



## **Contribution de l'AMRF**

***Dans le cadre de la mission « relative à la mise en place de conventions  
Scolaires dans les zones rurales et de montagnes »,  
Confiée au Sénateur Alain DURAN***

***Audition***

***Mercredi 3 février 2016***

## **Préambule**

L'objectif attendu par le dispositif de réseau d'écoles n'est pas nouveau. Déjà dans le rapport Maugé de 1995, (évoqué dans le présent document) la tentation de regrouper les établissements scolaires était signifiée clairement. On peut saluer, (ou s'inquiéter) de la constance de l'Administration, qui malgré les alternances politiques fait preuve d'un entêtement qui force le respect.

Il importe de déclarer très précisément et honnêtement les intentions finales, et l'argumentaire pédagogique qui justifie la dimension positive de la proposition doit, pour être sincère et donc crédible, aller jusqu'au bout du raisonnement, c'est-à-dire mesurer les conséquences en termes de temps supplémentaires de déplacement pour les enfants et d'évaluation de ces coûts, tout comme l'incidente sur le nombre d'enfants par classe. L'idée d'avoir in fine, des regroupements sans cesse élargis pour aboutir en fin de compte à une seule grande école dans le chef-lieu de canton, n'est pas acceptable pour les maires ruraux.

Certains jurerons qu'il n'en est absolument pas question, mais l'expérience des élus et l'observation de la considération de la parole donnée, les portent à la plus grande méfiance.

Cette logique de concentration, que l'on condamne dans d'autres domaines, ne saurait être acceptée pour ce qui concerne l'école.

Pour autant, ces précautions liminaires étant faites, il ne s'agit pas d'être hostile par principe à toute modification des périmètres d'organisation scolaire. Le pragmatisme et la réalité locale particulière doit être prise en compte. Un outil n'est jamais mauvais en soi, c'est la qualité de son utilisation qui en détermine la pertinence.

Enfin, entre une vision nostalgique de l'école d'hier aujourd'hui parfois inadaptée aux réalités et aux besoins des enfants comme des enseignants, et une conception strictement comptable de l'éternel concentration portée par l'alibi de l'économie d'échelle, une autre voie doit être envisagée. Mais elle nécessite une réflexion et une considération psychologique nouvelle de la part de l'ensemble de la communauté éducative.

Le délai de 3 ans semble très court au regard du temps nécessaire en matière d'organisation devant prendre en considération les éléments matériels, financiers, humains etc.

L'annonce faite de ne pas toucher aux effectifs d'enseignants sur 3 ans est considéré par certains élus comme un "carotte" indigne et méprisante pour les élus sans compter que tout naturellement, la question sera de nouveau posée à la quatrième année ! C'est un processus sans fin, ou plus précisément, la fin sera d'elle-même actée une fois que toutes les écoles seront concentrées.

Vanik BERBERIAN  
Président

## Remarques générales

L'enjeu est l'aménagement scolaire du territoire.

Même variable selon les régions, la croissance des zones rurales est globalement plus forte que celle des zones urbaines. La dynamique est en partie liée à l'arrivée de familles avec enfants, dont une part importante de familles monoparentales ;

Il n'y a jamais eu autant d'élèves dans les communes rurales aujourd'hui et aussi peu d'écoles.

Le député Jean Launay dans son rapport sur La Poste disait en 2015 :

### « 3. Les réseaux de l'État déconcentré se sont déjà contractés

*La rétractation progressive de la présence de l'État sur le territoire a toujours eu les mêmes conséquences : la perte d'attractivité des territoires, la diminution de l'activité économique et la diminution des rentrées fiscales en zone rurale.*

*Cette évolution est quasi-systématique et touche tous les domaines.*

*En 1980, il y avait 69 000 écoles, maternelles et élémentaires contre 52 600 fin 2013. Ces regroupements scolaires se sont faits au détriment des communes les plus petites et des bourgs les moins dynamiques.*

*(...) Parmi les 11 796 classes uniques dans les écoles rurales publiques et privées de 1980, il en reste environ 3 500 aujourd'hui. (...)*

*Dans le propos de votre rapporteur, il ne s'agit pas de contester la mutualisation, voire la professionnalisation des services, mais simplement d'acter que la disparition de nombreux lieux de vie, se fait toujours au détriment des mêmes populations ; celles-ci paient aujourd'hui le prix fort de leur positionnement géographique, tant par l'allongement des trajets domicile-travail que par l'éloignement progressif des services.*

*Les maires ruraux s'en font régulièrement l'écho (...) et ont à subir le phénomène, étant devenus les derniers liens entre l'usager et l'État, garants de la notion de service public ».*

On peut être d'accord avec les intentions affichées dans les projets de conventions recueillis. Sauf si l'intention cachée est de faire valider par principe le regroupement de regroupements et faire faire aux enfants des km. On connaît le souhait subliminal de l'Éducation Nationale. Ce qui amène les maires ruraux à une très grande vigilance.

Ainsi, la Lettre de Mission du Premier Ministre est très claire quant à l'intention réelle : diminuer le taux d'encadrement dans les académies à dominante rurale au profit des académies urbaines ; une sorte de péréquation à l'envers.

**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.**

## ***L'école au service de projets de territoire***

L'éloignement des EPCI à fiscalité propre de leur fonction initiale de coopératives de communes concerne aussi l'école.

La disparition progressive des références à un projet commun abandonné au profit du seul objectif de fusion – parfois voire souvent non désirée par une majorité d'élus – affaiblit la démarche communautaire.

Dans ce contexte, les « conventions Ruralités » doivent éviter de heurter plus encore les logiques de projets de territoires en les déstructurant au seul motif qu'il faut réduire le nombre de décharges de direction.

Les premières remontées font apparaître un vrai défi – confinant parfois au cynisme – obligeant les élus à appliquer une décision prise par l'Etat en devant assumer devant la population les conséquences de choix pris par d'autres.

Il y a donc dans ce dossier, comme dans beaucoup d'autres (réforme des rythmes scolaires), un déficit de définition commun de l'objectif, une méthode et le besoin d'un temps long.

Au regard de la carte scolaire qui se prépare et de la démarche de conventions Ruralité, les fermetures (P/E) seront davantage facilitées dans une école organisée en regroupement concentré, qu'au sein d'une école à une ou deux classes.

Aussi, il conviendrait d'éviter les fermetures dès cette année au sein des écoles telles que les pôles éducatifs ou les regroupements concentrés de type 4 ou 5 classes (tous les niveaux d'enseignements).

De même manière, cette démarche de convention ne doit pas pousser au transfert de la compétence scolaire au niveau communautaire, alors même que celui-ci dessaisit le maire de tout droit de regard sur la scolarité des enfants qui résident dans sa commune. Ces élus-là auraient, également, mérité d'être auditionnés dans le cadre de la mission « *relative à la mise en place de conventions scolaires dans les zones rurales et de montagnes* ».

Enfin, dans un juste cadre de concertation – puisqu'il est demandé aux maires de réfléchir à l'organisation de leur école pour « dans 3 ans » - il serait, en outre, souhaitable que les maires soient représentés dans les commissions techniques. C'est au sein de cette instance, entre enseignants (syndicats) et administration, que se prépare réellement la carte scolaire, et non en CDEN où la décision – déjà prise - est annoncée.

## *Les réponses aux questions posées par la Mission*

Quelques éléments de réponses relatives à certaines des questions communiquées, et non exhaustives, qui font l'objet de la trame générale sur la base de laquelle se déroule normalement l'audition devant cette mission.

### **- Aviez-vous eu connaissance, avant cette invitation à venir témoigner devant la mission parlementaire, de l'existence des conventions dites "ruralité" ?**

L'AMRF a été au courant de cette démarche dès le premier protocole scolaire signé, en janvier 2014 dans le Cantal. Une veille a été effectuée dans les différents départements qui ont conventionné. Dans certains départements (Lot), l'AMRF s'est mobilisée et alerté le Ministère de l'Education nationale sur une problématique liée à la convention « ruralité ».

### **- Quels sont les spécificités et les besoins de l'école rurale et de montagne ?**

Ces spécificités de l'école rurale sont liées aux spécificités du territoire lui-même (faible densité, éloignement géographique) :

- . Ecole de moins de trois classes ;
- . Regroupements pédagogiques intercommunaux (RPI), sous forme d'ententes intercommunales informelles ou de syndicats scolaires, concentrés ou dispersés.

### **- La contractualisation est-elle un outil adapté pour l'amélioration de la qualité de la scolarisation en milieu rural ?**

La question n'est pas tant celle de la démarche de contractualisation (qui n'a pas d'effet liant, juridiquement), que celles de l'objectif poursuivi par cette convention, de son contenu et de la méthode d'élaboration (partenariale ou non).

Sur l'objectif poursuivi : ces « conventions », mises en place dans certains départements (Cantal, Lot, Gers, Ariège, Creuse, Hautes-Pyrénées, Allier, Haute-Loire) proposent :

- D'augmenter le nombre de Regroupements pédagogiques intercommunal (RPI), voire de RPI concentrés, au détriment des RPI dispersés sur plusieurs communes (qui permettent de laisser des classes sur chacune des communes membres, sans concentrer au niveau de la commune la plus grosse) ;
- De faire diminuer les écoles de 1 à 3 classes, typiquement rurales.

Ce faisant, elles s'attaquent directement à ce qui maille actuellement efficacement le territoire scolaire des zones rurales, sur la base d'un arbitrage uniquement comptable.

Sur le contenu des conventions [voir tableau de comparaison détaillé en annexes] : si dans le département du Cantal, il est expressément indiqué dans la convention « pour 3 ans à compter de la rentrée 2014 » : « l'absence de retraits d'emplois (équivalant à environ 21 postes sur la durée de la convention) » (la répartition des postes est réagencée en interne, mais ne quitte pas le Cantal), ce n'est pas le cas d'autres départements (Creuse, Lot).

Ainsi, dans un département qui perd des postes, les élus sont « mis en position de décider eux-mêmes quelles écoles ils vont sacrifier ».

## **De meilleurs résultats scolaires à la campagne**

Ces pistes d'évolution de l'organisation scolaire sont éculées. Déjà, dans le rapport « Agir ensemble pour l'école rurale » de Pierre MAUGER, fait pour le Ministère de l'Education nationale en 1995, il était question de préconisations telles que :

- « *Structure scolaire de 3 classes (1 maternelle et 2 élémentaires) voire 4 ou 5 classes, là où la population scolaire est insuffisante* » (p130) ;
- « *Quelle que soit sa qualité, une classe enfantine ne remplace pas l'école ou la classe maternelle* » (p130)
- « *Toutes ces raisons ont conduit à recommander, toujours dans l'intérêt de l'enfant, la structure scolaire de 3 classes (1 maternelle et 2 élémentaires) voire 4 ou 5 classes, là où la population scolaire est insuffisante* » (p130)
- « *Le regroupement pédagogique concentré vous donnera la certitude d'un environnement professionnel enrichissant, d'outil pédagogiques modernes et de moyens accrus* » (p133).
- « *Rien ne pourra être fait en dehors d'une coopération intercommunale étroite* » (p131)

Avec, comme postulat de départ : « *comment faire pour arrêter enfin ce mouvement qui conduit des populations rurales, déjà peu nombreuses, à aller sans cesse vers une plus grande commune, à la recherche de certains services (alimentation, santé, éducation, culture, loisirs...) ?* » (p131)

-----

## ANNEXES

### ■ Le contenu des « conventions ruralités » décryptées et comparé

| Département  | Contenu  |
|--|--|
| <p style="text-align: center;"><b>15 - Cantal</b></p> <p>« Convention pour un aménagement du territoire scolaire », signée le 24 janvier 2014.</p>                 | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Article 5 : il expressément indiqué « <b>pour 3 ans à compter de la rentrée 2014</b> » : « <b>l'absence de retraits d'emplois (équivalant à environ 21 postes sur la durée de la présente convention)</b> ».</li> <li>• A l'article 7, parmi les « indicateurs d'évaluation et de suivi » de la convention, on trouve notamment :             <ul style="list-style-type: none"> <li>- Le <b>nombre de RPI nouveaux ou redéployés</b> (cible : 8 à 9 RPI sur le durée de la convention) ;</li> <li>- La <b>proportion d'écoles de 1 à 3 classes</b> (cible : faire diminuer la moyenne départementale) ;</li> <li>- L'évolution du tissu départemental : <b>rééquilibrage entre petites structures à fort effectif et structures importantes (plus de 5 classes) à faibles effectif</b> ;</li> <li>- Balance carte scolaire (créations-suppressions de poste) ;</li> <li>- Création de dispositifs « Plus de maitres que de classes ».</li> </ul> </li> </ul>   |
| <p style="text-align: center;"><b>23 – Creuse</b></p> <p>« Protocole d'accord pour un schéma triennal d'évolution de l'offre scolaire », signé le 25 juin 2015</p> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Article 1 : Le protocole « tout en <b>actant une évolution négative des emplois</b>, instaure un <b>dispositif de sauvegarde partielle de ceux-ci</b>, afin d'accompagner qualitativement les restructurations et redéploiements attendus ». Il s'agit d'instaurer une « <b>clause de sauvegarde des emplois</b> », qui prend en compte :             <ul style="list-style-type: none"> <li>- L'évolution prévisionnelle négative des emplois ;</li> <li>- La mise en œuvre d'une « minoration des suppressions d'emploi prévisible ».</li> </ul> </li> <li>• Article 1 toujours : <b>Le dispositif de sauvegarde « garantit un P/E « plancher » de 6,4 pour le département</b>. Cet engagement se concrétisera notamment par la possibilité de préserver un volant d'emplois modulables (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 au niveau départemental. »</li> <li><b>La clause de sauvegarde « correspond à l'effort des communes en vue de restructurer les écoles. Concrètement, la restructuration du réseau d'école se traduit, annuellement, par un redéploiement de classes ou de sites (fermeture de classes, fermeture d'écoles, réorganisation des RPI existants en RPI concentrés) ».</b></li> <li>• A l'article 4 : « le suivi du protocole st réalisé à partir d'indicateurs pertinents compte tenu des objectifs portés par le projet académique. Les points suivants sont à observer en priorité :             <ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>Nombre de RPI concentrés,</b></li> <li>- <b>Proportion des écoles en fonction de leur structure ;</b></li> <li>- Mesures de carte scolaire sur 3 ans »</li> </ul> </li> </ul> |
| <p style="text-align: center;"><b>32 - Gers</b></p>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• A l'article 1 « Objet du protocole », on trouve parmi les « éléments essentiels de cette démarche » : « <b>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, (...)</b> ».</li> <li>• A l'article 3, qui rappelle les engagements des signataires, on trouve notamment :</li> </ul>  |

|  |   |
|--|---|
| <p>Le Protocole relatif à l'évolution pluriannuelle de a structure territoriale du premier degré, signé le 5 décembre 2014.</p>                  | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Organiser les regroupements pédagogiques intercommunaux (RPI) dans l'intérêt des élèves et de leurs apprentissages en cherchant à <b>concentrer les RPI éclatés ; fusionner les petits RPI, réduire le nombre d'écoles isolées à 2 classes ;</b></li> <li>- Améliorer le <b> rapprochement pédagogique des classes de CM1 et CM2 avec les collèges, se fondant sur le nouveau cycle 3 ;</b></li> <li>- <b>Favoriser l'implication des intercommunalités dans la gestion des locaux et des moyens de scolarisation ; (...)</b> »</li> </ul> <p>+ comité de pilotage présidé par l'IA-Dasen, avec<br/> SG préfecture<br/> SG de la direction des services départementaux de l'EN<br/> 2 élus CG<br/> 2 élus AMF<br/> 4 enseignants élus du CDEN<br/> 2 parents d'élèves élus du CDEN<br/> La directrice de l'organisation scolaire de la Direction académique</p>  |
| <p><b>46 - Lot</b></p> <p>« Protocole d'accord pour un Schéma triennal d'évolution de l'offre scolaire dans le département », signé en 2015.</p> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• (Article 1) Fondé sur « une volonté commune de réorganiser un service public d'éducation » permettant de « <b>maintenir a minima le taux d'encadrement de la rentrée 2014 (P/E de 5,92)</b> », ce protocole consiste à : <ul style="list-style-type: none"> <li>- Une contractualisation sur 3 ans qui « <b>limite le retrait de postes d'enseignants du premier degré à 18 au lieu de 48 (nombre d'emploi qu'il faudrait retirer pour faire tendre le P/E moyen des départements ruraux et de l'académie de Toulouse)</b> » ;</li> <li>- « Un engagement de l'autorité académique de imiter à 18 emplois d'enseignants maximum récupérés au cours des 3 ans à venir si la baisse des effectifs le justifie » ;</li> <li>- Un « engagement des collectivités concernées à faire évoluer le réseau des écoles » afin de favoriser une « couverture du territoire par des RPI ».</li> </ul> </li> <li>• A l'article 6, il est indiqué que le suivi du protocole observera entre autres : <ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>Le nombre de chacun des types de RPI ;</b></li> <li>- <b>La proportion des écoles en fonction de leur structure ;</b></li> <li>- Les mesures de cartes scolaires sur 3 ans ;</li> <li>- La mise en place de dispositifs « Plus de maitres que de classes » ;</li> <li>- Taux de scolarisation des moins de 3 ans ;</li> <li>- Numérique ;</li> <li>- Mesure de l'implication de la commune dans la mise en œuvre d'une politique partagée d'investissement et de maintenance de l'école ;</li> <li>- Pourcentage de personnel tout statut confondu bénéficiant d'actions de formation.</li> </ul> </li> </ul> |



■ **Courrier du Président de l'AMRF à la Ministre de l'Education nationale, en date du 14 décembre 2015, sur le cas du RPI du Haut-Ségala (46).**

Ministère de l'Education nationale  
Madame Najat VALLAUD-BELKACEM  
110 rue de Grenelle  
75357 Paris 07 SP

Nos réf : 1512190

Lyon, le 14 décembre 2015

Madame la Ministre,

L'AMRF a été informée, par le maire de la commune de Saint-Cirgues et Président des maires ruraux du Lot, Christian VENRIES, de la proposition de l'IA-DASEN de fermer trois des quatre sites du Regroupement pédagogique intercommunal (RPI) du Haut-Ségala et d'y supprimer un poste d'enseignant pour la rentrée 2016, voire deux.

Cette décision est contestée, tant au regard de l'évolution des effectifs d'élèves inscrits, que de l'implication régulière des communes de ce regroupement en matière d'une politique éducative efficace. A cela s'ajouterait l'impact de ces fermetures sur l'emploi local, déjà menacé en milieu rural, avec la suppression de postes d'au moins cinq personnels communaux (cantine et garderie).

Au sein de ce RPI - dit « dispersé » - mis en place en 2013, chaque école réunit les élèves de plusieurs communes (Gorses, Latronquière, Laresses et Saint-Cirgues) par niveau. 61 élèves de primaire sont ainsi accueillis sur quatre sites, dont 12 élèves à Saint-Cirgues, 14 élèves à Latronquière, 15 élèves à Laresses et 20 élèves à Gorses. A cela, s'ajoutent les 34 élèves de maternelle, à Latronquière.

Cette organisation scolaire, concertée et cohérente au regard des spécificités de ce territoire rural et des besoins de sa population, est incontestablement attractive. Pour la rentrée prochaine - et en dépit de la fermeture de la gendarmerie en juillet dernier, à l'origine du départ de plusieurs familles avec enfants scolarisés - les prévisions d'effectifs font état d'une augmentation de 2 du nombre d'enfants inscrits. Ce dynamisme doit être pris en considération. L'école rurale ne peut pas être la simple variable d'ajustement de la carte scolaire, au détriment de l'accès à une école de proximité et de qualité.

Au-delà de l'aspect purement comptable qui préside à cette décision, c'est le contexte dans lequel intervient cette annonce qui apparaît contestable au regard des efforts régulièrement fournis par ces communes en faveur de l'amélioration de leur offre scolaire. Les communes membres de ce RPI ont œuvré en faveur d'une politique éducative efficace, que cette décision de concentration sur le seul site de la commune chef lieu réduirait à néant. Elles ont notamment mis en place la réforme des rythmes scolaires de manière réfléchie sur la base des dérogations du décret du 8 mai 2014 (dit décret « Hamon »), afin d'organiser les activités périscolaires sur un après-midi dans chacune des communes et ainsi mutualiser les intervenants.

Comment alors justifier cette décision, qui vient arbitrairement chambouler une organisation scolaire efficace et satisfaisante, en termes de résultats des élèves, de satisfaction des parents et d'aménagement du territoire ? Est-ce là, l'apport supposé du « Protocole d'accord pour un Schéma triennal d'évolution de l'offre scolaire dans le département », signé dans le Lot cette année ?

Par ailleurs, sur les huit communes lotoises à s'être déclarée volontaire pour accueillir de réfugiés, deux sont issues du Haut-Ségala. Comment envisager sereinement l'accueil de ces familles, de ces enfants, dans un tel contexte de désorganisation scolaire contrainte ?

Cette décision, prise sur un fondement strictement comptable, n'a pas de sens d'un point de vue pédagogique. Elle porterait préjudice tant aux enfants, qu'à l'école publique rurale et irait à l'encontre d'un aménagement équilibré du territoire. Comme le rappelle l'article L111-1 du Code de l'Education : « *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* ».

Comptant sur votre engagement sur ce dossier pour revoir cette décision, compte tenu des enjeux que représente l'école en termes de vitalité et de dynamisme en zone rurale, je vous prie de bien vouloir agréer, Madame, l'expression de mes respectueuses considérations.

Vanik BERBERIAN, Président de l'AMRF