

École et montagne

Audition du 19 novembre 2008 par Jean-Claude CARLE
Rapporteur au Sénat du budget de l'Enseignement scolaire

1. PRINCIPES

- **L'école est un outil crucial de développement local et d'aménagement du territoire**

La présence de l'école constitue un des facteurs les plus déterminants dans le choix d'une famille de s'établir dans une commune plutôt que dans une autre. Disposer d'une école vivante est donc la garantie d'une population jeune, contribuant par son travail et ses besoins à l'économie locale. En tant que « fixateurs de populations », les écoles rurales contrent les concentrations urbaines et la désertification. C'est pourquoi elle doit constituer une cible prioritaire des investissements publics. Mais trop souvent, l'échelon communal et intercommunal reste le seul à s'engager en ce sens.

- **L'école rurale et la classe unique affichent des résultats pédagogiques positifs**

C'est un fait désormais établi scientifiquement depuis le rapport Mingat (1993), les élèves issus d'une scolarité en milieu rural ont de meilleurs résultats que leurs homologues citadins à la sortie de l'enseignement primaire (dans les matières fondamentales que sont le français et les maths). Cela tient essentiellement aux effectifs réduits le plus souvent, et donc à une meilleure proximité de l'enseignant avec l'enfant, mais aussi à la fréquence des classes à niveaux multiples (classes uniques) dont le fonctionnement tend à responsabiliser davantage l'enfant dans son travail et à susciter la synergie des connaissances entre les différents niveaux.

On peut déplorer que cette proportion de bons résultats ne perdure pas au-delà du cycle de l'enseignement secondaire. Les causes identifiées de cette « baisse de rendement » étant moins liées aux changements de vie scolaire qu'induit le collège (éloignement, internat) qu'à l'absence d'ambition scolaire des parents qui bien souvent n'aspirent qu'à transmettre leur propre modèle social. D'où l'importance stratégique d'une offre d'enseignement secondaire territorialisée bien articulée avec le réseau d'implantations des écoles primaires.

- **Le nombre d'enseignants est à privilégier sur les transports**

Le temps de transport est une composante importante de la vie scolaire et tend à en amoindrir substantiellement la qualité. C'est un aspect particulièrement sensible en montagne où les distances sont à la fois plus longues à parcourir en raison du relief et les trajets plus dangereux en raison des aléas climatiques (gel, neige) et des risques naturels (chutes de pierre, glissement de terrain, crues torrentielles...) qui sont des réalités plus que fréquentes.

Or, la décentralisation trouble le jeu de la gestion des postes car l'actuelle répartition des compétences en matière d'éducation se solde par une gestion cloisonnée dont l'absurdité conduit

à toujours plus de concentrations. L'État tend à économiser ses postes en augmentant les taux d'encadrement et en accentuant les regroupements pédagogiques, alourdissant du même coup les obligations des conseils généraux finançant des circuits de transports scolaires toujours plus longs.

Dans ce contexte, les efforts entrepris par les communes ou les EPCI pour garder leur école sont rarement pris en compte. Il a pourtant été démontré que la scolarisation d'enfants d'un territoire donné revient à un coût constant, indépendamment des coûts respectifs du transport et de l'entretien des bâtiments.

2. PROPOSITIONS

▪ Prendre en considération les besoins réels des populations locales

Comme l'exigent en principe les lois d'aménagement du territoire, l'organisation territoriale des services publics doit se concevoir à partir des besoins des populations locales. S'agissant du service public de l'éducation en zone de montagne, cela suppose certains changements dans les principes qui gouvernent la gestion des effectifs d'enseignants par l'administration de l'Éducation nationale en :

- appliquant à la préparation de la carte scolaire, la règle, valide en matière de politique des services publics, de notification aux collectivités les fermetures envisagées avec deux années d'avance,
- permettant l'application de seuils d'ouverture (ou de réouverture) de classes adaptés aux réalités rurales et de montagne, notamment avec la prise en considération les évolutions démographiques actuelles qui traduisent un regain d'intérêt pour la ruralité,
- tenant compte dans les effectifs scolarisés des enfants d'âge maternel, scolarisés dans des classes uniques,
- affirmant la place de l'école rurale dans la carte scolaire au niveau départemental, et en permettant une meilleure synergie des travaux entre CDEN (conseil départemental de l'éducation nationale) et CDOMSP (commission départementale d'organisation et la modernisation des services publics)

▪ Faciliter la mutualisation des moyens financiers dévolus à l'école

En installant un dialogue entre l'État et les Conseils généraux qui permet une mise en commun de leurs moyens financiers en faveur de l'Éducation. L'objectif à atteindre, c'est de financer plus de postes d'enseignants en économisant le transport, sans que pour autant l'Éducation nationale s'en trouve « départementalisée ».

▪ Mettre en adéquation, par le contrat, l'école avec les territoires

En reconnaissant aux collectivités d'un même territoire organisé de façon cohérente (EPCI) le droit de contraindre l'État à maintenir pour une période de moyen terme les postes d'enseignants en contrepartie d'investissements de la commune et du département (matériel pédagogique, services et activités périscolaires,...) visant à stabiliser de façon durable les effectifs de l'école.

De multiples outils existent pour construire des « projets d'école » (réseaux d'écoles, pôles scolaires....) de ce type :

- regroupements pédagogiques dispersés qui, à la différence des regroupements pédagogiques intégrés (RPI), maintiennent une diversité d'implantations scolaires sur un territoire donné,

- amélioration de l'offre pédagogique au moyen d'EMALA (équipes mobiles académiques de liaison et d'animation) dispensant des enseignements spécialisés : langues étrangères, enseignement artistique et culturel....
- développement d'actions de partenariat pédagogique entre réseaux d'écoles et collèges,
- proposition d'une offre périscolaire (accueil, garderie, restauration, soutien scolaire...) en recourant aux personnels ATOS (administratif technique ouvrier service ou santé) et aux ATSEM (agents territoriaux spécialisés des écoles maternelles),
- élargissement des missions des locaux scolaires afin de mieux amortir les investissements en matériels pédagogiques (médiathèque, cinéclub, équipements sportifs, formation micro-informatique...).

Ce type de contractualisation se heurte habituellement à plusieurs obstacles :

- réglementaires d'abord, l'application aveugle de normes diverses, notamment sanitaires. Par exemple, la restauration scolaire assurée par des personnes privées est incompatible avec les normes d'hygiène de la restauration collective ;
- financières, ensuite (et surtout). Ces démarches qui peuvent être cofinancées par les collectivités locales (EPCI mais aussi départements), les caisses des écoles et l'Éducation nationale sont en général peu suivies par l'État dont la contribution « se limite » pourtant à la fourniture des postes d'enseignants nécessaires. Encore faut-il que les inspecteurs d'académie consentent à y reconnaître, à défaut d'une priorité, au moins un intérêt, ce qui d'un rectorat à l'autre, est loin d'être le cas.

- **Aménager une continuité entre école et collège adaptée à la ruralité**

Afin de maintenir une offre d'Éducation des collèges qui associe qualité et proximité, il conviendrait de :

- développer les partenariats pédagogiques entre réseaux d'écoles et collèges, permettant à ces derniers d'initier les élèves du primaire à leurs équipements, facilitant aussi de cette manière leur amortissement et justifiant d'autant les investissements réalisés,
- spécialiser leur offre d'apprentissages techniques en fonction des besoins locaux, notamment en proposant des cycles bi-qualifiants, indispensable pour les territoires tels que la montagne soumis à des rythmes saisonniers très marqués, notamment en raison de l'importance de certains secteurs d'activité tels que le tourisme ou l'agriculture,
- En ouvrant également les établissements d'enseignement agricole à la bi-qualification.

- **Former et valoriser l'instituteur rural**

- en renforçant dans la formation des instituteurs la préparation aux techniques pédagogiques spécifiques à l'enseignement en milieu rural (pédagogie propre à la classe à plusieurs cours) prévue par la circulaire du 17 décembre 1998,
- en créant des écoles d'application en milieu rural,
- en défrayant le déplacement des stagiaires en école rurale et en veillant à ne pas déraciner les formateurs du milieu rural,
- en rendant attractifs les postes en milieu rural en les valorisant en termes de carrière, en rémunérant de façon plus significative les missions complémentaires attendues de

l'instituteur en milieu rural, en réhabilitant le parc des logements de fonction des instituteurs et en les proposant à la location pour un montant couvert par l'indemnité représentative de logement (IRL)

3. AU REGARD DES PERSPECTIVES BUDGETAIRES ACTUELLES

Avec près de 60 milliards d'euros en crédits de paiement, le budget de l'Éducation nationale reste la première dépense de l'État avec une progression de 2,09 % (1,59 % seulement selon certaines sources extérieures au ministère). Compte tenu de l'évolution de la démographie scolaire, la suppression de 13 500 postes d'enseignants est toutefois annoncée.

▪ 13 500 postes supprimés au lieu d'être redéployés

L'enseignement primaire ne devrait pas être touché par les suppressions de postes annoncées. En effet, selon la fiche de performance concernant la politique publique de l'enseignement scolaire, le projet de loi de finances annonce qu'elles ne touchent que l'enseignement du second degré qui connaît une baisse d'effectifs. Ainsi, sur les 13 500 suppressions concernant aussi bien l'enseignement public que privé, 1800 seront des non-renouvellements suite à des départs en retraite, 3 000 sont gagnés sur les postes de remplaçants, et 4 450 sur des stagiaires. En revanche, le même document annonce des créations de postes dans l'enseignement primaire...sans toutefois les quantifier.

Au total, on peut se féliciter de ces créations de poste annoncées en espérant qu'elles accompagnent la démographie des zones rurales en voie de redynamisation.

Mais on peut tout autant s'inquiéter que ces créations ne bénéficient pas aux zones rurales en difficulté, ou tout au moins aux territoires qui font le choix d'investir pour sauver leur école et qui auraient pourtant besoin de quelques postes d'animateurs de réseaux pour étayer leurs projets d'écoles. Une partie substantielle des postes supprimés aurait ainsi pu être utilement redéployée au service de projets territoriaux contractualisés.

▪ Des nouvelles dépenses pour le service minimum d'accueil

La loi n° 2008-790 du 20 août 2008 a institué un droit d'accueil pour les élèves des écoles maternelles et élémentaires pendant le temps scolaire. Le coût de la mise en place de ce service est compensé par l'État. Il s'agit donc là d'une nouvelle catégorie de dépenses (en principe financée sur la base des retenues sur salaires opérées pour cause de grève) qui incombera aux rectorats et inspections d'académie.

L'ANEM tient à rappeler l'importance de cette compensation, et notamment qu'elle garantisse aux plus petites communes disposant de classes uniques à effectifs réduits une couverture minimale (le coût d'une tranche de 15 élèves exigible dès le premier élève accueilli).

Elle rappelle par ailleurs que le décret fixant le barème d'indemnisation a été publié le 6 septembre et que celui-ci prévoit, ainsi que l'avait demandé l'ANEM, un montant minimum de 200 euros.

▪ Des crédits à préserver pour l'enseignement agricole

Le secteur de l'enseignement agricole, particulièrement important dans l'offre d'éducation secondaire en milieu rural et de montagne, suscite de nombreuses inquiétudes partagées aussi bien par les élus que les organisations professionnelles des secteurs agricoles et agroalimentaires. Ces craintes tiennent à une érosion continue des crédits qui lui sont affectés. Ainsi 29 classes de ce secteur (principalement de niveau 4^e ou 3^e) ont encore été fermées à la rentrée de septembre 2008.

En mai dernier, un rapport du ministre de l'Agriculture et de la Pêche, Michel BARNIER, définissait des perspectives pour le 5^{ème} schéma prévisionnel de l'enseignement agricole et annonçait pour ce secteur de nouvelles ambitions notamment en matière d'innovation, d'excellence et de gouvernance (c'est-à-dire de bonne articulation avec les programmes régionaux en matière de formation).

Dans le PLF 2009, le budget consacré à l'enseignement agricole est néanmoins annoncé en croissance de 2.4 % des crédits de paiements, soit 1 255 millions d'eurosbien que qu'ils se soient élevés à 1 263 dans le PLF 2008.

- **Des moyens pour financer les classes de découverte**

Avec le thème de l'éducation à l'environnement, le Grenelle de l'environnement a remis au goût du jour les classes de découverte qui n'étaient plus soutenues, notamment par le jeu des règles d'encadrement des sorties scolaires. Il serait souhaitable que le budget de l'enseignement scolaire pour 2009 en tienne compte et affiche désormais cet objectif, en rappelant que le milieu naturel montagnard s'y prête tout naturellement.

- **Un besoin urgent de statistiques**

Enfin, en dépit d'un appareil statistique très complet, et malgré plusieurs demandes en ce sens de la part de l'ANEM, l'administration de l'Éducation nationale ne produit pas de données spécifiques à la présence et aux réalités des écoles primaires, classes uniques et collèges en montagne, ce qui semble aujourd'hui de plus en plus indispensable à l'heure de l'intercommunalisation croissante des territoires afin de s'assurer que la montagne ne se retrouve pas sous peu sans écoles de proximité.