

1 Augmentation de la taille des classes dans le 1^{er} degré

I) Définition de la mesure

L'augmentation de la taille moyenne des classes a un impact direct et très important sur les besoins en E.T.P. dans le premier degré. La définition et l'utilisation des seuils d'ouverture et de fermeture de classes peuvent contribuer efficacement à une augmentation du nombre moyen d'élèves par classe.

L'augmentation de la taille des classes peut aussi provenir de l'augmentation de la taille des écoles, selon divers effets de structures (fermeture d'écoles, gestion des élèves à l'échelle d'une commune, regroupements de différentes natures...).

Les effets de structures introduisent, en effet, des rigidités qui ne sont pas sans conséquence sur l'optimisation de la taille des classes et, donc, sur les dotations en emplois. Outre les leviers d'action liés aux modalités d'affectation des élèves et à l'augmentation des seuils de création de classes, les fusions d'écoles ainsi que la mise en place des regroupements pédagogiques intercommunaux sont de nature à permettre une répartition plus homogène et plus cohérente des effectifs tout en réduisant le nombre de classes nécessaires.

II) Exposé des motifs

La diversité des pratiques dans les départements montre que toutes les marges en termes de taille des classes n'ont pas encore été utilisées. D'une manière générale, les méthodes les plus répandues ont pour objectif l'amélioration ou la préservation des taux d'encadrement dans un contexte d'augmentation relative des moyens dans les classes.

Hors cas ou situations spécifiques, les études et expériences les plus récentes indiquent que la diminution des effectifs dans les classes n'a pas d'effet avéré sur les résultats des élèves et que les très petites écoles ne s'avèrent plus toujours performantes.

La réduction ou le maintien de la taille des classes doit ainsi être réservée aux secteurs relevant de l'éducation prioritaire et être strictement accompagnée (pédagogie) et encadrée (évaluation).

L'augmentation de la taille des classes peut donc être globalement envisagée sans dégradation des résultats des élèves.

L'évolution du réseau des écoles, qu'elles soient situées en milieu rural ou en milieu urbain, repose sur des finalités essentiellement pédagogiques. Jusqu'à présent, les opérations de regroupement n'ont conduit à aucune économie significative de moyens.

Le resserrement du réseau scolaire doit pouvoir s'accompagner désormais d'une réduction significative du nombre de classes, notamment, lorsqu'il concerne des écoles à faibles effectifs. Par ailleurs, il y a lieu de s'interroger sur la pertinence des opérations qui consistent à implanter systématiquement des postes de soutien ou de coordination dans les regroupements dans la mesure où la nouvelle organisation de la semaine scolaire apporte des solutions nouvelles, en particulier, en matière d'aide personnalisée.

III) Références réglementaires - procédures

Il n'existe plus de normes nationales en matière d'affectation ou de retrait d'emploi, les critères pertinents relevant de l'appréciation des autorités académiques. L'analyse des caractéristiques sociales et territoriales retenues au niveau national est affinée au niveau de chaque commune ou de chaque zone territoriale. D'autres critères peuvent être localement pris en compte, par exemple le nombre d'écoles de petite taille, le nombre d'écoles de taille importante, le nombre d'écoles en éducation prioritaire...

La définition des critères s'effectue avec une perspective pluriannuelle intégrant l'analyse rétrospective des rentrées scolaires précédentes et une analyse prospective des années scolaires suivantes, et fait l'objet d'une information complète des interlocuteurs dans le cadre des consultations. C'est un sujet sensible qui relève d'un pilotage de proximité.

La fermeture d'une classe ou d'une école résulte de fait du retrait du ou des postes d'enseignant par l'inspecteur d'académie. Le Conseil d'État a en effet considéré qu'un poste peut être retiré, même sans l'accord de la commune, en indiquant qu'"aucune disposition législative ou réglementaire ne subordonne le retrait d'emplois d'instituteur à l'intervention préalable d'une délibération du conseil municipal décidant de la fermeture de la classe" (CE 5/5/1995, ministère de l'éducation nationale/association Sauvons nos écoles)...

Légalement, les communes ont la possibilité de se réunir pour l'établissement et l'entretien d'une école, mais le regroupement d'élèves de plusieurs communes dans une seule école ne s'impose aux communes concernées que dans le cas de communes distantes de moins de trois km, dès lors que l'une des communes compte moins de quinze élèves (article L. 212-2 du code de l'éducation). Dans les autres cas, l'accord de la commune est requis.

IV) Éléments de contexte

La taille moyenne des classes connaît une certaine stabilité depuis plusieurs années. En France métropolitaine et dans les départements d'outre-mer, le nombre d'élèves par classe (Préélémentaire+Elémentaire+ASH) est passé de 23,28 en 1999 à 23,46 en 2009. En préélémentaire ce taux est égal à 25,54 et à 22,65 en élémentaire.

En théorie, une augmentation de 1 élève par classe en moyenne devrait se traduire, au niveau national, par une économie de près de 10 000 classes, soit un peu plus de 4% du contingent total. Dans les faits, la hausse du seuil d'une unité ne pourra se traduire que par une remontée beaucoup plus limitée du nombre moyen d'élèves par classe (0,6 ou 0,7).

Alors qu'une minorité de structures seraient, en réalité, concernées, une telle mesure portant sur un sujet très sensible risquerait de porter préjudice à l'ensemble des opérations de carte scolaire.

Dans ces conditions, plutôt que d'envisager une mesure générale, il peut être préférable de mettre en œuvre des solutions différenciées choisies en fonction de leur pertinence (par exemple, relèvement effectif d'un seuil de création de classes, regroupements de structures, prise en compte d'entités plus larges que les écoles pour la détermination du seuil). On peut aussi écarter des classes spécifiques (CLAD, CLIS) ou les écoles relevant de l'éducation prioritaire.

La réduction du nombre d'écoles s'explique par des fermetures d'écoles à classe unique, par des fusions d'écoles ainsi que par des regroupements d'écoles de plusieurs communes qui se traduisent par des regroupements pédagogiques intercommunaux (RPI).

La fermeture de petites écoles est progressive sur le moyen terme et peut encore progresser, en accord avec les communes concernées. En effet, à la rentrée 2009, on recensait 4 971 écoles à classe unique et 11 538 écoles avaient une ou deux classes, soit 23,56 % des écoles. Le nombre de RPI a augmenté ces dix dernières années : il est passé de 4 636 à 4 879 mais dans certaines académies, des regroupements de ce type devraient être développés.

Il est vrai que le resserrement du réseau scolaire ne peut se réaliser qu'avec la participation des autorités locales mais il convient de souligner aussi que l'émulation des élèves et donc leur réussite scolaire, sera favorisée dans des écoles qui offrent un environnement éducatif plus étendu.

V) Valeurs significatives des indicateurs

Le nombre d'élèves par classes, toutes zones confondues varie au niveau académique entre 21,47 (Martinique) et 25,08(Paris). Par département, la dispersion est plus forte : 15,13 en Lozère et 24,95 (Essonne). Ces écarts s'expliquent par la ruralité.

Il faut souligner aussi qu'en RAR il y a environ 2 élèves de moins par classe qu'en zone hors éducation prioritaire (21,75 au lieu de 23,80).

Le pourcentage d'écoles à classe unique est très contrasté selon les académies métropolitaines (hors Paris) : il varie de 1,96 % (Nice) à 22,84 % (Dijon). Pour les écoles de 1 à 2 classes, la dispersion est encore plus large : 5,35% (Versailles) et 46,35% (Dijon).

En moyenne nationale, 42,44 % des communes participent à un RPI, mais dans l'académie de Rennes ce pourcentage est de 11,83 % alors qu'il est de 78,92 % dans celle de Reims. Des possibilités existent donc dans certaines académies pour réduire le nombre d'écoles par création de RPI.