CAIRN.INFO
MATIÈRES À RÉFLEXION

L'ÉCOLE RURALE, ENTRE TENSIONS TERRITORIALES ET ENJEUX SCOLAIRES

Ariane Azéma, Marie-Blanche Mauhourat

Association Française des Acteurs de l'Éducation | « Administration & Éducation »

2019/2 N° 162 | pages 41 à 45

ISSN 0222-674X

Article disponible en ligne à l'adresse :

https://www.cairn.info/revue-administration-et-education-2019-2-page-41.htm

Distribution électronique Cairn.info pour Association Française des Acteurs de l'Éducation.
© Association Française des Acteurs de l'Éducation. Tous droits réservés pour tous pays.

La reproduction ou représentation de cet article, notamment par photocopie, n'est autorisée que dans les limites des conditions générales d'utilisation du site ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Toute autre reproduction ou représentation, en tout ou partie, sous quelque forme et de quelque manière que ce soit, est interdite sauf accord préalable et écrit de l'éditeur, en dehors des cas prévus par la législation en vigueur en France. Il est précisé que son stockage dans une base de données est également interdit.

© Association Française des Acteurs de l'Éducation | Téléchargé le 29/10/2020 sur www.cairn.info via Sciences Po Paris (IP: 82.224.127.59)

L'école rurale, entre tensions territoriales et enjeux scolaires

Ariane AZEMA et Marie-Blanche MAUHOURAT

À lire certains débats et prises de positions, l'école rurale relèverait d'une catégorie spécifique. À l'instar d'autres services publics, il s'agirait avant toute chose d'une question d'aménagement du territoire sans que les enjeux proprement scolaires soient vraiment soulevés. En fait, ces deux dimensions – territoriales et scolaires – s'entremêlent mais contribuent aussi à poser un enjeu de politique publique qui ne s'épuise pas dans les logiques binaires, parfois nostalgiques, auxquelles on assiste y compris actuellement. Les travaux et enquêtes donnent plutôt à voir une très grande diversité de situations face à laquelle l'enjeu est, pour l'Éducation nationale et les collectivités territoriales, de pouvoir répondre de façon adaptée et donc tout aussi diverse.

Communes et écoles rurales, un entrelacs pluriséculaire en recomposition

Historiquement, l'école rurale a été au cœur de la déclinaison territoriale du pacte républicain. Largement avancé sous l'Ancien Régime et devenu obligatoire dès les lois Guizot de 1833 sous la Monarchie de Juillet, le déploiement d'un réseau d'écoles primaires publiques est définitivement achevé sous le ministère Ferry, non sans résistances paysannes parfois. De cette histoire longue, on retiendra trois éléments qui font écho dans les débats actuels : ce réseau s'organise selon une maille communale ; il est contemporain d'un ci-nommé « optimum de peuplement », soit l'occupation territoriale maximale qu'a connue la France avant un exode rural tardif au regard de certains pays voisins ; structuré nationalement, il n'en est pas moins administré

© Association Française des Acteurs de l'Éducation | Téléchargé le 29/10/2020 sur www.cairn.info via Sciences Po Paris (IP: 82.224.127.59)

de manière à être « [approprié] aux convenances locales »[1]. Ce réseau atteint vers 1900 un maximum national de 66 000 écoles publiques sur un total de 83 000 écoles primaires comprenant près de 100 000 classes publiques[2]. Une très large part de ces écoles se trouve dans les communes rurales, notamment sous forme d'écoles à classe unique.

Au cours des années 1960-70, la place de l'école rurale évolue significativement. Sous l'effet d'une brutale accélération de la croissance urbaine[3] d'une part, et de la massification de l'enseignement secondaire, d'autre part, le centre de gravité du système éducatif se déplace. Territorial et quantitatif, ce changement emporte aussi des dimensions qualitatives. Les besoins de recrutement également massifs d'un corps enseignant plus féminisé, moins populaire et beaucoup plus urbain contribuent aussi certainement à constituer l'école rurale comme une catégorie spécifique. C'est dans les années soixante qu'apparaissent les premières circulaires évoquant les seuils de fermeture des petites écoles et l'encouragement d'abord implicite à fermer les classes uniques pour privilégier les écoles d'au moins trois classes (circulaires de rentrée de 1964 et 1969). Pour autant, assez rapidement, la ligne ministérielle connaît des soubresauts. À compter des années soixante-dix, pour « lutter contre la dévitalisation des campagnes », certaines circulaires abaissent les seuils de fermeture et recommandent d'éviter toute suppression (circulaire de rentrée de 1975), tout en favorisant, formellement pour la première fois, les regroupements pédagogiques intercommunaux (circulaire de rentrée de 1977). S'ouvre ainsi une période marquée par des politiques de regroupements : dispersés, ensuite concentrés puis structurés ces dernières années sous forme de pôles scolaires. Selon les départements, les collectivités locales et les communautés éducatives y adhèrent ou y résistent, arrachant parfois des décisions nationales de moratoire sur les fermetures (1993, 2005, 2017).

Les débats actuels peuvent se lire comme le énième voire l'ultime avatar de cette contraction historique de longue durée, l'Etat imposant sa logique « camérale » à des territoires ruraux dépeuplés et désormais périphériques. Mais on peut aussi s'essayer à identifier les termes d'une possible nouvelle donne.

L'organisation de l'école rurale, malentendus et enjeux réels

Deux logiques également « égalitaires » caractérisent certains débats, voire affrontements actuels sur l'organisation de l'école en milieu rural. D'un côté, l'Éducation nationale, au nom de l'égalité de services entre écoles et

1. Circulaire du 23 septembre 1880 aux préfets de Jules Ferry, ministre de l'instruction publique, cité *in* Jean-François Chanet, *L'École républicaine et les petites patries*, Paris, Aubier, 1996.
2. Un maximum qui ne sera dépassé qu'à la fin des années 1960, en intégrant également l'enseignement primaire spécialisé. Cf. Jean-Pierre Briand *et al.*, *L'Enseignement primaire et ses extensions. Annuaire statistique 19e-20e siècles. Écoles maternelles, primaires, primaires supérieures et professionnelles*, INRP, 1987.
3. Bien plus que d'une déprise rurale en « *peau de chagrin* » (Maurice Agulhon) car engagée à compter des années 1920 et beaucoup plus progressive.

© Association Française des Acteurs de l'Éducation | Téléchargé le 29/10/2020 sur www.cairn.info via Sciences Po Paris (IP: 82.224.127.59)

établissements, privilégie des principes organisationnels d'ensemble et cherche à réduire les écarts à la norme nationale. De l'autre, les collectivités territoriales concernées, au nom de l'égalité d'accès, privilégient la proximité locale et défendent une prise en compte des objectifs d'aménagement du territoire. Pour autant, selon les académies et parfois les territoires, ces deux logiques connaissent de nombreuses exceptions et adaptations. Dans un cadre non seulement décentralisé mais déconcentré, les politiques académiques ont intégré et parfois impulsé des formes d'ajustement pour répondre aux contextes locaux mais aussi gérer au mieux les difficultés de recrutement et d'affectation hors des grands pôles urbains. Quant aux collectivités territoriales, par ailleurs saisies de nombreuses réformes administratives[4] et pour lesquelles le lien entre école et commune demeure central, on constate une grande diversité de situations selon les arbitrages faits ou possibles entre proximité, qualité des services scolaires et éducatifs, et coûts des regroupements[5].

Ainsi, le maillage scolaire de l'école rurale est d'ores et déjà très divers d'un département et même d'un territoire à l'autre, comme le montrent différents indicateurs statistiques étudiés dans le cadre d'un récent rapport des inspections générales[6]. Pour prendre deux exemples très contrastés, les effectifs médians des écoles en milieu rural vont du simple au double entre le département de la Creuse et celui des Ardennes, dont plus de 80 % des communes rurales[7] dépendent d'une école située hors de leur périmètre. On précisera que ces différences territoriales existent aussi pour les collèges : moins d'un quart des collèges ardennais se situe dans des communes rurales à la différence de la Creuse dont les trois quarts des collèges sont ruraux. C'est d'ailleurs ce qui explique l'inégal développement et réussite des « conventions ruralité » signées dans une quarantaine de départements à compter de 2014[8]. Coexistent en fait plusieurs « ruralités scolaires » qu'il s'agisse des ensembles périurbains en halo des grandes agglomérations, des communes rurales isolées hors des pôles d'emplois (en zone montagne ou pas) ou encore d'une ruralité en proximité des villes petites et moyennes. Cela tient aux changements structurels à l'œuvre en termes d'organisation territoriale et d'enjeux scolaires. Ils consistent, d'abord, en une vaste recomposition des territoires ruraux. Loin de se résumer à une déprise démographique voire à un « second » exode rural, les changements à l'œuvre sont contrastés : vieillissement démographique et

4. On rappellera la généralisation de l'intercommunalité, suite à la loi 2015-991 du 7 août 2015 portant sur la nouvelle organisation territoriale de la République, dite loi NOTRe, ainsi que le développement des communes nouvelles ou encore la réorganisation territoriale des services publics.
5. En termes d'investissements immobiliers, de transports scolaires ou encore de nouveaux services comme la demi-pension, les activités périscolaires, etc.
6. Ariane Azéma et Marie-Blanche Mauhourat, *Mission ruralité, rapport d'étape n° 2, Adapter l'organisation et le pilotage du système éducatif aux évolutions et défis des territoires ruraux ; IGEN-IGAENR*, Rapport 2018-80, juillet 2018.
7. Selon la définition des territoires « ruraux » scolaires élaborée par la Direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance (DEPP) pour la mission ruralité des inspections générales.
8. Formalisées par l'instruction n° 2016-155 du 11 octobre 2016, les conventions ruralité sont un dispositif pluriannuel contractuel entre État et collectivités visant à adapter l'organisation du premier degré en milieu rural au regard des enjeux démographiques et des moyens pédagogiques.

© Association Française des Acteurs de l'Éducation | Téléchargé le 29/10/2020 sur www.cairn.info via Sciences Po Paris (IP: 82.224.127.59)

parfois crise économique pour certains espaces ruraux (et urbains) notamment dans la France de l'est et de la diagonale centrale mais aussi regain migratoire et croissance rurale pour d'autres notamment dans la France de l'ouest et les espaces littoraux. Ainsi, en termes scolaires, qu'il s'agisse de scolarité obligatoire mais aussi d'accès à l'enseignement supérieur, les besoins voire les exigences des familles résidantes de l'espace rural se révèlent parfois aussi contrastés que ceux des urbains, entre des familles captives, précaires, et des « néo-ruraux » ou périurbains en attente de services modernisés et adaptés à leurs pratiques de mobilité.

Face à cette hétérogénéité rurale, qui plus est changeante, on peut penser que l'enjeu n'est pas (plus) de faire advenir un nouveau modèle territorial unique, quel qu'il soit, mais bien de favoriser diverses formes d'organisation visant à répondre au mieux à la diversité locale tout en assurant la qualité du service public d'éducation et la réussite des élèves.

La réussite des élèves des espaces ruraux, des débats anciens mais un sujet déterminant

Peu évoquée dans les débats publics centrés sur les enjeux d'organisation et de carte scolaire, la question de la réussite des élèves de l'espace rural constitue nécessairement une dimension clef de toute caractérisation de l'école rurale. On précisera qu'elle fait l'objet depuis plusieurs années d'une controverse entre administration et chercheurs, notamment ceux regroupés au sein du réseau Observatoire Education et territoires (OET)[9] : l'administration étant réputée avoir historiquement « stigmatisé l'école rurale » et ses résultats au nom d'un déficit culturel propre aux milieux ruraux pour motiver une rationalisation territoriale et la fin de pratiques pédagogiques telles celles pratiquées dans les classes uniques multi-âges[10].

Comme étudié par la mission ruralité des inspections générales[11], on ne dispose pas de données nationales exhaustives et actualisées permettant de caractériser la performance des élèves résidants et/ou scolarisés dans les espaces ruraux. En s'appuyant sur l'enquête approfondie menée par la DEPP en 1995[12] et des données extraites du panel 2007, on ne peut que constater des résultats d'élèves ruraux proches des élèves urbains à l'école primaire et à l'entrée en sixième mais un décrochage, particulièrement en termes d'orientation, à la fin du collège[13], sans pouvoir toutefois analyser ces constats en fonction de l'origine socioprofessionnelle des familles et de la taille des classes et des établissements. D'une certaine façon, les tenants et aboutissants

9. Voir le site en ligne : https://observatoire-education-territoires.com
10. Voir notamment les travaux d'Yves Alpe, par exemple : Yves Alpe et Angela Barthes, « *Les élèves ruraux face à la stigmatisation des territoires* », Agora, Presses de sciences po, n° 68, 2014.
11. Ariane Azéma et Marie-Blanche Mauhourat, *op. cit.*
12. Françoise Oeuvrard (dir.), « *Le système éducatif en milieu rural* », Éducation et Formations, numéro spécial, n° 43, 1995.
13. Ou encore au cours de la scolarité en collèges, par exemple dans les Maisons familiales rurales d'éducation et d'orientation (MFREO).

© Association Française des Acteurs de l'Éducation | Téléchargé le 29/10/2020 sur www.cairn.info via Sciences Po Paris (IP: 82.224.127.59)

de la réussite scolaire en milieu rural demeurent incertains, sachant qu'ils apparaissent plus marqués, négativement, dans les territoires ruraux isolés ou en crise économique.

Plus convergent est le constat d'une moindre poursuite d'études supérieures, particulièrement dans les filières longues et sélectives, laquelle atteint un écart de dix points en rural isolé par rapport aux moyennes nationales métropolitaines. Là encore les causes peuvent en être débattues : effet socioprofessionnel, effet de distance aux grands centres urbains et de coûts ou encore intériorisation d'un « manque d'ambition » peut-être alimenté par une conception stéréotypée du rural et de ses habitants ? Quoi qu'il en soit, le besoin de politiques d'accompagnement différencié et d'un encouragement à la mobilité, sous toutes ses formes, pour les élèves des espaces ruraux constitue certainement un enjeu à approfondir au collège et au lycée, à l'instar de ce qui est développé dans les politiques d'éducation prioritaire existantes essentiellement en territoires urbains[14].

Dans cette perspective, la dimension ressources humaines prend – comme pour l'éducation prioritaire – un relief tout à fait spécifique : recruter et « fidéliser » des personnels enseignants et administratifs dont les principaux viviers se trouvent, à distance, dans les grands pôles métropolitains mais également former et préparer ces mêmes personnels à s'adapter à un environnement territorial différent.

Au terme de ce rapide panorama des enjeux territoriaux et scolaires des écoles et écoliers des espaces ruraux, il paraît difficile de conclure à une différence structurelle qui caractériserait *ad vitam aeternam* une école rurale droit sortie du *Tour de la France par deux enfants*[15]. Souvent caractérisées par un taux d'équipement numérique supérieur à celui des écoles urbaines, les écoles rurales, de même que certains collèges, prennent aussi la forme de pôles scolaires rénovés tout à fait adaptés aux défis scolaires du XXI^{e} siècle. Reste toutefois posé le besoin d'un certain aggiornamento entre un modèle territorial ministériel longtemps uniforme et des politiques parfois strictement défensives affichées par certains territoires. Les débats ayant entouré le projet de loi sur la confiance et plus particulièrement la création d'une nouvelle forme d'établissement public local d'enseignement dit des « savoirs fondamentaux », témoignent à cet égard d'un climat de suspicion toujours prégnant. Pour autant, c'est bien une politique de diversification des formes d'organisation, y compris inter-degrés et multisites, pour peu qu'elles soient cohérentes et efficaces en termes de scolarité du socle, qu'il faut développer. Ainsi pourra-t-on répondre tout à la fois aux enjeux d'aménagement des territoires, y compris de faible densité, et de réussite scolaire.

Ariane AZEMA
IGAENR

Marie-Blanche MAUHOURAT
IGEN

14. Il n'existe pas de collège d'éducation prioritaire renforcée (REP+) en zone rurale et on dénombre neuf collèges d'éducation prioritaire (REP) parmi les 732 existants actuellement France entière.
15. Manuel de lecture scolaire publié en 1877.

© Association Française des Acteurs de l'Éducation | Téléchargé le 29/10/2020 sur www.cairn.info via Sciences Po Paris (IP: 82.224.127.59)