

...le rapport d'information



LA COMPÉTENCE SCOLAIRE DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

*FACE AUX ÉVOLUTIONS
DÉMOGRAPHIQUES ET AUX DÉFIS
D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE.*

Au cœur des enjeux d'aménagement du territoire, l'**élaboration de la carte scolaire** reste trop souvent vécue comme un « *couperet* » s'imposant, sans véritable concertation, aux enseignants, aux parents d'élèves et aux élus locaux. Dans les territoires déjà fragilisés, cette situation est particulièrement critique, la disparition d'une classe ou d'une école pouvant menacer la vitalité même de la commune.

Les rapporteurs proposent ici des pistes pour une carte scolaire mieux concertée et plus équitable reposant, d'une part, sur une **méthode offrant davantage de prévisibilité**, et s'appuyant, d'autre part, sur des **critères qualitatifs** tenant mieux compte des spécificités territoriales.

1. L'ÉLABORATION DE LA CARTE SCOLAIRE : UNE MÉTHODE « *COUPERET* » OFFRANT PEU DE VISIBILITÉ AUX ACTEURS LOCAUX

A. UNE ÉVOLUTION PRÉOCCUPANTE DE LA DÉMOGRAPHIE SCOLAIRE, QUI DOIT CEPENDANT ÊTRE MISE AU SERVICE DE LA PROXIMITÉ ÉDUCATIVE

Entre 2017 et 2024, le nombre d'élèves du premier degré a diminué de près d'un demi-million (- 483 400). À l'horizon 2029, ce sont près d'un million d'élèves de moins qui devraient être recensés par rapport à 2017. Cette baisse des effectifs, sujet de préoccupation majeure, offre aussi l'occasion de repenser l'**organisation scolaire au service d'une plus grande proximité éducative et d'une qualité renforcée de l'offre éducative**, comme le soulignait la Cour des comptes¹ dans un rapport publié en 2025.

Au cours des dernières années, le **rythme de fermeture des écoles a été relativement plus soutenu en milieu rural** par rapport à la moyenne nationale. Les dimensions généralement plus modestes des écoles rurales les rendent en effet plus vulnérables : la disparition d'une classe est susceptible de précipiter la disparition de l'établissement dans son ensemble.

¹ Cour des comptes, *L'enseignement primaire*, rapport thématique, 20 mai 2025.

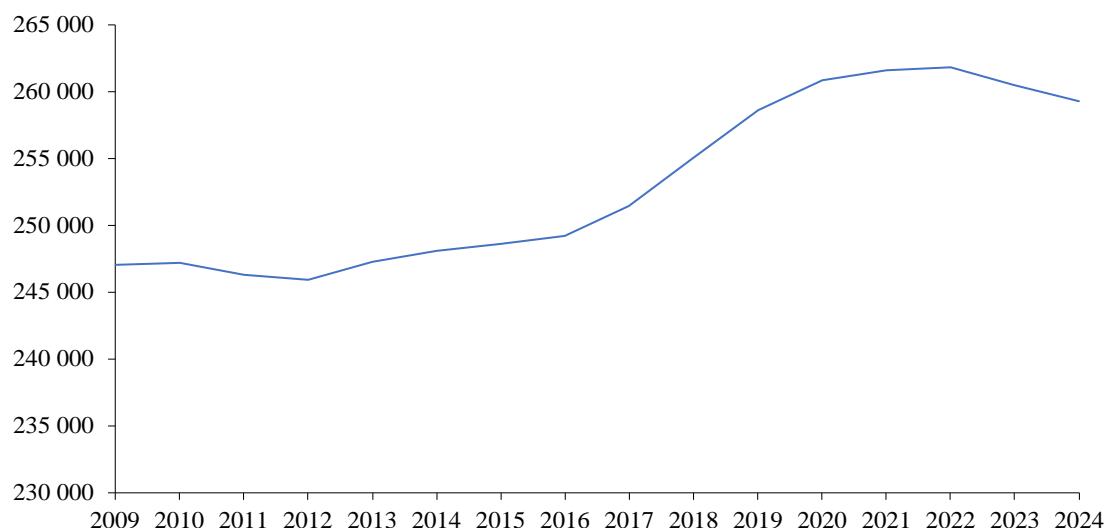
Alors que le système scolaire affronte un choc démographique important, le principe d'une loi de programmation fixant un cap ambitieux et une trajectoire d'emplois pour fonder la stratégie de l'Éducation nationale serait justifié.



Recommandation : Adopter tous les six ans une loi de programmation fixant la stratégie nationale en emplois, ouvertures et fermetures de classes ou d'écoles.

B. UNE LOGIQUE ARITHMÉTIQUE NE TENANT PAS SUFFISAMMENT COMPTE DES SPÉCIFICITÉS LOCALES

Les ouvertures et fermetures de postes procèdent encore souvent d'une approche arithmétique, établie à l'échelle nationale, que les directeurs académiques des services de l'éducation nationale (DASEN) doivent ensuite répercuter sur le terrain. Les marges de manœuvre sont ténues, la prévisibilité très faible et les discussions avec les élus locaux trop rares. Ceci explique que l'Association des maires de France (AMF) se soit émue des décisions « *brutales, sans concertation, de fermetures de classes et d'écoles sur l'ensemble du territoire national* »¹ prises pour la carte scolaire en 2025.



L'inflexion à la baisse du nombre de classes des écoles primaires publiques, un péril pour les établissements scolaires de petite dimension

Source : Sénat, d'après DEPP



En 2019, le Président de la République s'était engagé à ne fermer aucune école en zone rurale sans l'accord préalable du maire concerné. Cependant, la fermeture de classes **précipite dans les faits les fermetures d'écoles** – surtout lorsqu'elles touchent des établissements de trois classes ou moins.

De plus, du fait du **décalage de plus en plus important entre les seuils d'ouverture et de fermeture de classes, les réouvertures sont rendues de facto plus difficiles**, y compris lorsqu'une commune connaît ensuite un accroissement de sa population scolaire. Cet « *effet cliquet* » alimente le **sentiment d'irréversibilité**, la

¹ [Communiqué de presse de l'AMF](#), publié le 13 février 2025.



disparition d'une classe risquant de mener inéluctablement à la fermeture de l'établissement.

Recommandation : Supprimer l'écart entre les seuils d'ouverture et de fermeture de classes, afin qu'une école ayant subi une fermeture de classe puisse en obtenir la réouverture lorsque ses effectifs retrouvent leur niveau antérieur.

Outre que le calcul du **taux d'encadrement** (dit « *P/E* », soit le nombre de postes d'enseignants pour 100 élèves) ne saurait à lui seul refléter la diversité des situations territoriales, il apparaît enfin que le « *P/E* » ne comptabilise pas systématiquement¹ les enfants de moins de trois ans comme il le devrait pourtant.

Recommandation : Garantir l'application effective de l'article L. 113-1 du code de l'éducation, prévoyant la prise en compte systématique, dans les prévisions d'effectif scolaires, des enfants de moins de trois ans.

Une approche uniformisée, tenant insuffisamment compte des critères qualitatifs, conduit à des **décisions inadaptées aux réalités locales**.

L'élaboration de la carte scolaire **devrait suivre plusieurs principes**, en théorie déjà consacrés par la loi :

⊕ **la différenciation des moyens** au regard des différences de situation notamment en matière économique, territoriale et sociale (article L. 111-1 du code de l'éducation) ;

⊕ **l'effort de l'État en faveur du maintien des services publics scolaires**, notamment en zone de montagne, au regard des contraintes naturelles (article L. 212-3 du code de l'éducation) ;

⊕ **l'attachement de la République à un service public de l'éducation accessible à tous les enfants**, sur l'ensemble du territoire (loi du 26 juillet 2019 pour une école de confiance).

¹ Dans certaines académies, la scolarisation des enfants de moins de trois ans est conditionnée à l'existence d'une classe de très petite section (TPS), dont la création n'est envisagée que si un seuil de cinq élèves est atteint. Un tel effectif pouvant être difficile à réunir dans les communes rurales ou de montagne, il en résulte une fragilisation artificielle des effectifs.



Les regroupements pédagogiques intercommunaux (RPI) « *déconcentrés* » constituent une modalité de réorganisation adaptée au maintien de la présence scolaire en milieu rural, en permettant la mutualisation des moyens entre plusieurs communes tout en conservant au moins un site scolaire dans chacune d'entre elles.

En fonction des circonstances locales, les RPI « *concentrés* » peuvent parfois constituer une solution lorsque le maintien de plusieurs écoles n'est plus soutenable. Ils doivent cependant être construits avec les élus, en veillant à préserver l'équilibre du territoire.



Recommandation : Permettre aux RPI constitués sous forme d'entente communale d'être dispensés du versement de la contribution liée à la scolarisation d'élèves non-résidents dans les mêmes conditions que les RPI adossés à des EPCI.

2. DES INITIATIVES SUR LE CHEMIN D'UNE PLANIFICATION PLURIANNUELLE DE LA CARTE SCOLAIRE, INABOUTIES OU TROP VITE INTERROMPUES

Plusieurs initiatives ont eu pour objectif affiché la **meilleure prise en compte des spécificités des territoires ruraux**, et une visibilité accrue des évolutions de la carte scolaire.

A. LES CONVENTIONS DE RURALITÉ

Introduites en 2014, d'abord dans le Cantal et les Hautes-Pyrénées, les **conventions de ruralité** étaient un moyen d'associer les élus à la **réflexion sur l'évolution du tissu scolaire** en échange d'engagements de l'État sur le maintien d'un certain nombre de postes d'enseignants.

Cette contractualisation triennale visait, tout à la fois, à adapter le maillage scolaire aux territoires, développer les services périscolaires et favoriser la rénovation du bâti des établissements. En dépit du volontarisme des élus locaux, cette dynamique n'a toutefois **pas été pérennisée**. Ainsi, parmi les 52 conventions conclues, seules 14 avaient été reconduites en 2021.

B. LE « PLAN POUR NOTRE ÉCOLE DANS LES TERRITOIRES RURAUX »

L'objectif du « *plan pour notre école dans les territoires ruraux* » (2023) était de coconstruire les scénarios d'évolution des cartes scolaires dans les zones rurales. Les territoires éducatifs ruraux (TER) ont également été institués, mais ce dispositif demeure fragile faute d'un soutien financier suffisant. Les **observatoires des dynamiques rurales** – lorsqu'ils ont été créés, ce qui n'est pas le cas dans tous les départements – restent souvent le théâtre de discussions qui n'ouvrent pas suffisamment de perspectives sur l'évolution de la carte scolaire.

C. LE RÉCENT PROTOCOLE D'ACCORD ENTRE LE MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION NATIONALE ET L'AMF

Un « *protocole d'accord* » conclu le 8 avril 2025 entre l'AMF, le ministère de l'Éducation nationale et le ministère des Sports vise à **projeter sur trois ans les effectifs scolaires en associant davantage les élus locaux à la prise de décision**. Ce protocole, s'il doit être salué, n'en reste pas moins un acte de « *droit souple* », dépourvu de valeur juridique contraignante. Les rapporteurs soulignent la nécessité de le consolider dans le code de l'éducation et de confier son suivi au conseil départemental de l'Éducation nationale (CDEN), afin d'en garantir l'effectivité.

3. SORTIR DE LA « MÉTHODE EXCEL » : POUR UNE CARTE SCOLAIRE CONCERTÉE, ÉQUITABLE ET PLURIANNUELLE

La bonne association des élus locaux est en principe assurée au sein du CDEN, trop souvent réduit dans les faits à une « *chambre d'enregistrement* »¹.

Recommandation : Réviser le règlement intérieur des CDEN pour permettre la fixation de points à l'ordre du jour à l'initiative des élus locaux.

A. REFONDER LA MÉTHODE D'ÉLABORATION DE LA CARTE SCOLAIRE EN PROMOUVANT UNE APPROCHE ASCENDANTE

 L'élaboration d'une carte scolaire pluriannuelle, triennale, et **contractuelle** serait de nature à répondre aux attentes des élus, qui souhaitent disposer de **davantage de stabilité et de prévisibilité**. Dans son rapport remis en 2016 au Premier ministre, notre collègue Alain Duran prônait déjà une contractualisation de la même nature.

Le processus de conventionnement, qui a vocation à être généralisé à horizon 2033, entrerait en œuvre progressivement. La première étape, dès la rentrée 2027, concernerait les **écoles comptant 3 classes et moins**, ainsi que les **écoles situées dans les zones « France Ruralités Revitalisation » (FRR)**. Au sein de ces établissements, et compte tenu de leur vulnérabilité, les fermetures de classes seraient neutralisées pour les deux premières années du conventionnement.

Principes proposés pour une contractualisation équitable

La démarche procèderait d'engagements réciproques entre l'État et les collectivités territoriales. Cette contractualisation :

- reposera sur un diagnostic partagé des prévisions démographiques ;
- inclurait des engagements réciproques entre l'État et les collectivités autour d'objectifs pédagogiques et périscolaires ;
- revêtirait une valeur juridique opposable ;

¹ Rapport d'information n° 749 (2024-2025), déposé le 18 juin 2025 par Jacques GROSPERRIN, Annick BILLON et Colombe BROSSEL au nom de la commission de la culture, de l'éducation, de la communication et du sport.

➤ devrait, dans un premier temps, être mise en œuvre de manière ciblée, afin d'amorcer la prévisibilité triennale sans instaurer de moratoire national sur les retraits de postes.

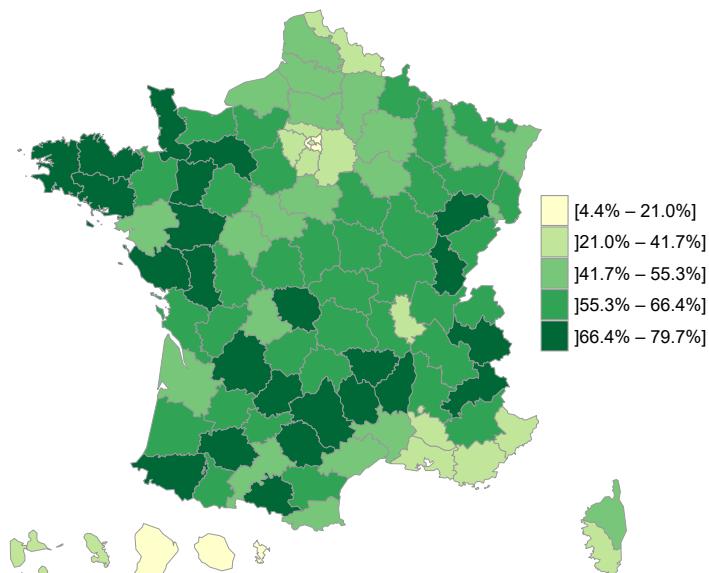


Recommandations :

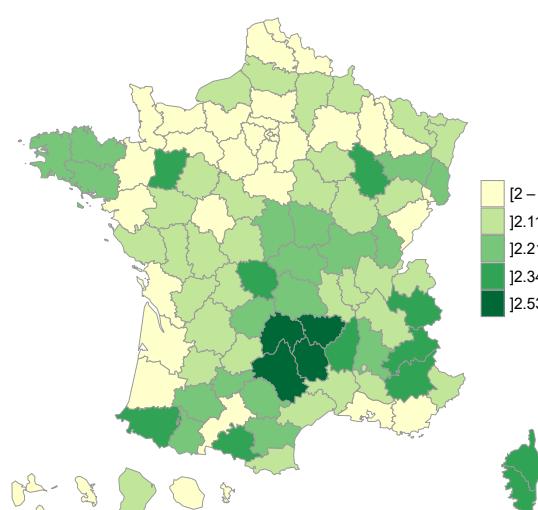
- établir des conventions triennales offrant une prévisibilité pluriannuelle, à horizon de trois ans, sur les évolutions de la carte scolaire en contrepartie d'un engagement des acteurs locaux sur une réflexion sur l'organisation du tissu scolaire ;
- prévoir, au sein du CDEN, une formation dédiée au suivi régulier des conventions triennales, chargé de l'évaluation des engagements réciproques.

B. ADAPTER LA CARTE SCOLAIRE AUX RÉALITÉS DES TERRITOIRES, EN TENANT COMPTE DE CRITÈRES COMPLÉMENTAIRES AU « P/E »

La prépondérance du ratio « P/E » ne permet pas de tenir suffisamment compte des spécificités territoriales, des conditions d'enseignement (part des **classes multi-niveaux dans l'école**, nombre de **niveaux par classe**) et, *in fine*, des conditions de scolarisation effectives des élèves.



Proportion de classes multiniueaux au sein des écoles publiques en fonction des départements
Source : Sénat, d'après DEPP



Nombre moyen de niveaux dans les classes à niveaux multiples par département
Source : Sénat, d'après DEPP



Les décisions présidant à l'élaboration de la carte scolaire devraient davantage tenir compte de **critères qualitatifs**, dont une liste est proposée ci-dessous :

Les 8 critères complémentaires au « P/E » proposés par la mission

1. La proportion de classes multiniveaux et le nombre de niveaux par classe

Une école comptant une forte proportion de classes multiniveaux, ou dont le nombre de niveaux par classe est particulièrement élevé, ne saurait être considérée comme « *surdotée* » en postes.

2. Les temps de transport et les temps d'attente des écoliers

Le critère d'accessibilité temporelle constitue une dimension cruciale pour les conditions de scolarisation des enfants. Au-delà du temps de trajet et de la distance kilométrique, il s'agit bien de tenir compte du temps réel entre le moment où l'enfant quitte son domicile et le début effectif de la classe, en incluant l'attente éventuellement subie une fois l'élève arrivé à l'école.

3. La stabilité des équipes d'enseignants

Un taux de rotation élevé des enseignants peut nuire à la continuité des projets pédagogiques. Les zones rurales « *éloignées* » souffrent d'un déficit d'attractivité pour les enseignants titulaires expérimentés.

4. Le rôle de l'école dans la vitalité locale

Le maintien d'une école constitue un facteur décisif d'attractivité et de vitalité pour les territoires ruraux. À ce titre, la disparition de l'école marque un point de non-retour dans la désertification du territoire, alimentant un sentiment d'abandon. Des études d'impact devraient être systématiquement menées avant d'envisager des fermetures de postes, tout particulièrement dans les écoles de trois classes et moins.

5. La part d'élèves à besoin éducatif particuliers

En 2020, environ 3 % des écoliers du premier degré étaient en situation de handicap, ce qui implique de pouvoir garantir - partout sur le territoire - un accompagnement à la hauteur des besoins.

6. La part d'élèves allophones

Les élèves allophones représentaient 0,9 % des élèves scolarisés pour l'année scolaire 2022-2023, avec une variation importante selon les départements. Les territoires les plus urbains et les plus ruraux scolarisant une part relativement importante de ces écoliers, qui ont besoin d'un accompagnement pédagogique spécifique.

7. Les projets de la commune susceptibles d'influer sur les effectifs futurs (lotissements, logements locatifs, accueil de familles, etc.)

La définition des prévisions d'effectifs scolaires devrait tenir pleinement compte des dynamiques locales de développement et des investissements engagés par les communes, en particulier lorsque ces investissements sont susceptibles de déboucher sur une croissance démographique.

8. Les projets pédagogiques

La loi d'orientation pour l'avenir de l'école de 2005 a consacré le principe de projets pédagogiques mis en œuvre à l'échelle de chaque école, pour une période de 3 à 5 ans. Les décisions liées à la carte scolaire devraient garantir les moyens nécessaires à la mise en œuvre, jusqu'à leur terme, de ces projets pédagogiques.

Les 14 recommandations des rapporteurs

I. CONSACRER UNE MÉTHODE D'ÉLABORATION DE LA CARTE SCOLAIRE POUR LA RENDRE COHÉRENTE ET PRÉVISIBLE

Recommandation n°1 :

Dépasser une vision court-termiste nuisant à la bonne gestion de l'école en adoptant, tous les six ans, une loi de programmation proposant une stratégie pour l'école du premier degré.

Recommandation n°2 :

- Initier une démarche de conventionnement triennal en contrepartie d'un engagement des acteurs locaux sur une réflexion relative à l'organisation du tissu scolaire.
- Confier au conseil départemental de l'Éducation nationale (CDEN) la responsabilité du suivi régulier et de l'évaluation des engagements réciproques.

Ce processus de conventionnement serait mis en œuvre progressivement, afin de le généraliser à échéance de 2033. Il débuterait dès la rentrée 2027 pour les écoles de petite dimension (3 classes et moins) ainsi que dans les communes classées en zone FRR, pour lesquelles les fermetures de classe seraient neutralisées pour les deux premières années de la convention.

Recommandation n°3 :

Supprimer l'écart entre les seuils d'ouverture et de fermeture de classes, afin qu'une école ayant subi une fermeture de classe puisse en obtenir la réouverture lorsque ses effectifs retrouvent leur niveau antérieur.

Recommandation n°4 :

Réviser le règlement intérieur des CDEN pour permettre la fixation de points à l'ordre du jour à l'initiative des élus locaux.

Recommandation n°5 :

Garantir l'application effective de l'article L. 113-1 du code de l'éducation, qui prévoit la prise en compte systématique, dans les prévisions d'effectif scolaires, des enfants de moins de 3 ans dans les zones concernées.

Recommandation n°6 :

Permettre aux communes membres d'un regroupement pédagogique intercommunal (RPI) constitué sous forme d'entente communale, lorsque leur convention le prévoit, d'être dispensées du versement de la contribution liée à la scolarisation d'élèves non-résidents.



II. COMPLÉTER LES CRITÈRES D'ÉLABORATION DE LA CARTE SCOLAIRE ET REVOIR LEUR PONDÉRATION

Recommandation n°7 :

Intégrer les temps de l'enfant dans l'élaboration de la carte scolaire, en consacrant un critère d'accessibilité temporelle (entre le départ du domicile et le début de la classe) :

- lorsque des circonstances locales le justifient, sanctuariser les écoles dont la disparition imposerait des temps de transport et d'attente subis par les élèves supérieurs au seuil de 30 minutes ;
- veiller à la bonne coordination de la carte scolaire avec l'organisation des transports (horaires de bus, liaisons avec les collèges, etc.).

Recommandation n°8 :

Adapter les critères de répartition des postes d'enseignant en tenant davantage compte de la proportion de classes multi-niveaux, et du nombre de niveaux par classe.

Recommandation n°9 :

Tenir compte de la dimension pluriannuelle des projets pédagogiques – conformément à la loi d'orientation pour l'avenir de l'école de 2005 – afin de garantir jusqu'à leur terme les moyens nécessaires à leur mise en œuvre.

Recommandation n°10 :

Pour favoriser la stabilité des enseignants, faire en sorte que le recours aux postes provisoires reste exceptionnel. Intégrer les forts taux de rotation constatés lors des premières années d'exercice de l'activité d'enseignant parmi les critères d'élaboration de la carte scolaire, en tenant compte du *turn-over* à un ou deux ans.

Recommandation n°11 :

Prendre réellement en compte le rôle de l'école dans la vitalité locale. Évaluer systématiquement, avant toute fermeture de classe, et prioritairement dans les écoles de 5 classes et moins, l'impact :

- sur le risque, à terme, de fragilisation de l'école ;
- sur le maillage scolaire du territoire ;
- sur l'équilibre socio-économique et l'attractivité de la commune.

Recommandation n°12 :

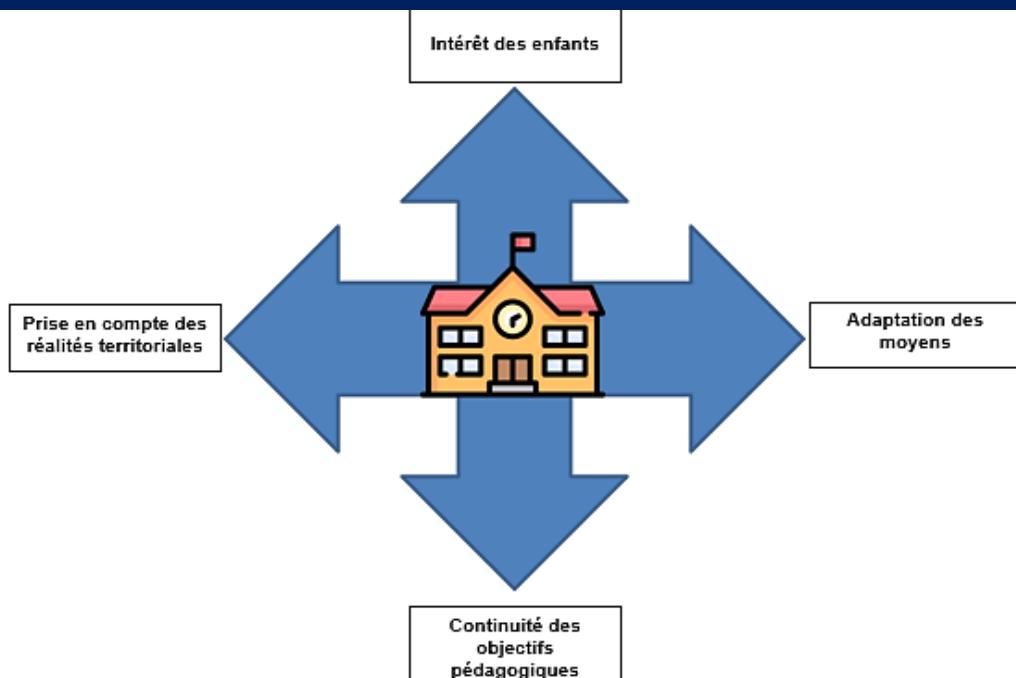
Tenir compte systématiquement, pour l'élaboration de la carte scolaire, des projets des communes intervenant en matière d'aménagement et de construction (tels que l'installation de nouveaux lotissements, la création de logements locatifs, ou les opérations de revitalisation), susceptibles d'accroître les effectifs scolaires.

Recommandation n°13 :

Réviser à la hausse les dotations en postes dans les territoires accueillant une proportion d'élèves en situation de handicap supérieure à la moyenne nationale.

Recommandation n°14 :

Tenir compte de la répartition des écoliers allophones dans les décisions de carte scolaire, au travers d'une cartographie actualisée, en prévoyant des moyens adaptés à leur accompagnement.



LE PRÉSIDENT et RAPPORTEUR	LES RAPPORTEURS		
<u>Bernard DELCROS</u> Président de la délégation Sénateur du Cantal (Union Centriste)	<u>Laurent SOMON</u> Sénateur de la Somme (Les Républicains)	<u>Corinne FÉRET</u> Vice-Présidente de la délégation Sénatrice du Calvados (Socialiste, Écologiste et Républicain)	<u>Bernard BUIS</u> Sénateur de la Drôme (Rassemblement des Démocrates Progressistes et Indépendants)
<i>Délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation :</i> https://www.senat.fr/commission/decentralisation/index.html			