorial scolaire**

Application de la circulaire zone de montagne

L'objectif est d'élaborer un diagnostic du territoire partagé par l'ensemble des partenaires (Education nationale/élus/autres partenaires de l'école).

Critères :

- Classement en zone de montagne,
- Caractère rural de la commune,
- Evolution démographique,
- Isolement de la commune,
- Conditions d'accès par les transports scolaires (altitude des communes et intempéries),
- Conditions de scolarisation (avis de la commission de sécurité et adaptation/inadaptation des locaux, « labellisation » d'écoles à partir d'une charte départementale),
- Impossibilité de regroupement d'écoles,
- Sectorisation,
- Dynamique territoriale, intercommunalité.

La combinaison de ces différents critères doit permettre de proposer une approche partagée du territoire scolaire cantalien.

Principes éducatifs et pédagogiques

- Accueil des moins de trois ans dans le cadre défini par la circulaire n°2012-202 du 18-12-2012 (Taux de scolarisation des moins de trois ans à la rentrée scolaire 2013: 16,82%),
- Primat de l'intérêt structurel et pédagogique pour l'école sur le territoire concerné,
- Création de nouveaux regroupements pédagogiques intercommunaux,
- Développement des réseaux d'éducation pour une dynamique des territoires prenant appui sur le nouveau cycle 3 pour renforcer la continuité pédagogique écoles-collège,
- Dispositif « Plus de maîtres que de classes »,
- Politique numérique académique concernant le premier degré : généralisation des accès Internet, développement programmé des ENT et constitution de ressources pédagogiques partagées, formation des enseignants, enseignement des langues vivantes étrangères et régionales,
- Lien scolaire-périscolaire (PEDT, parcours d'éducation artistique et culturel), développement de ressources communes.

## **Article V : engagements réciproques de l'académie de CLERMONT-FERRAND et des élus du CANTAL**

La neutralisation des effectifs ne peut se faire que dans le cadre de la convention mise en application dans le département du Cantal pour 3 ans à compter de la rentrée 2014. Elle conditionne l'absence de retraits d'emplois (équivalant à environ 21 postes sur la durée de la présente convention) et l'amélioration de la qualité du réseau scolaire prenant appui sur des projets scolaires et périscolaires, du service public du numérique éducatif et de la formation initiale et continue des maîtres.

Les partenaires signataires prennent les engagements suivants :

- création de regroupements pédagogiques intercommunaux dans l'intérêt des élèves et de leurs apprentissages ;
- mise en place progressive de réseaux pédagogiques adossés à des collèges, se fondant sur le nouveau cycle 3 et les conseils pédagogiques écoles- collèges prévus dans le cadre de la loi ;
- développement de dispositifs pédagogiques permettant de répondre aux besoins de scolarisation en termes quantitatifs et qualitatifs (scolarisation des enfants de moins de trois ans, dispositif « Plus de maîtres que de classes », élèves à besoins éducatifs particuliers, développement de l'ENT 1<sup>er</sup> degré) ;
- identification par l'Education nationale, après concertation, des zones à étudier et des zones fragiles. S'y ajoute l'évolution de la démographie pour déterminer le nombre de classes à ouvrir, à protéger, à regrouper, à fermer sur la durée de la convention ;
- approches qualitatives et quantitatives des conditions de scolarisation dans le cadre d'une politique d'aménagement du territoire (labellisation d'écoles à partir d'une charte départementale).

## **Article VI : accompagnement, valorisation et analyse des résultats**

- Contrat sur 3 ans avec engagements annuels réciproques et indicateurs de suivi ;
- Comité de pilotage (Recteur, Préfet, Inspecteur d'Académie, élus et élus signataires, AMF, partenaires syndicaux associations partenaires de l'école, parents d'élèves, DDEN) ;
- Evaluation annuelle avant le dialogue de gestion avec l'administration centrale ;
- Evaluation à mi-parcours afin de préparer l'évolution au terme de la contractualisation ;
- Evaluation finale et sortie de la contractualisation.

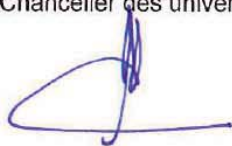
## **Article VII: indicateurs d'évaluation et de suivi**

- Nombre de RPI nouveaux ou redéployés (cible : 8 à 9 RPI sur la durée de la convention) ;
- Proportion d'écoles de 1 à 3 classes (cible : faire diminuer la moyenne départementale : Cantal 75% vs moyenne académique 55%) ;
- Evolution du tissu départemental : rééquilibrage entre petites structures à fort effectif et structures importantes (plus de 5 classes) à faible effectif ;
- Balance carte scolaire (créations-suppressions de postes) ;
- Création de dispositifs « plus de maîtres que de classes » (cible : 6 sur la durée de la convention) ;

- Taux de scolarisation des moins de trois ans (cible : avoisiner le taux attendu de 30% sur la durée de la convention sous réserve de l'aménagement des locaux et de l'élaboration d'un projet éducatif spécifique sur la maternelle) ;
- Numérique : mise en place des ENT- évolution des pratiques pédagogiques corrélées à l'amélioration de la réussite des élèves ;
- Mesure de l'implication de la commune dans la mise en œuvre d'une politique partagée d'investissement et de maintenance du numérique dans l'école (Matériel opérationnel et adapté, connexion haut débit, maintenance) ;
- % de personnels bénéficiaires d'actions de formation utilisant une plateforme nationale, académique ou universitaire.

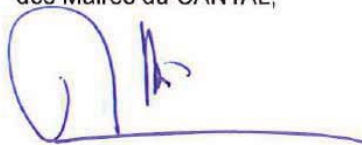
Fait à AURILLAC,  
Le 24 janvier 2014

Le Recteur de l'académie de  
CLERMONT-FERRAND,  
Chancelier des universités,

A handwritten signature in blue ink, consisting of a large loop followed by a horizontal line and a vertical stroke.

**Marie-Danièle CAMPION**

Le Président de l'association  
des Maires du CANTAL,

A handwritten signature in blue ink, featuring a large circular loop followed by a horizontal line and a vertical stroke.

**Pierre JARLIER**

# Protocole pour un schéma pluri annuel d'évolution de l'offre scolaire dans le département des Hautes-Pyrénées

## CONSTATS

Considérant :

**La loi n°2013-595 du 8 juillet 2013** d'orientation et de programmation pour la refondation de l'école de la République traduit les engagements du Gouvernement pour la construction de l'École de demain, une école juste pour tous et exigeante pour chacun. Elle définit les objectifs de la refondation en matière d'élévation du niveau de connaissances, de compétences et de culture de tous les enfants, de réduction des inégalités sociales et territoriales et de réduction du nombre des sorties du système scolaire sans qualification. Ces objectifs sont traduits dans la programmation des moyens et la définition des orientations pédagogiques.

En son article L.111-1, la loi impose de lutter contre les inégalités sociales et territoriales en matière de réussite scolaire et éducative sur tous les territoires et concerne les territoires ruraux et de montagne.

**Le contexte de l'académie de Toulouse** : territoire vaste, contrasté et dynamique, en croissance démographique globale, l'académie obtient historiquement de meilleurs résultats que la moyenne nationale à tous les examens et cette réussite est associée à une bonne fluidité des parcours. Mais les huit départements restent marqués par de grandes disparités de réussite scolaire : entre eux, dans leurs territoires et entre les écoles et les établissements.

Le contraste entre l'agglomération toulousaine et les territoires ruraux ou de montagne engage à optimiser les moyens pour renforcer la qualité de l'enseignement et la réussite des jeunes sur l'ensemble du territoire régional. Prendre en compte la diversité des territoires des huit départements, mieux organiser le maillage territorial des écoles, adapter régulièrement l'offre de formation des collèges et lycées, autant de défis pour répondre aux besoins des élèves, des familles mais aussi des acteurs socio-économiques.

**Les caractéristiques territoriales** : le département des Hautes Pyrénées s'étend sur 4 464 km<sup>2</sup>. La moitié du territoire est couverte au sud par la chaîne des Pyrénées qui forme la frontière de la France avec l'Espagne. La ville la plus importante, Tarbes, compte 44 727 habitants.

**Les caractéristiques démographiques** : au 1<sup>er</sup> janvier 2009, le département comptait 229 700 habitants, soit 7000 habitants supplémentaires en 10 ans, ce qui représentait la plus faible augmentation de population en volume de la région Midi Pyrénées. La population des Hautes Pyrénées est très âgée, mais après une longue période de recul, on note aujourd'hui une reprise de la croissance démographique. On dénombrait 237 440 habitants au 1<sup>er</sup> janvier 2013 (soit 7 740 habitants de plus dans les quatre dernières années). Le département compte 474 communes, dont 92% de moins de 1000 habitants. En 2011, 44,4% de la population scolaire des communes habitait en zone rurale et en 2013, 55,7% de la population habite en zone urbaine.

**Les caractéristiques socio-économiques** : le département des Hautes-Pyrénées, territoire rural et de montagne, enclavé en raison de son relief, s'est caractérisé dans l'histoire récente par un effondrement industriel et une moindre attractivité socio économique.

Ces éléments ont conduit à des départs successifs de la population active. L'économie a retrouvé ces dernières années un certain dynamisme, basé sur des entreprises plus petites mais à forte valeur ajoutée.



Mais le nombre d'emplois augmente bien moins vite qu'ailleurs : + 3% entre 1999 et 2009 contre 12% en Midi-Pyrénées et 7% en métropole.

Le taux de chômage s'élève à 11,8% et le taux de pauvreté est passé de 13,5 à 14,5% entre 2008 et 2010. Le pourcentage d'élèves de 6<sup>ème</sup> issus de professions et catégories sociales défavorisées atteignait en 2013 41,3% contre 28,2 % au niveau régional et 35,2% au niveau France.

### **Evolution des effectifs scolaires**

Sur les sept dernières années, le département a perdu près de 300 élèves dans le premier degré, et 77 postes. Le taux d'encadrement (le nombre d'enseignants pour 100 élèves ; le P/E) a été légèrement abaissé pendant les 7 dernières années en passant de 5,97 à 5,68.

A la rentrée 2014, le retrait de 4 emplois a été compensé par l'arrivée d'« inéat » non compensés par des « exeat » (sorties du département des Hautes-Pyrénées vers d'autres académies).

Les perspectives à trois ans de l'évolution de la démographie scolaire semblent indiquer une relative stabilité.

### **ARTICLE 1 : objet du protocole**

Une ambition partagée : la meilleure réussite pour tous les élèves du département des Hautes-Pyrénées.

Pour donner suite au courrier adressé le 20 février 2014 par le ministre de l'éducation nationale aux élus du département et dans le prolongement des réponses faites en séance par le gouvernement aux parlementaires dans le courant de l'année scolaire 2013-2014, le présent protocole est proposé pour une durée identique à celle du projet académique (2014-2017).

Il s'agit de contractualiser sur le maintien des emplois dans le premier degré dans la mesure où est mise en œuvre une politique pédagogique et structurelle spécifique au département des Hautes-Pyrénées. La création de réseaux pédagogiques, le travail sur la qualité des projets scolaires et périscolaires (projets éducatifs territoriaux - PEDT), le développement du numérique éducatif, la formation initiale et continue des maîtres, l'efficacité du remplacement (en particulier dans les petites écoles), constituent des éléments essentiels de cette démarche.

La contractualisation porte donc bien, compte tenu de la démographie, sur une stabilisation des emplois du premier degré pendant la durée du présent protocole.

### **ARTICLE 2 : principes de contractualisation pour le 1<sup>er</sup> degré**

Il s'agit d'élaborer un schéma d'aménagement pluriannuel du territoire scolaire sur la période 2014-2017 à partir d'une réflexion partagée par tous les acteurs impliqués (élus, services de l'Etat, enseignants, parents d'élèves, partenaires syndicaux, associations complémentaires de l'école).

Les signataires s'accordent sur la priorité donnée à une approche pédagogique et éducative, au service de la réussite et de l'enrichissement des parcours de tous les élèves.

Des indicateurs de suivi et d'évaluation annuels seront déterminés afin de préparer la sortie de la contractualisation.

L'ensemble de la démarche s'appuiera sur une consultation des instances locales et départementales (Conseils municipaux et des communautés de communes, conseils d'école, CTSD, CDEN, ...).

### **ARTICLE 3 : les attendus de la refondation de l'école primaire dans les Hautes-Pyrénées**

Ce protocole traduit la mise en œuvre de la loi sur la refondation de l'école, notamment dans les territoires ruraux et montagnards, qui doivent faire l'objet des mêmes attentions et exigences que l'ensemble de l'hexagone ; il doit aussi répondre à l'ambition et aux enjeux portés par le projet académique.

Il s'agit en particulier de lutter contre les inégalités sociales et territoriales en matière de réussite scolaire et éducative (Art. L.111-1 Code de l'Education et Axe 2 du Projet).

L'accueil des enfants de moins de trois ans dans des conditions éducatives et pédagogiques adaptées à leur âge (Art. L113-1), tout comme la mise en place de quelques dispositifs « plus de maîtres que de classes », dont l'objectif est de prévenir la difficulté scolaire, seront conduits au plus près des besoins des différents territoires.

A l'instar de ce qui a pu être mis en place dans certains quartiers classés en Education Prioritaire, l'installation de classes passerelles afin de favoriser l'accueil des tout petits dans les zones où les réalités socio-économiques l'indiquent sera également recherchée. Cette modalité d'accueil sera construite avec les collectivités et la CAF.

L'organisation des structures scolaires devra favoriser la fluidité des parcours d'élèves. Les parcours d'éducation artistique et culturelle, les parcours sportifs participent à la continuité école-collège et associent les acteurs du monde culturel, artistique et associatif. Il conviendra également de veiller à rendre réellement complémentaires toutes les activités susceptibles d'ouvrir sur la connaissance des langues et cultures régionales (occitan).

Tous ces dispositifs devront faire une place accrue à l'usage du numérique dans la classe. Il s'agira d'une part d'œuvrer au raccordement progressif au très haut débit et d'autre part de développer les ENT premier degré et/ou les cartables numériques.

Enfin, les activités périscolaires liées à la mise en place des nouveaux rythmes scolaires pourront s'organiser de préférence dans le cadre d'un projet éducatif territorial (PEDT formalisé ou non avec les services de la DDCSPP et la CAF).

### **ARTICLE 4 : principes directeurs pour l'élaboration du schéma territorial scolaire**

Il conviendra de s'appuyer sur un diagnostic du territoire, partagé par l'ensemble des partenaires (Education nationale/élus/autres partenaires de l'école). Nous devons en particulier prendre en compte les spécificités du département : une zone urbaine (dont une partie classée en éducation prioritaire) qui accueille environ 50% des effectifs scolarisés; deux zones rurales et une zone montagne.

Pour ce faire, nous envisageons de croiser tout ou partie des critères suivants :

- Classement en zone de montagne,
- Caractère rural de la commune, classement en zone de revitalisation rurale,
- Classement en éducation prioritaire,
- Dynamique territoriale, intercommunalité,
- Evolution démographique scolaire,
- Isolement de la commune et conditions d'accès par les transports scolaires, y compris en période hivernale,
- Conditions de scolarisation (avis de la commission de sécurité, adaptation des locaux, restauration scolaire),
- Existence d'infrastructures d'accueil de la petite enfance,
- Possibilités de mutualisation des moyens et regroupements pédagogiques existants,
- Création de postes à profil,
- Organisations adaptées, par cycle, en cours à niveaux multiples,
- Sectorisation, à l'adresse ou par secteur.

Chaque situation sera examinée selon ces différents critères. Ce travail d'expertise doit permettre de proposer une approche partagée, pluriannuelle, de l'évolution du territoire scolaire des Hautes-Pyrénées.

#### **ARTICLE 5 : engagements réciproques de l'académie de Toulouse et des élus des Hautes-Pyrénées**

Les signataires s'engagent à favoriser la démarche définie par un accompagnement et une communication adaptés aux diverses situations rencontrées et à participer, dans le respect de leurs prérogatives, à l'atteinte des objectifs fixés.

A cet effet, les partenaires signataires prennent les engagements suivants :

- en fonction de l'évolution de la démographie scolaire et de la structure de l'offre éducative, identifier, après concertation, les zones à étudier et les zones fragiles,
- renforcer l'assise des regroupements pédagogiques intercommunaux (RPI) dans l'intérêt des élèves et de leurs apprentissages,
- mettre en place progressivement des réseaux pédagogiques favorisant, si besoin, les écoles de cycles, les écoles adossées à des collèges, se fondant sur le nouveau cycle 3 (CM -6<sup>ème</sup>) et les conseils pédagogiques écoles-collège prévus dans le cadre de la loi,
- développer des dispositifs pédagogiques permettant de répondre aux besoins de scolarisation des enfants de moins de trois ans et des élèves à besoins éducatifs particuliers (dont les nouveaux arrivants, les enfants du voyage, les élèves en situation de handicap),
- favoriser l'implication des intercommunalités dans la gestion des locaux et des moyens de scolarisation,
- envisager l'aménagement numérique et la connexion des écoles en s'appuyant sur les efforts des moyens de l'Etat (DETR), le projet numérique du Conseil Général et le CPER,
- mettre en œuvre un état des lieux, une concertation et une planification des travaux à effectuer en matière d'investissements scolaires.

C'est grâce à ce travail sur les structures scolaires et les dispositifs pédagogiques qu'il sera possible de maintenir les moyens consacrés au département des Hautes-Pyrénées pendant la durée du présent protocole.

#### **ARTICLE 6 : accompagnement, indicateurs d'évaluation de suivi**

Ce Protocole 2014-2017 pourra être précisé par des engagements annuels, réciproques. Le suivi sera réalisé à partir d'indicateurs choisis parmi ceux stipulés dans le Projet académique. On pourra plus précisément observer les points suivants :

- Nombre de RPI regroupés, concentrés,
- Proportion d'écoles de 1 et 2 classes,
- Evolution du tissu départemental : rééquilibrage entre petites structures à fort effectif et structures importantes à faible effectif,
- Balance carte scolaire (créations-suppressions de postes),
- Création de dispositifs « plus de maîtres que de classes »,
- Création de classes passerelles,
- Taux de scolarisation des moins de trois ans,
- Mise en place des ENT- évolution des pratiques pédagogiques corrélées à l'amélioration de la réussite des élèves,
- Mesure de l'implication de la commune dans la mise en œuvre d'une politique partagée d'investissement et de maintenance dans l'école,
- Pourcentage de personnels, tous statuts confondus (Education nationale ou territoriaux) bénéficiaires d'actions de formation

**ANNEXE : tableau d'évolution des effectifs (variations élèves et emplois)**

Rentrée scolaire	Effectifs	Variation des effectifs	Variation des emplois	P/E
Rentrée 2007	17 305	+50	-3	5,97
Rentrée 2008	17 341	+36	-3	5,95
Rentrée 2009	17 343	+2	-13	5,88
Rentrée 2010	17 324	-19	0	5,86
Rentrée 2011	17 098	-226	-26,5	5,81
Rentrée 2012	16 976	-122	-25	5,75
Rentrée 2013	17 044	+68	-3	5,71
Rentrée 2014 <small>(valeur au 01/09/2014)</small>	17 035	-9	-4	5,68

Un comité de pilotage (Rectrice, Préfète, Inspecteur d'Académie, élus et élus signataires, Association des Maires de France, partenaires syndicaux, associations partenaires de l'école, parents d'élèves) sera réuni à des fins de bilan et de perspectives chaque année, avant le dialogue de gestion avec l'administration centrale.

Une évaluation finale sera effectuée avant la sortie de la contractualisation.

Protocole signé à **TARBES**,

Le 24 octobre 2014

<p><b>Hélène BERNARD</b></p>  <p>Rectrice de l'académie de Toulouse Chancelière des universités</p>	<p><b>Anne-Gaëlle BAUDOUIN-CLERC</b></p>  <p>Préfète des Hautes Pyrénées</p>	<p><b>Viviane ARTIGALAS</b></p>  <p>Présidente de l'association des Maires des Hautes-Pyrénées</p>
<p><b>Josette DURRIEU</b></p>  <p>Sénatrice des Hautes-Pyrénées</p>	<p><b>François FORTASSIN</b></p>  <p>Sénateur des Hautes-Pyrénées</p>	<p><b>Jeanine DUBIE</b></p>  <p>Députée des Hautes-Pyrénées</p>
<p><b>Jean GLAVANY</b></p>  <p>Ancien ministre Député des Hautes-Pyrénées</p>	<p><b>Michel PELIEU</b></p>  <p>Président du Conseil général des Hautes-Pyrénées</p>	<p><b>Hervé COSNARD</b></p>  <p>Inspecteur d'académie des Hautes-Pyrénées</p>

# Protocole relatif à l'évolution pluriannuelle De la structure territoriale du premier degré Département du Gers

## CONSTATS

La loi n°2013-595 du 8 juillet 2013 d'orientation et de programmation pour la refondation de l'école de la République répond à une priorité du Président de la République. Elle traduit les engagements du Gouvernement pour la construction de l'Ecole de demain, une école juste pour tous et exigeante pour chacun. Elle définit les objectifs de la refondation en matière d'élévation du niveau de connaissances, de compétences et de culture de tous les enfants, de réduction des inégalités sociales et territoriales et de réduction du nombre des sorties du système scolaire sans qualification. Ces objectifs sont traduits dans la programmation des moyens et la définition des orientations pédagogiques.

En son article L.111-1, la loi impose de lutter contre les inégalités sociales et territoriales en matière de réussite scolaire et éducative sur tous les territoires et concerne les territoires ruraux et de montagne.

### **Le contexte de l'académie de Toulouse :**

Un territoire vaste, contrasté et dynamique, en croissance démographique globale, l'académie obtient historiquement de meilleurs résultats que la moyenne nationale à tous les examens et cette réussite est associée à une bonne fluidité des parcours. Mais les huit départements restent marqués par de grandes disparités de réussite scolaire : entre eux, dans leurs territoires et entre les écoles et les établissements.

Prendre en compte la diversité des territoires des huit départements, mieux organiser le maillage territorial des écoles, adapter régulièrement l'offre de formation dans les collèges et lycées sont des obligations impérieuses qu'il faut assumer pour répondre avec pertinence aux besoins et demandes des élèves, des familles mais aussi des acteurs socio-économiques. Le contraste important entre l'agglomération toulousaine et les territoires ruraux ou de montagne conduit à optimiser les moyens pour renforcer la qualité de l'enseignement et réussir la refondation de l'Ecole.

L'académie de Toulouse présente depuis quelques années une hausse importante de ses effectifs scolaires qui s'est traduite pour la seule rentrée 2014 par une hausse de +2221 élèves dans le premier degré public. Les prévisions pour 2015 montrent que cette évolution se poursuivra et touchera d'abord le département de la Haute Garonne (+2572) et dans une moindre mesure les départements du Tarn et Garonne (+243) et du Tarn (+20). Par ailleurs, la ruralité des cinq autres départements nécessite des taux d'encadrement élevés et se traduit par un nombre d'élèves par classe plus faible. Les moyens attribués à l'académie de Toulouse sont répartis en cherchant à résoudre cette équation complexe.

### **La situation du département du Gers dans l'académie de Toulouse :**

#### Un département rural...

Le département du Gers est l'un des plus ruraux de France. En matière d'organisation territoriale des écoles, cette particularité se traduit par un plus grand nombre de petites écoles sur le territoire, et entraîne un certain nombre de difficultés spécifiques (liste non exhaustive) :

- Maintenir un bâti scolaire et périscolaire disséminé en état et en conformité avec la réglementation ;
- Equiper les écoles et classes de matériel moderne d'enseignement (TICE) et du très haut débit ;
- Organiser le transport des enfants éloignés de leur école ;
- Organiser la restauration à proximité des écoles, donc également disséminée ;

- Organiser les activités périscolaires de qualité en de multiples points ;

Si certaines de ces contraintes sont partagées par les départements plus urbains, elles présentent toutes une acuité particulière dès lors qu'il s'agit d'un territoire rural. Ces spécificités entraînent d'autres conséquences, en termes d'utilisation des moyens humains :

- Un plus grand nombre d'enseignants (proportionnellement) sont nécessaires (une classe=un enseignant).
- Un plus grand nombre de remplaçants sont nécessaires (dans les écoles à une classe : un absent=un remplaçant).

Le Gers a fait preuve d'inventivité dès la fin des années 80 en créant les premiers RPI (Regroupements Pédagogiques Intercommunaux). Ces initiatives, dont le but était d'abord de garder une école dans chaque village, ont permis de faire face au recul régulier de la population scolaire dans certaines zones. Toutefois, cette évolution s'étant exclusivement appuyée sur le bâti préexistant, et compte tenu de la petite taille des écoles concernées, il n'y a aucun RPI concentré à ce jour. Cette réponse, adaptée à l'époque concernée, trouve aujourd'hui ses limites et propose des solutions peu adaptées à certains problèmes évoqués ci-dessus (remplacement, transports, restauration, organisation du périscolaire). Enfin, au regard de la dynamique pédagogique, l'équité territoriale peut également être interrogée...

... à proximité d'un territoire très urbain :

Le Gers est à proximité, au sein de la même académie, de deux départements, la Haute-Garonne et le Tarn-et-Garonne, dont la croissance de la démographie scolaire est exponentielle, de telle façon qu'ils finissent par absorber la totalité, et même au-delà, des moyens attribués à l'académie. Les rentrées scolaires se préparent alors en faisant appel à une forme de solidarité académique se traduisant par un retrait d'emplois que les élus, les parents et les enseignants ont du mal à comprendre et acceptent de moins en moins. (Rentrée 2014 : -5 élèves / -7 postes ramenés finalement à -3 postes)

...et marqué par des évolutions démographiques très différentes selon les territoires :

Au sein même du département du Gers, une zone, située à l'Est, connaît une croissance démographique scolaire très importante alors que d'autres parties du département voient leurs effectifs d'élèves en baisse régulière. Cette situation nécessite un transfert au sein même du département d'un nombre significatifs d'emplois d'une partie du département à l'autre.

Une évolution du nombre d'élèves, du nombre d'emplois et du nombre de classes qu'il faut observer :

- De R2004 à R2014,
  - + 33 élèves
  - - 49 emplois
  - + 1 classe

La diminution régulière, depuis 2004, des moyens attribués au Gers s'est traduite par une diminution des moyens d'appui à l'enseignement (RASED, ASH, Accompagnement pédagogique et formation continue, remplacement...). Le réseau des écoles et des classes a cependant évolué pour permettre le redéploiement départemental entre les zones en expansion démographique à l'Est du département, en proximité relative de Toulouse, (+763 élèves) et les zones plus fragiles (-1047 élèves).

Alors que l'académie de Toulouse devra accueillir 5000 élèves supplémentaires dans le premier degré public d'ici 2017, le Gers devrait conserver un effectif stable. Toutefois, le déséquilibre entre l'Est du département en croissance et le reste du territoire en décroissance démographique conduira nécessairement à un redéploiement des moyens au sein même du département.

Aujourd'hui, la répartition des emplois dans le Gers se traduit donc par un déséquilibre important et persistant entre le nombre d'enseignants implantés dans les classes et le nombre d'enseignants travaillant « hors la classe ». Cette situation est d'abord dommageable sur le plan pédagogique.

Ces différents éléments troublent également la visibilité des élus quant aux dépenses budgétaires à envisager.

## ARTICLE 1 : OBJET DU PROTOCOLE

Le présent protocole a pour objet d'assurer une réelle équité des conditions de réussite pour les élèves du département du Gers en réduisant de façon progressive et programmée le déséquilibre constaté dans la répartition des moyens. Il est proposé pour une durée de 3 années (rentrées 2015, 2016 et 2017) et fera l'objet d'un pilotage, de points d'étape annuels et d'un bilan final afin d'en envisager les éventuels prolongements.

Il s'agit de contractualiser sur le maintien des emplois dans le premier degré dans la mesure où est mise en œuvre une politique pédagogique et structurelle spécifique au département du Gers. La création de réseaux pédagogiques, le travail sur la qualité des projets scolaires et périscolaires (projets éducatifs territoriaux - PEDT), le développement du numérique éducatif, la formation initiale et continue des maîtres, l'efficacité du remplacement (en particulier dans les petites écoles), constituent des éléments essentiels de cette démarche.

La contractualisation porte donc bien, compte tenu des prévisions démographiques, sur à minima une stabilisation des emplois du premier degré pendant la durée du présent protocole.

Ainsi, la création de RPI plus homogènes et concentrés, la baisse du nombre de classes, la baisse du nombre d'écoles à deux classes ou d'écoles isolées, la qualité des projets scolaires et périscolaires (projets d'écoles, projets éducatifs territoriaux - PEDT), l'efficacité du remplacement, la formation continue des maîtres, le développement du numérique éducatif, la qualité des locaux et équipements scolaires, l'organisation des transports et de la restauration scolaire...constituent des éléments essentiels de cette démarche, qui devront être pris en compte dans l'évaluation de son efficacité globale.

## ARTICLE 2 : PRINCIPES

- Elaboration d'un diagnostic à portée pluriannuelle partagé par l'ensemble des signataires mais aussi les enseignants, les parents, les associations. Ce travail d'analyse se fera en tenant le plus grand compte des différences territoriales sur le plan économique ou social. Les réflexions conduites par les communautés de communes constitueront des points d'appui essentiels.
- Engagement contractuel entre l'Etat et les élus qui porte sur la durée du protocole.
- Priorité à la logique pédagogique et éducative au service de la réussite et de l'enrichissement des parcours de tous les élèves.
- Elaboration d'indicateurs de suivi et d'évaluation annuels.
- Consultation des instances locales et départementales (Conseils municipaux et des communautés de communes, conseils d'école, CTSD, CDEN)

## ARTICLE 3 : ENGAGEMENTS RECIPROQUES DE L'ACADEMIE DE TOULOUSE ET DES ELUS DU DEPARTEMENT DU GERS

Les partenaires signataires prennent les engagements suivants :

- élaborer un diagnostic partagé du territoire permettant d'identifier, après concertation, les zones du territoire les plus fragiles, en fonction de l'évolution de la démographie scolaire et de la structure du réseau des écoles ;
- organiser les regroupements pédagogiques intercommunaux (RPI) dans l'intérêt des élèves et de leurs apprentissages en cherchant à concentrer les RPI éclatés; fusionner les petits RPI , réduire le nombre d'écoles isolées à 2 classes;
- améliorer le rapprochement pédagogique des classes de CM1 et CM2 avec les collèges, se fondant sur le nouveau cycle 3 (cycle de consolidation) ;
- favoriser l'implication des intercommunalités dans la gestion des locaux et des moyens de scolarisation ;
- adapter l'organisation du transport scolaire aux évolutions de l'organisation des écoles ;



- o développer de manière raisonnée et en fonction des territoires des dispositifs pédagogiques permettant de répondre aux besoins particuliers de scolarisation (scolarisation des enfants de moins de trois ans, dispositif « Plus de maîtres que de classes », élèves à besoins éducatifs particuliers dont les nouveaux arrivants, les enfants du voyage, les élèves en situation de handicap) ;
- o soutenir des projets numériques répondant aux spécificités du département (développement du Très Haut Débit, développement de l'ENT 1<sup>er</sup> degré, équipement, formation aux usages pédagogiques du numérique) ;
- o établir une concertation afin de planifier les investissements scolaires (DETR).

#### ARTICLE 4 : MODALITES DE MISE EN OEUVRE

Le comité de pilotage est mis en place pour la durée du protocole. Il sera présidé par le Directeur des services de l'éducation nationale du Gers.

Le comité de pilotage sera composé comme suit :

Le secrétaire général de la préfecture ;  
 Le secrétaire général de la direction des services départementaux de l'éducation nationale du Gers ;  
 Deux élus du Conseil général ;  
 Deux élus représentant l'association des maires de France ;  
 Quatre enseignants (élus du CDEN) désignés conformément à la représentation des organisations syndicales au CDEN ;  
 Deux parents d'élèves (élus du CDEN) ;  
 La Directrice de l'Organisation scolaire (DOS) de la Direction Académique.

Le comité de pilotage sera chargé des missions suivantes :

- o Elaborer un diagnostic partagé du territoire prenant en compte le nombre d'élèves par classe (E/C), qui est un indicateur pertinent mais qui doit être examiné à la lumière d'autres indicateurs :
  - Environnement socio-économique (csp, emploi, habitat...)
  - Locaux
  - .../...
- o Identifier, après concertation, les zones du territoire les plus fragiles, en fonction de l'évolution de la démographie scolaire et de la structure du réseau des écoles.
- o Elaborer les critères pour l'analyse des évolutions de la carte scolaire.
- o Proposer des mesures d'évolution annuelle et pluriannuelle de la carte scolaire.
- o Elaborer des indicateurs annuels de suivi et d'évaluation prenant en compte notamment les éléments suivants :
  - nombre de RPI concentrés ;
  - proportion d'écoles de 1 et 2 classes ;
  - balance carte scolaire (créations-suppressions de postes) ;
  - nombre de remplaçants, qui doit être proportionnel au nombre de classes, et doit tenir compte du territoire d'implantation (nombre d'écoles à une, deux ou trois classes) ;
  - Création de dispositifs « plus de maîtres que de classes » ;
  - Création de classes passerelles ;
  - Taux de scolarisation des moins de trois ans ;
  - Numérique : mise en place des ENT- évolution des pratiques pédagogiques ;
  - Pourcentage de personnels, tous statuts confondus (Education nationale ou territoriaux) bénéficiaires d'actions de formation.
- .../...

Signé à, *Auch*  
le *5 décembre 2014,*

<p><b>Hélène BERNARD</b></p>  <p>Rectrice de l'Académie de Toulouse Chancelière des universités</p>	<p><b>Jean-Marc SABATHE</b></p>  <p>Préfet du Gers</p>
<p><b>Philippe MARTIN</b></p>  <p>Président du Conseil Général du Gers Député</p>	<p><b>Aimery DE MONTESQUIOU</b></p>  <p>Président de l'ADMF 32 Sénateur-Maire</p>
<p><b>Gisèle BIEMOURET</b></p>  <p>Députée du Gers</p>	<p><b>René-Pierre HALTER</b></p>  <p>Inspecteur d'Académie Directeur Académique des Services de l'Education Nationale du Gers</p>

**Protocole d'accord pour un  
Schéma triennal d'évolution de  
l'offre scolaire dans le  
département du Lot**

**Janvier 2015**



## CONSTATS

**La loi n°2013-595 du 8 juillet 2013 d'orientation et de programmation pour la refondation de l'école de la République** répond à une priorité du Président de la République. Elle traduit les engagements du Gouvernement pour la construction de l'École de demain, une école juste pour tous et exigeante pour chacun. Elle définit les objectifs de la refondation en matière d'élévation du niveau de connaissances, de compétences et de culture de tous les enfants, de réduction des inégalités sociales et territoriales et de réduction du nombre des sorties du système scolaire sans qualification. Ces objectifs sont traduits dans la programmation des moyens et la définition des orientations pédagogiques.

L'article L.111-1 du code de l'éducation stipule que « le service public de l'éducation [...] contribue à l'égalité des chances et à lutter contre les inégalités sociales et territoriales en matière de réussite scolaire et éducative ». La loi de la refondation de l'école de la République réaffirme l'attachement de la nation au maintien d'une offre pédagogique et éducative de qualité sur les territoires ruraux et de montagne .

**Le contexte de l'académie de Toulouse** : avec huit départements, elle est l'académie la plus étendue de France et parmi les plus contrastées. Au 9ème rang national pour sa population scolaire avec 517 000 élèves, elle connaît une forte croissance démographique et gagne 5 000 élèves par an, très concentrée sur la Haute-Garonne et le Tarn-et-Garonne.

Historiquement, l'académie obtient des résultats meilleurs que la moyenne nationale à tous les examens et cette réussite est associée à une bonne fluidité des parcours. Toutefois les huit départements restent marqués par de grandes disparités d'effectifs, d'évolutions démographiques, d'organisations structurelles et de performances scolaires.

A la rentrée 2014, l'académie de Toulouse enregistre dans le premier degré public, une augmentation importante de 2 220 élèves pour atteindre 243 000 élèves. Cette forte croissance masque néanmoins des réalités départementales très différentes : quatre départements reculent très nettement, l'un connaît une relative stabilité, deux sont en augmentation sensible, quand la Haute-Garonne gagne 2 457 élèves. Le constat consolidé de rentrée du Lot fait apparaître une baisse importante de 204 élèves.

Le contraste marqué entre l'agglomération toulousaine et les territoires ruraux de Midi-Pyrénées justifie une réflexion sur l'utilisation de ses moyens pour renforcer la qualité de l'enseignement et garantir la réussite de tous les élèves sur l'ensemble de la région.

La prise en compte de la diversité et de la singularité des territoires des huit départements, l'organisation renouvelée du maillage territorial des écoles, l'adaptation régulière de l'offre de formation dans les établissements scolaires du second degré, sont des obligations impérieuses à considérer pour répondre avec efficacité et pertinence aux besoins et demandes des élèves, des familles et des acteurs socio-économiques.

**Les caractéristiques territoriales du Lot** : le département représente 11,5 % du territoire de Midi-Pyrénées avec 5 217 km<sup>2</sup>. Il compte 340 communes dont 8 sont des aires urbaines supérieures à 2000 habitants (réf. INSEE) réparties au sein de 17 cantons et de trois arrondissements (Cahors, Figeac, Gourdon). 45

communes sont par ailleurs classées en zone de montagne au Sud-Ouest du massif central. 102 communes font partie du parc naturel des Causses du Quercy. La ville la plus importante, Cahors, compte 21 400 habitants.

**Les caractéristiques démographiques du Lot :** avec 174 800 habitants le Lot pèse 6 % de la population régionale. Les dernières études de l'INSEE de novembre 2014 révèlent que si l'évolution de la démographie lotoise est positive entre 2006 et 2011 avec 5 220 habitants de plus (+0,6%), c'est principalement par augmentation de la population âgée de 60 ans et plus (+ 6 305 habitants), tandis que la part des moins de 14 ans diminue. une baisse de 0,22% entre 2009 et 2013.

Le département vient d'être classé second au rang national sur l'indice de vieillissement avec un taux de 105%<sup>1</sup>

**Les caractéristiques socio-économiques du Lot :** le nombre d'emploi augmente de près de 1000 en 5 ans. Cette évolution est très inégalement répartie sur le territoire. L'agriculture est le seul secteur qui perd significativement des emplois. La croissance est intégralement absorbée par le secteur des commerces, services et administrations. Le nombre de chômeurs augmente légèrement plus que le nombre d'emploi, mais le taux de chômage reste légèrement en dessous du taux régional.

La tendance à un découplage des lieux de résidence et des lieux d'emplois amorcée dans les années 70 avec le début de la péri-urbanisation se poursuit encore aujourd'hui. Pour autant, cette mobilité reste pour l'essentiel cantonnée à une échelle de proximité (89 % des actifs résidant dans le Lot travaillent dans le Lot). La voiture, avec un taux de 80 % est de loin le moyen de transport le plus utilisé pour se rendre au travail.

**Les caractéristiques de l'enseignement du premier degré dans le Lot :** Avec 220 écoles (55 maternelles et 165 élémentaires) à la rentrée 2014, le Lot possède un taux d'équipement très important, supérieur à la moyenne académique : 3 écoles maternelles publiques pour 10 000 habitants (2,3 en Midi-Pyrénées) et 10,4 écoles élémentaires publiques pour 10 000 habitants (7 en Midi-Pyrénées).

La moitié des 340 communes lotoises dispose d'une école publique. Cette caractéristique est la conséquence d'une politique volontariste de développement des regroupements pédagogiques intercommunaux dispersés (RPI) engagée depuis le milieu des années 70. Ainsi 51 RPI ont été constitués au fil des années, regroupant aujourd'hui 124 écoles (55,8%). Cette organisation retenue massivement depuis de nombreuses années est la marque du grand intérêt des élus lotois pour l'Ecole.

Il s'agit massivement de structures de petite taille puisque 62 % des écoles ont une à 2 classes et 78,4 % sont à moins de quatre classes.

Depuis la rentrée scolaire 2008, la population scolaire du premier degré public a diminué de 1 250 élèves pour atteindre 12 265 écoliers, soit 5,4% des effectifs de l'académie. La dotation départementale d'emplois a reculé de 58,5 ETP.

---

<sup>1</sup> L'indice de vieillissement est calculé sur le rapport entre la population de 65 ans et plus avec celle des moins de 20 ans.

Le nombre d'élèves par classe est passé de 22,6 en 2008 à 21 à la rentrée 2014, alors qu'il augmente régulièrement dans l'académie, aujourd'hui à 23,3.

Le taux d'encadrement<sup>2</sup> quant à lui ne cesse d'augmenter sur cette période pour atteindre cette année 5,92, alors qu'il décroît régulièrement au niveau académique, aujourd'hui à 5,24 et que la cible ministérielle pour l'académie de Toulouse demeure à 5,19, y compris après la refonte ministérielle du système de répartition appliqué dans la préparation de la rentrée 2015.

Tous les indicateurs révèlent un accroissement de l'écart entre les données du Lot et les valeurs moyennes académiques.

Les perspectives d'évolution de la démographie scolaire pour les 3 ans à venir sont celles d'une baisse des effectifs d'élèves qui se poursuit dans le premier degré. Les prévisions pour le Lot validées par le Ministère, construites à partir de la démographie par âge de l'INSEE, donnent un recul de 422 élèves d'ici à la rentrée 2017. A contrario, les effectifs du premier degré devraient augmenter au niveau académique d'environ 5 000 élèves sur la même période.

**En conclusion**, le Lot est un département très rural avec une forte dispersion de l'habitat (34 habitants au km<sup>2</sup>), des structures scolaires de petite taille et dispersées (un seul RPI est concentré). La restructuration du réseau qui avait consisté à regrouper des écoles au sein de RPI et qui avait permis une amélioration notable des conditions de scolarisation, nécessite une analyse nouvelle au regard des réalités sociales et démographiques.

Une scolarisation de qualité au sein de structures de taille suffisante pour permettre une bonne émulation tant pour les enseignants que pour les élèves, avec un équipement numérique conséquent, passe par un nouvel aménagement du territoire. Il est nécessaire de repenser le réseau des écoles, de renforcer les liens entre le scolaire et le péri-scolaire ainsi que la coopération entre les communes et la mutualisation des moyens.

---

<sup>2</sup> Le taux d'encadrement est traduit par le P/E qui correspond au nombre de professeurs des écoles pour 100 élèves.

## Article 1 : Objet du protocole

Les bons résultats scolaires du département sont constatés aussi bien au diplôme national du brevet qu'au baccalauréat. Aussi, le présent protocole doit-il viser le maintien des conditions de la meilleure réussite pour tous les élèves du département du Lot, et la mise en œuvre de la loi pour la refondation de l'école, dans un contexte de baisse démographique importante.

Dans la continuité du courrier ministériel adressé le 20 février 2014 aux parlementaires du Lot (cf. annexe), le présent protocole est proposé pour une durée de trois ans sur 2015-2017.

**Fondé sur un diagnostic de territoire partagé et sur une volonté commune de réorganiser un service public d'éducation de proximité et de qualité permettant de maintenir a minima le taux d'encadrement de la rentrée 2014 (P/E de 5.92), ce protocole d'accord consiste :**

- *en une contractualisation sur trois ans (années scolaires 2015, 2016 et 2017) qui limite le retrait de postes d'enseignants du premier degré à 18 au lieu de 48 (nombre d'emplois qu'il faudrait retirer pour faire tendre le P/E du Lot vers le P/E moyen des départements ruraux de l'académie de Toulouse).*
- *En un engagement de l'autorité académique de limiter à 18 emplois d'enseignants maximum récupérés au cours des 3 ans à venir si la baisse des effectifs le justifie. Dans l'hypothèse où le travail du Comité de pilotage permettrait de récupérer plus de 18 postes, ceux-ci seraient conservés sur le territoire départemental.*
- *En un engagement des collectivités concernées, d'œuvrer à faire évoluer le réseau des écoles, en concertation avec les services de la DASEN, afin de permettre une amélioration de la couverture du territoire par des regroupements pédagogiques intercommunaux.*

La création de nouveaux réseaux pédagogiques intercommunaux, le travail sur la qualité des projets scolaires et périscolaires avec la finalisation des projets éducatifs territoriaux (PEDT), le déploiement du numérique éducatif, la formation initiale et continue des maîtres, l'efficacité du remplacement en particulier dans les petites écoles constituent des éléments structurants de cette démarche.

## **Article 2 : les attendus de la refondation de l'école primaire dans le Lot**

Ce protocole traduit la mise en œuvre de la loi sur la refondation de l'école, notamment dans les territoires ruraux, qui doivent faire l'objet des mêmes attentions et exigences que sur l'ensemble de l'hexagone ; il doit aussi répondre à l'ambition et aux enjeux portés par le projet académique.

Il s'agit en particulier de lutter contre les inégalités sociales et territoriales en matière de réussite scolaire et éducative (Art. L.111-1 Code de l'Education et Axe 2 du Projet).

La scolarisation des enfants de moins de trois ans dans des conditions éducatives et pédagogiques adaptées à leur âge (Art. L113-1), tout comme la mise en place de quelques dispositifs « plus de maîtres que de classes », dont l'objectif est de prévenir la difficulté scolaire, seront conduits au plus près des besoins des différents territoires.

L'organisation des structures scolaires devra renforcer la fluidité des parcours d'élèves.

Les parcours d'éducation artistique et culturelle, les parcours sportifs participent à la continuité école-collège et associent les acteurs du monde culturel, artistique et associatif.

Une réflexion sur l'installation de classes passerelles afin de favoriser l'accueil des tout petits dans les zones où les réalités socio-économiques l'indiquent sera également recherchée.

Il conviendra également de veiller à rendre complémentaires toutes les activités susceptibles d'ouvrir sur la connaissance des langues et cultures régionales (occitan).

Tous ces dispositifs devront faire une place accrue à l'usage du numérique dans la classe. Il s'agira d'une part d'œuvrer au raccordement progressif au très haut débit et d'autre part de développer les ENT premier degré.

Enfin, les activités périscolaires liées à la mise en place des nouveaux rythmes scolaires s'organiseront de préférence dans le cadre d'un projet éducatif territorial (PEDT formalisé avec les services de la DSDEN, de la DDCSPP et de la CAF).



### **Article 3 : Principes de contractualisation pour le 1er degré**

Il s'agit d'établir un schéma d'aménagement territorial pluriannuel renouvelé des écoles publiques du Lot sur la période 2014-2017. Il sera réalisé sur la base d'une réflexion concertée et partagée par tous les acteurs concernés (élus, services de l'Etat, Conseil Général, enseignants, parents d'élèves, partenaires syndicaux, associations complémentaires de l'école).

La démarche de concertation prendra notamment appui sur les dynamiques territoriales engagées ainsi que sur les politiques locales et communautaires d'aménagement du territoire en cours.

La réflexion s'inscrira dans la politique d'éducation du Conseil Général du Lot de ne pas modifier la sectorisation des collèges et de ne pas allonger le temps actuel de transport moyen (25 minutes) et maximum (55 minutes).

La sortie de la contractualisation sera préparée sur la base d'indicateurs partagés de suivi et d'évaluation.

L'ensemble de la démarche prendra appui sur une consultation des instances locales et départementales (Conseils municipaux, conseils communautaires, conseils d'école, CTSD, CDEN, ...).

#### **Article 4 : Principes directeurs pour l'élaboration pluriannuelle du schéma territorial scolaire**

Le schéma devra prendre appui sur un diagnostic du territoire partagé par l'ensemble des partenaires (Education nationale / élus / partenaires de l'école). Il sera essentiel de tenir compte des spécificités départementales et des dynamiques locales.

Dans ce cadre, les principaux critères suivants pourront être croisés :

- Caractère rural de la commune, classement en zone de revitalisation rurale ;
- Classement en zone de montagne ;
- Evolution de la démographie scolaire ;
- Isolement de la commune et conditions d'accès ;
- Conditions de scolarisation (avis de la commission de sécurité, adaptation des locaux, restauration scolaire) ;
- Réseaux des transports scolaires ;
- Infrastructure d'accueil de la petite enfance ;
- Possibilités de mutualisation des moyens ;
- Création de postes à profil ;
- Organisations scolaires adaptées par cycles, ou différemment ;
- Sectorisation renforcée, à l'adresse ou par secteur ;
- Dynamique territoriale,

La combinaison de ces différents critères doit permettre de proposer une approche partagée du territoire scolaire du Lot.

## **Article 5 : Engagements réciproques de l'académie de Toulouse et des élus du Lot**

Il a été décidé la mise en œuvre de ce protocole qui acte l'indispensable travail d'évolution de l'offre scolaire afin de dégager, en complément des retraits d'emplois définis à l'article 1er, les moyens nécessaires au traitement qualitatif des besoins exprimés dans le département.

Les signataires s'engagent à favoriser la démarche définie par un accompagnement et une communication adaptés aux diverses situations identifiées. Ils s'engagent par ailleurs à participer, dans le respect de leurs prérogatives, à l'atteinte des objectifs fixés.

A cet effet, les partenaires signataires prennent les engagements suivants :

- identifier, après concertation, en fonction de l'évolution de la démographie scolaire et de l'organisation structurelle du système éducatif sur le territoire, les zones à étudier et les zones fragiles ;
- dans l'intérêt des élèves et de leurs apprentissages, repenser l'organisation des RPI au sein desquels les effectifs scolaires sont en grande fragilité depuis au moins 3 ans ;
- Mettre en place progressivement des réseaux pédagogiques favorisant, si besoin, les écoles de cycle, les écoles adossés à des collèges, se fondant sur le nouveau cycle 3 (CM1-CM2-6ème) et les conseils pédagogiques écoles-collèges prévus dans le cadre de la loi ;
- Développer des dispositifs pédagogiques permettant de répondre aux besoins de scolarisation des enfants de moins de trois ans et des élèves à besoins éducatifs particuliers (les nouveaux arrivants, les enfants du voyage, les élèves en situation de handicap) ;
- Favoriser l'implication des intercommunalités dans la gestion des locaux et des moyens de scolarisation ;
- Etudier le réseau des transports scolaires pour maintenir la qualité de l'offre de service ;
- envisager le déploiement numérique et la connexion des écoles en s'appuyant sur les efforts des moyens de l'Etat (DETR et la mission France très haut Débit), le SDAN du Conseil Général et le CPER ;
- mettre en œuvre un état des lieux, une concertation et une planification des travaux à effectuer en matière d'investissements scolaires.

***Tous les emplois qui seront libérés par des réorganisations territoriales, au-delà des suppressions définies à l'article 1er, seront maintenus dans le département.***

## **Article 6 : Accompagnement, indicateurs d'évaluation et de suivi**

Les services de l'Etat accompagneront les communes engagées dans des projets triennaux (2014 – 2017) de réorganisation de l'Ecole en leur attribuant la Dotation d'Equipement des territoires Ruraux (DETR) dont le taux spécifique est défini par la commission des élus.

Ce Protocole 2014-2017 sera complété par des déclarations d'intention des maires et de leurs conseils municipaux de s'engager dans la réflexion concertée.

Le suivi du protocole sera réalisé à partir d'indicateurs pertinents compte tenu des objectifs portés par le projet académique. Les points suivants seront plus particulièrement observés:

- Nombre de chacun des types de RPI ;
- Proportion des écoles en fonction de leur structure ;
- Mesures de carte scolaire sur 3 ans;
- Mise en place de dispositifs « plus de maîtres que de classes » ;
- Taux de scolarisation des moins de trois ans ;
- Numérique : mise en place des ENT et évolution des pratiques pédagogiques ;
- Mesure de l'implication de la commune dans la mise en œuvre d'une politique partagée d'investissement et de maintenance dans l'école ;
- Pourcentage de personnels, tout statut confondu (Education nationale ou territoriaux) bénéficiaires d'actions de formation.

Un comité de pilotage (Rectrice, Préfet, Inspecteur d'Académie-DASEN du Lot, parlementaires et élus signataires, Association des Maires du Lot, partenaires syndicaux, associations partenaires de l'école, parents d'élèves et toute personne invitée) sera réuni à des fins de bilan et de perspectives chaque année, avant le dialogue de gestion avec l'administration centrale.

Une évaluation finale sera effectuée avant la sortie de la contractualisation.

Signé à Cahors, le 26 FEV. 2015

<p><b>Hélène BERNARD</b></p>  <p>Rectrice de l'académie de Toulouse Chancelière des universités</p>	<p><b>Jean-Pierre CAZENAVE-LACROUTS</b></p>  <p>Préfet du Lot</p>	<p><b>Jean-Marc VAYSSOUZE-FAURE</b></p>  <p>Président de l'association des Maires et des élus du Lot</p>
<p><b>Gérard MIQUEL</b></p>  <p>Sénateur du Lot</p>	<p><b>Jean-Claude REQUIER</b></p>  <p>Sénateur du Lot</p>	<p><b>Dominique ORLIAC</b></p>  <p>Députée du Lot</p>
<p><b>Jean LAUNAY</b></p>  <p>Député du Lot</p>	<p><b>Serge RIGAL</b></p>  <p>Président du Conseil général du Lot</p>	<p><b>Guillaume LECUIVRE</b></p>  <p>Inspecteur d'académie DASEN du Lot</p>

# Protocole pour un schéma territorial pluriannuel d'évolution de l'organisation scolaire dans le premier degré (2015-2017)

## Département de l'Ariège

Lundi 4 mai 2015



# **Protocole pour un schéma territorial pluriannuel d'évolution de l'organisation scolaire dans le premier degré (2015-2017)**

**Département de l'Ariège**

La loi n°2013-595 du 8 juillet 2013 d'orientation et de programmation pour la refondation de l'école de la République traduit les engagements du Gouvernement pour la construction de l'École de demain, une École juste pour tous et exigeante pour chacun.

Elle fixe des objectifs d'élévation du niveau de connaissances, de compétences et de culture pour tous les élèves, de réduction des inégalités sociales et territoriales et de réduction du nombre de sorties du système scolaire sans qualification. Ces objectifs sont traduits dans la programmation des moyens et la définition des orientations pédagogiques.

Un effort particulier est conduit en direction de l'école primaire qui bénéficie, grâce à la loi du 8 juillet 2013, de moyens plus importants (3 350 postes d'enseignants supplémentaires à la rentrée 2013, 2 355 à la rentrée 2014), de rythmes scolaires adaptés (la quasi-totalité des écoles primaires du département de l'Ariège les a adoptés dès la rentrée 2013), d'un développement de la scolarisation des enfants de moins de trois ans ou encore du déploiement du dispositif « plus de maîtres que de classes ».

L'article L.111-1 du code de l'éducation, modifié par la loi précitée impose de lutter contre les inégalités sociales et territoriales en matière de réussite scolaire et éducative sur tous les territoires et cela concerne les territoires ruraux et de montagne.

Le projet de l'académie de Toulouse décline la mise en œuvre de la loi dans les huit départements de l'académie en tenant compte de leurs spécificités économiques, sociales, culturelles au sein de la région Midi – Pyrénées.

## **Contexte de l'académie de Toulouse**

Territoire vaste, contrasté et dynamique, en croissance démographique globale, l'académie de Toulouse obtient de meilleurs résultats que la moyenne nationale à tous les examens et cette réussite est associée à une bonne fluidité des parcours. Mais les huit départements restent marqués par de grandes disparités de réussite scolaire : entre eux, dans leurs territoires et entre les écoles et les établissements.

Le contraste entre l'agglomération toulousaine et les territoires ruraux ou de montagne engage à optimiser les moyens pour renforcer la qualité de l'enseignement et la réussite des jeunes sur l'ensemble du territoire régional.

Pour répondre aux besoins des élèves, des familles mais aussi des acteurs socio-économiques, plusieurs défis sont à relever, notamment :

- prendre en compte la diversité des territoires des huit départements,
- mieux organiser le maillage territorial des écoles (adapter aussi l'offre de formation des collèges et des lycées).

Dans le premier degré, à la rentrée de 2014, l'académie scolarise 242 980 élèves, soit 2221 de plus qu'à la rentrée de 2013. Ces effectifs ont progressé de 2457 pour le seul département de la Haute-Garonne quand l'Ariège, l'Aveyron, Le Gers et le Lot enregistrent des baisses d'effectifs.

## Caractéristiques et contexte du département de l'Ariège

Le département de l'Ariège s'étend sur 4 889 km<sup>2</sup>. La population est de 152 286 habitants au 1<sup>er</sup> janvier 2014. Les villes principales sont : Foix (préfecture, avec 9782 habitants), St Girons (6423 habitants) et Pamiers (15 448 habitants). Deux tiers des communes sont situées en zone de montagne.

38 % de la population vit en zone rurale (22 % en Midi – Pyrénées), la densité est de 30 habitants au kilomètre carré.

Le département a été touché de plein fouet par la crise économique (effondrement du textile, restructurations industrielles et fermetures de sites). Le taux de chômage au 1<sup>er</sup> janvier 2015 est de 12,6% (contre 10% en Midi Pyrénées). Le nombre d'allocataires du RSA est de 6,5% (4,5% en Midi Pyrénées). Le nombre de foyers en situation de pauvreté est de 18,6 % (14,6 % en Midi – Pyrénées). Le département de l'Ariège est le deuxième département de l'académie le plus défavorisé sur le plan économique et social.

Structures scolaires : sur les 332 communes (13 cantons), 59% n'ont plus d'école. Les 136 communes pourvues d'écoles peuvent être classées selon trois zones géographiques : une zone de haute montagne avec 22 communes, une zone urbaine (sud de la Haute Garonne jusqu'à Foix) avec 11 communes et une vaste zone intermédiaire avec 103 communes.

Le département compte 109 écoles de une à trois classes, 60 écoles de quatre classes et plus. Il compte 40 regroupements pédagogiques intercommunaux (RPI) dont 10 concentrés et 30 dispersés. Au sein de ces RPI, il y a 49 écoles à une classe. Il existe en outre 8 classes uniques (hors RPI) dont les effectifs se situent entre 13 et 26 élèves. Un tiers des élèves est scolarisé dans deux tiers des écoles.

L'évolution des effectifs scolaires, validée par le Ministère de l'Education Nationale, prévoit pour l'enseignement primaire public du département, une baisse de 52 élèves en 2015, 63 élèves en 2016, 119 élèves en 2016.

Au cours des cinq dernières années, le département a connu une baisse des effectifs dans les écoles publiques de 225 élèves ; 30 emplois ont été rendus. A la rentrée scolaire de 2014, le département scolarise 12 167 élèves dans les écoles publiques, soit une baisse de 143 élèves par rapport à 2013. L'enseignement primaire privé de l'Ariège scolarise 1129 élèves dans 7 écoles (+23 élèves par rapport à la rentrée de 2013).

Le nombre d'enseignants pour 100 élèves (P/E) est de 5,66 (5,26 dans l'académie). Les taux d'encadrement sont favorables : moyenne par classe de 18,5 dans les écoles de haute montagne, de 23,5 en zone urbaine, de 21,5 en zone intermédiaire, soit une moyenne départementale de 22,08.

Le nombre d'élèves entrant en 6<sup>ème</sup> issus de catégories sociales défavorisées est de 40% (34% en Midi Pyrénées). Cela a des conséquences sur le nombre d'élèves boursiers du département (28% contre 19% pour l'académie). Ces chiffres montrent une situation économique et sociale sensiblement moins favorisée que la moyenne académique. Ces caractéristiques se conjuguent avec des résultats scolaires inférieurs à la moyenne académique (moins cinq points au Diplôme National du Brevet).



#### **Article 1 : Objet du protocole**

Une ambition partagée : améliorer, dans le cadre de la loi de juillet 2013, les résultats scolaires des élèves et favoriser une meilleure ambition pour tous les élèves du département.

Dans le cadre de la loi sur la refondation de l'Ecole, les élèves de l'Ariège ont droit à une école de même qualité, de même exigence que les autres écoliers de Midi-Pyrénées. Leur scolarité dans le premier degré doit leur donner les mêmes atouts, leur offrir la même ouverture et les préparer au même degré d'ambition que dans les autres départements.

Le présent protocole propose une démarche de contractualisation pour les trois années à venir entre l'Etat et les élus.

Il vise à établir, pour les rentrées scolaires 2015, 2016 et 2017, les conditions de mise en œuvre d'un schéma territorial pluriannuel d'évolution de l'organisation scolaire dans le premier degré qui soit fondé sur un diagnostic partagé, une volonté commune de faire évoluer le réseau des écoles et qui tienne compte des bassins de vie.

La création de réseaux pédagogiques, le travail de qualité des projets scolaires et périscolaires (Projets Educatifs Territoriaux – PEDT), le service public du numérique éducatif, la formation initiale et continue des maîtres, l'efficacité du remplacement - en particulier dans les petites écoles -, constituent des objectifs essentiels de cette démarche.

Des objectifs annuels seront fixés ainsi que des critères de suivi et d'évaluation.

#### **Article 2 : Attendus de la contractualisation dans le premier degré**

- Elaboration d'un schéma territorial pluriannuel d'évolution de l'organisation scolaire dans le premier degré pour la durée du protocole, à partir d'un diagnostic partagé par tous les acteurs impliqués : services de l'Etat, élus, enseignants, parents d'élèves, organisations syndicales, associations complémentaires de l'Ecole.

- Engagement contractuel élus / Education Nationale pour la durée du protocole (2015-2017).

- Priorité à la logique pédagogique et éducative au service de la réussite et de l'enrichissement des parcours de tous les élèves.

- Réflexion concertée et partagée : consultation des instances locales et départementales : Comité Technique Spécial Départemental (CTSD), Conseil Départemental de l'Education Nationale (CDEN), Comité Départemental des « Politiques Educatives Locales Concertées ».

**Article 3 : Principes directeurs pour l'élaboration du schéma territorial pluriannuel d'évolution de l'organisation scolaire dans le premier degré**

Il s'agit de poursuivre, pour la période considérée, le travail et la réflexion déjà engagés les années précédentes, en approfondissant les mesures à prendre pour maintenir un réseau scolaire de qualité dans le département, condition de la réussite et de l'égalité des chances pour les élèves ariégeois. Ce travail et cette réflexion doivent viser à un consensus de tous les acteurs impliqués (cf article 2).

Il conviendra de prendre en compte des critères généraux et des principes éducatifs et pédagogiques.

***Critères généraux***

- évolution démographique scolaire sur la durée du protocole
- classement en zone de montagne
- classement en éducation prioritaire
- isolement de la commune et conditions d'accès par les transports scolaires, y compris en période hivernale
- création de nouveaux regroupements pédagogiques intercommunaux ou modification de ceux qui existent dans une perspective de mutualisation des moyens
- conditions de scolarisation (avis de la commission de sécurité, adaptation des locaux, restauration scolaire)
- existence d'infrastructures d'accueil de la petite enfance
- dynamique territoriale, intercommunalité et équité de traitement des familles à l'échelle des territoires

***Principes éducatifs et pédagogiques***

- accueil des moins de trois ans dans le cadre de la circulaire n°2012-202 du 18.12.2012
- qualité de la structure et de l'organisation pédagogique proposée
- renforcement de la liaison écoles – collèges
- dispositif « plus de maîtres que de classes »
- politique académique pour le numérique éducatif concernant le premier degré : généralisation des accès internet, développement programmé des environnements numériques de travail (ENT) et constitution de ressources pédagogiques partagées
- formation des enseignants, enseignement des langues vivantes étrangères et régionales
- articulation des PEDT avec la dynamique locale et départementale « Politiques Educatives Locales Concertées », visant à la mise en place de projets territoriaux globaux en faveur des enfants et des jeunes et à l'articulation des différents temps de l'enfant

Chaque situation sera examinée selon ces différents critères. Ce travail d'expertise doit permettre de proposer une approche partagée, pluriannuelle, de l'évolution du territoire scolaire de l'Ariège dans le premier degré.

La sortie de la période de contractualisation sera préparée par des documents de suivi et d'évaluation.

#### **Article 4 : Engagements réciproques des signataires**

Ce protocole acte l'indispensable travail d'optimisation de l'offre scolaire pour améliorer la qualité de l'enseignement au bénéfice des élèves et des familles.

L'Etat s'engage à limiter à trois les retraits d'emplois dans le premier degré (années scolaires 2015 à 2017).

A cet effet, les signataires prennent les engagements suivants :

- renforcement de l'assise des regroupements pédagogiques intercommunaux (RPI) dans l'intérêt des élèves et de leurs apprentissages
- prise en compte des incidences éventuelles sur l'organisation des transports scolaires
- développement des dispositifs pédagogiques permettant de répondre aux besoins de scolarisation des enfants de moins de trois ans et des élèves à besoins éducatifs particuliers (dont les nouveaux arrivants, les enfants du voyage, les élèves en situation de handicap, développement de l'ENT dans le premier degré)
- encouragement à la mutualisation pour la mise en commun des ressources et la gestion des moyens, le développement du numérique
- développement de l'aménagement numérique et de la connexion des écoles en s'appuyant sur les moyens de l'Etat (Dotation d'Equipeement des Territoires Ruraux -DETR), le projet numérique du Conseil Départemental et le Contrat de Plan Etat / Région (CPER)
- concertation afin de planifier les investissements scolaires (DETR)
- favoriser le développement du site universitaire départemental par la formation des professeurs des écoles

#### **Article 5 : Accompagnement par la collectivité départementale**

Le département de l'Ariège accompagne cette démarche en adaptant son organisation des transports scolaires aux évolutions, décidées par les communes ou EPCI.

Il adapte de la même façon ses différentes aides (aides aux investissements mais aussi aides au soutien des différentes activités) à ces évolutions.

**Article 6 : Suivi de l'évaluation**

Le suivi sera assuré par un comité de pilotage composé du Recteur d'académie, du Préfet de l'Ariège, de l'Inspecteur d'académie et des élus signataires.

Ce comité consultera en tant que de besoin les organisations syndicales, les organisations de parents d'élèves représentatives au niveau départemental et les associations complémentaires de l'Ecole.

Il sera réalisé à partir d'indicateurs (article 3).

Le CDEN sera régulièrement tenu informé.

Une évaluation finale sera effectuée avant la sortie de la contractualisation.

Protocole signé à Foix,

Le 04 mai 2015

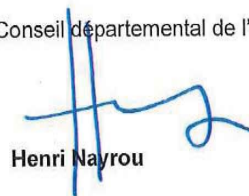
La Rectrice de l'académie de Toulouse  
Chancelière des universités

  
**Hélène Bernard**


Pour le Préfet de l'Ariège  
le Secrétaire Général

  
**Ronan BOILLOT**

Le Président du Conseil départemental de l'Ariège

  
**Henri Nayrou**

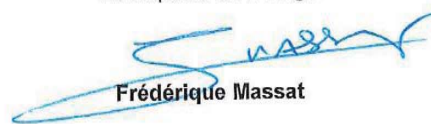
Le Sénateur,  
Président de l'association des maires de l'Ariège

  
**Alain Duran**

Le Député de l'Ariège

  
**Alain Fauré**

La Députée de l'Ariège

  
**Frédérique Massat**

L'Inspecteur d'académie,  
Directeur académique des services  
de l'Education nationale de l'Ariège

  
**Jacques Briand**

PJ : annexe relative aux points d'appui dans le cadre de la loi

Pièce jointe

au protocole pour un schéma territorial pluriannuel d'évolution de l'organisation scolaire dans le premier degré (2015 - 2017) du département de l'Ariège

Annexe : points d'appui dans le cadre de la loi

- **Article L.111-1** du Code de l'Education sur la lutte contre les inégalités sociales et territoriales en matière de réussite scolaire et éducative.
- **Article L113-1** du Code de l'Education sur l'accueil des enfants de moins de trois ans dans des conditions éducatives et pédagogiques adaptées à leur âge dans les zones situées dans un environnement social défavorisé que ce soit dans les zones urbaines, rurales ou de montagne.
- **Dispositif « plus de maîtres que de classes »**, dont l'objectif est de conduire chaque élève à la maîtrise du socle commun de connaissance, de compétences et de culture en prévenant la difficulté scolaire primaire, et en y remédiant si elle n'a pu être évitée.
- **Mise en place de classes passerelles** afin de favoriser l'accueil des tout-petits.
- **Article L122-1-1** du Code de l'Education sur le socle commun de connaissances, de compétences et de culture intégrant le lien écoles-collèges (en particulier Conseil-Ecole-Collège).
- **Article L131-2** du Code de l'Education sur le service public du numérique.
- **Article L216-1** du Code de l'Education sur les activités complémentaires susceptibles d'ouvrir sur la connaissance des langues et cultures régionales (occitan).
- **Article L551** du Code de l'Education sur les activités périscolaires liées à la mise en place des nouveaux rythmes scolaires s'organisant dans le cadre d'un projet éducatif territorial. Les PEDT permettent une articulation forte entre les champs scolaires et périscolaires.



*Liberté • Égalité • Fraternité*  
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

PRÉFET DE LA CREUSE



MINISTÈRE  
DE L'ÉDUCATION NATIONALE,  
DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR  
ET DE LA RECHERCHE



direction des services  
départementaux  
de l'éducation nationale  
Creuse

**Protocole d'accord  
pour un schéma triennal d'évolution de l'offre scolaire  
dans le département de la CREUSE**

## Première partie

### Diagnostic

*La loi n°2013-595 du 8 juillet 2013 d'orientation et de programmation pour la refondation de l'école de la République* répond à une priorité du Président de la République.

Elle traduit les engagements du gouvernement pour la construction de l'École de demain, une école juste pour tous et exigeante pour chacun.

Elle définit les objectifs de la refondation en matière d'élévation du niveau de connaissances, de compétences et de culture de tous les enfants, de réduction des inégalités sociales et territoriales et de réduction du nombre des sorties du système scolaire sans qualification.

Ces objectifs sont traduits dans la programmation des moyens et la définition des orientations pédagogiques.

L'article L.111-1 du code de l'éducation stipule que « le service public de l'éducation [...] contribue à l'égalité des chances et à lutter contre les inégalités sociales et territoriales en matière de réussite scolaire et éducative ».

La loi de la refondation de l'école de la République réaffirme l'attachement de la nation au maintien d'une offre pédagogique et éducative de qualité sur les territoires ruraux et de montagne.

#### 1 / L'académie de Limoges

Avec trois départements, elle s'identifie au Limousin qui est une région socialement et économiquement peu favorisée, notamment en zone rurale. Les redistributions nationales de revenus y sont importantes.

Au 1<sup>er</sup> janvier 2014, ce sont :

- **741 072** habitants
- une densité de **44** habitants au km<sup>2</sup>.

La proportion d'élèves de professions et catégories sociales favorisées entrant en 6<sup>ème</sup> y est une des plus faibles de France :

- en 2013, 30,9 % pour 36,7 % au plan national
- en 2014, 40,8 % pour 43,7 % au plan national.

La démographie scolaire est peu dynamique. À la rentrée scolaire 2014, l'académie de Limoges enregistre dans le premier degré public, une augmentation de **118** élèves pour atteindre **57 686** élèves.

Le contraste marqué entre l'agglomération de Limoges et les territoires ruraux du Limousin justifie une réflexion sur l'utilisation des moyens académiques pour renforcer la qualité de l'enseignement et garantir la réussite de tous les élèves sur l'ensemble de la région.

## 2 / Le département de la CREUSE

### 2 - 1 : Le territoire en chiffres (source INSEE au 1<sup>er</sup> janvier 2015)

#### 2 - 1 - 1 - Forte ruralité

1 / Faible densité : 22 habitants / km<sup>2</sup>

2 / 59 % de la population vit dans une commune rurale (9 % en France).

#### 2 - 1 - 2 - Impact de la ruralité sur la structure scolaire

À la rentrée 2014 :

154 écoles publiques réparties sur 124 communes

70 % des écoles sont composées de 3 classes ou moins (37% en France)

446 classes dont 8 classes d'inclusion scolaire

31 RPI (23 déconcentrés et 8 concentrés)

84 élèves par RPI en moyenne contre 116 en France

E/C (nombre d'élèves par classe) = En Creuse : 19,1 / Limoges : 22,6 / France : 23,7

P/E (nombre d'enseignants pour 100 élèves) = En Creuse : 6,57 / Limoges 5,42 / France : 5,24.

#### 2 - 1 - 3 - Des chiffres clés

Le constat d'effectifs 2014 en Creuse s'établit à 8 518 élèves pour 597 postes.

De 2007 à 2014, la population scolaire du premier degré public a diminué de **1 078** élèves pour atteindre 8 518 écoliers, soit 15 % des effectifs de l'académie.

L'évolution du taux d'encadrement, des emplois enseignants et des effectifs élèves depuis la rentrée scolaire 2007 est donnée dans le tableau ci-dessous.

	Emplois	Écarts	Effectifs	Écarts	P/E	Écarts
R2007	653,5		9 490		6,40	
R2008	648,5	-5	9 140	-350	6,64	0,24
R2009	632,5	-16	9 059	-81	6,51	-0,13
R2010	632	-0,5	8 974	-85	6,55	0,04
R2011	620	-12	8 742	-232	6,56	0,01
R2012	<b>596</b>	<b>-24</b>	<b>8 672</b>	<b>-70</b>	<b>6,44</b>	<b>-0,12</b>
R2013	<b>597</b>	<b>+1</b>	<b>8 615</b>	<b>-57</b>	<b>6,48</b>	<b>0,04</b>
R2014	<b>597</b>	<b>0</b>	<b>8 518</b>	<b>-97</b>	<b>6,57</b>	<b>0,09</b>
R2007-R2014		-56,5		-972		0,17



La rentrée 2015 se fera avec un redéploiement de 9 emplois pour une prévision de - 18 élèves mais le département **perd 172 élèves pour un retrait de 8 emplois depuis 2013.**

**Le modèle d'allocation des emplois révèle 99 emplois en excédent à la rentrée 2014.**

**Cet excédent correspond à 18 % de la dotation globale du département**, parallèlement, le taux d'encadrement augmente ces dernières années pour atteindre cette année **6,57**, alors qu'il est de **5,42 pour l'académie.**

Le tableau ci-dessous donne la situation comparée de la Creuse avec l'académie en matière de taux d'encadrement :

P/E 2014	Creuse	Corrèze	Haute-Vienne
	<b>6,57</b>	<b>5,56</b>	<b>5,00</b>
<b>Académie</b>	<b>5,42</b>		
<b>France</b>	<b>5,24</b>		

P/E : le taux d'encadrement est traduit par le P/E qui correspond au nombre de professeurs des écoles pour 100 élèves.

Taux de charge comparé des classes en Creuse et avec l'académie.

E/C 2014	Creuse	Corrèze	Haute-Vienne
	<b>19,1</b>	<b>22,3</b>	<b>24,1</b>
<b>Académie</b>	<b>22,6</b>		
<b>France</b>	<b>23,7</b>		

E/C : nombre moyen d'élève par classe qui correspond au nombre total d'élèves rapporté au nombre total de classes.

## 2 - 2 : Quelques indicateurs sur la performance scolaire

### 2 - 2 - 1 : Taux de redoublement

	CP	CE1	CE2	CM1	CM2
<b>2013</b>	4,53	3,65	1,56	1,36	1,07
<b>2014</b>	4,46	3,47	2,13	1,46	1,07

### 2 - 2 - 2 : Taux de retard à l'entrée en 6<sup>ème</sup>

Le taux de retard des élèves des écoles publiques à l'entrée en 6<sup>ème</sup> reste un peu plus élevé que le taux national [13,8 % en Creuse pour 11,8 %].

Tous les indicateurs révèlent un accroissement de l'écart entre les données de la Creuse et les valeurs moyennes académiques.

## **2 - 3 : En conclusion**

La Creuse présente de fortes caractéristiques rurales : forte dispersion de l'habitat et des structures scolaires (8 RPIC seulement), prédominance des écoles de très petite taille (inférieures ou égales à 3 classes).

La restructuration du réseau qui avait consisté à regrouper des écoles au sein de RPI et qui avait permis une amélioration notable des conditions de scolarisation il y a plusieurs décennies, nécessite une analyse nouvelle au regard des réalités sociales et démographiques actuelles.

Cette analyse doit déboucher sur un nouvel aménagement scolaire du territoire, apte à promouvoir une scolarisation de qualité au sein de structures de taille suffisante, seules capables de permettre une bonne émulation tant pour les enseignants que pour les élèves. Cette démarche doit s'accompagner d'une réflexion sur la place des équipements numériques.

## **3 / Une démarche de contractualisation pour le département**

Les perspectives d'évolution de la démographie scolaire pour les 3 ans à venir sont celles d'une baisse des effectifs d'élèves qui se poursuit dans le premier degré. Elle implique une restructuration durable du réseau des écoles.

L'académie de Limoges perdra 983 élèves, soit 1,7 % de ses effectifs d'écoliers contre +0,1 % au niveau national métropolitain. Elle se classe au 4<sup>ème</sup> rang des plus fortes baisses.

**La Creuse perdra 354 élèves, soit 4 % de ses effectifs d'écoliers contre +0,1 % au niveau national métropolitain et se classe au 4<sup>ème</sup> rang des plus fortes baisses.**

## Deuxième partie

### Cadrage du protocole

#### Article 1

##### Contexte et objet du protocole

**Le protocole affiche une ambition commune :** la nécessité d'une réorganisation pédagogiquement qualitative du réseau des écoles au service de la réussite des élèves et de l'aménagement d'un territoire rural dans le cadre de la loi de la refondation de l'École ; **cette réorganisation du réseau des écoles est rendue nécessaire par les effets de la démographie des élèves en recul et par les redéploiements ou suppression d'emplois prévisibles et liées à la démographie scolaire.**

**Le protocole, tout en actant une évolution négative des emplois, instaure un dispositif de sauvegarde partielle de ceux-ci, afin d'accompagner qualitativement les restructurations et redéploiements attendus.**

**Il est fondé sur un diagnostic de territoire partagé entre l'État et les collectivités territoriales et sur une volonté commune de réorganiser un service public d'éducation de proximité.** Il vise à limiter l'éparpillement des petites écoles en milieu rural tout en préservant une offre scolaire de qualité, afin de préserver la dynamique économique existante. Ce protocole d'accord précise les objectifs de restructuration, la nature et le nombre de regroupements d'écoles.

##### **Ce protocole consiste :**

1) En une **contractualisation sur trois ans** (2015, 2016 et 2017), durée permettant d'accompagner les réorganisations du réseau des écoles rendues nécessaires par les effets de la démographie des élèves en recul.

2) En un **engagement des collectivités concernées, d'œuvrer à faire évoluer le réseau des écoles**, en concertation avec les services de la DSDEN, afin de permettre, sur les 3 années, une amélioration de la couverture du territoire par des regroupements pédagogiques intercommunaux concentrés.

En effet, la création de nouveaux réseaux pédagogiques intercommunaux concentrés, le travail sur la qualité des projets scolaires et périscolaires avec la finalisation des projets éducatifs territoriaux (PEDT), le déploiement du numérique éducatif, la formation initiale et continue des maîtres, l'efficacité du remplacement en particulier dans les petites écoles constituent des éléments structurants de cette démarche.

3) En l'instauration d'une clause de sauvegarde<sup>1</sup> des emplois qui prend en compte :

- l'évolution prévisionnelle négative des emplois ;
- la mise en œuvre parallèle d'une minoration des suppressions d'emplois prévisibles destinée à accompagner qualitativement les réorganisations structurelles et pédagogiques auxquelles cette clause est corrélée. Elle prend en compte la caractéristique rurale du département et l'implication des collectivités dans la réorganisation du réseau des écoles.

<sup>1</sup> *Le dispositif de sauvegarde garantit un P/E « plancher » de 6,4 pour le département. Cet engagement se concrétisera notamment par la possibilité de préserver un volant d'emplois modulable (jusqu'à 5 emplois) et définit annuellement en fonction des mesures arrêtées pour la carte. Ce contingent d'emplois sauvegardés viendra donc en déduction des redéploiements arrêtés annuellement au niveau départemental.*

Les modalités d'application du dispositif de sauvegarde : la clause de sauvegarde correspond à l'effort des communes en vue de restructurer les écoles. Concrètement, la restructuration du réseau des écoles se traduit, annuellement, par un redéploiement de classes ou de sites (fermeture de classes, fermeture d'écoles, réorganisation des RPI existants en RPI concentrés).

Les emplois qui entrent dans la clause de sauvegarde sont conservés dans la dotation départementale. Ils sont un appui qualitatif à la politique éducative du Ministère dans le département.

4) En une écriture de projet de mise en œuvre de la loi sur la Refondation de l'école, notamment dans les territoires ruraux, qui doivent faire l'objet des mêmes attentions et exigences que sur l'ensemble de l'hexagone.

Ce projet doit répondre à l'ambition et aux enjeux portés par le projet académique dont les objectifs sont de :

- ❖ renforcer la fluidité, la continuité et la sécurisation des parcours pour chaque élève ;
- ❖ mettre en œuvre un pilotage éducatif en partenariat avec les collectivités territoriales ;
- ❖ développer un environnement scolaire propice aux apprentissages.

## Article 2

### **Principes directeurs pour l'élaboration d'une convention pluriannuelle du schéma territorial scolaire creusois.**

Il s'agit d'établir un schéma d'aménagement territorial du réseau des écoles publiques de la Creuse sur la période 2015 - 2017.

Il prend appui sur un diagnostic du territoire partagé par l'ensemble des partenaires du présent protocole qui sera élaboré dans le cadre de la préparation de la carte scolaire, annuellement.

La démarche de concertation s'appuie sur les dynamiques territoriales engagées, sur les politiques locales et communautaires d'aménagement du territoire en cours, ainsi que sur la consultation des instances locales et départementales (Conseils municipaux, conseils communautaires, CTSD, CDEN).

Dans ce cadre, les principaux critères suivants pourront être croisés :

- Zones qui entrent en phase critique d'effectifs d'élèves,
- Classement en zone de montagne,
- Évolution de la démographie scolaire,
- Isolement de la commune et conditions d'accès,
- Conditions de scolarisation (avis de la commission de sécurité, adaptation des locaux, restauration scolaire),
- Réseaux des transports scolaires,
- Possibilités de mutualisation des moyens,
- Sectorisation renforcée, à l'adresse ou par secteur.

La combinaison de ces différents critères doit permettre de proposer une approche partagée du territoire scolaire de la Creuse.

### **Article 3**

#### **Engagements réciproques de l'académie de Limoges et des élus de la Creuse**

L'engagement du rectorat consiste à mettre en œuvre le dispositif de sauvegarde dans les conditions de l'article 1.

Les signataires s'engagent à favoriser la démarche définie par un accompagnement et une communication adaptés aux diverses situations identifiées.

Ils s'engagent par ailleurs à participer, dans le respect de leurs prérogatives, à l'atteinte des objectifs fixés.

À cet effet, les partenaires signataires prennent les engagements suivants :

- Identifier, après concertation, en fonction de l'évolution de la démographie scolaire et de l'organisation structurelle du système éducatif sur le territoire, les zones entrant dans le processus de restructuration ;
- Identifier les RPI devant faire l'objet d'une réorganisation dans les 3 ans (dans l'intérêt des élèves et de leurs apprentissages, repenser l'organisation des RPI au sein desquels les effectifs scolaires sont en grande fragilité depuis au moins 3 ans) ;
- Établir un calendrier pluriannuel : mettre en place progressivement des réseaux pédagogiques favorisant, si besoin, les écoles de cycle, les écoles adossées à des collèges, se fondant sur le nouveau cycle 3 (CM<sub>1</sub>-CM<sub>2</sub>-6<sup>ème</sup>) et les conseils pédagogiques écoles-collèges prévus dans le cadre de la loi.

## Article 4

### Accompagnement, indicateurs d'évaluation et de suivi

Le suivi du protocole est réalisé à partir d'indicateurs pertinents compte tenu des objectifs portés par le projet académique.

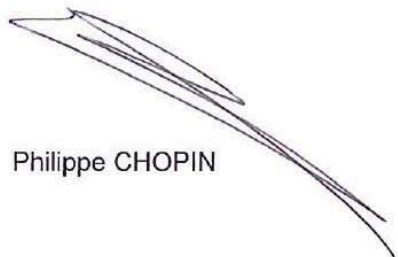
Les points suivants sont à observer en priorité :

- Nombre de RPI concentrés,
- Proportion des écoles en fonction de leur structure,
- Mesures de carte scolaire sur 3 ans.

Une évaluation finale sera effectuée avant la sortie de la contractualisation.

Guéret, le 25 juin 2015

Le Préfet de la Creuse

A handwritten signature in black ink, consisting of a long, sweeping horizontal stroke followed by a vertical line that curves back to the left.

Philippe CHOPIN

Le Recteur de l'académie de Limoges  
Chancelier des universités

A handwritten signature in black ink, featuring a large, stylized 'L' followed by a series of loops and a final horizontal stroke.

Luc JOHANN

Le président de l'association des maires  
et adjoints de Creuse

A handwritten signature in black ink, with a large, circular initial 'M' and several loops.

Michel VERGNIER

L'inspecteur d'académie  
DASEN de la Creuse

A handwritten signature in blue ink, with a large, stylized initial 'P' and several loops.

Pascale NIQUET-PETIPAS

## CONVENTION POUR UN AMENAGEMENT DURABLE DES TERRITOIRES SCOLAIRES DE LA HAUTE-LOIRE

**ENTRE :**

**L'Académie de Clermont-Ferrand, représentée par Madame le Recteur d'Académie**

**ET**

**L'association des Maires de la Haute-Loire, représentée par son Président, dûment mandaté par son Conseil d'Administration du 23 juillet 2015.**

**VISAS**

- Art. L.111-1 : lutte contre les inégalités sociales et territoriales en matière de réussite scolaire et éducative.
- Art. L.113-1 : accueil des enfants de moins de trois ans dans des conditions éducatives et pédagogiques adaptées à leur âge, en priorité dans les zones situées dans un environnement social défavorisé, que ce soit dans les zones urbaines, rurales ou de montagne et dans les régions d'outre-mer.
- Dispositif « plus de maîtres que de classes » dont l'objectif est de conduire chaque élève à la maîtrise du socle commun de connaissances, de compétences et de culture en prévenant la difficulté scolaire, tout au long de la scolarité primaire, et en y remédiant si elle n'a pu être évitée. Les écoles prioritairement concernées par l'attribution de ce moyen supplémentaire sont celles de l'éducation prioritaire, mais aussi des écoles repérées localement comme relevant de besoins similaires.
- Art. L.122-1-1 : socle commun de connaissances, de compétences et de culture intégrant le lien école-collège (en particulier conseil école-collège). Extension des réseaux pédagogiques du socle commun. Renforcement du continuum école-collège pour tous les élèves grâce à un renforcement de l'accueil, la personnalisation de l'accompagnement des élèves et la concertation entre les équipes enseignantes.
- Art. L. 131-2 : place du numérique dans le continuum de la loi et du raccordement au très haut débit faisant de la région une région pilote ; développement des ENT premier degré.
- Art. L.121-6 : parcours d'éducation artistique et culturelle pouvant associer judicieusement les acteurs du monde culturel, artistique et associatif.
- Art. L.216-1 : activités complémentaires susceptibles d'ouvrir sur la connaissance des langues et les activités sportives.

- Art. L.551 : activités périscolaires liées à la mise en place des nouveaux rythmes scolaires, s'organisant dans le cadre d'un projet éducatif territorial. 100% des élèves scolarisés dans le département de la Haute-Loire ont bénéficié des nouveaux rythmes scolaires depuis la rentrée 2014, la dynamique territoriale se met en place favorisant l'émergence de projets éducatifs territoriaux (3/4 des communes avec un PEDT).

## **PREAMBULE**

- En son article L. 111-1, la loi n°2013-595 du 08 juillet 2013 d'orientation et de programmation pour la refondation de l'école de la République impose de lutter contre les inégalités sociales et territoriales en matière de réussite scolaire et éducative sur tous les territoires et concerne les territoires ruraux et de montagne.
- De nouvelles perspectives d'attractivité des territoires ruraux se font jour et son gage d'un développement équilibré alliant qualité de vie, innovation et solidarité.
- Les dynamiques de développement urbaines et rurales ne doivent plus s'opposer mais être articulées dans une vision d'ensemble et dans une démarche de coopération et d'équité territoriale.
- En milieu rural, la liaison entre premier et second degré peut être renforcée et optimisée en s'appuyant sur les ressources du collège de secteur, en référence au projet éducatif du territoire. Le numérique contribue à faciliter les échanges entre l'ensemble des acteurs impliqués ; il permet aussi de renforcer les compétences des élèves et de les inscrire dans la dynamique de construction de parcours de connaissances et de culture innovants.
- L'ensemble des dispositifs éducatifs définis dans le cadre de la Loi de refondation de l'école de la République est plus particulièrement mobilisé pour développer des synergies au sein des territoires ruraux ; celles-ci se concrétisent dans des formes scolaires novatrices contribuant à la co-construction d'une école de la réussite de tous les élèves.
- L'ensemble des acteurs de l'éducation est amené à réfléchir à un nouveau schéma territorial des écoles du département de Haute-Loire qui soit plus stable et plus durable, reposant sur un diagnostic partagé et une démarche de co-construction des politiques éducatives.

### **Les caractéristiques du département de la Haute-Loire**

La densité de population de la Haute-Loire (45 habitants au km<sup>2</sup>) situe le département bien en-dessous de la moyenne métropolitaine (115 habitants au km<sup>2</sup>). Le département de la Haute-Loire, avec une altitude moyenne de 880 m est l'un des départements français les plus élevés. Il découle de ces caractéristiques géographiques des contraintes fortes en termes d'habitat, de déplacements, encore accentuées par les conditions météorologiques en période hivernale.

La Haute-Loire se caractérise par une variété de territoires dont certains (zones de montagnes, plateaux, etc.) connaissent une baisse démographique régulière, d'autres qui bénéficient de l'apport d'un solde migratoire positif (territoires frontaliers avec le département de la Loire).

L'accessibilité aux services est plus contrainte que dans les autres espaces ruraux dont les conditions d'accès sont plus aisées. Les temps d'accès aux commerces et aux services sont supérieurs à la moyenne régionale.



## La démographie scolaire de la Haute-Loire

Au global, les constats d'effectifs d'élèves à la rentrée 2013 et 2014 témoignent d'une baisse des effectifs scolarisés dans le premier degré public. De même, les naissances domiciliées dans le département témoignent depuis 2010 d'une baisse qui était compensée jusqu'en 2013 par un solde migratoire positif, ce qui ne semble plus être le cas.

Enfin, la Haute-Loire, se caractérise par l'existence d'un enseignement privé qui scolarise près de la moitié des effectifs scolarisés dans le public.

	Effectifs	Variation des effectifs	Variation du nombre de postes d'enseignant
Rentrée 2008	15 555		
Rentrée 2009	15 756	201	
Rentrée 2010	15 691	-65	0
Rentrée 2011	15 512	-179	-22
Rentrée 2012	15 514	2	-19
Rentrée 2013	15 412	-102	0
Rentrée 2014	15 114	-298	-5
Rentrée 2015	15 072	-42	-5 (-15 hors convention)
Rentrée 2016	14 914	-158	Estimés -8 (hors convention)
Rentrée 2017	14 738	-176	Estimés -9 (hors convention)

Source : Rectorat Clermont-Ferrand – DIPOS

### **IL EST CONVENU CE QU'IL SUIT**

#### **Article 1 : Objet de la convention**

Affirmer une réussite optimale pour la scolarisation de tous les élèves dans le Département de la Haute-Loire.

- 1-1 Il s'agit de contractualiser entre les autorités académiques et les élus communaux une neutralisation pondérée des effectifs en emplois dans le 1<sup>er</sup> degré.
- 1-2 D'établir un réseau scolaire sous la forme de réseaux pédagogiques permettant d'améliorer la scolarité des publics concernés.
- 1-3 D'établir un diagnostic de territoire sur les enjeux d'aménagement du territoire et de scolarisation.

## **Article 2 : Les principes de la contractualisation**

Un Comité de pilotage, composé des représentants des parties signataires (définis ultérieurement), en assurant une représentation équitable des territoires, sera chargé :

- 2-1 D'élaborer un schéma d'aménagement du territoire scolaire pour une durée de 3 ans et de déterminer les cibles à atteindre.
- 2-2 D'assurer un suivi de la contractualisation 3 fois par an (octobre/février/juin).
- 2-3 De renforcer l'accompagnement des enseignants dans les écoles des territoires les plus fragiles (développement du numérique, dispositif plus de maîtres que de classes, scolarisation des moins de 3 ans, etc.).
- 2-4 De renforcer le lien pédagogique entre les écoles et les collèges sous la seule autorité de l'Education Nationale. Favoriser également le lien entre les temps scolaires et les temps périscolaires, en particulier dans le cadre de la mise en place des PEDT.
- 2-5 D'identifier les territoires en faisant un diagnostic partagé afin de déterminer la fragilité des territoires scolaires :
  - zone de Montagne
  - caractère rural
  - évolution négative de la démographie communale
  - isolement de la commune
  - conditions d'accès difficiles par les transports scolaires (altitude/intempéries/isolement)
  - impossibilité à regrouper des écoles du fait d'une insuffisance de moyens matériels, financiers et de logistiques adaptés
  - éviter la désertification du territoire concerné afin de retrouver une dynamique économique et sociale des territoires.

## **Article 3 : Engagement de l'Education Nationale**

- 3-1 Neutraliser la baisse des effectifs scolaires pour une durée de 3 ans, de 2015 à 2017, en préservant, à compter de la rentrée 2016, 17 emplois, en insérant des ajustements annuels si besoin dans le cadre du dialogue de gestion établi par l'Inspecteur d'Académie et les Elus communaux.
- 3-2 Mettre en œuvre des réseaux pédagogiques dans l'intérêt de la population scolaire sous l'autorité de l'Inspecteur d'Académie en prenant en compte les secteurs de recrutement des collèges.
- 3-3 Déterminer le nombre de classes à ouvrir, à protéger, à regrouper, à fermer si besoin en fonction de la négociation engagée dans le dialogue de gestion annuel entre l'inspecteur d'Académie et les élus communaux et les objectifs précités en tenant compte de la scolarisation des moins de 3 ans.

### 3-4 Aménager les seuils d'ouverture et de fermeture de classes pour les projets de RPI :

Nombre de classe	Seuils actuels des classes		Seuils actuels RPI		Seuils conventionnels RPI	
	Seuil pour l'ouverture	Seuil pour fermeture	Seuil pour l'ouverture	Seuil pour fermeture	Seuil pour l'ouverture	Seuil pour fermeture
2	54	21	54	20	50	20
3	81	51	81	48	76	43
4	112	78	112	75	107	70
5	140	104	140	104	135	99
6	168	130	168	130	163	125
7	196	154	196	154	191	149
8	224	182	224	182	219	177
9	252	208	252	208	247	203
10	280	234	280	234	275	229
11	308	260	308	260	303	255

3-5 Mettre en œuvre la formation continue des enseignants nécessaires aux dispositifs numériques et pédagogiques novateurs afin de donner un enseignement de qualité à la population scolaire concernée par ladite convention. Elle s'engage par ailleurs à développer des outils pédagogiques numériques.

3-6 Assumer la totale responsabilité des décisions relatives à l'évolution des effectifs des écoles concernées.

3-7 Conduire une évaluation annuelle de la convention en amont du dialogue de gestion avec l'administration centrale.

3-8 Fournir aux maires des indications précises sur la politique d'investissement à conduire dans le domaine des nouvelles technologies et de l'information de la communication

#### Article 4 : Engagement des élus communaux

4-1 Ouvrir le dialogue de gestion avec l'Inspecteur d'Académie pour une durée de 3 ans modifiable annuellement.

4-2 Fournir les locaux nécessaires en tenant compte de l'évolution des effectifs et des locaux disponibles au bon déroulement de la scolarisation des écoles du 1<sup>er</sup> degré et des activités périscolaires, et de fournir le personnel dédié à la mission d'Education du 1<sup>er</sup> degré.

4-3 Etudier un plan d'investissement triennal sur les équipements nécessaires au bon fonctionnement des écoles et des RPI comme prévu au point 3.2 de la présente convention.

4-4 Prévoir les modalités d'aménagement du territoire avec les autres collectivités territoriales (ex : ingénierie, transports scolaires).

#### Article 5 : Clause de durée, reconduction, renégociation, rupture

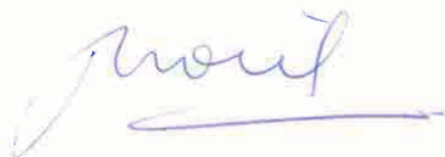
5-1 Des modifications pourront être éventuellement apportées, d'un commun accord, par voie d'avenant, étant précisé que les textes à portée nationale issus de la loi ou du règlement sont susceptibles de se substituer, de fait, à tout ou partie de la convention.

5-2 La convention est renouvelable annuellement, par année scolaire, par tacite reconduction, sauf dénonciation expresse par l'une ou l'autre partie liée à l'application de modifications réglementaires par lettre recommandée avec accusé de réception selon un préavis de 3 mois.

Fait le 14 octobre 2015 au Puy en Velay



Marie-Danièle CAMPION  
Recteur de l'Académie de Clermont-Ferrand  
Chancelier des Universités



Jean PRORIOL  
Président de l'Association des Maires  
de la Haute Loire



## CONVENTION POUR UN AMENAGEMENT DURABLE DES TERRITOIRES SCOLAIRES DE L'ALLIER 2015 -2018

ENTRE :

L'Académie de Clermont-Ferrand, représentée par Madame le Recteur d'Académie

ET

L'Association des Maires et des Présidents de communautés de l'Allier représentée par son Président, dûment mandaté par son Conseil d'Administration du 12 novembre 2015 et l'Association des Maires Ruraux de l'Allier, représentée par son Président, dûment mandaté par son Conseil d'Administration du 12 novembre 2015.

VU la loi n° 2013-595 du 8 juillet 2013 d'orientation et de programmation pour la refondation de l'école de la république et notamment :

- Art. L.111-1 : lutte contre les inégalités sociales et territoriales en matière de réussite scolaire et éducative.
- Art. L.113-1 : accueil des enfants de moins de trois ans dans des conditions éducatives et pédagogiques adaptées à leur âge, en priorité dans les zones situées dans un environnement social défavorisé, que ce soit dans les zones urbaines, rurales ou de montagne et dans les régions d'outre-mer.
- Dispositif « plus de maîtres que de classes » dont l'objectif est de conduire chaque élève à la maîtrise du socle commun de connaissances, de compétences et de culture en prévenant la difficulté scolaire, tout au long de la scolarité primaire, et en y remédiant si elle n'a pu être évitée. Les écoles prioritairement concernées par l'attribution de ce moyen supplémentaire sont celles de l'éducation prioritaire, mais aussi des écoles repérées localement comme relevant de besoins similaires.
- Art. L.122-1-1 : socle commun de connaissances, de compétences et de culture intégrant le lien école-collège (en particulier conseil école-collège). Extension des réseaux pédagogiques du socle commun. Renforcement du continuum école-collège pour tous les élèves grâce à un renforcement de l'accueil, la personnalisation de l'accompagnement des élèves et la concertation entre les équipes enseignantes.
- Art. L. 131-2 : place du numérique dans le continuum de la loi et du raccordement au très haut débit faisant de la région une région pilote ; développement des ENT premier degré.
- Art. L.121-6 : parcours d'éducation artistique et culturelle pouvant associer judicieusement les acteurs du monde culturel, artistique et associatif.
- Art. L.216-1 : activités complémentaires susceptibles d'ouvrir sur la connaissance des langues et les activités sportives.
- Art. L.551 : activités périscolaires liées à la mise en place des nouveaux rythmes scolaires, s'organisant dans le cadre d'un projet éducatif territorial.

## PREAMBULE

- En son article L. 111-1, la loi n° 2013-595 du 08 juillet 2013 d'orientation et de programmation pour la refondation de l'école de la République impose de lutter contre les inégalités sociales et territoriales en matière de réussite scolaire et éducative sur tous les territoires et concerne les territoires ruraux et de montagne.

- Les dynamiques de développement urbaines et rurales ne doivent plus s'opposer mais être articulées dans une vision d'ensemble et dans une démarche de coopération et d'équité territoriale.

- En milieu rural, la liaison entre premier et second degré peut être renforcée et optimisée en s'appuyant sur les ressources du collège de secteur, en référence au projet éducatif du territoire. Le numérique contribue à faciliter les échanges entre l'ensemble des acteurs impliqués ; il permet aussi de renforcer les compétences des élèves et de les inscrire dans la dynamique de construction de parcours de connaissances et de culture innovants.

- L'ensemble des dispositifs éducatifs définis dans le cadre de la Loi de refondation de l'école de la République est plus particulièrement mobilisé pour développer des synergies au sein des territoires ruraux ; celles-ci se concrétisent dans des formes scolaires novatrices contribuant à la co-construction d'une école de la réussite de tous les élèves.

- L'ensemble des acteurs de l'éducation est amené à réfléchir et à travailler à l'évolution d'un schéma territorial des écoles du département de l'Allier qui soit plus stable et plus durable, reposant sur un diagnostic partagé et une démarche de co-construction des politiques éducatives. Cette réflexion s'inscrit pleinement dans la démarche de définition d'un schéma départemental d'accessibilité des services au public mise en œuvre conjointement par le Préfet et le conseil départemental de l'Allier.

### **Les caractéristiques éducatives du département de l'Allier dans l'académie de Clermont-Ferrand**

#### La démographie scolaire de l'Allier : une baisse régulière

Les données quantitatives de l'INSEE révèlent que, depuis 30 ans, la tranche 0-19 ans accuse une baisse d'un tiers et représente 21 % de la population de l'Allier en 2013. Elle ne représentera plus que 19% de la population de l'Allier en 2040.

Si les prévisions démographiques pour la rentrée 2015-2016 envisageaient une baisse modérée (-59), le constat affiche une perte de 311 élèves. Les rentrées 2016 et 2017 sont anticipées avec une perte respective de 236 et 285 élèves.

Cette diminution de la démographie scolaire est inégalement répartie sur le territoire du département, elle impacte à la fois des secteurs urbains et des secteurs ruraux.

Le département était doté en prévisionnel à la rentrée 2015 d'un nombre d'enseignants pour 100 élèves (P/E) de 5,75 (France métropolitaine 5,21 ; académie : 5,66). La perte de 311 élèves sans restitution de postes augmente ce rapport, le P/E passant à 5,82.

Dans les 37 collèges, le constat des effectifs à la rentrée 2015 (12 559 élèves) est en baisse par rapport au constat des effectifs à la rentrée 2014 (12 860 élèves).

	Effectifs 1 <sup>er</sup> degré	Variation des effectifs	Variation du nombre de postes d'enseignant
Rentrée 2010	27 388	-170	-3
Rentrée 2011	27 097	-291	-32
Rentrée 2012	26 824	-273	-27
Rentrée 2013	26 770	-54	-10
Rentrée 2014	26 789	-217	-9
Rentrée 2015	26 242	-311	0

Source : Rectorat Clermont-Ferrand – DIPOS

### **Les perspectives de travail : des évolutions territoriales ancrées dans la loi de refondation**

Le maintien d'un service public de l'éducation de proximité est un point fort du département de l'Allier qu'il convient aujourd'hui de faire vivre durablement en favorisant la construction d'une approche territoriale concertée conjuguant les attentes, non contradictoires, d'un aménagement durable du territoire et d'une scolarisation qualitative et ambitieuse pour tous les élèves. Ainsi, seront favorisées des organisations assurant :

- l'instauration d'une dynamique de classe assurant l'émulation des élèves,
- le travail en équipe des professeurs d'école,
- la qualité de l'accompagnement de la difficulté scolaire,
- la qualité du remplacement.

Le département de l'Allier se caractérise par une dispersion de petites structures, plus de 60 % des écoles comportent une à trois classes. S'il n'existe que trois classes uniques dans le département, on dénombre 65 classes isolées en RPI ; des RPI dont la très grande majorité (95 %) est dispersée. Ainsi, 35% des classes scolarisent 17 % des élèves.

Les territoires éducatifs de l'Allier possèdent de nombreux atouts :

- le taux de scolarisation des enfants de moins de 3 ans (13,56% en 2014-2015),
- des liaisons écoles/collèges actives permettant la mise en œuvre concrète des conseils écoles/collèges, notamment dans la perspective du nouveau rapprochement 1<sup>er</sup> et 2<sup>d</sup> degrés,
- un équipement mobilier globalement suivi
- un engagement numérique notamment dans le cadre du plan ENR
- 100% des élèves scolarisés dans le département de l'Allier ont bénéficié des nouveaux rythmes scolaires depuis la rentrée 2014, la dynamique territoriale se met en place favorisant l'émergence de projets éducatifs territoriaux (250 communes sur 320 ont élaboré ou élaborent un PEDT).

## IL EST CONVENU CE QU'IL SUI

### Article 1er : Objet de la convention

Affirmer une réussite optimale pour la scolarisation de tous les élèves dans le département de l'Allier. Il s'agit :

- 1-1 D'établir un diagnostic de territoire sur les enjeux d'aménagement du territoire et de scolarisation.
- 1-2 De contractualiser entre les autorités académiques et les élus communaux une neutralisation de la baisse des effectifs du 1<sup>er</sup> degré, qui pourra être pondérée en cas d'écart significatif entre le constat et les prévisions d'effectif.
- 1-3 De favoriser, après concertation, la mise en réseau d'unités pédagogiques pertinentes au bénéfice des publics concernés.

### Article 2 : Les principes de la contractualisation

Un Comité de pilotage, composé des représentants des parties signataires, en assurant une représentation équitable des territoires, sera chargé :

- 2-1 D'identifier les territoires en faisant un diagnostic partagé afin de déterminer la fragilité des territoires scolaires :
  - zone de Montagne
  - caractère rural
  - évolution négative de la démographie communale
  - isolement de la commune
  - conditions d'accès difficiles par les transports scolaires (altitude/intempéries/isolement)
  - impossibilité à regrouper des écoles du fait d'une insuffisance de moyens matériels, financiers et de logistiques adaptés
  - éviter la désertification du territoire concerné afin de retrouver une dynamique économique et sociale des territoires, évoluant vers une intercommunalité.
- 2-2 D'élaborer un schéma d'aménagement du territoire scolaire pour une durée de 3 ans au regard du diagnostic.
- 2-3 D'impulser l'accompagnement des enseignants dans les écoles des territoires les plus fragiles (développement du numérique, dispositif plus de maîtres que de classes, scolarisation des moins de 3 ans, etc.) , de renforcer le lien pédagogique entre les écoles et les collèges sous la seule autorité de l'Education Nationale et de favoriser également le lien entre les temps scolaires et les temps périscolaires.
- 2-4 d'assurer un suivi de la contractualisation trois fois par an ( octobre/février/juin).



### Article 3 : Engagement de l'Education Nationale

3-1 Neutraliser l'impact de la baisse des effectifs scolaires pour une durée de 3 ans, ce qui correspond au maintien estimé de 28 emplois, en insérant des ajustements annuels si besoin dans le cadre du dialogue de gestion établi par l'Inspecteur d'Académie et les Elus communaux ou intercommunaux.

3-2 Procéder à des ajustements en déterminant le nombre de classes à ouvrir, à protéger, à regrouper, à fermer si besoin en fonction de la négociation engagée dans le dialogue de gestion annuel entre l'inspecteur d'Académie et les élus communaux et les objectifs précités en tenant compte de la scolarisation des moins de 3 ans.

3-3 Mettre en œuvre le point 1-3 de l'article 1

3-4 Aménager les repères d'attribution ou de retrait de postes pour les projets de RPI :

Nombre de classe	Repères « classiques »		Repères « aménagés »	
	Attribution de poste	Retrait de poste	Attribution de poste	Retrait de poste
2	51	25	50	20
3	76	45	75	40
4	101	75	100	70
5	126	100	125	95
6	163	125	162	120
7	190	162	189	157
8	217	189	216	184
9	244	216	243	211
10	271	243	270	238
11	298	270	297	265

3-5 Mettre en œuvre la formation continue des enseignants nécessaires aux dispositifs numériques et pédagogiques novateurs afin de donner un enseignement de qualité à la population scolaire concernée par ladite convention. Elle s'engage par ailleurs à développer des outils pédagogiques numériques.

3-6 Assumer la totale responsabilité des décisions relatives à l'évolution des effectifs des écoles concernées.

3-7 Conduire une évaluation annuelle de la convention en amont du dialogue de gestion avec l'administration centrale.

3-8 Fournir aux maires des indications précises sur la politique d'investissement à conduire dans le domaine des nouvelles technologies et de l'information de la communication, en regard de leurs possibilités financières.

#### Article 4 : Engagement des élus communaux et intercommunaux

4-1 Ouvrir le dialogue de gestion avec l'Inspecteur d'Académie pour une durée de 3 ans modifiable annuellement.

4-2 Fournir les locaux nécessaires en tenant compte de l'évolution des effectifs et mettre à disposition le personnel dédié à la mission d'Education du 1<sup>er</sup> degré.

4-3 Etudier un plan d'investissement triennal sur les équipements nécessaires au bon fonctionnement des établissements scolaires du 1<sup>er</sup> degré.

4-4 Prévoir les modalités d'aménagement du territoire avec les autres collectivités territoriales (ex : ingénierie, transports scolaires).

#### Article 5 : Clause de durée, reconduction, renégociation, rupture

5-1 Des modifications pourront être éventuellement apportées, d'un commun accord, par voie d'avenant, étant précisé que les textes à portée nationale issus de la loi ou du règlement sont susceptibles de se substituer, de fait, à tout ou partie de la convention.

5-2 La convention est renouvelable annuellement, par année scolaire, par tacite reconduction, sauf dénonciation expresse par l'une ou l'autre partie liée à l'application de modifications réglementaires par lettre recommandée avec accusé de réception selon un préavis de 3 mois.

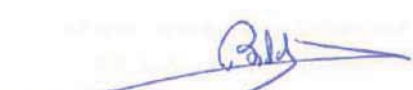
5-3 Dans leur contexte respectif, les signataires de la présente convention s'engagent, au cours de la dernière année, à préparer les suites possibles à donner à cette convention.

Fait le 13 novembre,  
à Le Montet

L'académie de Clermont-Ferrand  
Le Recteur

  
Mme Marie-Danièle CAMPION

L'Association des Maires ruraux  
Le Président

  
Dominique BIDE

L'Association des Maires et des  
Présidents de communautés de l'Allier  
Le Président

  
Bruno ROJOUAN

## Convention « Faire vivre l'École de la Nièvre 2016-2018 »

### Préambule

Considérant :

- La loi de Refondation de l'École de la République

La loi n°2013-595 du 8 juillet 2013 d'orientation et de programmation pour la refondation de l'école de la République répond à une priorité du Président de la République. Elle traduit les engagements du Gouvernement pour la construction de l'École de demain, une école juste pour tous et exigeante pour chacun. Elle définit les objectifs de la refondation en matière d'élévation du niveau de connaissances, de compétences et de culture de tous les enfants, de réduction des inégalités sociales et territoriales et de réduction du nombre des sorties du système scolaire sans qualification. Ces objectifs sont traduits dans la programmation des moyens et la définition des orientations pédagogiques.

En son article L.111-1, la loi rappelle l'objectif de l'Éducation nationale de lutter contre les inégalités sociales et territoriales en matière de réussite scolaire et éducative sur tous les territoires.

- Les caractéristiques générales du département de la Nièvre

Au sein de l'académie de Dijon, le département de la Nièvre se caractérise par sa forte dimension rurale ainsi que par une forte difficulté sociale. La Nièvre fait en effet partie du quart des départements les plus pauvres de France : 20,1% des habitants vivent avec un bas revenu (moins de 956 euros mensuel), contre 17,4% en France métropolitaine. Cette pauvreté s'y manifeste en milieu rural comme en milieu urbain. Un habitant sur quatre dans la Nièvre, et même un sur trois à Nevers, a un revenu qui dépend à plus de 75% des prestations sociales.

La population de la Nièvre connaît une baisse démographique, commencée dès le XIX<sup>ème</sup> siècle. En 2015, la Nièvre compte moins de 220 000 habitants.

- Les caractéristiques scolaires du département de la Nièvre, concernant notamment le premier degré.

Le département de la Nièvre bénéficie d'un taux d'encadrement parmi les plus élevés de France. Ce fait traduit la prise en compte, par le ministère de l'Education nationale, de sa forte dimension rurale : de nombreuses écoles rurales dispersées et de petite taille caractérisent le département.

Ainsi, on peut noter que près d'un tiers des écoles de la Nièvre n'ont qu'une seule classe, et près de la moitié moins de trois classes.

Cette situation entraîne un certain nombre de conséquences :

- les classes uniques à multi-niveaux sont de gestion complexe pour l'enseignant
  - au quotidien dans sa classe. En outre, cette configuration ne lui permet pas d'échanger avec des collègues, les IEN constatant que parfois les pratiques se rigidifient ;
- des élèves peuvent traverser toute la scolarité primaire sans avoir de camarade relevant du même niveau (ce qui peut être préjudiciable à l'émulation scolaire) ;
- la rupture peut être brutale entre l'école et le collège, avec le passage à un véritable groupe classe sur un même niveau.

La dispersion des écoles induit également un coût financier important pour des petites communes. A cet égard, outre les charges classiques liées à l'entretien d'une école, il est à noter que de nouveaux besoins se font jour qui rendent parfois nécessaires des investissements supplémentaires :

- normes de restauration scolaire ;
- activités périscolaires ;
- équipement numérique.

Sur ce dernier point, la question du numérique rural apparaît comme une priorité : tout en bénéficiant en effet d'un important réseau en haut débit, la Nièvre se caractérise encore par un certain retard du numérique dans le premier degré.

Plus généralement, au vu des résultats scolaires, en retrait par rapport aux moyennes académiques, des demandes d'orientation des familles, et du faible taux d'accès à l'enseignement supérieur, il convient de relancer l'ambition scolaire des élèves et de leurs parents.

Il est donc convenu ce qui suit :

### **Article I : Affirmer une ambition commune pour la scolarisation et la réussite de tous les élèves dans le département**

La présente convention est proposée pour une durée de trois ans.

Elle a pour ambition la co-construction entre l'Education nationale et les acteurs locaux (élus, collectivités, autres services de l'Etat), d'un programme pluriannuel de modernisation et de réorganisation du réseau des écoles avec en filigrane la volonté de porter une attention soutenue aux territoires relevant de la politique de la ville et aux territoires ruraux.

Dans ce cadre, la réflexion sur la carte scolaire s'élaborera sur différents niveaux territoriaux : commune, intercommunalité, pays.

Afin de permettre la réalisation à moyen terme de cet objectif commun, l'Etat/le Rectorat s'engage à maintenir le P/E au niveau de celui de la rentrée 2015 et ce pour les 3 ans à venir (ce qui ne préjuge pas de la nécessité de fermer des postes pour en ouvrir d'autres, afin d'accompagner les mouvements de population sur l'étendue du département).

Ainsi, la constitution d'un schéma pluriannuel territorial devra permettre de relancer la dynamique pédagogique, notamment en zone rurale, en s'appuyant plus précisément sur les leviers suivants :

- réorganisation des réseaux d'écoles :
  - scolarisation des plus jeunes élèves dans des écoles rurales adaptées et au plus près de leur lieu de résidence ;
  - scolarisation de tout ou partie des élèves de cycle 3 dans des pôles pédagogiques pour favoriser l'émulation et faciliter l'entrée en 6<sup>ème</sup> dans le cadre de la mise en œuvre de la réforme du Collège.
  - maintien ou création de postes de coordonnateurs de secteurs pour travailler à la cohérence des différents territoires en matière d'éducation ;
- Démarche volontariste de développement de l'utilisation des TICE, comme levier pédagogique, outil d'accès facilité à l'information et vecteur de communication : actualisation et déploiement des équipements numériques en prenant appui sur des projets pédagogiques numériques ambitieux, accompagnés par des personnels spécialisés (notamment animateurs TICE de l'Education nationale) et sur le renforcement de la mutualisation des pratiques entre écoles et collèges.
- Conception et poursuite de projets éducatifs de territoire innovants en lien avec la réforme des rythmes scolaires (réflexion engageant l'ensemble de la communauté éducative sur le temps de l'enfant : scolaire et périscolaire), intégrant notamment la nécessité de l'ouverture culturelle
- Soutien et renforcement de la liaison école-collège fédérant le secteur scolaire (notamment dans le cadre du Conseil école-collège) et favorisant la mise en place d'un continuum pédagogique.
- Volonté de valorisation des ressources territoriales, dans les domaines patrimonial, culturel, artistique, environnemental et numérique, au travers des projets ou activités pédagogiques
- Prise en compte des conditions favorables à la santé des élèves
- Poursuite de la politique d'accompagnement des dispositifs favorisant une école inclusive

Par ailleurs, poursuite de la mise en œuvre du protocole conçu pour la rentrée 2015 afin d'accompagner dans les meilleures conditions les établissements sortant de l'éducation prioritaire :

- maintien des postes de coordonnateur et d'animateur TICE ;
- maintien des modes de calcul s'agissant de la dotation des écoles et collèges (DHG).

## **Article II : principes de contractualisation**

- Elaboration d'un schéma d'aménagement du territoire scolaire pour la durée de la convention (3 ans) à partir d'une réflexion pluri-annuelle partagée par tous les acteurs impliqués.
- Engagement contractuel élus/Education nationale pour la durée de la convention (3 ans).
- Primat de la logique pédagogique au service de la réussite et de l'enrichissement des parcours de tous les élèves.
- Consultation des instances départementales (CTSD, CDEN)
- Installation d'un comité de pilotage pour un suivi annuel de la convention
- Evaluation au terme des 3 ans.

## **Article III : points d'appui dans le cadre de la loi**

Art. L.111-1 : lutte contre les inégalités sociales et territoriales en matière de réussite scolaire et éducative.

Art. L.113-1 : accueil des enfants de moins de trois ans dans des conditions éducatives et pédagogiques adaptées à leur âge pour mettre en place les conditions de la réussite scolaire pour tous les élèves.

Art. L.122-1-1. : socle commun de connaissances, de compétences et de culture intégrant le lien école-collège (en particulier conseil école-collège).

Art. L. 131-2 : place du numérique dans le continuum de la loi et du raccordement au très haut débit faisant de la région une région pilote ; développement des ENT premier degré.

Art. L. 121-6 : parcours d'éducation artistique et culturelle pouvant associer judicieusement les acteurs du monde culturel, artistique et associatif.

Art. L. 551 : activités périscolaires liées à la mise en place des nouveaux rythmes scolaires, s'organisant dans le cadre d'un projet éducatif territorial.

**Article IV : indicateurs**

Nombre d'écoles à une ou deux classes

Taux de scolarisation des enfants de moins de 3 ans

Nombre de RPI concentrés



Nombre d'élèves de cycle 3 scolarisés dans des pôles pédagogiques

Taux d'équipement numérique des écoles (ENT, tablettes, postes de travail)

Nombre de dispositifs ASH

Durée de transport des élèves

A Nevers, le 13 novembre 2015,

<p>Le Président de l'Union Amicale des Maires de la Nièvre</p>  <p>Daniel BARBIER</p>	<p>Le Recteur de l'Académie de Dijon, Chancelier des Universités</p>  <p>Denis ROLLAND</p>
--	--



## Protocole pour un schéma territorial pluriannuel d'évolution de l'organisation scolaire dans le premier degré (2016-2018)

### Département de l'Aveyron

La loi n°2013-595 du 8 juillet 2013 d'orientation et de programmation pour la refondation de l'école de la république traduit les engagements de gouvernement pour la construction de l'Ecole de demain, une Ecole juste pour tous et exigeante pour chacun.

Elle fixe des objectifs d'évaluation du niveau de connaissance, de compétences et de culture pour tous les élèves, de réduction des inégalités sociales et territoriales et de réduction du nombre de sorties du système scolaire sans qualification. Ces objectifs sont traduits dans la programmation des moyens et la définition des orientations pédagogiques.

L'article L.111-1 du code l'éducation, modifié par la loi précitée impose de lutter contre les inégalités sociales et territoriales en matière de réussite scolaire et éducative sur tous les territoires et cela concerne les territoires ruraux et de montagne.

Le projet de l'académie de Toulouse décline la mise en œuvre de la loi dans les huit départements de l'académie en tenant compte de leurs spécificités économiques, sociales, culturelles au sein de la région Midi-Pyrénées.

#### Contexte de l'académie de Toulouse

Territoire vaste, contrasté et dynamique, en croissance démographique globale, l'académie de Toulouse obtient de meilleurs résultats que la moyenne nationale à tous les examens et cette réussite est associée à une bonne fluidité des parcours. Mais les huit départements restent marqués par de grandes disparités de réussite scolaire : entre eux, dans leurs territoires et entre les écoles et établissements.

Le contraste entre l'agglomération toulousaine et les territoires ruraux ou de montagnes engage à optimiser les moyens pour renforcer la qualité de l'enseignement et la réussite des jeunes sur l'ensemble du territoire régional.

Pour répondre aux besoins des élèves, des familles mais aussi des acteurs socio-économiques, plusieurs défis sont à relever, notamment :



- prendre en compte la diversité des territoires des huit départements
- mieux organiser le maillage territorial des écoles (adapter aussi l'offre de formation des collèges et des lycées)

Dans le premier degré, à la rentrée de 2015, l'académie scolarise 244 433 élèves, soit 1453 de plus qu'à la rentrée de 2014. A noter que ces effectifs ont progressé de 2403 élèves pour le seul département de la Haute Garonne tandis que l'Ariège, l'Aveyron, le Gers, le Lot, les Hautes Pyrénées et même le Tarn et le Tarn et Garonne, cette année, enregistrent des baisses d'effectifs.

### **Caractéristiques et contexte du département de l'Aveyron**

L'Aveyron est un des départements les plus grands de France en superficie avec 8735 km<sup>2</sup> et le troisième par sa population en région Midi-Pyrénées avec 276 229 habitants (INSEE 2012).

Une grande partie des Aveyronnais habite en zone rurale ou de montagne. La densité de population est de 32 habitants/km<sup>2</sup> alors que la moyenne française est de 112 habitants/km<sup>2</sup>. Dans certains secteurs du département, on retrouve une densité de moins de 6 habitants/km<sup>2</sup>.

De nombreuses vallées et plateaux donnent beaucoup de relief à ce territoire, le rendant parfois difficile d'accès à plusieurs endroits (ex : vallée du Tarn, plateau de l'Aubrac, Larzac...).

Seulement deux villes dépassent les 20 000 habitants Rodez et Millau, mais on peut distinguer plusieurs bassins de vie importants. L'agglomération ruthénoise est le cœur de l'Aveyron au regard notamment de sa position centrale. Elle est en évolution démographique permanente, avec la présence de nombreuses infrastructures d'attractivité mais aussi par la richesse et la diversité de son économie. Son université qui s'agrandira prochainement sera un point d'ancrage pour tous les élèves du Nord de la nouvelle grande région.

Le taux de chômage du département de l'Aveyron est de 7,4 % en mars 2015, le plus faible de Midi-Pyrénées, masquant toutefois un déséquilibre entre le chef-lieu et le reste du département. L'activité économique dans son ensemble se concentre principalement dans la filière agricole, le commerce, l'industrie et les services.

Dans certaines zones, une part importante de la population est exposée à la précarité financière ou la précarité liée à l'emploi, 15,5 % des aveyronnais vivent sous le seuil de pauvreté.

Depuis le 1<sup>er</sup> septembre 2015, l'enseignement du 1<sup>er</sup> degré en Aveyron est organisé en six circonscriptions d'inspection de l'Education Nationale(IEN) : Decazeville-Villefranche de Rouergue, Espalion, Millau, Rodez-Rignac, Rodez, Saint-Affrique. L'enseignement primaire dans le département fonctionne souvent avec un système de classes uniques ou à multi-niveaux. Ce système permet de maintenir des écoles publiques dans les ¾ des communes. Le taux de scolarisation en maternelle est excellent au regard de l'évolution démographique et grâce à l'existence d'une offre scolaire de proximité.

L'évolution des effectifs scolaires pour l'enseignement primaire public de l'Aveyron connaît une baisse supérieure à celle qui était prévue à la rentrée 2015, de l'ordre de 258 élèves (au lieu des - 116 attendus). Cette baisse devrait se poursuivre pour la rentrée 2016 (prévision de - 288 élèves et pour la rentrée 2017 (prévision de - 205 élèves). Le cumul sur les trois années serait donc de - 751 élèves.

Une suppression de 8 postes d'enseignants a été opérée à la rentrée 2015.

Contrairement à d'autres départements ruraux, l'Aveyron se distingue par une très forte dispersion du réseau scolaire avec notamment 28 écoles à classe unique scolarisant un effectif important sur 8 à 9 niveaux. Le département ne comporte que 31 RPI dont 6 RPI concentrés\* seulement. Cette organisation du réseau scolaire a correspondu à une attente et aux besoins de scolarisation qui étaient ceux d'un département rural au début des années 80. Les exigences pédagogiques ainsi que la démographie actuelles nécessitent de repenser l'organisation du réseau scolaire afin d'offrir une école rurale de qualité à même de garantir la réussite scolaire de tous les élèves.

Des efforts et des aménagements sont mis en œuvre par les collectivités locales et territoriales sur le sujet. L'objectif étant de trouver un équilibre visant à ne pas fragiliser plus les zones sensibles afin d'éviter une désertification, tout en assurant une scolarisation adaptée et de qualité à nos enfants.

\* RPI dispersé : les élèves sont regroupés par niveau scolaire sur plusieurs sites;  
RPI concentré : tous les niveaux sont regroupés sur un même site.

## Article 1 : objet du protocole

Le présent protocole propose une démarche de contractualisation pour les **deux années** à venir entre l'Etat et les élus de l'Aveyron.

Il vise à établir, pour les rentrées scolaires 2016 et 2017, les conditions de mise en œuvre d'un schéma territorial pluriannuel d'évolution de l'organisation scolaire dans le 1<sup>er</sup> degré fondé sur un diagnostic partagé, une volonté commune de faire évoluer le réseau des écoles en tenant compte **des bassins de vie, de l'enclavement et du temps de transport acceptable**.

**Il s'agit également pour l'Etat d'accompagner cette démarche en limitant le nombre de suppressions d'emplois dans une perspective d'amélioration de la qualité de l'école rurale et d'optimisation du réseau scolaire** du premier degré de l'Aveyron pendant la durée du protocole, pour préparer l'avenir dans les meilleures conditions.

Pour mettre en œuvre au mieux ce protocole, des objectifs annuels seront fixés ainsi que des critères de suivi et d'évaluation.

La création de réseaux pédagogiques, la qualité des projets scolaires et périscolaires, l'intégration du numérique dans l'éducatif, la formation initiale et continue des maitres, l'efficacité du remplacement (en particulier dans les petites écoles) constituent des objectifs de cette démarche.

Le maintien du P/E \* prévu pour la rentrée 2015 devrait conduire à une suppression de 35 emplois à minima répartis sur les rentrées 2016 et 2017.

\*Nombre de postes d'enseignants pour 100 élèves (Le P/E moyen de l'académie de Toulouse est de 5,26 en 2014-2015 et 5,27 à la rentrée 2015 ; le P/E de l'Aveyron est de 5,69 à la rentrée 2015).

## Article 2 : principes de contractualisation

- Elaboration d'un schéma d'aménagement du territoire scolaire pour la durée du protocole (2 ans) à partir d'une réflexion pluriannuelle partagée par tous les acteurs impliqués (collectivités territoriales, enseignants, parents d'élèves, services de l'Etat, partenaires syndicaux, associations complémentaires de l'école, DDEN). Ce travail d'analyse se fera en tenant compte des difficultés et spécificités territoriales ;
- Engagement contractuel entre l'Etat et les élus pour la durée du protocole (2 ans) ;
- Mise en regard de la logique pédagogique et éducative, de l'aménagement du territoire et de la nécessaire optimisation du réseau scolaire, au service de la réussite des élèves ;
- Elaboration d'indicateurs de suivi et d'évaluation annuels afin de préparer la sortie de la contractualisation ;
- Constitution d'un groupe départemental de pilotage et de suivi associant les différents signataires ;
- Consultation des instances départementales (CTSD, CDEN).

## Article 3 : principes directeurs pour l'élaboration du schéma territorial pluriannuel d'évolution de l'organisation scolaire dans le 1<sup>er</sup> degré

L'objectif est d'élaborer un diagnostic territorial partagé par l'ensemble des partenaires (Education nationale/élus/autres partenaires de l'école) à l'aide de critères pertinents, adaptés au territoire, par exemple :

- Classement en zone de montagne
- Caractère rural de la commune (classement en zone de revitalisation rurale)
- Evolution démographique
- Isolement de la commune
- Conditions d'accès par les transports scolaires
- Conditions de scolarisation (adaptation/inadaptation des locaux)
- Dynamique territoriale, intercommunalité

La combinaison de ces différents critères doit permettre de proposer une approche partagée du territoire scolaire aveyronnais.

Principes éducatifs et pédagogiques :

- Accueil des moins de trois ans dans le cadre défini par le règlement départemental des écoles
- Création de nouveaux regroupements pédagogique intercommunaux
- Développement des regroupements pédagogiques pour une dynamique des territoires prenant appui sur le nouveau cycle 3 pour renforcer la continuité pédagogique écoles-collèges
- Renforcement des moyens d'aide aux élèves en difficulté : dispositif « plus de maitres que de classes », prise en compte des besoins des élèves.

- Politique numérique académique concernant le premier degré : généralisation des accès internet, développement programmé des ENT et constitution des ressources pédagogiques partagées, formation des enseignants, enseignement des langues vivantes étrangères et régionales
- Lien scolaire-périscolaire (PEDT, parcours d'éducation artistique et culturel), développement de ressources communes.

#### Article 4 : Engagements réciproques de l'académie de Toulouse et des élus de l'Aveyron

A cet effet, les partenaires signataires prennent les engagements suivants :

- Elaborer un diagnostic partagé du territoire permettant d'identifier après concertation les zones du territoire les plus fragiles en fonction notamment de l'évolution de la démographie pour déterminer le nombre de classes à ouvrir, à protéger, à regrouper, à fermer sur la durée du protocole ;
- Organiser de 10 à 15 regroupements pédagogiques intercommunaux (RPI) en donnant une priorité lorsque c'est possible aux RPI concentrés dans l'intérêt des élèves et de leurs apprentissages ;
- Réduire, de façon significative, le nombre de classes uniques ;
- Développer les dispositifs pédagogiques adossés à des collèges se fondant sur le nouveau cycle 3 ;
- Promouvoir une approche qualitative et quantitative des conditions de scolarisation dans le cadre d'une politique d'aménagement du territoire.

Dans ce cadre, afin d'accompagner cette politique de regroupement, **la réduction des postes d'enseignants (es) pour le 1<sup>er</sup> degré sera limitée à 15 postes pour les rentrées 2016 et 2017** dans l'hypothèse où la baisse constatée des effectifs sur les deux prochaines rentrées ne dépasse pas les – 500 élèves prévus.

#### Article 5 : Accompagnement, valorisation et analyse des résultats

- Contrat sur 2 ans avec engagements annuels réciproques et indicateurs de suivi.
- Evaluation annuelle avant le dialogue de gestion avec l'administration centrale.
- Evaluation à mi-parcours afin de préparer l'évolution au terme de la contractualisation.

## Article 6 : Indicateurs d'évaluation et de suivi

- Nombre de RPI prioritairement concentrés nouveaux et redéployés (de 10 à 15).
- Réduction significative du nombre d'écoles de 1 à 2 classes hors RPI – passer la proportion d'écoles de 1 à 2 classes de 35% à 25%.
- Evolution du tissu départemental : rééquilibrage entre petites structures à fort effectif et structures plus importantes à faible effectif.
- Balance carte scolaire (créations-suppressions de postes).
- Renforcement des moyens d'aide aux élèves en difficultés (RASED, dispositifs plus de maîtres que de classe).
- Maintien du taux de scolarisation des moins de trois ans en l'orientant vers les secteurs les plus défavorisés socialement sous réserve de l'aménagement des locaux et de l'élaboration d'un projet éducatif spécifique sur la maternelle.
- Numérique : mise en place des ENT – évolution des pratiques pédagogiques corrélées à l'amélioration de la réussite des élèves.
- Mesure de l'implication de la commune dans la mise en œuvre d'une politique partagée d'investissement et de maintenance du numérique dans l'école (matériel opérationnel et adapté, connexion haut débit, maintenance).
- Accompagnement des communes dans la construction et l'aménagement des écoles (DETR) afin de favoriser une logique de regroupement pédagogique.

Protocole signé à Rodez, le 25 janvier 2016

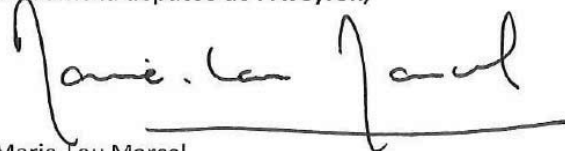
Monsieur le président de l'association  
départementale des maires

Jean-Louis Grimal



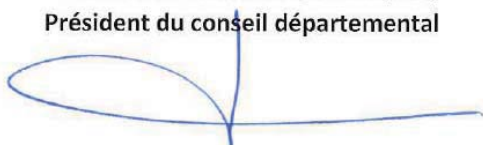
Madame la députée de l'Aveyron,

Marie-Lou Marcel



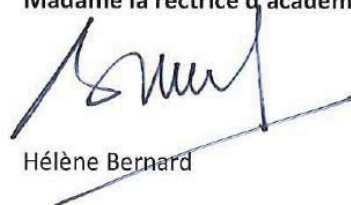
Monsieur le Sénateur de l'Aveyron,  
Président du conseil départemental

Jean-Claude Luche



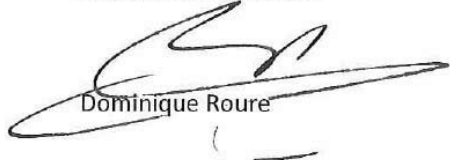
Madame la rectrice d'académie,

Hélène Bernard



Monsieur l'inspecteur d'académie,  
Directeur des services départementaux de  
L'Education nationale

Dominique Roure



Monsieur le Préfet de l'Aveyron,

Louis Laugier





# CONVENTION POUR UN AMENAGEMENT DU TERRITOIRE SCOLAIRE DE LA DORDOGNE

DIRECTION DES SERVICES DEPARTEMENTAUX DE L'ÉDUCATION NATIONALE DE LA DORDOGNE  
UNION DES MAIRES DE LA DORDOGNE

# Convention pour un aménagement du territoire scolaire de la Dordogne

## PRÉAMBULE

La loi n°2013-595 du 8 juillet 2013 d'orientation et de programmation pour la Refondation de l'école de la République traduit une ambition éducative qui érige comme objectifs principaux : former l'élève, lui faire acquérir le socle de compétences, de connaissances et de culture, former le futur citoyen, améliorer les résultats scolaires de chacun, offrir, enfin, à chaque élève, à l'issue d'un parcours encourageant, la possibilité d'atteindre le plus haut niveau de formation et de qualification possible.

Dans ce cadre et pour la Dordogne, la réflexion initiée par ce document s'appuie sur les éléments suivants :

- La Dordogne est le troisième département le plus vaste de France avec une faible densité de population répartie au sein de 557 communes.
- **328 communes ont 1 école**, soit 59% des communes.
- Dans le premier degré public, le nombre d'élèves est de **30969 à la rentrée 2015 répartis dans 434 écoles**.
- Issu de l'histoire du département, répondant aux spécificités du territoire et à la répartition spatiale de ses habitants, le maillage des écoles est important avec des tailles plus limitées que dans les départements limitrophes. Ainsi **plus d'un cinquième des écoles ont 1 classe et la moitié ont 1 ou 2 classes**. A l'inverse, **7 écoles comptent 10 classes ou plus (soit 1,6% des écoles publiques)**.
- **La baisse du nombre d'élèves se poursuit régulièrement depuis 7 ans**. Ainsi, de la rentrée 2008 à la rentrée 2015, les écoles du département ont accueilli 1571 élèves de moins, soit **une diminution de 5% de la population scolaire du 1<sup>er</sup> degré** sachant que les premières projections, pour les années à venir, attestent du caractère structurel de cette baisse.
- La conséquence de ce double constat, celui d'un nombre élevé d'écoles comportant peu de classes et celui de la baisse structurelle d'élèves, **est la fragilité de nombreuses écoles**.
- Le taux d'encadrement en Dordogne demeure **l'un des plus élevés de l'académie de Bordeaux**



# Convention pour un aménagement du territoire scolaire de la Dordogne

## PRÉAMBULE

➤ La répartition des **434 écoles publiques** s'effectue comme tel :

**107 écoles maternelles**, soit 25% environ des écoles.

**327 écoles élémentaires ou primaires** soit 75% des écoles

➤ Les **écoles à classe unique** sont au nombre de **97**.

➤ Le **taux moyen d'élèves par classe** dans les écoles publiques est de :

. 23,3 pour les écoles maternelles

. 22,8 pour les écoles élémentaires ou primaires (hors CLIS)

➤ Le **taux d'encadrement départemental** dans les écoles publiques est de **22,9**

➤ **L'évolution des effectifs du 1<sup>er</sup> degré public sur les 8 dernières années**

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Nb d'élèves	32525	32540	32406	32435	32073	31624	31574	31416	30969
Evolution en nombre		+ 15	-134	+29	-362	-449	-50	-158	-447

# Convention pour un aménagement du territoire scolaire de la Dordogne

## OBJET DE LA CONVENTION

Compte tenu de la situation précitée, propre au département de la Dordogne, deux courriers co-signés par Monsieur le Préfet de la Dordogne et Madame l'Inspectrice d'Académie ont été adressés aux maires et aux présidents des EPCI à fiscalité propre, en juin et novembre 2014.

De plus, consécutivement à la tenue de réunions dans les territoires, le premier comité départemental de pilotage sur le tissu scolaire s'est déroulé le 21 janvier 2015.

L'attachement des élus municipaux à la présence d'une école au sein de l'espace communal est fort et légitime. Pour autant, dans un contexte de fragilité, il ne doit pas empêcher toute réflexion et toute évolution.

Il devient donc nécessaire d'agir avec lucidité en privilégiant un partenariat de qualité autour des élèves afin de trouver, ensemble, des solutions pertinentes, viables et efficaces.

Cette convention élaborée en commun et proposée pour une période de trois ans, se propose d'atteindre les objectifs suivants :

- Anticiper à moyen et à long terme les évolutions du tissu scolaire, secteur par secteur, afin de ne pas subir les conséquences de ces évolutions au moment de l'établissement de la carte scolaire annuelle.
- **Elaborer et partager un diagnostic du territoire scolaire** dont la construction reposera sur une volonté commune et affichée des signataires de mettre en œuvre **une réelle réorganisation du réseau scolaire des écoles**, dans la perspective de la réussite des élèves et de la pérennité des structures scolaires sur les territoires concernés.
- La présente convention **défini une feuille de route départementale** afin de soutenir une dynamique et une démarche commune de réflexion.
- Elle ne vise pas à affirmer un modèle unique d'école mais à tenir compte des spécificités locales en :
  - Rappelant **les compétences respectives des signataires**
  - Partageant un **questionnement mutuel**
  - Définissant **une méthode de travail**

# Convention pour un aménagement du territoire scolaire de la Dordogne

## COMPÉTENCES DES SIGNATAIRES

L'Éducation est un service public national, dont l'organisation et le fonctionnement sont assurés par l'État sous réserve des compétences attribuées aux collectivités territoriales.

**La commune ou l'EPCI**, dès lors que la compétence lui a été déléguée, a la charge des écoles publiques établies sur son territoire. Elle est propriétaire des locaux et en assure la construction, la reconstruction, l'extension et les grosses réparations. Elle gère les crédits d'équipement, de fonctionnement et d'entretien des écoles.

**La création ou la suppression d'une école** (s'il n'existe plus de poste d'enseignant dans celle-ci) **relève de la compétence communale ou de l'EPCI** dès lors que la compétence scolaire lui a été déléguée.

Par ailleurs, pour la scolarisation de leurs enfants en âge d'aller à l'école, les parents doivent s'adresser successivement

- au **maire de la commune pour leur inscription** dans une école de la commune
- au **directeur d'école pour leur admission** dans cette école.

S'agissant de **la scolarisation dans une école située en dehors de la commune de résidence**, il convient de se référer à l'article L.212-8 du code de l'éducation.

Pour sa part, sur la base d'une dotation attribuée par le Ministère de l'Éducation Nationale au Recteur et répartie par lui, **l'Inspectrice d'Académie implante**, chaque année, **des postes d'enseignants au sein des écoles** du département, dans le cadre des opérations de carte scolaire. Tous les acteurs sont informés des modalités de préparation de la rentrée scolaire.

# Convention pour un aménagement du territoire scolaire de la Dordogne

## MÉTHODE DE TRAVAIL

L'objectif est d'élaborer, territoire par territoire, **un diagnostic** (démographique, scolaire, éducatif, structures, ressources humaines, transports ....) partagé par l'ensemble des partenaires (Education Nationale, élus, autres partenaires de l'école) sur la situation de l'école au niveau le plus pertinent (communal, intercommunal ou autres).

Ce diagnostic territorial pourra s'appuyer sur **des études de territoire réalisées par l'Education Nationale sur la base des effectifs scolaires** pour permettre des projections. **L'Union des Maires** prendra l'attache des partenaires institutionnels. De plus, des réunions du **Comité départemental de pilotage sur le tissu scolaire** seront organisées au moins un fois par semestre.

Le processus de discussion autour du tissu scolaire devra **être transparent et l'ensemble des acteurs devront être informés**. Tous les intervenants devront être associés au niveau territorial afin de partager les visions et dégager un cadre commun.

Les discussions devront être menées en priorité **dans le cadre des EPCI à fiscalité propre**, y compris pour ceux n'ayant pas la compétence scolaire. Ce cadre doit permettre les échanges pour dégager les axes forts du tissu scolaire à l'échelle intercommunale et les perspectives d'évolution. Pour autant et selon les communes, la réflexion pourra être organisée au sein d'un périmètre différent compte tenu de la cohérence de certains territoires.

**L'initiative des propositions** d'organisation de chaque secteur scolaire **devront émaner des élus locaux**, en sollicitant en tant que besoin l'expertise de l'Éducation Nationale dont celle des Inspecteurs de l'Éducation Nationale en premier lieu.

D'autres collectivités ayant déjà réfléchi sur ce thème pourront être utilement sollicitées pour, le cas échéant, s'inspirer de ces exemples d'organisation scolaire.

# Convention pour un aménagement du territoire scolaire de la Dordogne

## PRINCIPES DIRECTEURS

C'est dans le cadre de **la loi de refondation de l'École** que l'on peut déterminer les principes devant guider l'évolution territoriale du tissu scolaire sur la base des questionnements suivants :

- *Comment garantir la réussite de chaque élève et de l'ensemble des élèves du département ?*
- *Quels modèles d'école, selon le territoire, permettent cette réussite ?*
- *Comment conserver les spécificités du territoire rural et favoriser le maintien d'un service public de proximité et de qualité ?*
- *Comment réaliser une démarche territoriale de réorganisation du tissu scolaire en conciliant avec les impératifs de mise en place du numérique, des PEDT, des conditions de travail des enseignants ?*
- *Comment garantir la pérennité des établissements scolaires concernés consécutivement à la réorganisation territoriale ?*
- *Comment orienter les investissements pérennes des communes ou des EPCI (suivant les compétences déléguées) ?*

La loi de refondation de l'École de la République sous-tend la réussite des élèves au respect des principes suivants :

- **Un respect des cycles d'enseignement dont le nouveau Cycle 3** pour limiter les classes à multi-cours
- **Un pôle école maternelle plus lisible**
- **Un accueil des enfants de moins de 3 ans** en priorité dans les zones avec un environnement social défavorisé
- **Une mise en place des dispositifs prévus par la loi** (« plus de maîtres que de classes », élèves à besoin éducatifs particuliers, développement de l'éducation artistique et culturelle, le numérique à l'école ...)

# Convention pour un aménagement du territoire scolaire de la Dordogne

## PRINCIPES DIRECTEURS

La démarche de réorganisation territoriale de l'École découle des évolutions démographiques qui ont un impact inévitable sur le réseau scolaire.

Il est, de ce fait, nécessaire que chaque territoire s'interroge sur les implantations actuelles de ses écoles afin de limiter les incertitudes de chaque rentrée scolaire quant à la pérennisation des postes d'enseignants, donc des classes, donc souvent des écoles.

Il convient donc d'adopter ensemble, sur chaque territoire considéré, une démarche de réflexion et d'anticipation.

Pour être acceptable, ce processus doit nécessairement prendre en compte les implications de cette réorganisation scolaire en matière de :

- **Durée des transports pour les élèves**
- **Situation des ATSEM et plus généralement des agents communaux ou intercommunaux participant au service public de l'Éducation.** Dans le cadre d'une véritable gestion prévisionnelle des effectifs d'agents publics, la connaissance par les services académiques des structures scolaires fragiles en amont (2 ans) de toute suppression de postes pourra permettre une anticipation de la part des collectivités employeurs dans l'optique d'une réaffectation éventuelle des personnels concernés.
- **Capacité d'accueil des locaux scolaires notamment en cas de regroupement sur un même site.**
- **Aides financières de l'Etat à accorder aux collectivités engagées dans le processus par le biais de la DETR ou autres.**

Enfin, la présente Convention édicte comme principes de base que :

- **toutes les formes de regroupements sont à étudier** (fusion, regroupements dispersés ou concentré, statu quo le cas échéant...)
- il convient d'établir un **schéma d'aménagement pluriannuel** dont la mise en œuvre devra être étalée **au cours des rentrées scolaires 2016, 2017 et 2018.**

# Convention pour un aménagement du territoire scolaire de la Dordogne

## ENGAGEMENT DES SIGNATAIRES

Dans le cadre de ses compétences, chaque partie s'engage à respecter les articles qui précèdent.

### Pour les deux cosignataires :

- Mettre en place un groupe de contact UDM/DSDEN afin d'assurer le suivi des engagements de la présente convention et dresser un bilan annuel des actions réalisées.

### Pour l'Union des Maires :

- Accompagner et soutenir les réflexions au niveau départemental et local, ainsi que favoriser une dynamique territoriale sur le thème de la réorganisation des écoles

### Pour l'Éducation Nationale :

- Être en appui des maires et présidents des communautés de communes ou d'agglomération.
- Appliquer un moratoire sur les suppressions de postes sur au moins trois ans pour les communes s'engageant dans le dispositif et proposant des organisations d'écoles viables.

Ce moratoire sera applicable pour les communes ou ensemble de communes s'engageant à restructurer les écoles de leur territoire, dans le respect des 4 nécessités pédagogiques évoquées ci-dessus.

Un appel à projet sera lancé par la DSDEN en janvier de chaque année. Les candidatures et les communes retenues seront communiquées à l'Union des Maires.

Pour l'Union des Maires  
Le Président

  
Bernard VAURIAC

Le Préfet de la Dordogne

  
Christophe BAY

Pour l'Éducation Nationale  
Le Recteur de l'Académie de  
Bordeaux

  
Olivier DUGRIP

L'Inspectrice d'académie

  
Jacqueline ORLAY



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

Paris le **09 OCT. 2015**

Note à l'attention de

Monsieur le directeur du cabinet  
de la ministre de l'éducation nationale,  
de l'enseignement supérieur et de la recherche

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

**Le chef du service**

n° **15,262**

**Objet :** Mission parlementaire - Conventions ruralité / montagne

**Références :** Votre note en date du 7 octobre 2015.

Par note visée en référence, vous avez souhaité que l'inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche effectue une mission d'appui auprès de M. Alain Duran, parlementaire en mission auprès de la ministre, portant sur la démarche de contractualisation entre certains départements ruraux et de montagne et le ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche.

J'ai l'honneur de vous faire connaître que j'ai désigné M. Gérard Marchand, inspecteur général de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche, pour assurer cette mission.

Jean-Richard CYTERMANN

Affaire suivie par  
Manuèle Richard

Téléphone  
01 55 55 12 49

Fax  
01 55 55 06 86

Méi.  
manuele.richard  
@education.gouv.fr

110 rue de Grenelle  
75357 Paris SP 07

CPI : Mme Christin, chef du groupe Midi  
M. Marchand, groupe Midi





*Ministère de l'éducation nationale*

*Le Ministre*

*Paris, le* - 3 MAI 2013

Monsieur le Député,

J'ai bien reçu votre courrier cosigné par l'ensemble des parlementaires du Cantal, ainsi que le Président du Conseil général, sur la préparation de la rentrée scolaire 2013. J'ai noté votre souci de préserver un aménagement équilibré du territoire pour maintenir la qualité de l'accueil des élèves.

Je vous rappelle que la majorité précédente a, entre 2007 et 2012, supprimé près de 80000 postes dans l'éducation nationale et l'école française se trouve malheureusement aujourd'hui dans une situation particulière dégradée.

Dès le mois de janvier 2013, vous m'aviez alerté sur la situation du département, fortement marqué par les massives suppressions de postes de ces dernières années. Pour mémoire, 15 postes avaient été retirés à la rentrée 2011 pour une baisse de 43 élèves et 8 postes à la rentrée dernière pour 9 élèves en moins uniquement. Avec une diminution de 207 élèves attendue pour rentrée 2013 dans le Cantal, la suppression initialement prévue était de 12 postes.

Sensible aux conséquences de ces suppressions et aux enjeux liés à la carte scolaire dans un territoire rural et de montagne, j'ai demandé à Madame la Rectrice de l'académie de Clermont-Ferrand de regarder, en lien avec les élus locaux, si un effort supplémentaire sur quelques postes pouvait être envisagé sans porter préjudice à l'équilibre de la carte scolaire de l'académie. 4 postes sur les 12 suppressions prévues seront ainsi évitées, limitant à 8 postes le volume des retraits d'emplois pour le Cantal. Cela répond à un souci de dialogue et d'adaptation de la carte au plus près des réalités des territoires.

Monsieur Alain CALMETTE  
Député du Cantal  
Palais Bourbon  
126 Rue de l'Université  
75700 PARIS

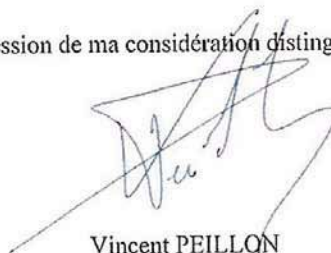
.../...

Vous conviendrez, que la seule logique comptable qui prévalait sous le précédent quinquennat, n'a donc pas été le critère unique : la baisse importante d'élèves scolarisés, la ruralité, la fragilité de territoires déjà très marqués par ces suppressions de postes, ont été pris en compte.

Par ailleurs, Madame la Rectrice de l'Académie de Clermont-Ferrand vient de lancer plusieurs thèmes de réflexion dans le cadre d'un colloque sur la co-construction des politiques éducatives en Auvergne. Le premier de ces thèmes, dont le pilotage est confié à Madame la Directrice académique des services de l'éducation nationale (DASEN) du Cantal, traite justement de l'équilibre territorial en matière d'offre d'éducation. Dans ce cadre, je suis prêt à contractualiser un effort en emploi dans le premier degré si une politique pédagogique et structurelle est proposée. En effet, une neutralisation de la baisse des effectifs n'est possible que si l'ensemble des acteurs et élus locaux sont prêts à réaliser un travail sur le réseau des écoles et à travailler avec les autorités académiques à la mise en place d'une politique pédagogique de qualité.

Comme vous le constatez, j'ai souhaité avec ces éléments confirmer l'approche différente qui prévaut désormais dans l'élaboration de la carte scolaire et la répartition des moyens, même si l'évolution démographique reste un élément incontournable. Je ne doute pas qu'en lien avec Madame Rectrice de l'académie de Clermont-Ferrand et la DASEN du Cantal, vous réussirez à construire un projet qui, dans votre département, témoignera de la priorité accordée à la jeunesse par tous.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Député, l'expression de ma considération distinguée.

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Vincent Peillon', is written over a large, faint, stylized graphic element that resembles a signature or a logo.

Vincent PEILLON

*Le Premier Ministre*

Paris, le 19 OCT. 2015

1528 / 15 / SG

Madame la Présidente,

Depuis la rentrée 2015, les nouveaux rythmes scolaires sont entrés dans leur seconde année de généralisation. Sur l'ensemble du territoire, cette réforme, que nous avons engagée pour améliorer les apprentissages des enfants et pour leur permettre d'accéder à des activités qui favorisent leur épanouissement, s'inscrit dans la durée.

Durant cette première année de généralisation, le Gouvernement a accompagné les élus locaux pour le développement des activités périscolaires : le fonds dit « d'amorçage » a été pérennisé pour aider les 23 000 communes dotées d'une école publique et près de 800 écoles privées ; la généralisation des projets éducatifs territoriaux (PEDT) nécessaire à la complémentarité des temps de l'enfant a été engagée et est en passe d'être réussie. Plus de 80 % des communes disposant d'une école publique sont déjà couvertes par un PEDT.

Conformément aux engagements que j'avais pris devant le congrès des maires de France, un premier bilan de la réforme a été publié en juin 2015. Il ne s'agit évidemment que d'un bilan d'étape mais qui constitue, en appui des travaux conduits depuis 2013 par le Comité national de suivi de la réforme des rythmes scolaires, une base à partir de laquelle de nouvelles perspectives ont été données : priorité au pilotage pédagogique ; lancement d'évaluations et de recherches scientifiques sur l'efficacité pédagogique de la réforme et la prise en compte des besoins de l'enfant.

Au-delà des travaux nationaux, beaucoup d'initiatives ont été prises par les élus eux-mêmes pour organiser et développer les activités périscolaires. Des solutions ont été trouvées et des obstacles levés. D'autres sont sans doute encore à surmonter, notamment dans les petites communes et les communes rurales.

.../...

Madame Françoise CARTRON  
Vice-présidente du Sénat  
Sénatrice de la Gironde  
Sénat  
15, rue de Vaugirard  
75291 PARIS CEDEX 06

Parce que ce foisonnement d'initiatives et de réflexions doit être capitalisé pour être mis au service de tous les élus, il convient d'en réaliser un premier bilan pour franchir de nouvelles étapes et renforcer l'accompagnement aux communes mis en place par les services de l'Etat.

Dans ce cadre, je souhaite vous confier une mission qui devra permettre d'identifier les voies et moyens pour que les services de l'Etat soient, plus encore qu'aujourd'hui, à même de diffuser les réussites des uns et d'apporter un éventail de solutions aux autres.

En particulier, vous vous attacherez à distinguer les bonnes pratiques en matière d'articulation des temps scolaires et des activités périscolaires qui peuvent être proposées aux petites communes et communes rurales exprimant un besoin d'accompagnement. Cet accompagnement constitue depuis 2013 une priorité des services territoriaux de l'éducation nationale et en charge de la jeunesse, que mon Gouvernement a encore voulu renforcer lors du dernier comité interministériel aux ruralités.

Cette politique d'accompagnement nécessite d'appréhender de manière plus fine les besoins des élus locaux et de proposer un dispositif pérenne entre l'Etat et les associations d'élus locaux pour réaliser le travail de recensement et de diffusion des bonnes pratiques, notamment en matière de recrutement et de qualification des animateurs.

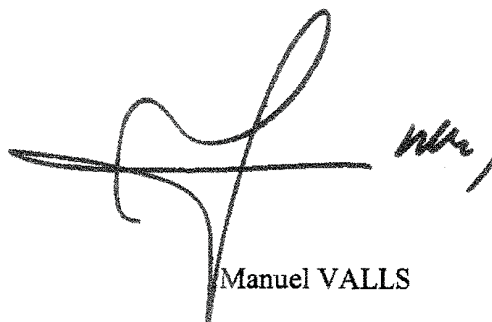
Vous identifierez également les typologies de ressources qui pourront le plus utilement être produites par les services de l'Etat, et les champs pour lesquels nous devrions collectivement travailler à des adaptations ou simplifications.

Vous prendrez enfin appui sur l'évaluation nationale des PEDT, prévue par le ministère chargé de la jeunesse au premier trimestre 2016, pour mieux cerner la réalité des PEDT en milieu rural et dégager des orientations spécifiques au bénéfice de ces territoires.

Je souhaite pouvoir disposer d'un rapport d'étape de vos travaux pour la fin du mois de février 2016 et que vos conclusions me soient remises avant le 31 mars 2016.

Un décret vous nommera, en application de l'article L.O 297 du code électoral, parlementaire en mission auprès de Madame Najat VALLAUD-BELKACEM, Ministre de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche et de Monsieur Patrick KANNER, Ministre de la ville, de la jeunesse et des sports. Vous pourrez bénéficier de l'appui des services de ces deux ministères.

Je vous prie d'agréer, Madame la Sénatrice, l'expression de mes respectueux hommages.



Manuel VALLS