

L'évolution du réseau des écoles primaires

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

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

Juin 2003

N° 03-028

N° 03-048

L'évolution du réseau des écoles primaires

JUIN 2003

Marcel DUHAMEL

Inspecteur général de l'éducation nationale

Alain HOUCHOT

Inspecteur général de l'éducation nationale

Henri-Georges RICHON

Inspecteur général de l'éducation nationale

Jean-François CUBY

*Inspecteur général de l'administration
de l'éducation nationale et de la recherche*

Yves MOULIN

*Inspecteur général de l'administration
de l'éducation nationale et de la recherche*

Odile ROZE

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

Christine SZYMANKIEWICZ

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

SOMMAIRE

Introduction	1
1. Le constat	3
1.1. Les textes et les politiques de regroupement d'écoles	3
1.1.1. <i>Le statut de l'école</i>	3
1.1.2. <i>Les politiques de regroupement d'écoles</i>	6
1.2. Un paysage contrasté	10
1.2.1. <i>Les Ardennes : une politique continue de constitution de pôles scolaires importants</i>	11
1.2.2. <i>Le Calvados : questions et débats sur l'école rurale</i>	14
1.2.3. <i>Semur-en-Auxois : la grande ruralité en Côte-d'Or</i>	17
1.2.4. <i>La Loire-Atlantique : l'application volontariste de la circulaire de 1998 sur les réseaux d'écoles rurales</i>	19
1.2.5. <i>Le Rhône : les réseaux d'un département urbain</i>	25
1.2.6. <i>Le Tarn : consensus sur les réseaux d'écoles rurales</i>	27
1.2.7. <i>Les Vosges : une mise en œuvre inégalement avancée</i>	30
1.3. Remarques critiques	32
1.3.1. <i>L'inadaptation du statut de l'école</i>	33
1.3.2. <i>Les coûts des regroupements d'écoles</i>	37
2. Les perspectives	46
2.1. Le contexte institutionnel et les attentes vis-à-vis de l'école	46
2.1.1. <i>L'évolution du contexte institutionnel</i>	46
2.1.2. <i>Les attentes vis-à-vis de l'école</i>	49
2.2. Des éléments de cadrage de l'évolution des regroupements d'écoles	53
2.2.1. <i>La diversité des situations</i>	54
2.2.2. <i>Les engagements personnels</i>	54
2.2.3. <i>L'accord sur les finalités</i>	55
2.2.4. <i>L'attachement viscéral à l'école</i>	56
2.3. Suggestions et recommandations	57
2.3.1. <i>Suggestions relatives aux textes fondateurs</i>	57
2.3.2. <i>Recommandations pour l'action</i>	62
Conclusion	65
Liste des sigles	67

Introduction

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

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

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

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

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

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

Pour répondre à l'attente des ministres, les inspecteurs généraux ont effectué des enquêtes dans sept départements afin de faire précisément le point sur l'organisation et sur la structure des écoles, de comprendre le fonctionnement effectif des différents réseaux annoncés et, si possible, d'appréhender dans toutes ses composantes ce que peut être une politique départementale dans ce domaine.

Complétée, dans une première partie, par l'examen critique des textes, des politiques suivies et par l'évocation de leur coût, la relation de ces enquêtes décrit la réalité, ou les réalités que recouvrent parfois des informations apparemment identiques.

Dans une seconde partie, en perspective, les inspecteurs généraux présentent les attentes actuelles à l'égard de l'école primaire et l'évolution du contexte institutionnel. Ils dégagent enfin les principales recommandations qui pourraient être formulées en matière d'évolution du réseau des écoles.

1. Le constat

Pour préparer les enquêtes dans les départements, les inspecteurs ont étudié les textes applicables et recherché les données statistiques existantes. Il est vite apparu que l'information sur le thème des réseaux et regroupements d'écoles n'était pas aussi abondante que l'information sur les écoles —ceci sous réserve de la rupture de continuité des statistiques depuis 1999. Les textes, notamment sur les RPI, n'ont pas de caractère réglementaire et les données statistiques sur les réseaux étaient si peu connues de l'administration centrale que celle-ci a lancé fin 2002 une enquête spécifique sur le thème des regroupements d'écoles. Les premiers constats effectués sur ces deux points ont été nourris ensuite par les observations faites dans les départements et complétés par des informations sur le coût des regroupements.

Cette première partie comporte donc tout d'abord le rappel des textes applicables et des politiques suivies en matière de regroupements d'écoles. En second lieu sont présentées, pour chacun des départements visités, les observations essentielles qui les caractérisent. Les remarques critiques portant sur l'inadaptation du statut des écoles et sur le coût des solutions mises en œuvre dans les regroupements sont développées dans un troisième point.

1.1. Les textes et les politiques de regroupement d'écoles

L'organisation de l'école est profondément ancrée sur des textes législatifs très anciens. Faute d'évolution de ces textes, la réalité de l'organisation de l'école, notamment en regroupements divers, n'a pas été prise en compte par les textes réglementaires récents. Quant aux textes traitant des groupements eux-mêmes, ils ont été peu assurés. Il en résulte que la situation des RPI (regroupements pédagogiques intercommunaux) est très inégale selon les départements.

1.1.1. *Le statut de l'école*

Les fondements législatifs et réglementaires de l'école sont très anciens pour les premiers, peu nombreux et peu développés pour l'ensemble, notamment au regard des textes relatifs à l'enseignement secondaire.

▪ Les dispositions législatives

Il est frappant de voir que les principales dispositions législatives relatives à l'école se situent dans la partie du code de l'éducation qui traite de la répartition des compétences entre l'Etat et les collectivités territoriales, alors que le Livre IV consacré aux établissements d'enseignement scolaire ne comprend que quelques articles. L'ancienneté de dispositions qui sont toujours en vigueur est ici volontairement mise en évidence.

La loi du 30 octobre 1886 a institué le texte de base :

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

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

Un ou plusieurs hameaux dépendant d'une commune peuvent être rattachés à l'école d'une commune voisine. Cette mesure est prise par délibération des conseils municipaux des communes intéressées » (article L. 212-2 du code de l'éducation).

- « La commune a la charge des écoles publiques. Elle est propriétaire des locaux et en assure la construction, la reconstruction, l'extension, les grosses réparations, l'équipement et le fonctionnement » (article L. 212-4).

Cette loi, complétée par la loi du 19 juillet 1889, précise les « dépenses obligatoires » pour les communes dans « toute école régulièrement créée » notamment en ce qui concerne le mobilier scolaire, la rémunération des personnels de service et le logement des instituteurs (article L. 212-5), cependant que la loi de 1889 met à la charge de l'Etat la rémunération du personnel enseignant des écoles élémentaires et des écoles maternelles (article L. 211-8).

Dans le Livre IV, deux courts articles décrivent le fonctionnement des écoles : l'article L. 411-1 traite du directeur et du « comité des parents » (loi du 11 juillet 1975), l'article L. 411-2 (loi du 10 juillet 1989) traite du « projet d'établissement » et du « conseil d'école ».

L'article L. 411-3 a été créé lors de la codification pour rappeler que les écoles sont incluses par la même loi de 1989 dans l'organisation « des contacts et échanges avec leur environnement économique, culturel et social » et dans le « bassin de formation » (article L. 421-7) et, par ailleurs, que les écoles, avec l'accord des « communes qui en ont la charge », peuvent participer aux GRETA (article L. 421-10).

Rien dans ces dispositions législatives ne vise le cas des regroupements d'école pour leur mission propre, sinon le deuxième alinéa de l'article L. 212-2 qui correspond à ce que l'on appelle aujourd'hui le *RPI concentré*, c'est-à-dire une école qui dessert plusieurs communes ou « localités ». Les textes réglementaires, bien que pris un siècle plus tard, restent conformes au texte de base, en ne donnant à la situation particulière des petites écoles et des regroupements d'écoles qu'une place minimale.

▪ Les textes réglementaires

Le décret n° 89-122 du 24 février 1989, relatif aux fonctions de directeur d'école et aux conditions de nomination et d'avancement dans l'emploi de directeur d'école, indique que « l'instituteur ou le professeur des écoles affecté dans une école maternelle ou élémentaire à classe unique assure les fonctions de directeur d'école » (article premier, troisième alinéa) : *a contrario*, toutes les écoles de deux classes et plus sont dotées d'un emploi de directeur.

Le décret n° 90-788 du 6 septembre 1990, relatif à l'organisation et au fonctionnement des écoles maternelles et élémentaires, traite de l'organisation pédagogique (accueil et surveillance des enfants, scolarité en trois cycles, livret scolaire, conseil des maîtres, équipe éducative). Il rappelle les compétences de l'inspecteur d'académie sur le règlement type des écoles, sur l'attribution des emplois d'enseignants et sur la fixation de l'effectif moyen par classe et il explicite les dispositions de la loi de 1989 sur le projet d'école et sur le conseil d'école. Sur deux points seulement, ce décret évoque la situation des petites écoles :

- Pour la tenue des conseils de maîtres (article 16) : « Lorsqu'une école élémentaire compte moins de trois classes, il revient à l'inspecteur de l'éducation nationale chargé de circonscription d'enseignement du premier degré d'organiser le travail en équipe et la réflexion des maîtres des écoles concernées au sein d'un secteur qu'il détermine ».
- Pour la réunion des conseils d'école qui « peuvent décider de se regrouper en un seul conseil pour la durée de l'année scolaire... : tous les membres des conseils des écoles d'origine sont membres du conseil ainsi constitué qui est présidé par l'un des directeurs d'école désigné par l'inspecteur d'académie, directeur des services départementaux de l'éducation nationale, après avis de la commission administrative paritaire départementale... » (article 19).

(Notons que cette rédaction annule la rédaction antérieure, plus audacieuse, de l'arrêté du 13 mai 1985 relatif au conseil d'école qui indiquait dans son article 7 : « pour l'application des dispositions du présent arrêté, un regroupement d'écoles par niveau pédagogique est considéré comme une seule école »).

Lorsque ces textes ont été pris, les regroupements d'écoles existaient cependant depuis longtemps.

1.1.2. Les politiques de regroupement d'écoles

Si le statut législatif de l'école n'a guère évolué depuis sa rédaction originelle, l'organisation du réseau scolaire s'est, à l'inverse, largement diversifiée en fonction de la modernisation de l'école et de l'évolution démographique de la population scolaire.

D'écoles indépendantes, séparant le plus souvent filles et garçons, on est progressivement passé à des écoles mixtes, puis, à partir des années 1970, pour conserver les petites écoles menacées par la baisse démographique, à des regroupements d'écoles isolées, qui ont été appelés « regroupements pédagogiques intercommunaux », les RPI.

A la rentrée 2001, il existait 4768 RPI, dont :

- 3755 RPID, RPI « dispersés », soit 79 %, qui desservent en moyenne 2,83 communes,
- 1013 RPIC, RPI « concentrés », soit 21 %, qui desservent en moyenne 3,43 communes.

A la rentrée 1999, les RPI comprenaient :

- 6274 classes maternelles sur 68 432, soit 9,17 % des classes et 7,15 % des élèves (150 938 élèves),
- 13061 classes élémentaires sur 165 154, soit 8,45 % des classes et 8,63 % des élèves (281 844 élèves)
- 20235 classes au total sur 233 586, soit 8,66 % de l'ensemble des classes et 7,97 % des élèves (432 782 élèves).

Il y avait en 1999 en moyenne par RPI (sur 4668 RPI) :

- en maternelle : 1,34 classes et 24 élèves par classe (25,5 en moyenne nationale)
- en élémentaire : 2,99 classes et 20,2 élèves par classe (22,3 en moyenne nationale)
- au total : 4,24 classes et 21,4 élèves par classe.

Les regroupements constituent actuellement la structure la plus représentée dans les secteurs ruraux. Ils se sont organisés sous le regard bienveillant et avec le soutien du ministère, certes, mais sans fondement juridique solide comme on l'a vu plus haut. Les instructions données ont été rares, encourageant les démarches empiriques à défaut de fixer des objectifs clairs.

▪ Une démarche empirique

La démarche a été engagée par des inspecteurs de circonscription et des inspecteurs d'académie auxquels on a laissé prendre l'initiative de constituer ces regroupements, de les développer dans un cadre expérimental, longtemps avant de les considérer sur le plan

administratif en énonçant quelques règles pour répondre aux questions soulevées devant les problèmes rencontrés. Quelques points d'appui sont ainsi apparus, la plupart sous forme de circulaires, de réponses aux inspecteurs d'académie qui souhaitaient avoir des précisions, des repères dans une démarche en fait complexe et délicate puisqu'elle concernait l'évolution du réseau des écoles et particulièrement la situation des classes uniques.

Ces rares textes s'inscrivent naturellement dans la légalité :

- La circulaire de la direction des écoles n° 903 du 20 mai 1975 rappelle que « chaque école... doit être considérée comme une école à classe unique pour laquelle le seuil de fermeture fixé devra, en règle générale, être strictement appliqué. » Administrativement, le RPI n'est donc qu'une simple juxtaposition de classes uniques.
- La première, et unique, tentative de définition officielle des RPI a pris la forme d'une réponse en date du 12 décembre 1994 à un recteur qui avait appelé l'attention du ministre sur les difficultés de recensement des RPI du fait d'interprétations départementales diverses pour qualifier cette structure. Cette réponse a fait en quelque sorte jurisprudence et s'est répandue dans d'autres académies .

Outre le fait qu'elle clarifie les deux types de regroupement possibles, concentrés (RPIC) ou dispersés (RPID), elle officialise deux points importants :

- Les RPI impliquent un accord entre deux ou plusieurs communes. Il est alors écrit très clairement : « il ne peut y avoir de RPI pour une seule commune, plusieurs hameaux d'une même commune ne peuvent former de RPI.¹ » (Ils ne constituent par pour autant une seule école !)
- L'accord des communes doit être, si possible, formalisé dans un texte qui définit les conditions administratives et financières de fonctionnement du regroupement, ainsi que les modalités de son évolution : en clair, l'accord est souhaitable mais il n'est pas obligatoire.

Il y a 2068 RPI sans support de gestion intercommunale, 2104 RPI gérés par un syndicat de communes et 376 RPI gérés par un EPCI, établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre.

Source : enquête DESCO (résultats partiels en janvier 2003)

En fait, l'administration centrale a encouragé la création des RPI en contournant les questions liées à leur organisation administrative et en hésitant sur leurs objectifs, notamment ceux qui touchaient à la structuration du réseau scolaire.

¹ Ceci n'empêche pas le Tarn de compter huit RPI « intracommunaux » constitués par l'école du bourg et l'école d'un hameau.

▪ **L'hésitation sur les objectifs poursuivis**

Il est intéressant de noter que l'évocation des RPI apparaît dans des textes qui traitent d'abord des classes uniques, ensuite, plus largement, dans les instructions sur la carte scolaire, enfin dans divers textes relatifs à l'aménagement du territoire et à la place du service public éducatif en milieu rural. Les orientations de la politique poursuivie ont manqué de clarté et de continuité.

La circulaire précitée de 1975 demandait l'application stricte des seuils de fermeture aux classes uniques. En rejetant la globalisation « systématique » des effectifs sur le regroupement, cette mesure devait être favorable à la poursuite de l'expérience des regroupements. Ecartant la fonction de restructuration administrative des RPI, la circulaire privilégiait leur fonction d'organisation pédagogique liée à la constitution de groupes d'élèves plus homogènes.

La circulaire n° 87-432 du 17 décembre 1987 revient très clairement sur le maintien des classes uniques et pose la question de la nécessaire « restructuration du réseau des écoles rurales en ayant recours à des solutions adaptées à la diversité des conditions locales... Les classes uniques peuvent certes trouver place dans cette restructuration, mais il ne s'agit pas pour autant de maintenir des classes dont les faibles effectifs constitueraient une entrave au dynamisme et à l'efficacité de l'action pédagogique ».

En 1992, le ministre de l'éducation nationale et de la culture reprend une position proche dans un texte adressé aux préfets concernant le schéma départemental des services en milieu rural : « Les solutions de nature uniforme visant à maintenir systématiquement les emplois ne sont pas les plus efficaces pour le développement du monde rural et la qualité de l'éducation délivrée aux enfants ».

Mais en 1993 le premier ministre décide le moratoire qui suspend pour un an la suppression des écoles à classe unique en milieu rural au motif que ces suppressions auraient eu « des effets malfaisants : accélération de l'exode rural, désertification de secteurs entiers, et, dans le même temps, regroupements de population en périphérie urbaine ».

Cette décision est modulée dès janvier 1994 dans une note de la direction des écoles relative au service public d'éducation en milieu rural et à l'aménagement du territoire, note qui rappelle « la nécessité d'un important effort d'adaptation et de renouvellement » de la part du système éducatif et qui annonce : « L'objectif n'est pas de maintenir à tout prix et partout une structure en milieu rural... ».

Toutefois, le « moratoire » ayant accredité l'idée du « droit » des maires à garder « leur » école, l'évolution du réseau a été ralentie pendant les années qui ont suivi.

De 1990 à 1993, il y a eu :

1135 fermetures de classes uniques, soit en moyenne 378 par an,
298 créations de RPI dispersés, soit en moyenne 99 par an,
131 créations de RPI concentrés, soit en moyenne 44 par an.

De 1993 à 1998, il y a eu :

649 fermetures de classes uniques, soit en moyenne 150 par an,
247 créations de RPI dispersés, soit en moyenne 49 par an,
66 créations de RPI concentrés, soit en moyenne 13 par an.

Tout s'est donc passé comme si les RPI s'étaient constitués au moins sur la base d'un consensus sur des objectifs d'ordre pédagogique, donner de meilleures conditions d'apprentissage aux élèves en les regroupant dans des groupes homogènes, en contournant la question de l'organisation administrative de ces écoles et en hésitant sur les objectifs de l'administration quant à la structure du réseau scolaire. Deux remarques cependant :

- Ce consensus pédagogique n'a pas fait lui-même l'objet d'une réelle réflexion malgré l'existence de plusieurs recherches concernant l'efficacité de la classe unique, recherches dont les conclusions, parfois très favorables à ce type de classe, auraient pu remettre en cause l'intérêt des regroupements.
- Au delà des imprécisions en termes d'organisation, l'ambiguïté qui a le plus souvent présidé à la mise en œuvre des RPI a inspiré des réactions de méfiance aux propositions de l'administration, réactions confortées par le « moratoire » qui s'observent sur la courbe d'évolution du nombre de RPI.

En 1998, un tournant est marqué par la circulaire n° 98-252 du 17 décembre 1998, relative à l'avenir du système éducatif en milieu rural isolé. En ce qui concerne les structures scolaires, elle met fin en théorie au développement des RPI en préconisant la mise en place de réseaux d'écoles rurales et elle autorise la fin du moratoire de la fermeture des classes uniques tout en suggérant le maintien des moyens correspondants sous d'autres formes dans le réseau. Sur le plan de la pédagogie, elle affiche des objectifs plus affirmés en énonçant les actions possibles, en donnant au réseau une certaine existence institutionnelle (le coordonnateur, le conseil, le projet) et en prônant la coopération pédagogique entre les écoles et les petits collèges ruraux.

Quatre ans après, il apparaît que la reprise de l'évolution du réseau scolaire rural s'est faite de deux façons :

- Selon les formules pratiquées jusqu'alors : fermetures de classes uniques (qu'il n'est pas possible de chiffrer avec précision) et créations de RPI. Il faut souligner que le nombre de RPI concentrés créés depuis 1998 l'emporte nettement sur celui des RPI dispersés : respectivement 111 (37 en moyenne annuelle) et 21 (7 en moyenne annuelle).
- En revanche, le bilan de la création des réseaux d'écoles rurales n'avait donné lieu qu'à une enquête succincte de l'administration centrale en 2001, dont il ressortait que 300 réseaux effectifs existaient. Le premier bilan de l'enquête lancée en décembre dernier fait état de l'existence de 321 réseaux dans 44 départements.

*

Ces résultats auguraient d'une certaine vitalité des réseaux cependant que les difficultés rencontrées par la direction de l'enseignement scolaire et par les inspections académiques pour procéder au recensement et à la description des réseaux faisaient pressentir une diversité de situations peu compatible avec le moule d'une enquête administrative. Les premières recherches effectuées préalablement à l'enquête des inspecteurs généraux dans les départements ont été pleinement confirmées par leurs observations sur l'état et sur les effets des regroupements d'écoles dans les départements visités.

1.2. Un paysage contrasté

L'information disponible à l'administration centrale sur les regroupements étant essentiellement constituée de données statistiques sur les RPI, les inspecteurs généraux ont préféré les approches monographiques de terrain à une enquête lourde intéressant tout le territoire. Leur intention était de dépasser la prise d'information statistique et les déclarations, de décrire la réalité ou les réalités que recouvrent des informations apparemment identiques, afin de faire précisément le point sur l'organisation et sur la structure des écoles, de comprendre le fonctionnement effectif des différents réseaux annoncés et, si possible, d'appréhender dans toutes ses composantes ce que peut être une politique départementale dans ce domaine.

Le choix s'est porté sur sept départements, dont la diversité pouvait permettre l'analyse la plus large possible, les Ardennes, le Calvados, la Côte-d'Or, la Loire-Atlantique, le Rhône, le Tarn et les Vosges. Ces départements ont déjà mis en œuvre, parfois depuis de nombreuses années, les divers types d'organisation des écoles en réseau que l'on peut rencontrer dans

notre pays. Leur situation géographique, leurs caractéristiques démographiques, sociologiques et économiques présentent la variété que l'on connaît au niveau national, notamment dans la répartition entre les zones rurales et urbaines.

Les enquêtes ont comporté l'étude des caractéristiques du département au cours de réunions organisées à l'inspection académique, respectivement sur les aspects administratifs et sur les projets pédagogiques, et lors d'entretiens avec des membres du conseil général et leurs collaborateurs. Les inspecteurs généraux se sont déplacés dans des circonscriptions et dans des écoles pour rencontrer des élus locaux, maires, conseillers généraux, présidents de communautés de communes, des parents d'élèves, des directeurs et des enseignants des écoles et des membres de l'équipe de circonscription.

Le premier résultat de ces enquêtes est de mettre en évidence la grande diversité des situations départementales et locales².

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

Le département des Ardennes constitue un territoire rural morcelé, encore enclavé malgré l'ouverture européenne, dont la grande majorité des habitants n'appartient plus au monde proprement agricole et rural. Il se caractérise de plus par l'importance de la baisse démographique et par les flux de population importants vers d'autres départements français.

- **Le choix de développer très largement les regroupements et de constituer des écoles de très grande taille (jusqu'à vingt classes)**

Les Ardennes présentent la particularité, avec les départements de l'Aisne, de la Marne et de la Meuse, de constituer une bande orientale du territoire ayant fait le choix très particulier de développer largement les regroupements pédagogiques concentrés (RPIC). Sans que l'on sache précisément quelles raisons ont mené ces quatre départements, voisins mais sans liens institutionnels particuliers, à adopter les mêmes choix d'organisation, il apparaît, en effet, que les RPIC représentent respectivement 78 % des regroupements dans l'Aisne, 46 % dans la Meuse, 33 % dans la Marne, 30 % dans les Ardennes.

² Le rapport d'étape n° 03-010 de février 2003 présente le compte rendu détaillé des enquêtes dans les départements des Ardennes, du Calvados, du Rhône et du Tarn.

Le département se caractérise donc par le nombre important d'écoles de très grande dimension (jusqu'à vingt classes), tant en milieu rural qu'urbain. Une politique continue de regroupement des écoles menée depuis 1995 a bâti en quelques années un paysage scolaire largement constitué de regroupements pédagogiques intercommunaux (RPI). Sur les 302 écoles du département, 130 sont, en effet, organisées en RPI : 64 RPI concentrés, 57 RPI dispersés, trois pôles scolaires au sens du conseil général et six RPIC « de fait ».

En outre, un mouvement volontaire de fusion des écoles des écoles maternelles et élémentaires en écoles primaires a été parallèlement mené : 163 écoles sont ainsi désormais devenues des écoles primaires.

Bien que des classes uniques perdurent et qu'il existe pratiquement autant de RPI dispersés que de RPI concentrés, il ressort des propos de l'ensemble des interlocuteurs locaux que la logique des RPI concentrés, des « pôles scolaires », des fusions d'écoles représente l'essentiel de la politique départementale de ces dernières années.

- **Un mouvement largement impulsé par le préfet et par le conseil général**

Ces choix d'organisation de l'école s'inscrivent dans un mouvement plus large de regroupement, des communes tout autant que des écoles. On peut même penser que l'éducation nationale a plutôt accompagné une logique d'intercommunalité engagée par d'autres. Le préfet a eu un impact fort sur le développement de l'intercommunalité et il a utilisé les regroupements d'écoles comme une incitation à son développement. Il aurait, en effet, corrélié très directement la pratique des regroupements d'écoles à la possibilité de recevoir une DGE plus conséquente.

Toutes les opérations ont été menées avec l'accord formel des maires qui, là comme ailleurs, demeurent extrêmement attachés à l'école communale, mais qui ne sont pas hostiles à une approche intercommunale de certains domaines relatifs à l'enseignement primaire. On peut simplement regretter que les communes n'affichent, globalement, aucun avantage particulier pour les enseignants en termes de logement. Quelques communes ont fait le choix de déléguer les compétences scolaires à un syndicat de communes. Ces délégations sont alors complétées par des délégations de crédits supplémentaires tant du conseil régional que du conseil général.

Par ailleurs, le conseil général intervient depuis longtemps dans l'organisation des écoles avec l'objectif expressément affiché de constituer des « pôles scolaires », rassemblant autour de l'école l'ensemble des services attendus des familles : transports scolaires (totalement pris en charge), restauration scolaire, accueil du matin, garderie le soir... L'analyse a été faite en effet que les familles, d'origine urbaine pour la plupart, mais faisant le choix de s'installer en zone rurale essentiellement pour des raisons de coût de l'habitat, ont des habitudes de

consommation et des attentes d'environnement culturel et éducatif différentes de celles du monde rural traditionnel. Elles réclament, en particulier, la prise en charge des enfants dès deux ans et des activités périscolaires.

Les écoles, toujours conçues d'abord pour être des lieux d'éveil et de pédagogie, deviennent en outre des lieux susceptibles d'être utilisés par des usagers extérieurs.

Les regroupements d'écoles n'ont, par ailleurs, jamais relevé, pour l'éducation nationale elle-même, d'une logique gestionnaire. Ils « coûtent », tant en emplois qu'en crédits.

▪ **L'assentiment de l'ensemble de la collectivité**

Cette politique de regroupements n'a fait l'objet, dans ce département comme ailleurs, d'aucun dispositif spécifique d'évaluation et personne ne saurait dire si elle peut avoir une plus-value en termes proprement pédagogiques. Elle recueille, pourtant, organisée comme elle l'a été, dans le contexte particulier de ce département et alors qu'elle serait honnie ailleurs, l'assentiment manifeste de toute la collectivité.

Il est intéressant de souligner, par ailleurs, que la politique volontariste de regroupement n'a pas conduit les services de l'Etat à supprimer les autres formes de scolarisation lorsqu'elles fonctionnent bien et tant qu'elles fonctionnent bien. On peut prendre, à cet égard, l'exemple des classes uniques à cours multiples. L'Etat a géré, dans les Ardennes, la question de l'organisation des écoles de façon très « pragmatique », en s'associant, d'une part, à un mouvement plus large, qui la dépasse, visant à développer l'intercommunalité, mais aussi, d'autre part, en se calant sur « ce qui marche ». Cette forme de pilotage est sans doute significative d'un fonctionnement plus général de l'Etat et du pilotage du système éducatif qui ne fonde plus ou n'ose plus fonder son action sur des choix volontaristes, liés, par exemple, à la conviction que telle forme d'organisation serait plus pertinente qu'une autre au regard de la réussite des élèves mais bien plutôt sur l'accompagnement soit de choix politiques plus larges, soit d'initiatives locales réussies.

▪ **La nécessité de repenser le métier de directeur d'école**

Une des écoles primaires, parmi les plus importantes (18 classes), vient de se « dégroupier », pour employer les termes locaux, en une école maternelle et une école primaire. Au-delà des anecdotes locales (c'est, paraît-il, la volonté d'éviter un directeur non souhaité pour l'école primaire qui a conduit à ce « dégroupement »), il apparaît très clairement que le métier de directeur d'école à vingt classes devient un métier tout autre que le simple métier de directeur d'une grande école. Les problèmes qu'il rencontre, administratifs, pédagogiques et de vie scolaire, ne peuvent plus être résolus par lui seul dans le cadre de la réglementation actuelle

du premier degré. Une école de vingt classes rassemble entre 400 et 500 élèves, soit l'effectif d'un collège. Imaginer que la direction de cet ensemble (tout en sachant que l'école ne dispose pas de l'autonomie financière) puisse être assurée par un seul professeur des écoles déchargé du service de classe ne résiste pas à l'épreuve des faits. En outre, tous les interlocuteurs ont insisté sur les difficultés, liées aux rigidités de la gestion des personnels et du barème, pour mettre la bonne personne au bon endroit.

L'expérience du département des Ardennes illustre bien la complexité de l'histoire du réseau des écoles : écoles de quartier, de bourg, de hameau, elles sont tributaires de leur environnement immédiat, des évolutions d'effectifs, des mesures de carte scolaire, des personnes attachées à la réussite des élèves qui les fréquentent, enseignants, parents et élus, mais aussi de l'application de règles d'administration conçues à une époque où la notion d'aménagement du réseau scolaire n'existait pas.

Cet écart entre le pragmatisme de proximité et l'application de règles nationales d'administration ainsi que l'absence de référence à de grands ensembles scolaires dans la culture des enseignements du premier degré sont à la fois le nœud des difficultés actuelles de l'école et la pierre angulaire des réflexions possibles sur son évolution.

1.2.2. Le Calvados : questions et débats sur l'école rurale

Le Calvados se caractérise par l'émiettement de son réseau scolaire et, plus que sur les réseaux d'écoles rurales, au nombre de trois seulement dans le département, l'enquête s'est révélée instructive sur les difficultés persistantes des petites écoles rurales. Elle a montré qu'il est d'autant plus nécessaire de reconsidérer les définitions et les habitudes de gestion de l'enseignement primaire que la généralisation en cours des communautés de communes conduit à l'officialisation d'un niveau de gestion supra-communal.

▪ L'absence de politique départementale

Bien que 75 % des 650 000 habitants du Calvados soient en zone urbaine, la dispersion et la petite taille des écoles caractérisent le département. Cette situation tient, d'une part, au grand nombre de communes — la moitié des 705 communes n'ont pas d'école et 500 communes ont moins de 500 habitants — et, d'autre part, à l'absence d'engagement sur le thème de la ruralité.

Appliquant strictement la répartition des compétences entre les collectivités, le conseil général ne subventionne pas les communes pour leurs écoles (à l'exception récente de l'équipement informatique qui entraine dans un plan général de modernisation du département) et, en matière de transports scolaires, il suit le choix des maires pour l'école de rattachement.

L'inspection académique n'était pas consultée par la préfecture sur l'attribution des crédits de la DGE, elle ne l'a pas été non plus sur le périmètre des communautés de communes, dont on observe maintenant qu'elles se sont constituées sans considération des RPI existants.

La gestion du réseau scolaire a suivi les traditions, les maires tenant à garder leur école et les représentants du personnel s'opposant aux fermetures et aux fusions d'écoles. Plus de la moitié des écoles du département ont de une à trois classes et seulement le quart des écoles ont cinq classes et plus. La ville de Caen compte 60 écoles dont l'effectif moyen, une centaine d'élèves, est le même que celui des RPI. Il existe 62 RPI « dispersés » comportant 158 écoles sur 147 sites, soit en moyenne par RPI 2,5 écoles et 4,7 classes. L'effectif moyen par classe y est de 21,9 élèves ; il est de 22,8 dans le département qui bénéficie d'un P/E de 5,51 (un emploi pour 18,15 élèves).

L'inspection académique a favorisé le maintien des écoles rurales au moyen d'un barème de dotation en emplois plus favorable pour une trentaine de communes « rurales » et pour les RPI de deux à quatre classes, et en faisant le décompte des effectifs école par école et non sur l'ensemble du RPI. En outre, les circonscriptions rurales bénéficient de postes spéciaux : deux AMPA (atelier mobile de pratique artistique), quatre antennes du CRDP et deux coordonnateurs des réseaux d'écoles rurales du Pays d'Auge. Ces deux réseaux fonctionnent comme des zones particulières d'animation de la circonscription et non pas comme des entités seraient dotées d'un conseil, d'un budget, d'un projet, bref d'une existence institutionnalisée.

Toutefois, la dispersion et la petite taille des écoles rurales posent des problèmes spécifiques auxquels la réponse *classique* par les emplois et par l'animation pédagogique n'apportent pas de réponse satisfaisante.

▪ **La permanence des difficultés de l'école rurale**

Générateur de surcoûts en emplois, le maintien des petites écoles rurales est également coûteux, de façon moins visible, par les déperditions de temps liées aux déplacements des personnels entre les écoles, et à ceux des élèves pour les activités culturelles et sportives. Celles-ci, par ailleurs très appréciées car elles permettent de rompre l'isolement, soulèvent des problèmes de transports, pratiques et financiers, et des problèmes de gestion d'une excessive complexité.

Le coût s'avère élevé pour les communes qui ont consenti des investissements importants pour créer les services annexes à l'école, bibliothèque, garderie, cantine, autant pour répondre à la demande des parents que pour pouvoir refuser les dérogations au profit de l'école du chef-lieu.

Les communes sont en effet en concurrence entre elles pour le maintien des classes et donc des élèves. La situation manque de transparence et l'application de l'article 212-8 du code de l'éducation relatif aux frais de scolarité suscite de nombreux litiges. Le débat sur l'avenir des deux modèles de structure scolaire existant dans le Pays d'Auge, celui de la « grosse » école du chef-lieu et celui des petites écoles en RPI dispersés, est encore très vif.

Il est toutefois probable que la fuite des élèves vers l'école du chef-lieu continuera, pour plusieurs raisons : les RPI sont menacés par la baisse démographique et par la suppression annoncée des emplois-jeunes (qui va mettre en difficulté les services annexes) ; les parents s'inquiètent de la qualité de la scolarité de leurs enfants dans des écoles durement touchées par la « valse des enseignants » : dans la circonscription de Lisieux, 20 % des postes sont, chaque année, pourvus par des débutants et l'accompagnement des débutants constitue la mission prioritaire et presque exclusive de l'équipe de circonscription. Enfin les RPI sont *dépassés* par les communautés de communes qui prennent la compétence scolaire.

▪ **Les questions liées aux communautés de communes**

Que des communautés de communes ayant pris la compétence scolaire se soient constituées sans tenir compte des RPI existants suscite des questions nouvelles et, rétrospectivement, des interrogations sur la légitimité des RPI qu'il faudra réorganiser. Qui va en prendre l'initiative, les élus ou l'Etat ? Comment définir le droit d'une communauté de communes en matière d'école ? Qui va apprécier le « besoin scolaire », qui va définir la structure pédagogique et l'organisation administrative de l'école ou des écoles de la communauté de communes ? Quelles vont être les compétences respectives du président de la communauté de communes et de l'inspecteur d'académie en la matière ? Jusqu'à présent les choix effectués par les maires en matière de structures scolaires ont eu des conséquences sur l'organisation pédagogique et sur la structure de la direction des écoles, domaines qui relèvent de la responsabilité de l'Etat.

Cette situation tient aussi au fait que la gestion par l'Etat reste centrée sur l'école « de base » et qu'elle ne s'est pas adaptée à la réalité de l'école intercommunale de fait. L'officialisation par la loi de cette notion d'école intercommunale permettrait de rééquilibrer les niveaux de gestion et de compétences entre l'Etat et les EPCI et communautés de communes, dont la prise de compétences dans le domaine scolaire doit être encouragée de façon privilégiée. La loi sera également nécessaire pour préciser les compétences respectives des maires et des

présidents de communautés de communes en matière de sectorisation des écoles, d'inscription des élèves et de contrôle de l'obligation scolaire et de participation aux conseils d'écoles, etc. et, par ailleurs, pour modifier le régime légal de l'aide aux écoles privées.

1.2.3. Semur-en-Auxois : la grande ruralité en Côte-d'Or

La circonscription de Semur-en-Auxois comprend l'Auxois et le Morvan, à l'ouest de la Côte-d'Or. Ce sont des secteurs où la densité scolaire est très faible, de 1,7 élèves au km², et qui sont caractérisés par la dispersion de structures scolaires de petite taille. Pour 207 communes, la circonscription ne compte que 87 écoles accueillant 3970 élèves, soit en moyenne 45 élèves par école. 20 % des écoles sont des classes uniques, 80 % ont de une à trois classes.

31 écoles sont en RPI mais la forme de regroupement la plus répandue dans la circonscription est désormais celle du réseau d'écoles rurales. S'appuyant sur la convention-cadre pour la scolarisation en milieu rural passée en septembre 1998 entre l'Etat et le conseil général, douze réseaux se sont constitués en cinq ans, couvrant la moitié des écoles de la circonscription. Huit cantons sur dix sont concernés. L'évaluation de l'opération est en cours, pour un bilan prévu en juin 2003. D'ores et déjà, l'on peut indiquer que l'expérience est positive en ce qui concerne les regroupements d'élèves, qui constituent l'essentiel de l'activité des réseaux, mais qu'elle n'a pas fait progresser la réflexion sur les problèmes de structuration et d'organisation de l'école en milieu rural.

▪ Les regroupements d'élèves

Les RER de l'Auxois-Morvan sont des réseaux de petite dimension, réunissant 43 écoles, 58 classes et 750 élèves, soit en moyenne par réseau 62 élèves pour moins de quatre écoles et moins de cinq classes (treize élèves par classe).

Selon les termes de la convention sur la rupture de l'isolement et sur l'accès des élèves à des enseignements difficiles à mettre en œuvre dans leur petite école, l'apport essentiel de la mise en réseau — et sa grande nouveauté — a été la généralisation des regroupements d'élèves.

La périodicité des regroupements, qui va d'une demi-journée hebdomadaire à deux fois dix jours par an, et leur contenu sont définis localement. Des activités ponctuelles (fêtes, sorties, rencontres) y prennent place. Les activités qui sont pratiquées de façon régulière, sportives et artistiques, l'enseignement des langues étrangères, l'usage des TICE utilisent les ressources en personnel et en matériels du chef-lieu de canton, parfois au collège du secteur.

L'organisation matérielle des regroupements est prise en charge par les enseignants. L'un d'entre eux, désigné comme référent, devient l'interlocuteur direct de l'IEN pour le réseau.

Le coût de fonctionnement des RER comprend essentiellement les dépenses de transport et les salaires des intervenants extérieurs. Le financement est assuré pour la moitié des réseaux par des communautés de communes ou des SIVOM, pour l'autre moitié directement par les communes ayant une école dans le réseau. L'inspection académique contribue au fonctionnement des RER par un demi-poste de coordonnateur placé auprès de l'IEN, par des indemnités péri-éducatives aux enseignants et par des subventions pédagogiques aux projets. Chaque école fait son projet qui reprend celui du réseau. Le Département, pour sa part et selon la règle habituelle, ne prend en charge que les transports entre le domicile des élèves et leur école. Il s'est en effet plus intéressé à la création de pôles scolaires qu'à la mise en place des réseaux d'écoles rurales.

▪ **Structuration de l'offre scolaire en milieu rural**

Les objectifs de la convention-cadre se réfèrent à la loi du 4 février 1995 sur les orientations de l'aménagement du territoire :

- contribuer à freiner le déclin démographique des zones rurales en améliorant l'offre de scolarisation,
- prévoir un schéma d'évolution des écoles rurales afin de permettre aux collectivités de programmer leurs investissements,
- maintenir ou réaliser un maillage scolaire cohérent et pérenne sur plusieurs années et améliorer la scolarisation en maternelle,
- développer la pratique de certaines activités pédagogiques en mettant à disposition les équipements nécessaires : EPS, ELV, TICE, arts plastiques, lecture et documentation.

La convention retient deux axes prioritaires pour renforcer la scolarisation en zone rurale : la création de pôles scolaires concentrés et la mise en réseau des petites écoles isolées. C'est un compromis entre le souhait de constituer des unités pédagogiques pertinentes et la nécessité de maintenir une certaine proximité entre les écoles et les lieux de résidence des familles dans les secteurs de faible densité, lorsque l'éparpillement de l'habitat accentue encore l'isolement.

Jusqu'à présent, la mise en réseau a eu plus de succès que la constitution de pôles scolaires concentrés. Les avantages de la formule sont unanimement appréciés par les enseignants et par les partenaires de l'école. Les effets positifs sur les élèves sont énumérés avec conviction bien que l'hypothèse de l'amélioration des résultats scolaires reste à confirmer au moyen des évaluations.

Les inconvénients du fonctionnement en réseau ne sont pas niés : les coûts, la lourdeur de la logistique, qui est « mangeuse de temps et d'énergie », l'inégalité des dynamismes, elle-même liée à la diversité des ressources locales et des engagements personnels. Tous ces obstacles, toutes ces limites ne pèsent pas au regard de l'intérêt d'une solution qui permet le maintien des écoles.

En conclusion, l'expérience des réseaux d'écoles rurales de la Côte-d'Or se présente plus à ce jour comme un outil de conservation, de préservation de l'existant que comme un facteur d'évolution pour l'avenir. Bien que le conseil général lui-même ait souscrit à l'objectif de l'aménagement du réseau scolaire en milieu rural, par anticipation de l'avenir, et à la notion de pôle scolaire concentré, cet objectif s'est concrétisé plus lentement que celui de la mise en réseaux : six pôles scolaires seulement sur les 14 prévus en 1998 ont été réalisés. Dans la pratique, l'objectif du maintien des écoles continue de primer sur les autres dès lors qu'il est question d'organisation du réseau scolaire.

*

L'enquête dans le département a permis de découvrir une autre mesure d'organisation de l'école rurale, interne à l'éducation nationale : il s'agit de la suppression progressive des directions d'écoles dans les RPI qui s'est déroulée sans heurt et qui est désormais pratiquement achevée. Actuellement, dans leur quasi-totalité, les RPI du département n'ont plus qu'une seule direction, les écoles autres que celle qui détient le poste de direction n'ont plus que des postes d'adjoints, même si elles ont plusieurs classes. Par voie de conséquence, ces RPI n'ont qu'un seul conseil d'école. Mais leur immatriculation administrative en tant qu'école est évidemment impossible.

1.2.4. La Loire-Atlantique : l'application volontariste de la circulaire de 1998 sur les réseaux d'écoles rurales

21 réseaux ruraux d'éducation (RRE) ont été installés, pour la plupart dès la rentrée 2000, après un an de négociations avec les élus et avec le conseil général. Ils regroupent de deux à cinq écoles et de huit à vingt classes, autour d'un collège. L'enseignement privé catholique, qui scolarise 40 % des élèves du premier degré dans ce département, s'est inscrit tout aussi rapidement dans le cadre de la politique départementale de mise en réseau d'écoles et a constitué huit RRE.

▪ L'absence de commune sans école

Les RRE n'ont pas, dans ce département, été mis en place dans le but de préserver des écoles ou des classes menacées de fermeture. Il n'existe pas, en effet, en Loire-Atlantique

- de très petites communes, d'écoles à très faible effectif, de classes uniques multiniveaux) ;
- de communes sans école ; tout au plus existe-t-il « des communes sans école publique », selon l'expression couramment entendue dans le département ; près de 14 % des communes (soit 26 communes) n'ont qu'une école privée ;
- de communes très éloignées les une des autres.

C'est pour la même raison que, par ailleurs, il n'existe que deux RPI dans ce département.

En outre, depuis 1996, la croissance démographique a repris de façon fulgurante.

Les RRE sont entendus comme la possibilité d'accompagner une démarche de désenclavement et d'ouverture culturelle et d'engager une dynamique de partenariat avec les collectivités locales. On verra qu'ils ont aussi préservé des emplois d'enseignants.

▪ **Les coordonnateurs de réseaux sont tous directeurs d'école**

Dès les premiers RRE, les coordonnateurs ont été choisis parmi les directeurs des écoles des réseaux. Ils le sont tous aujourd'hui, à l'exception d'un seul d'entre eux. Ce choix, vivement décrié en d'autres lieux, est vécu tout naturellement dans ce département et inscrit dans la convention signée par l'ensemble des partenaires. Malgré quelques précautions oratoires visant à souligner leur détermination à ne pas se positionner en "super directeurs d'école", trois coordonnateurs sur les quatre rencontrés par la mission, ont à la fois dit leur souhait de continuer à exercer cette fonction et confirmé qu'ils accepteraient, le cas échéant, une mission élargie de coordonnateur, cette fois déchargé de service d'enseignement à temps plein.

▪ **Une convention entre l'éducation nationale, les communes et le conseil général**

Tous les réseaux reposent à la fois sur un contrat de réussite scolaire (interne à l'éducation nationale, entre les écoles et l'inspecteur d'académie) et une convention triennale signée par l'ensemble des partenaires (éducation nationale, communes, conseil général). Les contrats de réussite, dont le modèle est élaboré par l'inspection académique, existent partout formellement mais ne recueillent qu'une faible adhésion des équipes. Il sont pourtant censés former le socle pédagogique de la convention signée avec les partenaires que sont les communes et le conseil général. La convention rappelle en effet que le contrat vise à apporter une réponse adaptée aux problèmes spécifiques identifiés par chaque projet de réseau dans le cadre du contrat de réussite et rappelle les objectifs retenus par les partenaires en termes de réussite scolaire.

La convention décline ensuite les obligations, en termes de moyens, des uns et des autres telles qu'elles ont été négociées dans ce département : à la charge de l'Etat (1/4 de décharge de

service d'enseignement des coordonnateurs, maintien pendant deux ans des emplois d'enseignants, participation à l'achat de micro-ordinateurs, développement d'actions de formation spécifiques aux réseaux), à la charge des communes et du conseil général (financements des TICE et des transports, le conseil général complétant à hauteur de 40 % de leur coût H.T. les équipements réalisés par les communes). La partie du conventionnement afférente aux moyens est respectée par tous les partenaires.

Sans qu'ils soient partie à la convention, il apparaît que les parents d'élèves ont souvent contribué financièrement aux projets et ajouté une configuration informatique complète dans plusieurs écoles.

▪ **Une approche intéressante des RRE en « coût complet »**

Les services de l'inspection académique ont élaboré un tableau de bord extrêmement intéressant, que la mission n'a pas eu l'occasion d'observer dans d'autres départements, organisé dans une logique d'approche par le coût complet. Le budget pour l'Etat du dispositif des RRE, pour l'année 2002-2003, qui s'élève à 530 827 €, y est analysé dans le détail :

- 466 650 € en moyens humains (maintien d'enseignants durant les trois années du contrat et 1/4 de décharge des coordonnateurs) ;
- 64 177 € de crédits (pédagogiques, équipements TICE, indemnités péri-éducatives).

Ce coût est décrit par réseau et communiqué aux coordonnateurs. Un autre tableau de bord récapitule les dépenses de chaque commune et du conseil général, déclinées par école et par réseau. Il fait apparaître que les dépenses des communes, en particulier, sont aujourd'hui harmonisées.

Les réseaux ruraux d'éducation n'ont pas été créés dans une perspective d'économie de moyens et ils forment d'ailleurs le dispositif le plus cher de la politique partenariale avec les collectivités territoriales.

Les RRE bénéficient de conditions très favorables en matière d'ouverture et de fermeture de classes, à hauteur des moyens dégagés en faveur des très petites écoles rurales. Ils bénéficient également de conditions particulièrement favorables en termes de crédits et de maintien des conditions d'encadrement, dépassant même, et c'est là une des caractéristiques de cette gestion dans le département, celles faites aux écoles situées en zone d'éducation prioritaire.

Il s'agit donc d'un dispositif qui coûte, en particulier, pour l'éducation nationale, en moyens humains par la préservation des emplois, quels que soient les effectifs accueillis, durant les années de la convention. Dans ce département comme dans les autres départements visités, les réseaux, il faut le souligner, n'ont pas été créés dans une logique gestionnaire d'économie de

moyens. Les représentants de l'enseignement catholique ont relaté avoir une seule fois tenté d'impulser une création de réseau pour des raisons purement économiques de gestion des moyens. L'opération s'est soldée par un échec et n'a pas été renouvelée.

- **Les RRE de l'enseignement privé catholique**

Les RRE constitués par l'enseignement privé catholique disposent des mêmes avantages que ceux de l'enseignement public en termes de carte scolaire et de maintien de moyens. En revanche, en termes d'équipements, informatiques en particulier, seules de subtiles acrobaties autour de pratiques de location (assimilées aux dépenses de fonctionnement) plutôt que d'achat (dépenses d'équipement) permettent aux communes, sur l'avis de la DGCL relayé par l'inspecteur d'académie, de participer à égalité de traitement, dans un contexte où, il faut le rappeler, certaines communes ne disposent que d'une seule école primaire privée.

Comme dans une académie voisine, cependant, l'invocation de la concurrence de l'enseignement privé sous-tend les demandes récurrentes des écoles publiques concernant la préservation des moyens. L'opportunité de la constitution en réseau et les avantages qu'elle apporte ont sans aucun doute participé dans les deux ordres d'enseignement au développement et au succès de certains RRE.

Concernant le contexte public/privé, une situation singulière mérite d'être notée. Il s'agit de celle des écoles de la commune de Larouxière, près de Couffé, qui a fait le choix de partager les cycles entre public et privé : les élèves du cycle 1 et du CP sont accueillis dans l'école publique tandis que les élèves du CE1 et du cycle 3 sont accueillis dans l'école privée. Ce partage est déploré tout autant par les représentants de l'enseignement public et par ceux de l'enseignement privé : les premiers y voient une façon perverse d'alimenter prioritairement le collège privé, les seconds se méfient d'une situation jugée malsaine. Seuls la commune et les parents d'élèves « résistent » et contribuent à perpétuer ce qui pourrait apparaître, à un regard très extérieur, comme une approche pragmatique de rationalisation éclairée de la carte scolaire dans un département où le partage est, de fait, effectif.

- **L'évaluation du dispositif est fondée sur le « qualitatif intuitif »**

La lettre de mission communiquée par l'inspecteur d'académie à chaque coordonnateur de réseau stipule, entre autres, l'obligation de présenter chaque année, au conseil de réseau, un bilan annuel de l'application de la convention et de la réalisation du projet de réseau.

De fait, le bilan est manifestement centré exclusivement sur les moyens délégués et sur leur utilisation et n'aborde qu'à la marge les questions liées aux évaluations et aux résultats des élèves. Ce sont aujourd'hui essentiellement les maires, a-t-on expliqué à la mission

d'inspection, qui demandent des comptes et qui souhaiteraient connaître plus précisément les incidences des mises en réseau sur la scolarité des élèves de leurs communes. Les interlocuteurs internes à l'éducation nationale n'ont, en Loire-Atlantique comme ailleurs, jamais évoqué spontanément la question de l'évaluation de l'action des réseaux. Cependant, lorsqu'elle leur a été posée, ils ont répondu à la question en expliquant très directement qu'à leur sens la mise en réseau des écoles n'a vraisemblablement aucune incidence sur les résultats des élèves. L'observation brute des évaluations de CE2 ou de 6^{ème} ne permettrait guère, en tout état de cause, d'apporter de précisions sur cette question et aucune autre mesure d'évaluation n'a été mise en œuvre.

Si l'on s'en tient aux objectifs expressément formulés par l'IEN chargé de l'animation des réseaux, il apparaît que le consensus est acquis, essentiellement, sur la nécessité de rompre l'isolement même s'il s'agit surtout, dans les propos des uns et des autres, de rompre l'isolement des enseignants plutôt que des élèves puisque, nous dit-on, il n'y a pas de classes à très faible effectif dans ce département. On ne pratique pas, en outre, de regroupements d'élèves, pour les langues, par exemple ou pour l'enseignement de l'informatique. Les déplacements se résument à une ou deux visites des élèves et de leurs maîtres dans une autre école du réseau ou dans un gymnase que possède une commune voisine.

Fondamentalement, c'est donc dans sa capacité à faire évoluer les pratiques enseignantes que l'organisation en RRE est susceptible d'avoir les effets les plus directs. Il s'agit, là encore, d'une affaire interne à l'éducation nationale, l'organisation en réseau étant saisie comme l'occasion de faire évoluer la gestion des ressources humaines. Elle permettrait, en effet, de fidéliser les jeunes enseignants comme les directeurs et d'impulser d'autres dynamiques de travail, plus partenariales, entre les maîtres et les équipes, avec l'espoir, à terme, que ces évolutions puissent avoir un effet indirect sur la scolarité des élèves.

Une autre conséquence de cette organisation en réseaux, plus aisément observable celle-là, réside dans l'amélioration des conditions matérielles de fonctionnement des écoles concernées. Le conventionnement a entraîné, au-delà des premières suspensions des maires (« C'est encore nous qui allons financer l'éducation nationale ! »), l'adhésion de l'ensemble des partenaires qui n'existerait sans doute pas si elle n'avait été réalisée dans le cadre de cette dynamique nouvelle. L'harmonisation actuelle des crédits affectés aux écoles des réseaux par les communes et les premières mutualisations de moyens (gymnases prêtés, piscine) représentent sans nul doute les effets les plus manifestes et utiles de cette forme d'organisation.

▪ **Mais les élus s'inquiètent...**

Les RRE illustrent concrètement la floraison des partenariats en marche également dans d'autres secteurs (sport, culture, périscolaire, environnement...). Mais les maires se demandent aujourd'hui si cet effort pourra perdurer et disent appréhender de ne pouvoir faire face à la montée des dépenses obligatoires qui leur incombent.

Quant au conseil général, à l'approche du renouvellement des contrats et au moment du bilan qui sera fait prochainement avec l'inspecteur d'académie, il s'interroge aussi, compte tenu du contexte et des perspectives budgétaires pour 2004 :

- depuis quatre ans la population a beaucoup augmenté, de même que les charges nouvelles ;
- les interventions se multiplient sur les champs scolaire, péri-scolaire et sportif (collèges, PAE, classes-relais, éducateurs sportifs par canton dans des communes de moins de 10 000 habitants) ;
- c'est encore l'inconnue quant aux conditions du transfert des TOS et des médecins et assistantes sociales scolaires et de nouvelles compétences sur le secteur social ;
- il a des projets de création de maisons départementales dans les arrondissements d'Ancenis et de Châteaubriant à partir de la notion de guichet unique pour l'utilisateur.

En outre, les réseaux ont été volontairement superposés aux secteurs de collège et non aux périmètres naturels de l'intercommunalité. Les réseaux de Loire-Atlantique, conçus en réponse à une circulaire de l'éducation nationale ont été aussi très clairement organisés comme une affaire interne à l'éducation nationale pour ce qui est des territoires qu'ils recouvrent. Contrairement à d'autres départements, les différentes structures intercommunales existantes n'ont que peu à voir avec les RRE. Des coopérations entre les communes d'un même réseau se sont certes développées mais la logique de l'intercommunalité n'a jamais été intégrée aux préoccupations de développement de ces réseaux. Les réseaux ont été volontairement superposés aux secteurs de collèges. En outre, plus généralement, sur le thème de l'école et de l'intercommunalité, même si l'intercommunalité progresse bien, chacun des élus rencontrés a réaffirmé son souhait de conserver son école et ses compétences. L'affectation des élèves, par exemple, ne se fait pas à l'échelle du réseau, elle continue à l'être dans le cadre ordinaire des écoles et des communes.

Le sous-préfet, en poste depuis un an et demi, confirme que les RRE n'ont, pour lui, aucune signification particulière, ni en découpage ni en contenu. Ils sont très clairement considérés comme une opération spécifique à l'éducation nationale et non pas comme une forme de l'intercommunalité. Il y a là, vraisemblablement, matière à avancer et chacun des partenaires gagnera à faire un pas vers l'autre.

1.2.5. *Le Rhône : les réseaux d'un département urbain*

Le département du Rhône est essentiellement urbain : quinze communes seulement, sur 293, n'ont plus d'école publique. Les soixante communes de cinq cantons vraiment ruraux, sur 54, forment une entité à part à l'ouest et au nord-ouest du département. La situation caractérise la taille des écoles et la forme des regroupements.

Le département compte 148 500 élèves, accueillis dans 6 039 classes et 994 écoles publiques, soit en moyenne 24,6 élèves par classe et 150 élèves par école. 93 % des écoles se situent en zone urbaine ou en zone d'attractivité urbaine. 63 % des écoles ont cinq classes et plus. A l'inverse, les écoles situées en zone rurale (7 %) sont de petite taille, à une, deux et trois classes pour les trois quarts d'entre elles. Il existe encore quinze « vraies » classes uniques.

Les regroupements les plus nombreux sont les réseaux d'éducation prioritaire (REP), qui concernent 32 000 élèves et 203 écoles (20 %). L'organisation en RPI est marginale : il existe six RPI pour une douzaine d'écoles et de communes et 370 élèves (0.25 %). En revanche, l'organisation en réseau d'écoles rurales (RER), minoritaire dans le département (4,3 % des écoles et 1,7 % des élèves) est majoritaire dans les cinq cantons ruraux : 64 % des écoles.

L'étude de ces différents regroupements montre qu'ils sont centrés sur le fonctionnement éducatif et pédagogique des écoles et que, pour eux comme pour l'ensemble du département, la gestion des structures scolaires et l'intervention des collectivités territoriales sont limitées par les approches traditionnelles.

▪ Les REP et les écoles urbaines

Les REP n'ont entraîné ni restructuration, ni regroupement d'écoles. La mise en réseau, accompagnée de moyens importants tant en crédits qu'en personnel (23 coordonnateurs, 77 animateurs), a été centrée sur les objectifs communs des établissements scolaires d'un même secteur urbain confronté à un environnement socialement et culturellement défavorisé. Elle n'a pas eu d'influence sur les structures scolaires.

Il est d'ailleurs remarquable que l'on trouve en zone urbaine la majorité des écoles de petite taille et plus de la moitié des écoles à une classe, dont une à Lyon même. La diminution de la population scolaire dans certains quartiers n'a pas été suivie de la restructuration des écoles.

Les écoles à quatre classes et six classes représentent ensemble près d'un tiers des écoles : les premières sont des écoles maternelles, les secondes des écoles élémentaires et primaires.

▪ **Les RPI**

Organisés avant tout pour sauvegarder une école dans chaque village, n'ayant ni responsable, ni projet commun, ni support intercommunal, les RPI n'ont en fait qu'une existence formelle. La répartition des enfants est faite pour « la carte scolaire », c'est-à-dire pour le calcul des effectifs, et non pour la recherche de la qualité des conditions d'accueil et d'enseignement. Cinq des six RPI sont compris dans les quatre RER du département.

▪ **Les RER du Rhône**

Les quatre réseaux se sont constitués en réponse à la circulaire de décembre 1998, un sur l'impulsion de l'IEN et trois sur l'initiative des enseignants, dans une démarche de cooptation, sur la base de « candidatures » volontaires et sur l'objectif principal de rompre l'isolement des maîtres en développant la coopération pédagogique. Celle-ci s'organise généralement autour d'un thème fédérateur choisi pour l'année par les enseignants.

Par rapport à d'autres expériences étudiées, celle des RER du Rhône est en retrait sur bien des points : les actions communes se déroulent au sein des classes, les équipements et matériels sont rarement mis en commun, il n'y a pas de démarche de projet, la coordination est assurée par les enseignants à tour de rôle ou par le conseiller pédagogique de circonscription. Ce sont avant tout des réseaux de personnes, des organisations informelles sans base officielle, qui ont une certaine existence dans la vie pédagogique de la circonscription mais pas au-delà.

Les réseaux restent à l'écart d'autres problématiques comme les regroupements d'élèves par niveaux, l'enseignement des langues vivantes, la liaison écoles/collège, la prise en charge des élèves en difficulté par les RASED, la recherche de l'amélioration des résultats des élèves, et, bien entendu, des problématiques intéressant la carte scolaire et les collectivités territoriales.

Le montage des réseaux, intégrant RPI et classes uniques, et leur fonctionnement sont totalement distincts de la carte scolaire. Les structures existantes et les répartitions d'élèves ne sont pas remises en cause. C'est un avantage reconnu aux RER que de maintenir les écoles dans les villages et les élèves dans leur école. Mais on peut se demander si le travail en réseau des enseignants apporte une réponse suffisante aux problèmes de l'isolement des élèves.

Les parents et les enseignants souhaitent la reconnaissance officielle des réseaux : l'attribution d'un poste de coordonnateur par l'inspection académique serait justifiée à leurs yeux par l'apport des RER aux enseignants (notamment le soutien pédagogique, social et affectif). Les élus rencontrés partagent ce point de vue mais iraient-ils jusqu'à dépasser le cadre strict de la compétence communale en matière d'école qui est actuellement de règle en ce qui concerne les RER, comme les RPI, et comme l'ensemble du département ?

▪ La position des collectivités territoriales

Les réseaux n'ont pas de budget spécifique : les actions sont financées à partir des écoles, au moyen des subventions de l'inspection académique, de la commune, d'associations locales ou départementales... Les élus ne connaissent et ne veulent connaître que leur école.

Cette situation vaut pour la plupart des écoles comme le montre l'examen des compétences prises par les 25 communautés de communes dans le département : quatre interviennent en matière d'investissement, quatre sur le fonctionnement, les autres de façon limitée et centrée sur le champ périscolaire.

Le conseil général, quant à lui, tient le compte de ses engagements pour les collèges et pour les transports scolaires (peu coûteux pour l'enseignement primaire du fait du petit nombre de RPI). Il a cessé depuis une dizaine d'années d'aider les communes pour les écoles. Celles-ci bénéficieront toutefois du câblage de toutes les communes du département, permettant l'accès à Internet. Elles bénéficient indirectement de l'aide aux communes pour l'accueil hors temps scolaire des enfants de trois à six ans. Le conseil général est donc attentif à éviter toute nouvelle implication dans une compétence qu'il ne pourrait maîtriser.

1.2.6. Le Tarn : consensus sur les réseaux d'écoles rurales

Le Tarn compte 324 communes et 343 000 habitants. La ruralité du département, qui comporte une zone classée « montagne », a été accentuée par la baisse démographique et par le déclin des sites industriels. Le réseau scolaire est fait de très petites structures : sur 354 écoles publiques, une école sur quatre n'a qu'une classe (il existe encore quinze classes uniques non intégrées dans un RPI), une école sur cinq n'a que deux classes. Les 46 RPI regroupent 173 classes sur 87 communes et 3650 élèves, soit 14 % des élèves du département et, en moyenne par RPI, 79 élèves et 3,8 classes. Le P/E est de 5,71 (un emploi pour 17,5 élèves).

Le pourcentage de communes sans école (37 %) est faible pour un département rural : il est de 46 % dans l'académie de Toulouse. La politique volontariste de maintien de « l'école au village » s'est appuyée sur la création de réseaux d'écoles rurales, dans le but explicite de garantir une offre scolaire de qualité en rompant l'isolement des petites écoles, et dans le cadre d'une politique plus générale de la qualité de la vie en zone rurale. Scolarisant 24 % des effectifs du département, dans 36 cantons sur 43, et regroupant en moyenne sept écoles, 18 classes et 386 élèves, les 17 RER constituent donc des ensembles quatre fois plus importants que les RPI et polarisent désormais la réflexion sur le devenir de l'école dans le département.

▪ **Les 17 RER du Tarn : les clés de la réussite**

Les RER du Tarn sont nés de la volonté conjointe de l'inspecteur d'académie — qui leur a affecté 12,5 emplois de coordonnateur et qui a renoncé aux fermetures des classes pendant trois ans suivant leur création — et du conseil général qui accorde une aide déterminante au démarrage (un plan d'équipement pédagogique est subventionné pendant les trois premières années) puis au fonctionnement des activités.

Selon leur accord, formalisé par la convention passée en 1990, la création des réseaux se fait de façon empirique, privilégiant la souplesse et le pragmatisme, sans référence imposée aux cadres administratifs préexistants tels que le canton ou le secteur de collège par ex. mais elle est soumise à deux conditions : la constitution d'une structure intercommunale correspondant au réseau et l'adhésion à la charte fondatrice des RER qui en définit le modèle.

Les réseaux d'écoles rurales sont institutionnalisés. L'inspecteur de circonscription préside le conseil de réseau qui réunit les élus, les directeurs des écoles et, pour chaque école, un représentant des parents et un représentant des enseignants. Le conseil adopte le projet du réseau et approuve le budget correspondant. Les bilans établis chaque année sont récapitulés par l'inspecteur d'académie dans un dossier présenté au conseil général.

La réussite des réseaux tient tout d'abord à l'apport de moyens nouveaux sur les financements propres, qui sont assurés aux deux tiers par le Département et au tiers par les communes, ceci indépendamment des subventions de l'Etat et des financements « habituels » des travaux et du fonctionnement des écoles. Elle tient tout autant aux effets induits par la mutualisation des moyens et par la réalisation des projets communs : la rupture de l'isolement, la possibilité de réalisations spectaculaires, le travail des maîtres en équipe pédagogique et la mutualisation des compétences, enfin la modification des relations entre les enseignants et leurs partenaires locaux, notamment les parents d'élèves qui se mobilisent pour les activités du réseau et qui adhèrent à la transformation de l'école en pôle culturel local.

Il s'est ainsi créé un « esprit réseau », fait de fierté pour les engagements personnels et pour les actions réalisées, de reconnaissance et de considération mutuelles, qui inspire un fort sentiment d'appartenance. Effet du volontariat, qui est à la base de la création et du fonctionnement des réseaux, cet « esprit réseau » en constitue à la fois la force et la faiblesse.

▪ **Fragilités et incertitudes**

Les réseaux sont fragiles comme tout ce qui repose avant tout sur la qualité des hommes et sur le consensus dans un cadre conventionnel temporaire. On s'interroge sur les conséquences d'une évolution négative du contexte et sur la légèreté de la structure du réseau.

La première inconnue réside dans la « carte scolaire » : quelle sera l'attitude des élus s'il y a reprise des fermetures de classe comme il est probable au vu des prévisions démographiques ?

Le conseil général a souhaité faire une pause dans la création de nouveaux réseaux en raison de l'incertitude relative aux transferts futurs de compétences et aux charges nouvelles qui en résulteront. Le poids financier de ses compétences obligatoires l'amènera peut-être à réviser les aides correspondant à des actions non obligatoires. Le montant des aides aux RER est passé de 300 000 F en 1991 à plus de 1MF (156 500 €) en 2001.

Les élus s'inquiètent par ailleurs de la suppression annoncée des emplois-jeunes affectés à l'animation des médiathèques et de celle des CES qui va toucher le fonctionnement des cantines ; les enseignants évoquent la participation des aides-éducateurs au fonctionnement du réseau et des activités.

Les réseaux sont également fragilisés par les problèmes liés à l'absence de reconnaissance officielle. Chaque école gardant son identité pédagogique et administrative pour l'Etat comme pour les communes, l'organisation et la gestion sont complexes : il y a superposition des conseils, des projets, des budgets, des temps de concertation aux deux niveaux des écoles ou RPI et des RER. La gestion des crédits est éclatée entre diverses procédures indépendantes les unes des autres et les cadres de gestion sont variés : cinq SIVU, cinq SIVOM, deux communautés de communes et cinq collèges. Certains aspects juridiques relatifs à la propriété des équipements ne sont pas clairement établis.

En ce qui concerne les personnels, le rôle joué par les coordonnateurs — dans la négociation des projets, l'organisation des activités, la circulation des matériels, le suivi des financements, etc. — modifie les relations entre l'équipe de circonscription et les directeurs d'école, bien que le coordonnateur n'ait pas d'autorité dans le domaine pédagogique. Il a fallu l'intervention de la hiérarchie pour que les projets de réseau portent sur les enseignements et pas seulement sur les activités sportives et culturelles.

La réussite des réseaux d'écoles rurales du Tarn met en évidence le paradoxe de l'expérience : développer la coopération et la mutualisation dans le domaine pédagogique tout en gardant *l'école de base* comme fondement de la gestion de l'enseignement primaire. Le RER est « un cadre pour l'action » mais c'est un cadre fragile et sans avenir s'il n'est pas conforté par une relance institutionnelle, officialisant l'école intercommunale en tant qu'unité de lieux de scolarisation, dotée d'un seul conseil et appuyée sur une gestion centralisée par un établissement communal ayant la capacité de recevoir les crédits de l'Etat, animée par un directeur unique exerçant les fonctions de l'actuel coordonnateur de réseau.

1.2.7. Les Vosges : une mise en œuvre inégalement avancée

Quatorze réseaux ruraux d'écoles, concernant plus de 3000 élèves, scolarisent actuellement quelque 8 % des jeunes vosgiens de l'école maternelle et élémentaire dans des « regroupements » d'importance inégale allant de cinq à plus de vingt classes. Ils sont répartis dans six des neuf circonscriptions (Epinal, Golbey, Neufchâteau, Rambervillers, Saint-Dié et Vittel), concernent 109 communes, 75 écoles dont 48 appartiennent par ailleurs à des RPI ou RPC, regroupant 150 classes (46 maternelles et 104 élémentaires).

Créés en 1998, les réseaux ruraux d'écoles vosgiens visaient à :

- assurer un service public d'éducation de qualité offrant une égalité des chances aux élèves des petites communes rurales souvent isolées ;
- consolider des structures scolaires durables jouant un rôle majeur dans l'aménagement du territoire ;
- freiner les mouvements d'élèves vers les chefs-lieux de canton.

Ces réseaux ruraux d'écoles s'articulent autour d'un projet éducatif qui va de l'école maternelle au collège pour :

- améliorer l'action de l'école et partant la réussite scolaire des élèves ;
- renforcer la pré scolarisation et améliorer l'accueil en maternelle ;
- organiser la liaison école/collège de manière systématique ;
- développer le travail en équipe ;
- stabiliser les enseignants du milieu rural ;
- mieux prendre en compte les rythmes de vie et développer des activités péri et extra scolaires.

L'école, ainsi placée au cœur d'un projet global de dynamisation du milieu rural, développe des actions partenariales contrôlées avec les élus, les services publics, les parents d'élèves, le tissu associatif et tous les acteurs du monde rural. Elle bénéficie, dans ce cadre de mise en réseau, de moyens mutualisés ou nouveaux en personnel, crédits et équipements.

En fait, la mise en œuvre de ce projet est inégalement avancée : à côté des situations les plus fréquentes, s'observent un cas exceptionnel et quelques démarches spontanées.

▪ La situation la plus fréquente dans les Vosges

La coordination est assurée par un enseignant du réseau à raison d'une demi-journée par semaine. Dans la plupart des cas, cette coordination change chaque année volontairement. Les projets sont avant tout ancrés au niveau de la mutualisation des ressources, de l'élaboration de

projets communs à plusieurs classes jusqu'alors isolées, de la concertation et de la réalisation de formations communes.

Ils sont conçus dans les domaines des TICE et de la BCD, des rencontres sportives, culturelles et artistiques. Ils sont réalistes et ils s'appuient sur une évaluation et sur un réel constat. Ils sont financés par l'inspection académique sur présentation et validation de projets. L'implication des communes à cet égard est de plus en plus effective. Les regroupements d'élèves sont souvent privilégiés sur des temps courts ce qui implique des coûts de transport pris en charge par les communes. La présence d'un CEL (un cas sur trois) est une garantie réelle d'implication de partenaires compétents hors temps scolaire garantissant l'égalité des chances.

A noter l'existence d'un réseau apportant une plus-value positive dans une zone d'éducation prioritaire qui travaille sur un contrat de réussite ambitieux dans un secteur très « sinistré ».

- **Le cas encore exceptionnel**

Le projet du réseau rural est garanti par une convention triennale passée entre l'éducation nationale représentée par l'inspecteur d'académie et le syndicat intercommunal représenté par son président.

Le projet concerne le secteur du collège. Ce dernier devient partenaire associé pour ce qui concerne l'aspect pédagogique et l'articulation école/collège. La coordination est assurée par un enseignant titulaire maître-formateur pour trois ans sur la base d'une journée par semaine. Quatre axes prioritaires constituent le cœur du projet de réseau : développement et mutualisation des ressources pédagogiques, création et animation de pôles de connaissance et de culture, renforcement de l'efficacité pédagogique et renforcement de la liaison école/collège.

Concrètement, les projets pédagogiques développés dans la continuité de la maternelle au collège sont construits dans les domaines de la maîtrise de la langue orale et écrite, de la recherche documentaire, des apprentissages scientifiques, du développement de l'enseignement des langues et de la remédiation scolaire.

Alors que l'éducation nationale maintient des moyens en personnels et en crédits (sur présentation de projets annuels validés), le syndicat intercommunal assure un équipement informatique de qualité, l'accès à Internet, favorise les échanges scolaires et culturels, finance des achats de matériel, des transports et des entrées. Les enseignants sont formés au cours de regroupements animés par l'IEN, son équipe et des partenaires associés en fonction des évaluations et des projets développés.

Cette mise en réseau s'enrichit hors temps scolaire par l'existence d'un contrat éducatif local proposant des activités en temps périscolaire et extra scolaire.

▪ **Quelques cas dus principalement à l'initiative de jeunes enseignants**

La coordination par un enseignant du réseau, sans autres moyens particuliers, ne donne pas lieu à l'élaboration de projets à moyen terme. La mise en réseau se traduit par des échanges virtuels ou des rencontres, des temps de concertation mis en commun qui permettent de développer une réelle communication aussi bien entre les élèves qu'entre les enseignants et les partenaires locaux. La création de ces réseaux ruraux d'écoles offre l'avantage, dans des situations d'isolement ou de déshérence économique, de réaliser ou de redynamiser les regroupements pédagogiques intercommunaux tout en facilitant le « travailler ensemble », les échanges, la création d'équipes ayant des projets communs réalistes et adaptés au contexte local.

*

Les enquêtes dans les départements ont ainsi montré la diversité des situations locales et les divergences dans les orientations des politiques départementales. Mais l'on peut lire aussi dans cette diversité et dans la multiplicité des solutions expérimentées le besoin de faire évoluer l'école. Les tentatives les plus avancées comme les plus timides ont ce point commun d'être à la recherche d'une nouvelle organisation ou tout au moins de nouveaux modes de fonctionnement, et d'être finalement plus contraintes par les aspects juridiques et administratifs que par les aspects financiers.

1.3. Remarques critiques

Les difficultés rencontrées pour constituer les divers regroupements d'écoles observés dans les départements, et pour les faire vivre durablement, relèvent avant tout des lacunes des textes définissant l'école et les regroupements d'écoles, ainsi que, dans une moindre mesure, des coûts de fonctionnement de ces regroupements, qu'ils soient directement liés aux actions menées, induits par l'émiettement du réseau scolaire et par la complexité des organisations mises en place, ou encore qu'ils aient représenté la contrepartie budgétaire à l'adhésion des enseignants.

1.3.1. L'inadaptation du statut de l'école

Le statut de l'école est directement à l'origine de la structure du réseau scolaire caractérisée par l'émiettement en petites cellules. Les formes diverses de regroupement des écoles ne corrigent qu'imparfaitement les inconvénients actuels de cette atomisation du réseau. On peut même considérer qu'elles créent d'autres problèmes liés à la superposition des niveaux d'organisation et de gestion, comme on a pu l'observer dans le fonctionnement de réseaux d'écoles rurales qui ont intégré des RPI sans que ceux-ci soient supprimés.

Les écoles à une classe représentent :

9 % des écoles maternelles,
16 % des écoles élémentaires,
le quart des écoles en zone rurale hors ZPIU,
la moitié des écoles en zone rurale profonde,
de 20 % à 30 % des écoles dans 28 départements,
plus de 30 % des écoles dans dix départements.

Les écoles de une à trois classes représentent :

près de la moitié des écoles dans l'ensemble des départements,
plus de 60 % des écoles dans 40 départements.

Il n'y a pas lieu d'analyser dans ce rapport de façon exhaustive tous les inconvénients liés par ailleurs à l'absence de personnalité morale de l'école, notamment en ce qui touche à son fonctionnement interne (étendue des compétences du conseil d'école, rôle du directeur, définition du temps scolaire et partage délicat des responsabilités entre l'Etat et les communes). En revanche, il entre bien dans son sujet d'exposer les dysfonctionnements observés sur le décalage croissant entre la réalité de l'école et son statut légal, c'est-à-dire sur l'inexistence juridique de l'école intercommunale.

▪ Le règne du facultatif

Bien que 30 % des communes (et beaucoup plus dans certains départements) n'aient plus d'école, la situation des enfants scolarisables ne peut théoriquement qu'être traitée à l'amiable par une autre commune disposant d'une école. En effet le rattachement d'une commune à une autre est subordonné à l'accord du conseil municipal de cette dernière. Le cas du rattachement obligatoire prévu au deuxième alinéa de l'article L. 212-2 du code de l'éducation ne se rencontre plus guère³. Le rappel des dispositions législatives en vigueur et le « moratoire » de la fermeture des classes uniques ont mis fin aux pratiques antérieures.

³ Notons que cet article donne une indication intéressante sur les notions admises autrefois : quinze élèves pour un effectif minimal et trois kilomètres pour une distance maximale, soit une demi-heure de marche à pied.

Longtemps, en effet, la désignation de l'école que fréquenteraient les élèves d'une école fermée par l'inspecteur d'académie a été faite par ce dernier, entérinant les démarches faites par l'inspecteur de circonscription auprès des maires, sans qu'il y ait plus de formalisation de la situation. Ainsi voit-on des « RPIC de fait ».

Sont ainsi facultatives la constitution de RPI et de toute forme de regroupement nécessitant l'accord des communes et celui du conseil général pour le transport des élèves. Ainsi y a-t-il des départements où les pourcentages d'écoles à classe unique et d'élèves scolarisés dans les RPI concordent et d'autres où ils divergent, abstraction faite des départements montagneux.

départements	% d'écoles à classe unique	% d'élèves en RPI	↗ ↔ ↘
Aube	37	17	↘
Gers	37	21	↘
Haute-Saône	34	28	↔
Somme	32	17	↘
Côte-d'Or	32	14	↘
Meuse	30	46	↗
Landes	28	15	↘
Moselle	23	6	↘
Aisne	23	78	↗
Haute-Marne	22	22	↔
Dordogne	21	24	↔
Oise	21	24	↔
Doubs	18	15	↔
Marne	18	33	↗
Orne	17	26	↗
Eure-et-Loir	13	25	↗
Loiret	7	22	↗

Sont bien entendu facultatives la création de supports de gestion intercommunaux dédiés à l'école (SIVU, SIVOS) et la prise en charge de l'école dans l'intercommunalité (SIVOM, communauté de communes).

	RPID	RPIC	Autres groupements
Sans support intercommunal	1693	375	190
Avec syndicat	1781	323	74
Avec EPCI	221	155	57
Total	3695	853	321

Source : enquête DESCO (Résultats partiels en janvier 2003)

Cet aspect de la gestion de l'école est tellement étranger aux préoccupations de l'éducation nationale que, bien souvent, les services départementaux ne savent pas précisément quel est le support de gestion des RPI. Ils n'ont pas été en mesure de répondre rapidement à l'enquête lancée par la DESCO sur les groupements d'écoles : si les statistiques relatives aux RPI sont à peu près fiables, la description croisée des RER, des RPI et des EPCI supports éventuels des uns et des autres n'est pas évidente, comme les inspecteurs généraux l'ont eux-mêmes constaté sur place.

▪ **Les partages de compétences mal réglés par les lois de décentralisation**

Les communes sans école publique en pourcentage du nombre de communes : 31,5 % dans l'ensemble des départements, plus de 40 % dans 26 départements, plus de 50 % dans 12 départements.

Le partage de compétences entre l'Etat et les communes n'est défini que pour la répartition des charges financières. Les autres domaines font l'objet d'un partage implicite qui n'est pas toujours respectueux des responsabilités de l'Etat, notamment si l'on se réfère aux partages institués pour l'enseignement secondaire. Ainsi n'est-il pas prévu de planification de l'offre de formation dans l'enseignement primaire : l'Etat n'a pas la possibilité de lutter contre l'instabilité du réseau scolaire qui résulte de l'attitude de certains maires devant les fermetures d'école qui, pourtant, sont bien souvent inéluctables à terme.

Dans le même esprit, la responsabilité de l'Etat en matière d'organisation pédagogique, si clairement affirmée pour les établissements d'enseignement secondaire, est contredite par la faculté des maires de s'opposer aux regroupements d'écoles, ou d'imposer des regroupements qui ne garantissent pas la meilleure scolarité pour les élèves. Dans certaines situations observées par les inspecteurs généraux, on a pu se demander si les choix de rattachement effectués étaient les meilleurs : l'Etat peut-il rester absent de cette question qui met en jeu la responsabilité de l'organisation pédagogique de l'école ?

En tout état de cause, la seule notion légale d'école ouverte ou fermée par le maire s'applique à toute classe unique, qu'elle soit ou non en regroupement, y compris à l'école de hameau, ce qui borne le pouvoir de l'inspecteur d'académie en matière de retrait d'un emploi d'enseignant : la juridiction administrative a jugé que, si le retrait conduisait à la fermeture de l'école, la mesure devait être gérée comme une fermeture de service public, même s'il s'agissait d'une école de hameau en RPI avec l'école de village.

Le partage des compétences entre les communes et les maires n'a pas non plus été réglé de façon satisfaisante si l'on en juge par les difficultés de rédaction de l'article L. 212-8 du code de l'éducation et par les nombreux litiges portés devant la juridiction administrative. Cet article traite des frais de scolarité que doivent payer les communes de résidence pour les élèves inscrits dans les écoles d'autres communes : en instituant un « droit » à dérogations pour les parents d'élèves dans certaines situations⁴, la loi introduit une subordination de fait entre les communes d'accueil et les communes de résidence, autrement dit entre les communes urbaines et les petites communes.

▪ **La gestion administrative des petites écoles ou l'impossibilité de prendre en compte les regroupements**

L'inexistence juridique des regroupements d'écoles a pour conséquence que la gestion des élèves y est faite de façon empirique : il n'y a pas de sectorisation au sens où elle est réglée par l'article L. 212-7 (loi du 28 mars 1882) pour les communes qui ont plusieurs écoles. Cette lacune des textes pose problème dans les situations où l'on voit apparaître « l'école intercommunale multi-sites » : qui va désigner l'école fréquentée par les élèves ? Quelle sera la répartition des compétences entre le président de la communauté de communes et les maires ? Et entre les élus et le représentant de l'éducation nationale qui aura défini la structure pédagogique de l'école ?

Plus que par les règles d'affectation qui peuvent toujours, en théorie, être modifiées avec l'accord des représentants des personnels, la gestion des personnels est limitée par l'immatriculation administrative des écoles et par les procédures informatiques qui se basent sur la notion légale d'école. Toute forme de regroupement est inexistante en gestion. Cette rigidité fait en principe obstacle à la désignation d'un directeur unique et à la constitution d'une équipe d'enseignants nommés sur le regroupement. Les collaborations et les échanges de service entre enseignants au sein d'un regroupement sont subordonnés au volontariat des uns et des autres.

Pour la même raison, le fonctionnement institutionnel des groupements d'écoles ne peut faire l'économie du fonctionnement des instances réglementaires, conseils d'école (éventuellement réunion des conseils d'écoles en RPI) et conseils des maîtres, auxquelles se surajoutent les instances constituées au niveau du groupement, conseils de cycle et conseil de réseau. Le tout forme un ensemble assez lourd et répétitif. La gestion du temps que les enseignants doivent consacrer à ces différentes instances (les 36 heures de concertation annuelle) est atomisée entre elles et perd de son efficacité.

⁴ La notion est doublement surprenante, d'abord parce qu'il ne peut y avoir droit à dérogation, ensuite parce que cette matière est distincte des modalités de calcul et de répartition des charges.

Evoquons enfin la complexité de la gestion financière : toutes les formules se rencontrent dans les situations observées, depuis l'ignorance délibérée des regroupements existants (chaque commune paie pour son école) jusqu'à la prise de compétence totale sur les écoles et sur le réseau par une communauté de communes. Il y a le plus souvent juxtaposition de différents centres de gestion des écoles et des activités mises en réseau : communes et syndicats intercommunaux pour les écoles et pour les RPI, organisation spécifique pour le réseau. Jointe aux faits que les subventions de l'Etat aux écoles sont actuellement gérées directement par l'inspection académique et que la gestion matérielle des activités est le plus souvent partagée entre le coordonnateur de réseau et les directeurs d'école, et sans parler des cadres de gestion associative dont l'intervention est contestable au regard de la comptabilité publique, la situation est là encore éclatée et sa maîtrise nécessite une grande dépense d'énergie qui peut paraître disproportionnée si on la rapporte aux montants en cause.

Ceci dit, les réseaux, quel que soit le mode d'organisation choisi, n'ont jamais été conçus dans une logique gestionnaire d'économie de moyens. Bien au contraire, l'organisation de l'école en réseau a un coût.

1.3.2. Les coûts des regroupements d'écoles

Les réseaux, quel que soit le mode d'organisation choisi, n'ont jamais été conçus dans une logique gestionnaire d'économie de moyens.

Les visites de la mission d'inspection ont mis en évidence l'extrême diversité des choix de mise en réseau d'écoles dans les départements. Elles ont mis en évidence également, au-delà de cette diversité et quels que soient les modes d'organisation choisis, la volonté forte, par le biais de cette organisation nouvelle, d'offrir à tous les enfants, quelle que soit leur domiciliation, la même qualité d'enseignement et d'environnement. Ce choix a partout un coût : pour l'Etat, pour les communes concernées (ou les syndicats de communes) et, si elle s'implique, pour la collectivité départementale.

Aucun type de réseau, contrairement à ce que l'on peut entendre parfois, n'a été conçu dans une logique gestionnaire d'économie de moyens. Les réseaux coûtent en termes de transport scolaire. Ils coûtent en termes d'équipements informatiques, en crédits pédagogiques de soutien divers, en crédits liés à des actions de formation continue spécifique. Ils coûtent aussi en moyens humains : mission de deux ou trois ans, selon les cas, confiée à un coordonnateur de réseau, bénéficiant le plus souvent d'un quart de décharge et maintien des emplois d'enseignants pour la durée de la convention. Même dans le cas de regroupements d'écoles en pôles scolaires de dix à vingt classes comme dans les Ardennes, où, en particulier, le nombre

d'enseignants comme le nombre de décharges de direction ont continué à être stables après les fusions, les réseaux n'ont pas contribué à une économie de moyens.

Si la mission d'inspection ne dispose pas des éléments permettant de préciser le coût global que représentent les réseaux sur le territoire national, en revanche, les enquêtes menées dans les départements ont pu apporter des éléments d'information intéressants de ce point de vue.

▪ **Le coût des emplois spécifiques**

Le coût des emplois spécifiques, des coordonnateurs de réseau en particulier, ne peut, en l'état, faire l'objet d'un chiffrage global. Le rapport de l'IGEN n° 2001-044 de novembre 2001 sur l'utilisation des postes hors classes à l'école primaire souligne le développement notable sur dix ans du nombre de postes dits « hors classes ». Leur nombre passe en effet de 38 668 en 1989/90 à 43 391 en 1999/2000, soit 14,10 % des emplois du premier degré. En outre, il faut ajouter à cela le bénéfice, pour ce niveau d'enseignement, des prestations de 36 250 aides-éducateurs.

Mais le même rapport fait apparaître les lacunes de l'information statistique disponible. Si l'on se réfère aux seuls « emplois spécifiques » susceptibles de nous intéresser ici, au nombre de 2 823 pour l'année 2000, on constate que la moitié de ces emplois qualifiés « animation et soutien » sont dans les ZEP/REP, sans qu'on puisse savoir avec quelque précision ce que comporte la rubrique (coordonnateurs, animation informatique, arts plastiques, soutien scolaire...) d'autant que l'on ne dispose donc à l'heure actuelle que d'informations parcellaires et très incertaines sur les réseaux « hors ZEP », spécialement les RRE, qui n'apparaissent pas en tant que tels dans l'information statistique. Le coût global afférent à la promotion des réseaux peut donc difficilement être affiché et on se limite ici à quelques indications permettant seulement de cerner la question.

Tout d'abord, on rappellera qu'il n'y a pas de « réseau type », même si l'on retrouve un peu partout une même idée présidant à leur conception. La nécessité d'un coordonnateur pour dix à quinze écoles apparaît cependant presque partout déterminante pour la réussite de l'opération. Il s'agit là d'un coût certain qui, jusqu'à présent, n'a guère pesé pour la plupart des départements à dominante rurale. Ce n'est pas un hasard si la Creuse, le Cantal, la Lozère sont « champions du poste hors classes ». Les fermetures des classes dans ces départements et dans bien d'autres peuvent aisément financer les emplois nécessaires aux réseaux. Si la mise en réseau se développe, comme il a été dit plus haut, en faisant évoluer intelligemment la « carte », le surcoût du réseau sera, du point de vue du nombre des emplois, quasi imperceptible ; il peut même être compensé ultérieurement par des économies de structures.

De la même façon, il est impossible, pour le moment, d'avoir une vue générale des moyens accordés par les partenaires de l'école : communes, essentiellement, mais aussi, très souvent désormais, conseils généraux.

▪ **Des éléments de chiffrage intéressants dans les départements**

Les visites dans les départements ont montré que, l'emploi de coordonnateur mis à part, les réseaux présentent une considérable variété dans les charges financières mises en jeu. Certains réseaux fonctionnent à la satisfaction des intéressés avec les seuls crédits pédagogiques attribués par l'inspection académique et avec les crédits communaux habituels, parfois avec l'apport d'associations, quand d'autres réseaux — dans la Loire-Atlantique, dans le Tarn — bénéficient de financements supplémentaires conséquents par les collectivités territoriales.

A titre d'illustration, on rappellera donc la situation observée dans les départements de la Loire-Atlantique et du Tarn, qui présentent la particularité de s'être beaucoup avancés dans ce type de dispositif avec notamment une réelle implication du conseil général.

Dans la Loire-Atlantique, tous les réseaux reposent à la fois sur un contrat de réussite scolaire interne à l'éducation nationale et sur une convention triennale signée par les partenaires. Du point de vue financier la convention prévoit :

- pour l'Etat :
 - la création d'une mission de coordonnateur de réseau, disposant d'1/4 de décharge de service d'enseignement ;
 - le maintien pendant deux ans des emplois d'enseignants ;
 - des actions spécifiques de formation continue ;
 - la participation de 30 % à l'achat de deux micro-ordinateurs et d'une imprimante par école et l'attribution de crédits spécifiques TICE ;
- pour les communes :
 - le financement de matériel informatique, du câblage et de la connexion à Internet ;
 - le soutien financier des transports entre les écoles du réseau et entre les écoles et le collège ;
- pour le conseil général :
 - le financement à hauteur de 40 % du coût H.T. des équipements réalisés par les communes et la prise en charge des transports dans le cadre d'opérations ponctuelles.

Dans le département du Tarn, on retrouve à quelques différences près la même situation. Les RER bénéficient d'emplois spécifiques et de crédits importants alloués tant par les communes que par le conseil général. Au fil du développement des réseaux, le conseil général

du Tarn a porté son aide de 300 000 F en 1991 à plus de 1 MF (156 510 €) pour l'année 2002. Certes l'augmentation du nombre des RER a une large part dans cette évolution mais il n'en demeure pas moins que l'implication départementale est considérable :

- 12,5 emplois, affectés sous forme de décharges partielles ou totales aux activités de coordination ou d'animation des réseaux (ce coût est au demeurant limité quand on le rapporte aux 1571 emplois du département) ;
- aide du conseil général à hauteur de 156 500 € en 2002 ;
- dotations spécifiques des communes ou de leurs syndicats aux réseaux, qui s'ajoutent au financement du fonctionnement ordinaire des écoles. Le plancher de 13,5 € par élève est souvent majoré considérablement (de 50 à 120 €), la convention prévoyant que les actions retenues sont financées pour 1/3 par les communes et le conseil général étant très généreux.

Dans la Loire-Atlantique, en outre, un tableau de bord particulièrement intéressant, fondé sur une logique de coût complet, met bien en évidence l'importance des coûts induits respectivement pris en charge par les différents partenaires. Pour ne prendre qu'un exemple, le réseau d'Avressac/Fégréac/Saint-Nicolas-de-Redon a bénéficié pendant les trois années de la première convention :

- de 124 337 € de crédits de l'Etat (maintien des enseignants durant les trois années du contrat et coût des décharges des coordonnateurs),
- de 13 157 € de crédits communaux (subventions pédagogiques et financement du transport),
- de 12 978 € pour les équipements TICE,
- et d'environ 25 000 € attribués par le conseil général pour le transport.

Le conseil général prend également en charge 40 % des frais d'équipement informatique des communes. Au total, chaque élève du RRE aura donc bénéficié en moyenne d'au moins 115 € par an de plus qu'un élève d'une école hors RRE.

L'intérêt des exemples précités tient essentiellement à ce que les deux départements concernés ont mené une politique active en faveur des réseaux et que la plupart des réseaux mis en place fonctionnent plutôt bien.

On peut estimer que le coût supplémentaire en emplois, de l'ordre de quelques unités, comme des dotations en matériels n'est pas nécessairement excessif, d'autant qu'il est inhérent à ce type d'organisation. Le véritable coût en emplois des réseaux tient à la philosophie même qui a présidé à leur création, à savoir la sauvegarde « à tout prix » des emplois d'enseignants à travers le maintien de petites écoles qui, sans le réseau, auraient été fermées.

▪ **Le maintien des emplois d'enseignants, quels que soient les effectifs**

La constitution des réseaux a généralement eu pour contrepartie le renoncement par l'inspecteur d'académie aux suppressions d'emplois et aux fermetures de classes. Les écoles en réseaux bénéficient donc de conditions particulièrement favorables d'encadrement, les ouvertures et les fermetures de classes s'y faisant souvent à hauteur des moyens dégagés en faveur des très petites écoles rurales :

- si les maîtres ont accepté les regroupements d'écoles dans les Ardennes, c'est en partie parce qu'ils leur assuraient la pérennité de leurs emplois, au moins pour la durée du conventionnement ;
- dans le Tarn, les premières conventions prévoyaient que tous les emplois du réseau étaient maintenus pendant les trois premières années. En outre, la fermeture d'une classe dans le réseau a été compensée par la création d'un poste de coordonnateur déchargé du service d'enseignement ;
- dans le Calvados, la grille des seuils appliquée par convention aux effectifs des classes est particulièrement favorable : 27 élèves pour deux classes maternelles, 21 élèves pour deux classes élémentaires ;
- de la même façon, dans le Rhône, les RPID ne disposent d'aucun emploi ou crédit spécifique ; en revanche, ils se voient appliquer des « seuils » favorables lors de la révision de la carte scolaire par l'inspection académique.

Les réseaux bénéficient parfois même de conditions plus favorables que les écoles de zone d'éducation prioritaire. Constituant souvent un des dispositifs les plus chers de la politique partenariale avec les collectivités territoriales (communes, SIVOM, SIVU, conseils généraux), les réseaux ruraux d'éducation bénéficient quelquefois de moyens plus conséquents, en crédits et en emplois, que les écoles situées en zone d'éducation prioritaire.

▪ **L'inconnue qui pèse sur la pérennité des moyens accordés**

Les maires se demandent aujourd'hui si cet effort pourra perdurer. Très généralement, les maires rencontrés ont dit leur inquiétude devant la montée des dépenses obligatoires qui leur incombent et leur appréhension face à de nouvelles charges. La mise en réseau des écoles pousse effectivement à des investissements communaux ou inter-communaux.

Outre ce qui a déjà été dit sur la participation des communes au financement des transports, des matériels, d'opérations de nature pédagogique, les communes en milieu rural ont souvent consenti des investissements importants pour créer des services annexes à l'école, cantines et garderies. Parfois, cependant, ces investissements sont indépendants du fonctionnement en réseau car ils ont été faits pour maintenir les élèves dans les petites écoles. Ainsi a-t-on pu noter dans le SIVOS de l'Orbiquet (Calvados) qu'il y a autant de cantines et de garderies que

d'écoles dispersées... Aussi doit-on se garder d'attribuer systématiquement à la constitution de réseaux des surcoûts qui sont liés à la dispersion préexistante des écoles.

Le surcoût des réseaux doit donc être apprécié avec prudence et distingué des coûts propres au réseau scolaire en zone rurale ou « ruraine ». On peut penser que la mise en réseau, si elle permet un aménagement plus ordonné des structures scolaires, devrait plutôt tendre à limiter ces surcoûts qu'à les accroître.

Pour ce qui est des **conseils généraux**, le rappel de quelques chiffres suffit à cadrer ce que peut représenter pour nombre de départements une implication déterminée dans le fonctionnement des RRE pour ne parler que de ce type de réseaux : 228 400 € consacrés aux actions diverses (notamment à l'équipement informatique) et 88 000 € aux transports, en trois ans, par le conseil général de la Loire-Atlantique ; dans le Tarn, 156 500 € pour la seule année 2002 . Toutefois l'appréciation du surcoût mérite là encore certaines observations.

La première rejoint celle qui a été faite pour les communes : les sommes engagées l'ont été certes pour promouvoir une organisation jugée « porteuse », mais avant tout pour sauvegarder des écoles en péril. Trivialement on pourrait dire que, dans le domaine, on en fait pour ce qu'on veut : des réseaux, on l'a dit, fonctionnent — et pas si mal — sans crédits de la collectivité départementale.

La seconde observation tient en ce qu'on ne doit pas considérer que, là où n'ont pas été mis en place des réseaux, les écoles seraient forcément en déshérence. Notamment en matière d'informatique beaucoup de choses ont été faites sur crédits d'Etat et/ou communaux. On ne part pas forcément de rien. En revanche, on peut affirmer que de nouvelles mises en réseau peuvent être l'occasion d'une meilleure coordination dans des opérations qui, de toutes façon, se feraient.

Reste que le soutien des départements est un « plus » indiscutable. L'erreur serait sans doute de s'orienter vers une démarche obligée. Tous les responsables départementaux ont dit leur appréhension à cet égard, y compris les plus engagés. Si une démarche consensuelle peut être promue dans le cadre de l'aménagement du territoire, il est probable que le coût - réel - en sera d'autant mieux accepté que les élus locaux pourront, au travers de réseaux « identifiés », valoriser les actions entreprises.

Il n'en reste pas moins qu'à l'approche du renouvellement des contrats et au moment des bilans qui seront faits prochainement avec les inspecteurs d'académie, les présidents des conseils généraux s'interrogent, compte tenu du contexte et de l'incertitude quant aux charges nouvelles qui résulteront des transferts de compétences futurs. En particulier, le poids

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

Quant à **l'éducation nationale**, outre les emplois de coordonnateur, ses représentants, on l'a dit, ont partout joué la carte de la préservation des emplois, mise en avant face aux équipes enseignantes pour emporter l'assentiment lors des opérations de mise en réseau. On devine les difficultés à sortir ensuite de cette forme de « moratoire conventionnel ». Il conviendrait, s'il n'est pas déjà trop tard, de prendre garde à ne pas laisser se recréer, dans ce domaine, une nouvelle forme d'avantages vite assimilés à des droits acquis.

En effet, si l'extension éventuelle des réseaux d'écoles devait se faire avec le seul souci de maintenir l'existant, cela contribuerait à rigidifier encore une « carte scolaire » bien difficile déjà à faire évoluer. Le coût de ce statu quo n'est pas « chiffrable » mais du moins peut-on avancer, en s'appuyant sur l'avis quasi unanime des inspecteurs d'académie, qu'il faut se garder de systématiser des processus qui n'auraient pour mobile que la garantie de l'immobilisme.

Autrement dit la multiplication des mises en réseau ne saurait se faire, à coût raisonnable, sans refonte progressive de la carte, les avantages éventuels concédés en emplois et en crédits aux écoles fonctionnant en réseau trouvant leur contrepartie dans la mise en place de « structures 1er degré » conformes aux vraies nécessités d'une organisation territoriale raisonnable, d'une plus value pédagogique et non dans la seule sauvegarde des classes et des postes.

▪ **Incidences sur les résultats scolaires et sur le tissu social**

En termes de résultats, il faut oser dire que le choix d'organisation en réseau n'a, au mieux, qu'une incidence indirecte sur l'amélioration des résultats scolaires. Les contrats ou les conventions signées entre les différents partenaires stipulent généralement, de façon plus ou moins expresse, un certain nombre d'objectifs visant à améliorer la réussite scolaire des élèves : « favoriser une meilleure continuité éducative », « créer une mobilisation et assurer l'amélioration des résultats dans les apprentissages fondamentaux », « développer l'utilisation des technologies de l'information et de la communication éducatives par la mise en place d'équipements et de ressources mutualisées », « renforcer l'enrichissement culturel ».

Mais, nulle part, la mission n'a trouvé l'amorce d'évaluations spécifiques permettant de déterminer si l'on a commencé à atteindre ces objectifs après plusieurs années de fonctionnement. De fait, jamais les interlocuteurs internes à l'éducation nationale (enseignants, inspecteurs d'académie ou de circonscription) n'ont évoqué spontanément la question de l'évaluation de l'action des réseaux. Cependant, lorsqu'elle leur a été posée, la

plupart ont répondu à la question en expliquant très directement qu'à leur sens la mise en réseau des écoles n'a vraisemblablement aucune incidence sur les résultats des élèves. L'on dispose aujourd'hui d'études sérieuses et argumentées confirmant les bons résultats des classes uniques multi-niveaux, dont on a pu démontrer la pertinence et l'intérêt dès lors qu'on y affecte un enseignant qui ne cherche pas à en fuir au plus vite. En revanche, on ne dispose d'aucune évaluation spécifique des effets de l'organisation en réseau sur les résultats des élèves. L'observation brute des évaluations de CE2 ou de 6ème ne permettrait guère, en tout état de cause, d'apporter de précisions sur cette question et aucune autre mesure d'évaluation n'a été mise en œuvre.

Tout au plus peut-on espérer que les mutualisations de matériels, lorsqu'elles sont organisées, le désenclavement des écoles et les échanges d'expériences entre enseignants sont susceptibles de créer, à terme, les conditions favorables à une meilleure pédagogie et auront ainsi indirectement une incidence sur les résultats des élèves.

▪ **Aménagement du territoire et maintien du « tissu social »**

Les mises en réseaux présentent de l'intérêt en termes d'aménagement du territoire et de maintien du tissu social bien plus qu'en termes de résultats scolaires. Il conviendrait de faire savoir, plus nettement qu'on ne le fait aujourd'hui, que les mises en réseau ne sont pas directement liées à un objectif immédiat d'amélioration des résultats des élèves mais à d'autres objectifs, tout aussi légitimes, liés à l'évolution de la société : désenclavement, mutualisation des moyens, ouverture aux partenaires, développement des activités péri-scolaires et de l'accueil avant et après les classes, impact sur la gestion des enseignants (stabilisation des jeunes maîtres, mutualisation des pratiques).

L'organisation en réseau excède les finalités propres à l'éducation nationale. Elle ne peut pas être conçue comme une affaire interne et elle ne peut évoluer qu'à la condition de faire l'objet d'un consensus avec les partenaires. C'est dire aussi que le coût doit en être partagé. L'éducation nationale ne doit pas, seule, prendre à sa charge une opération qui, si elle n'est pas sans intérêt pédagogique, répond tout autant à des objectifs d'aménagement du territoire et de maintien du tissu social qui excèdent son domaine d'action propre.

*
* *
*

Les études et les enquêtes conduites par les inspecteurs généraux en vue de faire le point sur les regroupements d'écoles les amènent à plusieurs conclusions.

Il apparaît tout d'abord que la circulaire de 1998 relative aux réseaux d'écoles rurales a permis de consolider et relancer l'effort déjà engagé dans certains départements et d'amener d'autres départements à créer de nouveaux réseaux, dans une grande diversité, il faut le rappeler ici, par rapport aux modalités préconisées par la circulaire. Mais les objectifs en matière de planification et de structuration du réseau scolaire n'ont pas été atteints, comme le montre la poursuite de la création de RPI, et les réseaux les plus actifs butent sur l'inadaptation du cadre de gestion de l'enseignement primaire.

En second lieu, il est clair que les problèmes rencontrés dans les RER ne sont pas dissociables des difficultés habituelles de gestion des écoles et de leurs moyens. Il n'est pas surprenant que la diversité se soit installée dans le vide juridique lié à la caducité des bases législatives et que les partenariats entre l'éducation nationale et les collectivités soient plus ou moins mobilisés. Mais l'on peut craindre que l'émiettement des structures scolaires soit source d'inégalités devant le financement du service public.

S'il faut considérer les aspects positifs des initiatives et des engagements personnels, il faut y voir aussi le besoin d'évolution qu'il faut encourager, accompagner et soutenir. De même faut-il voir dans les situations figées des risques de retard sur les évolutions et la nécessité de relancer la dynamique en faveur du fonctionnement en réseau. Ceci vaut pour les zones rurales qui sont restées à l'écart du mouvement de mise en réseau comme pour les zones urbaines qui sont également concernées par des évolutions de structure et d'organisation tendant à constituer des équipes pédagogiques plus nombreuses.

2. Les perspectives

Les expériences observées par les inspecteurs généraux comportent de nombreuses pistes d'évolutions possibles en matière d'animation et d'organisation des écoles. Avant de les explorer, les inspecteurs généraux ont voulu les situer dans le contexte d'évolutions plus larges, celles qui concernent les relations de l'Etat et des collectivités publiques, autrement dit le cadre institutionnel où se définit l'école et où se mesurent ses moyens, celles qui concernent la société dans sa vie quotidienne et dans ses attentes à l'égard de l'école.

Il a paru utile de dépasser la diversité abondamment décrite jusqu'à présent pour rappeler les points communs aux situations observées qui sont autant de points d'appui des évolutions à poursuivre, de « pré-requis » pour les politiques à définir.

En troisième point de cette deuxième partie, les inspecteurs généraux présentent les évolutions qu'ils proposent en distinguant les deux stratégies habituelles de l'action publique, celle qui passe par la réforme des textes et celle qui s'appuie sur l'élargissement des expérimentations.

2.1. Le contexte institutionnel et les attentes vis-à-vis de l'école

L'évolution du contexte institutionnel devrait influencer plus ou moins directement et rapidement sur le paysage scolaire et sur les dispositifs de regroupement d'écoles.

2.1.1. *L'évolution du contexte institutionnel*

▪ **Sous l'angle de l'organisation et du fonctionnement de l'Etat**

Quatre phénomènes sont actuellement en marche qui à un moment ou un autre vont concerner, aussi, l'enseignement primaire.

- L'intérêt accru porté à l'utilisateur, le souci de la simplification des circuits et de la lisibilité du service doivent conduire à affirmer ou réaffirmer très clairement auprès des familles qui est en charge de l'inscription des élèves, de la sectorisation, du contrôle de

l'obligation scolaire et de l'assiduité, de la définition du temps scolaire, de l'organisation des sorties scolaires, etc.

- La modernisation des systèmes d'information et le souci d'économiser les moyens devraient susciter la mise en commun, entre les services de l'Etat et les collectivités locales, des données informatisées concernant le public scolaire. Une étude des inspections générales faisait le constat en 2002 d'une quasi-absence d'un système global d'information, 95 % des échanges entre écoles et partenaires intervenant encore par le papier alors que dans le même temps beaucoup de municipalités dotaient les directeurs d'école d'ordinateurs de gestion. L'intérêt et le besoin se font sentir d'un outil ou d'une procédure de gestion prévisionnelle des inscriptions d'élèves pour la définition des périmètres et pour l'utilisation des équipements.
- L'importance nouvelle attachée aux échelons de proximité, le souhait d'une responsabilité plus grande donnée aux fonctionnaires de terrain vont dans le sens d'un rôle encore plus important pour l'avenir des 1333 inspecteurs de circonscription, lesquels assurent déjà aujourd'hui un ensemble considérable de tâches d'animation et de gestion.
- Enfin, les dispositions de la nouvelle loi organique sur les lois de finances, pour le futur programme des enseignements scolaires, en cours de mise en place, ne manqueront pas d'interroger très explicitement sur les objectifs poursuivis en matière de regroupement, les moyens qui leur seront affectés et les résultats attendus de cette politique, avec autant que faire se peut, la détermination et l'affichage d'indicateurs idoines qui s'y rattachent.

▪ **Sous l'angle des collectivités territoriales**

Deux aspects constituent la toile de fond, le paysage institutionnel dans lequel l'école peut continuer à s'inscrire dans sa forme traditionnelle ou dont elle peut profiter pour opérer une mue progressive et nécessaire.

- La nouvelle affirmation, cette fois d'ordre constitutionnel, de la primauté donnée à l'organisation décentralisée de la République certes ne change rien en droit par rapport à la réalité ancestrale de la dominante communale de l'organisation de l'enseignement primaire.

Toutefois, l'évolution socio-politique, d'une certaine manière, tend à constater l'affaiblissement de l'Etat centralisé et à consacrer l'idée de subsidiarité pour le choix du meilleur lieu d'exercice des compétences ; elle conduit par là à réinterroger (par en bas cette fois) le rôle traditionnel de la commune et les attributions du maire par rapport au service public d'enseignement.

En d'autres termes, puisque dans ce domaine de l'enseignement primaire la décentralisation est déjà réalisée de fait de longue date, l'échelon local risque d'être beaucoup plus interpellé à

l'avenir, du fait de la « subsidiarité remontante », sur ce qui ne peut être fait à son niveau, et donc de se voir poussé à fédérer ses efforts et ses moyens avec d'autres afin d'assurer une « meilleure » école. Ainsi, voit-on que l'insolvabilité de certaines communes rend déjà fictif, dans certaines parties de la France rurale, le respect de l'obligation communale de pourvoir à l'équipement et au fonctionnement de l'école.

- Par ailleurs, on a assisté ces dernières années à un développement considérable de l'intercommunalité. Au 1^{er} janvier 2003, ce sont 2360 groupements de communes à fiscalité propre, constitués de 29 740 communes qui rassemblent 48 814 000 habitants, soit près de 80 % de la population. Le maillage intercommunal du territoire s'est densifié en milieu rural, comme en témoigne la création de 184 nouvelles communautés de communes au cours de l'année 2002, ainsi que l'adhésion de plus de 500 communes à des communautés de communes déjà existantes.

Le fait intercommunal est particulièrement apprécié par l'opinion publique : ainsi, un sondage SOFRES effectué pour la DATAR en janvier 2002 montrait que 75 % des français considèrent qu'une organisation du territoire en pays et agglomérations est « une bonne chose car elle renforce et dynamise le niveau local ».

Dans la ligne du mouvement de décentralisation conforté par la loi constitutionnelle, le gouvernement manifeste le souci d'encourager l'intercommunalité « *en conjuguant la force des projets et la souplesse des démarches* »⁵.

« L'intérêt communautaire » selon les textes, pour la matière scolaire, peut concerner expressément aujourd'hui la « construction, l'entretien et le fonctionnement d'équipements de l'enseignement préélémentaire et élémentaire ». Au-delà, rien n'interdit que, dans la décision institutive ou lors d'une modification ultérieure à la majorité qualifiée, des compétences facultatives viennent s'y agréger. Or, dans la mesure où un certain nombre de services sont ou peuvent être mieux rendus au rang communautaire qu'au simple niveau local, surtout dans les petites communes, il serait raisonnable que les élus locaux, les services de l'éducation et les parents se posent la question : « Qui fait quoi et à quel niveau ? » au regard du *produit scolaire* et que, progressivement, au-delà de la tradition ou de la passion, les réponses soient apportées en termes de projets et de démarches.

⁵ Selon la formule du ministre délégué aux libertés locales à propos du bilan d'application de la loi du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale.

2.1.2. Les attentes vis-à-vis de l'école

Depuis son origine, l'organisation de l'école est restée globalement la même. L'école primaire est organisée en deux niveaux, maternel et élémentaire, organisation que la mise en place des cycles n'a pas remise en cause fondamentalement. Elle est une école de proximité implantée dans la plupart des communes, et de petite taille. A l'inverse, les missions de l'école se sont largement diversifiées et élargies en fonction des attentes de la société à son égard.

▪ L'évolution de l'école

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

Cette évolution ne s'est développée ni sans heurt, ni uniformément, mais il est cependant remarquable que l'ensemble des écoles s'y soient engagées, intégrant, parfois avec difficulté ou réticence, de nouveaux modes de fonctionnement.

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

Aujourd'hui l'école se trouve confrontée à des attentes multiples et parfois contradictoires, parce qu'elle est insérée dans une société en mutation. Le contenu de la demande sociale en matière d'éducation (réussite scolaire, réduction des inégalités, enseignements nouveaux) et l'évolution du contexte socio-économique (travail des femmes, aménagement et réduction du temps de travail, traditions régionales et contingences locales...) prolongeront normalement, semble-t-il, les grandes tendances existantes. L'école change, tant dans le domaine des enseignements, que dans le domaine des services liés à la vie scolaire.

Le grand enjeu pour l'école apparaît clairement : la société attend qu'elle permette à chaque enfant de réussir dans les apprentissages fondamentaux, « lire, écrire, compter » mais aussi dans tous ceux qui lui permettront de poursuivre sa scolarité avec succès au collège et cela quelles que soient les difficultés auxquels ces élèves sont confrontés. La réussite scolaire de chaque enfant a donc été intégrée comme une attente normale vis-à-vis de l'école.

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

▪ **Les attentes de la société civile**

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

➤ *Débats sur la prise en charge des enfants*

On retrouve ici tous les débats sur l'aménagement du temps scolaire, sur l'organisation de l'année et de la semaine, débats qui n'ont su trouver à ce jour d'issue réellement satisfaisante et qui obligent parfois l'administration à accepter des dérives et à abandonner certaines de ses exigences (le contrôle effectif de la fréquentation scolaire par exemple⁶).

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

On retrouve enfin la question de l'articulation de tous les dispositifs de prise en charge des enfants y compris ceux des jeunes enfants, la France se caractérisant par une scolarisation de la quasi-totalité des enfants de trois à six ans. Parce que nous avons su mettre à disposition des familles une école maternelle de qualité, la question de son développement, permettant notamment l'accueil des enfants plus jeunes et celle de son articulation avec les autres modes

⁶ IGEN – IGAENR « L'organisation du temps scolaire dans le premier degré. Les effets de la semaine de quatre jours. » Rapport n° 02-031. Mai 2002.

d'accueil est posée avec une exigence d'égalité, quels que soient les lieux où l'on se trouve, quelles que soient les ressources dont on dispose.

➤ *L'activité professionnelle des parents*

Ces préoccupations s'inscrivent naturellement dans l'évolution de la structure familiale et particulièrement celle du taux d'activité des femmes. La France est en effet le pays de l'Union européenne où l'activité des parents isolés est la plus fréquente : en 1996, 76 % des parents isolés sont actifs contre 59 % en moyenne dans les pays de l'Union européenne. Par ailleurs, 88 % d'entre eux ont un emploi à temps plein (UE 78 %) (Chambaz 2000⁷). Par ailleurs, notre pays a vu le taux d'activité des femmes de 25 à 49 ans passer, entre 1971 et 2001, de 58,9 à 79,6 %. Ainsi, la majorité des enfants de moins de six ans ont-ils leurs deux parents, ou leur parent isolé, qui travaillent (Avenel, 2001⁸).

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

▪ **Réussite scolaire et nouveaux programmes d'enseignement**

Au-delà de cette demande formulée essentiellement par ses partenaires, l'école est d'ores et déjà confrontée à une autre évolution, tout aussi déterminante en terme de réussite scolaire, celle de l'évolution des contenus d'enseignement. Toutes les parties prenantes de l'école se retrouvent sur cette attente, société civile, parents, enseignants. L'institution elle-même porte cette préoccupation en publiant de nouveaux programmes et de nouvelles instructions incluant ce qui est ressenti comme étant de nouveaux besoins.

La préscolarisation est considérée de plus en plus comme un service dû à tous et non comme une éventualité. Dans le cadre des programmes d'enseignement, de nouveaux domaines apparaissent à côté des apprentissages fondamentaux comme des impératifs en termes d'égalité des chances et d'insertion socioprofessionnelle ultérieure : l'informatique et la pratique d'une langue étrangère (ou de plusieurs), l'enseignement des sciences expérimentales en sont les exemples les plus évidents. Par ailleurs les domaines de la création et de la réalisation personnelle (au niveau artistique ou sportif) n'apparaissent plus comme secondaires mais au contraire comme des facteurs qui peuvent être déterminants pour la réussite d'un enfant. Ces grands domaines nouveaux sont devenus des standards d'éducation.

⁷ Chambaz C. (2000), « Les familles monoparentales en Europe : des réalités multiples », DREES, *Etudes et Résultats*, n° 66.

⁸ Avenel M. (2001), « Les enfants de moins de six ans et leurs familles en France métropolitaine », DREES, *Etudes et résultats*, n° 97.

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

▪ **Conséquences sur l'organisation du service public**

Apparaît ainsi, au-delà de la question de l'intérêt et de la pertinence de ces attentes, celle des réponses susceptibles de leur être données. L'application du grand principe de l'égalité des chances conduit à assurer ces nouveaux enseignements et à mettre en œuvre les nouveaux standards d'éducation partout, pour tous, dans les meilleures conditions. L'école d'aujourd'hui peut-elle, l'école de demain saura-t-elle faire face ?

Nous ne sommes plus, comme dans les évolutions précédentes, devant des problèmes qui pouvaient être résolus au sein d'une école, voire dans la classe par le biais de la formation des maîtres. Les questions posées à l'école ne concernent pas seulement les contenus d'enseignement. Elles concernent aussi le domaine de la vie scolaire. L'ouverture de l'école plus tôt le matin, plus tard le soir, la restauration, les activités périscolaires, culturelles et sportives sont devenues des réalités ou, à tout le moins, des exigences exprimées avec de plus en plus de force.

La mise en œuvre des « nouveaux enseignements » ou d'une conception élargie des enseignements du premier degré nécessite des aménagements tant au niveau des structures scolaires (mettre à disposition les locaux et les équipements nécessaires), que dans les regroupements d'élèves (constituer des groupes d'une dimension adaptée aux enseignements proposés, regrouper les élèves ayant choisi des enseignements identiques) ou dans les emplois du temps des enseignants (faire coïncider les compétences des maîtres avec les besoins des écoles.)

Ainsi, si l'on envisage l'évolution de notre système éducatif en reprenant deux des axes qui assurent au mieux l'égalité dans l'offre et dans la réussite scolaires, la conciliation du temps familial et du temps scolaire ainsi que l'évolution des contenus d'enseignement, la réflexion sur la structure des écoles apparaît comme un passage obligé. Si nous pensons que ces évolutions sont non seulement nécessaires mais en fait inéluctables du fait de l'évolution globale de la société, comme de son organisation territoriale, elles nous imposent une réflexion d'ensemble sur l'évolution de la structure des écoles tant urbaines que rurales.

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

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

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

2.2. Des éléments de cadrage de l'évolution des regroupements d'écoles

A travers la diversité des situations observées, quelques grandes constantes apparaissent qui vont peser fortement sur les évolutions futures. Cette diversité même est la plus frappante de ces constantes mais elle résulte logiquement de l'influence des autres facteurs communs repérés à l'analyse.

2.2.1. *La diversité des situations*

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

Rappelons en particulier la pluralité des formules d'organisation ou de réorganisation de l'école. Elles couvrent tout l'éventail possible — le *statu quo*, la fusion d'écoles, le regroupement intercommunal dispersé, le regroupement pédagogique concentré, le pôle scolaire, les réseaux d'écoles rurales, les réseaux d'éducation prioritaire — ; elles se coulent plus ou moins bien dans des cadres juridiques divers — syndicat, EPCI, communauté de communes⁹, EPLE support — et elles comportent des niveaux d'implication et d'intervention très variables selon les lieux et selon les collectivités : dans certains cas, dans le strict et étroit respect des compétences législatives et réglementaires, dans d'autres cas avec le montage de partenariats et de financements qui dépassent largement les compétences d'attribution (Ardennes, Tarn).

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

2.2.2. *Les engagements personnels*

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

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

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

⁹ Il est intéressant de souligner que le ministère de l'intérieur (DGCL), qui retrace l'effort fait en matière de création de ces communautés, n'a aucune indication sur celles qui détiennent la compétence scolaire.

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

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

2.2.3. *L'accord sur les finalités*

▪ Ce qu'elles ne sont pas

Nulle part, dans les sites visités, nous l'avons dit, la logique des regroupements n'est avancée comme étant une logique gestionnaire. L'évolution du réseau des écoles n'a pas été conçue avec la volonté d'économiser des moyens en emplois, soit que les réorganisations aient permis de justifier de leur maintien sous une forme ou sous une autre, soit que tous aient bien eu conscience qu'il ne s'agissait pas là d'un simple problème de moyens.

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

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

▪ Ce qu'elles sont

La finalité des regroupements qui fonctionnent est avant tout pédagogique.

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

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

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

2.2.4. L'attachement viscéral à l'école

La vigilance et la sensibilité des élus et des parents sont très grandes pour le maintien d'une école qui est à la fois **de proximité** et **de qualité** : ces caractéristiques de l'école sont beaucoup plus importantes à leurs yeux que la forme et l'organisation de l'école, notions qui leur sont finalement relativement indifférentes.

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

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

2.3. Suggestions et recommandations

Qu'il s'agisse de consolider les réseaux actuels, de développer l'organisation des écoles en réseau, de faire entrer les regroupements existants, RPI et RER, dans les préoccupations des communautés de communes, de définir la compétence scolaire des groupements de communes, etc., deux stratégies d'évolution s'offrent à l'Etat et à ses partenaires : la stratégie de la réforme par les textes et la stratégie de l'action immédiate dans le cadre de démarches expérimentales.

Ces deux stratégies ne sont pas exclusives. La révision des textes fondamentaux sera un jour nécessaire et les inspecteurs généraux présentent à ce sujet un certain nombre de suggestions. Les actions expérimentales, qui ont mis en évidence le besoin de réformes et qui permettront d'en mesurer la portée, doivent être soutenues, étendues et complétées : cette conviction inspire les recommandations formulées.

2.3.1. Suggestions relatives aux textes fondateurs

Avant toute proposition sur la définition de l'école, il convient de se demander si l'Etat exerce bien ses responsabilités au regard de sa responsabilité générale à l'égard du service public de l'éducation telle qu'elle est définie par la constitution.

Comme il est dit au treizième alinéa du Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946 confirmé par celui de la Constitution du 4 octobre 1958, « *la Nation garantit l'égal accès de l'enfant et de l'adulte à l'instruction, à la formation et à la culture ; l'organisation de l'enseignement public gratuit et laïque à tous les degrés est un devoir de l'Etat* » (article L. 141-1 du code de l'éducation).

Or on a vu dans la première partie que les textes relatifs à l'école étaient très succincts en ce qui concerne la définition de l'école elle-même et plus développés en ce qui concerne la répartition des charges entre l'Etat et les communes, ceci dans une approche théorique souvent démentie par la réalité des diverses situations.

Conformément à son « devoir » d'organisation générale et à ses compétences propres dans les domaines relevant de l'enseignement (organisation pédagogique, gestion des emplois et des personnels), la première tâche de l'Etat est de donner à l'école une base légale qui soit en rapport avec son rôle essentiel de « socle de la scolarité obligatoire », qui conforte les progrès réalisés dans le fonctionnement interne de l'école, qui actualise et permette les évolutions de son organisation.

▪ **La définition pédagogique et administrative de l'école**

Si l'Etat remplit bien, de façon générale, ses missions dans le domaine pédagogique, par exemple en donnant et en diffusant de nouveaux programmes d'enseignement, il ne les remplit pas précisément au niveau de l'établissement scolaire comme il le fait pour les établissements d'enseignement secondaire dans les termes de l'article L. 211-2 : « chaque année les autorités compétentes de l'Etat arrêtent la structure pédagogique générale des établissements d'enseignement du second degré en tenant compte du schéma prévisionnel des formations... » établi par le conseil régional.

Par comparaison avec l'enseignement secondaire, il n'y a pas pour l'enseignement primaire de schéma prévisionnel des établissements dans une sphère géographique identifiée ni de « structure pédagogique » de chaque école, sinon celle qui est imposée par la situation de l'école selon qu'elle est ou non regroupée et par la répartition par âge des enfants inscrits.

On peut envisager de doter l'enseignement primaire

- d'une part d'un dispositif de planification proposé par l'Etat et concerté avec les départements pour les zones rurales et les villes pour les zones urbaines,
- d'autre part d'une structure pédagogique minimale de trois classes correspondant aux trois cycles d'enseignement : faute de l'effectif suffisant pour justifier trois classes, il n'y aurait pas d'école proprement dite mais un « site de scolarisation ».

Le corollaire de cette proposition est que la définition administrative de l'école soit précisée pour rendre compte de la diversité des organisations possibles. Or, à la différence des EPLE définis à l'article L. 421-1, les écoles ne sont pas définies. Il faudrait donc ajouter au code de l'éducation de nouveaux articles et modifier les articles existants, et par exemple :

A la suite de l'article L. 211-1 —« L'éducation est un service public de l'Etat, sous réserve des compétences attribuées aux collectivités territoriales »—, ajouter un article relatif à la planification de l'enseignement primaire et à la détermination des structures pédagogiques des écoles.

Au Titre I du Livre IV qui traite des écoles, créer un article nouveau disant : « Les écoles sont des établissements scolaires d'enseignement primaire. Les écoles peuvent être des écoles maternelles, des écoles élémentaires, des écoles élémentaires comportant des classes maternelles (ou des écoles primaires). Les écoles peuvent être communales ou intercommunales, à classes réunies ou dispersées.

Sous réserve d'une durée maximale (à définir par décret) de transport des élèves, les écoles comportent au moins une classe pour chacun des trois cycles mentionnés à l'article L. 321-1¹⁰.».

Prévoir un article pour officialiser les réseaux d'écoles comme base possible d'une organisation commune aux écoles et comme niveau de gestion des personnels et des moyens, ceci valant pour les groupements d'écoles en zone rurale comme en zone urbaine.

Au Livre II, remanier l'article L. 212-2 pour dire que tous les RPI existants sont des écoles intercommunales, à classes dispersées pour les RPID et à classes réunies pour les RPIC, et que l'école communale à classes dispersées remplace l'école de bourg et l'école de hameau.

Donner une base légale à l'école intercommunale et à l'école « multi-sites » permettra d'en améliorer substantiellement le fonctionnement interne.

▪ **Le fonctionnement interne de l'école**

Les avantages de l'officialisation des groupements d'écoles — qu'ils s'entendent des écoles redéfinies et de leurs groupements en réseaux — sont nombreux.

- La gestion administrative des enseignants se fera sur une base d'affectation plus large, facilitant la répartition des services dans les classes et le travail en équipe pédagogique.
- La mise en commun des crédits et des équipements permettra aux enseignants d'enrichir l'action pédagogique et culturelle de l'école.
- Le fonctionnement institutionnel sera simplifié et l'expression des partenaires de l'école sera renforcée par le regroupement des conseils en une instance unique.
- Enfin la direction d'école, se situant à un niveau d'action plus ample, aura plus d'envergure et d'efficacité.

Il serait judicieux de reprendre les deux articles du code de l'éducation qui traitent *a minima* de l'organisation et du fonctionnement des écoles maternelles et élémentaires pour adapter les dispositions décrites à la nouvelle définition de l'école et à l'officialisation des groupements, par exemple :

Refondre les deux articles L. 411-1 et 2 en trois articles nouveaux :

- le premier traitant de l'autonomie de l'école, du conseil d'école et du projet d'établissement de l'école,
- le deuxième de la possibilité pour plusieurs écoles de se réunir en un groupement comportant un conseil unique et un projet d'établissement commun,
- le troisième du directeur d'école, précisant qu'il peut être chargé de plusieurs écoles et d'une ou plusieurs écoles et d'un groupement d'écoles fonctionnant en réseau.

Ces modifications de la loi faciliteraient des évolutions ultérieures sur deux points :

- d'une part la recherche d'un niveau de concertation local sur la carte scolaire,
- d'autre part la discussion sur le statut du directeur d'école dont l'amélioration est actuellement bloquée par l'émiettement des structures scolaires.

Renforcée dans son organisation et dans son fonctionnement interne, l'école intercommunale aura besoin de s'appuyer sur une structure de gestion intercommunale minimale.

▪ **La répartition des compétences ou le problème de l'intercommunalité**

Il est devenu nécessaire de clarifier l'exercice de la compétence traditionnelle des communes en matière d'école en levant les ambiguïtés qui résultent de l'emploi du seul et même terme « école » pour désigner des notions différentes, et en adaptant le système de partage des charges financières à la réalité de l'école intercommunale.

Ainsi faudrait-il dissocier les notions d'école et de classe et les notions de bâtiments scolaires ou affectés à l'enseignement primaire dans les articles L. 212-1, 3, 4 et 5. Cette distinction devrait conduire à modifier l'article L. 212-1 au sujet de la création d'une école : logiquement, d'après la répartition générale des compétences entre l'Etat et les collectivités territoriales, et comme pour les EPLE, la création d'une école au sens de l'établissement

¹⁰ Article L. 321-1¹⁰ : « La scolarité de l'école maternelle à la fin de l'école élémentaire comporte trois cycles. La durée de ces cycles est fixée par décret. »

scolaire d'enseignement primaire évoqué ci-dessus devrait incomber à l'Etat sur proposition des communes ou de leurs groupements.

En second lieu, il faudrait préciser la nature de l'obligation des communes en matière d'école primaire. Il est en effet difficile de soutenir encore, conformément à l'article L. 212-2, que « toute commune doit être pourvue au moins d'une école élémentaire publique ».

Enfin conviendrait-il d'ajuster les régimes de financement de l'école intercommunale, dont on a dit précédemment l'incohérence : le caractère facultatif de la coopération intercommunale et l'obligation pour les communes de financer « par dérogation de droit » des scolarités en dehors de la commune. On peut imaginer un nouveau système distinguant le cas des communes qui n'ont plus d'école de celui des communes qui ont des « sites scolaires » et, pour ces dernières, instaurer l'obligation d'adhérer à un syndicat de communes au moins pour le fonctionnement de l'école. Dans cette hypothèse :

L'article L. 212-2 précise la nature de l'obligation des communes, indique qu'elles peuvent s'en acquitter en ayant une école, ou plusieurs écoles, ou en adhérant à un EPCI pour leur site scolaire, ou en passant convention avec une autre commune pour la scolarisation des enfants résidant dans la commune.

Les articles L. 211-4 et 5 sont à remanier pour faire place aux établissements de coopération intercommunale et aux communautés de communes.

L'article L. 212-8 est à remanier en vue de dissocier le droit des familles à choisir l'école et les critères de dérogation (qui peuvent servir pour fixer des priorités) et les obligations financières réciproques des communes concernées.

Les modifications portant sur l'intercommunalité seront à intégrer dans une réforme du code général des collectivités territoriales.

*

Quitte à préciser, actualiser et même créer un nouveau statut légal des écoles et de leurs regroupements, on peut évidemment se demander s'il ne faudrait pas aller jusqu'à les doter d'un statut d'établissement public. A la réflexion, cette question paraît prématurée au regard des changements préalables à opérer dans les mentalités. Tant sur le terrain de l'attachement des maires et des parents d'élèves à l'école du village ou du quartier, que sur celui des habitudes de travail internes à l'éducation nationale, les adaptations, bien que nécessaires, sont encore assez novatrices pour que l'on prenne le temps de la concertation indispensable à leur élaboration et pour qu'on en fasse l'expérimentation.

2.3.2. *Recommandations pour l'action*

La réussite de l'aménagement du réseau des écoles primaires dépend de la définition de l'objectif général de cet aménagement, qu'il faudra relier aux perspectives d'évolution de la demande (voir supra « les attentes »), et du choix d'une stratégie d'évolution de l'organisation de l'offre mise en œuvre selon un mode opératoire clair.

Cette organisation doit être déterminée en s'appuyant sur les éléments du contexte et pas seulement prédéterminée par les structures du passé. Tout incite donc à se projeter d'abord dans la **stratégie** au moyen de la démarche d'objectifs à laquelle nous invite le législateur, notamment au travers de la nouvelle constitution budgétaire (**LOLF**)¹¹. La mise des écoles en réseau peut être, **doit être** une démarche stratégique déclinée selon trois grandes lignes :

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

Cette proposition revient à dire que :

- Le paysage des écoles ne serait plus seulement, ou essentiellement, structuré par des nombres, d'élèves, de classes ou d'enseignants, mais d'abord par la recherche et par le respect de normes pédagogiques et administratives.
- Ce n'est pas à l'Etat seul, et précisément pas au seul ministère en charge de l'éducation nationale, d'inventer et d'édicter une forme d'organisation universelle. Il revient aux collectivités, qu'elles soient communes, syndicats, EPCI, départements, de s'entendre pour mettre au point la formule la mieux adaptée à la situation locale, dès lors que l'organisation retenue intègre et respecte progressivement le cahier des charges.

¹¹ Un arbitrage vient d'être rendu sur le choix d'un programme spécifique « enseignement primaire ». Il faudra veiller à ce que ce programme soit mis en relation assez tôt en perspective avec des programmes connexes, tout spécialement bien sûr avec ceux du ministère de l'intérieur et des collectivités territoriales.

3. **Identifier la notion de réseau.** L'institution doit intégrer et décliner pleinement ce que signifie le terme « réseau », employé trop souvent sans en dégager tout le sens. Rappelons qu'un « réseau » est communément un maillage, un ensemble organisé de parties distinctes, reliées entre elles par le **caractère commun des missions qu'elles remplissent et par la décision prise par chacune d'elle de faire partie de cet ensemble, volontairement, en adoptant ses codes et son langage.**

En effet, le réseau suppose une **organisation** et une **volonté**. Il vit et il interagit. Il est, par définition, territorial, en ne cessant jamais de s'inscrire dans le cadre national tracé par l'État qui est garant des grands principes républicains d'égalité des chances et de la qualité du service public d'éducation. En ce sens, l'aménagement en « réseaux d'écoles » peut intéresser aussi bien les écoles de ville que les écoles rurales.

Si « réseau » il y a, il prendra tout son sens, non plus comme une mode incertaine ou comme le constat a posteriori d'une situation diffuse apparue au fil des années, constat qui n'a jamais été réalisé avant l'enquête en cours de dépouillement par la DESCO, mais comme la marque d'une volonté forte et explicite des pouvoirs publics.

*

Les recommandations suivantes, de nature moins générale, portent néanmoins sur des aspects essentiels qui devraient accompagner les grandes orientations volontaristes précitées.

4. Ce qui est souvent oublié, négligé, et qui cependant est fondamental : **préparer les hommes** du premier cercle (enseignants, inspecteurs de circonscription, inspecteurs d'académie) et du second (délégués départementaux, associations de parents, personnels de la fonction publique territoriale, élus, corps préfectoral) à incarner et à partager le cahier des charges, en mettant en œuvre un programme ambitieux tant dans le cadre de la formation initiale que dans celui de la formation continue et de l'information et de la communication.
5. **Valoriser auprès des personnels** du premier degré l'intérêt de travailler et de fonctionner dans le cadre d'un réseau ouvert, multiforme, offrant progressivement des approches, voire des métiers différents, dont celui de directeur d'école nouvelle manière.
6. **Expérimenter**, à côté de l'école primaire communale dirigée par un directeur d'école, **l'école primaire intercommunale** dirigée par un *directeur d'école(s)*, disposant, comme l'école communale, d'un seul *conseil d'école(s)*.
7. Choisir le cadre du département pour effectuer un travail de proximité sur les perspectives et sur l'application pluriannuelle du programme d'aménagement du réseau des écoles

primaires, avec utilisation et élargissement progressif d'un **système d'informations commun** aux enseignements du premier degré, et en relation avec la politique de l'intercommunalité.

8. Renforcer les réseaux.

- En matière de **gestion financière d'un réseau d'écoles**, tout en sachant qu'il n'est pas concevable dans l'immédiat de définir un modèle unique de gestion financière, rechercher la **concentration de la gestion**, le cas échéant sur l'organisation intercommunale du dispositif. Faire en sorte que les crédits d'Etat puissent être transférés au service de gestion.
- **Attribuer les moyens de l'éducation nationale globalement à l'ensemble du réseau d'écoles**, que ces moyens soient des moyens en personnel ou des moyens matériels ou financiers (à relier, le moment venu, aux dispositions qui seront prises pour les budgets opérationnels de programme, les établissements publics, etc, dans le cadre des nouvelles règles budgétaires et comptables à partir de 2006).
- Mettre en place auprès du *directeur d'école(s)* un **service de secrétariat** prenant en charge l'administration générale du réseau d'écoles, pendant le temps scolaire et hors temps scolaire.

9. Les inspections générales proposent que ces différentes pistes d'évolution puissent être **expérimentées dans quelques départements volontaires** déjà suffisamment engagés dans la démarche et souvent parvenus au terme des possibilités ouvertes dans le cadre des dispositions actuelles.

10. Elles proposent, en outre, dans cette perspective, que soit désigné un **directeur de projet national** chargé de l'impulsion et du suivi des expériences ainsi que de la remontée des informations liées à cette forme nouvelle d'organisation en réseau. Celle-ci pourrait localement donner lieu à constitution d'un observatoire départemental.

Conclusion

La lettre de mission des directeurs des cabinets du ministre et du ministre délégué indiquait : « *Nous souhaitons que l'inspection générale de l'éducation nationale (groupe de l'enseignement primaire) et l'inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche fassent le point dans les départements sur l'évolution du réseau des écoles primaires et donnent leur avis aux ministres sur les perspectives qui pourraient être tracées en la matière.* » Afin de répondre aux demandes exprimées, le rapport décrit, dans un premier temps, la situation actuelle du réseau et présente, dans un second temps, les perspectives qui pourraient être tracées dans l'hypothèse de l'évolution de ce réseau.

Sur l'ensemble du territoire, le paysage est contrasté comme le montrent à l'envi les enquêtes conduites dans sept départements. Chaque département a choisi des procédures particulières permettant de conduire à bien une politique d'aménagement de son réseau d'écoles, non seulement en zone rurale, mais aussi en ville ou dans les secteurs périurbains. Le rythme d'application de cette politique et son ampleur varient considérablement d'un département à l'autre. Les difficultés rencontrées, tant par les autorités académiques que par les responsables des collectivités territoriales, pour constituer des regroupements d'écoles et pour les faire vivre durablement sont réelles. Elles relèvent avant tout des lacunes des textes législatifs et réglementaires qui les définissent. Elles relèvent également, dans une moindre mesure, des mesures budgétaires et financières nécessaires et de la complexité de leur engagement.

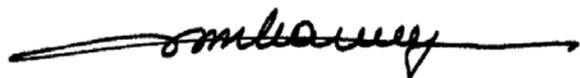
Les perspectives qui pourraient être tracées dans l'hypothèse de l'évolution du réseau sont fondées sur l'analyse des modifications du contexte institutionnel et des attentes vis-à-vis de l'école. Le contexte institutionnel est marqué par l'importance croissante accordée aux organisations et aux services « de proximité » et par les dispositions nouvelles de la loi organique sur les lois de finances pour le futur programme des enseignements scolaires qui mettra en avant les objectifs poursuivis en matière de regroupements, les moyens affectés et les résultats obtenus. D'autre part, si l'on sait que l'école primaire est née décentralisée, on sait également que la vocation des communes est de plus en plus d'envisager leur avenir dans un cadre pluriel, intercommunal (syndicats de communes, communautés de communes, etc.) L'évolution du contexte institutionnel a des effets sur l'organisation de l'école, dès à présent.

De même, l'évolution des attentes vis-à-vis de l'école la conduit à répondre à de nouvelles exigences, tant dans le domaine des enseignements que dans le domaine des services liés à la vie scolaire. La vie familiale évolue, les attentes de la société civile intéressent non seulement les questions liées à « la réussite scolaire » mais aussi, de façon plus large, la prise en charge du temps de l'enfant.

Les suggestions et les recommandations sont fondées à la fois sur la situation actuelle des réseaux d'écoles et sur l'évolution du contexte institutionnel et des attentes vis-à-vis de l'école. Des suggestions relatives aux textes fondateurs sont faites. Les réseaux d'écoles peuvent devenir la base commune de la définition de l'école, en zone urbaine comme en zone rurale. L'école intercommunale a vocation à devenir une réalité reconnue.

Les recommandations pour l'action s'appuient sur des principes (gratuité, égalité des chances), définissent des objectifs et mettent l'accent sur les conditions de la réussite, tant pour ce qui concerne l'adhésion des acteurs que pour ce qui concerne les moyens matériels à mettre en place.

Les inspecteurs généraux sont conscients de l'importance de la réflexion des décideurs sur un sujet qui, au-delà des problématiques propres à l'éducation, se situe au croisement de deux grandes dynamiques, celle de la décentralisation et celle de la réforme de l'Etat et des finances publiques. Pour les raisons indiquées tout au long du rapport, il semble aux inspecteurs généraux qu'il ne faut pas rechercher la formule unique, qu'elle soit politique, juridique ou organisationnelle, qui permettrait de résoudre miraculeusement les problèmes posés par l'éclatement actuel du réseau scolaire. Il importe plutôt de s'engager dans la mise en œuvre, clairement affichée, d'une démarche tout à la fois précise, rigoureuse et pragmatique. Cette façon de faire permettra d'aborder, dans le cadre de la démarche elle-même, les questions liées à l'encadrement administratif et pédagogique du dispositif ainsi que les questions liées à la direction d'école.



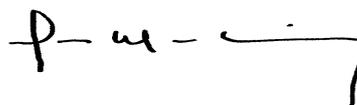
Marcel DUHAMEL



Jean-François CUBY



Alain HOUCHOT



Yves MOULIN



Henri-Georges RICHON



Odile ROZE



Christine SZYMANKIEWICZ

Liste des sigles

AMF	Association des maires de France
AMPA	Atelier mobile de pratique artistique
APCG	Association des présidents de conseils généraux
ATSEM	Agent territorial spécialisé des écoles maternelles
BCD	Bibliothèque-centre de documentation
BIT	Bureau international du travail
CAF	Caisse d'allocations familiales
CDC	Communauté de communes
CDDP	Centre départemental de documentation pédagogique
CDEN	Conseil départemental de l'éducation nationale
CEL	Contrat éducatif local
CRDP	Centre régional de documentation pédagogique
DESCO	Direction de l'enseignement scolaire
DGCL	Direction générale des collectivités locales
DGE	Dotation générale d'équipement
DRAC	Direction régionale d'action culturelle
EPCI	Etablissement public de coopération intercommunale
EPLE	Etablissement public local d'enseignement
IA-DSDEN	Inspecteur d'académie, directeur des services départementaux de l'éducation nationale
IEN	Inspecteur de l'éducation nationale
IGAENR	Inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de le recherche
IGEN	Inspection générale de l'éducation nationale
IUFM	Institut universitaire de formation des maîtres

LOAT	Loi d'orientation sur l'administration territoriale (1992)
LOLF	Loi organique sur les lois de finances (2001)
RASED	Réseau d'aides spécialisées aux élèves en difficulté
REP	Réseau d'éducation prioritaire
RER	Réseau d'écoles rurales
RPI	Regroupement pédagogique intercommunal
RPIC	Regroupement pédagogique intercommunal concentré
RPID	Regroupement pédagogique intercommunal dispersé
RRE	Réseau rural d'éducation
SAN	Syndicat d'agglomération nouvelle
SIVOM	Syndicat intercommunal à vocation multiple
SIVOS	Syndicat intercommunal à vocation scolaire
SIVU	Syndicat intercommunal à vocation unique
TICE	Technologies de l'information et de la communication à l'école
UE	Union européenne
ZEP	Zone d'éducation prioritaire
ZPIU	Zone de peuplement industriel ou urbain