
Mission ruralité

Adapter l'organisation et le pilotage du système éducatif aux évolutions et défis des territoires ruraux

Rapport d'étape n° 2

RAPPORT N° 2018-080
Juillet 2018

Rapport à
monsieur le ministre de l'éducation nationale



igen
Inspection générale
de l'Éducation nationale

igaenr
Inspection générale
de l'administration
de l'Éducation nationale
et de la Recherche

MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION NATIONALE

MINISTÈRE DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR,
DE LA RECHERCHE ET DE L'INNOVATION

Inspection générale de l'éducation nationale

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

Mission ruralité
Adapter l'organisation et le pilotage du système éducatif
aux évolutions et défis des territoires ruraux

Rapport d'étape n° 2

Juillet 2018

Marie-Blanche MAUHOURAT

Inspectrice générale de l'éducation nationale

Ariane AZÉMA

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

Avec la contribution de Bénédicte Abraham, Viviane Bouysse, Véronique Éloi-Roux et Yannick Tenne, inspecteurs généraux de l'éducation nationale et Simone Christin et Jean Narvaez, inspecteurs généraux de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche.

Avec l'appui de Cécile Duquet-Metayer et Olivier Monso de la sous-direction de la synthèse de la direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance (DEPP).

SOMMAIRE

| | |
|--|-----------|
| Synthèse | 1 |
| Le cadre de la mission | 3 |
| La définition de l'espace rural retenue par la mission | 3 |
| Introduction | 6 |
| 1. Panorama scolaire de l'espace rural : des spécificités anciennes | 6 |
| 1.1. L'espace rural : le cadre d'étude établi avec la DEPP..... | 7 |
| 1.2. Les grandes caractéristiques scolaires de l'espace rural au sens large..... | 8 |
| 1.2.1. <i>Un maillage dense de petites écoles et collèges</i> | 8 |
| 1.2.2. <i>Un espace rural ouvert... sur l'espace urbain</i> | 9 |
| 1.2.3. <i>Un profil « moyen » en termes sociaux et vraisemblablement en termes de résultats scolaires</i> | 11 |
| 1.2.4. <i>Des enseignants plus jeunes et avec moins d'ancienneté</i> | 12 |
| 1.3. Des caractéristiques largement inchangées depuis l'enquête de 1995..... | 13 |
| 1.3.1. <i>Trois caractéristiques majeures</i> | 13 |
| 1.3.2. <i>Les facteurs clefs de la performance en milieu rural tels qu'identifiés par l'enquête de 1995</i> | 14 |
| 1.4. L'écart rural en termes de poursuite d'études | 16 |
| 1.4.1. <i>Une moindre poursuite d'études</i> | 16 |
| 1.4.2. <i>... dont les variables explicatives (sociales ou territoriales) ne peuvent être isolées</i> | 17 |
| 2. Critères et enjeux d'une politique rurale scolaire : territoires, évolutions, pilotage | 18 |
| 2.1. Diversité des territoires ruraux : des dimensions scolaires structurelles à identifier | 18 |
| 2.1.1. <i>Normes nationales et traditions départementales</i> | 19 |
| 2.1.2. <i>Spécificités du « rural éloigné »</i> | 22 |
| 2.1.3. <i>Éducation prioritaire et ruralité</i> | 26 |
| 2.2. L'espace rural, des territoires en devenir : des évolutions à intégrer et anticiper | 29 |
| 2.2.1. <i>Dynamiques territoriales</i> | 29 |
| 2.2.2. <i>Typologies rurales</i> | 30 |
| 2.2.3. <i>Projections et prospectives démographiques</i> | 31 |
| 2.3. Les enjeux propres aux politiques publiques en milieu rural : un pilotage et une organisation à faire évoluer | 35 |

| | |
|--|-----------|
| 2.3.1. <i>Politiques nationales et académiques en direction du monde rural</i> | 36 |
| 2.3.2. <i>L'intégration des enjeux scolaires dans les politiques et outils interministériels d'aménagement du territoire</i> | 41 |
| 2.3.3. <i>L'organisation territoriale de l'éducation nationale, la réforme territoriale et l'école du socle</i> | 42 |
| Recommandations | 46 |
| <i>Tables des encadrés, cartes et tableaux</i> | 53 |
| Annexes | 55 |

SYNTHÈSE

Comme constaté lors du premier rapport d'étape, l'organisation scolaire en milieu rural fait l'objet d'une politique particulière par les administrations centrales et les académies. Pour autant, faute d'une définition précise des territoires ruraux scolaires et en l'absence d'un consensus sur le besoin d'une stratégie éducative dédiée à la réussite des élèves issus du milieu rural, la ruralité est l'objet d'une politique scolaire par défaut. Positionnée historiquement au niveau départemental et tendant à devenir académique, elle est peu harmonisée et en devient peu visible nationalement (à la différence par exemple de la mobilisation nationale propre à la politique de la ville).

Dans le présent rapport, la mission s'est employée à objectiver les données scolaires de l'espace rural considéré dans son ensemble. Il en ressort peu d'éléments distinctifs qui motiveraient des politiques particulières, à l'exception de ce qui relève de l'organisation scolaire liée à la petite taille des établissements et aux profils enseignants (partie 1). Puis, la mission s'est attachée à distinguer, au sein de ce vaste ensemble rural, des territoires et des enjeux spécifiques insuffisamment pris en charge dans l'organisation actuelle de l'éducation nationale. Il en ressort des éléments discriminants qui justifieraient effectivement une politique scolaire rurale ciblée, portée au niveau national (partie 2). À partir des observations faites en académies et des échanges menés également au niveau national, la mission fait une série de recommandations en termes de pilotage et d'organisation des écoles et établissements, de politiques de ressources humaines renforcées ou spécifiques et de politiques d'accompagnement des élèves résidant ou scolarisés dans les territoires ruraux (partie 3).

Pour des raisons géographiques, dont dimensions sociales et économiques, tout particulièrement dans le nord-est de la France métropolitaine, certains territoires ruraux accumulent des difficultés économiques, sociales et démographiques qui ont des incidences scolaires. Dans certains de ces territoires, des établissements « ruraux » relèvent d'ailleurs de l'éducation prioritaire.

Mais la « question territoriale » que pose, en termes scolaires, une partie de l'espace rural est plus large qu'un enjeu de priorisation. L'éloignement, la très faible densité et parfois la brutale baisse démographique du « rural profond » mais aussi les évolutions du rural en proximité de petites ou moyennes villes en déprise comme en croissance démographique devraient motiver une organisation plus agile de l'éducation nationale et ainsi adaptée aux besoins spécifiques de ces territoires.

En cela, la mission s'inscrit dans le prolongement des travaux des inspections générales sur la gouvernance territoriale et l'éducation prioritaire. S'adapter à la diversité territoriale – que celle-ci soit rurale, mais aussi urbaine ou encore ultramarine – pour faire mieux réussir les élèves, supposerait tout à la fois un portage national fort et des capacités académiques élargies pour mettre en œuvre des formes adaptées, et donc asymétriques, d'organisation, à l'instar de ce qui est mis en œuvre dans des États présentant également une forte diversité territoriale.

Suite aux constats et conclusions de la mission, il est proposé douze recommandations :

Un dispositif de cadrage de la ruralité scolaire

Recommandation 1 : adopter une définition du rural adaptée aux enjeux scolaires et intégrer ce critère dans les travaux statistiques nationaux et académiques à des fins de suivi dans la durée.

Recommandation 2 : à des fins opérationnelles, identifier « le rural éloigné » scolaire ainsi que les territoires ruraux en difficulté scolaire compte tenu du contexte économique et social à partir d'un cadrage national et de travaux académiques avec une large latitude déconcentrée.

Une organisation déconcentrée revue et des structures expérimentales adaptées à la faible densité

Recommandation 3 : faire évoluer l'organisation infradépartementale de l'éducation nationale en fonction du maillage des collèges et en cohérence avec l'organisation des collectivités locales.

Recommandation 4 : initier nationalement un travail avec les conseils départementaux sur le maillage des collèges et leur sectorisation.

Recommandation 5 : expérimenter dans les « territoires ruraux éloignés » diverses formes d'organisation originales écoles - collège dites « école du socle ».

Recommandation 6 : pour l'école du socle dans les territoires ruraux éloignés, adapter l'organisation administrative pour mutualiser les services et les missions des enseignants et des corps d'encadrement propres au premier et au second degrés.

Recommandation 7 : inscrire les conventions ruralité dans un cadre plus interministériel pour une plus grande cohérence des politiques éducatives et des politiques et outils interministériels d'aménagement du territoire.

Différentes pistes en matière de gestion des ressources humaines

Recommandation 8 : examiner trois stratégies possibles en matière d'affectation des personnels enseignants : en généralisant et amplifiant des mesures incitatives existantes ; en créant et valorisant un parcours et un profil « spécialisés » rural ; en expertisant la pertinence et la faisabilité d'une obligation de service en établissement non attractif en premier poste ou en cours de carrière pour deux ou trois années.

Recommandation 9 : se donner les moyens de politiques adaptées de formation et d'accompagnement.

Recommandation 10 : adapter les conditions d'exercice des corps d'encadrement (IEN, principaux de collèges) en zone rurale et adapter le statut des directeurs d'école dans les territoires de faible densité.

Recommandation 11 : accorder une attention particulière à l'organisation des services médicaux et sociaux assurés par l'éducation nationale.

Des politiques dédiées et élargies d'accompagnement des élèves « ruraux ».

Recommandation 12 : faire évoluer les modalités d'accompagnement des élèves ruraux en passant d'une approche *in situ* à une stratégie de mobilité.

Le cadre de la mission

Le présent rapport s'inscrit dans le cadre de l'étude thématique générale relative à la ruralité inscrite au programme de travail des inspections générales tel qu'arrêté par les ministres le 6 septembre 2017. Il fait suite à un premier rapport d'étape rendu en février 2018¹ fondé sur l'observation des politiques académiques conduites en matière de ruralité dans dix départements représentatifs de la diversité spatiale, sociale et scolaire des territoires ruraux². Il sera poursuivi sur certaines thématiques à l'automne 2018.

Il n'intègre pas les problématiques ultramarines qui relèvent d'une autre approche. Par ailleurs, à ce stade des travaux, la mission n'a pas pu prendre en compte deux éléments ayant des incidences particulières dans l'espace rural, quoique pour des raisons différentes : l'impact à venir de l'obligation d'instruction à compter de trois ans ; les formes particulières de la scolarisation dans des établissements sous tutelle du ministère de l'agriculture et de l'alimentation (lycées agricoles mais également maisons familiales et rurales MFR). Enfin, la mission n'a pas étudié spécifiquement les caractéristiques propres à l'enseignement privé sous contrat en espace rural³.

À partir des premières observations faites en académie (annexe 1 note de synthèse du rapport d'étape n° 1), la mission a mené différents travaux au niveau national en lien avec la DEPP, la DGRH et la DGESCO. Elle s'est appuyée sur les éléments recueillis par les COAC IGAENR. La mission a, par ailleurs, rencontré les associations nationales de collectivités qui ont bien voulu répondre à sa sollicitation ainsi que les services du Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET) et des chercheurs (liste des personnes rencontrées en annexe 2). La mission s'est appuyée sur la contribution d'inspecteurs généraux de l'éducation nationale et d'inspecteurs généraux de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche. Enfin, la mission a travaillé en cohérence avec la mission conjointe IGAENR - IGEN sur l'éducation prioritaire. Elle a pu s'appuyer sur des échanges constants et particulièrement enrichissants avec la DEPP⁴.

La définition de l'espace rural retenue par la mission

Comme constaté lors du premier rapport d'étape, la définition des espaces ruraux dans le champ de l'éducation nationale ne relève d'aucun texte officiel. Il existe une définition opérationnelle établie en 2014 par la DGESCO pour l'allocation des moyens du premier degré mise en place à la rentrée 2015. Mais elle n'est pas nécessairement comprise ou appliquée de façon unifiée au niveau académique et ne répond pas à la diversité des territoires ruraux. L'absence de définition approfondie et harmonisée interdit l'objectivation des réalités, l'analyse des enjeux et le suivi des politiques mises en œuvre.

¹ Rapport n° 2018-010, *Mission ruralité, rapport d'étape, analyse et compte rendu suite aux déplacements dans 10 départements (21 novembre-21 décembre 2017)*, février 2018.

² Ardennes, Cantal, Côte-d'Or, Creuse, Meuse, Orne, Hautes-Pyrénées, Haute-Saône, Vienne, Vosges.

³ Lequel se distingue de l'enseignement privé sous contrat en milieu urbain, cf. Givord P., Guillerm M., Monso O. et Murat F. (2016), *La ségrégation sociale entre les collèges. Quelles différences entre public et privé, aux niveaux national, académique et local ?*, Éducation & formations, n° 91, p. 53-76.

⁴ Outre les échanges avec Fabienne Rosenwald et l'équipe de direction de la DEPP, la mission a bénéficié de l'appui constant de la sous-direction des synthèses (DEPP A), particulièrement Cécile Duquet-Métayer et d'Olivier Monso, mais également des extractions et analyses de la sous-direction des évaluations et de la performance scolaire (DEPP B), particulièrement Claudine Pirus, et pour les parcours dans l'enseignement supérieur, des analyses et extractions de la sous-direction des systèmes d'information et des études statistiques (SIES) de la DGSIP / DGRI.

La mission tient toutefois à préciser qu'aucune des analyses développées dans le présent rapport n'engage la DEPP.

C'est pourquoi la mission a mené, avec l'appui de la DEPP :

- un travail pour circonscrire l'espace rural scolaire et identifier, au sein de ce vaste ensemble, différentes formes de ruralité au plan scolaire ;
- un travail de collecte de données sur les caractéristiques scolaires des espaces ruraux. En comparant ces données aux résultats de la dernière grande enquête sur la ruralité scolaire (DEPP 1995), on peut aussi apprécier certains invariants.

La définition de l'espace rural fait l'objet de nombreux travaux et débats qui ne sont pas seulement d'ordre technique (cf. encadré 1). De fait, aucune définition ne rend pleinement compte de la diversité des territoires concernés et encore moins de leurs dynamiques, les définitions et zonages étant par construction statiques.

Sans prétendre clore le sujet, la mission a adopté, avec l'appui de la DEPP, une définition « prototype » à des fins statistiques. Comme expliqué *infra*, ce cadre peut être utilisé à des fins opérationnelles.

Privilégiant les nomenclatures stables dans la durée et adaptées aux enjeux scolaires⁵, la mission a retenu, comme cadre de ses travaux, les communes rurales (selon le classement INSEE UU) de faible et de très faible densité (selon la grille communale de densité INSEE). Il s'agit donc d'un choix différent de celui opéré en 2015 par la DGESCO, à savoir le zonage en aires urbaines (classement INSEE ZAU) qu'utilisent actuellement une partie des académies (pour une définition de ces zonages, voir encadré 1 ci-après).

Le changement proposé par la mission tient essentiellement au fait que l'INSEE s'apprête à engager une révision des principes fondant le zonage structuré autour des déplacements quotidiens domicile - travail (classement ZAU). La mission a toutefois souhaité conserver, à titre de grille explicative, ce découpage qu'elle estime très opérant⁶. Ainsi, dans le cadre des travaux menés avec la DEPP, ont été distinguées, parmi les communes rurales peu denses et très peu denses, celles sous l'influence d'un grand pôle d'emplois (10 000 emplois) et celles hors de cette même influence.

À partir de cette définition « prototype », la mission a étudié les établissements localisés dans l'espace rural et les élèves qui y sont scolarisés. Mais l'espace rural étant tout sauf clos et figé, la mission a également pris en compte les données de résidence des élèves, lesquels peuvent vivre dans l'espace rural mais être scolarisés ailleurs, particulièrement dans le second degré et *a fortiori* dans l'enseignement supérieur. Dans la suite du rapport, sont appelés « élèves ruraux », les élèves résidant ou scolarisés dans un territoire rural.

⁵ En utilisant une méthode par corrélation.

⁶ Sachant qu'il serait néanmoins intéressant d'interroger les seuils du ZAU, corrélés aux mobilités propres à l'emploi, au regard des indicateurs scolaires.

Encadré 1 : Espace rural : définitions et débats

On dénombre au moins trois types de découpages INSEE susceptibles d'être utilisés pour définir les territoires et populations du rural :

– un critère morphologique distinguant communes urbaines et communes rurales en fonction du seuil de la population et de la continuité du bâti : est classée unité urbaine (UU), toute commune (ou ensemble de communes) comptant au moins 2 000 habitants et une zone de bâti continu ; est rurale (UR) une commune sans zone de bâti continu de 2 000 habitants ainsi que la commune dont moins de la moitié de la population municipale est dans une zone de bâti continu ; selon ce critère, on dénombre (recensement 2009) plus de 29 000 communes rurales (soit 80 % des communes) et 14 millions d'habitants (soit 22,1 % de la population) ;

– un critère fonctionnel reposant sur la concentration des emplois et les déplacements domicile - travail : le zonage en aires urbaines (ZAU) ; jusqu'en 2010, ce découpage était utilisé pour définir des « espaces à dominante rurale » composé des petits pôles et de leurs couronnes ainsi que des communes hors influence des pôles urbains ; selon ce critère, on dénombre (recensement 2009) quelques 15 000 communes rurales (42 % des communes) et 8 millions d'habitants (soit 12,5 % de la population) ;

– un critère de densité ou « degré d'urbanisation » (harmonisé à l'échelle européenne) en fonction de la densité au km², selon lequel sont considérés comme peu denses et très peu denses les espaces comportant moins de 50 % de la population dans des mailles territoriales de densité moyenne inférieure à 300 hab. / km² ; selon ce critère, on dénombre plus de 13 000 communes très peu denses (soit 35,6 % des communes françaises) et 2,6 millions d'habitants (4,1 % de la population française) et plus de 19 000 communes peu dense (soit 54 % des communes françaises) et 19,6 millions d'habitants (30,7% de la population française), soit un total peu dense et très peu dense de 32 000 communes (66 % des communes françaises) et 22,2 millions d'habitants (soit près de 35 % de la population).

Ainsi selon la nature des découpages retenus, le décompte des populations et territoires ruraux varie de 80 % à 42 % des communes et de 22 millions d'habitants à 8 millions d'habitants.

Ces questions de définition ne sont pas seulement d'ordre technique et statistique : la notion même de ruralité fait l'objet d'un débat politique. Ainsi ces dernières années, des débats ont opposé les tenants du « tout urbain » aux défenseurs de la ruralité. Selon les premiers, l'ensemble des espaces (et des politiques publiques) doit être considéré au regard d'un degré d'urbanité, les ruraux n'étant au final que des « urbains vivant à la campagne » (J. Lévy). Selon les seconds, la ruralité demeure un espace spécifique aux pratiques et modes de vie distincts⁷.

⁷ Pour un éclairant résumé de ces débats, voir Les cafés géo, *Mais où est donc passé l'espace rural ?*, septembre 2013, mis en ligne janvier 2014, <http://cafe-geo.net/mais-ou-est-donc-passe-l-espace-rural/>

Introduction

Comme constaté lors du premier rapport d'étape, l'organisation scolaire en milieu rural fait l'objet d'une politique particulière par les administrations centrales et les académies. Pour autant, faute d'une définition précise des territoires ruraux scolaires et en l'absence d'un consensus sur le besoin d'une stratégie éducative dédiée à la réussite des élèves issus du milieu rural, la ruralité ne fait pas l'objet d'une politique scolaire explicite. Positionnée pour l'essentiel au niveau académique, voire départemental, elle est peu harmonisée et en devient peu visible nationalement (à la différence par exemple de la mobilisation nationale propre à la politique de la ville).

Dans le présent rapport, la mission s'est employée à objectiver les données scolaires de l'espace rural considéré dans son ensemble. Il en ressort peu d'éléments distinctifs qui motiveraient des politiques particulières, à l'exception de ce qui relève de l'organisation scolaire liée à la petite taille des établissements et aux profils enseignants (partie 1). Puis, la mission s'est attachée à distinguer, au sein de ce vaste ensemble rural, des territoires et des enjeux spécifiques insuffisamment pris en charge dans l'organisation actuelle de l'éducation nationale. Il en ressort des éléments discriminants qui justifieraient effectivement une politique scolaire rurale ciblée, portée au niveau national (partie 2). À partir des observations faites en académies et des échanges menés également au niveau national, la mission fait une série de recommandations en termes de pilotage et d'organisation des écoles et établissements, de politiques de ressources humaines renforcées ou spécifiques et de politiques d'accompagnement des élèves « ruraux » (partie 3).

Pour des raisons géographiques, sociales et économiques, tout particulièrement dans le nord-est de la France métropolitaine, certains territoires ruraux accumulent des difficultés qui ont des incidences scolaires. Dans certains de ces territoires, des établissements « ruraux » relèvent d'ailleurs de l'éducation prioritaire.

Mais la « question territoriale » que pose, en termes scolaires, une partie de l'espace rural est plus large qu'un enjeu de priorisation. L'éloignement, la très faible densité et parfois la brutale baisse démographique du « rural profond » mais aussi les évolutions du rural en proximité de petites ou moyennes villes en déprise comme en croissance démographique devraient motiver une organisation plus agile de l'éducation nationale et ainsi adaptée aux besoins territoriaux.

En cela, la mission s'inscrit dans le prolongement des travaux des inspections générales sur la gouvernance territoriale et l'éducation prioritaire. S'adapter à la diversité territoriale – que celle-ci soit rurale, mais aussi urbaine ou encore ultramarine – pour faire mieux réussir les élèves, supposerait tout à la fois un portage national fort et des capacités académiques élargies pour mettre en œuvre des formes adaptées, et donc asymétriques, d'organisation, à l'instar de ce qui est mis en œuvre dans des États présentant également une forte diversité territoriale.

1. Panorama scolaire de l'espace rural : des spécificités anciennes

À partir du cadre d'analyse général retenu avec la DEPP, le présent chapitre détaille les grands traits scolaires de l'espace rural en termes de maillage d'établissements, de profils des élèves et de profils des enseignants. En s'appuyant sur les travaux conjoints de la DEPP et des inspections générales réalisés en 1995, on identifie des constantes depuis les deux dernières décennies. Grâce aux données de certains panels d'élèves suivis par la DEPP et le SIES, il est possible de cerner le parcours des « élèves ruraux » jusqu'au niveau enseignement supérieur.

1.1. L'espace rural : le cadre d'étude établi avec la DEPP

En retenant les communes rurales peu denses et très peu denses de France métropolitaine, l'espace rural ainsi défini compte 27 960 communes soit 79 % des communes de France métropolitaine comptant 14,2 millions d'habitants soit 22 % de la population de France métropolitaine et 2,7 millions de jeunes de zéro à quatorze ans, soit 24 % des jeunes de France métropolitaine. Il s'agit d'une définition large mais cohérente avec celle de nombreux rapports et travaux de recherche. À l'exception de la petite couronne parisienne et des Bouches-du-Rhône, tous les départements sont concernés, quoique à des degrés très divers, qu'il s'agisse de départements ruraux des massifs montagneux ou de l'ouest littoral mais également de départements urbains comme les Yvelines ou le Pas-de-Calais.

À la rentrée 2017, au sein de cet espace résident :

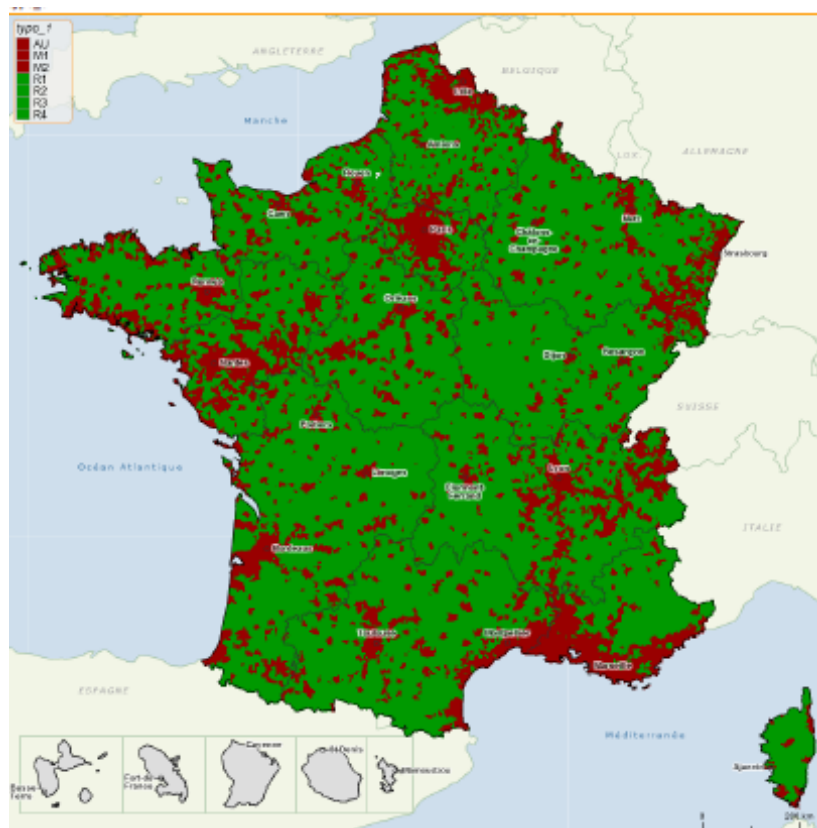
- 1 422 509 élèves du premier degré (préélémentaire et élémentaire), soit 22 % des écoliers de France métropolitaine ;
- 724 796 collégiens, soit 23 % des collégiens de France métropolitaine ;
- 700 095 lycéens pré-bac et post-bac, soit 21 % des lycéens pré-bac et post-bac de France métropolitaine (hors inscrits dans les lycées agricoles pour lesquels le MEN ne dispose pas de données à la résidence).

À la rentrée 2017, cet espace comprend :

- 17 706 écoles, soit 36 % des écoles de France métropolitaine (scolarisant 1 273 055 écoliers) ;
- 839 collèges, soit 12,5 % des collèges de France métropolitaine (scolarisant 224 663 collégiens) ;
- 45 lycées, soit 1 % des lycées généraux, technologiques et professionnels de France métropolitaine (scolarisant 14 859 lycéens pré et post-bac).

Il comprend également 114 lycées agricoles soit 25 % des lycées publics et privés sous tutelle du ministère de l'agriculture et de l'alimentation (MAA). Toutefois, la mission n'a pas pu intégrer, à ce stade, les données et analyses relatives aux différents établissements sous tutelle MAA : lycées agricoles, d'une part, maisons familiales rurales d'éducation et d'orientation (MFREO) d'autre part. Il s'agit néanmoins d'une dimension importante de la scolarisation en milieu rural. L'ensemble de ces établissements scolarisent, sur l'ensemble du territoire national mais particulièrement au sein du monde rural, 143 200 élèves (données RERS 2016) au sein de 809 établissements.

Carte 1 : L'espace rural (figuré vert) selon la définition retenue par la mission



Source : communes rurales peu denses et très peu denses France métropolitaine, données INSEE, traitement DEPP (2017)

1.2. Les grandes caractéristiques scolaires de l'espace rural au sens large

1.2.1. Un maillage dense de petites écoles et collèges

Aujourd'hui, on compte au sein de l'espace rural 46 % de communes sans écoles (à l'échelle nationale métropolitaine la part des communes sans écoles est de 37 %). C'est la résultante d'un processus de contraction territoriale de longue durée (voir encadré 2 *infra*). C'est aussi un effet statistique du nombre de très petites communes, très spécifique à la France⁸. Ainsi, on constate un maillage encore dense, tel que dans l'espace rural, seuls 18 % des élèves du premier degré n'ont pas d'école dans leur commune (4 % à l'échelle nationale métropolitaine).

La répartition territoriale des collèges est d'une nature tout à fait différente de celle des écoles. Dans l'espace rural retenu par la mission, on dénombre 839 communes comprenant un collège public ou privé sous contrat. Mais, à la différence des écoles, cette maille a peu évolué ces dernières décennies (voir encadré 2 *infra*).

Tel que calculé par l'INSEE pour un ensemble de services liés à la vie courante, le temps médian d'accès (en voiture) aux écoles et collèges se situe entre 6 et 10 minutes dans les espaces peu denses et très

⁸ Au recensement 2013, 64 % des communes françaises comptent moins de 500 habitants et encore 26 % des communes françaises comptent moins de 200 habitants, cf. INSEE, *Plus d'une commune métropolitaine sur deux compte moins de 500 habitants*, Focus, n° 52, 2015.

peu denses en France métropolitaine⁹. Mais il faut rappeler que dans l'espace rural, une grande partie des élèves se déplace par transports scolaires, pouvant aller jusqu'à 30 minutes voire 45 minutes par trajet, par exemple dans certains des dix départements visités par la mission.

Conséquence de ce maillage, les écoles et collèges de l'espace rural sont deux fois plus petits que ceux de l'espace non rural comme détaillé dans le tableau 1 ci-après à partir des effectifs moyens et médians des établissements

Tableau 1 : Effectifs moyens et médians des écoles et collèges publics et privés de l'espace rural (rentrée 2017)

| Etablissements | effectifs moyens Pu +Pr | effectifs médians Pu + Pr | effectifs moyens Public | effectifs médians Public |
|-------------------------------|-------------------------|---------------------------|-------------------------|--------------------------|
| Effectifs des écoles | | | | |
| Rural | 72 | 58 | 70 | 56 |
| Non rural | 167 | 144 | 167 | 139 |
| France métropolitaine | 132 | 111 | 126 | 108 |
| Effectifs des collèges | | | | |
| Rural | 268 | 245 | 281 | 263 |
| Non rural | 497 | 489 | 516 | 509 |
| France métropolitaine | 468 | 466 | 483 | 481 |

Source : MEN - DEPP constat de rentrée, traitement mission

Ces effectifs moyens et médians faibles tiennent notamment à la surreprésentation, dans l'espace rural, d'écoles et de collèges de toute petite taille comme détaillé dans le tableau 2 ci-après concernant les écoles de une à deux classes et les collèges de moins de 200 élèves. Ainsi, dans l'espace rural, 45 % des écoles sont des écoles de une à deux classes.

Tableau 2 : Nombre et part des petites écoles et établissements dans l'espace rural

| | Écoles de 1 à 2 classes | | Collèges de moins de 200 élèves | |
|------------------------------|-------------------------|-----------------------|---------------------------------|-------------------------|
| | nbre d'écoles | % du total des écoles | nbre de collèges | % du total des collèges |
| Rural | 8036 | 45% | 316 | 38% |
| Non rural | 1718 | 6% | 353 | 6% |
| France métropolitaine | 9754 | 20% | 669 | 10% |

Source : MEN - DEPP constat de rentrée, traitement mission

1.2.2. Un espace rural ouvert... sur l'espace urbain

Lorsqu'on étudie les collégiens résidant de l'espace rural, il ressort que seule une minorité d'entre eux est scolarisée dans l'espace rural. Comme le détaille le tableau n° 3 ci-après, les collégiens résidant dans l'espace rural sont pour un petit tiers d'entre eux scolarisés dans un collège de l'espace rural, pour un tiers scolarisés dans un collège hors espace rural mais accueillant plus de 50 % d'élèves ruraux et pour un gros tiers dans d'autres types de collège hors espace rural.

⁹ Insee première, *L'accès aux services, une question de densité des territoires*, n° 1 579, janvier 2016.

Tableau 3 : Collèges publics et privés de scolarisation des collégiens ruraux (rentrée 2017)

| | nombre de collèges | nombre de collégiens ruraux | en % de collégiens ruraux |
|---|--------------------|-----------------------------|---------------------------|
| Collèges avec des élèves ruraux | | | |
| collèges de l'espace rural | 839 | 203040 | 28% |
| collèges hors espace rural avec plus de 50% d'élèves ruraux | 923 | 241130 | 33% |
| collèges hors espace rural avec moins de 50% d'élèves ruraux | 4949 | 279973 | 39% |
| Total | 6711 | 724143 | 100% |

Source : MEN - DEPP constat de rentrée, traitement mission

De plus, parmi l'ensemble des collégiens résidant dans l'espace rural, une majorité (58 %) est scolarisée dans un grand pôle d'emplois ou dans sa couronne comme le détaille le tableau 4 ci-après.

Tableau 4 : Localisation des collèges publics et privés scolarisant des élèves ruraux (rentrée 2017)

| Collèges (en % des effectifs collégiens) | Grand pôle d'emplois | couronnes des grands pôles | petits et moyens pôles d'emplois et leurs couronnes | communes hors influence des pôles |
|---|----------------------|----------------------------|---|-----------------------------------|
| Collèges de l'espace rural | 0% | 13% | 5% | 10% |
| Collèges hors espace rural avec plus de 50% d'élèves ruraux | 3% | 11% | 73% | 3% |
| Collèges hors espace rural avec moins de 50% d'élèves ruraux | 19% | 12% | 37% | 1% |
| Total | 22% | 36% | 29% | 14% |

Source : MEN - DEPP constat de rentrée, traitement mission à partir du classement des collèges selon « typologie rurale » et zonage en aire urbaine (ZAU)

En ce qui concerne les lycées, les données territoriales sont différentes dans la mesure où, hors lycées agricoles (soit 453 lycées), on ne compte que 45 lycées localisés dans l'espace rural, soit 1 % des 4 147 lycées publics et privés de France métropolitaine.

Hors lycées agricoles, l'essentiel des lycéens résidant en espace rural est scolarisé hors espace rural comme le détaille le tableau 5 ci-après.

Tableau 5 : Lycées publics et privés scolarisant des lycéens ruraux (rentrée 2017)

| | LGT | | LP | | Total LGT et LP | | Total en % des lycéens ruraux |
|---|------------------|--------------------------|------------------|--------------------------|------------------|--------------------------|-------------------------------|
| | nombre de lycées | nombre de lycéens ruraux | nombre de lycées | nombre de lycéens ruraux | nombre de lycées | nombre de lycéens ruraux | |
| lycées de l'espace rural | 16 | 2 633 | 29 | 4 248 | 45 | 6 881 | 1% |
| lycées hors espace rural accueillant plus de 50% d'élèves ruraux | 299 | 123 288 | 253 | 131 415 | 552 | 254 703 | 34% |
| lycées hors espace rural accueillant moins de 50% d'élèves ruraux | 1 898 | 297 464 | 1 652 | 190 967 | 3 550 | 488 431 | 65% |
| Total | 2 213 | 423 385 | 1 934 | 326 630 | 4 147 | 750 015 | 100% |

Source : MEN - DEPP base scolarité, traitement mission

Par ailleurs, les lycées de l'espace rural scolarisent une part importante de lycéens ne résidant pas dans l'espace rural comme le précise le tableau 6.

Tableau 6 : Lycéens scolarisés dans l'espace rural (hors lycées agricoles) rentrée 2017

| lycéens scolarisés dans les lycées de l'espace rural | LGT | LP | Total |
|---|--------------|--------------|---------------|
| nombre de lycées | 16 | 29 | 45 |
| lycéens ruraux | 2 633 | 4 248 | 6 881 |
| lycéens non ruraux | 3 916 | 4 062 | 7 978 |
| Total des lycéens | 6 549 | 8 310 | 14 859 |

Source : MEN - DEPP base scolarité, traitement mission

1.2.3. Un profil « moyen » en termes sociaux et vraisemblablement en termes de résultats scolaires

En termes d'origines sociales, les écoliers et les collégiens de l'espace rural se caractérisent par un profil moyen tenant à une sous-représentation des professions et catégories socioprofessionnelles (PCS) très favorisées, une surreprésentation des PCS moyennes (dont les agriculteurs exploitants font partie) et un poids des PCS défavorisées du même ordre de grandeur que la moyenne nationale, comme détaillé dans les tableaux 7 et 8 ci-après.

Tableau 7 : Composition sociale selon localisation des écoles publiques (rentrée 2017)

| Origine sociale des CM2 des écoles publiques (en % de PCS des parents) | très favorisées | favorisées | moyennes | défavorisées | Non renseignée |
|---|------------------------|-------------------|-----------------|---------------------|-----------------------|
| Rural | 15,97 | 13,15 | 30,66 | 36,79 | 3,43 |
| Non rural | 20,68 | 12,21 | 25,38 | 37,25 | 4,49 |
| France | 18,77 | 12,59 | 27,51 | 37,07 | 4,06 |

Source : MEN - DEPP, base scolarité, traitement mission

Le calcul n'est fait que pour les écoles dont cinq élèves au moins ont été retrouvés dans les bases scolarité 2012 à 2017.

Les catégories rural / non rural sont fondées sur la localisation des écoles (et non le lieu de résidence des élèves).

Tableau 8 : Composition sociale selon localisation des collèges publics (rentrée 2017)

| Origine sociale des collégiens (en % de PCS des parents) collèges publics | très favorisées | favorisées | moyennes | défavorisées | Non renseignée |
|--|------------------------|-------------------|-----------------|---------------------|-----------------------|
| Rural | 12,53 | 11,56 | 31,96 | 38,88 | 5,07 |
| Non rural | 18,60 | 11,59 | 24,69 | 39,60 | 5,53 |
| France | 17,76 | 11,58 | 25,70 | 39,50 | 5,46 |

Source : MEN - DEPP, base scolarité, traitement mission.

Les catégories rural / non rural sont fondées sur la localisation des écoles (et non le lieu de résidence des élèves).

En ce qui concerne les résultats scolaires, on ne dispose pas encore de données nationales récentes permettant d'étudier spécifiquement les élèves et collégiens de l'espace rural¹⁰. La seule source nationale exploitable est le panel 2007 de la DEPP, constitué d'élèves entrés en sixième en 2007 (et

¹⁰ En effet, les résultats des évaluations nationales engagées en CP, 6^{ème} et seconde ne seront disponibles qu'à compter de fin 2018. Par ailleurs, le dernier panel de la DEPP, lancé en 2011 sur les entrants en cours préparatoire, est constitué d'une cohorte de 15 200 élèves qui s'avère insuffisante pour disposer de données fiables concernant les élèves et collégiens de l'espace rural. De même, les évaluations nationales et internationales réalisées sur échantillon (CEDRE, socle palier 2 et 3, PISA, TIMSS, PIRLS) ne comportent pas un effectif suffisant d'élèves et de collégiens pour effectuer des extractions visant les élèves « ruraux ».

donc entrés au plus tard en cours préparatoire en 2002), pour lesquels sont disponibles les résultats d'évaluation en début de sixième et les résultats aux épreuves terminales du diplôme national du brevet (DNB).

Comme le montrent les tableaux 9 et 10 ci-après, les résultats des collégiens résidant dans une commune rurale sont très similaires à ceux provenant de communes non rurales et à la moyenne des résultats de la France métropolitaine. On notera, sans aller plus avant à ce stade, des résultats légèrement supérieurs en mathématiques au DNB.

On soulignera toutefois qu'il s'agit de données non rapportées à la composition sociale des familles des élèves considérés.

Tableau 9 : Scores moyens aux évaluations de début de sixième (année 2007) selon résidence des élèves

| Score moyen sur 100 aux évaluations nationales en début de 6e selon résidence élèves | Score aux évaluations en mathématiques | Score aux évaluations en français |
|--|--|-----------------------------------|
| Rural | 64,5 | 55,0 |
| Non rural | 64,7 | 55,2 |
| France métropolitaine | 64,6 | 55,1 |

Source : MEN - DEPP, panel d'élèves entrés en sixième en 2007, scolarisés dans un collège public ou privé sous contrat, traitement DEPP

Tableau 10 : Notes moyennes au DNB (en 2010 et 2011) selon résidence des élèves

| Notes moyennes sur 40 aux épreuves terminales écrites du brevet selon résidence élèves | Note en mathématiques | Note en français | Note en histoire-géographie |
|--|-----------------------|------------------|-----------------------------|
| Rural | 19,1 | 20,9 | 20,8 |
| Non rural | 18,4 | 21,1 | 20,8 |
| France métropolitaine | 18,6 | 21,0 | 20,8 |

Source : MEN - DEPP, panel d'élèves entrés en sixième en 2007, scolarisés dans un collège public ou privé sous contrat, traitement DEPP

1.2.4. Des enseignants plus jeunes et avec moins d'ancienneté

En ce qui concerne les personnels enseignants¹¹, l'espace rural se caractérise par une certaine surreprésentation des jeunes enseignants (moins de 35 ans) ainsi qu'une sous-représentation plus marquée encore des enseignants âgés (plus de 50 ans). En revanche, les taux d'ancienneté dans le poste sont assez proches. Ce profil général est assez net pour les écoles, comme précisé dans le tableau 11 ci-après.

Tableau 11 : Âge et ancienneté moyens des enseignants des écoles publiques (rentrée 2017)

| Profil enseignants en écoles publiques | Enseignants de moins 35 ans | Enseignants de plus de 50 ans | Moins de 2 ans d'ancienneté | Plus de 8 ans d'ancienneté |
|--|-----------------------------|-------------------------------|-----------------------------|----------------------------|
| Rural | 27,6 | 14,3 | 26,0 | 30,8 |
| Non rural | 23,7 | 21,4 | 25,6 | 31,6 |
| France | 25,1 | 18,8 | 25,7 | 31,3 |

Source : MEN - DEPP, annuaires AGAPE et EPP, traitement mission

¹¹ Il n'a pas été possible à la mission de mener à bien l'exploitation des données DGRH concernant les personnels de direction et les corps d'inspection à ce stade des travaux.

Concernant les collègues, on ne constate pas de surreprésentation moyenne des enseignants de moins de 35 ans. Toutefois, on constate une surreprésentation des enseignants avec moins de deux ans d'ancienneté et des enseignants avec plus de huit ans d'ancienneté. La donnée relative aux non titulaires indique une certaine sous-représentation en collège rural comme précisé dans le tableau 12 ci-après.

Tableau 12 : Âge et ancienneté moyens des enseignants des collèges publics (rentrée 2017)

| Profil enseignants en collèges publics | Enseignants de moins 35 ans | Enseignants de plus de 50 ans | Moins de 2 ans d'ancienneté | Plus de 8 ans d'ancienneté | Part des non titulaires en % |
|--|-----------------------------|-------------------------------|-----------------------------|----------------------------|------------------------------|
| Rural | 43,1 | 22,2 | 35,4 | 35,5 | 4,9 |
| Non rural | 44,2 | 23,2 | 34,1 | 33,8 | 5,6 |
| France | 44,2 | 23,1 | 34,2 | 34,0 | 5,5 |

Source : MEN - DEPP, annuaires AGAPE et EPP, traitement mission

1.3. Des caractéristiques largement inchangées depuis l'enquête de 1995

Grâce à l'enquête très approfondie menée par la DEPP et les inspections générales en 1995¹², on dispose d'un solide élément de référence permettant d'apprécier les invariants depuis près de vingt-cinq ans.

1.3.1. Trois caractéristiques majeures

On peut en retenir la très grande stabilité, voire l'inertie des grandes caractéristiques de l'espace rural dans ses dimensions scolaires. Ainsi, on retrouve dans les travaux de 1995, les trois caractéristiques majeures énoncées précédemment sur la petite taille des établissements, l'origine sociale « resserrée » des élèves (liées à la sous-représentation des CSP très favorisées et la surreprésentation des CSP moyennes), la surreprésentation des jeunes enseignants.

On en retiendra également qu'en 1995 sont déjà évoqués : la « *crise du monde rural* » et « *l'effondrement des effectifs* » dans les départements les plus ruraux¹³ ainsi que les difficultés et coûts d'un maintien d'un service scolaire de proximité en milieu rural dans un objectif d'aménagement du territoire.

Encadré 2 : Quelle estimation de la contraction du nombre d'écoles et de collèges dans les communes rurales

En termes de maillage et d'évolution du nombre d'écoles de l'espace rural, il n'est pas possible de s'appuyer sur les travaux de 1995 pour retracer exactement l'ampleur de la contraction territoriale. Cela tient, d'une part, aux différences de définition de l'espace rural, les travaux de 1995 ayant traité de l'ensemble des communes rurales sans distinction de densité. D'autre part, **l'espace rural n'est en lui-même pas constant** : il tend structurellement à diminuer sous l'effet de la périurbanisation : ainsi entre 1999 et 2009, plus de 1 300 communes rurales deviennent urbaines.

Ainsi, on ne peut qu'estimer des ordres de grandeur qui ne constituent pas une comparaison termes à termes.

¹² Françoise Œuvrard (dir), *Le système éducatif en milieu rural*, Éducation et Formations, numéro spécial, n° 43, 1995.

¹³ Ainsi Jean Ferrier souligne que onze départements ont connu entre 1980 et 1990 des baisses d'effectifs d'élèves publics supérieures à 13 %, in *Le réseau scolaire en milieu rural*, Éducation et Formations, op.cit., p. 31

En ce qui concerne les écoles :

- la part des écoles en communes rurales est de 45 % en 1983 et de 33 % en 2017 ;
- la part des écoliers scolarisés en communes rurales est similaire autour de 20 %.

Les éléments différents de contexte : de 1983 à 2017, la part des communes rurales est passée de 90 % à 80 % des communes françaises, le nombre d'écoles a été réduit de 25 % (passant de près de 66 500 à un peu plus de 49 400) et le nombre d'écoliers a diminué de 5 % (passant de 6,8 millions à 6,5 millions).

En ce qui concerne les collèges, sur la période 1993-2017 (la mission ne disposant pas des données antérieures à 1993) :

- la part des collèges en communes rurales est de 17 % en 1993 et de 13 % en 2017 ;
- la part des collégiens scolarisés en commune rurale est similaire, 8 % en 1993 et 7 % en 2017.

Les éléments différents de contexte : à la différence des écoles, le nombre de collèges est quasiment stable (6 689 collèges en 1993 et 6711 en 2017) tandis que le nombre de collégiens a lui augmenté de près de 20 % (passant de 2,6 millions à 3,1 millions). Il serait intéressant de connaître également les évolutions de contexte propres aux « petits » collèges (moins de 200 ou moins de 300 élèves).

1.3.2. Les facteurs clefs de la performance en milieu rural tels qu'identifiés par l'enquête de 1995

En termes d'évaluation des performances, des acquis et des cursus propres aux élèves en milieu rural, l'enquête de 1995 constitue un apport majeur par la diversité des dimensions abordées et l'effort porté aux variables explicatives (effet de taille, effet de composition sociale, effet de contexte). Il en ressort trois conclusions :

- les résultats des élèves ruraux sont proches de ceux des élèves urbains à l'école primaire et à l'entrée en sixième ; à composition sociale égale, on constate même de meilleurs résultats des élèves ruraux en primaire (tout particulièrement en mathématiques) et des résultats équivalents en collège ; les effets positifs de la scolarisation dans une école rurale apparaissent largement explicables par la (petite) taille des écoles et des classes¹⁴ ;
- les résultats sont nuancés mais ne sont pas négatifs concernant les classes multi-cours, avec des résultats d'autant meilleurs, notamment en mathématiques, que le nombre de cours est important, sachant que là encore il s'agit de petites structures ;
- la réelle rupture entre élèves ruraux et urbains se manifeste au collège au terme duquel on constate un fort différentiel d'orientation, avec une sur-orientation des élèves ruraux vers la voie professionnelle ; ce différentiel est toutefois largement expliqué par la différence de composition sociale, même si existent aussi des pratiques différenciées entre collèges ruraux et collèges urbains (par exemple en ce qui concerne le redoublement).

Faites en 1995, ces conclusions doivent être désormais considérées avec précaution au regard de la situation actuelle sachant que certaines évolutions sont intervenues depuis, qu'il s'agisse, dans certains territoires, du maillage scolaire (et notamment la part des écoles de une à deux classes) ou encore des conditions de recrutement et de formation des professeurs des écoles.

¹⁴ On précisera que le « facteur » taille tient en ce qu'il a des effets dans les pratiques pédagogiques et la relation aux élèves ainsi qu'aux familles.

Encadré 3 : Débats et travaux de recherche sur les classes uniques et les classes multicours

Enjeux

À compter des années 1980, les écoles à faibles effectifs apparaissent comme une entrave au dynamisme et à l'efficacité de l'action pédagogique (circulaire de 1987), à laquelle s'ajouteraient « l'isolement » et le « déficit culturel » du monde rural (rapport Mauger de 1992, rapport Lebossé de 1998). Les classes uniques sont particulièrement visées. À compter des années 1990, face à cette position quasi institutionnelle (partagée aussi le plus souvent par les familles), un groupe de chercheurs, réunis au sein de l'Observatoire éducation et territoires (OET), défend une autre approche en s'appuyant sur les résultats d'une enquête longitudinale¹⁵ menée dans plusieurs académies du sud-est de la France ainsi que sur des travaux nationaux menés par la DEPP¹⁶ et l'IREDU¹⁷. L'enquête de la DEPP de 1995 met en effet en évidence que les résultats des élèves de primaire dans les écoles rurales, notamment dans les classes multicours (lesquelles concernent 75 % des écoles rurales et plus de 90 % dans le rural isolé), ne sont pas plus faibles qu'en zone urbaine, ils sont même meilleurs en mathématiques et, à structure socioprofessionnelle comparable, ils sont plus favorables pour les enfants d'ouvriers ruraux que ceux des ouvriers urbains. Selon Sylvie Jouan¹⁸, lors d'un entretien avec la mission, le débat sur la classe multicours serait à inscrire dans la longue histoire de l'organisation pédagogique du primaire issue de la querelle entre méthode simultanée et méthode mutuelle sous la Restauration. Reprise par la III^{ème} République, pour des raisons tant pédagogiques que morales, la primauté accordée à la méthode simultanée de Jean-Baptiste de la Salle et la disqualification de l'enseignement mutuel auraient largement motivé – plus que les résultats réels – les politiques publiques visant à fermer les écoles à classe unique ou à fixer un nombre minimal de classes dans une école, une approche d'ailleurs largement partagée pour des raisons toutefois différentes par les familles et les enseignants.

Facteurs clés identifiés par les travaux de recherche

Les meilleurs résultats de l'école rurale, avec une proportion faible voire quasi nulle d'élèves en très grande difficulté ont initialement été attribués au facteur de **petite taille** de ces écoles et des classes multicours. Depuis les années 2000, des constats et éléments explicatifs multifactoriels ont pu être dégagés concernant les classes multicours :

– **le facteur temps** : à la différence des classes à un seul cours où les élèves attendent le reste de la classe quand ils ont fini une activité, dans une classe à plusieurs cours, l'autonomie des élèves conduit à ce qu'ayant fini une activité, ils passent à une autre activité sans perdre de temps. De plus, les élèves qui changent de maître chaque année ne sont vraiment adaptés à ses méthodes qu'à la Toussaint, alors qu'en classe multicours, à partir de la deuxième année, ils le sont dès la rentrée (Audouin-Mingant étude 1998).

– **le nombre de cours** : on observe un effet neutre pour les classes à deux cours et un effet négatif en cas d'affectation contrainte et non choisie par les parents ou par l'école (IREDU). En revanche, la réussite augmente avec le nombre de cours, de trois jusqu'à cinq. Dans les classes à deux cours, le fonctionnement peut rester traditionnel sans véritable coopération entre pairs ; à partir de trois, il faut développer davantage l'autonomie au-delà de la simple application, dans la découverte et la construction des notions, parfois avec un tuteur plus grand, en mettant en place une pédagogie coopérative et des fiches d'autocorrection. Une réelle difficulté apparaît dans la vraie classe unique avec la maternelle car il est

¹⁵ Observatoire éducation et territoire, *L'enseignement scolaire en milieu rural et montagnard*, Presses Universitaires Franc-Comtoises 1999, *Performances scolaires et territoire rural en France*, Revue internationale d'éducation de Sèvres 59, avril 2012, <http://ries.revues.org/2288>

¹⁶ *Le système éducatif en milieu rural*, Éducation et formations, op.cit.

¹⁷ Institut de recherche en éducation de Bourgogne, *Revisiter l'efficacité pédagogique des classes à plusieurs cours*, Christine Leroy-Audouin et Bruno Suchaut, Revue française de pédagogie, 160, pp. 103-118 juillet-septembre 2007, <https://rfp.revues.org/773> et *Les classes à plusieurs cours, Principes de constitution, affectation des élèves et effets pédagogiques*, Cahiers de l'IREDU n° 69, mai 2007 <http://iredu.u-bourgogne.fr/publications/collections-de-liredu/31-cahiers-de-liredu.html>

¹⁸ *La classe multi-âge d'hier à aujourd'hui. Archaisme ou école de demain ?*, Sylvie Jouan, ESF 2015 ; interview du Café pédagogique <http://www.cafepedagogique.net/lexpresso/Pages/2015/09/29092015Article635791042373760815.aspx>

difficile de s'occuper d'élèves de maternelle en même temps que des élèves de CP au CM2, d'autant qu'il n'y a souvent pas d'ATSEM dans ces classes (Agnès Brizard, enquête DEPP, 1995).

– **l'encadrement humain** (effectifs scolaires moindres, maître unique sur le parcours scolaire, posture « accompagnateur » du maître) ; **la flexibilité dans la gestion de la classe** (gestion de l'espace et du temps plus efficiente, activités simultanées, travail par petits groupes, collaboration et tutorat entre élèves avec socio-construction des connaissances) ; **la diversité de prise en charge des élèves et des méthodes pédagogiques** (méthodes « actives », pédagogie de contrat, de projet, explicitation des attendus scolaires, plus forte autonomie des élèves) ; des **relations école / familles** facilitées par la proximité géographique ; des enseignants connaissant **les spécificités du territoire** ; une **qualité du cadre de vie** qui influe sur l'attitude générale des élèves (OET).

Enjeux actuels

Le bon fonctionnement des écoles à classes multicours, *a fortiori* des écoles à classe unique, est lié à des enjeux spécifiques de recrutement et de formation des professeurs d'école. Or, le manque d'attractivité des zones rurales isolées où elles se trouvent souvent, conduit à y affecter de très jeunes professeurs (T1, T2, T3), parfois à titre provisoire, qui ne peuvent ou ne souhaitent pas y rester. Selon Sylvie Jouan, enseigner en classes multicours demande un important investissement la première année et un minimum de trois ans d'exercice est nécessaire pour devenir, avec un accompagnement, un professeur chevronné dans une classe unique à trois ou quatre cours.

Une étude statistique mériterait d'être à nouveau menée sur les résultats des élèves ayant effectué leur scolarité dans ces classes multicours, pour mesurer l'impact du *turn over* et du manque de formation des enseignants.

1.4. L'écart rural en termes de poursuite d'études

1.4.1. Une moindre poursuite d'études...

Les constats et analyses de l'enquête de 1995 recourent largement ce que l'on peut déduire de l'exploitation du panel 2007 pour l'orientation post-troisième et du panel bacheliers 2014 pour la poursuite d'études dans l'enseignement supérieur.

Ainsi, d'après les résultats du panel 2007, on constate pour les élèves résidant dans l'espace rural une sur-orientation de près de 5 points en second cycle professionnel comme précisé dans le tableau 13 ci-après.

Tableau 13 : Orientation en Seconde des collégiens (publics et privés) en 2010 et 2011

| en % des lycéens | Seconde GT | Second cycle professionnel | dont seconde professionnelle | dont CAP |
|------------------------------|-------------|----------------------------|------------------------------|-------------|
| Rural | 62,8 | 37,2 | 26,4 | 10,8 |
| Non rural | 68,8 | 31,2 | 23,0 | 8,2 |
| France métropolitaine | 67,4 | 32,6 | 23,8 | 8,8 |

Source : MEN - DEPP, panel d'élèves entrés en sixième en 2007, scolarisés dans un collège public ou privé sous contrat, traitement DEPP

Toutefois, si l'on isole l'orientation en voie professionnelle en lycée agricole¹⁹, qui peut être considérée comme constituant une voie particulière, l'écart se réduit et, plus globalement la sous orientation en seconde GT peut, pour partie, être analysée différemment comme le détaille le tableau 14 ci-après.

¹⁹ Les élèves s'orientant en lycée agricole mais en voie générale ne sont pas ici comptabilisés.

Tableau 14 : Orientation GT, professionnel non agricole et agricole en 2010 et 2011

| en % des lycéens | Seconde GT | Second cycle professionnel non agricole | Second cycle agricole |
|------------------------------|-------------|---|-----------------------|
| Rural | 62,8 | 32,7 | 4,5 |
| Non rural | 68,8 | 29,6 | 1,6 |
| France métropolitaine | 67,4 | 30,3 | 2,3 |

Source : MEN - DEPP, panel d'élèves entrés en sixième en 2007, scolarisés dans un collège public ou privé sous contrat, traitement DEPP

En ce qui concerne la poursuite d'études supérieures, les résultats du panel bacheliers 2014 révèlent qu'elle est moindre. Elle résulte d'un taux plus élevé de non poursuite d'études et d'un taux encore plus élevé de poursuite de formations hors enseignement supérieur comme illustré dans le tableau 15. On notera par ailleurs un moindre taux d'arrêt en cours d'année.

Tableau 15 : Taux de poursuite d'études des bacheliers (publics et privés) 2014 selon résidence

| En % | Poursuites d'études supérieures | dont arrêté en cours d'année | Formations non supérieures | Non poursuite d'études | Total |
|------------------------------|---------------------------------|------------------------------|----------------------------|------------------------|------------|
| Rural | 75,9 | 4,5 | 6,2 | 17,9 | 100 |
| Non rural | 82,0 | 5,5 | 3,2 | 14,8 | 100 |
| France métropolitaine | 80,6 | 5,3 | 3,9 | 15,5 | 100 |

Source : MEN - DEPP, panel bacheliers 2014, lycée public ou privé, taux de poursuite au 1^{er} janvier 2015, traitement DEPP

Comme le détaille le tableau 16 ci-après, parmi ceux poursuivant des études supérieures, la nature des formations suivies marque une nette différence pour les élèves résidant dans le rural, avec notamment une moindre poursuite à l'université (hors IUT) et une sur-poursuite en STS.

Tableau 16 : Répartition des bacheliers 2014 selon études supérieures poursuivies selon lieu de résidence

| en % | Université (hors IUT) | dont licence | dont PACES | IUT | STS | CPGE | Autres études supérieures * |
|------------------------------|-----------------------|--------------|------------|------------|-------------|------------|-----------------------------|
| Rural | 24,5 | 20,2 | 4,3 | 8,4 | 22,0 | 5,6 | 10,9 |
| Non rural | 29,9 | 24,6 | 5,3 | 7,5 | 18,8 | 8,4 | 11,9 |
| France métropolitaine | 28,7 | 23,7 | 5,1 | 7,7 | 19,5 | 7,8 | 11,7 |

*Autres études supérieures : écoles de commerce, d'ingénieur, paramédical, art, architecture, autres.

Source : MEN-DEPP, panel bacheliers 2014, lycée public ou privé sous contrat, taux de poursuite au 1^{er} janvier 2015, traitement DEPP

1.4.2. ... dont les variables explicatives (sociales ou territoriales) ne peuvent être isolées

Les extractions du panel bacheliers 2014 présentées ici sont des données difficiles à analyser de façon isolée. Visant les élèves de l'espace rural, elles ne peuvent être rapportées comme fait pour l'ensemble du panel à la série, à la mention ou encore à l'âge d'obtention du baccalauréat, lesquels constituent des variables prédictives des choix de poursuite d'études²⁰. Il est vraisemblable que les spécificités d'orientation des bacheliers résidant dans l'espace rural tiennent pour l'essentiel à la série de

²⁰ Voir J. Ponceau et E. Chan-Pang-Fong, *Après le bac ? Choix d'orientation et entrée dans l'enseignement supérieur des bacheliers 2014*, Note d'information, n° 17.01, 2017.

baccalauréat choisie (par exemple au poids des bacheliers professionnels) sans pouvoir ni exclure ni préciser une spécificité « rurale » toutes choses égales par ailleurs.

En synthèse, selon les différents indicateurs scolaires exploités par la mission, l'espace rural peu dense et très peu dense considéré dans son ensemble n'apparaît pas comme en sous réussite scolaire par rapport au reste de l'espace national, au regard du profil social des élèves.

Plus spécifique est la sous-poursuite d'études supérieures dont on ne peut savoir si elle est la résultante d'un effet proprement « rural », tenant à des effets d'offre et d'éloignement des pôles d'enseignement supérieur, ou d'un profil spécifique de bacheliers.

L'organisation scolaire est, quant à elle, marquée par des caractéristiques spécifiques qui tiennent à la petite taille des écoles et des collèges ainsi qu'à des profils enseignants plus jeunes et vraisemblablement moins « installés ».

La comparaison avec l'enquête de 1995 montre que ces différentes caractéristiques sont anciennes.

Toutefois, selon la mission, ces données génériques et moyennes peuvent masquer des phénomènes de différenciation à l'œuvre dans l'espace rural qui sont l'objet de la partie suivante.

2. Critères et enjeux d'une politique rurale scolaire : territoires, évolutions, pilotage

Les grandes caractéristiques décrites au précédent chapitre se fondent sur des données moyennes à l'échelle de l'ensemble de l'espace rural peu dense et très peu dense. Celles-ci masquent toutefois une grande diversité, et parfois une grande disparité, de situations. De plus, loin d'être figées, elles sont en évolution.

Organisée selon un maillage d'écoles et d'établissements produit d'une histoire séculaire et, pour le second degré, structuré à partir des centres historiques urbains, l'éducation nationale traite depuis plusieurs décennies la « question rurale » comme un ensemble de particularismes locaux à résorber.

La mission constate la difficulté du système éducatif à identifier des différences territoriales structurelles, à intégrer les évolutions en cours et à adapter son organisation et son pilotage aux politiques territoriales.

2.1. Diversité des territoires ruraux : des dimensions scolaires structurelles à identifier

À rebours des débats médiatiques opposant rural et urbain, l'ensemble des travaux de recherche ou des rapports administratifs soulignent la diversité des territoires ruraux. Au-delà de ce constat, il se révèle plus malaisé d'en dégager des lignes de force pour orienter les politiques publiques.

En termes de maillage scolaire, on constate des configurations départementales particulières. Celles-ci peuvent être perçues comme la résultante d'une « résistance » locale aux normes nationales. Mais on peut les analyser aussi comme le produit de différences structurelles au sein des territoires ruraux. Celles-ci tiennent notamment à la proximité ou à l'éloignement de ces territoires par rapport aux

grands pôles d'emplois. Enfin, se pose la question de l'articulation entre éducation prioritaire et ruralité.

2.1.1. Normes nationales et traditions départementales

Depuis les années 1970, le ministère a mené une politique constante de réduction des écoles à classe unique et de développement des regroupements intercommunaux (RPI dispersés, puis RPI concentrés et désormais pôles scolaires). Pourtant, cette politique nationale a connu des *stop and go* (voir encadré 4). Elle s'est appliquée très inégalement selon les territoires. Ainsi, le constat se répète au fil des rapports : le maillage scolaire de l'espace rural demeure finalement très contrasté d'un département « rural » à l'autre.

Encadré 4 : Circulaires et politiques relatives à l'organisation scolaire en milieu rural depuis les années 1970

La lecture des textes réglementaires relatifs à l'organisation scolaire en milieu rural pris depuis les années 1970 (liste en annexe 3) donne à voir des politiques successives, non toujours coordonnées, parfois en « stop and go » qu'illustrent les décisions et annonces nationales de moratoire sur les fermetures de 1993, 2005 et en 2017.

Toutefois, quatre axes se dégagent en ce qui concerne l'école :

– **de la politique nationale de seuils à des ratios académiques pour les fermetures d'écoles** : pour accompagner le mouvement d'urbanisation et optimiser les moyens en personnels, les circulaires de 1964 et 1969 fixent à 16 élèves (25 élèves en cas d'école à deux classes) le seuil de fermeture ; avec la circulaire de 1975, un mouvement inverse visant à « lutter contre la dévitalisation des campagnes » abaisse le seuil à 12 élèves puis en 1977 à 9 élèves ; à compter de juillet 1979, délégation est donnée aux inspecteurs d'académie, directeurs départementaux de procéder aux ouvertures et fermetures ; la circulaire de 2003, confirme qu'il n'existe plus de seuil national, les « critères pertinents » relevant désormais des autorités académiques départementales dans le cadre d'un schéma territorial pluriannuel, en fonction des moyens alloués fixés au niveau national ; à compter de la rentrée 2015 le modèle d'allocation des moyens utilisé pour la répartition académique s'appuie sur une nouvelle définition des profils académiques (% urbain, rural, intermédiaire) ;

– **le stop and go sur les « classes uniques »** : implicitement les circulaires de 1964 et 1969 encouragent à la suppression des classes uniques, privilégiant des écoles d'au moins trois classes, sauf conditions géographiques et climatiques particulières ; les circulaires de 1975 de 1977 incitent à l'inverse à « éviter toute suppression », tout en favorisant dans la durée des regroupements ; priorisant la « restructuration du réseau des écoles rurales » la circulaire de 1987 concède toutefois que les classes uniques « peuvent certes trouver place dans cette réorganisation » tandis que la circulaire de 1998, suite au rapport Lebossé, est plus explicite en prônant un « réexamen » de chaque classe unique avec la fin du moratoire décidé en 1993 ; après cette date, il n'est plus question des classes uniques dans les textes réglementaires ;

– **la politique de regroupements pédagogiques intercommunaux (RPI) et la tentative de création d'un dispositif écoles rurales en réseau (ERR)** : la première mention des RPI identifiée par la mission se trouve dans la circulaire de 1977 qui promeut les « regroupements pédagogiques intercommunaux » visant également à « développer la préscolarisation en milieu rural » ; la circulaire de 1988 évoque sans précision « diverses organisations pédagogiques » ; il faut attendre la circulaire de 2003 pour une définition réglementaire des RPI dispersés et concentrés ; toutefois, entretemps, la circulaire de 1998 aura jugé les RPI « à la recherche d'un nouveau souffle » et préconisé le développement des « écoles rurales en réseau » (ERR) structurées autour d'un projet pédagogique commun et articulé au collège, qui existent encore dans certains départements ;

– **les politiques propres à la politique montagne et aux politiques d'aménagement rural** : certaines circulaires précédemment évoquées intègrent les dispositifs issus de la loi montagne ou les

concertations propres à l'organisation des services publics prévues par les lois d'aménagement de 1995 et 1999 ; la circulaire de 2011 traite exclusivement des écoles situées en zone de montagne pour identifier celles situées en commune rurale, dont la démographie, l'isolement et les conditions d'accès justifient de modalités spécifiques d'organisation et de moyens ; depuis les comités interministériels aux ruralités (CIR) de 2015 et 2016 les circulaires de rentrée intègrent le dispositif des conventions ruralité.

Concernant les collèges, seule la circulaire de 1998 relative à l'avenir du système éducatif en milieu rural isolé évoque « l'avenir des petits collèges ruraux » (moins de 100 et moins de 200 élèves).

On peut prendre l'exemple des dix départements visités dans le cadre du premier rapport d'étape. Comme le détaille le tableau 17 ci-après, cet échantillon se partage exactement, en termes d'effectifs moyens et médians, en deux ensembles : cinq départements présentant des effectifs supérieurs à la moyenne nationale métropolitaine et cinq départements présentant des effectifs inférieurs²¹. Ainsi, dans les Ardennes, où a été mené un très large regroupement du réseau des écoles, l'effectif médian des écoles rurales est du même ordre que celui des écoles urbaines des Vosges, voire de celles de la Côte-d'Or.

Tableau 17 : Effectifs moyens et médians des écoles publiques des dix départements visités par la mission (rentrée 2017)

| Taille des écoles | Rural | | Non rural | |
|------------------------------|----------------------|-----------------------|----------------------|-----------------------|
| | effectifs moyens Pub | effectifs médians pub | effectifs moyens Pub | effectifs médians pub |
| Ardennes | 102 | 92 | 134 | 123 |
| Cantal | 49 | 40 | 148 | 153 |
| Côte-d'Or | 56 | 44 | 111 | 103 |
| Creuse | 45 | 37 | 109 | 98 |
| Meuse | 88 | 79 | 133 | 118 |
| Orne | 96 | 77 | 148 | 146 |
| Hautes-Pyrénées | 41 | 27 | 92 | 80 |
| Haute-Saône | 77 | 57 | 105 | 97 |
| Vienne | 78 | 69 | 135 | 128 |
| Vosges | 57 | 46 | 106 | 96 |
| France métropolitaine | 70 | 56 | 159 | 139 |

Source : MEN - DEPP constat de rentrée, traitement mission

On constate un même contraste concernant les effectifs des collèges. Outre les données concernant les collèges de moins de 200 élèves (voir supra), on peut l'illustrer à partir des effectifs moyens et médians tels que détaillés dans le tableau 18 ci-après. Six départements se distinguent assez clairement avec des effectifs médians inférieurs ou de l'ordre de 200 élèves (Cantal, Côte-d'Or, Creuse, Meuse, Orne, Hautes-Pyrénées). Mais la comparaison entre effectifs ruraux et effectifs non ruraux n'est pas univoque compte tenu de l'existence de petits collèges urbains dans tous les départements visités (à l'exception de la Creuse).

La mission constate qu'à la différence du premier degré et à l'exception d'une mention dans la circulaire de 1998, le ministère n'a jamais formalisé explicitement de référence ou d'objectif en termes de seuil minimal d'effectifs en collège. La mission a pu constater, lors de ses visites en académie, que, selon les services académiques et les conseils généraux, un collège est jugé « petit » à moins de 100 élèves, de 200 ou encore de 300. De fait, les responsabilités respectives de l'État et des collectivités territoriales diffèrent pour le premier et pour le second degré. Toutefois, le contraste entre

²¹ En académie, pour mesurer l'évolution du maillage des écoles, on utilise fréquemment le décompte des RPI dispersés et des RPI concentrés. Toutefois, il s'agit d'une donnée non encore complètement fiable dans les bases nationales dans la mesure où elle n'est pas renseignée de façon homogène selon les académies. De plus, ce décompte ne permet pas d'identifier les pôles scolaires issus d'anciens RPI concentrés.

« l'investissement normatif » du ministère en termes de taille et d'organisation des écoles et la quasi absence de positionnement national concernant les collèges ne peut qu'interroger, *a fortiori* à l'heure où la continuité école - collège est encouragée dans le cadre de d'école du socle.

Tableau 18 : Effectifs moyens et médians des collèges publics des dix départements visités par la mission (rentrée 2017)

| Taille des collèges | Rural | | Non rural | |
|------------------------------|----------------------|-----------------------|----------------------|-----------------------|
| | effectifs moyens Pub | effectifs médians pub | effectifs moyens Pub | effectifs médians pub |
| Ardennes | 301 | 287 | 317 | 336 |
| Cantal | 124 | 135 | 330 | 270 |
| Côte-d'Or | 213 | 174 | 493 | 474 |
| Creuse | 172 | 172 | 428 | 455 |
| Meuse | 197 | 180 | 366 | 371 |
| Orne | 223 | 233 | 378 | 378 |
| Hautes-Pyrénées | 222 | 206 | 489 | 550 |
| Haute-Saône | 360 | 367 | 468 | 399 |
| Vienne | 282 | 214 | 546 | 517 |
| Vosges | 256 | 241 | 431 | 426 |
| France métropolitaine | 281 | 263 | 516 | 509 |

Source : MEN - DEPP constat de rentrée, traitement mission

Comment interpréter ces écarts, notamment en ce qui concerne les écoles primaires ? Un précédent rapport IGEN - IGAENR l'expliquait par une formalisation réglementaire tardive voire ambivalente de la politique des RPI²². Lors des visites en académies, la mission a souvent entendu évoquer la capacité de résistance aux injonctions centrales de certains départements voire des « petites patries »²³.

Sur la base de son échantillon, et sans prétendre tirer des conclusions définitives, la mission identifie plusieurs éléments impactant le rythme de regroupement des écoles propre à chaque département :

- la densité démographique et l'ampleur de la déprise sont des facteurs d'accélération, sans être pour autant décisifs ;
- le poids de la moyenne montagne (calculé en taux de communes classées en secteur montagne) joue un rôle important²⁴ ; la dimension bocagère pèse également, de même que la structure de l'armature urbaine des villes petites et moyennes ;
- la capacité à construire un consensus local sur le bien-fondé des politiques de regroupements est aussi une variable structurelle.

²² Comme développé dans les rapports n° 03-048 et n° 03-028 IGEN - IGAENR, *L'évolution du réseau des écoles primaires*, juin 2003, lesquels retracent l'apparition dans les textes réglementaires des regroupements intercommunaux ainsi que le dispositif concurrentiel de réseaux d'écoles rurales prévus par la circulaire de 1998 ; voir en annexe 4 la liste des textes réglementaires. Pour mémoire, comme évoqué par Éric Fardet, inspecteur général de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche, à la mission, le principe du regroupement intercommunal figure déjà dans la loi générale sur l'instruction publique du 1^{er} mai 1802 laquelle précise dans son article 2 : « une école primaire pourra appartenir à plusieurs communes à la fois, suivant la population et les localités de ces communes ».

²³ Pour reprendre ce concept étudié par l'historien et recteur Jean-François Chanet.

²⁴ Parmi les dix départements considérés, six comprennent des communes classées en zone montagne, mais selon des proportions très diverses : 100 % des communes du Cantal, 50 % de celles des Hautes-Pyrénées, 36 % de celles de la Creuse, 20 % de celles des Vosges, 4 % de celles de la Haute-Saône, 1% de celles de la Côte-d'Or.

2.1.2. Spécificités du « rural éloigné »

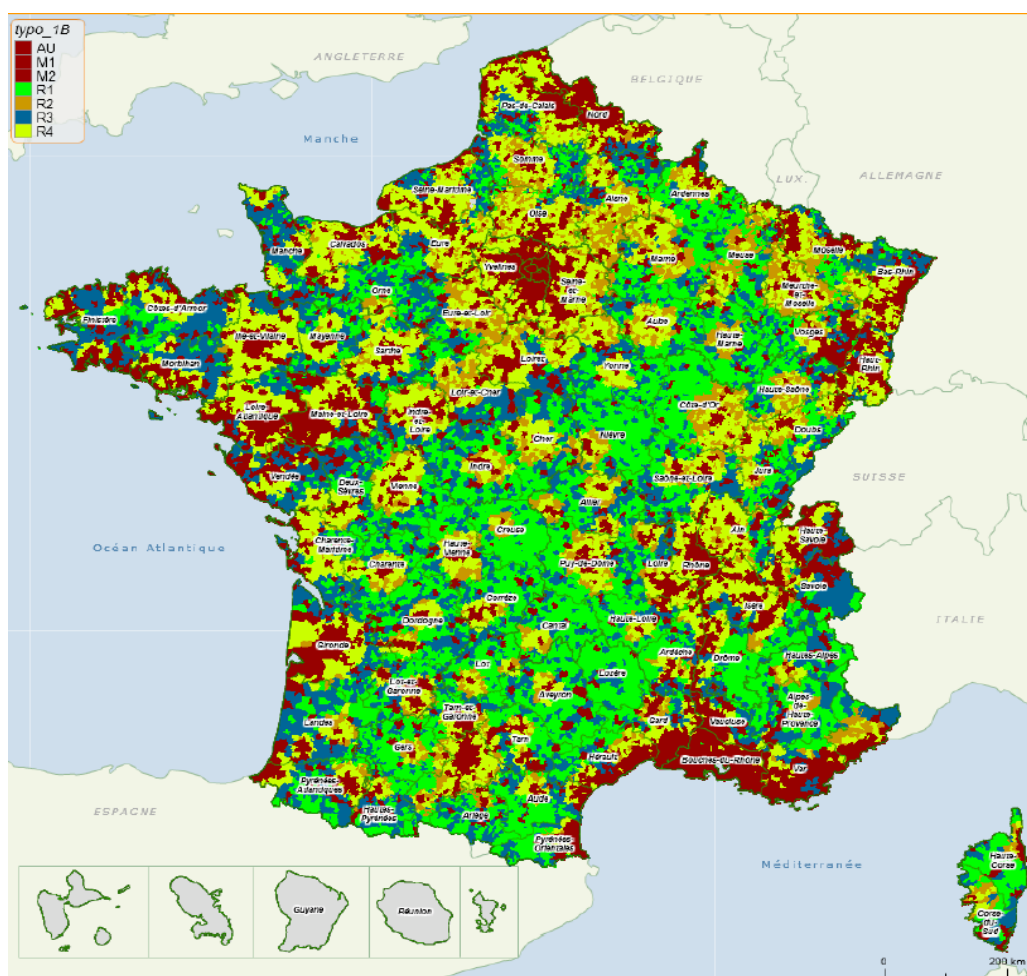
L'intérêt de la définition « prototype » élaborée avec la DEPP tient à ce qu'elle permet d'exploiter statistiquement les données à une échelle plus fine que l'espace rural considéré dans son ensemble. Ainsi, il est possible de distinguer les communes selon le degré de densité (« très peu dense » ou « peu dense ») et selon leur appartenance à l'aire d'influence d'un grand pôle urbain. On peut également, en utilisant le classement INSEE ZAU, identifier les communes en situation d'« isolement » (au sens de hors de toute influence des pôles d'emplois).

À la différence de la carte 1 présentée en introduction (voir *supra* p. 8), la carte 2 ci-après offre une lecture différenciée de l'espace rural. Figurant en rouge l'espace urbain comme dans la carte 1, cette carte donne à voir la localisation de trois catégories rurales distinctes :

- un « ensemble périurbain » : les communes peu denses (jaune clair) et très peu denses (jaune foncé) dans l'aire d'influence des grands pôles d'emplois ; elles sont localisées en halo autour des grandes agglomérations ;
- un ensemble « rural éloigné » : les communes très peu denses (vert) hors influence des grands pôles d'emplois ; elles constituent une composante essentielle de la diagonale qui se déploie du massif pyrénéen au massif ardennais, des massifs alpins, jurassiens et corses mais également de la Bretagne centrale ou de l'Orne ; elles sont majoritairement des communes isolées de tout pôle d'emplois (d'au moins 1 500 emplois) ;
- un (plus petit) ensemble « rural des villes petites et moyennes » : les communes peu denses (bleu) hors influence des grands pôles d'emplois (plus de 10 000 emplois) mais majoritairement dans l'aire d'influence de petits ou moyens pôles d'emplois ; qu'il s'agisse de la vallée de la Loire, du littoral sud-ouest et breton, du nord de l'Aisne, des vallées alpines, etc. Elles s'organisent autour d'une armature urbaine structurée autour d'un semi dense de petites villes, formant parfois une sorte de « troisième couronne » à distance des grands pôles d'emplois²⁵.

²⁵ Il est à préciser que la taille des communes a également une incidence en termes de densité ; or, selon les traditions locales sous régionales, cette taille n'est pas homogène (par exemple, les communes picardes sont ainsi très petites tandis que celles du Var sont beaucoup plus grandes).

Carte 2 : L'espace rural selon les catégories retenues par la mission



Sources : communes rurales peu denses et très peu denses France métropolitaine, données INSEE, traitement DEPP (2017)

Détail de la légende : Pour le rural : R1 correspond aux communes rurales très peu denses hors couronne des grands pôles, R2 aux communes rurales très peu denses dans les couronnes des grands pôles, R3 aux communes rurales peu denses hors couronne des grands pôles, R4 aux communes rurales peu denses dans les couronnes des grands pôles.

Pour l'urbain sont regroupées les catégories M1 (communes hors unité urbaine de densité intermédiaire) M2 (communes en unité urbaine hors pôles et couronnes) et AU (l'ensemble des communes restantes).

Or, ces catégories rurales présentent des caractéristiques scolaires bien plus marquées et contrastées que ne le laissent penser les indicateurs scolaires moyens décrits au chapitre 1.

Les communes peu denses dans l'aire d'influence des grands pôles d'emplois :

- elles ont connu une baisse des effectifs qui y sont scolarisés bien moindre que celles des autres communes rurales (baisse du nombre d'écoliers de 1 % sur la période 2009-2017 contre baisses entre 6 et 16 % pour les autres communes rurales) et sont caractérisées par des structures de plus grande taille²⁶ ; par ailleurs, la part des enseignants de moins de 35 ans et la part des enseignants avec moins de deux ans d'ancienneté sont très proches des moyennes France métropolitaine ;

²⁶ Ainsi la part des écoles de 1 à 2 classes est de 32 % contre 45 % en moyenne dans l'espace rural et la part des collèges de moins de 200 élèves est de 12 % contre 38 % en moyenne dans l'espace rural.

- en termes de résultats scolaires, les collégiens qui y résident ont des notes légèrement supérieures à la moyenne métropolitaine à l'entrée en sixième et au brevet, là où les collégiens des autres communes rurales ont des résultats légèrement inférieurs ; l'origine sociale des écoliers est assez proche de la moyenne France métropolitaine, y compris pour la part des PCS très favorisées ;
- en termes de parcours, la sous-orientation en seconde générale et technologique ainsi que la sous-poursuite dans l'enseignement supérieur est bien moindre pour les lycéens résidant dans ces communes que pour ceux résidant dans les autres communes rurales (écarts de 4 à 6 points pour l'orientation en seconde GT et de 1 à 2 points pour les poursuites d'études).

Pour la mission, ces communes périurbaines des grands pôles, où résident 57 % des écoliers ruraux et 56 % des collégiens ruraux, sont rurales par leur morphologie (continuité du bâti et densité) mais quasi urbaines dans leurs caractéristiques scolaires. À cet ensemble, on peut ajouter les communes très peu denses de l'aire d'influence des grandes agglomérations même si elles présentent des caractéristiques relativement moins favorables en termes sociaux et scolaires, sachant qu'elles représentent 1 % des écoliers et des collégiens de l'espace rural.

Les communes peu denses et très peu denses hors influence des grands pôles

Les **communes du « rural éloigné »** (très peu denses hors aire d'influence des grands pôles d'emplois) se distinguent nettement au regard des indicateurs scolaires :

- elles concentrent la plus forte baisse du nombre d'écoliers sur la période 2009-2017 (– 16 %) ; leur maillage est essentiellement constitué de petites écoles, parmi les quelques 2 300 écoles de ces communes, soit 87 %, ont une à deux classes ;
- la part des enseignants de moins de 35 ans est de 10 points supérieure à la moyenne France métropolitaine en écoles (et 8 points supérieure à la moyenne rurale) et de 4 points supérieure à la moyenne France métropolitaine en collèges (et de 5 points supérieure à la moyenne rurale) ;
- en termes de résultats scolaires (notes moyennes à l'entrée en sixième et notes aux épreuves terminales du brevet), la légère sous-performance propre à l'espace rural est un peu plus marquée pour les écoliers de ces communes, sachant que ceux-ci ont toutefois les meilleurs résultats en mathématiques au DNB (par rapport aux autres catégories rurales mais aussi par rapport à la moyenne France métropolitaine) ; l'origine sociale des écoliers reflète de façon très amplifiée les traits distinctifs de l'espace rural : une très forte sous-représentation des CSP très favorisées (10 points d'écarts avec la moyenne France métropolitaine et 5 points d'écart avec la moyenne rurale) et une nette surreprésentation des CSP moyennes (dont les agriculteurs) avec un écart de 12 points par rapport à la moyenne France métropolitaine et de 9 points avec la moyenne rurale ;
- en termes de parcours, les élèves résidant dans ces communes poursuivent moins en troisième générale (écart de 3 points avec la moyenne France métropolitaine et écart de 2 points avec la moyenne rurale), nettement moins en seconde générale et technologique (8 points d'écarts avec la moyenne France métropolitaine et écart de 4 points avec la moyenne rurale), beaucoup plus en lycée agricole (écart de 8 points avec la moyenne France métropolitaine et 3 points avec la moyenne rurale), et ils ont des taux

de poursuite d'études très inférieurs (9 points d'écart avec la moyenne France métropolitaine et 4 points avec la moyenne rurale).

Encadré 2 : Synthèse des indicateurs scolaires du « rural éloigné »

| Indicateurs | "rural éloigné" | rural | France métropolitaine |
|---|-----------------|-----------|-----------------------|
| démographie scolaire et structure des écoles et établissements (constat de rentrée 2017) | | | |
| nombre élèves premier degré selon commune de résidence | 136 614 | 1 422 509 | 6429698 |
| poids en % des effectifs premier degré France métropolitaine | 2% | 22% | 100% |
| évolution des effectifs premier degré (2009-2017) | -16% | -4% | 2% |
| nombre d'écoles | 2 343 | 17 807 | 49 405 |
| part des écoles de 1 à 2 classes (en % du nombre d'écoles) | 87% | 45% | 20% |
| évolution du nombre d'écoles (2009-2017) | -17% | -10% | -7% |
| nombre collégiens | 72082 | 724796 | 3148902 |
| poids en % des effectifs en collège France métropolitaine | 2% | 23% | 100% |
| nombre de collèges | 18 | 839 | 6711 |
| poids en % des collèges -200 élèves | 83% | 38% | 10% |
| résultats scolaires (extractions panel 2007) | | | |
| évaluations 6e note en mathématiques | 63,6 | 64,5 | 64,6 |
| évaluations 6e note en français | 53,7 | 55,0 | 55,1 |
| Note DNB en mathématiques | 19,6 | 19,1 | 18,6 |
| Note DNB en français | 20,5 | 20,9 | 21,0 |
| Note DNB en histoire géographie | 20,6 | 20,8 | 20,8 |
| Parcours (panel 2007 et panel bacheliers 2014) | | | |
| Proportion d'élèves de 6e ayant accédé à la 3e générale | 89,7% | 91% | 92,3% |
| Proportion d'élèves de 3e ayant accédé à la 2nde GT | 58,9% | 62,7% | 67,3% |
| proportion d'élèves de 3e ayant accédé à la 2nde professionnelle dans la filière agricole | 15,8% | 12,2% | 7,1% |
| Taux de poursuite d'études dans l'enseignement supérieur | 71,7% | 75,9% | 80,6% |
| Taux de poursuite d'études non supérieures | 4,7% | 6,2% | 3,9% |
| Non poursuite d'études | 23,6% | 17,9% | 15,5% |
| Profils élèves (base APAE et données DEPP 2017) | | | |
| poids des CSP défavorisées des familles des CM2 | 36,2% | 36,6% | 35,3% |
| poids des CSP moyennes des familles des CM2 | 39,1% | 31,1% | 28,0% |
| indice social des collèges (2011-2012) | 10,22 | 10,72 | 10,79 |
| indice social des collèges (DEPP 2017) | 10,69 | 11,02 | 11,08 |
| profils enseignants (public) (base APAE 2017) | | | |
| écoles : part des enseignants de moins de 35 ans | 35,4% | 27,6% | 25,1% |
| écoles : part des enseignants de plus de 50 ans | 12,1% | 14,3% | 18,8% |
| écoles : part des enseignants avec moins de deux ans d'ancienneté | 29,0% | 26,0% | 25,7% |
| collèges : part des enseignants de moins de 35 ans | 48,2% | 43,0% | 44,2% |
| collèges : part des enseignants de plus de 50 ans | 23,1% | 22,2% | 23,1% |
| collèges : part des enseignants aec moins de deux ans d'ancienneté | 34,5% | 35,4% | 34,2% |

Source : MEN - DEPP traitement DEPP et traitement mission

« Rural éloigné » soit les communes très peu denses hors aire d'influence des grands pôles (10 000 emplois) ; Sauf pour les enseignants, les données concernent public et privé ; Concernant les collèges, les données du « rural éloigné » concernent un nombre réduit de collèges, de collèges et d'enseignants ; elles sont donc à considérer avec réserve.

Les communes du « **rural des petites et moyennes villes** » se distinguent de celles du « rural éloigné » sur les points suivants :

- par une démographie et une organisation scolaire (taille des écoles et des établissements²⁷ ; jeunesse des enseignants) moins distinctes que celles du rural éloigné ;
- par des résultats scolaires au collège assez similaires au rural éloigné mais des caractéristiques distinctes en termes de parcours : taux supérieur d'orientation en seconde professionnelle et bien moindre orientation en lycée agricole, taux supérieur de poursuite d'études ;
- par un profil social caractérisé par un moindre part des catégories moyennes (dont agriculteurs) et un taux le plus élevé de l'espace rural de CSP défavorisées (écart de 5 points par rapport à la moyenne France métropolitaine et écart de 4 points par rapport à la moyenne rurale).

Pour la mission, les communes du « rural éloigné », où résident 9 % des écoliers et 10 % des collégiens de l'espace rural (soit 2 % des écoliers et des collégiens de la France métropolitaine), relèvent d'une catégorie à part appelant des configurations et des politiques adaptées. Les communes du « rural des petites et moyennes villes », où résident 26 % des écoliers et 27 % des collégiens ruraux (soit 6 % des écoliers et collégiens de la France métropolitaine) sont également à distinguer, tout particulièrement dans les régions du nord-est en décrochage économique et social.

2.1.3. Éducation prioritaire et ruralité

Visant à compenser les effets scolaires de la concentration territoriale de difficultés sociales et économiques, l'éducation prioritaire concerne en conséquence quasi exclusivement les établissements des quartiers bénéficiant des mesures de la politique de la ville depuis sa création en 1983. À ce jour²⁸, parmi les 1 097 collèges de l'éducation prioritaire, soit 365 REP+ et 732 REP, on compte seulement neuf collèges de l'espace rural, tous classés REP.

En termes d'indice social (IS)²⁹, les collèges de l'espace rural présentent un IS moyen légèrement inférieur aux établissements de l'espace non rural et de France métropolitaine³⁰. Toutefois, peu de collèges de l'espace rural ont un IS très faible. Cela tient, comme on l'a vu, à une composition sociale moins contrastée que dans les espaces urbains (cf. *supra* 1.2.) et à l'absence de phénomènes de ségrégation spatiale compte tenu de la faible densité. En ce qui concerne les écoles, la mission n'a pas pu, à ce stade des travaux, identifier celles relevant du classement de l'éducation prioritaire et, surtout, celles pouvant relever d'une labellisation éducation prioritaire mais dépendant d'un collège socialement plus mixte et donc non classé REP ou REP+. Parmi ces écoles dites « orphelines », la

²⁷ Les écoles de 1 à 2 classes représentent 41% des écoles localisées dans ces communes.

²⁸ Suite à la refonte de la carte de l'éducation prioritaire en 2015.

²⁹ L'indice social constitue le critère quantitatif utilisé pour déterminer les établissements relevant de l'éducation prioritaire. Il résulte de quatre indicateurs : taux de PCS défavorisées, taux de boursiers, taux de retard à l'entrée en 6^e, part des élèves résidant en QPV. À partir de ce critère quantitatif, le classement final intègre des critères qualitatifs tels qu'appréciés au niveau académique.

³⁰ En IS 2010-2011, l'indice moyen des collèges de l'espace rural est de 10,72 (contre 10,81 pour l'espace non rural et 10,80 pour la France métropolitaine) ; en IS tel qu'étudié actuellement dans le cadre des réflexions actuelles sur l'éducation prioritaire l'indice moyen des collèges de l'espace rural est de 11,02 (contre 11,09 dans l'espace non rural et 11,08 pour la France métropolitaine).

mission suppose qu'un certain nombre d'écoles rurales est dans ce cas, tout particulièrement dans les territoires du Nord-Est frappés par la crise économique.

Dans le prolongement des travaux de la mission IGAENR-IGEN sur l'éducation prioritaire, la mission estime qu'une politique rurale scolaire devrait mieux identifier et suivre les écoles « orphelines » de l'espace rural, en tenant compte des indicateurs économiques et sociaux mais également d'indicateurs géographiques. En effet, si les dimensions de mixité sociale sont « atténuées » dans l'espace rural, doivent être intégrés des facteurs d'isolement et d'éloignement. Pour la mission, il s'agit d'une autre dimension de la « mixité » dont on peut considérer qu'elle a également des effets sur la réussite, et plus particulièrement sur les parcours scolaires. Certaines académies ont engagé des travaux pour définir un indice de ruralité au regard de l'allocation des moyens³¹. Pour la mission, il s'agit d'une démarche qu'il serait intéressant d'analyser et d'intégrer au niveau national.

En synthèse de ce chapitre 2.1., cette lecture différenciée de l'espace rural telle que proposée par la mission ne constitue en aucune manière une préconisation de zonage statistique de l'espace rural arrêté au niveau national. Mais la mission en retient qu'il serait fondé et possible d'engager une analyse territoriale articulant cadrage national et travaux en académie pour différencier les élèves et établissements du « rural éloigné » et suivre de façon spécifique le « rural des petites et moyennes villes », particulièrement dans les régions et départements en difficulté économique. Une telle approche pourrait nourrir utilement les diagnostics et stratégies d'actions des conventions ruralité. Elle pourrait aussi, le cas échéant, appuyer une politique nationale explicitement différenciée reconnaissant pleinement l'éloignement géographique, la dispersion et *a fortiori* l'isolement propres à certains territoires ruraux scolaires, à l'instar de ce que mettent en œuvre d'autres pays ou régions étrangères ayant des territoires à très faible densité (cf. encadré 6 ci-après).

Encadré 3 : Trois exemples étrangers de politiques scolaires différenciées pour les écoles rurales isolées

À ce stade des travaux, la mission n'a pas mené un parangonnage de façon approfondie ni pris connaissance par visites d'exemples étrangers. De la lecture d'articles comparatifs³² et d'échanges avec des chercheurs³³, trois exemples d'organisations scolaires en contexte de faible densité apparaissent intéressants à considérer. Au-delà des spécificités géographiques et institutionnelles, ces trois exemples peuvent être vus comme autant de stratégies distinctes visant à prendre en compte la ruralité scolaire.

Québec : tradition communautaire et programme « écoles éloignées en réseau »

Le Québec est la plus grande province canadienne. Sa densité moyenne par habitants est inférieure à cinq habitants au km², soit une densité du même ordre que la Guyane française, avec des densités encore inférieures particulièrement dans la région nord du Québec. Ainsi, le Québec compte de nombreuses écoles de petites tailles, isolées. Pour lutter contre les baisses démographiques et les fermetures d'écoles dans les territoires de faible densité, le choix a été fait en 2003 de développer le « maintien de l'école au village », pour des raisons à la fois socioéconomiques et pédagogiques, en s'appuyant notamment sur les possibilités offertes par le numérique et le déploiement de la fibre. En termes socioéconomiques, est favorisée une synergie école - communauté fondée sur l'ouverture de l'école aux acteurs locaux et l'école comme point d'ancrage communautaire. Cette synergie peut prendre trois formes : l'école partagée (partage des locaux), l'école élargie (enjeux éducatifs avec recherche de complémentarité des services, des échanges d'expertise et de ressources humaines), l'école « réseautée » (enjeux sociaux

³¹ Comme constaté par la mission dans la région académique Bourgogne - Franche-Comté.

³² Revue internationale de Sèvres, numéro spécial, *Éducation et ruralité*, n° 59, 2012.

³³ Pierre Champolion, président de l'OET, et Sylvie Jouan, directrice du site e-Mende de l'ESPE de l'université de Montpellier.

avec co-développements et partenariats). En termes pédagogiques, existent certains programmes, comme le programme « écoles éloignées en réseau » (EER), dont s'est inspiré le département du Cantal dans l'académie de Clermont-Ferrand. Concernant 10 % des écoles rurales, soit 175 écoles, le programme a été impulsé avec pour objectif de rompre l'isolement des enseignants et des élèves et d'accompagner les enseignants dans le développement de nouvelles pratiques d'organisation scolaire et pédagogique : réseaux entre enseignants et entre élèves, jumelages et réseautages entre les acteurs, planification et coordination d'activités en réseau, recherche de ressources professionnelles variées, apprentissage en réseau et co-élaboration de connaissances, évaluation à l'aide des outils numériques, etc.

Source : site internet du programme EER, <https://www.eer.qc.ca>

Catalogne : une stratégie régionale d'équilibre territorial

La Catalogne est une des régions les plus densément peuplées d'Espagne, avec une densité moyenne supérieure à 230 habitants au km². Elle comprend toutefois des parties montagneuses, cadre d'un important et ancien exode rural. Dans le cadre institutionnel de l'autonomie, la Catalogne a fait le choix d'une reconnaissance et d'un soutien à l'école rurale catalane. Plusieurs modèles d'organisation de l'école rurale coexistent ; le plus important est celui des zones d'éducation rurales (ZER) constituées pour l'enseignement primaire en 1988. Il s'agit d'une zone scolaire ou d'éducation rurale comprenant un ensemble d'écoles rurales qui, par leur situation géographique, économique, culturelle sont structurées comme un établissement scolaire unique. Chaque école conserve sa propre identité, c'est-à-dire son équipe de direction et son projet éducatif mais ce dernier doit être cohérent avec celui de la ZER. La zone rurale est l'unité de base de l'organisation éducative ; elle dispose de ressources humaines et matérielles ainsi que d'enseignants itinérants spécialistes. Il existe par ailleurs en Catalogne deux structures d'appui aux écoles rurales : le secrétariat d'école rurale de Catalogne (SERC) qui permet aux enseignants de se réunir et de réfléchir ensemble aux difficultés qu'ils rencontrent sur le terrain et le groupe interuniversitaire d'école rurale (GIER) qui rassemble des enseignants du supérieur concernées par la question de l'éducation en milieu rural pour analyser les politiques menées, les résultats et les difficultés des écoles rurales.

Source : Yves Alpe (dir), École rurale et réussite scolaire, Canopée Editions, 2016.

Finlande : le choix des regroupements sur grande distance

Vaste pays européen en superficie, la Finlande compte un peu plus de cinq millions d'habitants. Sa densité moyenne par habitants est de 15 habitants au km², soit à titre de comparaison la densité de la Lozère. Le système éducatif finlandais ne connaît pas la coupure française entre premier et second degré, une grande partie des élèves étant scolarisés dans des *comprehensive schools* de sept à quinze ans. À compter des années 1990, 40 % des écoles ont fermé, particulièrement en zone rurale, 80 % de ces fermetures ont concerné les « petites » écoles, soit dans la norme finlandaise les écoles comprenant moins de 50 élèves. Désormais, la moitié des élèves sont scolarisés dans des établissements d'au moins 300 élèves. En conséquence, les temps de déplacements des élèves se sont considérablement allongés. Ainsi, est fixée législativement une durée de transport maximale de 2 h 30 aller-retour par jour, parfois non respectée. Motivée par des raisons financières, le mouvement de fermetures et de regroupements des écoles a aussi entraîné des surcoûts en retour pour les municipalités concernées. Un chiffrage des coûts de scolarité a montré qu'ils étaient en moyenne de 12 % supérieur dans les municipalités à faible population en raison des dépenses engagées pour les transports scolaires, les services de soutien social et psychologique et les bâtiments. Depuis très longtemps, les enseignants finlandais disposent d'une qualification de type master universitaire. Jusqu'à présent, il était relativement facile de recruter des enseignants qualifiés dans les zones rurales mais, désormais, ces dernières sont moins attractives, si ce n'est les municipalités ayant une identité culturelle forte et la possibilité d'employer les conjoints. La formation initiale des enseignants ne prend pas suffisamment en compte la pédagogie utilisée dans les petits établissements, telle que les méthodes d'apprentissage pour les groupes multi-âges et aucun accompagnement à la prise de fonction ni aucune formation sur site ne sont disponibles. Des expérimentations de salles des professeurs « virtuelles » et de séances de formation virtuelles sont proposées pour les écoles rurales pour favoriser les échanges et continuer de développer les compétences.

Source : Arja Sisko Holappa, Évolution du maillage des écoles, transports scolaire et avenir des petites écoles rurales en Finlande, *Revue internationale de Sèvres* n° 59, 2012.

2.2. L'espace rural, des territoires en devenir : des évolutions à intégrer et anticiper

Comme cela vient d'être illustré, l'espace rural n'est pas homogène. Mais il n'est pas non plus figé. S'y déploient des dynamiques territoriales de grande ampleur, lesquelles conduisent à des trajectoires hétérogènes et des perspectives démographiques contrastées. D'une certaine façon, le territoire « déménagement » à bas bruit, tout particulièrement dans l'espace rural.

2.2.1. Dynamiques territoriales

Contrairement à une approche simpliste opposant métropoles et espaces ruraux, ces derniers sont tout à fait concernés par les phénomènes de périurbanisation et de polarisation économique. En effet, les dynamiques démographiques ou économiques tiennent aux liens, mobilités, transferts, etc. entre espaces urbains et espaces ruraux, sauf dans les territoires de très faible densité en situation de relatif enclavement géographique. Les phénomènes de précarisation et de pauvreté contribuent également à ces processus de différenciation.

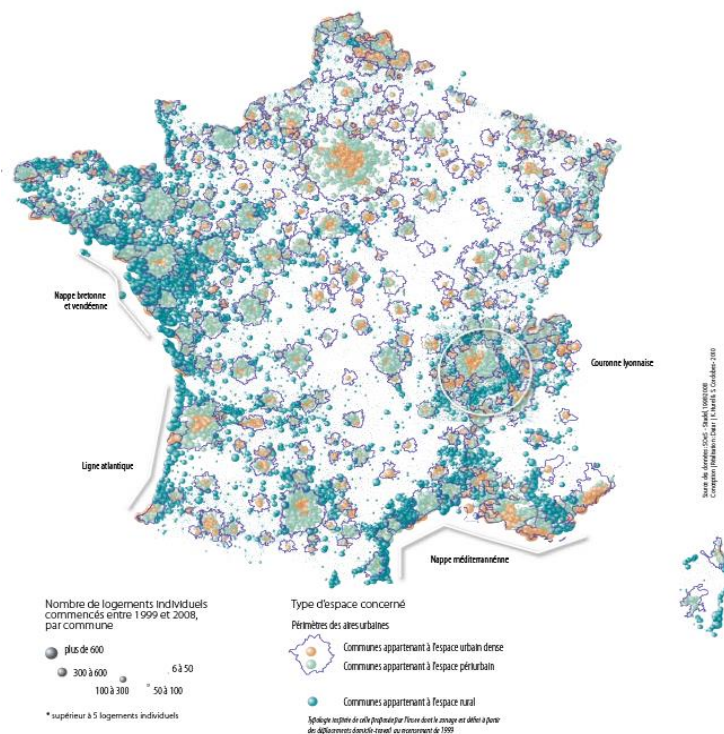
La périurbanisation dé-densifie les villes mais densifie les périphéries, y compris rurales. Qu'il se fasse sous forme de nappes, de corridors ou de tâches comme analysés par les géographes³⁴, le déploiement périurbain ne se dément pas et s'étend depuis cinquante ans : il englobe des communes rurales de plus en plus éloignées des pôles urbains. L'installation de couples avec enfants en constitue, selon les chercheurs, un marqueur³⁵.

Les dynamiques économiques affectent tout autant territoires urbains et ruraux. Jusqu'à présent, elles ont conduit à une croissance des espaces ruraux des régions littorales et des couronnes de certaines métropoles, d'une part, à la décroissance de nombreux territoires ruraux, comme ceux du nord-est français sous l'effet de la désindustrialisation, et à la poursuite de la déprise de la « diagonale du vide », d'autre part. Au croisement des dynamiques évoquées, certaines communes rurales, essentiellement littorales et à proximité des grands pôles, sont ainsi en net développement comme l'illustre la carte 3 ci-après qui donne à voir les communes avec le plus fort de construction de logements.

³⁴ S. Louargant et E. Roux, *Futurs périurbains : de la controverse à la prospective*, Territoire 2040, Perspective périurbaine et autres fabriques des territoires, n° 2, 2010, DATAR pp. 33-49.

³⁵ S. Louargant et E. Roux (2010), *op. cit.*, p. 37.

Carte 3 : Dynamiques de construction de logement entre 1999 et 2009 (l'espace rural est figuré en bleu)



Source : Extrait de *Territoires 2040, Perspective périurbaine et autres fabriques des territoires*, n° 2, 2010, DATAR

En termes socioéconomiques, le « décrochage » (France stratégie)³⁶ entre les régions du nord-est frappées par une désindustrialisation structurelle et le reste du pays s'applique également aux territoires ruraux. De même, les phénomènes de précarité et de pauvreté existent également dans l'espace rural, peut-être d'une façon renouvelée suite à la crise de 2008. En moyenne plus élevée que dans les territoires urbains, la pauvreté se révèle plus « invisible » dans les territoires ruraux. Outre des « ruraux de toujours » en situation de pauvreté (petits exploitants, salariés précaires ou issus d'industrie en crise, jeunes peu qualifiés), se sont ajoutés parfois récemment des néoruraux précaires (familles modestes refluant des villes, personnes en errance, etc.) pour lesquels le rural fonctionne de façon ambivalente comme un lieu d'accueil mais aussi d'exclusion³⁷. On soulignera également la possible surreprésentation dans les territoires ruraux des enfants placés en famille d'accueil.

2.2.2. Typologies rurales

Ainsi, loin de constituer un espace homogène construit par opposition à l'urbain, les territoires ruraux doivent être différenciés. On peut rapprocher deux typologies issues de travaux de recherche : la typologie des campagnes françaises réalisée sous l'égide de la délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (DATAR)³⁸ et la typologie des risques sociaux d'échec scolaire construite par le

³⁶ France Stratégie, *Dynamiques et inégalités territoriales*, juillet 2016.

³⁷ Inspection général des affaires sociales (IGAS) et Conseil général de l'agriculture, de l'alimentation et des espaces ruraux, *Pauvreté, précarité, solidarité en milieu rural*, septembre 2009 ; Hélène Tallon, *Pauvreté et précarité dans les espaces ruraux : quelle voie pour une lecture géographique du phénomène*, 52^e colloque ASRDLF, 2015.

³⁸ Typologie des espaces ruraux et des espaces à enjeux spécifiques (littoral et montagne) par l'UMR CESAER (Inra - AgroSup Dijon), l'UMR ThéMA (université de Franche-Comté - CNRS), l'UR DTM (Cemagref) et l'UMR METAFORT (AgroParisTech - Cemagref - Inra - VetAgroSup), pour la DATAR, novembre 2011.

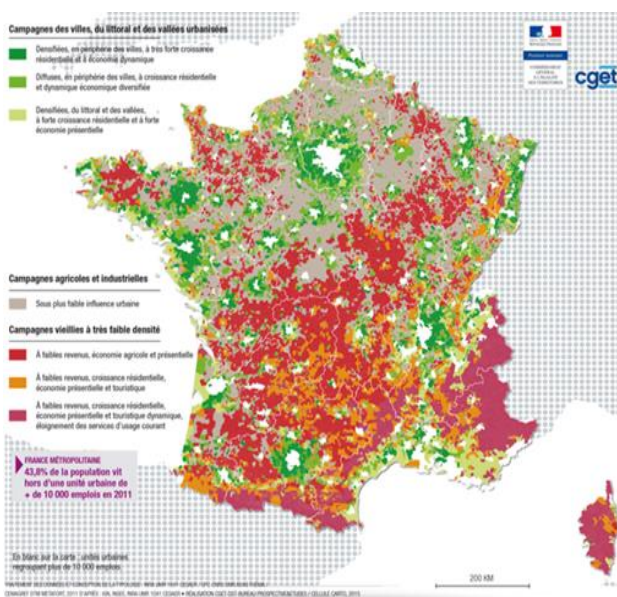
centre d'études et de recherche sur l'emploi et les qualifications (CEREQ) et la DEPP³⁹ (voir cartes 4 et 5 ci-après).

Fondée sur des indicateurs sociodémographiques, économiques et morphologiques, la typologie DATAR distingue (carte 4 ci-après) :

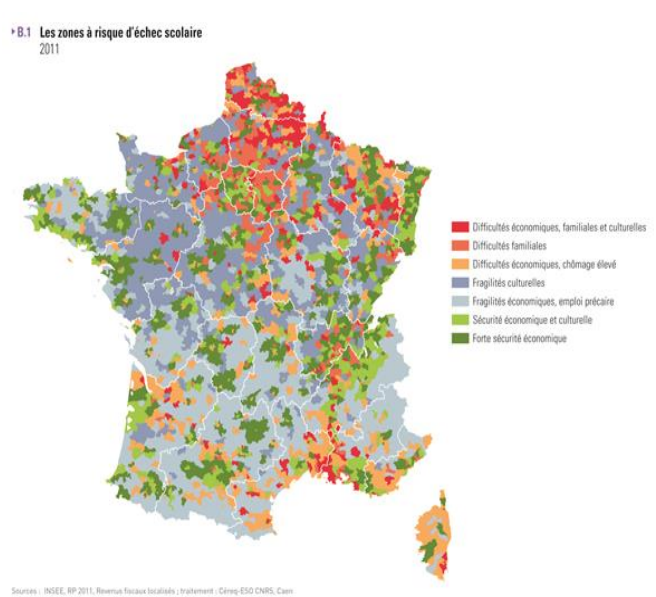
- (en vert) des campagnes denses et en croissance démographique (campagnes des villes, du littoral et des vallées urbanisées) ;
- (en gris) des campagnes agricoles et industrielles de plus faible densité et fragiles économiquement (grand bassin parisien notamment, nord-est de la France) ;
- (en rouge) des campagnes vieilles à faible densité avec des habitants à faibles revenus, connaissant (ou pas) une croissance liée au tourisme et aux retraités (massifs montagneux, massif central).

La typologie CEREQ-DEPP (carte 5 ci-après) combine des indicateurs socioéconomiques (dont taux de diplômes des adultes) et des indicateurs de conditions de vie et les confronte à un indicateur d'échec scolaire. Outre le contraste résultant des difficultés des territoires du nord-est, cette typologie fait aussi ressortir l'opposition historique entre nord et sud de la Loire en termes de scolarisation et de taux de diplômés mais également les risques scolaires de certaines campagnes « urbaines » à la périphérie des métropoles.

Carte 4 : Typologie générale des campagnes françaises
Datar



Carte 5 : Typologie des zones à risques d'échec scolaire,
CEREQ, DEPP



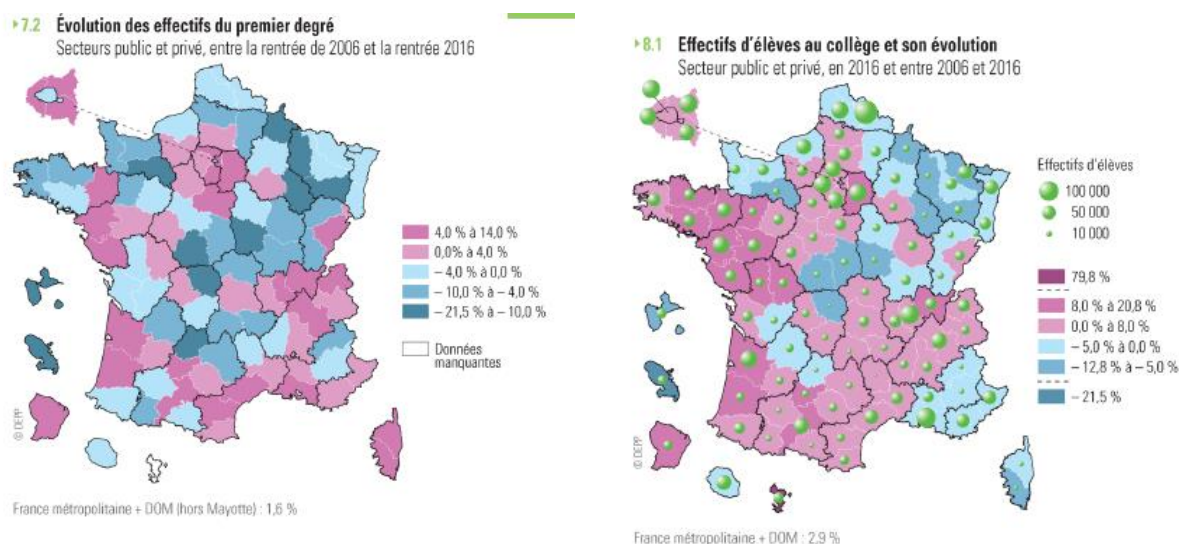
2.2.3. Projections et perspectives démographiques

Les baisses démographiques constatées ces dernières années et les projections démographiques à court terme confirment l'hétérogénéité des trajectoires des espaces ruraux, y compris en termes de démographie scolaire.

³⁹ *Atlas des risques sociaux d'échec scolaire*, Cereq, université de Caen, Eso Caen, DEPP, nouvelle édition 2016 (données 2011).

Ainsi, la rétrospective 2006-2016 des évolutions d'effectifs du premier degré et, dans une moindre mesure, du collège (cartes n° 6) montre le contraste entre les départements avec une forte dimension rurale et ceux intégrés ou contigus au processus de métropolisation.

Cartes 6 : Évolution des effectifs du premier degré et du collège (public et privé) de 2006 à 2016



Source : Géographie de l'école, édition 2017, p. 25 et p. 27.

En termes de projection, les prévisions académiques des services statistiques à trois ans pour le premier degré, telles que détaillées dans le tableau 19 ci-après, confirment certaines de ces tendances. Les départements ruraux⁴⁰, comme les Vosges ou les Ardennes, connaissent les projections à la baisse les plus fortes en termes relatifs. Toutefois, certains changements semblent à l'œuvre, comme le montre l'exemple de la Vendée qui figure dans cette liste alors qu'il s'agissait dans la décennie passée d'un département en forte croissance (plus de 8 % d'effectifs de premier degré sur la période 2006-2016).

⁴⁰ Il n'est pas possible d'établir de projections pour les seuls territoires ruraux à l'échelle nationale dans la mesure où les méthodes INSEE de projection (selon le modèle OMPHALE) supposent un espace continu d'au moins 50 000 habitants.

Tableau 19 : Projections départementales des effectifs du premier degré (public et privé) à trois ans

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

Source : DEPP, projections SSA, traitement mission

Dans un contexte général de vieillissement de la population, les départements les plus ruraux ne sont pas les seuls à connaître des projections à la baisse comme l'illustre l'exemple des projections d'effectifs de Paris ou encore celles du Pas-de-Calais, confirmant ainsi que la seule distinction entre rural et urbain est très insuffisante pour rendre compte des changements territoriaux à l'œuvre.

Toutefois, ce qui caractérise certains des départements les plus ruraux et aux densités moyennes les plus faibles, c'est l'incidence différenciée de ces projections sur le maillage des écoles et la taille des classes. On peut illustrer cette perspective à partir des dix départements visités lors du premier rapport d'étape et en intégrant des données scolaires (effectifs moyens, part des écoles de une à deux classes) et géographiques (densité moyenne de population, taux de communes classées montagne), comme le détaille le tableau 20 ci-après.

Ainsi, l'effet de fragilisation des écoles existantes sera d'autant plus grand, en cas de forte baisse démographique, que l'effectif moyen des écoles est faible et le poids des petites écoles est important,

comme par exemple, dans la Creuse laquelle a pourtant des contraintes géographiques fortes (taux de communes classées montagne). Mais, pour certains départements ayant largement reconfiguré leur maillage d'écoles (effectif moyen élevé, faible part d'écoles à une ou deux classes), en cas de forte baisse, l'effet de fragilisation de l'ensemble du maillage sera également fort, comme par exemple pour les Ardennes ou la Haute-Saône.

Tableau 20 : Projections d'effectifs du premier degré et données de structure des dix départements visités par la mission

| Départements | effectifs 2017 | Projection démographique | | Ecoles publiques | | | densité moyenne par habitant km ² | Taux de communes classées montagne |
|-----------------|----------------|--------------------------|-------|---------------------------------|-------------------------------------|----------------------------------|--|------------------------------------|
| | | effectifs | % | effectifs moyens écoles rurales | effectifs moyens écoles non rurales | part des écoles de 1 à 2 classes | | |
| Ardennes | 24 253 | -1 972 | -8,1% | 102 | 134 | 18% | 54 | 0% |
| Cantal | 9 518 | -524 | -5,5% | 49 | 148 | 44% | 26 | 100% |
| Côte-d'Or | 42 943 | -1 726 | -4,0% | 56 | 111 | 41% | 87 | 1% |
| Creuse | 8 062 | -706 | -8,8% | 45 | 109 | 49% | 22 | 36% |
| Meuse | 15 545 | -993 | -6,4% | 88 | 133 | 19% | 31 | 0% |
| Orne | 19 973 | -1 509 | -7,6% | 96 | 148 | 15% | 47 | 0% |
| Hautes-Pyrénées | 16 387 | -614 | -3,7% | 41 | 92 | 54% | 51 | 50% |
| Haute-Saône | 20 993 | -1 439 | -6,9% | 77 | 105 | 34% | 45 | 4% |
| Vienne | 35 111 | -1 693 | -4,8% | 78 | 135 | 24% | 62 | 0% |
| Vosges | 30 367 | -2 460 | -8,1% | 57 | 106 | 32% | 64 | 20% |

Source : DEPP, projections SSA, base APAE, données INSEE (densité), données CGET (classement montagne), traitement mission

À plus long terme, les années suivantes ne peuvent être anticipées de façon certaine. Selon les scénarios prospectifs retenus, les perspectives sont diverses voire divergentes même si les scénarios les plus probables consacrent la poursuite de la baisse démographique des territoires les plus éloignés du phénomène de métropolisation. (cf. encadré 7).

Encadré 4 : Prospective des territoires ruraux

En termes prospectifs, on dispose de deux ensembles de travaux menés publiés en 2010, l'un consacré aux espaces périurbains sous l'égide du CGET⁴¹, l'autre consacré aux espaces ruraux⁴² sous l'égide de l'INRA, ainsi que des analyses développées par France Stratégie en 2016 sur les inégalités territoriales⁴³. Les deux travaux prospectifs sont construits différemment : le premier part du périurbain et s'intéresse particulièrement aux questions foncières et aux politiques sectorielles ; le deuxième est centré sur le rural (y compris périurbain) et s'intéresse particulièrement aux mobilités, aux systèmes économiques, aux dimensions naturelles et patrimoniales ainsi qu'à la gouvernance territoriale. Les scénarios ainsi élaborés sont néanmoins proches. Quant à la note d'analyse de France Stratégie, elle s'appuie sur les constats de la décennie passée pour projeter les évolutions à venir et évaluer les politiques d'aménagement mises en œuvre pour y répondre.

⁴¹ S. Cordobès, R. Lajarge, M. Vanier, *Vers des périurbains assumés, Quelques pistes stratégiques pour de nouvelles régulations, de la question périurbaine*, Territoires 2020, n° 2, 2010, pp. 21-32.

⁴² O. Mora, G. Riba, B. Hubert, *Vers de nouvelles ruralités ?*, Territoire 2040, n° 2, 2010, pp. 93-99.

⁴³ France Stratégie, *Dynamiques et inégalités territoriales*, juillet 2016, op. cit.

La prospective sous égide CGET identifie cinq trajectoires possibles : l'urbain (et le périurbain) compact, la dispersion généralisée (et la poursuite de la périurbanisation des espaces ruraux), la « revanche des périphéries » (des espaces périurbains préservés en raison de leur qualité agricole et naturelle), la « nouvelle frontière » (de nouveaux pôles économiques dans certains espaces au contact rural/urbain), le « réservoir écologique » (des espaces ruraux préservés mais intégrés au fonctionnement des métropoles).

La prospective sous égide INRA identifie quatre trajectoires : la « diffusion métropolitaine » (poursuite de la périurbanisation des espaces ruraux), les mobilités et multi-appartenances rurales (pleine intégration des espaces ruraux aux pratiques et modes de vie métropolitains), la ville compacte (arrêt du processus de périurbanisation), le développement équilibré par regain des villes moyennes et bourgs ruraux.

Les projections élaborées par France Stratégie sont, par construction, plus unilatérales. Elles dessinent « une fragilisation accrue des villes moyennes et des zones rurales » sous l'effet de la baisse démographique, du vieillissement et d'une difficulté croissante d'accès aux services publics. À partir de ces travaux, certains commentateurs ont conclu à l'hypothèse d'un « deuxième exode rural », tandis que certains chercheurs ont, au contraire, souligné les phénomènes de différenciation des espaces ruraux.

Pour la mission, de ces différents travaux, il faut retenir :

- en toute hypothèse, l'existence de territoires ruraux de très faible densité avec faible démographie scolaire ;
- les multiples trajectoires possibles pour les espaces périurbains (de la stabilité à la densification en passant par un recul relatif) ;
- la variable majeure que constitueront les formes de mobilité (individuelles ou collectives) et leur coût ainsi que les incidences des politiques, notamment publiques, d'accès aux services.

En synthèse de ce chapitre 2.2., au-delà des préparations de rentrée à N+1 ou N+2, il est nécessaire que l'éducation nationale projette son organisation déconcentrée à moyen terme particulièrement dans les territoires ruraux qui sont soumis à des changements différenciés de grande ampleur.

Cette projection ne peut se fonder, pour être efficace, sur la simple opposition entre rural et urbain. Cette opposition ne rend pleinement compte ni des dynamiques territoriales ni des clivages les plus significatifs, lesquels demeurent fortement dépendants des contextes socioéconomiques. La faible et, plus encore, la très faible densité, en lien parfois avec le classement montagne, constituent un critère distinctif à prendre en compte.

2.3. Les enjeux propres aux politiques publiques en milieu rural : un pilotage et une organisation à faire évoluer

Faute d'une définition claire de la ruralité et en l'absence d'un suivi démographique consolidé et projeté à moyen terme, il ne peut y avoir de réel pilotage rural scolaire.

Mais au-delà de ces éléments de contexte, l'organisation même de l'éducation nationale peine historiquement à prendre en compte la diversité rurale (et plus largement territoriale) dans la mesure où elle vise une convergence vers des normes nationales.

Alors que l'école du socle – qui inclura prochainement la scolarisation dès trois ans – est le cadre de référence de la scolarité obligatoire, la politique d'aménagement scolaire n'intègre pas ou peu le niveau collège. Elle s'inscrit insuffisamment dans les outils et politiques interministériels d'aménagement du territoire. Elle est peu adossée au nouveau cadre d'organisation territoriale des collectivités locales.

2.3.1. Politiques nationales et académiques en direction du monde rural

Des politiques nationales centrées sur l'organisation du réseau des écoles primaires

Comme précédemment évoqué, les politiques nationales en direction de la ruralité se sont historiquement construites sur des objectifs de rationalisation de l'offre territoriale du premier degré (voir encadré 4 p. 19).

Lors des deux décennies passées, ont été esquissées des stratégies plus globales : avec la circulaire n° 98-252 du 17 décembre 1998 portant sur l'avenir du système éducatif en milieu rural isolé et la circulaire n° 2011-237 du 30 décembre 2011 traitant des écoles situées en zone de montagne (ces deux circulaires sont reproduites en annexe 4 du présent rapport). Toutefois, la mission constate que leur mise en œuvre n'a pas fait l'objet d'un suivi et d'une évaluation, ce qui interroge sur la continuité des dispositifs ainsi engagés, qu'il s'agisse d'objectifs pédagogiques qualitatifs, des critères de prise en compte de la diversité territoriale ou encore d'organisations originales dédiées.

Le nouveau dispositif que constituent les conventions ruralité

Initié en 2014 et formalisé par l'instruction n° 2016-155 du 11 octobre 2016 portant sur les écoles situées en zones rurale et de montagne, le dispositif des conventions constitue un nouvel artefact d'une politique scolaire dédiée à la ruralité⁴⁴.

Il s'agit d'un dispositif pluriannuel construit en partenariat avec les collectivités territoriales, visant à articuler l'évolution de l'organisation scolaire du premier degré et des moyens afférents ainsi que les dispositifs pédagogiques adaptés à la ruralité. Ce dispositif est en cours de déploiement sur le territoire métropolitain : selon l'enquête des COAC IGAENR, on dénombre quarante conventions départementales signées, neuf en préparation auxquelles s'ajoutent les conventions infradépartementales signées ou en appels à projets dans une dizaine d'autres départements, soit au total un dispositif concernant plus de 70 % des départements (si on exclut les départements franciliens). Dans certains départements, est en projet une deuxième génération de convention sous forme d'avenant. Dans un département, le Puy-de-Dôme, outre la convention ruralité école a été signée en décembre 2016 une convention collèges. Ce dispositif fait l'objet d'un suivi dans le cadre des comités de pilotage départementaux. Il fait également l'objet d'un suivi au plan national, d'une part par la DGESCO et, d'autre part, dans le cadre de la mission confiée au sénateur Duran⁴⁵.

Il ne relève pas du cadre de la présente mission de conduire une évaluation des conventions. De ses visites en académie et selon les retours de l'enquête menée par les COAC IGAENR (cf. encadré 8 p. 37), la mission considère que le dispositif contractuel ne produit pas en soi des transformations décisives à ce stade. On précisera que cette forme de politique partenariale nécessite un temps long de mise en œuvre. De plus, le développement des conventions s'est inscrit dans un agenda très chargé pour les services académiques et les collectivités⁴⁶. Mais, de façon plus significative, la plupart des conventions demeurent centrées sur les seuls enjeux d'organisation et de moyens à court terme, sans toujours faire

⁴⁴ On notera toutefois que des dispositifs contractuels existent depuis vingt-cinq ans entre l'État et les collectivités, comme l'illustre l'exemple précurseur et réussi de la Haute-Saône dès 1993.

⁴⁵ Renouvelée par lettre de mission du Premier ministre en janvier 2017.

⁴⁶ Rythmes scolaires, nouveaux programmes d'école et de collège et dédoublement des CP en éducation prioritaire ou encore réformes territoriales et transfert de compétences suite à la loi NOTRe.

émerger une stratégie territoriale et pédagogique d'ensemble permettant d'aller au-delà des mesures de carte scolaire.

Encadré 5 : Synthèse de l'enquête COAC et des éléments de bilan recueillis par la mission sur les conventions ruralité

Déploiement des conventions ruralité : à ce jour, on dénombre quarante conventions départementales signées, neuf en préparation auxquelles s'ajoutent les conventions infradépartementales signées ou en appels à projets dans une dizaine d'autres départements, soit au total un dispositif concernant plus de 70 % des départements (si on exclue les départements franciliens). Des avenants sont signés ou en préparation pour renouveler les conventions arrivées au terme des trois ans prévus par le cadre national.

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

Contenus et objectifs des conventions :

– la plupart des conventions comportent des éléments de diagnostics chiffrés centrés sur les éléments d'organisation (baisse d'effectifs passée et parfois à venir ; nombre d'écoles à une, deux ou trois classes ; taux P/E et taux E/C) ; seules quelques conventions s'appuient effectivement sur les outils de projections INSEE / DEPP / CGET élaborés au niveau national ;

– les objectifs territorialisés (projets de création de RPI concentrés ou de pôles éducatifs ; écoles potentiellement concernées par des reconfigurations) sont assez rares, la plupart des conventions posant l'objectif à terme d'identifier les territoires à enjeux ;

– seul le premier degré est concerné, même si le cycle 3 est parfois évoqué comme devant faire l'objet d'une attention particulière pour assurer la continuité école-collège voire envisager son intégration dans le collège ; il n'existe qu'une seule convention concernant le collège (Puy-de-Dôme) ;

– quand l'usage des cinq emplois prévus pour la durée de la convention est explicité, il vise à accompagner la réussite des élèves, la prise en charge d'enfants à besoins particuliers ou le déploiement du numérique ; mais la question des emplois fait aussi parfois l'objet d'une approche « défensive » de maintien de l'existant ;

– il est fait état de préoccupations éducatives et pédagogiques scolaires et périscolaires au titre des principes directeurs, sans que celles-ci soient centrales dans les conventions.

Politiques académiques

Au nom de la diversité des territoires, la politique scolaire rurale a de longue date été déléguée aux services académiques départementaux, et plus récemment aux académies avec la réforme de la gouvernance académique de 2012.

Lors des visites effectuées dans le cadre du premier rapport d'étape, la mission a constaté que les services académiques, particulièrement les services départementaux, sont, pour ce qui concerne le rural, entièrement mobilisés par les problématiques de fermetures et de regroupements au mieux à l'année n+1 et aux enjeux de recrutement et d'affectation de personnels en territoires ruraux posant des problèmes récurrents d'attractivité.

Au-delà des éléments statistiques nationaux précédemment évoqués (voir *supra* pp. 12-13), la mission n'a pu mener, à ce stade, des analyses statistiques académiques et départementales visant à objectiver les problèmes de recrutement et d'affectation propres aux écoles et établissements ruraux. En l'état actuel, la mission ne peut que faire état d'un « ressenti » global. Il tient, d'une part, à des difficultés de recrutement circonscrites à quelques territoires. Il s'agit généralement de territoires isolés géographiquement (caractérisés notamment par l'absence de transport collectif) ou impliquant des écoles isolées et des services partagés entre plusieurs petits établissements significativement distants. D'autre part, ces difficultés se concrétisent par des affectations d'enseignants débutants en dehors de leurs vœux, par des phénomènes de *turn over*, parfois par des vacances importantes de postes. Il est fait état d'un taux important de personnels contractuels dans le second degré mais également de la difficulté à recruter des contractuels loin des grands pôles urbains. Enfin, existent également des phénomènes de non mobilité de personnels âgés avec une importante ancienneté sur poste soulevant d'autres difficultés de ressources humaines.

Il n'a pas été fait état, devant la mission, de tensions en termes de volume de postes enseignants. Il faudrait statistiquement pouvoir le vérifier mais la contraction démographique de ces territoires ne s'est pas traduite par une contraction équivalente des postes dans le premier degré, permettant d'accompagner différents dispositifs sur projets (en territoires ruraux comme urbains). Pour les territoires ruraux s'y ajoutent, le cas échéant, les cinq emplois prévus dans le cadre des conventions ruralité. En revanche, comme l'a résumé un des interlocuteurs de la mission lors des visites en académies, le rural se caractérise par un « sur-encadrement enseignant et un sous-encadrement administratif ». En effet, compte tenu de la petite taille des établissements, particulièrement les collèges, les personnels de direction et administratifs sont en nombre très réduit, au détriment des politiques de projets d'établissement et d'inscription territoriale qu'ils sont pourtant censés mener. Le sujet récurrent du statut des directeurs d'école, évoqué par tous les représentants de collectivités locales (communales ou intercommunales) rencontrés par la mission en académie comme nationalement, tient aussi certainement à cette faible disponibilité vis-à-vis des partenaires compte tenu de la taille des équipes et de la polyvalence des missions des enseignants dans le premier degré.

La plupart des directions départementales et des académies ont mis en place **des mesures spécifiques en matière d'affectation et de parcours des personnels enseignants** en rural isolé non attractif pour le premier et le second degré. Moins fréquentes sont les mesures spécifiques d'accompagnement des personnels en poste, généralement au niveau du premier degré. Il n'existe quasiment aucune mesure concernant les personnels de direction et les corps d'inspection alors même qu'existent là aussi des problèmes de recrutement et d'affectation (voir encadré 9).

**Encadré 6 : Mesures RH spécifiques mises en places pour les territoires ruraux
d'après enquête COAC IGAENR**

Exemple de mesures spécifiques en matière d'affectation et de parcours en rural isolé non attractif, souvent prises au niveau départemental :

- **majorations** : bonification après trois années d'ancienneté ou de 2 points par an jusqu'à 8 points pour le mouvement ; vacances majorées (prise en compte des congés) pour les contractuels ;
- **organisation des services** : octroi d'heures - postes supplémentaires pour limiter les postes partagés sur plusieurs établissements ruraux ; création de postes à valence double, par exemple CPE - documentation, sur un établissement ;
- **attention particulière pour les stagiaires et néo-titulaires** : pas d'implantation de professeur stagiaire dans le rural très isolé ou dans les écoles à classe unique ; affectation de professeur débutant à titre provisoire en attente de leur confirmation en cours d'année ;

– **prestations particulières** : proposition de logements sociaux (départements montagnards touristiques), hébergement des contractuels en établissement.

Exemple de mesures spécifiques en termes d'accompagnement des personnels en poste dans un secteur comprenant du rural isolé :

– **moyens dégagés pour des projets** : création de décharge supplémentaire pour les directeurs d'école en cas de regroupement d'écoles pour accompagner la conduite de projets (1/2 poste pour 1 emploi libéré dans le Bas-Rhin) ; augmentation des décharges pour les enseignants référents numériques dans des circonscriptions rurales (Vienne) ; création de ¼ ETP par réseau d'éducation rurale (RER) pour coordination, mutualisation matériel, lien entre équipes pédagogique (Tarn) ; priorité pour les remplacements en école de moins de 3 classes (Eure, Gers,) et augmentation des tailles des brigades de remplacement (Deux Sèvres) ;

– **mise en réseau des enseignants** : mise en place de réseaux d'écoles (Gers) et de collèges avec affectation sur le réseau pour travail en complémentarité pédagogique (Creuse) ; organisation de projets culturels interdégrés pour rompre isolement (Tarn et Garonne) ;

– **suivi et formation** : accompagnement des néo-enseignants avec classes multicours et des directeurs par les IEN et CPC (nombreux départements) ; prise en compte de la dimension ruralité dans les stages de formation, formations spécifiques des professeurs débutants nouvellement nommés en zone rurale et directeurs (Haute-Loire, Lot), formation « enseigner en ruralité » (Loiret) ; intégration des chargés d'écoles aux formations des nouveaux directeurs (Gers) ; maintien de PDMQDC pour accompagner les jeunes enseignants isolés (Loiret, Deux-Sèvres) ; maintien ou redéploiement de postes de maîtres formateurs en milieu rural et périurbain (Nord et Vienne) ;

– **postes particuliers** : création de maître itinérant pour élèves allophones (Deux-Sèvres) ; implantation de postes de psychologues scolaires dans des territoires ruraux défavorisés (Cantal).

L'analyse de ces retours montre que, concernant l'affectation, les parcours et l'accompagnement des enseignants, les choix effectués sont souvent différents d'un département à l'autre. On constate par ailleurs très peu de mesures prises à destination des chefs d'établissement et des IEN.

En ce qui concerne les politiques d'accompagnement des « élèves ruraux », elles sont peu développées à l'exception de quelques départements historiquement très engagés sur ce sujet.

Quand elles existent, ces politiques concernent quasi exclusivement l'équipement et des dispositifs pédagogiques numériques et les politiques culturelles (en lien avec les directions régionales aux affaires culturelles du ministère de la culture). On remarquera que ces politiques, parfois innovantes et le plus souvent intéressantes, sont menées *in situ*. Elles contribuent certes à l'ouverture au monde des élèves mais dans un cadre non mobile. Le coût et les contraintes d'organisation des sorties scolaires depuis un établissement rural, que la plupart des collectivités départementales voire intercommunales financent en quasi-totalité dans la mesure de leurs possibilités, limitent drastiquement celles-ci dès lors qu'elles ne peuvent se faire à proximité immédiate.

Au final, on constate un paradoxe concernant la réussite des élèves ruraux. Lors des visites en académies, le constat du « manque d'ambition » des élèves ruraux est revenu constamment. Fondé sur les écarts effectivement constatés en termes de taux poursuite d'études, cette appréciation, voire ce jugement, fait rarement l'objet de réflexions plus approfondies et, moins encore, de politiques d'accompagnement⁴⁷.

⁴⁷ Comme l'illustre l'enquête menée par l'OET an s'appuyant sur l'analyse des projets d'établissements de collèges de moyenne montagne et détaillée dans un document de travail pour le CNESCO sur les inégalités scolaires d'origine territoriale.

À l'instar de ce qui a pu être constaté en matière de grande pauvreté⁴⁸, il n'est pas exclu qu'existe désormais un réel déficit de compréhension par l'institution scolaire des déterminants culturels propres aux sociétés rurales. Or, faire évoluer, par exemple, le taux d'accès à l'enseignement supérieur, supposerait d'intégrer l'ensemble des contraintes pesant sur la mobilité des jeunes ruraux et de définir les conditions propres à accompagner et sécuriser les familles concernées.

Enfin, **en termes de pilotage d'ensemble**, peu d'académies ont construit un dispositif spécifiquement centré sur la ruralité (voir encadré 10).

Encadré 7 : Pilotage académique et ruralité d'après enquête COAC IGAENR

Peu d'académies disposent d'un pilotage vraiment explicite de la ruralité.

Plusieurs académies indiquent l'évoquer régulièrement en comité de direction ; particulièrement en ce qui concerne une politique volontariste sur le numérique (académie de Clermont-Ferrand, département du Loir-et-Cher), sur la dimension artistique et culturelle (académies d'Orléans-Tours et de Grenoble, département des Deux-Sèvres), sur le développement de projets pédagogiques avec priorité pour les zones rurales (départements de la Somme et des Ardennes, académie de Besançon), dans le cadre de l'organisation des réseaux (ECLORE dans l'académie de Poitiers).

Deux académies ont toutefois mis en place des comités de pilotage ou des groupes de travail « ruralité » :

– comité de pilotage académique ruralité sous la responsabilité d'une DASEN ainsi qu'un groupe PTA spécifique ruralité avec recrutement d'une coordinatrice académique ruralité ayant pour mission le soutien aux projets et la mobilisation des partenaires (académie de Reims) ;

– groupe de travail ruralité sur pédagogie et organisation, action culturelle et école du socle (académie de Bourgogne - Franche-Comté) ;

Deux académies ont engagé des projets de recherche avec l'université : « Évaluation des politiques publiques ; conventions pour une politique active en faveur de l'école rurale et de montagne et mesure des effets des conventions » (académie de Clermont-Ferrand) ; groupe de recherche développement ruralité et ambition scolaire autour de problématiques dégagées par quatre établissements classés en REP rural, sollicités par le CARDIE (académie de Caen)

Enfin, plusieurs académies et services départementaux travaillent sur des projets d'écoles du socle ou de collèges multisites (académie de Bourgogne - Franche-Comté, départements des Hautes-Alpes, des Alpes-de-Haute-Provence, de l'Allier, de la Vienne, des Hautes-Pyrénées) ou d'« internats liberté » (départements de l'Allier et du Cantal). Par ailleurs, sont évoqués l'ouverture et des projets d'accueil de moins de trois ans en rural en lien avec la CAF (département de l'Allier).

En définitive, les services départementaux et académiques assurent une gestion technique des contraintes liées à l'isolement et à l'éloignement de certains territoires ruraux. Cette gestion se déploie de façon éventuellement non coordonnée entre le premier degré et le niveau collège. Surtout, cela ne permet pas de conclure à l'existence d'une politique déconcentrée de ruralité scolaire. L'absence de stratégie d'ensemble sur la réussite des élèves en milieu rural contribue aussi au sentiment de non prise en considération par les politiques nationales souligné par différents interlocuteurs territoriaux auprès de la mission.

Pour la mission, il existe un manque de portage national explicite et de longue durée, centré sur le rural ou plus généralement sur les différents enjeux territoriaux. Un tel portage pourrait comporter un objectif d'ensemble fondé sur les déterminants de la réussite des élèves et des possibilités cadrées mais réelles d'adaptation en termes d'organisation et de ressources humaines.

⁴⁸ Jean-Paul Delahaye, *Grande pauvreté et réussite scolaire*, IGEN, mai 2015.

2.3.2. L'intégration des enjeux scolaires dans les politiques et outils interministériels d'aménagement du territoire

À la différence de la santé ou encore de l'action sociale, l'éducation ne constitue pas un secteur prioritaire des politiques d'aménagement du territoire et d'accès aux services publics mises en place depuis plusieurs décennies, du moins pour ce qui concerne les espaces ruraux. Cela s'explique par l'absence relative de problèmes d'accès aux services éducatifs en raison d'un maillage territorial éducatif beaucoup plus fin que les services sociaux ou sanitaires. Cela tient aussi certainement à une organisation ministérielle déconcentrée demeurée à part du cadre interministériel sous pilotage préfectoral.

Comme précisé dans l'annexe 6 et résumé dans l'encadré 11 ci-après, l'éducation n'est que peu intégrée dans les schémas départementaux d'amélioration de l'accessibilité des services au public (SDAASAP)⁴⁹. Or, ceux-ci peuvent constituer un outil particulièrement utile en termes de projections démographiques et de prospective territoriale.

En termes programmatiques, les conventions ruralité dédiées au scolaire constituent un outil distinct des contrats de ruralité mis en place pour les autres politiques sectorielles. Ce n'est pas en soi problématique, compte tenu des enjeux spécifiques de concertation et de mise en œuvre de la carte scolaire. Toutefois, il est prévu une articulation entre contrats de ruralité et appui à l'investissement local qui n'existe pas systématiquement dans le champ scolaire.

Or, les fonds de soutien à l'investissement local représentent souvent une aide décisive à l'appui des projets locaux de regroupements et de modernisation d'écoles. Comme la mission a pu le constater lors de ses visites, la création d'un pôle scolaire éducatif, issu du regroupement de plusieurs écoles, peut représenter pour les communes concernées un investissement supérieur à 5 M€, sachant que les regroupements imposent généralement la création d'un service de restauration collective qui n'était pas nécessaire pour les écoles communales regroupées. Selon les départements, il existe, ou pas, un processus efficace d'articulation entre les projets d'aménagement scolaire et la priorisation DETR⁵⁰.

La mission précise qu'il n'existe pas de bilan national consolidé détaillant les montants engagés et la nature des projets financés annuellement dans le cadre de la DETR et de la DSIL⁵¹. Ainsi, il n'est pas possible d'estimer le soutien de l'État en appui aux communes et intercommunalités, notamment rurales, dans le champ scolaire. Il n'est pas plus possible de rapporter cet investissement national aux besoins locaux de regroupements, sans compter les besoins de modernisation des écoles hors regroupements.

Encadré 8 : Politiques et équipements scolaires ruraux vus au prisme des outils et des fonds d'aménagement du territoire

Au regard des politiques interministérielles d'aménagement du territoire et d'accès aux services publics, le champ scolaire se situe à part en termes de planification et de contractualisation.

À la différence des transports ou de la santé, l'éducation n'est pas systématiquement intégrée ou considérée comme un domaine d'intervention prioritaire de planification comme le montre l'analyse des SDAASAP. Ainsi, dans les dix départements visités par la mission, sur les cinq SDAASAP arrêtés ou en

⁴⁹ Articles 98 et 100 de la loi portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe).

⁵⁰ Dotation d'équipement des territoires ruraux.

⁵¹ Dotation de soutien à l'investissement local.

projet (Ardennes, Cantal, Côte-d'Or, Meuse, Haute-Saône), seuls deux font de l'éducation un axe d'intervention (Côte-d'Or et Meuse). En termes de contractualisation, pour laquelle se déploient les contrats de ruralité, l'éducation nationale dispose avec les conventions ruralité d'un dispositif spécifique, les deux dispositifs contractuels (contrats et convention) n'étant pas nécessairement articulés.

Pour autant, deux fonds de soutien à l'investissement des collectivités, la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR) d'un montant de 1 046 M€ en autorisation d'engagement (AE) et 816 M€ en crédits de paiement (CP) en LFI 2018 et la dotation de soutien à l'investissement local (DSIL) d'un montant de 615 M€ en AE et 456 M€ en CP en LFI 2018, sont bien utilisés en appui de l'investissement scolaire des communes et intercommunalités.

Pour la DETR, l'examen des circulaires d'emploi ministérielle et préfectorales en 2017, pour les dix départements visités par la mission, donne à voir une très grande diversité des modes d'intervention. Dans certains départements, la priorité est donnée à l'équipement numérique, dans d'autres à la reconfiguration de groupes scolaires. Les plafonds et taux de cofinancement par l'État varient très fortement : pour les dix départements visités par la mission, les plafonds maximum vont de 150 000 € à 750 000 € et le taux de cofinancement État de 20 % à 70 %. Cette diversité s'explique par la nature déconcentrée de la DETR dont les priorités sont fixées dans chaque département par le préfet et une commission d'élus ayant la responsabilité des priorités locales de programmation. Elle tient manifestement aussi à la formalisation ou pas par l'éducation nationale d'une politique départementale d'aménagement du réseau des écoles. Cela induit une situation paradoxale : la priorisation DETR sur le scolaire est particulièrement forte dans les départements où la reconfiguration du réseau des écoles est largement engagée ou achevée ; cette priorisation est beaucoup plus faible dans les départements où l'effort de reconfiguration reste à engager.

Pour la DSIL, outre les projets scolaires inscrits dans les contrats de ruralité, la thématique scolaire figure au titre de la mise aux normes et de la sécurisation des équipements publics et, à compter de 2018, au titre des travaux engagés pour le dédoublement des classes de CP et de CE1 des écoles REP+ et REP.

Compte tenu des changements à l'œuvre et des perspectives territoriales contrastées de court et de moyen terme, la mission considère que l'éducation nationale doit s'investir plus systématiquement au niveau national et au niveau départemental dans le cadre interministériel des politiques d'accès aux services publics et aux services au public.

2.3.3. L'organisation territoriale de l'éducation nationale, la réforme territoriale et l'école du socle

Tout en rappelant l'ampleur des évolutions mises en œuvre par l'administration de l'éducation nationale, le rapport annuel 2016 des inspections générales souligne les « *périmètres peu lisibles ou disjoints, juxtaposés et instables* » propres au système éducatif au regard de la « *vie réelle et [de] l'administration commune* »⁵².

Césures éducatives

Centrée sur les territoires ruraux, la mission a constaté, dans les dix départements visités pour le premier rapport d'étape, la diversité des principes d'organisation infradépartementaux de l'éducation nationale. Cette diversité tient à l'histoire propre à chaque service départemental académique mais elle est aussi la résultante des principes d'organisation internes à l'éducation nationale, le plus souvent non articulés aux réalités territoriales comme détaillé dans l'encadré 12.

⁵² IGEN - IGAENR, *Rapport annuel des inspections générales, Territoires éducatifs : état des lieux et perspectives*, 2016, p. 24.

Encadré 9 : Logiques territoriales à l'œuvre dans les dix départements visités par la mission

La carte des circonscriptions du premier degré et la carte de sectorisation des collèges relèvent de procédures tout à fait différentes : la première est arrêtée par l'éducation nationale et constitue un cadre d'organisation interne, la deuxième est délibérée par le conseil départemental en vue d'affecter les collégiens selon leur commune de résidence. Toutefois, il est intéressant de comparer les logiques territoriales qui, dans un même département, organisent ces deux cartes dont l'articulation est un élément de structuration de l'école du socle. Il est également intéressant de mesurer l'écart (ou pas) entre les territoires éducatifs du premier et du second degré et ceux de l'organisation administrative des collectivités territoriales.

Les principes propres au découpage des circonscriptions premier degré :

– dans tous les départements visités, à l'exception de l'Orne, le territoire des grandes agglomérations est segmenté en plusieurs circonscriptions sans pour autant que cela corresponde à l'aire d'influence de l'agglomération ; dans un seul département, à savoir la Vienne, les circonscriptions sont organisées sous forme de pénétrantes reliant le centre de Poitiers et l'espace rural péri-urbain ;

– la coïncidence avec les périmètres des intercommunalités n'est pas courante (trois départements sur les dix visités) de même que la coïncidence avec les secteurs de collèges (départements) ;

– la logique dominante est celle d'un équilibre entre circonscriptions, en nombre d'enseignants surtout, d'élèves moins souvent, à l'exception de certaines circonscriptions de centre d'agglomération et sachant que les circonscriptions rurales sont le plus souvent un peu plus petites en volume (mais non spatialement).

Au final, l'ensemble tend à distinguer des circonscriptions urbaines et des circonscriptions rurales distinctes, les communes périurbaines se partageant, sans logique particulière, entre les unes et les autres.

Les principes dominants dans la sectorisation des collèges

Les baisses d'effectifs sont régulières depuis plusieurs années dans tout ou partie des dix départements visités. Dans six cas, les conseils départementaux ont adopté de récents « plan collèges ». À l'exception du Cantal dont le plan conduit à une carte largement inchangée, ces plans ont conduit à un réexamen d'ensemble de la carte des collèges. Pour les quatre autres départements, la carte, et parfois la sectorisation dans son ensemble (hors ajustements), demeurent inchangées au cours de ce mandat départemental et du précédent.

Pour les cas où a été conduit un réexamen de la sectorisation des collèges, celui-ci a souvent favorisé une plus grande coïncidence avec les périmètres intercommunaux, tout particulièrement dans les territoires ruraux ; c'est particulièrement net pour les trois départements où le réexamen de la sectorisation intégrait des fermetures d'établissements (y compris urbains d'ailleurs) et donc la reconfiguration entière de certains secteurs.

Dans les départements où le maillage et la sectorisation des collèges sont restés largement inchangés, il peut toutefois y avoir coïncidence avec la carte intercommunale en zone rurale, vraisemblablement parce que cette dernière est largement fondée sur les périmètres cantonaux, à l'instar du Cantal.

Au final, il n'existe qu'un seul département, à savoir la Haute-Saône, où coïncident globalement la carte des circonscriptions du premier degré, la carte des secteurs de collèges et la carte des intercommunalités.

La mission en retient, au regard de l'échantillon analysé, que :

- la césure entre premier et second degré perdure, les circonscriptions du premier degré étant rarement articulées à la sectorisation des collèges ;
- le principe directeur des circonscriptions du premier degré est l'homogénéité en volume et charge de travail tels que calculés en nombre maîtres, avec en conséquence la coexistence de circonscriptions très resserrées et d'autres extrêmement vastes spatialement ;

- l'organisation infradépartementale de l'éducation nationale ne prend pleinement en compte ni les territoires vécus, lesquels se déploient généralement le long des axes de transports (et lient espaces ruraux et urbains), ni les territoires institutionnels locaux organisés en couple ou « bloc local » (communes et intercommunalités).

Le cadre intercommunal

Dans le prolongement de précédents rapports IGEN - IGAENR, la mission préconise de faire évoluer la maille administrative infradépartementale de l'éducation nationale en cohérence avec les périmètres intercommunaux. Une telle évolution se justifie particulièrement dans la mesure où la carte intercommunale a été revue et arrêtée définitivement depuis le 1^{er} janvier 2017 dans le cadre de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe). Comme l'ont montré dans de nombreux départements les concertations propres aux nouvelles activités périscolaires (NAP), adopter ce cadre de référence permet de concilier au mieux la gestion administrative quotidienne et l'élaboration d'une stratégie territoriale d'ensemble.

Faut-il pour autant préconiser le transfert des compétences scolaires et périscolaires aux établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) ?

En matière scolaire, on distingue quatre compétences autonomes que sont les équipements préélémentaires et élémentaires, le fonctionnement des écoles, les activités périscolaires et les activités extrascolaires. Aux termes de la loi NOTRe, ces compétences sont optionnelles ou facultatives⁵³ : elles relèvent ainsi du seul choix d'organisation interne au sein des intercommunalités⁵⁴, les communes pouvant également mutualiser cette compétence au sein de syndicats techniques⁵⁵. Suite aux fusions d'intercommunalités et aux délais de prise de compétence jusqu'en décembre 2018 dans le cadre de la loi NOTRe, il n'est pas possible de dresser à ce jour un bilan consolidé de la ventilation des compétences du champ scolaire entre communes, syndicats techniques et intercommunalités.

À ce jour, aucune des associations nationales des collectivités concernées⁵⁶, rencontrées par la mission, n'envisage qu'il soit opportun d'inclure tout ou partie des compétences du champ scolaire dans les compétences obligatoires des EPCI. À la différence, par exemple, des transports scolaires qui constituent des réseaux techniques nécessitant une organisation coordonnée à l'échelle d'un territoire vaste⁵⁷, l'équipement scolaire et les activités péri ou extrascolaires relèvent pour ces associations d'une

⁵³ Plus précisément, parmi les différents établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), seules les communautés de communes disposent d'une compétence optionnelle en matière d'équipements, à la différence des communautés d'agglomération, des communautés urbaines et des métropoles pour lesquelles cette compétence est facultative. Les compétences fonctionnement et périscolaire sont facultatives pour toutes les catégories d'EPCI. La compétence extrascolaire est, selon les cas, soit optionnelle, soit facultative. Cf. D. Christiany, *Les enjeux de l'intercommunalité scolaire*, ADCF, CDC, janvier 2017.

⁵⁴ Les compétences optionnelles relèvent d'une liste fixée par le législateur, parmi lesquelles l'EPCI doit faire un choix au moment de sa création ; les compétences facultatives relèvent d'un choix auquel l'EPCI peut procéder à tout moment.

⁵⁵ Près de 3 400 syndicats scolaires, essentiellement en zone rurale, maillent le territoire, beaucoup de communes rurales préfèrent cette formule à celle de l'intercommunalité à fiscalité propre, au nom d'une certaine « souplesse » d'organisation au sein de périmètres plus restreints et plus adaptés à une gestion de proximité, cf. D. Christiany, *op. cit.*

⁵⁶ L'Association des communautés de France (ADCF) et l'Association des maires ruraux de France (AMRF) ainsi que l'Association des maires de France (AMF), cf. liste des personnes rencontrées en annexe 2.

⁵⁷ Aux termes de la loi NOTRe la compétence transports scolaires a été transférée du conseil départemental au conseil régional ; des discussions sont toutefois en cours dans le cadre de la révision de la loi sur les transports intérieurs (LOTI) sur des possibilités de délégation au niveau intercommunal.

gestion de proximité qui peut d'ores et déjà être gérée de façon mutualisée, selon des formes d'ailleurs diverses⁵⁸, avec en toute hypothèse un rôle central des maires.

Lors de ses visites, la mission a constaté que la carte intercommunale ne s'impose pas toujours comme un périmètre facilitant les mutualisations entre écoles. Les principes de regroupements des petites intercommunalités rurales préexistantes à la loi NOTRe ont été très différents d'un département à l'autre⁵⁹ et ont parfois entraîné un abandon de la prise de compétence scolaire au niveau intercommunal.

Ainsi, pour la mission, le périmètre intercommunal constitue un cadre à privilégier pour mener études et travaux prospectifs en lien avec les autres services de l'État et les collectivités territoriales. C'est également un cadre opportun de concertation avec les communes. Toutefois, compte tenu de l'élargissement conséquent des périmètres intercommunaux, cette échelle n'est pas nécessairement adaptée à la gestion quotidienne et à l'organisation des réseaux d'écoles devant associer au plus près les communautés éducatives.

Pour être pleinement efficace, une refonte de l'organisation interne de l'éducation nationale en lien avec les périmètres intercommunaux doit se conjuguer avec un travail en direction des conseils départementaux pour faire évoluer la sectorisation et, à terme, le cas échéant, le maillage des collèges. Il ne s'agit pas là d'une question spécifiquement rurale, la carte de nombre de collèges étant aussi inchangée depuis plusieurs décennies dans différentes villes. Cependant, particulièrement en territoire rural, la continuité entre école et collège doit être lisible territorialement. C'est d'ailleurs dans cette perspective que certaines académies ou départements ont engagé (dans le Puy-de-Dôme, dans l'académie de Clermont-Ferrand) ou projettent l'intégration du niveau collège dans les conventions ruralité (académie de Reims) et ont organisé leur territoire en réseaux : réseaux ECLORE⁶⁰ dans l'académie de Poitiers ou encore réseaux école, collège lycée⁶¹ dans l'académie d'Aix-Marseille.

S'inscrivant dans le prolongement de différents rapports IGEN-IGAENR concernant la gouvernance territoriale, la mission estime que l'évolution de « l'organisation locale » de l'éducation nationale constitue un enjeu également important pour construire et développer une politique scolaire rurale, notamment autour de l'école du socle.

En synthèse de ce chapitre 2.3., la question des politiques scolaires rurales se situe à la croisée des responsabilités respectives du niveau national et du niveau déconcentré. La mission estime qu'un portage national est nécessaire en termes d'objectifs, de moyens (y compris interministériels) et de capacités d'adaptation conférées aux académies. En regard, l'organisation académique locale ou encore « de proximité » doit s'adapter aux configurations territoriales locales en ayant pour objectif la mise en place effective de l'école du socle.

⁵⁸ En complément ou en substitution de syndicats techniques scolaires existants, certaines intercommunalités envisagent la possibilité d'un exercice mutualisé par une partie des communes de l'intercommunalité.

⁵⁹ Le plus souvent en fonction de la définition du périmètre de l'agglomération principales, comme l'illustre les exemples opposés de l'agglomération de Poitiers sur un périmètre que l'on peut juger partiel et celle d'Épinal recouvrant désormais un territoire extrêmement vaste comprenant y compris d'anciennes petites intercommunalités plutôt rurales.

⁶⁰ Réseaux école collège lycée pour l'orientation et la réussite des élèves, qui envisagent les parcours des élèves dans leur globalité et recherchent la cohérence de l'école maternelle au supérieur, www.ac-poitiers.fr/cid103578/les-reseaux-eclore.html

⁶¹ Entité territoriale de référence qui vise principalement à fluidifier le parcours des élèves depuis l'école maternelle jusqu'au post-baccalauréat, <http://www.ac-aix-marseille.fr/cid126967/les-reseaux-ecoles-colleges-lycees.html>

Au terme de cette partie 2., la mission estime que l'éducation nationale devrait adopter un dispositif explicitement différencié pour les élèves et les établissements de certains territoires ruraux, particulièrement le « rural éloigné » à préciser à partir d'un cadrage national et de travaux académiques. Plus généralement, les évolutions à l'œuvre dans l'espace rural (contraction mais également périurbanisation, différenciation voire disparités), constituent un argument supplémentaire pour faire évoluer l'organisation académique « de proximité ». Il revient à l'échelon national de porter et d'encadrer des possibilités d'adaptations administratives pour permettre aux académies d'adapter pleinement leurs politiques aux contraintes territoriales.

Recommandations

Suite aux constats et conclusions de la mission, il est proposé douze recommandations qui portent sur :

- un dispositif de cadrage de la ruralité scolaire (recommandations n° 1 et n° 2) ;
- une organisation déconcentrée revue et des structures expérimentales adaptées à la faible densité (recommandations n° 4, 5, 6 et 7) ;
- différentes pistes en matière de gestion des ressources humaines (recommandations n° 8, 9, 10 et 11) ;
- des politiques dédiées et élargies d'accompagnement des élèves « ruraux » (recommandation n° 12).

Recommandation n° 1 : adopter une définition du rural adaptée aux enjeux scolaires et intégrer ce critère dans les travaux statistiques nationaux et académiques à des fins de suivi dans la durée.

Cette première recommandation constitue la première étape d'une politique scolaire « rurale », quelle qu'elle soit par ailleurs.

De nature technique, ce travail de définition emporte des débats qui ne sont pas seulement d'ordre technique et dont il ne faut pas sous-estimer la possible conflictualité.

Il faut, en conséquence, apprécier quel cadre ou instance serait le mieux approprié pour formaliser ce travail de définition : interne à l'éducation nationale, interministériel, en partenariat ou sous l'égide de partenaires externes ou encore en lien avec le dispositif des conventions ruralité.

En toute hypothèse, il serait opportun que soit constitué sous le pilotage de la DEPP et associant des chercheurs, un groupe d'étude et de recherche dédié aux questions de ruralité scolaire.

Recommandation n° 2 : à des fins opérationnelles, identifier « le rural éloigné » scolaire ainsi que les territoires ruraux en difficulté scolaire compte tenu du contexte économique et social à partir d'un cadrage national et de travaux académiques avec une large latitude déconcentrée.

La très faible densité et l'éloignement des grands pôles métropolitains justifient des modalités dérogatoires d'organisation qui doivent être cadrées nationalement en fonction des objectifs visés.

Par ailleurs, il importe de suivre et d'accompagner certains établissements ruraux (écoles « orphelines » notamment) compte tenu de contexte économiques et sociaux mais également géographiques défavorables à la réussite scolaire.

Toutefois, l'identification des territoires concernés relève d'un travail conjoint des administrations centrales et des services déconcentrés.

Recommandation n° 3 : faire évoluer l'organisation infradépartementale de l'éducation nationale en fonction du maillage des collèges et en cohérence avec les périmètres des collectivités locales.

S'inscrivant dans le prolongement d'un récent rapport de l'IGAENR sur les services déconcentrés du ministère⁶², la mission estime que la réforme de la gouvernance académique doit être l'occasion d'adopter une organisation locale adaptée au cadre institutionnel territorial et gage de continuité pour les élèves et les familles de la scolarité obligatoire de la maternelle au collège. Cela peut conduire à des circonscriptions du premier degré de taille contrastée en nombre d'écoles et de professeurs des écoles avec des équipes de circonscription dont la composition serait adaptée (et non plus quasiment standard). La configuration d'une circonscription pourrait se définir désormais autour des collèges d'un territoire et être modulée, du point de vue de l'organisation et de la charge des corps d'encadrement, au nombre d'écoles et aux distances induites.

Le niveau intercommunal, désormais stabilisé dans ses périmètres, doit être un élément majeur du cadre de référence territorial de l'éducation nationale. Toutefois, la mission se démarque de précédents rapports des inspections ou encore de la Cour des comptes sur l'optimum que constituerait le transfert obligatoire des compétences scolaire et périscolaire des communes aux intercommunalités. Il s'agit là, pour la mission, d'un choix d'organisation interne au « bloc local » (communes et intercommunalités) nécessairement divers selon les territoires.

Recommandation n° 4 : initier nationalement un travail avec les conseils départementaux sur le maillage des collèges et leur sectorisation.

Compte tenu des évolutions démographiques et des enjeux organisationnels, la territorialisation du niveau collège doit désormais faire l'objet d'une attention analogue à celle que l'éducation nationale a porté historiquement aux écoles primaires.

L'élaboration d'un référentiel de l'éducation rurale⁶³ – qui fait aujourd'hui défaut –, concerté avec les conseils départementaux, pourrait ainsi permettre d'objectiver les conditions optimales de taille et de maillage favorisant la réussite des élèves. Selon la mission, l'hypothèse d'un minimum de deux divisions par niveau serait à étudier, au moins comme cadre de référence.

Recommandation n° 5 : expérimenter dans les « territoires ruraux éloignés » diverses formes d'organisation originales écoles-collège dites « école du socle ».

Compte tenu de la très faible densité et de l'éloignement des pôles métropolitains caractéristiques de certains territoriaux ruraux, qui connaissent parfois des déprises démographiques brutales, les académies devraient pouvoir adopter de façon dérogatoire une organisation mutualisant les dispositifs

⁶² Rapport IGAENR n° 2018-029, *La réorganisation territoriale des services déconcentrés des ministères de l'éducation nationale et de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation*, mars 2018.

⁶³ À l'instar du référentiel de l'éducation prioritaire.

et moyens du premier et du second degrés (niveau collège), une telle organisation devant par ailleurs intégrer les incidences d'une obligation d'instruction à venir à compter de trois ans.

Ainsi, « l'école du socle » pourrait prendre plusieurs formes :

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

L'organisation et le financement des collectivités territoriales en fonction de leurs compétences respectives (conseil départemental, communes et, le cas échéant, intercommunalités), pourraient être précisés par un document contractuel, définissant les responsabilités respectives, intégré aux conventions ruralité.

Recommandation n° 6 : pour « l'école du socle » en territoires ruraux éloignés, adapter l'organisation administrative pour mutualiser les services et les missions des enseignants et des corps d'encadrement propres au premier et au second degrés.

À l'appui de cette « école du socle », dans les territoires ruraux éloignés, les académies pourraient mettre en place une organisation dérogatoire des services des enseignants et des corps d'inspection des premier et second degrés favorisant réussite et continuité des apprentissages.

Dans l'hypothèse d'une école du socle sous forme d'établissement sui generis regroupant collège et écoles dans une configuration multisites, il pourrait être envisagé de placer auprès du principal du collège un adjoint issu du premier degré, directeur d'école (sur le modèle des SEGPA) qui se verrait confier des missions analogues à celles du principal pour l'ensemble des écoles en réseau ou intégrées au collège.

Recommandation n° 7 : inscrire les conventions ruralité dans un cadre plus interministériel pour une plus grande cohérence des politiques éducatives et des politiques et outils interministériels d'aménagement du territoire.

Il apparaît nécessaire de systématiser l'articulation entre les conventions de ruralité, d'un côté, les politiques interministérielles de planification (SDAASaP) et de programmation (DETR, DSIL), de l'autre.

Il serait utile que l'éducation nationale établisse ou dispose, en lien avec le ministère de l'intérieur et le commissariat général à l'égalité des territoires, d'un premier bilan annuel des projets cofinancés par l'État au moyen de la DETR et de la DSIL. Il serait intéressant que les objectifs prioritaires de l'État tels qu'énoncés dans les circulaires interministérielles d'emplois de la DETR et de la DSIL soient plus précis en ce qui concerne le champ scolaire. Ainsi, il serait possible d'évaluer et, le cas échéant, d'ajuster les financements territorialisés de l'État en fonction des objectifs d'évolution de l'organisation scolaire.

Recommandation n° 8 : examiner trois stratégies possibles en matière d'affectation des personnels enseignants.

Actuellement circonscrites à quelques territoires, les difficultés de recrutement pourraient s'accroître. De plus, si les services académiques parviennent aujourd'hui à gérer techniquement ces difficultés, il

est possible que le caractère subi des affectations dans certains territoires non attractifs emporte des conséquences sur l'ambition et les parcours des élèves.

En conséquence, la mission énonce trois hypothèses graduées pour remédier à ces difficultés.

Généraliser et amplifier des mesures incitatives existantes.

Selon les académies et, parfois, les inspections académiques, certaines mesures sont pratiquées pour des écoles et établissements où existent de façon récurrente des problèmes d'attractivité. Il s'agirait d'encourager leur généralisation et surtout d'en assurer le suivi pour mieux évaluer leur efficacité non seulement technique (assurer la rentrée) mais également qualitative (des profils enseignants adaptés aux conditions d'exercice). Comme détaillé dans l'encadré 8 (p. 37), il s'agirait de développer les politiques de bonification, d'organisation des services, de suivi spécifique des stagiaires et des néo-titulaires et des prestations externes (logement).

Créer et valoriser un parcours « spécialisé » rural.

À l'instar de ce que pratiquent d'autres pays ou régions étrangères (exemple de la Catalogne⁶⁴), cette hypothèse vise à constituer un vivier spécialisé avec des sortants de concours mais également des professeurs expérimentés acceptant un poste dans le rural avec possibilité de retour sur leur poste après trois ans d'exercice. Ce scénario de « spécialisation » pourrait se révéler particulièrement adapté à la mise en œuvre de l'école du socle en territoire rural évoquée *supra* (voir recommandation n° 3).

Il pourrait se construire autour des principes suivants :

- une formation complémentaire, ouvrant droit à une qualification reconnue voire à une certification « rurale » ; pour les enseignants en début de carrière, la formation complémentaire pourrait prendre la forme d'un volume de jours en plus des trois jours (18 h) de formation statutaire ; pour les enseignants en exercice, il s'agirait d'un dispositif de formation continue inscrit au plan académique de formation ;
- l'organisation et la valorisation du parcours d'enseignants « spécialisés » en écoles et établissements ruraux, dans le cadre des rendez-vous de carrière du PPCR, lors du passage à la hors classe voire à la classe exceptionnelle, ainsi que dans les dossiers RAEP pour l'accès aux postes d'encadrement et les affectations comme IEN ou chefs d'établissement dans ces mêmes territoires ruraux.

Une des spécificités de l'enseignement en milieu rural étant la présence de classes multicours, et l'enseignement dans ces classes favorisant le développement de compétences relatives à l'adaptation au public, à la prise en charge d'élèves de différents niveaux, à l'individualisation des apprentissages, à la différenciation, les compétences professionnelles acquises dans ces contextes d'exercice seront ensuite très utiles dans tous les autres contextes pour proposer des activités prenant en compte la diversité des élèves aussi présente dans des classes à un seul cours.

⁶⁴ L'exemple catalan a été évoqué par Pierre Champollion, président de l'OET, lors d'un entretien avec la mission laquelle n'a toutefois pas étudié par elle-même et en détail ce qui se fait en Catalogne. Selon l'OET, pour pouvoir enseigner en milieu ruraux et montagnards, les enseignants ruraux catalans peuvent passer un master spécialisé qui comporte une approche institutionnelle, sociologique et géographique des territoires ruraux, l'analyse des formes scolaires spécifiques de l'école rurale et l'étude des pédagogies actives mises en œuvre dans ces territoires.

Expertiser la pertinence et la faisabilité d'une obligation de service en établissement non attractif en premier poste ou en cours de carrière pour deux ou trois années.

Il s'agit là d'une hypothèse constituant une rupture par rapport aux obligations statutaires actuelles. Elle ne serait justifiée que si le nombre d'écoles et d'établissements non attractifs concernés s'accroissaient très significativement. Au-delà des seuls territoires ruraux éloignés, elle poserait la question d'une approche territoriale plus large incluant également les écoles et établissements parfois non attractifs des quartiers en politique de la ville.

De nature contraignante, elle garantirait néanmoins la mobilité depuis les postes concernés grâce à un *turn over* organisé. Elle viserait le premier poste car c'est celui où les temps de vie personnels sont généralement les moins contraints, à l'exception des lauréats de concours issus d'une reconversion professionnelle. Outre les enjeux de négociation avec les organisations syndicales, elle supposerait des politiques d'accompagnement pédagogique, humain et matériel particulièrement renforcées.

Recommandation n° 9 : se donner les moyens de politiques adaptées de formation et d'accompagnement.

Bien que visée dans les circulaires traitant de la ruralité, cette dimension décisive demeure un point de difficulté. Un récent rapport des inspections générales sur la formation continue des enseignants du premier degré⁶⁵ le met à nouveau en exergue.

Dans les territoires de faible densité et à distance des chefs-lieux de département et au sein d'écoles et d'établissements de petite taille, avec des services souvent partagés au niveau collège, ces difficultés sont encore accrues, alors même que les possibilités d'encadrement sont elles-mêmes limitées.

Quelles que soient les mesures envisagées (cf. encadré 9 recensant les mesures adoptées dans certaines académies), leur mise en œuvre est conditionnée par la taille des brigades de remplacement prévues en circonscriptions rurales, sachant que celles-ci sont aujourd'hui fortement mobilisées par les remplacements pour absences ou congés.

Se pose en conséquence un enjeu clair d'arbitrage des moyens qu'il n'appartient pas à la mission de trancher. Il doit être mis en regard d'une approche globale des mesures dérogatoires que justifieraient le « rural éloigné ».

Recommandation n° 10 : adapter les conditions d'exercice des corps d'encadrement (IEN, principaux de collèges) en zone rurale et adapter le statut des directeurs d'écoles dans les territoires de faible densité.

L'exercice des fonctions d'encadrement est rendu compliqué par les effets de distance (donc par les coûts) et de petite taille des écoles et des établissements.

Selon la mission, l'évolution des circonscriptions (recommandation n° 3) et une nouvelle organisation « école du socle » (recommandations n° 5 et n° 6) seraient de nature à réduire le sous-encadrement administratif propre au rural éloigné et à faciliter l'exercice des missions en territoire de faible densité. À organisation inchangée, le développement d'heures de décharge ou IMP pour des enseignants

⁶⁵ Rapport IGEN - IGAENR n° 2017-035, *Évaluation de la politique publique sur la formation continue des professeurs du premier degré. Rapport de diagnostic*, juin 2017.

expérimentés venant appuyer le principal du collège sur des objectifs visant à pallier les difficultés liées à la taille ou à l'isolement des établissements pourrait être opportun.

Le développement d'un pilotage académique dédié à la ruralité – tel qu'expérimenté dans certaines académies⁶⁶ – constitue également un élément d'amélioration des conditions d'exercice et, partant, d'un moindre *turn-over* et d'une diminution des vacances de poste qui existent aussi pour les postes d'encadrement dans certains territoires ruraux isolés. Les propositions des inspections générales⁶⁷ relatives à des formes de mutualisation dans le cadre de la réforme de la gouvernance académique (missions d'IEN référents mutualisés à l'échelle de deux départements par exemple) sont également à prendre en compte.

Le statut du directeur d'école, sujet soulevé par l'ensemble des représentants de collectivités territoriales rencontrés par la mission, dépasse les questions de ruralité. Il prend cependant un relief spécifique dans l'espace rural, compte tenu du poids des écoles d'une à deux classes, particulièrement dans le rural éloigné (où ces écoles représentent 87 % des écoles). La systématisation de mesure de décharges supplémentaires en cas de regroupement d'écoles (mis en place dans certaines académies cf. encadré 9 p. 38) voire l'expérimentation d'un statut dérogatoire pourraient être envisagées, et intégrées aux conventions, par exemple pour les territoires de l'espace rural éloigné.

Recommandation n° 11 : accorder une attention particulière à l'organisation des services médicaux et sociaux assurés par l'éducation nationale.

Particulièrement dans les territoires de faible densité et à distance des pôles urbains, les écoles et établissements scolaires constituent parfois le « dernier » service public accessible à des familles précaires et peu mobiles.

L'affectation des personnels médicaux et sociaux, ainsi que l'organisation de leur service, présentent également des difficultés, particulièrement dans certains départements ruraux⁶⁸.

Sur cette base, les objectifs et les modalités d'une meilleure articulation avec les dispositifs interministériels seraient à approfondir.

Recommandation n° 12 : faire évoluer les modalités d'accompagnement des élèves ruraux en passant d'une approche *in situ* à une stratégie de mobilité.

La moindre poursuite d'études, notamment dans l'enseignement supérieur, constitue le véritable élément discriminant affectant la réussite des élèves ruraux. Les facteurs sociaux et économiques constituent là, comme ailleurs, des déterminants prédictifs forts. On peut toutefois considérer que l'éloignement aux pôles urbains joue un rôle aggravant.

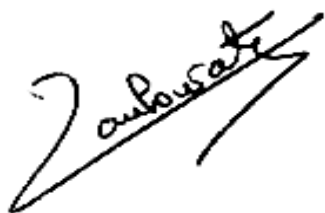
Les contraintes organisationnelles et financières provoquées par la faible densité et le poids des distances conduisent à privilégier des mesures d'accompagnement le plus souvent circonscrites dans les écoles, établissements et territoires de scolarisation.

⁶⁶ Tel que constaté par la mission lors de ses visites dans l'académie de Reims.

⁶⁷ *La réorganisation territoriale des services déconcentrés des ministères de l'éducation nationale et de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation, op.cit.*

⁶⁸ Voir rapport d'évaluation de politique publique n° 2015-083R IGAS - n° 2016-028 IGEN - IGAENR, *Place de la santé scolaire dans la santé des jeunes*, avril 2016.

Pour les élèves ruraux, la politique d'individualisation des parcours devrait pourtant privilégier la mobilité sous toutes ses formes, au-delà par exemple des possibilités offertes par les technologies numériques. Ainsi pourraient être explorées, entre autres, les pistes suivantes : un renforcement des sorties scolaires de longue distance dès le primaire, l'incitation à développer les volets orientation des projets d'établissement, l'intégration des jeunes ruraux du « rural éloigné » aux programmes cordés de la réussite, etc.

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Maubourat', written in a cursive style with a large initial 'M'.

Marie-Blanche MAUHOURAT

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Ariane Azéma', written in a cursive style with a large initial 'A'.

Ariane AZÉMA

Tables des encadrés, cartes et tableaux

| | |
|--|----|
| Encadré 1 : Espace rural : définitions et débats | 5 |
| Encadré 5 : Synthèse des indicateurs scolaires du « rural éloigné » | 25 |
| Encadré 6 : Trois exemples étrangers de politiques scolaires différenciées pour les écoles rurales isolées | 27 |
| Encadré 7 : Prospective des territoires ruraux | 34 |
| Encadré 8 : Synthèse de l'enquête COAC et des éléments de bilan recueillis par la mission sur les conventions ruralité | 37 |
| Encadré 9 : Mesures RH spécifiques mises en places pour les territoires ruraux d'après enquête COAC IGAENR | 38 |
| Encadré 10 : Pilotage académique et ruralité d'après enquête COAC IGAENR | 40 |
| Encadré 11 : Politiques et équipements scolaires ruraux vus au prisme des outils et des fonds d'aménagement du territoire | 41 |
| Encadré 12 : Logiques territoriales à l'œuvre dans les dix départements visités par la mission | 43 |
| | |
| Carte 1 : L'espace rural (figuré vert) selon la définition retenue par la mission | 8 |
| Carte 2 : L'espace rural selon les catégories retenues par la mission | 23 |
| Carte 3 : Dynamiques de construction de logement entre 1999 et 2009 (l'espace rural est figuré en bleu) | 30 |
| Carte 4 : Typologie générale des campagnes françaises Datar | 31 |
| Carte 5 : Typologie des zones à risques d'échec scolaire, CEREQ, DEPP..... | 31 |
| Cartes 6 : Évolution des effectifs du premier degré et du collège (public et privé) de 2006 à 2016 | 32 |
| | |
| Tableau 1 : Effectifs moyens et médians des écoles et collèges publics et privés de l'espace rural (rentrée 2017) | 9 |
| Tableau 2 : Nombre et part des petites écoles et établissements dans l'espace rural..... | 9 |
| Tableau 3 : Collèges publics et privés de scolarisation des collégiens ruraux (rentrée 2017) | 10 |
| Tableau 4 : Localisation des collèges publics et privés scolarisant des élèves ruraux (rentrée 2017)..... | 10 |
| Tableau 5 : Lycées publics et privés scolarisant des lycéens ruraux (rentrée 2017)..... | 10 |
| Tableau 6 : Lycéens scolarisés dans l'espace rural (hors lycées agricoles) rentrée 2017 | 11 |
| Tableau 7 : Composition sociale selon localisation des écoles publiques (rentrée 2017) | 11 |
| Tableau 8 : Composition sociale selon localisation des collèges publics (rentrée 2017)..... | 11 |
| Tableau 9 : Scores moyens aux évaluations de début de sixième (année 2007) selon résidence des élèves..... | 12 |
| Tableau 10 : Notes moyennes au DNB (en 2010 et 2011) selon résidence des élèves..... | 12 |
| Tableau 11 : Âge et ancienneté moyens des enseignants des écoles publiques (rentrée 2017)..... | 12 |
| Tableau 12 : Âge et ancienneté moyens des enseignants des collèges publics (rentrée 2017) | 13 |
| Tableau 13 : Orientation en Seconde des collégiens (publics et privés) en 2010 et 2011..... | 16 |
| Tableau 14 : Orientation GT, professionnel non agricole et agricole en 2010 et 2011 | 17 |
| Tableau 15 : Taux de poursuite d'études des bacheliers (publics et privés) 2014 selon résidence | 17 |
| Tableau 16 : Répartition des bacheliers 2014 selon études supérieures poursuivies selon lieu de résidence | 17 |

| | |
|--|----|
| Tableau 17 : Effectifs moyens et médians des écoles publiques des dix départements visités par la mission (rentrée 2017) | 20 |
| Tableau 18 : Effectifs moyens et médians des collèges publics des dix départements visités par la mission (rentrée 2017) | 21 |
| Tableau 19 : Projections départementales des effectifs du premier degré (public et privé) à trois ans.. | 33 |
| Tableau 20 : Projections d'effectifs du premier degré et données de structure des dix départements visités par la mission..... | 34 |

Annexes

| | | |
|------------|---|----|
| Annexe 1 : | Note de synthèse du rapport d'étape n° 1 | 57 |
| Annexe 2 : | Liste des personnes rencontrées | 59 |
| Annexe 3 : | Liste des textes réglementaires relatifs aux écoles et établissement en zone rurale et de montagne | 66 |
| Annexe 4 : | Circulaires de 1998 et de 2011 | 67 |
| Annexe 5 : | Politiques et équipements scolaires ruraux : rôle des outils et des fonds d'aménagement du territoire | 73 |

Note de synthèse du rapport d'étape n° 1

Les dix directions des services départementaux de l'éducation nationale académiques, et les académies concernées, que la mission a rencontrées, identifient la ruralité comme un enjeu majeur, parfois une priorité et, en toute hypothèse, une source de préoccupations voire de difficultés. Pour autant, les raisons varient selon les territoires et les académies concernées.

Par ailleurs, les établissements et élèves ruraux ou encore le facteur « ruralité » sont rarement identifiés dans les outils statistiques ou de gestion. Enfin, il n'existe, dans les académies visitées, que peu voire pas d'études spécifiques sur la démographie ou les parcours scolaires en milieu rural.

En termes de carte et de maillage, les réseaux du premier degré de ces dix départements sont très inégalement restructurés. Il est difficile d'identifier des caractéristiques géographiques expliquant ces disparités même si, à gros traits, les territoires du grand Est apparaissent plus avancés que ceux du Massif central. La mission suppose que ces disparités sont, avant tout, le fait de l'ancienneté (ou pas) des politiques mises en œuvre depuis les années 1960. Ainsi, certains territoires en sont encore à constituer des réseaux pédagogiques intercommunaux dispersés (RPID) pour réduire le nombre d'écoles isolées à classe unique ; d'autres font évoluer les RPID vers des réseaux pédagogiques intercommunaux regroupés ; certains développent désormais une politique de pôles scolaires, en liaison le plus souvent avec les collectivités intercommunales.

Dans l'ensemble des dix départements visités, le devenir des petits collèges est posé. Il ne s'agit pas toujours d'une problématique exclusivement rurale mais, en zone de faible densité, comme pour les écoles, elle soulève des enjeux de distance et de transports.

La forte mobilisation des services académiques sur les politiques de regroupements et de fermetures, parfois dans des contextes de baisse démographique très brutale, ne trouve pas à s'appuyer sur une stratégie d'ensemble de réussite des élèves en milieu rural. Celle-ci constitue une politique « par défaut », ce qui contribue au sentiment de non prise en considération par les politiques nationales que différents interlocuteurs de la mission ont souligné.

La mission s'attendait à constater d'importantes difficultés de recrutement. Force est de constater que celles-ci sont assez circonscrites territorialement. Elles touchent non pas l'ensemble des territoires ruraux des départements visités mais quelques secteurs isolés ou très en crise. Pour autant, y compris parce que la mobilisation administrative pour gérer ces secteurs est très exigeante, on constate un déficit d'accompagnement et de formation des personnels aux conditions spécifiques d'enseignement et d'encadrement dans un contexte rural, ce qui illustre à nouveau l'absence de véritables politiques scolaires adaptées à la ruralité.

La plupart des projets académiques des départements visités comportent le développement du numérique éducatif parmi leurs priorités, mais seuls certains le mettent au service d'une plus grande équité de l'offre éducative dans tous les territoires et notamment dans la ruralité. Pour le second degré, l'équipement et l'accompagnement des usages se déploient sur un calendrier que l'on peut juger lent mais qui est relativement assuré, en raison de l'implication des collectivités maitres d'ouvrage notamment sur réseaux et équipements. Pour le premier degré, la situation est beaucoup plus incertaine et aléatoire, compte tenu de l'inégale mobilisation et capacité des collectivités. La succession d'appels à projets nationaux ne contribue pas à la généralisation effective ou programmée de ce qui est désormais un service de base pourtant.

En termes d'innovation, la mission a pu identifier différentes actions ou projets : mise en réseau, regroupement en pôles scolaires, internats, prise en compte des difficultés sociales, pilotage académique dédié des aux bonnes pratiques, recherche action. Mais le plus souvent ces initiatives sont ponctuelles et actuellement au stade des projets et non des réalisations. Sauf exceptions, il existe peu d'initiatives spécifiquement dédiées au rural.

Liste des personnes rencontrées

Ministère de l'éducation nationale

Cabinet du ministre

| | |
|--------------------|--|
| Christophe Kerrero | directeur de cabinet |
| Thierry Ledroit | conseiller territoires et politiques interministérielles |

Administrations centrales

Direction générale de l'enseignement scolaire (DGESCO)

| | |
|------------------|--|
| Jean-Marc Huart | directeur |
| Xavier Turion | chef de service, adjoint au directeur général |
| Alexandre Grosse | chef du service du budget, de la performance et des établissements |
| Philippe Thurat | sous-directeur de la gestion des programmes budgétaires |

Direction générale des ressources humaines (DGRH)

| | |
|-----------------------|--|
| Édouard Geffray | directeur général |
| | cheffe du service des personnels ingénieurs, administratifs, techniques, sociaux et de santé et des bibliothèques, adjointe au directeur général |
| Annick Wagner | chef du bureau des études de gestion prévisionnelle |
| Charles Bourdeaud'huy | chef du bureau des études de gestion prévisionnelle |
| Valérie Le Gleut | cheffe du service de l'encadrement, adjointe au directeur général |
| Martine Gauthier | sous-directrice de la gestion des carrières des personnels d'encadrement |

Direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance (DEPP)

| | |
|--------------------|--|
| Fabienne Rosenwald | directrice |
| Philippe Wuillamer | sous-directeur des évaluations et de la performance scolaire |
| Nathalie Caron | sous-directrice des synthèses |
| Olivier Monso | sous-direction de la synthèse |
| Cécile Métayer | sous-direction de la synthèse |

CNESCO

| | |
|----------------------|--|
| Nathalie Mons | présidente, professeure de sociologie à l'université de Cergy-Pontoise |
| Jean-François Chesné | SG, directeur scientifique |

CGET

| | |
|-------------------|--|
| Hugo Bevort | directeur des stratégies territoriales |
| Benoit de Lapasse | Observatoire des territoires |
| | coordonnateur des politiques de ruralités, direction du développement des capacités des territoires DDCT |
| Arnaud Marty | chargée de projet santé, sport, éducation, DDCT |
| Maud Gallay | responsable pôle systèmes territoriaux, DST |
| Max Barbier | chargée des maisons des services publics et schémas d'accessibilité des services aux publics, DDCT |
| Sylvie Cabassot | |

Parlementaire

| | |
|-----------------|--|
| Alain Duran | sénateur de l'Ariège, en charge d'une mission sur les conventions ruralité |
| Gérard Marchand | chargé de mission auprès du sénateur Duran |

Enseignants - chercheurs

| | |
|--------------------|--|
| Pierre Champollion | président Observatoire éducation et territoire (OET), groupe de recherche pluridisciplinaire |
| Sylvie Jouan | ESPE université de Montpellier, directrice du site de Mende |

Collectivités territoriales

Associations nationales

Assemblée des départements de France (ADF)

| | |
|-----------------------|---|
| Bruno Faure | président du conseil départemental du Cantal |
| Gaëlle Charlemandrier | ADF, conseillère action éducative, sportive, culturelle & touristique |
| Philippe Herscu | ADF conseiller aménagement du territoire - nouvelle ruralité - économie et haut débit |

Association des communautés de France (ADCF)

| | |
|---------------------|--|
| Denis Durand | président de la CC du pays de Nérondes, département du Cher |
| Jacques Chabot | président de la CC des 4B Sud Charente, département de la Charente |
| Jean-Jacques Michau | président de la CC pays de Mirepois, département de l'Ariège |
| Sébastien Martin | CA du Grand Chalons, département de la Saône-et-Loire |
| Loïc Cauret | CC de Lamballe Terre et Mer, département Côte d'Armor, président délégué de l'ADCF |
| Thierry Badel | président de la CC du Pays Mornantais, département du Rhône |
| Nicolas Portier | délégué général de l'ADCF |

Association des maires ruraux de France (AMRF)

| | |
|--------------------|---|
| Jean-Paul Carteret | vice président de l'AMRF en charge de l'éducation |
|--------------------|---|

Association des maires de France

La mission a assisté à la journée d'études de la commission éducation de l'AMF le 5 avril 2018

Visites en académies

Rectorat de Besançon

| | |
|-------------------------------|--|
| Jean-François Chanet | recteur |
| Nathalie Becoulet | DANE |
| Maryse Adam-Maillet | CASNAV |
| Géraud Vaysse | DRH |
| Gilles Chartraire | DOS |
| Caroline Guichard | SEEM |
| Maryse Adam-Maillet | IA-DASEN du Doubs |
| Eugène Krantz | IA-DASEN du Territoire de Belfort |
| Léon Folk | IA-DASEN du Jura |
| Liliane Ménessier | IA-DASEN de Haute-Saône |
| Marie-Christine Bébin-Méhault | SG DSDEN de Haute-Saône |
| Thérèse Jacquot | DOS DSDEN de Haute-Saône |
| Didier Barthel | DRH DSDEN de Haute-Saône |
| Stéphane Pierre | IEN-ASH |
| Mickaël Porte | IEN en charge du "numérique à l'école" |
| Carole L'hôte | IEN circonscription Luxeuil-les-Bains |
| Agnès Fully | principale du collège Charles Péguy de Vauvilliers |
| Rudy Cara | principal du collège Duplessis Deville de Faucogney |
| Catherine Gauthier | principale du collège Louis Pasteur de Jussey |
| Pierre-Philippe Peter | principal du collège Gaston Ramon de Dampierre-sur-Salon |

Rectorat de Caen

| | |
|---------------------------|------------------------------------|
| Denis Rolland | recteur |
| Chantal le Gal | secrétaire générale |
| Bertrand Collin | secrétaire général adjoint RH |
| Pascal Cotentin | DAN |
| Céline James | DPPM |
| Mariette Renet | SEVEE |
| Raphaël Joutel | IIO |
| Sylvie Leborgne | SPM |
| Martial Salvi | SAIO |
| Françoise Moncada | IA-DASEN Orne |
| Isabelle Foret-Simon | SG DSDEN Orne |
| Sarah Martel | SRH-DSDEN Orne |
| Yannick Ruban | IEN adjoint DSDEN Orne |
| Philippe Castaing | IEN Mortagne au Perche |
| Equipe de circonscription | IEN Mortagne au Perche |
| Parents d'élèves | Circonscription Mortagne au Perche |

Rectorat de Clermont-Ferrand

| | |
|---------------------|---|
| Benoît Verschaeve | secrétaire général |
| Dominique Bergopsom | DRH |
| Béatrice Clément | DPMAP |
| Francis Michard | DAFPIC |
| Éric Lousteau | SSA |
| Sonia Touati | ASH |
| Annie Ballarin | CARDIE |
| Patrick Roumagnac | DAN |
| Patrick Ajasse | doyen des IEN et EG |
| Stéphanie Tinayre | doyenne des IEN 1 ^{er} degré |
| Pierre Martinet | en charge du dossier « Écoles éloignées en réseau » |
| Frédéric Didier | secrétaire général DSDEN Cantal |
| Vanessa Gallier | DOSE DSDEN Cantal |
| Sébastien Merle | DPE DSDEN Cantal |
| Michèle Dumont | IEN DSDEN Cantal |
| Monique Vivenot | IEN DSDEN Cantal |
| Catherine Carlux | IEN DSDEN Cantal |
| Fabienne Langlade | IEN DSDEN Cantal |
| Jean-Marc Messenger | IEN DSDEN Cantal |
| David Bargeon | IEN IO DSDEN Cantal |
| Jean-Paul Peuch | DDEN Cantal |

Rectorat de Dijon

| | |
|-----------------------------|---|
| Frédérique Alexandre-Bailly | rectrice |
| Isabelle Chazal | SG |
| Caroline Vayrou | SGA, directrice établissements et performance |
| Jean-Christophe Duflanc | doyen IA-IPR |
| Anne De Rozario | CSAIO |
| Christophe petitjean | DOS |

| | |
|-------------------|--|
| Jonathan Tesse | DAN adjoint |
| Evelyne Greusard | IA DASEN Côte-d'Or |
| Alain Niermont | IEN-A, DSDEN Côte-d'Or |
| Olivier Raquin | IEN circonscription Dijon Sud |
| Francis Bignlo | principal collègue la Champagne |
| Bruno Manzoni | IEN circonscription de Semur |
| Charles Christian | CPC circonscription Semur |
| Isabelle Lajugée | CPC circonscription Semur |
| Bruno Isabellon | principal collègue Christiane Perceret |
| Mme Bert | principale adjointe collègue Christiane Perceret |

Rectorat de Limoges

| | |
|--|---------------------------------|
| Daniel Auverlot | recteur |
| Vincent Denis | SG |
| Valérie Bénézit | SGA, RH |
| Jean-Jacques Hénault | CSAIIO |
| Stéphanie Cagny | CARDIE |
| Maryse Lacombe | CT ASH |
| Max Gratadour | doyen IEN 1 ^{er} degré |
| Laurent Ficht | DASEN Creuse |
| Gilles Dumont | SG DSDEN Creuse |
| Jean-Pierre Cluniat | DOSE, DSDEN Creuse |
| Élisabeth Gaussoit | DPE, DSDEN Creuse |
| Serge Pailler | IEN IO, DSDEN Creuse |
| Nicolas Leclerc | IEN Aubusson |
| Virginie Lefebvre | IEN Guéret I |
| Yamina Yessad-Blot | IEN Guéret II |
| Équipe pédagogique et communauté éducative du Lycée Favard et GRETA Limousin | |

Rectorat de Nancy-Metz

| | |
|----------------------|---|
| Florence Robine | rectrice |
| François Bohn | SG |
| Jean-Michel Wavelet | IA IPR-EVS |
| Marie-Pierre Equy | DAAC |
| Isabelle Jacques | IA-IPR CARDIE |
| Kadriye Cikmazkara | DAN |
| Albert Foffano | DAN |
| Isabelle Comte | DOS |
| Éric Hirtzberger | DAJ |
| Olivier Wambecke | IA-DASEN Meuse |
| Karine Ieremon | SG DSDEN Meuse |
| Etienne Hayot | IEN A DSDEN Meuse |
| Marie-Ange Stevenson | IEN IO DSDEN Meuse |
| Nathalie Benigni | IEN CCPD Bar-le-Duc |
| Régine Pinchard | CPD LVE |
| Emmanuel Bourel | IA-DASEN Vosges |
| Isabelle Etienne | SG |
| Rémy Haydont | adjoint au DASEN en charge du 1 ^{er} degré |

Rectorat de Poitiers

| | |
|---------------------|--|
| Agnès Bisagny-Faure | rectrice |
| Philippe Diaz | secrétaire général |
| Ivan Guilbault | secrétaire général adjoint en charge des moyens |
| Mme Poirier | secrétaire général adjoint en charge des ressources humaines |
| Laurent Diaz | chef du service statistique académique |
| Dominique Vieux | CSAIIO |
| Sophie Baladi | cheffe de la DPE |
| Thierry Claverie | DASEN de la Vienne |
| Frédéric Artaud | IEN A DSDEN Vienne |
| Pascal Bonnet | IEN circonscription de Montmorillon, doyen des IEN |
| Agnès Castel | IEN circonscription Poitiers sud-Vienne |
| Charline Martinet | CPD TICE |
| Marie Teulière | principale du collège René Cassin à l'Isle Jourdain |

Rectorat de Reims

| | |
|--------------------|---|
| Hélène Insel | rectrice |
| Vincent Philippe | SG |
| Cyrille Bourgerie | DRH |
| Ali Lassed | DANE |
| David Bates | SSA |
| Véronique Charlier | IEN 1 ^{er} degré, directrice adjointe de la pédagogie et co-pilote du groupe de travail académique |
| Didier Déléris | DSEN Ardennes |
| Elodie Lamart | SG |
| Franck Houdelet | IEN, adjoint au DASEN |
| Adeline Collin | IEN CCPD circonscription Vouziers |
| Mme Papier | principale du collège de Raucourt |
| M. Fouquet | gestionnaire du collège de Raucourt |
| Équipe pédagogique | collège de Raucourt |

Rectorat de Toulouse

| | |
|--------------------|---|
| Olivier Curnelle | SGA adjoint en charge des moyens |
| Yann Couëdic | DRH |
| Christophe Piombo | DAN |
| Thierry Aumage | DASEN Hautes-Pyrénées |
| Florence Fassi | SG DSDEN Hautes-Pyrénées |
| M. Coignus | IEN, circonscription Val d'Adour, DSDEN Hautes-Pyrénées |
| Équipe pédagogique | école primaire de Rabastens de Bigorre |

Représentants de collectivités rencontrés lors des visites en académie

La mission a également systématiquement rencontré lors de ses visites départementales les préfetures concernées (préfet, secrétaire général et/ou sous-préfet)

Ardennes

| | |
|----------------|---|
| Renaud Averly | maire de Corny-Macheroménil, président de la communauté de communes de Rethel |
| Noël Bourgeois | président du conseil départemental des Ardennes |
| Yann Dugard | vice-président du conseil départemental des Ardennes en charge des collèges |

Nathalie Robcis présidente de la commission éducation du conseil départemental des Ardennes

Cantal

Élus association des maires du cantal
Christian Montin secrétaire général de l'association départementale de l'AMF
Fabien Miedzianowski conseil départemental du Cantal, DGA en charge de l'attractivité et du développement du territoire
Brigitte Dubois conseil départemental du Cantal, directrice éducation jeunesse

Côte-d'Or

André Daller maire de Barges, CC Gevrey Nuits Saint Georges
Anne-Catherine Loisier sénatrice de Côte-d'Or
Catherine Louis conseil départemental, vice-présidente en charge des collègues
Christiane Legendre vice-présidente CC Ouche et montagne
Daniel Bauchet maire de Tart le Haut, CC Gevrey Nuits Saint Georges
Martine Eap-Dupin maire de Précy sous Thil, présidente de la CC Terres d'Auxois

Creuse

M. Daulny vice-président du conseil départemental de la Creuse en charge de l'éducation
M. Vergnier maire de Guéret et président de l'AMAC23
M. Jouhaud maire de Bourganeuf
M. Gaudy président de la communauté de communes Bourganeuf - Royères

Meuse

Gérard Fillon maire de Beurey-sur-Saulx, président de l'association des maires de Meuse

Orne

Christophe De Ballore président du conseil départemental
Gilles Morvan directeur général
Jean-Claude Étienne directeur général adjoint
Alain Lenormand Président de l'association des maires de l'Orne
Président communauté de communes Cœur-de-Perche
Vice Président communauté de communes Cœur-de-Perche
Vice Président Communauté de communes Hauts-de-Perche

Haute-Saône

Jean-Paul Carteret maire de Dampierre-sur-Salon, président de l'association des maires ruraux de Haute-Saône
Isabelle Arnould conseil départemental de Haute-Saône, vice-présidente en charge de l'éducation et de la jeunesse
Carmen Friquet maire de Scey-sur-Saône et Saint Albin, présidente de la communauté de communes des Combes

Vienne

Bruno Belin président du conseil départemental de la Vienne
Henry Colin vice-président du conseil départemental de la Vienne en charge de l'éducation
Mme Bébin-Brossard association des maires de la Vienne, directrice
Christine Piaulet maire de Naintré

Jean-François Fraudeau maire adjoint en charge des questions éducatives

Vosges

Mme Babouhot conseil départemental, vice-présidente en charge des collèges et de l'éducation
M. Fournier président de l'association des maires ruraux des Vosges

Hautes-Pyrénées

Michel Pelieu président du Conseil départemental des Hautes-Pyrénées
Frédéric Ré président de la communauté de communes Adour Madiran
Alain Guillouet maire de Rabastens de Bigorre

Liste des textes réglementaires relatifs aux écoles et établissement en zone rurale et de montagne

Circulaire de rentrée 2017

Circulaire n° 2017-045 du 9-3-2017, MENESR - DGESCO

http://www.education.gouv.fr/pid285/bulletin_officiel.html?cid_bo=113978

Écoles situées en zones rurale et de montagne

Instruction n° 2016-155 du 11-10-2016, MENSR, DGESCO

http://www.education.gouv.fr/pid285/bulletin_officiel.html?cid_bo=107582

Carte scolaire du premier degré

Circulaire n° 2003-104 DU 3-7-2003, RLR : 510-1, MEN, DESCO B6

<http://www.education.gouv.fr/bo/2003/28/MENE0300766C.htm>

Écoles situées en zone de montagne

Circulaire n° 2011-237 du 30-12-2011, MEN - DGESCO B3-1 - B3-3 - A1-1

http://www.education.gouv.fr/pid285/bulletin_officiel.html?cid_bo=58894

Circulaire Premier ministre du 3 mars 2005 relative au service public en milieu rural

JORF n° 54 du 5 mars 2005, NOR: PRMX0508196C

<https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000424351>

L'avenir du système éducatif en milieu rural isolé, Mise en place des réseaux d'écoles rurales et de collèges

Circulaire n° 98-252 DU 17-12-1998, RLR : 510-1 ; 520-7, MEN, DESCO

<http://www.education.gouv.fr/botexte/bo981224/SCOE9803197C.htm>

Préparation de la rentrée 1988

Circulaire n° 87-432 du 17 décembre 1987

Préparation de la rentrée 1978

Circulaire n° 77-488 du 16 décembre 1977

Seuil de fermeture des écoles à classes uniques

Circulaire n° 75-120 du 12 mars 1975

Préparation de la rentrée 1970.

Circulaire n° IV 69-508 du 12 décembre 1969

Fermeture de classes à faible effectif.

Circulaire n° 64-337 du 28 juillet 1964.

Circulaires de 1998 et de 2011

L'avenir du système éducatif en milieu rural isolé

NOR : SCOE9803197C

RLR : 510-1 ; 520-7

Circulaire n° 98-252 DU 17-12-1998

MEN, DESCO

Texte adressé aux recteurs, aux inspecteurs d'académie, directeurs des services départementaux de l'éducation nationale, aux inspecteurs de l'éducation nationale

MISE EN PLACE DES RÉSEAUX D'ÉCOLES RURALES ET DE COLLÈGES

L'école rurale bénéficie en apparence de moyens plus importants que l'école urbaine parce que le nombre d'élèves par maître y est plus faible. En réalité lorsqu'elle est située en zone fragile, elle est souvent pénalisée par son isolement, la rareté de l'offre culturelle et sportive et par son retard dans l'offre d'écoles maternelles. Cependant en zone rurale, là où les classes à plusieurs cours sont majoritaires, les résultats des élèves dans les savoirs de base sont identiques voire légèrement supérieurs à la moyenne nationale.

Sur ces territoires l'éducation nationale doit mobiliser et encourager les partenariats avec tous les acteurs du milieu rural, enseignants, parents d'élèves, élus, associations, dans le double objectif :

- **d'assurer un service public d'éducation de qualité qui offre une égalité de chances aux élèves des petites communes rurales ;**
- **de consolider des structures scolaires durables qui jouent un rôle pour l'aménagement du territoire grâce à la mise en réseaux des établissements scolaires.**

L'école, qui est souvent le dernier service public en milieu rural isolé, se trouve ainsi au cœur d'un projet plus global de dynamisation du milieu rural en articulation avec des partenaires variés. Pour atteindre ces objectifs, vous engagerez donc, sans tarder, la concertation la plus large possible dans le cadre des orientations ci-dessous définies.

I - Les nouveaux outils de l'aménagement du territoire scolaire en milieu rural isolé

I.1 Les réseaux d'écoles rurales et le partenariat avec les collectivités locales (communes et départements)

Les 4 600 regroupements pédagogiques intercommunaux qui concernent 440 000 élèves environ, ont constitué une première réponse et dans bien des endroits, ils ont permis le maintien d'une structure scolaire qui sans eux aurait disparu. Mais ils sont à la recherche d'un nouveau souffle, soit parce que les évolutions démographiques se sont poursuivies, soit parce que certaines communes n'en faisaient pas partie.

En partenariat et après discussion avec tous les acteurs du milieu rural, et notamment dans le cadre des comités locaux d'éducation (enseignants, parents, élus), vous définirez des réseaux d'écoles rurales permettant d'organiser des projets éducatifs cohérents de la maternelle au collège.

Les inspecteurs de l'éducation nationale dont l'engagement est primordial, notamment en secteur rural, ont un rôle fondamental à jouer.

L'objectif recherché dans les cantons ruraux de petite taille, par la mise en place des réseaux d'écoles, par une offre éducative scolaire et périscolaire de qualité, c'est de freiner le mouvement des élèves vers les chefs-lieux de canton et même d'encourager un mouvement du centre vers les périphéries.

Vous désignerez, après consultation des enseignants concernés, le coordonnateur du réseau qui sera choisi pour ses capacités à mener un travail d'animation et de pilotage.

La mise en place de réseaux d'écoles rurales peut se prévoir sur plusieurs années. Elle prend alors la forme d'une convention comprenant les engagements réciproques de l'État (emplois et crédits) et des collectivités locales (emplois, locaux, équipements, transports, structures d'animation...) afin de permettre à celles-ci (communes, structures intercommunales, département, éventuellement région) de programmer leurs investissements dans le cadre d'une politique d'aménagement du territoire rural.

I.2 L'évolution des écoles à classe unique

Une fermeture d'école est douloureusement ressentie par les petites communes rurales car l'école est le signe tangible que l'avenir existe et, quand elle disparaît, c'est souvent le dernier service public qui disparaît aussi. Le moratoire a permis à de nombreuses communes de mettre en place des activités périscolaires, de rechercher activement la venue de familles nouvelles.

Mais après cinq années d'application, certains effets du moratoire ne sont pas positifs pour les élèves et les enseignants ; il a parfois accéléré le processus de désertification scolaire alentour. C'est pourquoi chaque école à classe unique doit faire l'objet d'un réexamen de sa situation dans le cadre d'une démarche dynamique et négociée.

Les inspecteurs d'académie et les inspecteurs de l'éducation nationale engageront avec tous les partenaires concernés ce réexamen. Ils le feront en proposant la création d'un réseau d'écoles sur la base d'un projet éducatif et en tenant compte des contraintes géographiques particulièrement en zone de montagne.

C'est dans le cadre de cet effort de tous les partenaires que les moyens pourront être maintenus sur le réseau d'écoles, même en cas de fermeture d'une classe unique, par exemple pour améliorer l'accueil des enfants en maternelle, pour mettre en place des actions de soutien scolaire ou des activités pédagogiques nouvelles (langues, lecture, etc.) et pour réhabiliter l'exercice itinérant d'un certain nombre de fonctions par les enseignants des écoles : équipes mobiles d'animation et de liaison, service enseignant bi-fonctionnel, etc.

Autrement dit, vous devrez, pour la répartition des emplois, prendre en compte, aussi, les critères qualitatifs et accompagner les efforts des collectivités locales. Celles-ci devront notamment être encouragées à œuvrer pour les personnels d'accompagnement, les locaux et les équipements des écoles, pour les déplacements liés aux projets éducatifs et pour les logements des enseignants, facteur de stabilité.

II - Les objectifs qualitatifs du projet éducatif en milieu rural isolé

Chaque réseau d'écoles rurales est structuré par un projet éducatif qui améliore la qualité de l'action de l'école et donc la réussite scolaire des élèves. Les principaux objectifs qualitatifs sont indiqués ci-dessous. Bien évidemment, cette liste pourra être complétée par les initiatives prises localement en fonction des besoins éducatifs identifiés sur le terrain.

Vous développerez le travail en équipe pour la définition et la mise en œuvre du projet de réseau. Le projet éducatif pourra accompagner des activités périscolaires et l'aménagement des rythmes de vie dans le cadre d'un contrat éducatif local. Il sera tenu compte des contraintes liées à l'éloignement et le tissu associatif rural sera utilement mobilisé, notamment les foyers ruraux.

Des indemnités péri-éducatives, des crédits pédagogiques spécifiques et des crédits de déplacement accompagneront la mise en place de projets éducatifs. Des dotations vous seront notifiées à cette fin.

II.1 Renforcer la préscolarisation et l'accueil en maternelle

Chacun reconnaît aujourd'hui le rôle primordial de l'école maternelle sur la réussite des élèves. Dans les zones rurales isolées, l'accueil des enfants se fait souvent, lorsqu'il existe, au sein de sections enfantines intégrées dans des classes à plusieurs cours mêlant souvent des enfants à des âges très divers.

Les sections enfantines intégrées aux classes élémentaires ne permettent pas toujours une scolarisation satisfaisante des tout-petits et le progrès des autres enfants. Afin d'offrir l'avantage reconnu d'une scolarisation précoce, en surmontant le problème que pose le déplacement de très jeunes enfants, des enseignants itinérants assureront une scolarisation partielle en maternelle les matins et consacreront leurs après-midi au soutien scolaire ; parallèlement, la création d'écoles maternelles intercommunales reste une solution lorsque les conditions géographiques le permettent.

II.2 Stabiliser les enseignants sur ces réseaux

On constate actuellement que la rotation des enseignants sur les postes en milieu rural est beaucoup plus élevée que la moyenne nationale.

C'est en favorisant au mieux l'intégration des enseignants dans l'environnement immédiat que l'école rurale pourra retrouver son rayonnement. La mise en place du coordonnateur de réseau peut notamment y contribuer.

Il conviendra également d'inciter les collectivités à réhabiliter des logements pour les professeurs des écoles et les enseignants de collège. Une liaison étroite avec le préfet pour l'attribution d'aides spécifiques permettra aux collectivités de s'engager dans cette démarche.

II.3 Améliorer les liaisons école-collège en zone rurale isolée

La liaison école-collège est un élément essentiel pour la réussite des enfants au collège.

Toutes les améliorations doivent être recherchées comme le démontrent des coopérations exemplaires entre enseignants volontaires des écoles et des collèges qui se traduisent notamment :

- par des échanges de services entre professeurs d'école et professeurs de collège appuyés sur des objectifs élaborés et mûris en équipe par les enseignants du premier et du second degré ;
- par l'accueil des élèves du primaire au collège pour bénéficier des compétences spécifiques de ses professeurs, notamment en langues étrangères, et de ses équipements.

II.4 Développer l'aide et le soutien scolaires

L'éloignement et l'isolement sur le plan de l'environnement social et culturel constituent pour les élèves défavorisés une difficulté supplémentaire.

Des actions innovantes de soutien scolaire doivent être mises en place. Le rôle des RASED et des maîtres spécialisés devra être précisé.

III - L'avenir des petits collèges ruraux

Une soixantaine de collèges ruraux comptent moins de 100 élèves et près de 300 collèges comptent moins de 200 élèves. Un collège est un facteur structurant des cantons ruraux mais leur maintien ne doit pas se faire aux dépens de l'égalité des chances pour les élèves et il faut donc activement préparer leur avenir.

III.1 Groupe de travail départemental sur les petits collèges

Les inspecteurs d'académie doivent mettre en place, en liaison étroite avec les conseils généraux et les préfets, un groupe de travail réunissant l'ensemble des partenaires de l'éducation nationale et ceux de l'aménagement du territoire pour élaborer un schéma départemental des collèges ruraux. Une analyse fine sera faite sur les itinéraires scolaires des élèves et sur les choix d'orientation des familles, afin d'apprécier le rôle du collège au regard de l'égalité des chances. Une synthèse académique en sera faite par le recteur. Le groupe de travail explorera toutes les solutions permettant la revitalisation des petits collèges ou préparant leur mise en réseau entre eux et/ou avec les écoles alentour. Les collèges des académies limitrophes devront être intégrés à ce schéma en tant que de besoin. La réflexion devra prendre en compte tous les facteurs liés à la revitalisation du territoire rural.

III.2 Plusieurs idées peuvent être explorées visant à retrouver un potentiel d'élèves favorisant l'émulation scolaire :

a) la relance des internats

Pour être attractive, la notion "d'internat" doit évoluer vers celle d'"internat-foyer" soulignant la qualité de l'accueil, la convivialité, le respect de l'intimité des élèves avec la disparition des grands dortoirs, l'accueil à temps partiel ainsi que le soutien pédagogique et l'encadrement éducatif et culturel qui constituent un atout déterminant.

Ces internats-foyers sont destinés :

- soit aux élèves du secteur qui subissent de très longues durées de transport ;
- soit aux élèves des quartiers urbains à la recherche de conditions paisibles de travail, qu'ils soient originaires de l'académie considérée ou d'une autre académie (action de jumelage rural-urbain) ;
- soit à l'accueil de classes transplantées favorisant par exemple l'éducation à l'environnement.

Vous associerez le plus possible les jeunes et leurs familles à leur conception.

b) la mise en réseau autour de centres de ressources multimédia ; comme pour l'équipement des réseaux d'école, vous incitez, avec le préfet, à la mise en place de financements permettant une péréquation des moyens en faveur des collectivités aux ressources les plus modestes ;

c) la valorisation d'une identité du collège (langues, environnement, patrimoine, culture, sport...) de nature à freiner les départs d'élèves et à en attirer d'autres ;

d) l'utilisation du télé-enseignement, notamment pour offrir plus aisément une diversité d'options ;

e) le développement des activités de loisirs ou de formation en dehors des périodes scolaires ;

f) l'examen de toutes les possibilités de rapprochement avec les établissements scolaires relevant du ministère de l'agriculture. À cette fin vous mettez en place un groupe de travail avec les directeurs régionaux et départementaux de l'agriculture ;

g) une reconversion correspondant à des besoins identifiés de formations professionnelles.

Toutes ces solutions doivent s'inscrire dans la durée afin de permettre un engagement financier programmé des partenaires. En particulier la construction des internats-foyers pourra s'inscrire dans les contrats de plan État-région.

IV - Une attention accrue pour les personnels enseignants et non enseignants du monde rural isolé

C'est grâce aux efforts soutenus des enseignants ainsi que des personnels administratifs, d'encadrement et d'animation pédagogique que l'école rurale a su, malgré ses difficultés, maintenir un haut niveau d'exigence. La revitalisation de l'école doit s'accompagner d'actions en direction des personnels.

Les professeurs d'école stagiaires de seconde année d'IUFM accompliront un stage en milieu rural afin d'être préparés à vivre ses contraintes particulières. Les enseignants exerçant déjà dans un réseau d'écoles rurales bénéficieront en priorité des stages de formation aux nouvelles technologies de communication et de stages sur le travail pédagogique en milieu rural et sur la gestion des classes à plusieurs niveaux. Les cadres pédagogiques et administratifs du ministère suivront également des sessions de formation sur le développement local et le monde rural.

Vous me rendrez compte, à la fin du mois de mars 1999, de la mise en place des premières étapes de ce dispositif. Votre rôle d'animation et de concertation pour l'émergence de propositions imaginatives et mobilisatrices est essentiel.

J'adresse copie de cette circulaire aux préfets, afin que leur rôle d'interlocuteurs auprès des élus locaux accompagne cet effort de l'éducation nationale pour que l'aménagement du territoire aille de pair, avec un réel progrès de la qualité éducative du système scolaire en milieu rural isolé et que cette préoccupation soit prise en compte dans une action globale de maintien des activités et des services et donc de développement rural.

La ministre déléguée, chargée de l'enseignement scolaire
Ségolène ROYAL

Écoles situées en zone de montagne

NOR : MENE1135387C

Circulaire n° 2011-237 du 30-12-2011

MEN - DGESCO B3-1 - B3-3 - A1-1

Texte adressé aux rectrices et recteurs d'académie

Référence : code de l'éducation, articles L. 113-1 et L. 212-2

1 - Rappel du cadre législatif et réglementaire

La loi n° 85-30 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. L'identité et les spécificités de la montagne sont reconnues par la nation et prises en compte par l'État, les établissements publics, les collectivités territoriales et leurs groupements dans les actions qu'ils conduisent.

La politique de la montagne a pour finalité de permettre aux populations locales et à leurs élus d'acquérir les moyens et la maîtrise de leur développement en vue d'établir, dans le respect de l'identité culturelle montagnarde, la parité des revenus et des conditions de vie entre la montagne et les autres régions. Elle se fonde sur la mise en valeur optimale des potentialités locales.

La charte sur l'organisation des services publics et au public en milieu rural signée le 23 juin 2006 entre l'État, les collectivités territoriales et les opérateurs de service public a affirmé la nécessité de promouvoir une politique de maintien, d'amélioration et de développement de l'accessibilité et de la qualité des services publics dans les zones rurales. S'agissant de la carte scolaire, elle prescrit un devoir d'information et de concertation avec les exécutifs locaux des collectivités territoriales de la part des autorités académiques

Enfin les principes de la nouvelle gouvernance au sein de l'État et en particulier les modalités de gestion des moyens dans le cadre de la loi organique relative aux lois de finances donnent aux services déconcentrés une autonomie de décision sur l'utilisation des ressources mises à leur disposition, autonomie qui permet de prendre des décisions en matière de carte scolaire en tenant compte du contexte local et des situations spécifiques au plus près du terrain.

À cet égard, la loi n° 85-30 du 9 janvier 1985 précitée définit dans ses articles 3 et 4 les zones de montagne par les communes ou parties de communes caractérisées par une limitation considérable des possibilités d'utilisation des terres et un accroissement important des coûts des travaux dus aux conséquences combinées de l'altitude et de la déclivité ou la combinaison des deux. Cette définition fait l'objet d'un classement interministériel des communes concernées.

2 - Identifier les écoles et réseaux de montagne

Le classement des communes en zone de montagne n'est pas complètement opérant en ce qui concerne le réseau scolaire car des communes urbaines sont intégrées dans ce classement à raison de leur altitude ou de la déclivité de leurs pentes alors qu'elles ne connaissent pas de difficulté particulière en termes d'offre ou de transport scolaire.

L'utilisation de ce seul critère n'est donc pas suffisante pour justifier une politique appliquée aux écoles situées dans les communes classées en zone de montagne.

Il s'agit donc dans chaque département concerné d'identifier les écoles ou réseaux qui justifient l'application de modalités spécifiques d'organisation et d'allocation de moyens au regard de leurs caractéristiques montagnardes. Il convient en effet de garantir l'égalité des chances aux enfants scolarisés dans ces écoles ou réseaux d'écoles et de promouvoir, en tenant compte de leur situation, un développement équilibré de l'offre scolaire dans ces territoires.

Il convient 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.

3 - L'aménagement du réseau scolaire

La réalisation d'études d'impact

Afin d'éviter les effets de seuil et de limiter les incertitudes liées aux fluctuations démographiques, il vous est demandé d'apprécier l'évolution des effectifs sur le moyen terme (études prospectives à 2 ou 3 ans) afin de parvenir à une meilleure stabilisation des structures scolaires. Dans l'hypothèse où des seuils d'ouverture et de fermeture de classes ou d'équipement sont utilisés, ils doivent être envisagés avec souplesse et, le plus souvent, de manière indicative.

L'étude des mesures de carte scolaire doit combiner les prévisions d'effectifs avec d'autres critères comme la situation d'isolement des équipements scolaires considérés, en particulier au regard de leur desserte routière, de la durée et des conditions de transport (aléas climatiques, déclivité), et plus généralement les conditions de scolarisation des enfants.

Les inspections académiques sont invitées à se rapprocher des services de la préfecture et des collectivités territoriales pour recenser les équipements concernés dans le cadre du département et examiner de manière prospective les perspectives d'aménagements à court-moyen terme susceptibles d'améliorer le réseau existant. Dans ces études d'impact, il convient d'intégrer le service rendu par les infrastructures d'accueil comme celles de la petite enfance et d'étudier les possibilités de regroupements pédagogiques avec d'autres équipements scolaires. Dans ce cas, il peut être proposé des regroupements pédagogiques concentrés plutôt que des solutions de regroupements dispersés afin que l'offre scolaire soit autant que possible diversifiée. Ces pôles éducatifs offrent la possibilité de mutualiser les moyens (BCD, salle informatique, installations sportives, cantine, accueil périscolaire, etc.) et de permettre la constitution de véritables équipes pédagogiques.

4 - Le soutien au travail pédagogique

Afin d'offrir aux élèves scolarisés dans ces écoles de montagne un enseignement de qualité, vous vous appuyerez sur des dispositifs spécifiques permettant d'éviter l'isolement pédagogique et documentaire : réseau d'animation pédagogique et de formation des professeurs, mutualisation de ressources pédagogiques, coordination d'activités scolaires ou périscolaires communes, etc.

Les moyens de communication à distance, et particulièrement d'Internet constituent un outil incomparable pour relier les classes entre elles, mener des activités communes et des travaux collaboratifs. C'est aussi permettre une ouverture indispensable des élèves sur le monde et l'accès à de nombreuses ressources pour la classe.

Le plan de développement numérique décidé au niveau national pour les trois prochaines années est une opportunité de monter des projets innovants avec les collectivités territoriales à l'instar de ce qui a pu être effectué dans le cadre du plan d'équipement numérique des écoles rurales.

Enfin, vous veillerez à préserver la qualité pédagogique des petites structures scolaires isolées, en particulier les classes uniques, en recourant autant que possible aux postes à profil pour le recrutement dans ces écoles des personnels enseignants et en adaptant vos plans de formations aux spécificités de ce type d'enseignement.

5 - La concertation avec les représentants des collectivités locales et territoriales

En amont des consultations d'instances réglementaires, les inspecteurs d'académie, avec le concours des inspecteurs responsables des circonscriptions du premier degré, réuniront en tant que de besoin les représentants des municipalités ou des établissements publics de coopération intercommunale, des parents d'élèves et des enseignants, aux moments principaux de la préparation de la rentrée scolaire. Les intéressés disposeront dans ce cadre des éléments d'information nécessaires. Les maires et les présidents d'Epci seront, en toute hypothèse, tenus informés par les inspecteurs d'académie des conditions d'accueil des élèves à la rentrée scolaire et des prévisions d'effectifs établies par les directeurs d'école.

Pour le ministre de l'éducation nationale, de la jeunesse et de la vie associative et par délégation,

Le directeur général de l'enseignement scolaire,

Jean-Michel Blanquer

Politiques et équipements scolaires ruraux : rôle des outils et des fonds d'aménagement du territoire

Historiquement centrés sur le développement économique, les politiques et outils de l'aménagement du territoire font désormais une large place au maintien et à la modernisation des services publics notamment dans les territoires ruraux. Depuis plusieurs décennies, cette priorité a conduit l'État à soutenir les initiatives et les financements des collectivités territoriales, notamment locales, en matière d'organisation des services administratifs, des services sanitaires ou encore du numérique.

Actuellement, dans les territoires ruraux, cette politique est mise en œuvre, d'une part, sous la forme du développement des maisons de services au public (MSAP) et des schémas départementaux d'amélioration de l'accessibilité des services au public (SDAASAP)⁶⁹ ; d'autre part sous la forme de la politique des centres bourgs⁷⁰ et des contrats de ruralité⁷¹. Pour ce qui est des communes et des intercommunalités, les actions correspondantes sont financées par l'État au moyen des crédits ministériels de droit commun, de politiques fiscales et de deux dotations : la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR) et la dotation de soutien à l'investissement local des communes et de leurs groupements (DSIL)⁷². Encadrés par des règles d'éligibilité, ces « dotations » n'en sont pas moins « discrétionnaires »⁷³ sur la base d'une décision déconcentrée sur projets des collectivités.

En LFI 2018, la DETR est dotée de 1 046 M€ en AE et 816 M€ en CP, sachant que sa couverture territoriale est très large : sont éligibles les communes de moins de 2 000 habitants, les communes de 2 000 à 20 000 habitants en fonction de leur potentiel financier, les EPCI de moins de 50 000 habitants ainsi que les EPCI de plus de 50 000 habitants s'ils ne comprennent pas de communes de plus de 15 000 habitants. La DSIL de 615 M€ en AE et 456 M€ en CP, sachant qu'environ un tiers de l'enveloppe est dédiée aux contrats de ruralité⁷⁴.

Au regard de cette politique interministérielle d'aménagement du territoire, le champ scolaire se situe à part en termes de planification et de contractualisation.

À la différence des transports ou de la santé, l'éducation n'est pas systématiquement intégrée ou considérée comme un domaine d'intervention prioritaire de planification comme le montre l'analyse des SDAASAP. Ainsi, dans les dix départements visités par la mission, sur les cinq SDAASAP arrêtés ou en projet (Ardennes, Cantal, Côte-d'Or, Meuse, Haute-Saône), seuls deux font de l'éducation un axe d'intervention (Côte-d'Or et Meuse). En termes de contractualisation, pour laquelle se déploient les contrats de ruralité, l'éducation nationale dispose avec les conventions ruralité d'un dispositif spécifique. On rappellera que l'éducation nationale s'organise également autour de découpages

⁶⁹ Articles 98 et 100 de la loi portant nouvelle organisation territoriale de la République.

⁷⁰ Démarche expérimentale engagée fin 2014.

⁷¹ Circulaire du ministre de l'aménagement du territoire, de la ruralité et des collectivités du 23 juin 2016.

⁷² La DETR relève, depuis 2014, du programme 119 géré par le ministère de l'intérieur ; la DSIL relève, depuis 2016, du même programme 119 et du programme 112 sous responsabilité du Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET). La DETR, la DSIL constituent avec dotation à la politique de la ville (DPV) le Fonds de soutien à l'investissement local (FSIL).

⁷³ Cour des comptes, *Note d'analyse de l'exécution budgétaire 2017, mission Relations avec les collectivités territoriales*, p. 45.

⁷⁴ *Op. cit.*

territoriaux spécifiques, comme le détaille le rapport des inspections générales consacré aux territoires éducatifs⁷⁵.

Pour autant, la DETR et la DSIL sont bien utilisées en appui de l'investissement scolaire des communes et intercommunalités.

Pour la DETR, l'examen des circulaires d'emploi ministérielle et préfectorales en 2017, pour les dix départements visités par la mission, donne à voir une très grande diversité des modes d'intervention. Dans certains départements, la priorité est donnée à l'équipement numérique, dans d'autres à la reconfiguration de groupes scolaires. Les plafonds et taux de cofinancement par l'État varient très fortement : pour les départements visités par la mission, les plafonds maximum vont de 150 000 € à 750 000 €⁷⁶ et le taux de co-financement État de 20 % à 70 %. Cette diversité s'explique par la nature déconcentrée de la DETR dont les priorités sont fixées dans chaque département par le préfet et une commission d'élus ayant la responsabilité des priorités locales de programmation⁷⁷. Elle tient manifestement aussi à la formalisation ou pas par l'éducation nationale d'une politique départementale d'aménagement du réseau des écoles. Cela induit une situation paradoxale : la priorisation DETR sur le scolaire est particulièrement forte dans les départements où la reconfiguration du réseau des écoles est largement engagée ou achevée ; cette priorisation est beaucoup plus faible dans les départements où l'effort de reconfiguration reste à engager.

Pour la DSIL, outre les projets scolaires inscrits dans les contrats de ruralité, la thématique scolaire figure au titre de la mise aux normes et de la sécurisation des équipements publics⁷⁸ et, à compter de 2018, au titre des travaux engagés pour le dédoublement des classes de CP et de CE1 des écoles REP+ et REP⁷⁹.

La mission précise qu'il n'existe pas de bilan national consolidé détaillant les montants engagés et la nature des projets financés annuellement dans le cadre de ces deux dotations. Ainsi, il n'est pas possible d'estimer le soutien de l'État en appui aux communes et intercommunalités, notamment rurales, dans le champ scolaire.

⁷⁵ Rapport annuel 2016.

⁷⁶ Ces plafonds sont parfois cadrés en coût du m² entre 1 500 € / m² et 2 000 € / m².

⁷⁷ Circulaire interministérielle relative aux opérations prioritaires pour la répartition de la dotation d'équipement des territoires ruraux du 9 mars 2018.

⁷⁸ Circulaire ministérielle relative au soutien à l'investissement public local du 24 janvier 2017.

⁷⁹ Circulaire interministérielle relative à la dotation de soutien à l'investissement local du 7 mars 2018.