

« Pour un aménagement du territoire scolaire cantalien »

Second avenant à la convention triennale arrivant à échéance le 20 octobre 2019

« Une École de qualité accessible à tous »

1- Note sur la méthode : bâtir un second avenant qui pérennise le processus conventionnel par-delà sa durée initiale, en intégrant les enseignements qui en ont été tirés

La convention « pour un aménagement du territoire scolaire cantalien » est la première de ce type au niveau national. Elle se situe dans le cadre de la loi n°2013-595 du 8 juillet 2013 d'orientation et de programmation pour la refondation de l'école de la République qui, en son article L.111-1, impose de lutter contre les inégalités sociales et territoriales en matière de réussite scolaire et éducative sur tous les territoires et concerne les territoires ruraux et de montagne.

Cette convention a été signée, en présence du ministre de l'éducation nationale, entre le recteur de l'académie de Clermont-Ferrand et le président de l'association des maires du Cantal, en préfecture d'Aurillac, le 24 janvier 2014. Conçue pour une durée de trois ans, elle a couvert les préparations de rentrée des années scolaires 2014-2015, 2015-2016 et 2016-2017. Un avenant a ensuite été signé le 20 octobre 2016 pour les années 2017 à 2019. Arrivé à son terme, il convient désormais à nouveau de s'appuyer sur son bilan et sa méthode afin de soumettre à la réflexion collective l'évolution de ses articles sous forme d'un projet d'un second avenant pour les trois années à venir (2020-2022). Ce dernier prendra également appui sur la loi n° 2019-791 du 26 juillet 2019 pour une École de la confiance.

La convention signée le 24 septembre 2014, et le premier avenant qui la prolonge, s'appuient sur la volonté de préserver pour le Cantal, département rural de moyenne montagne, un tissu scolaire susceptible d'offrir aux élèves cantaliens une école qui garantisse leur réussite scolaire mais aussi favorise un accès à l'enseignement supérieur à la mesure des bons résultats constatés dans les cursus primaires et secondaires.

Il s'agit, pour cela, de prendre en compte les particularités géographiques, démographiques, climatiques du département afin que ces considérations prennent le pas sur les constats chiffrés et les ratios habituellement appliqués jusque-là.

L'ambition affichée est de concilier une proximité de l'École qui n'impose pas de temps de trajets démesurés, avec la volonté de proposer des structures offrant des caractéristiques pédagogiques, des conditions d'accueil, des modalités de socialisation et d'ouverture nécessaires à la formation des jeunes cantaliens. Cette volonté impose de dépasser le cadre communal pour penser l'École cantalienne du 21^{ème} siècle. D'où la notion d' « École du territoire » que doivent proposer les acteurs locaux au sein des Communautés de Communes, ou sur des périmètres adaptés au contexte local en fonction de la démographie, de la géographie, de l'histoire scolaire, des mobilités, des bassins de vie.

Il convient aujourd'hui de poursuivre cette réflexion en intégrant les enseignements des évolutions constatées depuis 2014. Les dynamiques engagées devront être étendues à l'ensemble du département afin que se poursuive et s'amplifie l'engagement des acteurs locaux vers l'objectif initial, en bénéficiant des conditions de confiance et de sérénité qui ont été créées par la convention et son premier avenant.

2- Bilan de l'avenant à la convention du 24 janvier 2014 arrivant à son terme le 20 octobre 2019

L'acquis majeur de la *Convention pour un aménagement du territoire scolaire cantalien* est d'avoir permis d'établir les bases – reconnues au niveau national – d'une nouvelle logique de l'aménagement scolaire des zones rurales fragiles, et ce, dans un climat de sérénité et de confiance. La plus-value de cette vision globale et partagée par les élus, les usagers, les services de l'État, les acteurs économiques et associatifs d'un aménagement scolaire inscrit dans la durée et adapté aux contraintes spécifiques d'un territoire est soulignée dans le rapport établi par le sénateur Alain Duran. L'École est désormais envisagée comme étant celle du territoire et non plus celle de la commune.

Le bilan quantitatif et qualitatif de l'avenant du 20 octobre 2016 est établi sur la base des objectifs et indicateurs (points 3.2 et 3.3 de l'avenant n°1). Il constitue un diagnostic partagé servant d'appui au comité de pilotage pour fixer les axes généraux et les objectifs du présent avenant.

Les effectifs du 1er degré public étaient de 10165 élèves à la rentrée 2013 et le prévisionnel était de 9776 pour la rentrée 2016. Or, les effectifs étaient, à la rentrée 2016, de 9645 élèves. De même, le prévisionnel 2017 s'élevait à 9514 pour un constat établi à 9518 élèves.

Le constat provisoire pour la rentrée scolaire 2019 est de 9 199 élèves dans le 1^{er} degré public. Cette évolution à la baisse a été partiellement compensée, sur la durée de l'avenant, par une politique volontariste visant à la scolarisation plus importante des moins de trois ans. Malgré tout, la baisse tendancielle des effectifs scolarisés se poursuit.

L'allocation progressive des moyens attribués par le ministère de l'éducation nationale a favorisé la mise en application de l'avenant en continuant à neutraliser la baisse des effectifs pour la préparation de la rentrée scolaire 2017. Par contre, la rentrée 2018 s'est préparée sur la base d'un retrait de 2 ETP (baisse de 114 élèves par rapport à la rentrée 2017) et la rentrée 2019 avec un retrait de 4 ETP (constat de moins 205 élèves).

- *Nombre de Réseaux d'Écoles de Territoire (RET) constitués.* Pour la préparation des rentrées 2017, 2018 et 2019, une vingtaine de réunions se sont organisées dans le cadre d'une concertation de territoire pour la mise en place de RET à la suite desquelles 7 RET ont pu être constitués.
- *Évolution du tissu départemental : rééquilibrage entre petites structures à fort effectif et structures importantes (+ de 5 classes) à faible effectif.* De 2014 à 2019, 20 postes dans des écoles de – de 5 classes ont été créés en contrepartie de 19 suppressions dans des écoles de + de 5 classes. A ce rééquilibrage quantitatif s'associe une logique pédagogique pour une structuration pertinente des écoles de plus petite taille.
- *Évolution du tissu départemental : cohérence territoriale pour la mise en œuvre du cycle 3.* Un pilotage départemental du cycle 3 s'est constitué et a permis la rédaction d'une Charte départementale pour le cycle 3. Le Conseil départemental est engagé dans un travail collaboratif avec l'éducation nationale afin que l'évolution concertée des bassins scolaires garantisse une cohérence avec la sectorisation des collèges qui évolue.
- *Taux de scolarisation des moins de trois ans en prenant en compte dès la préparation de la carte scolaire la population de 2 ans attendue. Prise en compte de la dispersion et réponses innovantes partagées:* le taux de scolarisation des moins de trois ans a plus que doublé (par exemple 32,89% en juin 2017 contre 12,86% en septembre 2016). L'équivalent de trois ETP ont été ouverts pour l'accueil des moins de trois ans dans quatre écoles (1 école à quatre classes et 3 écoles à classe unique). A noter l'ouverture de deux « dispositifs passerelle » suite à l'expérimentation menée depuis 2016. La politique volontariste consistant à augmenter le taux de scolarisation des moins de trois ans se poursuit en lien étroit avec les logiques territoriales lors des rencontres d'Écoles de territoire.
- *Numérique : utilisation de la DETR et mesure de l'implication de la commune dans la mise en œuvre d'une politique partagée d'investissement et de maintenance du numérique dans l'école :* la politique numérique permet de résoudre en partie les difficultés rencontrées en zone rurale. La dimension « équipement » demeure une priorité pour favoriser l'équité territoriale sur l'ensemble du département. Le numérique constitue sur le territoire cantalien un levier majeur pour la mise en œuvre d'une politique éducative de communautés apprenantes au service de la réussite de tous les jeunes. La dimension « équipement et maintenance » demeure une priorité afin d'assurer l'équité territoriale de la maternelle au collège en reposant sur un partenariat entre les services de l'État, le Conseil départemental (C.I.T.) et les EPCI garantissant diagnostic, accompagnement des achats et formation des utilisateurs. La dimension « formation » constitue également un enjeu afin de faire vivre le numérique au sein des écoles. La dimension « mise en réseau des écoles » s'intensifie par l'intermédiaire de projets pédagogiques portés par les équipes de circonscription ou conseillers pédagogiques départementaux. La dimension « partage et mutualisation de scénarii didactiques » débute avec un travail de co construction porté par l'INSPE et les PEMF en direction des enseignants dans leur classe. La réflexion porte sur la transposition didactique de

situations de référence vers des classes multi-âges quelles que soient les méthodes et supports d'apprentissage utilisés. Le numérique constitue un support des scénarii d'enseignement.

Ce premier bilan est établi au terme d'un travail d'expertise conduit dans le cadre du comité de pilotage de la convention. La mise en œuvre de l'avenant a également favorisé la réalisation de projets et pratiques innovants et d'expérimentations dans les territoires : École de l'innovation pédagogique, internats « liberté » devenus internats du XXIème siècle, dispositif « École Éloignées en Réseaux », la définition du concept de RET comme résultat d'une concertation dans un territoire identifié aboutissant à la création d'un réseau d'Écoles (écoles et collèges) liées entre elles du fait de la cohérence du bassin scolaire sur lequel elles assurent un service public d'éducation pertinent et de qualité.

3- Révision des principes, objectifs et indicateurs dans la perspective d'un second avenant à la convention du 24 janvier 2014

3.1- Principes structurants

Un schéma d'aménagement du territoire scolaire cantalien ayant été élaboré, le présent avenant se propose d'en poursuivre la mise en œuvre sur une nouvelle durée de trois ans au terme desquels un bilan sera établi.

La réflexion pluri annuelle partagée par tous les acteurs impliqués (élus, enseignants, parents d'élèves, services de l'État, partenaires syndicaux, associations complémentaires de l'école, DDEN) optimisera la cohérence territoriale et la pertinence pédagogique.

Les caractéristiques du département du Cantal en font un territoire rural de moyenne montagne avec, si l'on excepte des secteurs plus urbains comme Aurillac et Saint-Flour, une dispersion importante des écoles, souvent de petite, voire de très petite taille (3 classes et moins), les trois quarts des écoles du Cantal étant dans cette situation. La circulaire « zone de montagne » a servi de point de départ à la réflexion et à la rédaction de la convention. En effet, l'intégralité du territoire départemental répond aux critères de la circulaire, ce qui ne permettait pas d'avoir une discrimination suffisante pour partager un diagnostic et élaborer une stratégie pertinente. La convention s'est alors appuyée sur les critères de la circulaire en y ajoutant des éléments propres à la configuration du département :

- classement en zone de montagne,
- caractéristiques de la commune (rurale, superficie, ...)
- évolution démographique,
- isolement de la commune,
- conditions d'accès par les transports scolaires (altitude des communes, intempéries, durée, ...),
- conditions matérielles de scolarisation (avis de la commission de sécurité et adaptation/inadaptation des locaux, « labellisation » d'écoles à partir d'une charte départementale),
- impossibilité de regroupement d'écoles,
- sectorisation,
- dynamique territoriale, intercommunalité.

Une étude préalable aux travaux de mise en œuvre de la convention avait été conduite par l’Insee et publiée en décembre 2014 : « diagnostic sur le territoire scolaire cantalien : une inégalité d’accès ». A partir de cette étude et en combinant les différents critères, une restructuration du territoire scolaire a été menée selon les objectifs de création de RET dans l’intérêt des élèves et de leurs apprentissages, de mise en place progressive de réseaux pédagogiques adossés à des collèges, se fondant sur le nouveau cycle 3 et les conseils pédagogiques écoles- collèges prévus dans le cadre de la loi, de développement de dispositifs pédagogiques permettant de répondre aux besoins de scolarisation en termes quantitatifs et qualitatifs (expérimentations). Le rééquilibrage entre petites structures à fort effectif et structures importantes à faible effectif a été au cœur de la stratégie d’évolution du tissu scolaire cantalien. Une étude initiée par le rectorat de l’académie de Clermont-Ferrand, s’appuyant sur le calcul d’un « indice de difficultés sociales des écoles du 1^{er} degré », consolidera l’analyse des caractéristiques du département telles que l’indice de position sociale moyen ou la proportion d’élèves d’origine sociale « défavorisée ».

Le recteur d’académie répartit entre les départements de l’académie de Clermont-Ferrand la dotation en emplois du premier degré qu’il reçoit chaque année du ministère de l’éducation nationale. L’inspectrice d’académie, directrice académique des services de l’éducation nationale du Cantal, implante les postes d’enseignants au sein des écoles publiques du département dans le cadre des opérations de carte scolaire. L’éducation nationale s’engage à maintenir le nombre de postes d’enseignants à population scolaire totale du 1^{er} degré constante; en cas de baisse d’effectifs, le retrait de postes sera pondéré avec un plafonnement à trois postes au maximum par an afin de poursuivre la restructuration des territoires scolaires dans la continuité des actions engagées, des expérimentations à venir et au regard des résultats déjà obtenus au profit d’une École de qualité.

L’AMF contribuera à l’engagement des territoires pour que se développe partout la réflexion pour une École cantalienne de qualité accessible à tous. Elle continuera à faire progresser l’idée de l’École de territoire et veillera, dans les procédures de carte scolaire à ce que soient respectées les propositions et décisions qui s’inscriront dans la démarche définie par la convention et ses avenants.

La préfecture s’associe au présent avenant afin de favoriser une approche territoriale renforcée, équilibrée et adaptée aux besoins de la politique éducative sur le territoire.

La préfecture et le Conseil départemental, en approuvant le Schéma départemental d’amélioration de l’accessibilité des services au public, ont souhaité répondre à une préoccupation commune de garantir à tous les cantaliens un maillage en services de proximité optimisés et des solutions d’accès adaptées. Cet objectif se voit renforcé avec la Convention d’Aménagement du territoire scolaire cantalien.

Le Département manifeste son adhésion aux fondements d’une École juste, exigeante et inclusive en vue de créer les conditions d’élévation du niveau de tous les élèves et de la réduction des inégalités. Dans cette perspective, le Département s’engage à intervenir en faveur des politiques éducatives nationales et à développer ses politiques en cohérence avec elles.

3.2- Objectifs

En prenant appui sur le bilan partagé du marathon créatif (groupe de travail collaboratif animé par Canopé) du 3 avril 2019 et du comité de pilotage assurant le suivi et l’évaluation de la convention, les objectifs du second avenant peuvent être énoncés comme suit :

- Redéfinir l'échelle du territoire et penser sa gouvernance: l'École cantalienne du 21^{ème} siècle ne peut plus être calquée sur le territoire communal. Le périmètre pertinent doit être défini par les acteurs locaux selon les caractéristiques géographiques, démographiques, climatiques du territoire, en tenant compte des mobilités et des flux, des ressources, de la culture locale... Il n'y a pas de modèle et la meilleure école est celle qui sert au mieux son territoire. Toutefois, cette volonté d'adaptation suppose une réflexion sur la gouvernance de cette « École de territoire », déjà plus à l'échelle communale mais pas encore à l'échelle intercommunale : des règles doivent être écrites pour dépasser le modèle des RPI antérieur : co-construction de projets éducatifs, partage du financement, composition du conseil d'école, intégration de toutes les communes (pas de commune sans École !), intégration de tous les partenaires dans un conseil scolaire de territoire, organisation des transports, sectorisation...

- Améliorer la communication entre les acteurs d'un même territoire afin de tisser un lien entre les acteurs, éducation nationale (premier et second degrés), collectivités territoriales (communes et Département) et usagers (associations de parents d'élèves ou représentants). Cette communication, nécessaire à une vraie gouvernance territoriale, pilotée par un IEN, un chef d'établissement et un élu doit aboutir au renforcement du cycle 3, permettre de faire de l'École du territoire « un service public global » ouvert à tous englobant temps scolaire et temps périscolaire dans un même projet éducatif, et aboutir à des décisions partagées et efficaces, capables de mobiliser la totalité des acteurs sur le terrain.

- Rendre l'École accessible à tous en favorisant pour tous les élèves et usagers l'accès aux apprentissages, à la socialisation et au bien-être dans la vie quotidienne à l'école (scolarisation des moins de 3 ans en lien avec les dispositifs partenariaux, école inclusive, ...). Assurer l'accès à une École de qualité à tous les enfants du territoire cantalien en garantissant les principes d'égalité et de gratuité. Une École accessible concourt à la démocratisation culturelle et à l'égalité des chances en s'appuyant sur la mise en place de partenariats (domaines des arts, de la culture, du sport, de l'entreprise, etc.) et sur l'utilisation de supports tels que le numérique éducatif. La démarche s'inscrit dans une approche réticulaire soucieuse de mobiliser toutes les ressources territoriales. Des appels à manifestation d'intérêt pourront être lancés selon un cahier des charges défini par le comité de pilotage de la convention pour un aménagement du territoire scolaire cantalien.

- Poursuivre l'expérimentation de dispositifs d'innovation pédagogique tels que l'École Eloignée en Réseau (EER), les dispositifs passerelle qui doivent s'articuler avec l'article 11 de la loi Pour une école de la confiance et l'abaissement de l'âge de l'instruction obligatoire à 3 ans, le développement du projet e-FRAN [espaces de Formation, de Recherche et d'Animation Numérique], le déploiement des Internats du 21^{ème} siècle, l'évolution de « l'École de l'innovation pédagogique ».

- Réfléchir à une possible sectorisation dans le 1^{er} degré et à la gestion des dérogations : la création d'« Écoles de Territoire » suppose, outre une réflexion sur la gouvernance (voir plus haut) une approche d'une éventuelle sectorisation, nécessaire à une gestion plus rationnelle des effectifs et à l'organisation de l'École ainsi qu'à son financement. Les sectorisations du premier

et du second degrés devront être faites en cohérence dans le respect du cycle 3 (CM1, CM2, 6^{ème}).

Dans le cadre de la loi n° 2013-595 du 8 juillet 2013 d'orientation et de programmation pour la refondation de l'école de la République et suite à la promulgation de la loi n° 2019-791 du 26 juillet 2019 pour une École de la confiance et dans le cadre de sa mise en application, le présent avenant élargira sa réflexion en termes de co-construction de politiques éducatives de territoire telles que la politique d'internat, les usages du numérique, la mobilité et la citoyenneté européennes, l'ouverture culturelle, l'articulation des temps scolaire et périscolaire (cohérence des rythmes scolaires sur les territoires), la mise en œuvre des contrats d'objectifs tripartites, etc.

3.3- Indicateurs

Même s'il est quantitatif dans son apparence, l'indicateur est à interpréter comme étant le reflet d'une mobilisation et d'un investissement des acteurs pour améliorer la qualité et l'accessibilité de l'École dans ses territoires. Il traduit à la fois une volonté collective d'agir et une approche dynamique et sereine des relations interpersonnelles des porteurs des valeurs et enjeux de cet avenant.

- Nombre de créations de RET.
- Nombre de redéploiements de RPI en RET.
- Nombre de redéploiements de RET existants.
- Nombre d'appels à manifestation d'intérêt dont le cahier des charges sera rédigé dans le cadre de la mise en œuvre du présent avenant.
- Nombre de nouvelles instances de gouvernance d'Écoles de territoire.
- Nombre de réunions dans le cadre des nouvelles instances de gouvernance.
- Nombre de secteurs et nombre de communes adhérant à la sectorisation du 1^{er} degré.
- Suivi des résultats des élèves aux évaluations nationales (du cycle 2 au cycle 3).

Ce nouvel avenant renforce les améliorations qualitatives de l'offre éducative de proximité, à travers la réorganisation des regroupements pédagogiques intercommunaux, des réseaux d'Écoles de territoire, par la concertation et la co-construction de manière pluriannuelle.

Il contribue au maintien d'un climat plus apaisé lors des échanges relatifs à la carte scolaire amenant des réaménagements de l'organisation scolaire et des réorganisations du réseau scolaire dans les territoires.

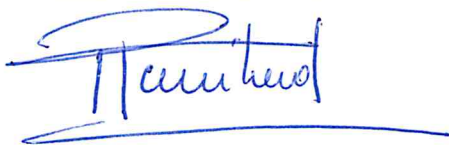
Il privilégie une plus-value qualitative en s'orientant vers des expérimentations, des appels à manifestation d'intérêt au bénéfice des élèves et des enseignants en terme d'offre pédagogique et éducative et d'amélioration de leurs conditions de travail. Les apports des collectivités territoriales sont un atout supplémentaire en développant et en préservant la proximité du domicile des élèves au lieu d'éducation, en accompagnant les élèves et les enseignants dans les domaines du numérique, de la culture, des arts, du sport, de la citoyenneté...

La convention s'installe durablement et s'inscrit dans le continuum école, collège, lycée voire vers l'enseignement supérieur. Le numérique éducatif rapproche les acteurs au sein des territoires ruraux et de montagne. Aussi, l'appel à projet 2022 des Campus connectés contribuera à construire une École de qualité et accessible à tous de la maternelle à l'université.

Comme le souligne le sénateur Duran : « il n'existe pas une solution, mais autant de solutions qu'il y a de territoires ».

Fait à Massiac, le 6 janvier 2020

Karim Benmiloud
Recteur de l'académie
de Clermont-Ferrand,
Chancelier des universités



Isabelle Sima
Préfet du Cantal



Christian Montin
Président de l'association des
Maires du Cantal



Bruno Faure
Président du Conseil
départemental du Cantal

