

Note rapport d'information pour le sénat n°43 session 2019-2020
Les nouveaux territoires de l'éducation

Rapport présenté le 09 Octobre 2019

Rapporteurs :

- Laurent LAFON, sénateur UDI, Val de Marne, ex maire de Vincennes
- Jean-Yves ROUX, sénateur PS, Alpes de Haute Provence

Résumé :

Sans grande surprise de la part du Sénat actuel, ce rapport joue sur une opposition Ruralité vs Education Prioritaire et prône une décentralisation de l'EN avec un rôle accru des élus locaux. Cela se fait, toujours sans surprise, aux dépens du statut des enseignants et des moyens alloués à l'éducation prioritaire. On y retrouve, tous les grands éléments de transformation (destruction) de l'EN en cours avec notamment une remise en cause de l'Education Prioritaire (Azéma-Mathiot sont plusieurs fois cités), la mise en place des conventions ruralité et des cités éducatives, et le new management pour les professeur.e.s.

Le rapport s'organise en trois parties :

- 1 – Le constat de la faible prise en compte du paramètre territoire dans l'attribution des moyens actuels. Cela s'associe à la création de plusieurs dispositifs (indice d'éloignement géographique, observatoire, établissements multisites, établissement cycle 3...) visant, selon la mission, à assurer une meilleure prise en compte de la ruralité.
- 2 – Une critique de l'attribution actuelle des moyens et de la gestion des ressources humaines dans l'EN. La mission s'appuie ensuite fortement sur les préconisations de Mathiot et Azéma pour un cadrage académique des REP et sur la Cour des Comptes pour critiquer le bilan de l'Education Prioritaire. Il est ensuite préconisé un calibrage académique pour les recrutements du CAPES (entraînant la fin du caractère national du concours), de revoir l'indemnisation des professeurs non plus à l'ancienneté mais en fonction de l'établissement d'affectation, la création de contrat de mission, la multiplication des postes à profils, certification enseignements en zone rural... L'enseignement privé catholique n'est pas oublié car il est conseillé d'inciter financièrement ces établissements à jouer le jeu de la mixité sociale.
- 3 – La volonté de renforcer le pouvoir des élu.e.s locaux dans le fonctionnement des établissements de leurs territoires. A ce titre, les cités éducatives et les conventions ruralités sont louées.

Au final, 15 propositions sont formulées (voir la liste après) qui prônent une destruction du fonctionnement nationale de l'EN et mettent à bas l'égalité de traitement des fonctionnaires. Ces mesures visent avant tout les zones rurales (l'Éducation Prioritaire n'est vue que comme un gouffre financier qu'il faut boucher.)

Plus de détails après les propositions.

Liste des propositions (sans grande surprise pour le sénat, l'ensemble est orienté vers la ruralité)

- 1) Créer un observatoire de la scolarité en milieu rural ;
- 2) Utiliser un **indice d'éloignement géographique pour une allocation plus juste des moyens** ;

- 3) Préserver une offre de proximité et la qualité de l'enseignement en adaptant l'organisation des écoles rurales ;
- 4) Poursuivre la réflexion sur l'évolution des structures et valoriser les expérimentations (**cf convention ruralité**) ;
- 5) Inscrire les établissements ruraux dans une logique d'animation et de développement du territoire.
- 6) Mettre en place une politique de priorisation académique ;**
- 7) Donner aux recteurs et aux DASEN des marges de manœuvre renforcées en matière indemnitaire et de gestion des ressources humaines ;**
- 8) Avoir une approche différenciée des moyens en faveur de l'éducation prioritaire, tout en sanctuarisant ceux alloués au REP+ ; → Ce sont les préconisations du rapport Mathiot Azéma jamais sorti**
- 9) Développer le **recours aux « contrats de mission »** pour l'affectation d'enseignants ;
- 10) Tenir compte des spécificités de l'enseignement en milieu rural et en réseau d'éducation prioritaire dans la formation initiale ;
- 11) Mettre en place un parcours « spécialisé » rural comprenant une **certification** spécifique ;
- 12) Instaurer un mécanisme avec les établissements privés sous contrat s'engageant dans une politique de développement de la mixité sociale et scolaire.**
- 13) Faire évoluer l'organisation des services déconcentrés de l'éducation nationale en cohérence avec l'organisation des collectivités territoriales ;
- 14) Renforcer les partenariats entre les collectivités locales et les services déconcentrés de l'éducation nationale ;
- 15) Inscrire les **conventions ruralité** dans une perspective plus large intégrant aménagement du territoire, périscolaire et extrascolaire.

Résumé détaillé :

- La mission d'information s'est notamment appuyé sur des entretiens avec Azéma et Mathiot (et ça se ressent bien au niveau des propositions...)
- Appuie également sur les expérimentations en cours à Grigny (« écosystème scolaire ») qui servent déjà pour justifier les cités éducatives.

I. MIEUX PRENDRE EN COMPTE LES SPÉCIFICITÉS DES TERRITOIRES AU SEIN DU SYSTÈME SCOLAIRE

- La donnée « ruralité » n'est pas considérée comme une caractéristique statistique ou de gestion.
- Seulement deux académies tiennent compte du facteur ruralité : Ac. Besançon via chiffres de l'INSEE et Ac. Dijon avec densité du secteur pondéré par la taille de l'établissement)
- Pas de stratégie éducative à la ruralité : politique éducative par défaut
- Nouvel instrument : **Nouvelle grille d'analyse territoriale (DEPP)** → cf note sur le sujet
- 01/08/2019, **création à la DGESCO d'un bureau d'éducation prioritaire et des territoires**, objectifs : « d'élaborer une doctrine et un pilotage de son action territoriale, adaptés aux enjeux spécifiques tout en construisant une offre de services au bénéfice des services déconcentrés et des collectivités territoriales (animation, ingénierie, référentiels,...) »
- Création d'un pôle d'expertise inter-académique dans le cadre de la réforme territoriale « développement éducatif des territoires » → mise en place à Reims en 2019 (dirigé par Jacques Levy) et qui a vocation à être généralisé à l'ensemble du pays.
- Ecole de la confiance : « S'adapter au besoin des territoires »
- Prise en compte seulement du critère social dans l'attribution des labels (REP, REP+, ZUS...) et non de l'origine géographique des élèves (**On retrouve ici la critique du moment REP vs Ruralité**)
- Opposition à une réforme uniforme nationale pour tendre à une souplesse laissée dans l'application en fonction des caractéristiques des territoires.
- DGESCO annonce une refonte des zonages notamment ruraux pour une meilleure prise en compte des territoires.
- Création d'un indice d'éloignement géographique (proposition 2°) déjà expérimenté.
- limite de ces indices : quels critères ? Cas des villes en déprise ?
- dans la ruralité, le maillage scolaire reste fort. Bcp de Regroupement Pédagogique Intercommunal avec, parfois, **des écoles implantées dans le collège (cycle 3)**.
- Seuil de 200 élèves définis comme la limite de la viabilité des collèges (selon les autorités académiques), quelques collèges – de 100 principalement en zone montagneuse (50 collèges à la rentrée 2018).

Proportion de collèges comptant moins de 250 élèves à la rentrée 2016

Cantal	75,0 %	Lot	39,1 %
Creuse	72,2 %	Alpes-de-Haute-Provence	38,1 %
Lozère	66,7 %	Meuse	37,9 %
Nièvre	58,8 %	Allier	37,8 %
Aveyron	56,1 %	Charente	37,8 %
Haute-Loire	43,9 %	Gers	35,7 %
Indre	43,8 %	Orne	35,6 %
Côtes d'Armor	41,5 %	Deux-Sèvres	35,2 %
Puy-de-Dôme	40,5 %	Haute-Marne	34,6 %
Corrèze	40,0 %	Pyrénées-Atlantiques	34,1 %
Jura	39,5 %	Ariège	33,3 %
Lot	39,1 %	Corse-du-Sud	33,3 %

Source : MENJ-DEPP

- Impacts du temps de trajet sur la réussite scolaire. Temps de trajets très importants pour clg ou lycées dans les académies suivantes : Reims, Dijon, Montpellier, Grenoble, Toulouse, Corse, Guyane et de la Réunion
- Intérêt du plan internat pour les élèves les plus isolés.
- La mission maintient qu'une offre scolaire de proximité, partout sur le territoire, est le fondement du contrat social.
- Incohérence de l'utilisation de certains critères en zone rurale (exemple P/E)
- Mise en place de collège multisite pour éviter les fermetures (voir exemple Alpes de Haute Provence, note sur les conventions ruralités)
- Problème également dans l'enseignement privé catholique qui propose : la création de classes multiniveaux en collège, affectation d'enseignants en collège et en école, organiser les horaires des élèves (et donc des profs) à une autre échelle que la semaine (**cf annualisation des temps de service**).
- **Produire des « réseaux du socle commun » avec intégration de classe de cycle 3 au collège ou fusion des sites écoles-collège.**
- Caractéristiques collèges en rural isolé : 83 % des clgs ont moins de 250 élèves, sous représentation des CSP +, 48,5 % des profs ont moins de 35 ans (+4 points par rapport à la moyenne), résultats plus faibles aux évaluations Fr et Maths de début de sixième, passage plus faible en lycée GT.

II. METTRE EN OEUVRE LA POLITIQUE DE PRIORISATION TERRITORIALE AU NIVEAU ACADÉMIQUE

- Critiques, basées sur le rapport de la Cour des Comptes (sont-ils les plus habilités à juger?) sur le bilan du REP et plus largement de l'EP (avec en conclusion : bcp de moyens pour peu de résultats...)
- Effet de seuil pour la labellisation REP, problème de binarité
- Déconcentration plus importante aux niveaux académique et départemental
- Revoir les modalités de rémunérations des enseignants afin de « favoriser » les territoires évités (EP et zone rurale...), **casser le système de rémunération lié à l'ancienneté.**
- Demande de recteurs et IA DAASEN de pouvoir agir sur les indemnités des personnels titulaires afin de favoriser des postes en rural isolé.
- Problème de manque d'attractivité également pour les personnels d'inspection et de direction.
- Introduire un **calibrage académique des concours de recrutement** des enseignants du second degré, dont les lauréats choisiraient leur académie d'affectation, assorti d'une nomination unique

pour l'année de stage et pour la première affectation de titulaire, sans être soumis au mouvement (**conséquence : suppression du caractère national du CAPES**)

→ Créer davantage de **postes à profil**

→ Affectation d'enseignants sur « **contrat de mission** », engagement réciproque de l'institution et de l'intéressé, exemple donné : « à un enseignant expérimenté acceptant d'exercer pendant une durée déterminée, par exemple de cinq ans, des fonctions déterminées dans un établissement appartenant à une liste fixée par le recteur, l'institution s'engagerait à lui permettre de retrouver son poste ou un poste comparable dans son établissement d'origine (ou, à défaut, dans un établissement comparable de la même ville) »

→ Former les enseignants aux spécificités de l'EP et du rural (classe à multiples niveaux, tenir compte des spécificités du territoire...)

→ **Création d'une certification spécialisée pour l'enseignement en ruralité**

→ « La mission estime nécessaire de travailler avec **les établissements d'enseignement privés** sous contrat afin de renforcer la mixité sociale en leur sein. »

→ **Instauration d'un mécanisme incitatif** en direction des établissements (sous contrat) prêts à jouer le jeu de la mixité voir en faire rentrer certains dans l'EP.

III. POUR UNE NOUVELLE DONNE ÉDUCATIVE ASSOCIANT PLEINEMENT LES ÉLUS LOCAUX

→ Les élus locaux se plaignent de ne pas avoir assez de pouvoir sur l'éducation nationale.

→ « La mission d'information considère que ces choix sont le reflet de situations différentes ; il convient en l'espèce de faire confiance l'intelligence des territoires. **L'éducation nationale doit conserver une stricte neutralité sur ce sujet, tout en se tenant prête à accompagner les évolutions souhaitées par les élus.** »

→ Constats de l'inutilité des CDEN et CAEN où tout est joué d'avance.

→ **Regard très positif sur les cités éducatives** vu comme un moyen d'inclure les élus locaux aux fonctionnements de l'EN. (cf note cités éducatives)

→ **Regard très positifs sur les conventions ruralités** pour les mêmes raisons (cf note cités éducatives)

Note réalisée par Jordi LE COINTE pour le secteur collège - 27/10/2019