



## Proposition de loi « Montagne III »

Le 1<sup>er</sup> juillet 2026, la **commission des affaires économiques** a adopté, sur le rapport de Jean-Marc Boyer, la **proposition de loi pour une montagne vivante et souveraine**.

Rédigée sous la houlette de l'Association nationale des élus de la montagne (Anem), cette proposition de loi constitue le **volet législatif de l'« Acte III de la Montagne »**, qui vise, quarante ans après son adoption, à **actualiser la loi « Montagne »**<sup>1</sup> de 1985, déjà modifiée et enrichie en 2016 par la loi « Montagne II »<sup>2</sup>.

Le texte initial, déposé en mars 2026 à l'Assemblée nationale, comportait douze articles, portant sur l'**adaptation des services publics**, notamment scolaires et de santé, **aux spécificités de la montagne**, sur l'**aménagement du territoire** (mobilités et règles d'urbanisme applicables en zone de montagne), ainsi que sur les **activités économiques**, notamment les infrastructures de transformation des produits agricoles de proximité, la valorisation des produits agricoles et forestiers de montagne, mais aussi le développement d'un tourisme « quatre saisons ». Il a été enrichi, lors de son examen à l'Assemblée nationale, de sept articles. Sur les dix-neuf articles du texte transmis au Sénat, **douze** relèvent de la compétence de la **commission des affaires économiques à qui le texte a été renvoyé au fond**. Ils concernent les règles d'urbanisme propres aux zones de montagne, l'agriculture, ainsi que le tourisme.

Cinq articles (2, 3, 5, 11 et 11 *ter*) ont été délégués à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable et deux à la commission de la culture (1<sup>er</sup> et 1<sup>er</sup> *bis*).



1<sup>er</sup> JUILLET 2026

<sup>1</sup> Loi n° 85-30 du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la montagne.

<sup>2</sup> Loi n° 2016-1888 du 28 décembre 2016 de modernisation, de développement et de protection des territoires de montagne.

# I. Les dispositions relatives à l'aménagement du territoire : un assouplissement des règles d'urbanisation en continuité et une meilleure articulation des différents usages de la montagne

## A. Un assouplissement très attendu des règles d'urbanisation en continuité dans les zones de montagne

### 1. Deux adaptations ciblées au principe d'urbanisation en continuité



**Sauf exception, l'urbanisation en zone de montagne n'est permise qu'en continuité** des bourgs, villages, hameaux et groupes de constructions traditionnelles et d'habitations existant. Si la distance demeure le critère essentiel pour caractériser la discontinuité, l'existence de **coupures physiques** telles que des routes, talus, bois ou cours d'eau, même modestes, constituent également des **indices de discontinuité**. Or ce critère est souvent **interprété strictement par les services de l'État** lors du contrôle de légalité, tant des documents d'urbanisme que des autorisations d'urbanisme. Afin de desserrer cette contrainte, qui pèse sur le développement des territoires de montagne, l'**article 6** précise que les « coupures physiques » (routes, talus, ruisseaux...) ne constituent pas des motifs de discontinuité de l'urbanisation.

# + de 5 500

communes ou parties de communes soumises aux dispositions d'urbanisme de la loi Montagne

*Source : direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages au ministère de l'aménagement du territoire et de la décentralisation...*

**La commission a précisé la rédaction de cette disposition**, qui fait l'objet d'une **forte attente des élus locaux**, notamment dans les zones de montagne les moins dynamiques, soucieuses d'attirer des habitants permanents. Elle a en revanche **supprimé la possibilité pour le préfet d'apprécier la continuité en dernier recours**, qui fait doublon avec le contrôle de légalité existant.

L'**article 6 bis**, introduit par amendement à l'Assemblée nationale, **étend le droit à reconstruction de chalets d'alpage et bâtiments d'estive aux bâtiments réduits à l'état de ruine**. La commission a **précisé que ces reconstructions ne doivent pas compromettre la vocation agricole et pastorale des espaces concernés**. Elle a également **étendu le champ des constructions liées à l'activité agricole autorisées en discontinuité**, en zone de montagne.

### 2. Une disposition spécifique pour la montagne corse

La loi « Montagne II » a reconnu à la Corse le statut d'« île-montagne », la **quasi-totalité des communes corses étant soumise à la loi Montagne**. Afin de lutter contre le mitage, dans un territoire où seul un quart des communes est couverte par un document d'urbanisme publié, la loi « ZAN 2 » de 2023<sup>1</sup> a prévu l'interdiction de toute extension de l'urbanisation en Corse à compter de 2027. L'**article 6 bis A**, introduit par amendement à l'Assemblée nationale,

<sup>1</sup> Loi n° 2023-630 du 20 juillet 2023 visant à faciliter la mise en œuvre des objectifs de lutte contre l'artificialisation des sols et à renforcer l'accompagnement des élus locaux.

repousse cette échéance à 2032. Dans un souci d'équilibre entre développement du territoire et protection des paysages et de l'environnement, la commission a ramené cette échéance à 2030, afin de laisser aux communes corses et à leurs groupements un délai suffisant pour élaborer des documents d'urbanisme.


## B. Une meilleure articulation des usages de la montagne en faveur du tourisme « quatre saisons »

L'article 10 vise quant à lui à prévoir la possibilité d'instituer une servitude d'utilité publique (SUP) pour assurer l'accès aux espaces, sites et itinéraires élaborés dans le cadre du plan départemental des espaces, sites et itinéraires (PDESI) relatifs aux sports de nature, dans l'objectif de répondre aux conflits d'usage sur l'accès à certains chemins de randonnée. La commission a approuvé cet article, tout en relevant qu'il serait impossible d'étendre davantage le champ de cette SUP – par exemple aux itinéraires de randonnée eux-mêmes – dans le respect des règles de recevabilité financière des amendements, l'institution d'une SUP ouvrant droit à indemnisation. Elle a adopté deux amendements visant à préciser les modalités de consultation des collectivités et à opérer une coordination.



## II. Les dispositions relatives à l'eau, l'agriculture et la forêt

### A. Favoriser l'usage partagé et le stockage équilibré de la ressource en eau en zone de montagne

 L'article 4 complète les objectifs de la politique de la montagne en matière de gestion de la ressource en eau, en consacrant le principe d'un usage partagé et d'un stockage de cette ressource pour l'ensemble des besoins des territoires de montagne, tout en excluant le pompage dans les nappes inertielles dont le cycle de recharge est particulièrement lent.

L'article 6 *ter* du projet de loi d'urgence pour la protection et la souveraineté agricoles poursuit le même objectif et fait écho à de précédents travaux de la commission des affaires économiques du Sénat portant sur l'accès à l'eau des élevages pastoraux<sup>1</sup>. La commission a adopté un amendement retenant une rédaction proche de celle qu'elle a adoptée à l'article 6 *ter* du projet de loi, tout en ajoutant les activités pastorales aux besoins auxquels doit répondre la politique d'usage partagé et de stockage de la ressource en eau.

La commission a par ailleurs supprimé l'article 11 *bis* de la proposition de loi, prévoyant la remise d'un rapport du Gouvernement au Parlement sur l'opportunité d'instaurer une servitude légale de passage et d'accès à l'eau afin de garantir la mobilité des troupeaux pastoraux, problématique à laquelle répond l'article 4 de la proposition de loi et dont la mise en œuvre se heurterait au droit de propriété et aux différents usages locaux.

---

<sup>1</sup> Rapport d'information n° 699 (2025-2026) de Jean-Marc Boyer, Yves Bleunven, Lucien Stanzione, fait au nom de la commission des affaires économiques du Sénat sur « Le pastoralisme, un modèle d'élevage d'avenir », 3 juin 2026.

## **B. Organiser le maillage des infrastructures de transformation de proximité, soutenir leur développement et adapter les règles qui leur sont applicables**

Les **articles 7 et 7 bis** de la proposition de loi s'inscrivent dans le **contexte de la disparition progressive des infrastructures de proximité en zone de montagne, qui fragilise les filières d'élevage**.

La **concentration des outils de transformation** (fromageries, laiteries, abattoirs, ateliers de découpe, etc.) constitue un **point d'inquiétude majeur en zone de montagne** car elle limite considérablement les possibilités de valorisation des produits. Les infrastructures de proximité, souvent multi-espèces, jouent pourtant un rôle majeur pour la viabilité des filières d'élevage montagnardes : leur fermeture renchérit les coûts de production des éleveurs de montagne, contraints de transporter leur viande plus loin.

En premier lieu, l'article 7 ajoute à l'article L. 1 du code rural et de la pêche maritime une nouvelle finalité à la politique agricole nationale : celle **d'organiser le maillage territorial et de soutenir le développement des infrastructures de transformation des produits agricoles de proximité**, particulièrement dans les territoires de montagne. La commission a adopté un **amendement supprimant la qualification « fixes ou mobiles » des abattoirs** dont il s'agit de soutenir le développement : dès lors que les abattoirs fixes ou mobiles sont soumis aux mêmes règles européennes et nationales, cette mention n'emporte pas de conséquence juridique réelle.

En deuxième lieu, l'article 7 bis prévoit que, par **dérogation aux dispositions relatives au seuil d'autorisation applicable aux installations d'abattage relevant du régime des installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE)**, le préfet de département peut, à la demande de l'exploitant d'un abattoir, autoriser un dépassement de la capacité maximale journalière de traitement fixée à 5 tonnes par jour, dans la limite d'un plafond de 25 tonnes hebdomadaire. Le passage au régime d'autorisation emporte des **contraintes administratives importantes pour des structures de petite taille dont l'activité est irrégulière ou concentrée sur certaines périodes de l'année** (périodes d'estive). Cette **adaptation du cadre applicable aux petites installations d'abattage de proximité comporte néanmoins des risques juridiques**. La commission a adopté un **amendement rédactionnel**, supprimant une incise redondante avec les prescriptions particulières en matière de protection de la santé, de la sécurité ou de l'environnement que peut déjà comporter la dérogation accordée par le préfet.

Enfin, **la commission a supprimé l'article 7 ter, créant une nouvelle catégorie juridique d'abattoir, l'abattoir paysan**, considérant d'une part que la création d'une nouvelle forme juridique d'abattoir ne constituait pas une mesure permettant de répondre à la problématique de rentabilité de l'activité de transformation de proximité, et d'autre part, que la rédaction de l'article présentait plusieurs limites juridiques (absence de définition des modalités de contrôle de la vente de la viande exclusivement en circuits courts, ou du « bassin d'élevage »).

## **C. Valoriser les produits agricoles et forestiers de zone de montagne**

L'article 8 tel que modifié par l'Assemblée nationale insère **l'Institut national de l'origine et de la qualité (Inao) dans la liste des acteurs compétents pour concourir à l'élaboration de programmes spécifiques aux productions agricoles de montagne et à la promotion de produits de qualité**. Cette reconnaissance est bienvenue car l'Inao, chargé de la mise en œuvre des dispositions relatives aux signes d'identification de la qualité et de l'origine (Siqo), représente un **interlocuteur incontournable pour les producteurs de zone de montagne**.

La reconnaissance d'un Siqo (AOP, IGP) est en effet un outil central **de valorisation des produits issus de zone de montagne**.



Enfin, l'article 9 complète le contenu des **stratégies locales de développement forestier** afin que les **marques de certification du bois** soient davantage mobilisées. L'Assemblée nationale a élargi le dispositif à l'ensemble des marques de certification, au-delà des seules certifications « bois de massif », permettant d'intégrer d'autres certifications forestières, à l'instar de l'AOC Bois du Jura ou de l'AOC Bois de Chartreuse. **La commission a adopté un amendement supprimant deux nouveaux objectifs assignés par l'Assemblée nationale aux stratégies de développement forestier**, le premier étant satisfait par l'objectif d'un recours accru aux marques de certification, favorisant la transformation locale et le second, consistant à privilégier, dans les achats publics effectués en zone de montagne, le recours à des bois certifiés, se heurtant aux règles de la commande publique.

### POUR EN SAVOIR PLUS

Mission d'information sénatoriale sur le thème : « Loi Littoral, Loi Montagne : 40 ans après, quelle différenciation ? »

Rapport d'information de la commission des affaires économiques du Sénat, 2026 : *Le pastoralisme : un modèle d'élevage d'avenir*

Rapport législatif sur la loi « Montagne II », fait au nom de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable du Sénat, 2016



**Dominique ESTROSI SASSONE**

Présidente

Alpes-Maritimes

Les Républicains



**Jean-Marc BOYER**

Rapporteur

Puy-de-Dôme

Les Républicains

✉ [secretariat-com-eco@senat.fr](mailto:secretariat-com-eco@senat.fr)

☎ 01.42.34.23.20

🌐 [www.senat.fr](http://www.senat.fr)





## La montagne : des spécificités reconnues, des droits garantis

**6 097 communes, couvrant près de 30 % du territoire métropolitain, sont classées en zone de montagne au sens de la loi éponyme.** Pour autant, les territoires de montagne ne constituent pas un ensemble homogène. Ils reflètent une grande diversité de situations, tant d'une vallée à l'autre que d'un massif à l'autre. Les réalités auxquelles sont confrontés les habitants et les collectivités de l'Aveyron diffèrent ainsi sensiblement de celles rencontrées en Haute-Savoie, qu'il s'agisse des contraintes géographiques, des dynamiques démographiques ou des enjeux économiques. La proposition de loi « *pour une montagne vivante et souveraine* », adoptée à l'Assemblée nationale en mai dernier après engagement de la procédure accélérée, constitue le troisième volet législatif dédié à la montagne<sup>1</sup> et la prise en compte de ses différences.

La commission s'est saisie des 5 articles du texte relevant de son domaine de compétences - représentation des communes de montagne dans la gouvernance locale, de développement des mobilités électriques, d'accès aux soins et de solidarité amont-aval des territoires (articles 2, 3, 5, 11 et 11 *ter*).

Mardi 30 juin 2026, elle a émis un **avis favorable à l'adoption de cette proposition de loi**, sous le bénéfice de l'adoption de **16 amendements** pour :

- garantir la prise en compte des particularités montagnardes par les agences régionales de santé (ARS) ;
- assurer la représentation des communes de montagne au sein des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) ;
- faciliter la mutualisation des moyens pour l'exercice de la compétence Gemapi ;
- accentuer le déploiement en zone de montagne de bornes de recharge rapide.



30 JUN 2026

<sup>1</sup> Lois n° 85-60 du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la montagne et n° 2016-1888 du 28 décembre 2016 de modernisation, de développement et de protection des territoires de montagne en constituent les deux premiers volets.

## I. Les territoires montagnards : des contraintes spécifiques

### A. La montagne : des territoires vulnérables aux contraintes insuffisamment intégrées dans les politiques publiques

Les deux lois « Montagne » adoptées par le législateur au cours de ces quarante dernières années ont été bâties sur un constat simple : les territoires de montagne pâtissent de handicaps naturels et de spécificités territoriales qui **contreviennent parfois à l'efficacité et à la pertinence de normes nationales** appliquées à ces espaces géographiques.



*On doit, en quelque sorte, dans la montagne, faire du sur mesure, et non pas appliquer aveuglément un règlement ou une norme nationale »*

*Source : Discours du Président de la République, Valéry Giscard d'Estaing, prononcé à Vallouise le 23 août 1977*

Accès aux services publics, développement d'infrastructures en faveur de mobilités décarbonées, gestion des milieux aquatiques ou encore agriculture : chaque enjeu est singulier en territoire de montagne et justifie une appréciation territorialisée.

### B. Une réponse législative aux attentes des territoires de montagne



La proposition de loi déposée par le député Jean-Pierre Vigier, président de l'Association nationale des élus de la montagne (ANEM), initialement composée de 12 articles a été notablement enrichie au cours des débats à l'Assemblée nationale. Le texte **embrasse désormais de nombreuses autres dimensions qui concernent les territoires de montagne** : définition de la carte scolaire, accès aux soins, représentation des territoires montagnards au sein des EPCI, gestion de la ressource en eau, règles d'urbanisme adaptées ou encore valorisation des filières artisanales, etc.

## II. Une proposition de loi au service des collectivités de montagne

### A. Accès aux soins en montagne : associer les élus locaux

Les territoires de montagne sont exposés à une difficulté structurelle d'accès à l'offre de soins en raison de temps de trajet importants entre le domicile et les lieux d'exercice médical. Une étude de l'Anem révèle qu'il : « **faut en moyenne 8,4 minutes pour se rendre chez le médecin généraliste le plus proche (contre 6,2 minutes en moyenne au niveau national), 11,8 minutes pour aller chez le dentiste (contre 8,6 minutes). Dans les Pyrénées, le temps d'accès moyen dépasse les 40 minutes.** » Eu égard à cette situation singulière, l'article 2 du texte prévoit la représentation d'élus de montagne au sein des conseils d'administration des Agences régionales de santé (ARS) afin de **garantir la représentation des intérêts des habitants de la montagne.**

La commission a largement approuvé l'esprit de cet article, elle a néanmoins adopté un amendement **COM-61** du rapporteur qui supprime la consultation des maires des communes de montagne sur les protocoles de transport sanitaire d'urgence par voie aérienne. En effet, ainsi que l'a souligné la direction générale de l'offre de soins (DGOS) en audition, ces protocoles relèvent d'une expertise médicale qui incombe aux professionnels de santé et non d'une décision politique.



## B. Renforcer la représentation des communes de montagne au sein des instances intercommunales

### 335 EPCI

Comprennent au moins une commune classée en zone de montagne et sont donc concernés par ce dispositif.

*Source : Direction générale des collectivités locales*

L'article 3 prévoit la création obligatoire, au sein des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) comprenant au moins une commune classée en zone de montagne, d'une **commission montagne**. Cette commission serait consultée sur un ensemble de sujets intéressant les territoires de montagne, notamment la préservation des écosystèmes, l'adaptation au changement climatique, le développement de pratiques agricoles durables et sobres ainsi que la protection de la ressource en eau.

La **commission ne peut qu'approuver ce dispositif, qui renforce utilement la représentation des communes de montagne** au sein des EPCI. En revanche, sur proposition du rapporteur, elle a supprimé l'énumération des domaines de consultation de la commission ([COM 62](#)). Elle a en effet considéré qu'une **liste limitative risquait de restreindre le champ des questions susceptibles de lui être soumises**, alors même que sa vocation est d'éclairer l'ensemble des enjeux propres aux territoires de montagne.

## C. Compétence Gemapi : encourager la solidarité territoriale à l'échelle d'un bassin versant

L'Assemblée nationale a substantiellement fait évoluer l'article 11 du texte relatif au financement de la compétence « Gemapi »<sup>1</sup>. L'article initial instaurait un fonds de solidarité amont-aval avec une contribution obligatoire des territoires aval afin d'éviter le phénomène de « passager clandestin ». Elle lui a substitué la rédaction issue d'une initiative sénatoriale, adoptée en avril dernier, créant le « plan d'action pluriannuel d'intérêt commun » (PAPIC) visant à **mutualiser des moyens financiers** à l'échelle d'un établissement public territorial de bassin (EPTB).

La commission salue la reprise par l'Assemblée nationale d'une initiative sénatoriale. Elle relève toutefois que le **dispositif retenu s'écarte sensiblement de l'intention initiale de l'auteur de la proposition, qui reposait sur un mécanisme de contribution obligatoire**. En substituant à cette dernière une contribution facultative, le présent article maintient néanmoins un principe de mutualisation des recettes destiné à financer, notamment, les infrastructures de prévention et de lutte contre les inondations.

La commission souscrit à l'économie générale de cette nouvelle rédaction. Elle a adopté, à l'initiative du rapporteur, un amendement [COM-59](#) **visant à ne pas circonscrire le champ des actions susceptibles d'être financées par le PAPIC aux seules infrastructures de lutte contre les inondations**. Cet amendement étend ainsi le dispositif à l'ensemble des missions relevant de la compétence GEMAPI, telles que définies à l'article L. 211-7 du code de l'environnement.

### 9,2 €/hab

C'est le montant moyen perçu par les intercommunalités pour l'année 2024 pour financer l'exercice de la compétence Gemapi

*Source : Direction générale des collectivités locales*

## D. Déploiement des bornes de recharge pour véhicules électriques : tenir compte des contraintes spécifiques aux zones de montagne



L'article 5 de la proposition de loi adoptée par l'Assemblée nationale prévoit que les **schémas directeurs de déploiement des infrastructures de recharge ouvertes au public pour les véhicules électriques** (SDIRVE) - document de planification du déploiement des bornes de recharge au niveau local depuis la loi d'orientation des mobilités (LOM) de 2019 - veillent à assurer un **maillage territorial équilibré en bornes**

<sup>1</sup> Ce texte fait référence à l'article L. 211-7 du code de l'environnement.

**de recharge** dans les **zones de montagne** en tenant compte de leurs spécificités (géographiques, climatiques et touristiques), et en favorisant « *les solutions de recharge adaptées à des durées de stationnement prolongées* », c'est-à-dire les solutions de recharge lente.

L'inscription dans la loi du principe selon lequel les SDIRVE (généralement élaborés par des syndicats d'énergie) tiennent compte des **besoins spécifiques** des zones de montagne constitue une avancée à saluer. Toutefois, le ciblage des **bornes de recharge lente** est inadapté aux contraintes spécifiques de ces territoires. La **consommation énergétique** des véhicules électriques est en effet plus élevée en zone de montagne qu'ailleurs du fait de **particularités** notamment **topographiques** et **météorologiques**, induisant un **besoin de recharge plus fréquent** et une **planification des déplacements plus complexe**.

Dès lors, **afin d'éviter des tensions sur l'accès à la recharge et de garantir la fluidité et la continuité des trajets**, il importe d'accentuer le déploiement en zone de montagne des **bornes à recharge rapide** (ces bornes permettent la charge complète d'un véhicule léger en 20 minutes environ, au lieu de 4 à 8 heures). Cela est d'autant plus essentiel dans les territoires de montagne connaissant une **forte fréquentation saisonnière** liée aux activités touristiques, pour éviter des problèmes d'indisponibilité des bornes.

Face à ces constats, la commission a adopté l'amendement [COM-65](#) du rapporteur (et deux amendements [COM-31](#) et [COM-22 rect.](#) identiques) proposant de remplacer la mention des « *solutions de recharge adaptées à des durées de stationnement prolongées* » par celle de « *solutions de recharge rapide* ». En conséquence, **la commission a supprimé l'article 11 ter** (amendement [COM-66](#) du rapporteur et amendement identique [COM-36](#)) qui prévoyait la **remise d'un rapport du Gouvernement au Parlement** tous les deux ans sur le déploiement de bornes de recharge rapide en zone de montagne, considérant son objectif satisfait.

#### POUR EN SAVOIR PLUS

[Rapport « Pour l'efficacité de la GEMAPI : des territoires solidaires de MM. Rémy Pointereau, Hervé Gillé et Jean-Yves Roux](#)

[Rapport sur le projet de loi d'orientation des mobilités de M. Didier Mandelli](#)



**Jean-François LONGEOT**  
Président  
Doubs  
Union Centriste



**Jean-Claude ANGLARS**  
Rapporteur  
Aveyron  
Les Républicains

✉ [secretariat-com-atdd@senat.fr](mailto:secretariat-com-atdd@senat.fr)

☎ 01.42.34.23.20

🌐 [www.senat.fr](http://www.senat.fr)



## Montagne vivante et souveraine

Plus de quarante ans après la loi n° 85-30 du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la montagne – dite « loi Montagne I » – qui vise à mieux prendre en compte les spécificités de ces territoires, la **proposition de loi pour une montagne vivante et souveraine** porte selon son auteur « *une refondation d'un nouveau pacte territorial entre la Nation et la montagne* ». La commission de la culture a été saisie au fond du volet scolaire de cette proposition de loi (articles 1<sup>er</sup> et 1<sup>er bis</sup>).

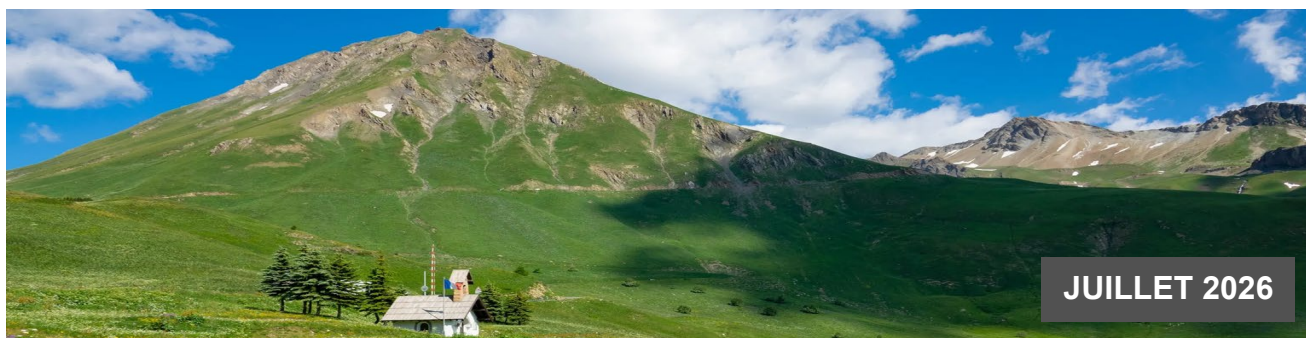
Ceux-ci visent d'une part à **renforcer, pour tous les territoires, le partage d'information et la concertation dans l'élaboration de la carte scolaire**. Il prévoit notamment une information sur l'évolution des effectifs du primaire et ses conséquences sur la carte scolaire à horizon 3 à 5 ans, ainsi qu'une meilleure prise en compte dans l'élaboration de celle-ci des dynamiques locales et des projets d'aménagement (construction de logements notamment).

D'autre part, des **dispositions spécifiques sont prévues pour les zones de montagne**. Le texte y renforce l'adaptation, l'obligation d'adapter les seuils d'ouverture et de fermeture de classe, et y prévoit en cas de projet de fermeture de classe de recueillir l'avis du conseil municipal sur celle-ci. Par ailleurs, dans ces territoires, une concertation avec l'ensemble des acteurs locaux sur la carte des formations proposées au collège et au lycée est mise en place.

La commission **appelle depuis de nombreuses années à un renforcement du partage d'informations et plus de pluriannualité** dans l'élaboration de la carte scolaire. Aussi, sur proposition de son rapporteur et en cohérence avec les recommandations de son rapport « *Baisse démographique, réussite des élèves : quel maillage scolaire pour la France de demain ?* », elle a adopté plusieurs amendements visant à :

- prévoir une information régulière des élus locaux sur les perspectives d'évolution pluriannuelle des effectifs et des conséquences en termes d'ouverture ou fermeture de classe ;
- inclure parmi les éléments pris en compte pour les ouvertures et fermetures de classe, après concertation avec les élus locaux, des **critères pédagogiques de réussite des élèves ainsi que l'offre scolaire des établissements privés sous contrat, qui accueillent dans certains territoires plus de 40 % des élèves** ;
- **étendre aux collèges**, désormais touchés par la baisse démographique, le principe d'information sur les effectifs et ses conséquences en matière de fermeture de classe à l'élaboration de la carte scolaire des collèges et le renforcement de la concertation.

Par ailleurs, elle a limité aux seules communes **rurales** de montagne la consultation du conseil municipal en cas de projet de fermeture de classe et **fixé un délai de 15 jours** pour rendre l'avis.



## I. L'école : un service public de proximité confronté à la baisse démographique

### A. L'école en zone de montagne : une prise en compte par la loi de la spécificité de ces territoires

L'existence d'une école de proximité en zone de montagne est au cœur des débats sur l'accès aux services publics dans ces territoires. D'ailleurs, l'organisation scolaire est le premier service public cité par la loi n° 2016-1888 du 28 décembre 2016 de modernisation, de développement et de protection des territoires de montagne dont l'État **doit assurer la pérennité, la qualité, l'accessibilité et la proximité.**

## 442 000 écoliers

À la rentrée 2025, plus de 442 000 écoliers sont scolarisés dans des écoles publiques situées dans des zones de montagne. Ils sont 184 000 à être scolarisés dans des zones rurales de montagne, soit 3,5 % des effectifs nationaux.

*Source : ministère de l'éducation nationale*

Le cadre législatif actuel prévoit des dispositions spécifiques pour les écoles de ces territoires. La carte scolaire doit ainsi tenir compte « *des temps de parcours et des spécificités géographiques, démographiques et saisonnières* » de ces territoires.

L'article L. 212-3 du code de l'éducation y prévoit la possibilité de **seuils spécifiques** pour l'ouverture et la fermeture de classe au regard de **la démographie scolaire, de l'isolement, des conditions d'accès et des temps de transports scolaires**. En outre, les rectorats doivent tenir compte, dans l'allocation des moyens dans le premier degré, de la scolarisation des enfants des **saisonniers**. En effet, ceux-ci ne sont pas scolarisés dans les écoles de montagne dès le 1<sup>er</sup> septembre mais arrivent en cours d'année.

Par ailleurs, une attention particulière doit être apportée dans ces territoires sur l'accueil des enfants **dès l'âge de deux ans**.

### B. La nécessité d'une visibilité pluriannuelle dans un contexte de baisse de la démographie scolaire

L'élaboration annuelle de la carte scolaire fait aujourd'hui l'objet de nombreuses crispations, accentuées par la très forte baisse de la démographie scolaire que connaît la France ces dernières années.

## Un million d'élèves en moins en 10 ans

Entre 2019 et 2029, le système scolaire aura perdu un million d'élèves. Cette chute va se poursuivre au-delà de cette date.

Ainsi à la rentrée 2026, les effectifs du primaire baisseront de **122 000 élèves**, ce qui correspond à l'écart du nombre de naissances entre la génération 2015 qui entrera en 6<sup>ème</sup> et celle de 2023 qui entrera en petite section.

Afin de renforcer la concertation avec les élus locaux, mais aussi entre services de l'État, les **observatoires des dynamiques rurales** ont été lancés à la rentrée 2023 par Élisabeth Borne. Comme le soulignait en avril 2023 Pap Ndiaye, alors ministre de l'éducation nationale, il s'agit d'éviter « *par exemple qu'un maire venant de lancer la rénovation de son école ne découvre un mois plus tard qu'une ou des classes vont fermer* ».

## **II. Le volet scolaire de la proposition de loi : informer sur les perspectives pluriannuelles de la démographie scolaire et renforcer la prise en compte des spécificités des zones de montagne**

### **A. Une meilleure concertation pour l'élaboration de la carte scolaire**

L'article 1<sup>er</sup> du texte vise à renforcer les échanges entre l'État et les collectivités territoriales sur les **prévisions d'effectifs** et leurs **conséquences en termes de maillage scolaire à l'échelle de trois à cinq ans**.

Par ailleurs, la concertation entre les services académiques et les collectivités territoriales est renforcée. Elle devrait notamment tenir compte des projets d'aménagement engagés par les collectivités territoriales. Il s'agit ainsi d'intégrer dans les discussions les projets susceptibles d'attirer à court ou moyen terme des familles : construction d'un nouveau lotissement, réhabilitation de centre-ville par exemple.

Cette concertation doit avoir lieu en amont des conseils départementaux de l'éducation nationale, instances chargées de l'élaboration de la carte scolaire, qui doivent tenir compte de l'avis exprimé par les collectivités territoriales sur le maillage scolaire.

### **B. Une attention particulière pour les établissements scolaires situés en zone de montagne**

L'article 1<sup>er</sup> renforce l'**obligation d'adapter les seuils d'ouverture et de fermeture** de classe de primaire dans les zones de montagne au regard de leur situation géographique, de la démographie scolaire, de l'isolement ainsi que des conditions d'accès et de temps de transport.

Par ailleurs, en cas de projet de fermeture de classe dans ces territoires, les autorités académiques doivent recueillir l'**avis préalable du conseil municipal** de la commune concernée.

Enfin, une attention particulière doit être portée à la fermeture des écoles à classe unique au regard des contraintes géographiques et du temps de transport scolaire qu'elle engendrerait.

L'article 1<sup>er</sup> *bis* prévoit, à l'instar des zones France ruralités revitalisation (ZFRR), une concertation dans les communes classées en zone de montagne entre représentants de l'État, collectivités territoriales compétentes, professeurs, parents d'élèves et secteurs économiques, **sur la carte des formations proposées au collège et au lycée**.

## **III. La position de la commission : plus de visibilité et plus de concertation avec comme objectif commun la réussite des élèves**

**La commission souhaite** renforcer l'échange d'informations pour permettre un diagnostic partagé de la situation scolaire d'un territoire. Elle est ainsi favorable à l'**extension à l'ensemble du territoire du principe des observatoires des dynamiques rurales**, qu'elle a appelé de ses vœux dans de précédents travaux. Par ailleurs, elle juge nécessaire pour les collectivités territoriales de disposer d'**une visibilité pluriannuelle** de l'évolution des effectifs et de ses conséquences éventuelles sur la carte scolaire.

Elle a précisé que les ouvertures ou fermetures de classe, après concertation avec les élus locaux doivent prendre en compte non seulement des critères d'aménagement du territoire, mais aussi **pédagogiques et de réussite des élèves**, ainsi que **l'offre scolaire de l'enseignement privé sous contrat**. La commission rappelle que l'enseignement privé sous contrat scolarise environ 20 % des élèves, pourcentage pouvant atteindre plus de 40 % des effectifs dans certains départements.

En outre, elle a souhaité **étendre à la carte des collèges** ce principe de concertation, d'information sur les prévisions d'effectifs et ses conséquences sur les établissements scolaires. En effet, alors que 10 % des collèges accueillent moins de 200 élèves, il y aura dans les prochaines années 200 000 collégiens de moins, **tendance qui va s'accélérer** avec l'arrivée au collège de générations moins nombreuses, actuellement en primaire.

En revanche, elle souhaite éviter de **rigidifier le calendrier** d'élaboration de la carte scolaire, déjà très contraint. Aussi a-t-elle limité aux seules communes **rurales** de montagne le recueil de l'avis du conseil municipal, en cas de projet de fermeture de classe. Celui-ci dispose alors **d'un délai de 15 jours** pour se prononcer, à défaut l'avis serait réputé favorable. Il s'agit de prévenir un blocage dans l'élaboration de la carte scolaire.

Enfin, elle a **supprimé la mention de** « l'attention particulière » que les services académiques devraient porter aux conséquences pour les élèves en termes de contraintes géographiques et climatiques ainsi que de temps de transport en cas de suppression de **l'unique classe** d'un établissement. En effet, cette disposition est à la fois dépourvue de **portée normative et satisfait** par le dispositif renforcé d'informations et de concertation mis en place.

## POUR EN SAVOIR PLUS

<https://www.senat.fr/dossier-legislatif/pp125-629.html>

*Baisse démographique, réussite des élèves : quel maillage scolaire pour la France de demain ?*

Rapport d'information n° 749 (2024-2025) fait par Mmes Colombe Brossel et Annick Billon et M. Jacques Groperrin.



**Laurent LAFON**  
Président  
Val-de-Marne  
Union Centriste



**Jacques GROSPERRIN**  
Rapporteur  
Doubs  
Les Républicains

✉ [com-cult@senat.fr](mailto:com-cult@senat.fr)

☎ 01.42.34.23.23

🌐 [www.senat.fr](http://www.senat.fr)

