Circulaire n° 2003-104 du *3 juillet 2003*

(Jeunesse, Education nationale et Recherche : bureau DESCO B6)

Texte adressé aux rectrices et recteurs d'académie et aux inspectrices et inspecteurs d'académie, directrices et directeurs des services départementaux de l'éducation nationale.

Préparation de la carte scolaire du premier degré.

NOR : MENE0300766C

La préparation de la carte scolaire du premier degré est devenue, au fil des années, un moment essentiel du débat public sur l'école. Cela tient au fait que la demande sociale à l'égard de l'école est de plus en plus exigeante et que l'école primaire est un "maillon de proximité", sans aucun doute le service public le plus proche, celui auquel nos concitoyens sont le plus attachés.

La circulaire du 21 février 1986, qui constituait jusqu'à maintenant la référence en la matière, est apparue comme dépassée par le groupe de travail, puis par la commission spécialisée écoles, qui ont conduit une réflexion sur les conditions de préparation de la carte scolaire. La rédaction d'un nouveau texte s'est donc avérée nécessaire, à partir des propositions formulées dans les rapports publiés au terme de ces travaux.

C'est ainsi que les modalités d'élaboration de la carte scolaire dans le premier degré doivent garantir, aux niveaux national, académique, départemental et local, l'équité, la transparence et la concertation que l'on est en droit d'attendre d'un grand service public.

Pour être comprises et acceptées, les mesures de carte scolaire doivent être fondées sur des critères précis, qui auront donné lieu à toutes les clarifications souhaitables auprès de l'ensemble des partenaires. Les décisions prises à tout niveau doivent donc être précédées d'une analyse, d'une réflexion et de débats approfondis, impliquant effectivement tous les acteurs concernés, s'appuyant sur une vision prospective de l'école, tenant compte également des évolutions passées.

La préparation de la carte scolaire du premier degré est une compétence partagée entre l'État et les communes. Le rappel du cadre législatif et réglementaire dans lequel elle s'inscrit figure en annexe.

Ce partage de compétences et la complémentarité des rôles qu'il implique exigent que s'instaure un dialogue entre leurs représentants respectifs à tous les niveaux : national, académique, départemental et local. L'importance de la concertation entre l'État et les collectivités territoriales est, de ce fait, une composante essentielle de l'élaboration de la carte scolaire. Cette concertation doit impérativement s'étendre à tous les acteurs de la communauté éducative et aux partenaires de l'école, pour permettre à chacun d'eux d'apporter sa contribution en jouant pleinement son rôle.

La présente circulaire décrit les étapes du processus d'élaboration de la carte scolaire, en mettant l'accent sur les procédures de concertation et en proposant un calendrier indicatif pour le déroulement des opérations.

Elle a vocation à constituer, pour tous les acteurs de la communauté éducative et pour les partenaires de l'école, un "outil de référence" qui laisse toute sa place aux initiatives et aux adaptations localement négociées, dès l'instant où elles ne dérogent pas à la réglementation.

Cette circulaire abroge et remplace la circulaire du 21 février 1986 relative à la "Planification scolaire pour les écoles et les classes élémentaires et maternelles publiques".

I - Mesures de carte scolaire et de restructuration du réseau scolaire

Les mesures de carte scolaire du premier degré se traduisent par des ouvertures et des fermetures d'école(s) et de classe(s). La restructuration du réseau peut résulter par ailleurs de créations de regroupements ou de fusions d'écoles.

A - Ouvertures et fermetures d'école(s) ou de classe(s)

L'ouverture d'une classe ou d'une école est de fait le résultat de l'exercice de compétences partagées entre l'État et les communes : d'une part, sa création et son implantation par le conseil municipal, c'est-à-dire le choix de la localisation, la construction, l'appropriation ou l'aménagement de locaux à des fins d'enseignement et, d'autre part, l'affectation du ou des emplois d'enseignants correspondants par l'inspecteur d'académie. Ces deux décisions peuvent être simultanées ou distinctes dans le temps.

Les projets de création et d'implantation de classes ou d'écoles élaborés par les communes sont transmis pour avis au préfet. Celui-ci se concerte avec l'inspecteur d'académie, responsable de l'attribution et du retrait des emplois, sur les projets proposés. L'avis du préfet recueilli, les communes arrêtent leurs décisions et les lui transmettent. L'inspecteur d'académie en est aussitôt informé.

Aucune décision relevant de la compétence de la commune n'est nécessaire pour l'ouverture d'une classe, dès lors qu'elle consiste à affecter un emploi lorsque des locaux sont disponibles et qu'aucune décision municipale n'est intervenue pour les désaffecter. Il s'agit du cas le plus fréquent.

En cas de refus d'une commune de fournir les locaux nécessaires au bon fonctionnement du service public au regard des critères départementaux d'effectifs, l'inspecteur d'académie peut proposer au préfet la mise en

œuvre de la création par l'État d'un établissement d'enseignement (art. L 211-3 du code de l'éducation, modifié par l'art. 81 de la loi n° 2002-73 du 17 janvier 2002). Cette procédure est exceptionnelle.

Parallèlement, 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). La décision de désaffectation des locaux scolaires correspondants est de la compétence du conseil municipal ou de l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale. Toutefois, si des locaux scolaires ne font pas l'objet de désaffectation, après la suppression des emplois d'enseignant correspondants, ils restent affectés au service public d'enseignement.

L'avis du préfet, qui peut s'appuyer sur celui de l'inspecteur d'académie, doit être recueilli préalablement à la désaffectation de locaux scolaires (cf. circulaire interministérielle du 25 août 1995 relative à la désaffectation des biens des écoles élémentaires et maternelles publiques).

Bien que le Conseil d'État ait jugé (CE n° 87 522 ministre de l'éducation nationale/commune de Meilhan-sur-Garonne 28 octobre 1992) que, légalement, la consultation de la commune, avant toute décision de retrait de poste, n'était pas obligatoire, cette consultation apparaît tout à fait indispensable.

B - Cas de regroupements d'écoles

1) Les regroupements d'écoles de plusieurs communes (regroupements pédagogiques intercommunaux)

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.

Les regroupements pédagogiques intercommunaux (RPI) peuvent utilement s'appuyer sur des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI).Il existe deux sortes de RPI :

- les RPI dispersés : chaque école rassemble les élèves de plusieurs communes par niveau pédagogique et garde son statut juridique et sa direction d'école ;

- les RPI concentrés : l'ensemble des élèves des communes concernées est scolarisé dans l'école de l'une des communes.

2) Les réseaux d'écoles

Plusieurs écoles, d'une seule commune ou de plusieurs communes, appartenant ou non à un regroupement pédagogique intercommunal, peuvent également être regroupées en réseaux, formules souples permettant en particulier la mise en commun de moyens et d'équipements et la mise en œuvre de projets communs.

Les réseaux, qui peuvent être adossés à un établissement public de coopération intercommunale, sont généralement sans conséquence sur la structure pédagogique des écoles qui les composent.

L'organisation en réseau, modalité en voie de développement, fera l'objet de textes spécifiques.

3) Les fusions d'écoles au sein d'une commune

Il s'agit de la réunion de deux écoles en une structure unique, ou bien du regroupement des élèves de deux écoles dans une seule des deux structures. Peuvent être fusionnées des écoles élémentaires, ou des écoles maternelles, ou encore une école maternelle et une école élémentaire.

La fusion de deux écoles comporte nécessairement la fermeture de l'une d'elles et, le cas échéant, une modification de l'implantation des classes issues de la fusion. Une décision de la commune concernée est nécessaire dans tous les cas. Toutefois, dans la mesure où la réunion de deux écoles implique la suppression d'un emploi de directeur, une telle décision ne peut être prise qu'en étroite concertation entre l'inspecteur d'académie, directeur des services départementaux de l'éducation nationale, et la municipalité.

La fusion de deux écoles, et en particulier d'une école maternelle et d'une école élémentaire, ne doit pas conduire à créer un ensemble d'une taille trop élevée, notamment en zone d'éducation prioritaire, et ne doit pas avoir pour effet de remettre en cause la spécificité de l'école maternelle.

II - Modalités de la concertation

La concertation relative à la préparation de la carte scolaire du premier degré est conduite, sous l'autorité de l'État, avec notamment les représentants des communes, des parents d'élèves et des personnels. Une information claire, complète et identique doit être donnée à l'ensemble des partenaires de l'école ; les associations complémentaires de l'école et les délégués départementaux de l'éducation nationale peuvent être consultés en tant que de besoin.

Cette concertation doit être menée à tous les niveaux, selon des modalités et avec des objectifs variables selon le niveau concerné.

A - Niveau national

Les décisions prises au niveau national, en ce qui concerne la répartition des moyens, se fondent sur une analyse de la situation des académies de manière à satisfaire au mieux les besoins recensés. Ainsi, outre l'évolution de la démographie scolaire, il s'agit de prendre en compte les caractéristiques sociales, territoriales et structurelles des académies, tout en leur laissant les marges de manœuvre permettant la mise en œuvre des orientations et priorités académiques et départementales. Les services académiques sont d'ailleurs associés à la réflexion menée par l'administration centrale sur la préparation de la rentrée, pour ce qui concerne leur académie.

Le Conseil supérieur de l'éducation (CSE) et en son sein, tout particulièrement, la commission spécialisée des écoles peuvent servir de cadre à la concertation au niveau national. En effet, réunissant l'ensemble des partenaires de l'institution scolaire, le conseil supérieur peut être saisi par le ministre de toutes les questions qu'il juge utile de lui soumettre. La commission spécialisée des écoles prépare la discussion et les avis du conseil en ce qui concerne le premier degré en amont de ses réunions. Des représentants de l'association des maires de France sont, en toute hypothèse, associés à la concertation.

Le comité technique paritaire ministériel (CTPM) est consulté sur les critères de répartition des emplois au niveau national.

Compte tenu des résultats de ces diverses consultations, les dotations définies au niveau national sont notifiées globalement aux recteurs d'académie afin de permettre la mise en œuvre de la politique éducative dans chaque académie, tout en intégrant les nécessités du pilotage académique et départemental.

B - Niveau académique

L'élaboration de la carte scolaire s'inscrit dans le cadre de la politique éducative conduite dans l'académie. Par ailleurs, compte tenu du partage de compétences, rappelé en annexe, entre l'État et les communes, il apparaît souhaitable d'associer des représentants des communes à la réflexion engagée au niveau académique, par exemple en recueillant les propositions et observations des présidents des associations départementales de l'Association des maires de France (AMF). C'est par rapport aux objectifs généraux de la stratégie académique et en tenant compte des résultats de la concertation menée avec les élus et les autres organisations représentatives de la communauté éducative que le recteur définit les grandes orientations et les priorités qui vont guider son action pour le premier degré.

Deux instances sont consultées :

Le conseil académique de l'éducation nationale (Caen) peut être consulté sur tout ce qui concerne l'organisation et le fonctionnement du service public d'enseignement dans l'académie. Il est ainsi consulté sur les critères de répartition des emplois entre les départements de l'académie. Il est recommandé que, à l'instar du CSE, une "commission spécialisée École" issue du Caen - ou un groupe de travail assurant une bonne représentation des organisations représentatives de la communauté éducative concernées par le premier degré - prépare la consultation de cette instance sur les sujets relatifs au premier degré.

Le comité technique paritaire académique (CTPA) est consulté sur l'organisation des établissements d'enseignement du premier degré de l'académie. Le projet de répartition des emplois entre les départements lui est présenté. Compte tenu de la composition du comité technique paritaire académique, peu adaptée au premier degré, il est recommandé de constituer un groupe de travail spécifique.

Après avoir recueilli l'avis de ces instances, le recteur arrête les critères de répartition des emplois entre les départements, puis répartit les emplois entre les départements de l'académie.

C - Niveau départemental

L'inspecteur d'académie répartit, après mise en œuvre des différentes procédures de concertation et de consultation des partenaires intéressés, les moyens qui lui sont alloués et définit les mesures d'aménagement du réseau scolaire qui en découlent, à partir des orientations fixées par le ministre de l'éducation nationale et des priorités définies par le recteur.

1) Les éléments d'appréciation et le schéma territorial

L'évolution des effectifs, les taux d'encadrement, les contraintes liées à la ruralité ou aux difficultés d'environnement, l'existence de projets éducatifs cohérents, les conditions d'accueil des élèves handicapés ou en difficulté figurent parmi les éléments d'appréciation les plus significatifs. En tout état de cause, 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 doit être affinée au niveau de chaque commune ou de chaque zone territoriale qui sera jugée pertinente. La zone infra-départementale définie peut être variable selon l'urbanisation (quartier, pays...).

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 ZEP ou en REP...

En tout état de cause, les critères susceptibles d'être retenus doivent être clairement définis, afin de faire l'objet d'une information complète des interlocuteurs dans le cadre des consultations.

Une perspective pluriannuelle sera bien entendu privilégiée, intégrant l'analyse rétrospective des rentrées scolaires précédentes et une analyse prospective des années scolaires suivantes.

Les données démographiques, économiques et sociales ainsi définies sont rassemblées et analysées dans un schéma territorial fixé par l'inspecteur d'académie après avis du CDEN. Le schéma territorial, qui annonce clairement les objectifs visés, doit servir de base à la réflexion et au débat au sein des instances de concertation. Il établit en effet un inventaire complet de la situation scolaire du département. Il identifie notamment les réseaux d'écoles existants et présente les orientations souhaitées en matière de création de nouveaux réseaux.

Le schéma territorial s'inscrit dans le cadre de la réalisation des projets territoriaux de l'État ou de la région. Il constitue par ailleurs un outil d'information national pour la préparation des rentrées scolaires.

2) Les consultations réglementaires

Le conseil départemental de l'éducation nationale (CDEN) est informé du bilan de la rentrée scolaire. Il peut être consulté sur toute question relative à l'organisation et au fonctionnement du service public d'enseignement dans le département, et notamment sur les orientations. Il est obligatoirement consulté sur l'implantation des emplois dans les écoles publiques et sur les ajustements de rentrée du département. Il peut définir les modalités de la concertation locale, à l'échelon infra départemental.

Le comité technique paritaire départemental (CTPD) est consulté sur l'organisation des établissements d'enseignement du premier degré du département ; il est ainsi consulté sur l'implantation des emplois et également sur les ajustements de rentrée. L'inspecteur d'académie y présente le bilan de la rentrée et le projet de la rentrée suivante : objectifs, priorités, répartition des moyens, critères départementaux pour l'attribution des emplois. Il est informé des projets des communes, à court et moyen terme.

3) Les modalités de la concertation infra départementale

En dehors des procédures de consultation prévues réglementairement, il est fortement recommandé de mettre en place localement d'autres modalités de concertation et d'information. En amont des consultations d'instances réglementaires, les inspecteurs d'académie, avec le concours des inspecteurs responsables des circonscriptions du premier degré, réuniront en tant que de besoin les partenaires des écoles concernées, plus particulièrement les représentants des municipalités ou des établissements publics de coopération intercommunale, des parents d'élèves et des enseignants, aux moments principaux de la préparation de la rentrée scolaire. Les intéressés devront disposer dans ce cadre des éléments d'information nécessaires.

4) Le dialogue État-communes

Les maires et les présidents d'EPCI sont, en toute hypothèse, tenus informés par les inspecteurs d'académie des conditions d'accueil des élèves à la rentrée scolaire et des prévisions d'effectifs établies par les directeurs d'école. Ils sont consultés sur les projets d'affectation et de retrait des postes.

5) Procédures de concertation dans le cadre de l'aménagement du territoire

Les décrets n° 82-389 et n° 82-390 du 10 mai 1982 modifiés par le décret du 20 octobre 1999 *(remplacés par le décret n° 2004-374 du 29 avril 2004)*, relatifs aux pouvoirs des préfets et des préfets de région, ont mis en place des procédures particulières applicables en cas de réorganisation d'ensemble ou de fermeture de services publics, notamment d'écoles, dans un département ou une région.

L'article 29 de la loi du 4 février 1995 modifiée par la loi du 25 juin 1999 institue des dispositions particulières pour les zones urbaines sensibles et les zones de revitalisation rurale.

Ces procédures s'ajoutent aux autres concertations obligatoires imposées par ailleurs dans le cadre de l'élaboration de la carte scolaire. Il appartient en particulier à l'inspecteur d'académie, pour tout projet de fermeture d'école, de réaliser une étude d'impact qui est transmise au préfet. La réalisation de cette étude d'impact est une formalité obligatoire (CAA Nancy n° 00NC01168 du 21/6/2001 association École et territoire, Mme Philippe).

En cas de cumul de projets de fermeture de services publics, des procédures particulières sont mises en œuvre, faisant intervenir, dans certains cas, la consultation par le préfet de la commission départementale d'organisation et de modernisation des services publics et pouvant amener, de manière exceptionnelle, à la suspension des décisions de l'inspecteur d'académie.

III - Recommandation pour le calendrier annuel des procédures et des concertations

Chaque recteur et chaque inspecteur d'académie établissent, en liaison avec le préfet, un calendrier des opérations annuelles, qui permette aux communes de prendre leurs décisions et au mouvement des enseignants de se dérouler dans de bonnes conditions. Le calendrier proposé ci-dessous constitue un cadre de référence. Il donne lieu aux adaptations liées aux spécificités locales.

(*BO* n° 28 du 10 juillet 2003)

Annexe I

RAPPEL DES COMPÉTENCES DE L'ÉTAT ET DES COMMUNES EN MATIÈRE DE CARTE SCOLAIRE DU PREMIER DEGRÉ

Bilan et orientations	***Préparation de la rentrée scolaire suivante***		***Ajustement de rentrée***
Octobre-décembre : bilan de la rentrée scolaire de l'année N. Orientations à court et moyen termes.	*Niveau académique* Décembre-janvier : notification des dotations aux académies et aux départements. Examen de la traduction des orientations en mesures de rentrée	*Niveau départemental* Janvier-février-mars : répartition des emplois dans les écoles	*Juin-septembre*

Bilan et orientations	***Préparation de la rentrée scolaire suivante***		***Ajustement de rentrée***
Concertation infra départementale		Concertation infra départementale	
CDEN		CTPD : consultation sur la répartition des emplois par école	CTPD
CTPD	Caen : consultation sur les critères de répartition des emplois entre les départements		
Caen		Concertation avec les maires sur les projets d'attribution et de retrait d'emplois	
CTPA	Groupes de travail 1er degré	Communication des projets de fermeture d'école et de l'étude d'impact correspondante au préfet, chargé de mettre en œuvre les procédures prévues en cas de fermeture ou de cumul de fermetures de services publics	CDEN
CSE			
	CTPA : répartition des dotations en emplois	CDEN : consultation sur la répartition des emplois	
CTPM			

Annexe II

RAPPEL DES COMPÉTENCES DE L'ÉTAT ET DES COMMUNES EN MATIÈRE DE CARTE SCOLAIRE DU PREMIER DEGRÉ

« L'éducation nationale est un service public de l'État, sous réserve des compétences attribuées aux collectivités territoriales » (article L 211-1 du code de l'éducation). En matière de premier degré, ces compétences sont exercées au niveau municipal.

1) La commune

La commune a la charge de la construction, de l'entretien et du fonctionnement des écoles publiques. Elle décide légalement de la création et de l'implantation des écoles et des classes élémentaires et maternelles d'enseignement public, après avis du représentant de l'État (article L 212-1 du code de l'éducation, article L 2121-30 du code général des collectivités territoriales). De même, et par parallélisme, la suppression des classes et des écoles (désaffectation), ou le changement d'implantation d'une classe ou d'une école, dépendent de la commune. Toutes ces décisions appartiennent au conseil municipal. Ces compétences, ou une partie d'entre elles, relèvent de l'établissement public de coopération intercommunale compétent, dès lors que celui-ci a en charge l'enseignement primaire public, en totalité ou en partie, aux lieu et place des communes membres (article L 5211-5 I - III, alinéa 3 du code général des collectivités territoriales).

2) Le maire, en tant qu'agent de l'État

Le maire est chargé d'inscrire les élèves dans les différentes écoles publiques de sa commune. Il lui appartient préalablement de déterminer par arrêté le ressort territorial de chaque école, dans les communes qui ont plusieurs écoles publiques (article L 131-5, code de l'éducation). Ces décisions, qui sont prises par le maire, non pas en sa qualité d'exécutif de la collectivité territoriale, mais en tant qu'agent de l'État, peuvent avoir une incidence sur l'ouverture et la fermeture de classes.

3) Le préfet

Son intervention, sous forme d'avis, est prévue en cas de création et implantation de classe, ainsi que, par parallélisme, avant la désaffectation de locaux scolaires par la commune ; enfin, il a un rôle important à jouer dans le cadre des procédures spécifiques de concertation mises en place par les textes relatifs à l'aménagement du territoire.

4) Les autorités de l'éducation nationale

L'État définit le contenu et l'organisation des activités d'enseignement obligatoires. Il a la charge de la rémunération du personnel enseignant des écoles maternelles et élémentaires publiques.

Le ministre de l'éducation nationale répartit les moyens en emplois entre les académies. Les recteurs d'académie procèdent ensuite à la répartition des moyens entre les départements. L'inspecteur d'académie, directeur des services départementaux de l'éducation nationale, est chargé d'implanter et de retirer les emplois d'instituteur et de professeur des écoles dans son département. Il procède aux nominations et aux mutations d'instituteurs et de professeurs des écoles dans le département. Il appartient donc aux autorités académiques de définir annuellement, après concertation, les priorités et les critères d'attribution et de retrait des postes.

L'inspecteur responsable d'une circonscription du premier degré joue un rôle essentiel, notamment pour la liaison entre les écoles, les communes et l'inspecteur d'académie, directeur des services départementaux de l'éducation nationale. Il veille en particulier à la fiabilité des prévisions d'effectifs d'élèves.