

N° 186

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2025-2026

Enregistré à la Présidence du Sénat le 4 décembre 2025

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

au nom de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation (1) relativ à la compétence scolaire des collectivités territoriales face aux évolutions démographiques et aux défis d'aménagement du territoire,

Par MM. Bernard DELCROS, Laurent SOMON, Mme Corinne FÉRET et M. Bernard BUIS,

Sénateurs et Sénatrice

(1) *Cette délégation est composée de : M. Bernard Delcros, président ; M. Rémy Pointereau, premier vice-président ; Mme Pascale Gruny, MM. Cédric Vial, Fabien Genet, Mme Corinne Féret, MM. Éric Kerrouche, Didier Rambaud, Pierre Jean Rochette, Gérard Lahellec, Grégory Blanc, Mme Guylène Pantel, vice-présidents ; MM. Jean Pierre Vogel, Laurent Burgoa, Mme Sonia de La Provôté, M. Hervé Gillé, secrétaires ; M. Jean-Claude Anglars, Mmes Nadine Bellurot, Catherine Belrhiti, MM. François Bonhomme, Max Brisson, Mme Céline Brulin, MM. Bernard Buis, Cédric Chevalier, Thierry Cozic, Mme Catherine Di Folco, MM. Daniel Gueret, Joshua Hochart, Patrice Joly, Mmes Muriel Jourda, Anne-Catherine Loisier, MM. Jean-Jacques Lozach, Pascal Martin, Jean-Marie Mizzon, Franck Montaugé, Mme Sylviane Noël, M. Olivier Paccaud, Mme Anne-Sophie Patru, MM. Hervé Reynaud, Pierre-Alain Roiron, Jean-Yves Roux, Mmes Patricia Schillinger, Ghislaine Senée, Nadia Sollogoub, MM. Laurent Somon, Lucien Stanzione.*

S O M M A I R E

L'ESSENTIEL.....	7
FACE AUX ÉVOLUTIONS DÉMOGRAPHIQUES ET AUX DÉFIS D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE.....	7
1. L'ÉLABORATION DE LA CARTE SCOLAIRE : UNE MÉTHODE « COUPERET » OFFRANT PEU DE VISIBILITÉ AUX ACTEURS LOCAUX.....	7
A. UNE ÉVOLUTION PRÉOCCUPANTE DE LA DÉMOGRAPHIE SCOLAIRE, QUI DOIT CEPENDANT ÊTRE MISE AU SERVICE DE LA PROXIMITÉ ÉDUCATIVE.....	7
B. UNE LOGIQUE ARITHMÉTIQUE NE TENANT PAS SUFFISAMMENT COMPTE DES SPÉCIFICITÉS LOCALES.....	8
2. DES INITIATIVES SUR LE CHEMIN D'UNE PLANIFICATION PLURIANNUELLE DE LA CARTE SCOLAIRE, INABOUTIES OU TROP VITE INTERROMPUES	10
A. LES CONVENTIONS DE RURALITÉ	10
B. LE « PLAN POUR NOTRE ÉCOLE DANS LES TERRITOIRES RURAUX »	10
C. LE RÉCENT PROTOCOLE D'ACCORD ENTRE LE MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION NATIONALE ET L'AMF.....	11
3. SORTIR DE LA « MÉTHODE EXCEL » : POUR UNE CARTE SCOLAIRE CONCERTÉE, ÉQUITABLE ET PLURIANNUELLE	11
A. REFONDER LA MÉTHODE D'ÉLABORATION DE LA CARTE SCOLAIRE EN PROMOUVANT UNE APPROCHE ASCENDANTE	11
B. ADAPTER LA CARTE SCOLAIRE AUX RÉALITÉS DES TERRITOIRES, EN TENANT COMPTE DE CRITÈRES COMPLÉMENTAIRES AU « P/E ».....	12
TABLEAU DE MISE EN ŒUVRE ET DE SUIVI	18
AVANT-PROPOS	23
PREMIÈRE PARTIE : L'ÉLABORATION DE LA CARTE SCOLAIRE : UNE MÉTHODE OFFRANT PEU DE VISIBILITÉ ET DES CRITÈRES TENANT INSUFFISAMMENT COMPTE DES DISPARITÉS TERRITORIALES	25
A. LA MÉTHODE D'ÉLABORATION DE LA CARTE SCOLAIRE REPOSE ENCORE TROP LARGEMENT SUR UNE LOGIQUE COMPTABLE NATIONALE	25
1. <i>La baisse préoccupante des effectifs à l'échelle nationale ne doit pas occulter la nécessaire prise en compte des disparités territoriales en matière d'éducation</i>	25
a) La baisse des effectifs au sein des écoles primaires : une réalité indéniable	25
b) La baisse des effectifs au sein des écoles primaires : un ajustement des personnels qui doit tenir compte des réalités territoriales.....	28
2. <i>Les fermetures de classes sont trop souvent vécues comme un « couperet » brutal et injuste.....</i>	29
a) Une méthode descendante laissant peu de place aux parties prenantes	29

b) L'engagement présidentiel de ne pas fermer d'école primaire sans l'accord de la commune est mis à mal par la fermeture continue de classes	31
3. <i>La concertation avec les élus locaux est aujourd'hui insatisfaisante, puisque les décisions de suppressions de postes s'imposent aux DASEN</i>	33
B. DES CRITÈRES NE TENANT PAS SUFFISAMMENT COMPTE DES SPÉCIFICITÉS LOCALES	34
1. <i>L'élaboration de la carte scolaire dépend trop largement du taux d'encadrement</i>	35
2. <i>Le projet d'une « rationalisation de la répartition des moyens éducatifs » se heurterait à la lettre et l'esprit de la loi</i>	36
DEUXIÈME PARTIE - DES INITIATIVES RÉCENTES SUR LE CHEMIN D'UNE PLANIFICATION PLURIANNUELLE DE LA CARTE SCOLAIRE, DEMEURÉES INABOUTIES OU TROP VITE INTERROMPUES	39
A. L'ABANDON DES « CONVENTIONS DE RURALITÉ » MARQUE UN RECOL DE L'ENGAGEMENT DE L'ÉTAT EN FAVEUR D'UNE MEILLEURE VISIBILITÉ DE L'ÉVOLUTION DE LA CARTE SCOLAIRE	39
1. <i>Les « conventions de ruralité » : une initiative visant à promouvoir davantage de concertation entre les collectivités rurales et les services de l'État</i>	39
2. <i>Un bilan laissant un goût d'inachevé en raison d'un abandon de la démarche par l'État</i>	40
B. LES ENGAGEMENTS DU « PLAN POUR NOTRE ÉCOLE DANS LES TERRITOIRES RURAUX » N'ONT PAS ÉTÉ TENUS	41
1. <i>Le volet rural du plan France ruralités comportait des promesses encourageantes</i>	41
2. <i>Ces engagements ont néanmoins été déçus</i>	43
C. L'OBJECTIF DE PLANIFICATION PLURIANNUELLE A TROUVÉ UN NOUVEAU DÉBOUCHÉ AU TRAVERS DU PROTOCOLE D'ACCORD CONCLU ENTRE LE MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION NATIONALE ET L'AMF ...	44
1. <i>Le protocole signé par le ministère de l'Éducation nationale consacre le principe d'une visibilité à trois ans de la carte scolaire</i>	44
2. <i>Un suivi attentif du protocole, qui relève du droit souple, reste nécessaire</i>	45
a) <i>Par sa nature même, le protocole d'accord ne revêt pas de caractère contraignant, tandis que son ambition pourrait être renforcée</i>	45
b) <i>Un suivi étroit sera en outre nécessaire pour en assurer le respect</i>	46
TROISIÈME PARTIE - SORTIR DE LA « MÉTHODE EXCEL » : POUR UNE CARTE SCOLAIRE CONCERTÉE, ÉQUITABLE ET PLURIANNUELLE.....	47
A. REFONDER LA MÉTHODE D'ÉLABORATION DE LA CARTE SCOLAIRE EN PROMOUVANT UNE APPROCHE ASCENDANTE	47
1. <i>Consulter et associer véritablement les élus locaux</i>	47
2. <i>Établir un diagnostic partagé et offrir davantage de visibilité grâce à un conventionnement à trois ans</i>	48
a) <i>Consacrer une carte scolaire pluriannuelle, offrant davantage de sérénité et de visibilité</i>	48
b) <i>Prévoir une mise en œuvre du conventionnement ciblant prioritairement, dans un premier temps, les territoires les plus fragiles</i>	53
c) <i>Consacrer le principe d'une loi d'orientation pluriannuelle</i>	53
B. ADAPTER LA CARTE SCOLAIRE AUX RÉALITÉS DES TERRITOIRES, EN TENANT COMPTE DE CRITÈRES COMPLÉMENTAIRES AU TAUX D'ENCADREMENT	54
1. <i>Le taux d'encadrement ne saurait guider à lui seul les arbitrages en matière de carte scolaire</i>	54

2. Promouvoir des critères complémentaires au taux d'encadrement, pour une carte scolaire plus équitable	56
a) Les temps de transport et d'attente subis par les élèves	56
b) Les classes multiniveaux et le nombre de niveaux par classe	57
c) La prise en compte des projets pédagogiques	59
d) La stabilité des équipes pédagogiques.....	60
e) Le rôle de l'école dans la vitalité locale	60
f) Prendre en compte les projets de la commune susceptibles d'influer sur les effectifs scolaires (création de logements, accueil de familles)	61
g) La part d'élèves à besoins éducatifs particuliers	62
h) La part d'élèves allophones	64
CONCLUSION GÉNÉRALE	67
EXAMEN EN DÉLÉGATION.....	69
LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES	95
ANNEXES	99

L'ESSENTIEL

...du 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.**

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

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.

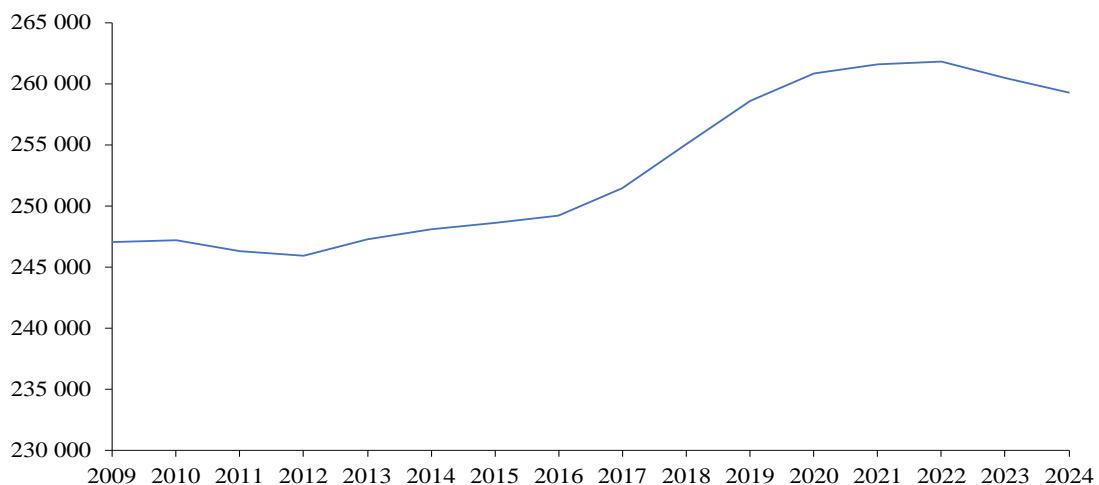


Recommandation : Adopter tous les six ans une loi de programmation fixant la stratégie nationale en emplois, ouvertures et fermetures de classes ou d'écoles.

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.

Graphique 1 - L'infexion à la baisse du nombre de classes des écoles primaires publiques, un péril pour les établissements scolaires de petite dimension



Source : Sénat, d'après la direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance (DEPP)

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



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 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 conseil départemental de l'Éducation nationale (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)**.

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.*

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 :

- reposerait 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 ;
- 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.**



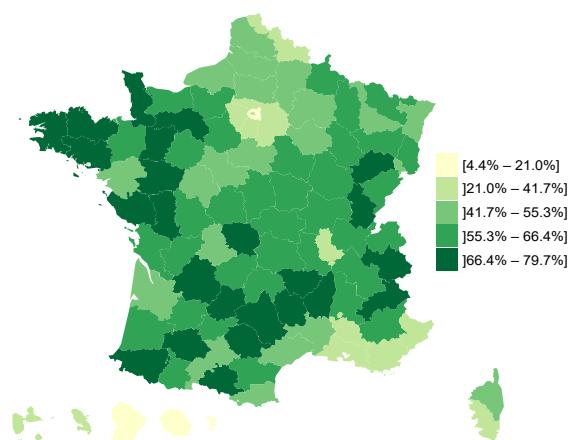
Recommandations :

- 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.

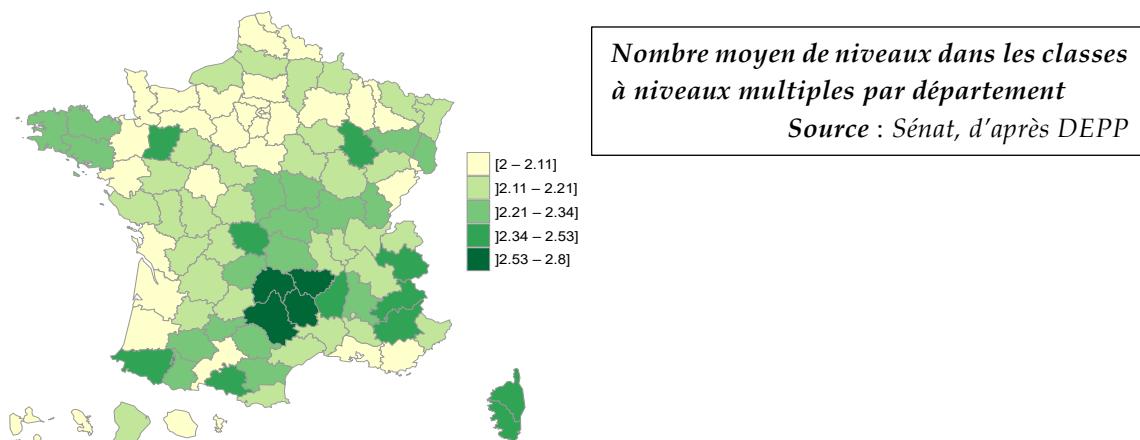
B. ADAPTER LA CARTE SCOLAIRE AUX RÉALITÉS DES TERRITOIRES, EN TENANT COMPTE DE CRITÈRES COMPLÉMENTAIRES AU « P/E »

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 multi-niveaux au sein des écoles publiques en fonction des départements

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.

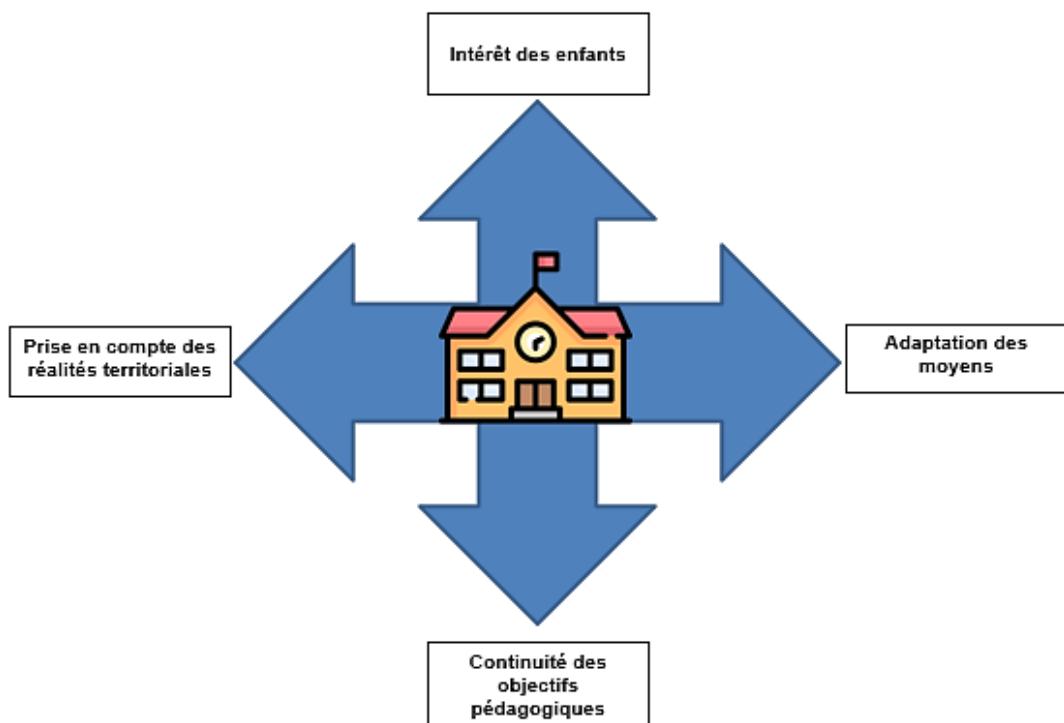


TABLEAU DE MISE EN ŒUVRE ET DE SUIVI

N° de la proposition	Proposition	Acteurs concernés	Calendrier prévisionnel	Support/action
I. CONSACRER UNE MÉTHODE D'ÉLABORATION DE LA CARTE SCOLAIRE POUR LA RENDRE COHÉRENTE ET PRÉVISIBLE				
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.	État, Parlement	Horizon 2027	Loi de programmation
2	<p>Initier, à l'échelle nationale, une démarche de conventionnement triennal en contrepartie d'un engagement des acteurs locaux sur une réflexion relative à l'organisation du tissu scolaire.</p> <p>Confier au conseil départemental de l'Éducation nationale (CDEN), réunissant les parties prenantes des conventions triennales, la responsabilité du suivi régulier et de l'évaluation des engagements réciproques.</p> <p><i>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.</i></p>	Rectorat/ Dasen Parlement	Courant 2027	Loi de programmation CDEN

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.	État	Courant 2076	
4	Consacrer dans le code de l'éducation un « <i>droit d'interpellation</i> » – par les élus – du DASEN et du préfet au sein des CDEN et réviser leur règlement intérieur pour permettre la fixation de points à l'ordre du jour à l'initiative des élus locaux.	État, Parlement	Courant 2027	Modification des parties législative (art. L. 235-1) et réglementaire (art. R. 235-7) du code de l'éducation
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 trois ans dans les zones concernées.	Éducation nationale	Rentrée 2027	Mission d'information ou de contrôle Bilans d'application de la loi
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.	Parlement	Rentrée 2027	Modification de l'article L. 212-8 du code de l'éducation

II. COMPLÉTER LES CRITÈRES D'ÉLABORATION DE LA CARTE SCOLAIRE ET REVOIR LEUR PONDÉRATION				
7	<p>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) :</p> <ul style="list-style-type: none"> - 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.). 	<p>État Éducation nationale Rectorat/ Dasen</p>	Rentrée 2027	Modification des parties législative et/ou réglementaire du code de l'éducation
8	<p>Adapter les critères d'allocation des moyens en tenant davantage compte de la proportion de classes multi-niveaux, et du nombre de niveaux par classe.</p>	<p>État Éducation nationale Rectorat/ Dasen</p>	Rentrée 2027	Modification des parties législative et/ou réglementaire du code de l'éducation
9	<p>Tenir compte de la dimension pluriannuelle des projets pédagogiques – conformément à l'esprit de la loi d'orientation de 2005 – afin de conserver les moyens nécessaires à leur mise en œuvre effective sur la durée du projet.</p>	<p>État Éducation nationale Rectorat/ Dasen</p>	Courant 2027	Modification des parties législative et/ou réglementaire du code de l'éducation

10	<p>Pour favoriser la stabilité des enseignants dans les écoles, faire en sorte que le recours aux postes provisoires reste exceptionnel.</p> <p>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.</p>	État Éducation nationale Rectorat/ Dasen	Rentrée 2027	Modification des parties législative et/ou réglementaire du code de l'éducation
11	<p>Prendre réellement en compte le rôle de l'école dans la vitalité locale.</p> <p>Évaluer systématiquement, avant toute fermeture de classe, prioritairement dans les écoles de 5 classes et moins, l'impact :</p> <ul style="list-style-type: none"> - sur le risque de fragilisation à terme de l'école ; - sur le maillage scolaire du territoire ; - sur l'équilibre socio-économique et l'attractivité de la commune. 	État, ANCT, DEPP	Rentrée 2027	
12	<p>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.</p>	État Éducation nationale Rectorat/ Dasen	Rentrée 2027	Modification des parties législative et/ou réglementaire du code de l'éducation

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.	État Éducation nationale Rectorat/ Dasen	Courant 2027	Modification des parties législative et/ou réglementaire du code de l'éducation
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.	État Éducation nationale Rectorat/ Dasen	Courant 2027	Modification des parties législative et/ou réglementaire du code de l'éducation

AVANT-PROPOS

Dans son rapport thématique sur l’enseignement primaire publié en mai 2025, la Cour des comptes relevait la nécessité de poursuivre le « *travail de concertation* », en particulier s’agissant du « *partage des prévisions démographiques et de leurs effets sur la carte scolaire* »¹, et soulignait que la « *nécessité de renforcer les liens entre les services en charge de l’Éducation nationale et les autres acteurs, dont, au premier chef, les collectivités territoriales* », s’imposait avec la force d’une « *évidence partagée* »².

Au cœur des enjeux d’aménagement du territoire, **l’élaboration de la carte scolaire suscite chaque année des incompréhensions parmi les acteurs concernés** : élus locaux, parents d’élèves, enseignants, parlementaires, voire représentants des services de l’État. Ces incompréhensions sont d’autant plus vives en milieu rural, où la fermeture d’une classe – et, plus encore, celle d’une école – est susceptible de fragiliser durablement la vitalité du territoire.

Si le contexte budgétaire et la baisse démographique des effectifs doivent nécessairement être pris en considération lors de l’élaboration de la carte scolaire, les critères retenus pour répartir les suppressions de postes tiennent encore insuffisamment compte des spécificités territoriales. De même, la méthode utilisée se caractérise par une absence de prévisibilité et un manque de concertation, créant pour beaucoup d’élus locaux le **sentiment d’être confrontés à un « couperet annuel »**.

Les conditions de préparation de la rentrée scolaire 2025 ont illustré le besoin impérieux d’un changement de méthode. L’Association des maires de France (AMF) a dénoncé des décisions « *brutales, sans concertation, de fermetures de classes et d’écoles sur l’ensemble du territoire national* »³, alors qu’une certaine stabilité était attendue à la suite du renoncement aux suppressions de postes envisagées par le Gouvernement pour l’année 2025. En milieu rural, notamment, la fermeture d’une classe emporte des **conséquences qui excèdent largement la seule question pédagogique et ont de forts impacts en matière d’attractivité du territoire**⁴.

Dans ce contexte, un effort de **planification pluriannuelle** apparaît plus que jamais indispensable. Celui-ci a trouvé une première illustration – nécessaire, mais insuffisante – dans le **protocole d’accord signé le 8 avril 2025** entre le ministère de l’Éducation nationale et l’AMF. Ce protocole engage les services de l’État à offrir aux maires une visibilité triennale sur les prévisions d’effectifs, et à les associer plus étroitement aux ajustements envisagés par les directeurs académiques des services de l’Éducation nationale (DASEN). Ce document reprend un engagement du Gouvernement contenu dans le Plan France ruralités publié en juin 2023, tendant à « *donner une vision à 3 ans sur l’évolution de la carte scolaire* ». Si cette initiative témoigne d’une volonté partagée de créer un cadre de concertation, sa portée dépend toutefois essentiellement de sa traduction dans le cadre des mesures prises en loi de finances.

¹ Cour des comptes, « L’enseignement primaire », rapport public thématique, 2025, p. 6.

² Ibid, p. 4.

³ Association des maires ruraux de France, communiqué de presse, février 2025. En ligne : <https://www.calameo.com/read/005307989b2bc0dbc1af4>

⁴ Avis budgétaire n° 144 (2025-2026) de M. Olivier Pacaud, fait au nom de la commission des finances, sur le projet de loi de finances pour 2026, mission « Enseignement scolaire ».

Au travers de cette mission, les rapporteurs mettent en exergue les carences de l'élaboration de la carte scolaire et proposent une **méthode** et des **critères** pour une carte scolaire mieux concertée et plus équitable. Dans la lignée des positions défendues par le Sénat¹, leur démarche consiste, *in fine*, à **partir des réalités du terrain pour garantir un maillage éducatif suffisant et maintenir un réseau d'écoles de proximité** au nom de la qualité de l'offre éducative, de l'équité républicaine et de la justice territoriale.

¹ *On pourra notamment se référer au rapport d'information n° 43 (2019-2020) de MM. Laurent LAFON et Jean-Yves ROUX, fait au nom de la commission de la culture, de l'éducation et de la communication : « Les nouveaux territoires de l'éducation ».*

PREMIÈRE PARTIE: L'ÉLABORATION DE LA CARTE SCOLAIRE: UNE MÉTHODE OFFRANT PEU DE VISIBILITÉ ET DES CRITÈRES TENANT INSUFFISAMMENT COMPTE DES DISPARITÉS TERRITORIALES

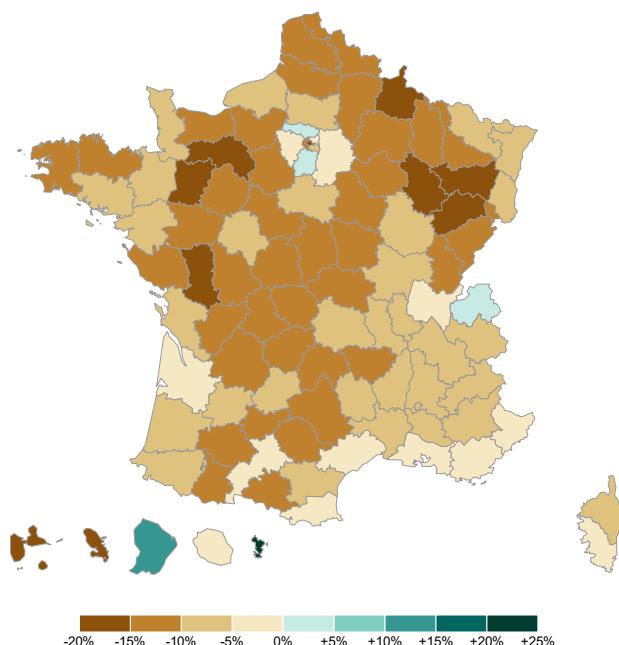
A. LA MÉTHODE D'ÉLABORATION DE LA CARTE SCOLAIRE REPOSE ENCORE TROP LARGEMENT SUR UNE LOGIQUE COMPTABLE NATIONALE

1. La baisse préoccupante des effectifs à l'échelle nationale ne doit pas occulter la nécessaire prise en compte des disparités territoriales en matière d'éducation

a) La baisse des effectifs au sein des écoles primaires : une réalité indéniable

Entre 2017 et 2024, le nombre d'élèves scolarisés dans le premier degré (public et privé sous contrat) a diminué de 483 400¹. Cette **tendance à la baisse des effectifs au sein des écoles primaires devrait se poursuivre au moins jusqu'en 2032²**, et s'accentuerait au cours des prochaines années (un million d'élèves en moins seront scolarisés à l'école maternelle et élémentaire entre 2017 et 2029).

Figure 1 : Évolution du nombre d'élèves du premier degré entre 2017 et 2024 (%)



Périmètre : écoles publiques du premier degré ; Source : Sénat, d'après DEPP

¹ Données de la direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance (DEPP).

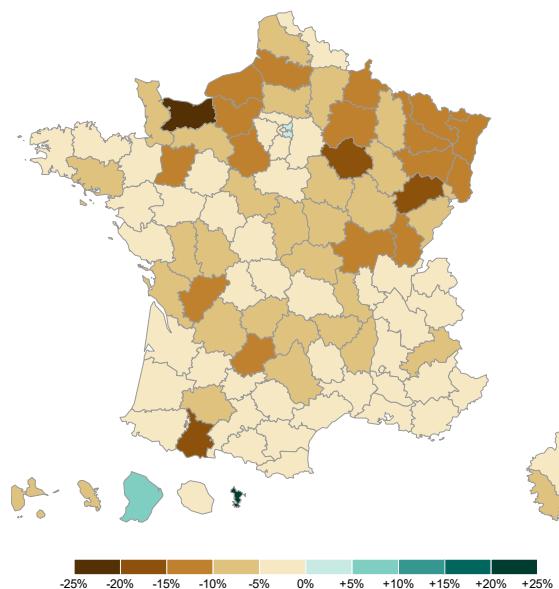
² Rapport d'information n° 749 (2024-2025), déposé le 18 juin 2025 par M. Jacques GROSPERRIN, Mmes Annick BILLON et Colombe BROSSEL sur le maillage territorial des établissements scolaires (p. 33) : « la génération 2022, dont l'entrée en maternelle a eu lieu en septembre 2025, compte 143 000 enfants de moins que la génération de 2007 ». Les projections démographiques de l'INSEE prévoient une poursuite de la baisse du nombre d'enfants en âge d'aller à l'école primaire, au moins jusqu'en 2032, voire 2040, suivi d'une légère remontée entre 2038 et 2050.

Ainsi, pour l'enseignement primaire public, la quasi-totalité du territoire est concernée par la baisse des effectifs, à l'exception de cinq départements¹ (figure 1). Si le rythme de la baisse du nombre de classes a été en moyenne moins soutenu dans les zones rurales que dans les zones urbaines – du fait de la présence plus fréquente de classes multi-niveaux – le rythme de fermeture des écoles s'est en revanche avéré plus soutenu en milieu rural (figure 2).

Ceci s'explique, d'une part, par la plus grande vulnérabilité des établissements de petite taille, plus nombreux dans les communes rurales. La suppression d'une classe est d'autant plus susceptible de précipiter la disparition de l'école que sa dimension est modeste. Des baisses démographiques ponctuelles, liées à la variabilité des naissances ou à l'installation et au départ de familles, peuvent suffire à fragiliser une école en milieu rural, alors que de telles variations auraient un impact marginal dans une école urbaine. Les décisions de fermeture de classes – précipitant elles-mêmes les fermetures d'écoles – peuvent pourtant être lourdes de conséquences, en rallongeant les trajets domicile-école et en fragilisant plus largement les solutions de scolarisation de proximité.

D'autre part, la diminution plus rapide du nombre d'écoles rurales résulte aussi de réorganisations à l'échelle départementale ou intercommunale, dans le cadre de conventions de ruralité ou de regroupements pédagogiques intercommunaux (RPI) dits « concentrés », qui doivent eux-mêmes être distingués des RPI « déconcentrés »². Il n'en reste pas moins que la fermeture d'écoles de proximité reste souvent perçue comme une atteinte à l'équité territoriale du service public d'éducation.

Figure 2 : Evolution du nombre d'écoles publiques du premier degré entre 2017 et 2024 (%)



Périmètre : écoles publiques du premier degré ; Source : Sénat, d'après DEPP

Le nombre d'écoles primaires est en baisse dans la grande majorité des départements entre 2017 et 2024, une évolution qui accompagne celle, plus générale, de

¹: Mayotte, la Guyane, la Haute-Savoie, le Val-d'Oise et l'Essonne sont les cinq départements dans lesquels la population scolaire primaire continue d'augmenter.

² Voir, pour une présentation des enjeux, l'encadré page suivante.

la démographie scolaire. Cette tendance concerne l'essentiel du territoire, à l'exception de quelques départements en croissance démographique, notamment Mayotte, où l'augmentation des effectifs a entraîné une progression nette du nombre d'écoles, ainsi que, dans une moindre mesure, la Guyane, la Seine-Saint-Denis et le Val-de-Marne.

À l'échelle nationale, le **maillage scolaire s'est réduit de 8 %** sur la période allant de 2010 à 2019, avec une contraction particulièrement marquée dans certains territoires ruraux. Le département du Calvados a connu la plus forte baisse du nombre d'écoles primaires sur cette période (- 33 %), ce qui s'explique toutefois en grande partie par son engagement dans une démarche de réorganisation du réseau à l'échelle intercommunale. Des diminutions importantes du nombre d'écoles sont également observables sur la même période dans la **Meuse**, la **Haute-Saône** ou les **Vosges**, des territoires cumulant faible densité de population et vieillissement démographique.

Les RPI « déconcentrés » : une solution envisageable pour limiter les fermetures d'écoles

Les **regroupements pédagogiques intercommunaux (RPI) « déconcentrés »** constituent une modalité d'organisation 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**, ces modalités de RPI offrent en effet une solution équilibrée entre rationalisation du réseau et maintien du service public de proximité.

Pour préserver une école sur leur territoire, nombre de maires – en concertation avec les directeurs académiques des services de l'éducation nationale (DASEN) – choisissent ainsi de constituer des RPI déconcentrés, afin de passer d'une logique d' « *une école dans chaque commune* » à celle d' « *une école pour chaque commune* ». Cette organisation souple permet de répartir les classes par niveaux (par exemple, maternelle dans une commune, cours élémentaires dans une autre), évitant ainsi les fermetures d'écoles isolées tout en assurant une **continuité pédagogique intercommunale**.

À la rentrée 2022, la France comptait **4 790 regroupements pédagogiques intercommunaux** réunissant **9 167 écoles**, auxquels participaient près de **7 000 communes sans école propre**. Ces chiffres incluent les deux formes de regroupements (RPI « déconcentrés » ou « concentrés »), mais les **RPI déconcentrés** en représentent la part prépondérante dans les zones rurales et de montagne, là où ils jouent un rôle déterminant pour **freiner la disparition des écoles communales** et maintenir la vie locale autour du service public d'éducation.

Nombre de RPI déconcentrés fonctionnent par ailleurs sous forme de **simples ententes intercommunales**, au sens de l'article L. 5221-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT). Ces structures, fréquemment rencontrées en milieu rural, ne disposent pas de personnalité morale propre. Dès lors, les communes restent directement responsables de leurs contributions respectives et ne peuvent ainsi s'opposer au versement de la participation due pour les élèves non-résidents scolarisés dans certains établissements privés situés dans d'autres communes. Plusieurs associations d'élus, dont l'Association des maires ruraux de France (AMRF), plaident pour que les **RPI déconcentrés soient pleinement reconnus** dans l'appréciation de la capacité d'accueil des communes, quelle que soit leur forme juridique. Une **modification de l'article L. 212-8 du code de l'éducation** pourrait, à cet effet, être envisagée

afin de prendre en compte cette réalité intercommunale spécifique, essentielle à la préservation du maillage éducatif en milieu rural.

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.

b) La baisse des effectifs au sein des écoles primaires : un ajustement des personnels qui doit tenir compte des réalités territoriales

Le ministère de l'Éducation nationale met volontiers l'accent sur l'évolution du **taux d'encadrement** dans le premier degré, indiquant qu'il a connu une « *housse continue* » depuis 2015. Cette progression doit toutefois être **relativisée à l'aune de la baisse marquée des effectifs d'élèves** sur la même période. Pour vos rapporteurs, cette diminution de la population scolaire – si elle est indéniable – **ne saurait justifier une réduction mécanique et proportionnelle** du nombre d'enseignants ou de structures scolaires, selon une seule logique arithmétique et budgétaire. La baisse des effectifs, pour préoccupante qu'elle soit, devrait bien plutôt être considérée comme une « *une opportunité pour redéfinir l'école en fonction du bien-être des élèves* »¹.

En outre, si la diminution du nombre d'enseignants peut être envisagée au regard de la démographie scolaire actuelle, son ampleur et les modalités de répartition des suppressions de postes doivent **nécessairement tenir compte** – entre autres paramètres – **des disparités territoriales, de la particularité pédagogique des classes multi-niveaux, du bien-être des enfants**. Cette position est soutenue par la Cour des comptes, qui souligne que : « *le reflux de la population scolaire exige de repenser les objectifs de l'école afin que la baisse attendue des effectifs scolaires devienne un levier d'amélioration au service du bien-être des élèves* ». Les interlocuteurs entendus par la mission s'accordent sur ce point : le **critère déterminant ne saurait être quantitatif**, mais devrait bien plutôt être celui du « *service public de proximité* » et du « *service rendu aux administrés* ».

Vos rapporteurs rejoignent ainsi les positions exprimées par leurs collègues de la commission de la culture, de l'éducation, de la communication et du sport du Sénat, qui appelaient à tenir compte – dans l'élaboration du maillage territorial des établissements scolaires – de la « *proximité géographique* » et de la « *qualité de l'offre éducative* »².

La situation contrastée des territoires d'outre-mer

¹ Cour des comptes, « L'enseignement primaire », rapport public thématique, 2025, chapitre III, p. 75. On rappellera en outre que la France dépense moins que les autres pays dans l'enseignement élémentaire (1,3 % du PIB contre 1,5 % en moyenne dans les pays de l'OCDE).

² « Baisse démographique, réussite des élèves : quel maillage scolaire pour la France de demain ? », rapport d'information n° 749, 2024-2025, p. 5.

Dans les territoires d'outre-mer, les enjeux liés à la carte scolaire se posent avec une acuité particulière. La faiblesse du maillage scolaire, les disparités d'accès, l'état du bâti et les contraintes géographiques spécifiques (relief accidenté, éloignement des îles, vulnérabilité climatique) compliquent fortement l'organisation de l'offre d'enseignement.

Alors que, dans certains territoires, la carte scolaire est élaborée dans un contexte de forte croissance démographique (ainsi à Mayotte), le déclin des effectifs est au contraire très marqué en Martinique et en Guadeloupe.

À cela s'ajoute un taux d'encadrement souvent inférieur à celui de l'hexagone, alors même que les besoins éducatifs sont accrus par des situations sociales parfois difficiles et des écarts persistants de performance scolaire. Pour la Cour des comptes¹, il est impératif d'adapter les critères de répartition des moyens aux réalités ultramarines, en reconnaissant la spécificité de ces territoires dans les politiques publiques éducatives. L'enjeu est de garantir une égalité réelle d'accès à un service public de qualité, partout sur le territoire de la République.

Un **panorama** du contexte d'élaboration de la carte scolaire dans plusieurs territoires d'outre-mer est proposé en **annexe** du rapport.

2. Les fermetures de classes sont trop souvent vécues comme un « couperet » brutal et injuste

a) Une méthode descendante laissant peu de place aux parties prenantes

Dans nombre de départements, les **fermetures de classes sont vécues comme un véritable « couperet » brutal et injuste**, tombant chaque année au mois de février ou de mars sans que les élus locaux ne disposent du temps nécessaire pour attirer de nouvelles familles afin d'infléchir la situation démographique de leur commune.

Cette situation alimente un **profond déficit de confiance**. L'élaboration de la carte scolaire a pu être qualifiée de « *drame annuel* », les élus locaux, les enseignants et les parents d'élèves y voyant « *un processus opaque, mené sans concertation et relevant d'une forme de navigation à vue* »².

Les élus déplorent des relations asymétriques et un manque d'association des collectivités aux décisions de l'Éducation nationale. Les marges de discussion laissées aux territoires apparaissent effectivement très limitées. Le **circuit actuel présidant aux décisions d'ouverture et de fermeture de postes** (tableau 1) peut être résumé comme suit :

- Chaque année, les **arbitrages ministériels** sont d'abord rendus dans le cadre des discussions budgétaires. Ils se traduisent par une **répartition des effectifs d'enseignants entre académies**, au sein du comité social d'administration ministériel (CSAM), selon une approche essentiellement arithmétique. Ce véritable « *exercice de*

¹ Cour des comptes, « Le système éducatif dans les académies ultramarines », *communication à la commission des finances du Sénat*, 10 décembre 2020.

² Rapport d'information n° 749 (2024-2025), sur le maillage territorial des établissements scolaires, *op.cit.*

tableur » fixe une base de départ nationale préalable à toute prise en compte des spécificités territoriales ;

- À partir de cette base de répartition, les recteurs d'académie déclinent à leur tour les moyens entre les départements, selon une **logique de pilotage académique**. Cette seconde **étape demeure largement contrainte par les dotations initiales**, elles-mêmes issues des contraintes budgétaires nationales ;

- Les décisions d'ouvertures ou de suppressions de postes relèvent du directeur académique des services de l'Éducation nationale (DASEN), représentant du recteur dans le département. Ce dernier **agit dans un cadre rigide fixé en amont, en ajustant localement des marges de manœuvre déjà réduites par la logique arithmétique des dotations nationales**, en répartissant les effectifs par classe et en appliquant les seuils d'ouverture ou de fermeture qui en découlent ;

- Les projets de carte scolaire sont ensuite présentés aux organisations syndicales dans le cadre du comité social d'administration départemental (CSAD), puis soumis pour avis au conseil départemental de l'Éducation nationale (CDEN¹), qui réunit les représentants de l'État, des collectivités territoriales, des personnels, des parents d'élèves et des usagers. Toutefois, le CDEN n'étant qu'un **organe consultatif, l'avis des élus locaux y est recueilli sans valeur contraignante**, si bien que cette instance est souvent perçue par les acteurs locaux comme une simple « *chambre d'enregistrement* ».

Ainsi, la concertation apparaît souvent **limitée tant dans son contenu que dans son calendrier**, fragilisant la légitimité des décisions et nuisant à la qualité du lien entre l'Éducation nationale et les élus locaux.

¹ *Le Conseil départemental de l'Éducation nationale (CDEN) est co-présidé par le préfet et le président du conseil départemental, conformément à l'article D. 211-10 du code de l'éducation.*

Tableau 1 : Une méthode descendante, associant insuffisamment les élus locaux

Automne de l'année N-1
<ul style="list-style-type: none">• premières prévisions d'effectifs pour la rentrée N ;• chiffrage du nombre de postes supprimés et ouverts ;• fixation des dotations initiales : base arithmétique nationale contraignant les étapes suivantes.
Janvier de l'année N
<ul style="list-style-type: none">• réunion du comité social d'administration ministériel (CSAM) ;• communication de l'évolution de nombre du nombre de postes alloués à chaque académie et département ;• diffusion de la base nationale de répartition des moyens.
Février à avril de l'année N
<ul style="list-style-type: none">• phase de concertation et d'ajustement ;• consultation des partenaires sociaux et des élus au sein de CDEN, instance souvent perçue comme une "chambre d'enregistrement" en raison de ses marges de manœuvre limitées ;• ajustement à la marge opérés par les DESAN dans un cadre budgétaire déjà fixé.
Mai à septembre de l'année N
<ul style="list-style-type: none">• travail de répartition et ajustement locaux ;• ajustement des moyens au niveau départemental jusqu'à la rentrée ;• décisions finales d'ouvertures ou de fermetures de classes par le DASEN, représentant du recteur.

b) L'engagement présidentiel de ne pas fermer d'école primaire sans l'accord de la commune est mis à mal par la fermeture continue de classes

En 2019, l'engagement présidentiel de **ne fermer aucune école de zone rurale sans l'accord préalable du maire de la commune** était pris. Le ministère de l'Éducation nationale a eu l'occasion de préciser que « *cet engagement concern[ait] uniquement les écoles et non les classes et s'appliqu[ait] sans exception* »¹.

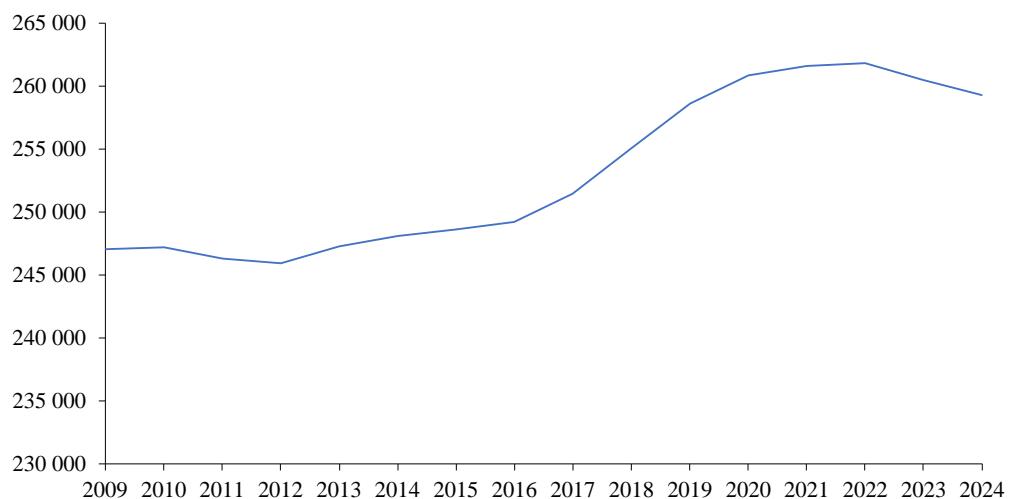
La fermeture complète d'une école relève ainsi de la compétence du conseil municipal. Cependant, l'enjeu se situe plutôt au niveau de la **fermeture de classes qui se poursuivent et fragilisent particulièrement les écoles rurales**. En pratique, les

¹ Assemblée nationale, réponse ministérielle à la question écrite n° 5739 de Mme Caroline Fiat, publiée le 9 mai 2023. Cet engagement permet de respecter le lien indissoluble liant l'école primaire à la commune, rappelé par exemple à l'article 9 de la loi du 28 juin 1833, qui dispose que « Toute commune est tenue, soit par elle-même, soit en se réunissant à une ou plusieurs communes voisines, d'entretenir au moins une école primaire élémentaire ».

membres du groupe de travail sur l'élaboration de la carte scolaire dans le Cantal¹, entendus à l'occasion du déplacement de la mission à Aurillac, ont identifié le seuil de **trois classes, en deçà duquel la fermeture d'une classe compromet, à terme, l'existence même de l'établissement**².

Ainsi que le relève Christian Montin, Président de l'Association des maires du département du Cantal, la situation de l'école publique est aggravée par le fait que les écoles privées **ne sont pas soumises aux mêmes règles**, notamment en matière de **dérogations à la carte scolaire**, créant des **déséquilibres d'attractivité** renforçant parfois la concurrence entre établissements au détriment du maillage des écoles publiques.

Graphique 2 : Nombre total de classes des écoles primaires publiques du premier degré



Périmètre : écoles publiques primaires du premier degré

Source : Sénat, d'après DEPP

Depuis 2023, le **nombre total de classes dans les écoles publiques est en baisse** (*graphique 1*). Cette inflexion met fin à une tendance haussière, qui était à l'œuvre à partir de 2013, et s'était accélérée à partir de la rentrée 2017 sous l'effet de la mise en œuvre du dédoublement des classes de cours préparatoire (CP) et de cours élémentaire première année (CE1) dans les écoles relevant de l'éducation prioritaire (réseaux d'éducation prioritaire [REP] et réseaux d'éducation prioritaire renforcés [REP +]).

Dans ce contexte, vos rapporteurs tiennent à rappeler un **principe essentiel de méthode : aucune fermeture de classe ne devrait avoir lieu sans la tenue, au préalable, d'un échange formalisé** entre l'inspection académique et la commune

¹ Groupe de travail constitué de l'association des maires du Cantal, de la FCPE, du directeur départemental de l'Éducation nationale, de la FSU, de l'UNSA, de la CGT et de la FAL.

² À la rentrée 2021, 7,2 % des écoles primaires étaient constituées d'une classe unique, contre 29,5 % dans les années 1970.

concernée, dans un esprit de co-responsabilité. En particulier, les fermetures de classes ne sauraient être décidées, comme cela est parfois le cas, sans tenir compte de la livraison prochaine de logements annonçant l'arrivée de familles, ou encore des projets d'aménagements susceptibles d'accroître les effectifs scolaires.

Du fait de l'**écart 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 un accroissement de sa population scolaire. Cet « *effet cliquet* » alimente le **sentiment d'irréversibilité**, la disparition d'une classe risquant de mener inéluctablement à la fermeture de l'établissement.

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.

3. La concertation avec les élus locaux est aujourd'hui insatisfaisante, puisque les décisions de suppressions de postes s'imposent aux DASEN

Si le ministère de l'Éducation nationale affirme que « *d'une manière générale, les travaux de préparation de la carte scolaire de rentrée donnent lieu à de nombreux échanges avec les élus locaux et ont lieu sur la base d'une appréciation fine et objective de la situation de chaque école et des spécificités de chaque territoire* »¹, force est de constater – comme l'a fait la Cour des comptes dans son rapport précité relatif à l'enseignement primaire² – que la **concertation avec les collectivités territoriales reste dans les faits très insuffisante**. Lorsqu'elles ont lieu, les réunions d'échange avec les élus locaux relèvent trop souvent d'une **logique purement informative et descendante**, du fait de la méthode « *coupéret* » de l'élaboration de la carte scolaire. La concertation avec les élus locaux est seulement recommandée par circulaire, sans faire l'objet de dispositions législatives. Les décisions d'ouvertures ou de fermetures de classes continuent ainsi d'être entourées d'une certaine **opacité**, sans que la connaissance de terrain des élus locaux soit prise en compte à sa juste valeur.

L'Association des petites villes de France (APVF), par la voix de son vice-président Jean-Michel Morer, appelle les services des rectorats à **adopter une**

¹ Réponse à la question écrite n° 02778 (17e législature) de M. Franck Menonville : <https://www.senat.fr/questions/base/2025/qSEQ250102778.html>. Le ministère de l'Éducation nationale a recours, à cette fin, à plusieurs indicateurs reflétant des préoccupations qualitatives : caractéristiques du réseau académique, maintien du service public en zone rurale, taux de boursiers, contexte économique local, projets de construction de logements, ou encore évolution du tissu d'entreprises. Dans les faits, toutefois, les fermetures de classes dépendent encore essentiellement de seuils d'effectifs par classe, sans prise en compte suffisante des spécificités rurales.

² Cour des comptes, « L'enseignement primaire », rapport public thématique, op.cit.

démarche résolue d'« aller-vers » les élus locaux, au travers de prises de contact régulières, à raison de trois à quatre échanges par an, afin de renforcer le dialogue et d'anticiper collectivement les évolutions de la carte scolaire.

Vos rapporteurs défendent le principe d'un **dialogue structuré avec les autorités académiques, qui s'appuierait sur des données objectives**, en particulier les naissances domiciliées, afin de construire des prévisions fiables et cohérentes à l'échelle de chaque école. Ils reconnaissent également les **efforts de concertation et d'échange de beaucoup de DASEN avec les élus locaux et les parlementaires**, mais soulignent néanmoins que ces échanges, organisés postérieurement aux décisions de suppression de postes dans les départements concernés, revêtent un **caractère essentiellement informatif, dès lors qu'ils ne permettent pas de modifier le nombre de classes fermées sur le territoire**. Il en découle que les DASEN, malgré une volonté souvent réelle de concertation, sont eux-mêmes mis devant le fait accompli. Ces concertations apparaissent dès lors insatisfaisantes, faute de produire un effet concret sur des décisions arrêtées au niveau national, souvent dépendantes des contraintes budgétaires.

Il s'agirait ainsi, concrètement, d'élaborer, école par école, une **projection de l'évolution des effectifs** sur les trois années à venir, en tenant compte des dynamiques démographiques, des projets d'urbanisme et d'aménagement portés par les élus locaux, ainsi que des projets d'école élaborés par les équipes enseignantes.

À ce titre, les projets communaux seraient systématiquement intégrés parmi les critères d'élaboration de la carte scolaire, sur la base des informations transmises par les communes aux services départementaux de l'Éducation nationale, consolidées ensuite par le DASEN. Celui-ci serait ainsi en mesure d'établir un **diagnostic triennal** par territoire, transmis au niveau académique afin d'éclairer les arbitrages de carte scolaire dans un cadre garantissant concertation et visibilité pluriannuelle.

Ces éléments seraient enfin portés à la connaissance de l'administration centrale, en amont de la préparation du budget de l'année suivante, et contribueraient à orienter les décisions relatives aux effectifs d'enseignants au regard des enjeux réels propres à chaque territoire.

B. DES CRITÈRES NE TENANT PAS SUFFISAMMENT COMPTE DES SPÉCIFICITÉS LOCALES

Malgré l'existence d'un cadre juridique voulu par le législateur, la prise en compte des spécificités territoriales reste incomplète, alimentant un sentiment d'injustice dans les communes rurales et de montagne.

1. L'élaboration de la carte scolaire dépend trop largement du taux d'encadrement

Les élus locaux estiment souvent que l'élaboration de la carte scolaire repose de manière excessive sur le seul critère du taux d'encadrement, sans tenir suffisamment compte d'autres indicateurs pourtant déterminants pour apprécier la réalité des besoins territoriaux. Cette perception traduit un malaise face à une méthode qui, dans les faits, repose encore trop largement sur le **taux d'encadrement**, ou ratio « *P/E* » (soit le nombre de postes d'enseignants pour 100 élèves). Si cet indicateur permet un suivi des moyens alloués à l'école primaire, il **ne saurait, à lui seul, refléter la diversité des situations territoriales**, notamment dans les zones rurales, de montagne ou faiblement peuplées, où les contraintes d'organisation pédagogique, de tissu scolaire et d'aménagement du territoire imposent des adaptations.

Comme le souligne un récent rapport de la commission de la culture, de l'éducation, de la communication et du sport¹, la **logique retenue dans le cadre du PLF pour 2025 illustre cet écueil**. Dans sa version initiale, ce PLF prévoyait en effet la **suppression de 3 155 équivalents temps plein (ETP)** dans le primaire public, ce qui correspondait à la prévision de baisse des effectifs scolaires entre les rentrées 2024 et 2025, telle qu'estimée par les services statistiques du ministère de l'Éducation nationale². Cette équivalence entre la diminution du nombre d'élèves et les suppressions de postes envisagées témoigne d'une **logique arithmétique qui préside aux décisions, sans considération suffisante pour les spécificités des territoires**³, appelant dès lors à revoir les critères d'élaboration de la carte scolaire.

Cette **approche uniformisée conduit à des décisions inadaptées aux réalités locales**. Une lecture strictement arithmétique du « *P/E* » peut en effet conduire à des fermetures de classes qui, bien qu'*« optimisant »* les moyens à l'échelle académique, fragilisent gravement le tissu scolaire local et l'attractivité des communes concernées. La suppression d'un poste d'enseignant n'a pas le même impact selon qu'elle affecte une classe multi-niveaux dans une petite commune rurale isolée ou qu'elle concerne une école de plus grande taille, composée exclusivement de classes à niveau unique.

Une autre **limite majeure du recours excessif au taux d'encadrement** tient à la **bonne prise en compte des enfants de moins de trois ans** dans les prévisions d'effectifs. Si l'article L. 113-1 du code de l'éducation précise que « *dans les classes et les écoles situées dans un environnement social défavorisé, que ce soit dans les zones urbaines, rurales ou de montagne et dans les régions d'outre-mer, (...) les enfants de moins de trois ans*

¹ *Rapport d'information n° 749 (2024-2025) sur le maillage territorial des établissements scolaires*, op.cit., p. 21.

² *La perte de 74 258 élèves correspond à environ 3 155 classes de 24 élèves.*

³ *Les rapporteurs proposent, dans la IIIe partie du rapport, des critères complémentaires au taux d'encadrement. Pour ne citer que quelques exemples : les temps de transport et d'attente ou encore les difficultés d'accès aux services publics.*

sont comptabilisés dans les prévisions d'effectifs d'élèves pour la rentrée », cette disposition n'est pas toujours appliquée dans les faits¹.

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 trois ans.

Pour mémoire, les **enfants de moins de trois ans** visés par l'article L. 113-1 sont ceux qui, âgés de deux ans révolus à la date de la rentrée scolaire, n'ont pas encore atteint l'âge de trois ans.

2. Le projet d'une « *rationalisation de la répartition des moyens éducatifs* » se heurterait à la lettre et l'esprit de la loi

Dans un rapport rendu public en avril 2024, les inspections générales des finances et de l'Éducation nationale proposaient **plusieurs scénarios visant à « optimiser » les effets de la baisse démographique sur le réseau scolaire**, au travers d'une « *rationalisation des taux d'encadrement* ». L'un des scénarios avancés envisageait une restructuration du maillage territorial des écoles primaires en se fondant sur un critère de seuil minimal d'élèves par site, combiné à une contrainte de temps de trajet maximal fixé à 20 minutes en voiture. Appliqué à l'échelle nationale, ce scénario conduirait à la fermeture d'environ 2 000 écoles, en grande majorité situées dans des territoires ruraux ou de faible densité.

Vos rapporteurs tiennent à rappeler qu'un tel raisonnement - s'il n'est heureusement resté que théorique - aurait été incompatible avec les principes affirmés par le législateur, notamment à l'article 15 de la loi du 28 décembre 2016 relative aux territoires de montagne, ou encore avec les exigences de concertation issues de la loi du 26 juillet 2019 pour une école de la confiance.

Le rapport « *Revues de dépenses : dispositifs en faveur de la jeunesse* » de l'IGF et de l'IGSR : 3 pistes de travail contestées

Les inspections générales des finances (IGF) et de l'éducation, du sport et de la recherche (IGÉSR) ont entendu proposer des « *méthodes d'optimisation de la répartition des moyens d'enseignement sur le territoire* », afin de « *remettre en perspective par rapport aux enjeux démographiques les moyens additionnels et dispositifs nouveaux en faveur de la jeunesse* ».

¹ *Dans plusieurs 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. Or, un tel effectif est difficile à réunir sur une année scolaire dans de nombreuses communes rurales ou de montagne. Il en résulte une inégalité d'accès à l'école en fonction des territoires, et une fragilisation artificielle des effectifs dans les petites écoles rurales, déjà sous tension. Cette problématique a notamment été soulignée lors de l'audition de l'Association nationale des élus de la montagne (ANEM), dont les représentants ont appelé à une application plus équitable de la réglementation, afin de mieux prendre en compte les spécificités des territoires à faible densité.*

S'inscrivant dans une logique de « *rationalisation de la répartition des moyens du ministère de l'Éducation nationale* », le rapport **part du postulat que les moyens déployés** (revalorisations salariales, dédoublement des classes en REP/REP+, etc.) **ont augmenté sans tenir compte de la baisse du nombre d'élèves** (- 231 000 entre 2017 et 2024 dans le premier degré).

Vos rapporteurs, qui rappellent ici leur opposition à une telle méthode arithmétique, relèvent que la méthodologie ne manque pas d'interroger.

D'une part, la solution retenue pour estimer les tailles des classes était trop peu précise¹ – alors même que de cette estimation dépend l'identification des éventuelles classes à fermer – et, d'autre part, le périmètre même de l'étude a suscité des interrogations (les auteurs du rapport identifiant 26 123 écoles élémentaires et primaires disposant de niveaux CP, CP-CE1, CE1, CE1-CE2, CE2, CE2-CM1, CM1, CM1-CM2 et CM2 à la rentrée 2022, tandis que la direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance [DEPP] en recensait 30 633 à cette même date).

Plus en détail, **trois pistes de travail** (« *scénarios de rationalisation* ») **ont été étudiées** : (1) la fermeture de classes ; (2) le relèvement du seuil de dédoublement et (3) la réorganisation territoriale des établissements.

Scénario 1 : *Fermeture des classes sous-peuplées selon des seuils d'encadrement moyens, en tenant compte de l'indice de positionnement social (IPS) et des évolutions démographiques.*

Dans ce premier scénario, la fermeture de classes peu peuplées risquerait d'affecter les petites écoles rurales, où les taux d'encadrement sont mécaniquement plus élevés à cause de la faible densité.

Selon le rapport des deux inspections, cette piste pourrait mener à la fermeture d'environ 600 classes en France, avec un risque de concentration dans les territoires à faible densité, comme le Cantal ou la Haute-Loire.

Scénario 2 : *Relèvement des seuils de dédoublement en REP/REP+, aujourd'hui à 12 élèves par classe.*

Ce scénario consisterait à revenir en partie sur les dédoublements de classes, disposition phare du premier quinquennat du Président de la République.

En effet, « *l'effet positif sur les apprentissages du seuil de 12 élèves (...) ne fait pas l'objet d'une appréciation convergente dans la littérature consacrée au sujet* », selon le rapport qui suggère d'étudier plusieurs pistes (passage de 12 à 13, et jusqu'à 17 élèves par classe), ce qui aboutirait à la fermeture de 117 à 2 360 classes.

Scénario 3 : *Optimisation du maillage territorial, visant à fermer des établissements très petits là où une offre équivalente existe à proximité, en intégrant le temps de trajet des élèves.*

Ce scénario consiste à revoir le maillage territorial des écoles et des collèges en fonction de la démographie scolaire, en suivant deux principes :

1. le temps de trajet pour se rendre dans le nouvel établissement ne doit pas excéder vingt minutes en voiture ;

¹ DEPP, *contribution écrite à la mission : les auteurs du rapport des inspections* « se voient contraints de faire des hypothèses pour estimer la taille des classes au sein d'une école. Par exemple, pour une école qui dispose de trois classes (CP, CP-CE1 et CE1), ils ne disposent que du nombre total d'élèves de chaque niveau (par exemple : 30 élèves de CP et 30 élèves de CE1), sans connaître la répartition des élèves au sein des classes. Il en ressort un effectif moyen par classe (E/C) pour les classes de CP-CE1 égal à 20 (la répartition de 30 élèves en CP et de 30 élèves en CE1 peut se faire en supposant que les trois classes correspondent à trois classes de CP-CE1) ».

2. cette redistribution ne doit pas entraîner de nouvelles ouvertures de classe.

Dans cette troisième approche, la modélisation conduirait à la **fermeture de 1 925 écoles**¹ (soit 4 % des écoles primaires) et de 33 collèges², identifiés comme pouvant être fermés sans perte d'accès à l'offre éducative.

Les auteurs du rapport prennent soin de préciser que « *les résultats de ces modélisations (...) ne sont pas des recommandations de la mission, mais des pistes de travail soumises à débat et qui devront être confrontées avec les réalités de terrain* ». Du point de vue de vos rapporteurs, cette démarche ne tient pas suffisamment compte du **caractère spécifique de l'école en tant qu'investissement d'avenir**, et ne ménage pas de place aux **questions d'attractivité et de vitalité des communes**, qui ne sauraient être éludées dans les choix de politique publique.

La fermeture d'une école, loin de constituer une simple opération de redéploiement, **engage l'avenir du territoire concerné**. Vos rapporteurs tiennent ainsi à réaffirmer plusieurs principes explicitement affirmés par la loi, et dont l'application n'est pas toujours observée dans les faits :

- aux termes de l'article L. 111-1 du code de l'éducation, la répartition des moyens du service public de l'éducation doit **tenir compte des différences de situation, notamment en matière économique, territoriale et sociale** ;
- plus spécifiquement, l'article 15 de la loi du 28 décembre 2016 *de modernisation, de développement et de protection des territoires de montagne*³ énonce que « *la spécificité de la situation des écoles de montagne, liée notamment à l'éloignement et aux contraintes naturelles, justifie un effort particulier de l'État pour leur maintien* » ;
- de manière plus générale, la loi du 26 juillet 2019 *pour une école de la confiance* réaffirme **l'attachement de la République à un service public de l'éducation accessible à tous les enfants, sur l'ensemble du territoire**. Elle introduit notamment le principe selon lequel aucune fermeture d'école en zone rurale ne peut intervenir sans une concertation préalable avec les collectivités locales concernées.

Les rapporteurs rappellent enfin que la qualité de l'offre éducative ne dépend pas de la taille de l'établissement. Les **petites écoles offrent souvent des conditions d'apprentissage favorables au bien-être et à la stimulation des élèves**. De plus, l'école de proximité constitue un atout pour améliorer les conditions de scolarisation et, partant, les chances de réussite des enfants.

L'école est, dans de nombreuses communes rurales, l'un des derniers services publics de proximité, un levier essentiel d'aménagement pour maintenir la vitalité des territoires. Toute réforme du maillage scolaire doit **intégrer pleinement les exigences posées par le législateur en matière d'équité, de concertation, et de maintien des services en zone peu dense**.

¹ Une telle baisse correspondrait à la suppression de plus de 4 900 ETP d'enseignants.

² Soit près de 800 enseignants à temps plein en moins.

³ Loi n° 2016-1888 du 28 décembre 2016 de modernisation, de développement et de protection des territoires de montagne.

DEUXIÈME PARTIE – DES INITIATIVES RÉCENTES SUR LE CHEMIN D'UNE PLANIFICATION PLURIANNUELLE DE LA CARTE SCOLAIRE, DEMEURÉES INABOUTIES OU TROP VITE INTERROMPUES

Au cours des dix dernières années, plusieurs initiatives ont eu pour but affiché de **tenir compte des spécificités des territoires ruraux** et de donner aux acteurs locaux **davantage de visibilité sur les évolutions possibles de la carte scolaire**. Alors que leurs résultats étaient parfois encourageants, ces démarches ont trop souvent été abandonnées au milieu du gué par l'État.

Tel fut le cas des « *conventions de ruralité* », instaurées à partir de 2014 pour renforcer le dialogue entre les services de l'Éducation nationale et les élus locaux. Ces conventions traduisaient la garantie donnée par l'État quant à l'évolution du nombre de postes sur une période de trois ans, en contrepartie d'une **réflexion sur la réorganisation du tissu scolaire**.

Le **plan pour « *Notre école dans les territoires ruraux* »**, présenté en 2023 dans le cadre du **programme France Ruralités** porté par la Première ministre, consacrait l'engagement plus général de donner aux élus des territoires ruraux une vision à trois ans de l'évolution de la carte scolaire¹. Plus récemment encore, un « *protocole d'accord* » signé entre l'AMF et le **ministère de l'Éducation nationale** visait à consolider le dialogue entre l'État et les élus, sans que ce texte ne revête toutefois de portée juridique contraignante.

A. L'ABANDON DES « CONVENTIONS DE RURALITÉ » MARQUE UN RECOL DE L'ENGAGEMENT DE L'ÉTAT EN FAVEUR D'UNE MEILLEURE VISIBILITÉ DE L'ÉVOLUTION DE LA CARTE SCOLAIRE

1. Les « *conventions de ruralité* » : une initiative visant à promouvoir davantage de concertation entre les collectivités rurales et les services de l'État

Les « *conventions de ruralité* » ont été conçues pour concilier les objectifs de **gestion des effectifs** de l'Éducation nationale et de **préservation de l'accessibilité des écoles en milieu rural**, au travers d'un dialogue structuré entre l'État et les collectivités territoriales.

Leur **genèse remonte à 2014**, avec deux expérimentations pionnières conduites dans les **départements du Cantal et des Hautes-Pyrénées**. La démarche a ensuite été reprise au niveau national à l'occasion du **comité interministériel aux**

¹ Ministère de l'Éducation nationale, « *Notre école dans les territoires ruraux* », 2024, dont la première proposition précisait que : En 2024, chaque commune rurale aura une visibilité sur les évolutions démographiques du territoire où elle se situe et sera tenue informée des prévisions d'effectifs. Ce travail permettra de mieux anticiper la carte scolaire et d'envisager sur trois ans des ouvertures ou fermetures de classe. La gestion des postes sera désormais envisagée de manière pluriannuelle, en concertation avec les élus, afin d'anticiper et de prendre en compte les projets territoriaux ».

ruralités du 14 septembre 2015, tenu à Vesoul, et dont la **proposition n° 20** préconisait de « *développer des conventions de ruralité pour une école rurale de qualité* ».

Les conventions de ruralité, signées entre les services de l'État (rectorat, DASEN) et les élus locaux ou leurs représentants (au travers, notamment, de l'AMF), ont traduit un effort de **territorialisation des politiques éducatives**. Les élus locaux et les services de l'Éducation nationale se sont mis d'accord sur trois objectifs :

- **réfléchir aux éventuelles adaptations du maillage scolaire** (regroupement pédagogique intercommunal, créations de réseaux d'écoles, etc.) ;
- **développer ou renforcer les services périscolaires** ;
- **favoriser les opérations de rénovation du bâti scolaire dans les territoires où cela s'avère nécessaire**.

En échange de ces trois objectifs assignés aux élus locaux, l'État s'engageait sur un volume de postes d'enseignants dont bénéficierait le département au cours des trois années suivantes.

2. Un bilan laissant un goût d'inachevé en raison d'un abandon de la démarche par l'État

La démarche des conventions rurales a toutefois laissé un certain **goût d'inachevé**, celle-ci ayant été abandonnée par l'État au milieu du gué, alors qu'elle avait pourtant fait ses preuves à plusieurs endroits, à l'instar du Cantal¹.

Dans un rapport publié en 2021, l'**inspection générale de l'éducation, du sport et de la recherche (IGESR)**² dressait un état des lieux de ces conventions. Elle relevait ainsi que **52 conventions avaient été conclues entre 2014 et 2020**³, tout en soulignant que cette **dynamique ne s'était pas inscrite dans la durée**. Selon ce bilan dressé en avril 2021, ainsi, seuls **14 départements** avaient reconduit leur engagement par **un ou deux avenants**, tandis que la démarche n'avait pas été reconduite dans **38 autres départements**. L'absence, depuis lors, d'état des lieux publics à l'échelle nationale laisse craindre un abandon de l'initiative des conventions ruralités.

¹ *On pourra se référer, sur ce point, à l'encadré page suivante.*

² *Inspection générale de l'éducation, du sport et de la recherche (Éric Fardet), « Les conventions ruralité modifient-elles les dynamiques de restructuration des réseaux scolaires du primaire ? » 2021*

³ *Un nombre à mettre au regard des 66 départementaux classés comme ruraux qui auraient pu être concernés.*

L'exemple du Cantal : une convention de ruralité aux résultats satisfaisants, mais dont la démarche aurait dû être pérennisée

Le département du Cantal a été pionnier dans la mise en œuvre des conventions de ruralité. En 2014, une première convention avait été signée entre l'État et l'AMF, suivie de deux avenants en 2016 puis en 2019, permettant de prolonger l'engagement initial jusqu'en 2023.

Cette démarche – qui visait à garantir « *une école de qualité accessible à tous* » – a permis de conserver des moyens en échange d'une réflexion des élus locaux sur le tissu scolaire, et de poser des garde-fous clairs contre les suppressions de postes : aucune suppression entre 2014 et 2017 ; un maximum de 5 suppressions entre 2017 et 2020 en cas de baisse des effectifs ; puis de 3 suppressions pour la période 2020-2023. Au total, sur la période 2014-2022, les suppressions de poste d'enseignants étaient restées contenues (8 suppressions)¹.

Le Président de l'AMF 15, auditionné par la mission avec les membres du groupe de travail sur l'élaboration de la carte scolaire dans le Cantal, regrette la **perte de 42 postes depuis que la convention a touché à sa fin**. Selon lui, la « *poursuite de la réduction des moyens d'enseignement à un tel rythme serait destructrice pour le tissu cantalien* ».

Le 24 mai 2022, un comité départemental associant élus, services de l'État et représentants des acteurs éducatifs avait dressé un bilan globalement positif de ces conventions. Comme le déclarait Christian Montin, président de l'AMF 15, le « *bilan [était] satisfaisant* », la « *convention ayant permis une quasi-stabilité du nombre d'enseignants* » en échange de la poursuite d'une réflexion des élus locaux sur l'adaptation du tissu scolaire.

Cette expérience démontre l'**intérêt de pérenniser un cadre négocié**, afin de préserver l'égalité d'accès à l'éducation et de tenir compte des spécificités des territoires ruraux. Le refus de l'État de continuer à s'inscrire dans cette démarche est vivement regretté par les membres du groupe de travail sur l'élaboration de la carte scolaire dans le Cantal.

B. LES ENGAGEMENTS DU « PLAN POUR NOTRE ÉCOLE DANS LES TERRITOIRES RURAUX » N'ONT PAS ÉTÉ TENUS

1. Le volet rural du plan France ruralités comportait des promesses encourageantes

Le « *plan pour notre école dans les territoires ruraux* » – annoncé le 31 mars 2023 par la Première ministre Élisabeth Borne et le ministre de l'Éducation nationale Pap Ndiaye – constitue le volet éducatif du programme France Ruralités, avec pour vocation d'approfondir la dynamique de territorialisation initiée par les conventions de ruralité.

Dans son discours d'annonce du plan, prononcé en mars 2023, la Première ministre affirmait sa volonté de « *changer de démarche sur ces fermetures de classes qui aujourd'hui sont annoncées quelques mois à l'avance* », afin de promouvoir une « *approche sur plusieurs années* » pour « *pouvoir partager en transparence avec les élus et avec les parents* »,

¹ Entre 2014 et 2022, les effectifs sont passés de 734 enseignants pour 9 977 élèves à 726 enseignants pour 8 837 élèves.

les évolutions démographiques qui sont prévues et pouvoir prendre le temps de s'organiser et de trouver des réponses adaptées ». Il s'agissait ainsi d'**encourager la concertation entre les élus locaux et les services de l'Éducation nationale** (en particulier les DASEN), afin de **co-construire des scénarios d'évolution du maillage scolaire** à partir des **projections démographiques et de la prise en compte de la configuration pédagogique des écoles rurales** (présence de classes multiniveaux, effectifs fragiles, accessibilité)¹.

Les trois axes et les six propositions du « *Plan pour notre école dans les territoires ruraux* » (2023)

Axe 1 – Garantir un maillage scolaire partout sur le territoire

Proposition 1 : Mieux anticiper [au travers de la prévision sur trois ans] les ouvertures ou les fermetures de classes.

Proposition 2 : Crédit d'une instance de dialogue et de coordination.

Proposition 3 : Crédit d'un bonus pour les regroupements pédagogiques intercommunaux (ou bonus-RPI).

Axe 2 – Garantir la réussite des élèves en milieu rural

Proposition 4 : Permettre des échanges entre collégiens de milieu rural et de milieu urbain.

Proposition 5 : Offrir 3 000 places de plus en Internat d'excellence.

Axe 3 – Garantir la dynamisation des territoires par l'école

Proposition 6 : Étendre les territoires éducatifs ruraux.

Parmi les axes du programme – détaillés dans le tableau *supra* – figurait l'extension à tous les départements ruraux du **dispositif des territoires éducatifs ruraux (TER)**, préfiguré en 2021 pour lutter contre les inégalités sociales et territoriales.

Mis en place à titre expérimental² à partir de 2021, les TER ont pour objet de « *réduire les inégalités scolaires dans les territoires ruraux*³ » et de favoriser le co-pilotage des politiques éducatives au travers d'une contractualisation entre l'État, les

¹ Par ailleurs, *Le plan pour notre école dans les territoires ruraux* a été articulé avec d'autres dispositifs, notamment le Conseil national de la refondation « *Éducation* », lancé le 3 octobre 2022 par le ministre Pap Ndiaye sous le titre « *Notre école, faisons-la ensemble* », visant à développer des projets pédagogiques autour de thématiques telles que l'inclusion scolaire, les classes multiniveaux ou la lutte contre le décrochage.

² Les territoires éducatifs ruraux (TER), créés en 2021, ont d'abord été expérimentés dans trois académies (23 territoires préfigurateurs), avant d'être étendus à sept autres académies.

³ Réponse ministérielle du 19 juillet 2022 à la question écrite n° 220701862.

collectivités territoriales et les acteurs éducatifs ruraux. **Plus de 200 territoires sont aujourd’hui conventionnés** pour une durée de trois ans, avec un objectif de porter ce nombre à 300 d’ici à 2027.

Si le dispositif a permis la mise en œuvre de projets concrets (activités d’accompagnement scolaire et périscolaire, dispositifs de prévention du décrochage, etc.), des incertitudes persistent toutefois quant aux **modalités de soutien financier** des projets, ce d’autant que la suppression du **fonds de soutien au développement des activités périscolaires a été annoncée pour la rentrée 2025**. Les données relatives à l’impact concret des TER sur la réussite scolaire restent en outre rares.

2. Ces engagements ont néanmoins été déçus

Si vos rapporteurs ne peuvent que souscrire aux objectifs affichés par le « *Plan pour notre école dans les territoires ruraux* », force est toutefois de constater que ses effets concrets sont restés très limités.

En particulier, les **observatoires des dynamiques rurales** ne constituent pas les espaces de co-construction de la carte scolaire qui avaient été promis par le plan France Ruralités. L’AMF a indiqué à vos rapporteurs que « *les premiers retours [avaient] fait état de réunions descendantes, consistant essentiellement à informer les élus sur les diagnostics réalisés par les directions académiques et les traductions en termes de fermeture de postes d’enseignants pour la rentrée prochaine* »¹.

Les observatoires des dynamiques rurales : entre espoirs déçus et déploiement parcellaire

Les **observatoires de dynamiques rurales** ont vu le jour au cours de l’année scolaire 2023-2024, en application du Plan France ruralités. Selon le « *plan pour notre école rurale* » présenté en mars 2023, ces observatoires – co-présidés par le préfet et le directeur académique des services de l’Éducation nationale (IA-DASEN) – devaient incarner une méthode rénovée de gouvernance éducative locale, reposant sur une plus grande transparence et prévisibilité.

Vos rapporteurs relèvent toutefois, sur la base des retours qu’ils ont recueillis dans le cadre de cette mission, et à la lumière des conditions de préparation de la rentrée 2025, que les **engagements qui ressortaient du Plan France ruralités n’ont malheureusement pas été tenus**.

D’une part, ces instances sont **essentiellement réduites à prendre acte de décisions inscrites chaque année dans le budget de l’État**. Les perspectives d’évolution des effectifs scolaires qui y sont dressées demeurent, en pratique, sans portée opérationnelle. Les constats ainsi établis ne trouvent que rarement de traduction concrète, qu’il s’agisse de la conclusion de conventions, de la définition de critères ou de la mise en œuvre de dispositifs efficaces.

D’autre part, de nombreux départements en restent dépourvus sur le territoire national. Lors d’une audition au Sénat le 9 avril 2024, Nicole Belloubet, alors ministre de l’Éducation

¹ *Contribution écrite de l’Association des maires de France à la mission sénatoriale.*

nationale, reconnaissait ainsi le déploiement « *parcellaire* » des observatoires des dynamiques rurales et appelait à leur extension.

Plus fondamentalement, les observatoires des dynamiques rurales restent des **instances de nature consultative, sans véritable portée opérationnelle**. Les élus locaux regrettent que s'exprime, au sein de ces observatoires, la **méthode descendante d'élaboration de la carte scolaire**. Le dialogue ne revêt pas de portée opérationnelle, les échanges étant contraints par des décisions préalablement arrêtées à l'échelle nationale.

Ce décalage entre l'intention initiale et la réalité de la pratique a nourri un certain **désenchantement, illustré par la mise en œuvre de la carte scolaire pour la rentrée 2025**, qui a suscité le désarroi de nombreux élus.

Face à cette contestation, le ministère de l'Éducation nationale s'est engagé dans une **nouvelle démarche visant à mieux tenir compte des spécificités des territoires dans le cadre de l'élaboration de la carte scolaire, au travers de la signature - en mai 2025 - d'un protocole d'accord avec l'AMF**.

C. L'OBJECTIF DE PLANIFICATION PLURIANNUELLE A TROUVÉ UN NOUVEAU DÉBOUCHÉ AU TRAVERS DU PROTOCOLE D'ACCORD CONCLU ENTRE LE MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION NATIONALE ET L'AMF

Comme le relève la Cour des comptes, « *la stabilité et la visibilité constituent des éléments clés pour permettre de mieux faire face aux enjeux de moyen et de long termes de l'école primaire* »¹. Dans cet esprit, le « *protocole d'accord* » conclu le 8 avril 2025 entre le ministère de l'Éducation nationale et l'AMF entend **apporter de premières réponses pour améliorer la gouvernance de la carte scolaire**.

1. Le protocole signé par le ministère de l'Éducation nationale consacre le principe d'une visibilité à trois ans de la carte scolaire

Le protocole d'accord signé le 8 avril 2025 prévoit, d'une part, une concertation renforcée avec les maires afin de tenir compte des spécificités de chaque territoire et, d'autre part, le partage par les services de l'Éducation nationale « *d'une projection à trois ans sur l'évolution des effectifs scolaires* ».

Ce protocole – qui ne revêt pas de portée juridique contraignante – entend « *adapter l'école aux mutations en cours, en tenant compte des enjeux territoriaux, sociaux et environnementaux* », et en abordant plusieurs « *thématisques qui structurent aujourd'hui les politiques éducatives* » (élaboration de la carte scolaire, qualité du bâti, transition numérique, climat scolaire, accès à la pratique sportive, inclusion, gouvernance).

¹ Cour des comptes, « L'enseignement primaire », rapport public thématique, 2025, p. 14.

Toutefois, l'Association des petites villes de France (APVF) et la Fédération des conseils de parents d'élèves (FCPE) ont exprimé, lors des auditions, leur regret de ne pas avoir été associées à l'élaboration du protocole. Cette consultation incomplète des acteurs, susceptible de fragiliser l'appropriation de la démarche par l'ensemble des parties prenantes, ne doit toutefois pas conduire à en affaiblir la mise en œuvre.

Sur le fond, au-delà des conditions de négociation, on pourra relever que :

- Le protocole fait mention d'une « *projection à trois ans sur l'évolution des effectifs scolaires* ». Il s'agit-là d'un engagement similaire à celui contenu dans le plan France ruralités de 2023, qui ne pourra s'appliquer qu'en refondant la méthode d'élaboration de la carte scolaire ;

Vos rapporteurs plaident pour une démarche plus ambitieuse, non plus seulement le simple partage de prévisions d'effectif à trois ans, mais aussi l'élaboration d'un projet de carte scolaire pluriannuel, inscrit dans le cadre d'une stratégie territoriale concertée¹.

- Le protocole mentionne certes le temps de transport, tout en indiquant qu'il doit être pris en compte « *dans le respect des moyens prévus en loi de finances annuelle* ». Cette précision, bien qu'elle aille de soi, ne doit pas traduire un manque d'ambition. On remarquera au demeurant qu'elle s'applique à l'ensemble des engagements contenus dans le protocole et révèle ainsi sa fragilité intrinsèque.

2. Un suivi attentif du protocole, qui relève du droit souple, reste nécessaire

a) *Par sa nature même, le protocole d'accord ne revêt pas de caractère contraignant, tandis que son ambition pourrait être renforcée*

L'ambition consistant à renforcer l'information des maires sur la carte scolaire, afin de parvenir à un diagnostic partagé, ne constitue pas une nouveauté, d'autant qu'elle a été réaffirmée à plusieurs reprises au travers des initiatives mentionnées *supra*. En l'absence de caractère contraignant, ces démarches ont finalement été perçues comme des **déclarations d'intention, sans réelle garantie** sur les ouvertures et fermetures de postes.

C'est ainsi que la charte des services publics en milieu rural, signée le 23 juin 2006 par l'AMF, prévoyait déjà que le « *directeur académique [devait] respecter un délai de deux ans pour avertir le maire de toute mesure de fermeture* ».

Le protocole d'accord signé en 2025, dont vos rapporteurs saluent naturellement les objectifs, risquerait de subir le même destin que la charte de 2006 si aucune mesure contraignante n'était prévue. Plusieurs interlocuteurs auditionnés par les rapporteurs ont ainsi **appelé de leurs vœux l'adoption de dispositions de nature contraignantes**, afin de prévoir explicitement que les services académiques soient

¹ Des ajustements locaux ne pourraient alors être envisagés que sous des conditions strictement encadrées, en cas de modifications importantes des prévisions des effectifs scolaires.

tenus d'informer les collectivités des prévisions de variation des effectifs d'enseignants sur une période de trois ans, après avoir engagé au préalable une concertation.

b) Un suivi étroit sera en outre nécessaire pour en assurer le respect

Lors de son audition par la commission de la culture, de l'éducation et de la communication du Sénat le 14 février 2025, la ministre de l'Éducation nationale Elisabeth Borne avait affirmé que « *chaque décision que nous prenons (...) doit être adaptée aux réalités des différents territoires sur la base d'un diagnostic partagé dans lequel vous devez avoir toute votre place* ». Cet engagement s'est traduit par une **communication politique affirmée**, illustrée par la visite du 13 juin 2025 à l'école élémentaire Paul-Bert de Saint-Quentin, au cours de laquelle la ministre a échangé avec les acteurs locaux sur les modalités de mise en œuvre du protocole.

Le protocole d'accord prévoit l'installation d'un « *comité de pilotage annuel* », destiné à suivre sa mise en œuvre. Ce comité aurait vocation à « *évaluer les actions engagées, à identifier les freins opérationnels rencontrés, et à proposer des ajustements* ». Si cette disposition témoigne d'une volonté de promouvoir une logique de suivi dans la durée, la **multiplication des instances de dialogue ne doit pas aboutir à la dilution de leur influence**. En particulier, le rôle du CDEN gagnerait à être renforcé, et celui-ci aurait pu se voir investi d'un rôle de suivi en la matière.

La pérennisation du protocole impliquera sans doute de dépasser la logique déclarative pour promouvoir une approche fondée sur des **engagements triennaux formalisés, un suivi national des contractualisations, et la reconnaissance juridique d'un droit à la co-construction territoriale des décisions éducatives**.

*

En somme, outre que la **multiplication des dispositifs** n'a pas contribué à la clarté de l'action publique, les efforts engagés sont restés insuffisants et n'ont pas permis à ce stade de permettre de tenir compte de l'avis éclairé des maires quant à l'avenir de leurs écoles et du tissu scolaire dans les territoires ruraux.

TROISIÈME PARTIE - SORTIR DE LA « MÉTHODE EXCEL » : POUR UNE CARTE SCOLAIRE CONCERTÉE, ÉQUITABLE ET PLURIANNUELLE

Vos rapporteurs regrettent que l'élaboration de la carte scolaire dépende encore trop souvent d'une **logique comptable et annualisée**, ne permettant pas de tenir réellement compte des réalités locales et de garantir une prévisibilité suffisante. Les engagements pris au cours des dernières années, en particulier ceux inscrits dans le plan France ruralités de 2023, n'ont malheureusement pas permis de remédier à cette situation.

Une prise en compte accrue de **critères complémentaires à celui du taux d'encadrement** apparaît indispensable. Une nouvelle approche, plus équitable et mieux concertée, devrait ainsi reposer sur deux piliers :

- Une **méthode refondée**, grâce à une meilleure concertation avec les élus et les acteurs éducatifs locaux, et en assurant une **prévisibilité pluriannuelle**, à horizon de trois ans, de l'évolution de la carte scolaire ;
- Une **prise en compte de critères qualitatifs**, pour dépasser les seuls ratios d'encadrement, et conforter l'égalité d'accès au service public de l'éducation, conformément à la volonté déjà exprimée par le législateur¹.

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

La préparation annuelle de la carte scolaire reste marquée par des **arbitrages verticaux et descendants**, souvent vécus comme un « *couperet* » injuste par les élus locaux. Avant de se pencher sur les critères dont la pondération devrait être accrue pour davantage d'équité, l'enjeu de cette section est de présenter les principes d'une méthode plus juste et offrant davantage de visibilité aux élus locaux.

1. Consulter et associer véritablement les élus locaux

Dans son récent rapport relatif à l'« *enseignement primaire* » (mai 2025), la Cour des comptes appelait à « *mieux associer les collectivités territoriales à la politique éducative* ». Alors que le CDEN constitue en principe² une **instance de dialogue réunissant les différentes parties prenantes** (préfecture, rectorat, élus locaux, personnels de l'Éducation nationale et usagers), **consultées et émettant des vœux sur toute question relative à l'organisation et au fonctionnement du service public d'enseignement** dans le département, il reste cantonné dans les faits à un rôle de **chambre d'enregistrement des décisions prises en amont par les rectorats**³. À

¹ Le législateur a notamment rappelé l'attachement de la Nation au maintien d'une offre éducative de qualité dans les territoires ruraux, dans la loi n° 2013-595 du 8 juillet 2013 d'orientation et de programmation pour la refondation de l'école de la République. En outre, la loi n° 85-30 du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la montagne avait précédemment insisté sur la présence de l'école dans les zones de montagne.

² Code de l'éducation, article R. 235-10.

³ Ainsi que le relevaient les rapporteurs de la mission sénatoriale relative au maillage scolaire (rapport d'information n° 749 (2024-2025), op.cit.), qui soulignaient en outre que, « bien souvent ces

l'heure actuelle, les collectivités n'y ont – dans le meilleur des cas – qu'un **rôle purement consultatif**.

Les **membres du groupe de travail sur l'élaboration de la carte scolaire dans le Cantal**, auditionnés par la mission, ont appelé à « *faire du CDEN une véritable instance de dialogue* ». Afin de contribuer à cet objectif, un **droit formel d'interpellation**¹ du DASEN et du préfet pourrait en outre être créé à l'**usage des élus locaux**, ce qui supposerait une modification de l'article R. 235-7 du code de l'éducation.

Recommandation n°4: Consacrer dans le code de l'éducation un « *droit d'interpellation* » – par les élus – du DASEN et du préfet au sein des CDEN et réviser leur règlement intérieur pour permettre la fixation de points à l'ordre du jour à l'initiative des élus locaux.

2. Établir un diagnostic partagé et offrir davantage de visibilité grâce à un conventionnement à trois ans

a) *Consacrer une carte scolaire pluriannuelle, offrant davantage de sérénité et de visibilité*

La **stabilité et la prévisibilité** sont indispensables pour « *mieux faire face aux enjeux de court et de long terme de l'école primaire* »² et anticiper suffisamment en amont les capacités d'accueil et les besoins en personnel, tout en tenant compte de plusieurs critères, parmi lesquels les projets pédagogiques d'école.

Vos rapporteurs soutiennent la proposition³ consistant à **élaborer une carte scolaire pluriannuelle**. Une telle démarche s'inscrit dans la continuité de la mission confiée en 2016 par le Premier ministre au Sénateur Alain Duran, qui avait conclu à la nécessité d'offrir aux élus une **visibilité de trois ans renouvelables**⁴, reposant sur des engagements réciproques entre l'État et les collectivités.

La **mise en place de conventions triennales** entre l'État et les collectivités est nécessaire, comme le préconisaient également les rapporteurs de la mission relative

dernières années, dans un contexte de baisse démographique et de fermeture des classes, les réunions se caractérisent par des débats houleux lors desquels se succèdent des manifestations d'élus locaux, d'enseignants et de parents d'élèves ».

¹ *Audition, dans le cadre de la mission, de M. Grégoire Ensel, vice-président de la FCPE, appelant à « retoilettier le fonctionnement des CDEN », pour leur permettre d'interroger le DASEN et le préfet et de proposer des ordres du jour. Cette proposition vise aussi à prévenir le risque de voir les observatoires des dynamiques rurales concurrencer les CDEN.*

² *Cour des comptes, « L'enseignement primaire », rapport public thématique, 2025, p. 61*

³ *Les rapporteurs de la mission de la commission de la culture relative à la carte scolaire préconisent ainsi de « donner davantage de sérénité aux équipes pédagogiques et de rétablir la confiance de l'ensemble des partenaires de l'école (enseignants, parents, élus locaux, rectorats), élaborer une carte scolaire pluriannuelle sur trois ans » (recommandation n°3).*

⁴ *Voir rapport de M. Alain Duran, sénateur, à la suite de la mission confiée par le Premier ministre sur la mise en œuvre des conventions de ruralité, mai 2016 (recommandation n°4).*

au maillage territorial des établissements scolaires¹, qui appelaient à adosser cette démarche à une vision stratégique sur six ans² afin de définir les grands axes des politiques éducatives à l'échelle du département.

Ces conventions permettraient de construire une **école rurale apaisée**, « qui s'émanciperait de la menace récurrente des effets comptables annuels »³ résultant de la baisse démographique et d'une approche arithmétique fondée essentiellement sur le taux d'encadrement, pour privilégier ainsi une **véritable concertation de terrain**.

Cette contractualisation :

- **reposerait sur un diagnostic partagé des prévisions démographiques**, tenant pleinement compte des informations détenues par les communes (projets immobiliers, mouvements de population, etc.) ;

- **incluirait des engagements réciproques** entre l'État et les collectivités autour d'objectifs pédagogiques et périscolaires (cf. *infra, b.*), reposant notamment sur l'engagement des acteurs locaux à conduire une réflexion partagée sur le maillage scolaire, par exemple - lorsque cela est nécessaire - à travers la mise en place de **regroupements pédagogiques intercommunaux déconcentrés**, garants du maintien d'une présence éducative de proximité ;

- **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. Cette phase pourrait concerner en priorité les **zones géographiques les plus fragiles**, qui bénéficiaient, à titre transitoire, d'une neutralisation des fermetures de classes au cours des deux premières années. Il pourrait ainsi s'agir de préserver, au sein des **territoires classés en zone France ruralités revitalisation (FRR)**, les **postes d'enseignants affectés dans des écoles de trois classes et moins**, ce qui aurait un impact budgétaire limité (cf. *infra, f.*) ;

- **aurait une valeur juridique opposable**, de sorte que les engagements contractualisés soient effectivement pris en compte lors de l'élaboration de la carte scolaire au niveau national.

Recommandation n°2 : Initier, à l'échelle nationale, une démarche de **conventionnement triennal** en contrepartie d'un **engagement des acteurs locaux** sur une réflexion relative à l'organisation du tissu scolaire.

Confier parallèlement au conseil départemental de l'Éducation nationale (CDEN), réunissant les parties prenantes des conventions triennales, 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

¹ *Rapport d'information n° 749 (2024-2025), op.cit.*

² *Cette temporalité, compatible avec le calendrier électoral, permettrait de mieux planifier les investissements ou d'envisager, lorsque cela est pertinent, des projets de regroupements pédagogiques.*

³ *Rapport de M. Alain Duran sur la mise en œuvre des conventions de ruralité, op. cit. p. 34*

FRR, pour lesquelles les fermetures de classe seraient neutralisées pour les deux premières années de la convention.

Résumé des principes régissant les conventions triennales

La contractualisation triennale entre l'Éducation nationale et les élus locaux, assortie d'**objectifs** et de **critères d'évaluation**, ferait l'objet d'un suivi spécifique au sein du CDEN, grâce à une formation *ad hoc* rassemblant les parties prenantes à la convention¹.

i. Principe et objectifs des conventions

En premier lieu, l'**effort de concertation devrait porter sur « sur le partage des prévisions démographiques et leurs effets sur la carte scolaire »**². Dans le cadre de ces conventions, les prévisions de la carte scolaire devraient s'appuyer sur des données **objectives**³, communiquées à l'ensemble des parties, à savoir notamment :

- les **données des naissances domiciliées**. Il s'agit ainsi d'anticiper l'évolution théorique des effectifs, en particulier pour les premières années de maternelle ;
- Les mouvements prévisibles de populations (accueil ou départ de familles) ;
- Les projets des collectivités et notamment l'**évolution de l'offre de logement** (programmes immobiliers, date d'achèvement) - la population scolaire étant également déterminée par ces paramètres ;
- Les projets pédagogiques (projets d'établissement ou projets d'école, déclinés sur une période triennale) dont l'exécution jusqu'à son terme est essentielle pour la préservation de la qualité de l'offre éducative et pour l'attractivité du territoire. En effet, la suppression brutale d'un poste dans une petite école pendant la période d'exécution du projet pédagogique, qui est obligatoire et concerté, met en péril sa mise en œuvre.

Ensuite, une telle démarche de contractualisation implique, de la part du ministère de l'Éducation nationale, l'acceptation d'une suspension des fermetures de postes dès lors que les seuils définis par la convention sont respectés, étant entendu que la neutralisation des postes ne saurait être totalement déconnectée des réalités démographiques propres aux territoires. En ce sens, la convention aurait vocation à définir les seuils démographiques conditionnant le maintien ou l'adaptation du nombre de postes concernés.

Par ailleurs, l'Éducation nationale et les élus locaux s'engageraient sur des objectifs évalués au terme de la convention. Parmi les thématiques susceptibles d'être intégrées à la convention et de faire l'objet d'engagements de la part des parties prenantes, on pourra citer, à titre d'illustration :

¹ L'article R. 235-11-1 du code de l'Éducation nationale pourrait prévoir la composition et le calendrier de cette formation du CDEN. Alternativement, le règlement intérieur du CDEN devrait en prévoir les modalités de coordination.

² Rapport Cour des comptes, 20 mai 2025, L'enseignement primaire, p. 60

³ On relèvera à ce sujet que certaines agences d'urbanisme ont développé des méthodes pour observer les tendances à venir en matière d'évolution de la population scolaire. La note n° 32 de l'Agence urbaine de Reims propose par exemple un modèle de prévisions réutilisable pour les « communes qui se questionneraient sur le dimensionnement à prévoir en équipements scolaires ». Les principaux facteurs dont il est tenu compte sont : (1) la variation des naissances, qui constituent le premier marqueur des évolutions futures, qui s'appuie sur une analyse de la fécondité des différents quartiers d'une ville ; (2) l'anticipation des mouvements de la population scolaire, en évaluant les migrations résidentielles, intramuros ou non ; (3) tenir compte des projets d'aménagement et de leur impact potentiel sur l'évolution à prévoir des équipements scolaires.

- le développement des **parcours d'éducation artistique et culturelle** ;
- le soutien aux réseaux d'éducation fondés sur le cycle 3, pour **favoriser la continuité écoles-collège** ;
- la mise en place de projets pédagogiques partagés entre plusieurs écoles dans le secteur rural ;
- le **développement du numérique éducatif**, conformément à l'objectif de création d'un service public du numérique éducatif¹ ;
- la réflexion sur des **échanges de services entre enseignants du premier degré et du second degré**, en particulier pour certaines disciplines (langues vivantes, arts plastiques, sciences de la vie et de la terre), pratique fréquente en milieu rural.

Ce conventionnement permettrait, en s'intéressant aux spécificités des différentes écoles et de leurs bassins de vie, de « *déconnecte[r] le nombre de postes de professeurs dans une école à l'évolution à très court terme du nombre d'élèves en classes* »².

ii. Les acteurs devant être associés à cette convention

La convention ne pourra être efficace qu'en y associant le plus largement possible les partenaires de la communauté éducative. Devraient ainsi être impliqués dans cette démarche :

- les élus locaux intervenants dans le champ de l'éducation (maires, associations départementales de maires, présidents de conseils départementaux) ;
- les partenaires de terrain (associations de parents d'élèves, organisations syndicales représentatives des enseignants, associations d'éducation populaire).

La signature d'une convention départementale devrait *a minima* réunir :

- le préfet ;
- le recteur de l'académie ;
- le ou les présidents d'associations de maires du département ;
- le président du conseil départemental.

iii. Le comité de pilotage chargé du suivi de la convention

Chaque convention devrait être suivie par la formation dédiée du CDEN mentionnée *supra* (*cf. i*) rassemblant les parties signataires (État, communes, conseil départemental, etc.) ainsi que les représentants des enseignants, des parents d'élèves et du monde éducatif. Ce

¹ *Le programme « Écoles connectées » lancé par l'État en 2014 a mobilisé une enveloppe de 5 millions d'euros dans le cadre du Plan France Très haut débit pour ouvrir l'accès à un haut débit de qualité aux communes des territoires ruraux et de montagne. Les projets de territoire associant le collège (en tant que chef de file) et des écoles partageant l'objectif de construire la continuité des parcours du cycle 3 (CM1-CM2-6^e) - cf. Arrêté du Premier ministre du 15 février 2016 relatif à l'approbation du cahier des charges modifié « Collèges numériques et innovation pédagogique ».*

² *Rapport de M. Alain Duran, sur la mise en œuvre des conventions de ruralité, op. cit. p. 42.*

comité se réunirait au moins **une fois par an**, pour évaluer l'avancement des objectifs et ajuster les mesures.

Ces évaluations contribueraient au **maintien d'un dialogue avec l'administration centrale**, et permettraient de dresser des **bilans des actions menées et de celles à venir**. À mi-parcours – soit un an et demi avant la fin de la convention – une réflexion serait initiée pour commencer à établir les nouvelles pistes de travail pour la convention triennale suivante. Une **évaluation finale** précéderait l'extinction ou le renouvellement de la convention en dressant une analyse qualitative et quantitative des trois années de travail accompli.

b) Prévoir une mise en œuvre du conventionnement ciblant prioritairement, dans un premier temps, les territoires les plus fragiles

Le processus de conventionnement serait mis en œuvre progressivement, en ciblant dans un premier temps les territoires les plus fragiles. Cette première phase reprendrait l'esprit des conventions de ruralité conclues en 2014.

La démarche débuterait ainsi dès la **rentrée 2027**. En contrepartie d'une **réflexion sur la réorganisation du tissu scolaire** par les élus locaux, une **neutralisation des fermetures de classes** serait prévue pour les deux premières années de la convention **au sein** :

- **des écoles comptant 3 classes et moins.** Comme l'ont souligné les acteurs auditionnés par la mission, ces établissements de petite dimension sont les plus vulnérables. Les écoles comptant 3 classes ou moins représentent 30,6 % du total des établissements¹, mais le nombre d'enseignants dans ces écoles y est beaucoup plus faible, de l'ordre de 10 % des effectifs totaux². Par conséquent, le coût financier d'une telle mesure serait modeste, surtout au regard des enjeux qu'elle emporte ;

- **et des écoles situées dans des territoires relevant du dispositif « France Ruralités Revitalisation » (FRR).** Les territoires FRR cumulant des fragilités économiques et d'accessibilité aux services publics, le maintien d'une école constitue souvent un facteur déterminant d'attractivité. Ceci justifie une attention particulière au nom de l'équité républicaine.

À l'issue de ces deux premières années de mise en œuvre, un **bilan partagé** entre l'État et les acteurs locaux serait réalisé afin d'envisager, le cas échéant, des **adaptations ciblées** lors de la troisième année.

c) Consacrer le principe d'une loi d'orientation pluriannuelle

La démarche conventionnelle – illustrée par le protocole conclu entre l'AMF et le ministère de l'Éducation nationale – demeure largement tributaire de la volonté des parties signataires et gagnerait, à ce titre, à être parallèlement adossée à un socle pérenne. Un tel cadre, fixé par le législateur, pourrait prendre

¹ Calcul à partir des données de la DEPP in Repères et références statistiques 2025, p. 29.

² Sur la base d'un ratio moyen d'1,04 ETP enseignant par classe, ces établissements comptant trois classes ou moins représenteraient environ 11 à 13 % des classes et des ETP enseignants à l'échelle nationale.

la forme d'une loi de programmation définissant une **stratégie nationale** en emplois, ouvertures et fermetures de classes ou d'écoles.

De ce point de vue, la loi du **26 juillet 2019 pour une école de la confiance**¹ avait constitué un texte « *sans véritable colonne vertébrale, bien loin des grandes lois de programmation relatives à l'école qui [avaient] rythmé la politique éducative de la Cinquième République* »². Une nouvelle ambition est donc nécessaire pour faire face aux défis, notamment démographiques, auxquels sont confrontées les communes et leurs écoles.

Vos rapporteurs, conscients que le principe d'annualité budgétaire s'impose au ministère de l'Éducation nationale, estiment qu'une telle **loi d'orientation pluriannuelle** garde toute sa pertinence pour préciser la doctrine en emplois des personnels enseignants, et permettre *in fine* une plus grande anticipation des ouvertures et fermetures de classes. Elle permettrait de dépasser une approche de la carte scolaire perçue par les élus locaux comme un « *couperet* »annuel.

Recommandation n°1 : Adopter tous les six ans une loi de programmation fixant une stratégie nationale en matière d'éducation primaire, ainsi que l'évolution des équivalents temps plein enseignants à l'échelle nationale.

B. ADAPTER LA CARTE SCOLAIRE AUX RÉALITÉS DES TERRITOIRES, EN TENANT COMPTE DE CRITÈRES COMPLÉMENTAIRES AU TAUX D'ENCADREMENT

1. Le taux d'encadrement ne saurait guider à lui seul les arbitrages en matière de carte scolaire

Si le taux d'encadrement constitue un repère quantitatif indispensable, la direction générale de l'enseignement scolaire reconnaît qu'il n'est « *ni possible, ni souhaitable* » de fixer un seuil national uniforme d'ouverture ou de fermeture de classes. L'application mécanique d'un ratio d'élèves par classe pénalise particulièrement les zones rurales. En effet, la fermeture d'une seule classe dans une petite école est susceptible de précipiter la fermeture de l'école entière.

Privilégier le seul ratio « *P/E* » reviendrait à **omettre des dimensions essentielles**. Comme le soulignait en 2016 le sénateur Alain Duran dans les conclusions de sa mission précitée, ce critère doit rester une référence parmi

¹ Loi n° 2019-791 du 26 juillet 2019 pour une école de la confiance. Auparavant, la loi n° 2013-595 du 8 juillet 2013 d'orientation et de programmation pour la refondation de l'école de la République avait fixé un objectif chiffré de création de postes (60 000 supplémentaires) sur cinq ans, avec une priorité donnée à l'école primaire.

² Rapport d'information (n°473) fait au nom de la commission de la culture, de l'éducation et de la communication sur le projet de loi pour une école de la confiance, par M. Max Brisson, p. 12.

d'autres, et « *en aucun cas [être] érigé en règle unique et immuable* »¹. En pratique, l'attention excessive portée au ratio d'encadrement peut conduire à l'exclusion de critères objectifs et essentiels pour la qualité pédagogique, les conditions de vie des enfants et la diversité des contextes locaux.

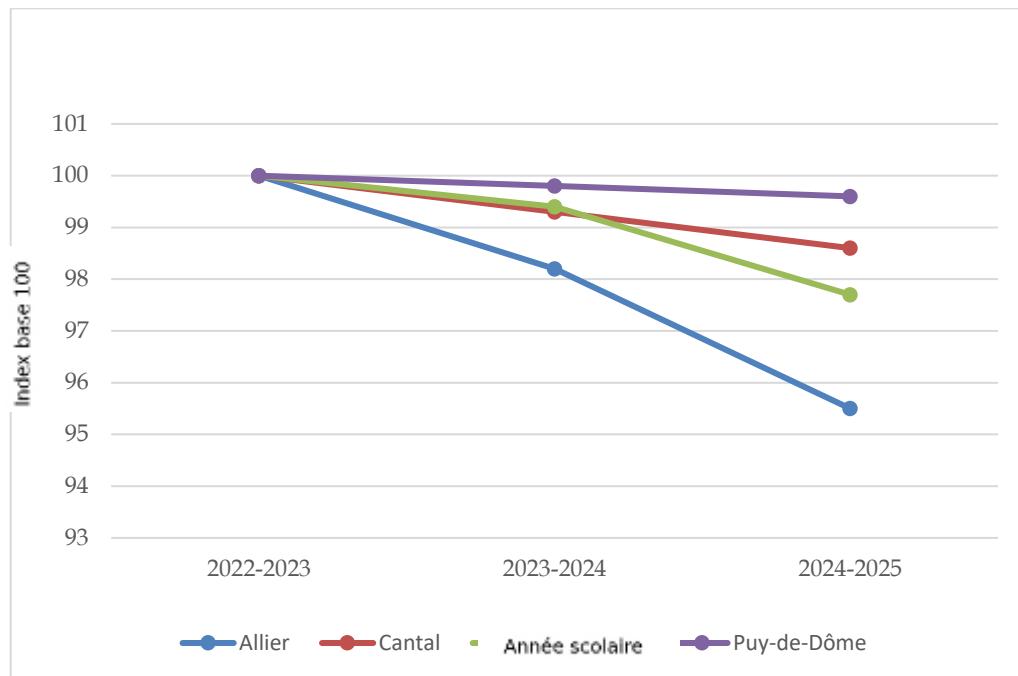
Les membres du **groupe de travail sur la carte scolaire dans le Cantal** soulignent quant à eux que l'**application uniforme d'un taux d'encadrement n'a pas de pertinence dans les zones rurales et de montagne**, où les réalités territoriales rendent ces comparaisons inopérantes. Une telle approche reviendrait, notamment, à priver « *certains élèves de conditions d'enseignement normales* », en méconnaissant les contraintes géographiques, démographiques et de transport propres à ces territoires. Les membres du groupe de travail préconisent en conséquence de **garantir la continuité du service public d'éducation dans les secteurs les plus isolés** en sanctuarisant certaines écoles rurales, lorsque les temps de trajet domicile-école deviendraient déraisonnables pour de jeunes enfants.

Au-delà des seuls effectifs, la carte scolaire doit être envisagée comme un levier déterminant des conditions de scolarisation, afin de garantir le bien-être des élèves tout en conciliant équité éducative et vitalité des communes rurales.

Dès lors, la réflexion doit intégrer des critères complémentaires reflétant les spécificités territoriales, que vos rapporteurs se proposent d'identifier afin de renforcer l'équité du maillage scolaire et la pertinence des décisions d'ouverture et de fermeture de classes ainsi que la qualité du service public d'éducation. Il s'agit de sortir d'une logique purement quantitative – la « *méthode Excel* » décriée par de nombreux élus – pour bâtir une stratégie adaptée à chaque territoire.

¹ *Rapport de M. Alain Duran sur la mise en œuvre des conventions de ruralité*, op. cit. p. 46.

Graphique 5 - Évolution du nombre d'écoles par département dans l'académie de Clermont-Ferrand (base 100 en 2022).



Lecture : entre 2022 et 2024, le nombre d'écoles a baissé d'environ 4,5 % dans l'Allier, 2,3 % en Haute-Loire, 1,4 % dans le Cantal, et de 0,4 % dans le Puy-de-Dôme.

Source : données « Académie en chiffres » 2022-2024, Académie de Clermont-Ferrand.

2. Promouvoir des critères complémentaires au taux d'encadrement, pour une carte scolaire plus équitable

Plusieurs critères clés méritent d'être davantage pris en compte dans l'élaboration de la carte scolaire. Il s'agit d'appréhender plus finement les besoins locaux, au regard d'un éventail de données incluant non seulement le « P/E », mais aussi la nature du **réseau d'écoles** et le **contexte territorial** (enclavement, équipements disponibles).

Dans cette section, vos rapporteurs présentent une liste de **critères complémentaires** dont il devrait être tenu compte pour adapter le maillage scolaire aux réalités locales. Ces critères devront naturellement être pondérés, certains pouvant à eux seuls justifier le maintien d'un poste, tandis que d'autres n'ayant qu'une valeur relative.

a) Les temps de transport et d'attente subis par les élèves

Le **temps de trajet des élèves** vers l'école est un critère central d'égalité d'accès à l'enseignement public. Il ne s'agit pas seulement de la distance kilométrique ou du temps de transport, mais bien du **temps réel** subi par l'enfant entre le moment où il quitte son domicile et le début effectif de son entrée en classe. Au-delà de **30 minutes de temps subi** pour des écoliers de maternelle et de primaire, comme le relevait la mission conduite par Alain Duran, la durée

devient particulièrement préjudiciable et pèse sur la réussite scolaire des plus jeunes.

Or, les évolutions du maillage scolaire sont susceptibles d'allonger significativement les temps de trajet des élèves. La presse locale¹ s'est ainsi fait l'écho de la situation des écoliers de la commune de Saint-Geniez (Alpes-de-Haute-Provence). À la suite de la fermeture de l'école de la commune, les enfants ont subi des **temps de transport quotidien** pouvant atteindre **deux heures** pour se rendre à l'école du regroupement, avec des parcours de l'ordre de 40 kilomètres par jour en car scolaire y compris pour les plus jeunes. De telles situations plaident en faveur du maintien d'écoles de proximité, afin d'éviter d'imposer aux enfants des temps de déplacement incompatibles avec un rythme de vie équilibré et de nature à compromettre leur réussite.

Le sujet des temps de transport et des temps d'attente a pourtant longtemps été un **angle mort statistique** pour l'Éducation nationale. La direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance (DEPP) confirme au demeurant qu'elle ne peut calculer les temps de trajet des écoliers, et *a fortiori* leurs temps d'attente une fois parvenus à l'école, faute de disposer d'une base de données recensant leurs adresses². Quelques études ponctuelles existent néanmoins : par exemple, une analyse de l'Insee dans le Cantal³ a montré les fortes disparités, liées à l'isolement géographique et au relief, dans l'accès aux écoles après des réorganisations du maillage territorial.

Recommandation n°7 : Intégrer les **temps de l'enfant** dans l'élaboration de la carte scolaire, en consacrant un **critère d'accessibilité temporelle** :

- 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.).

b) Les classes multiniveaux et le nombre de niveaux par classe

Les **classes à niveaux multiples**, qui regroupent des élèves relevant de différents niveaux d'enseignement au sein d'une même classe, sont particulièrement répandues dans les écoles à faible effectif. Leur proportion est

¹ « Deux heures de bus par jour pour aller à l'école », *La Provence*, 27 mars 2024.

² *Dans sa contribution écrite à la mission, la DEPP précise ainsi qu'elle ne dispose que de données concernant la commune de résidence des élèves, et non pas de leur adresse précise. Dès lors, il n'est pas possible de calculer pour chaque écolier le temps de trajet et de facto, de déterminer s'il peut être accueilli à moins de 20 minutes de temps de trajet en voiture* ».

³ Geneviève BUREL (Insee), Diagnostic sur le territoire scolaire cantalien : une inégalité d'accès, 19 décembre 2014 : <https://www.insee.fr/fr/statistiques/1285718>

sensiblement plus élevée dans les territoires ruraux, comme en témoignent le cas de départements tels que la Mayenne, l'Ardèche, la Creuse ou l'Ariège.

Dans ce contexte, un même enseignant est amené à assurer simultanément l'enseignement de deux, trois, voire quatre ou cinq niveaux différents. La prise en compte de ces configurations dans l'élaboration de la carte scolaire constitue, dès lors, une priorité pour vos rapporteurs.

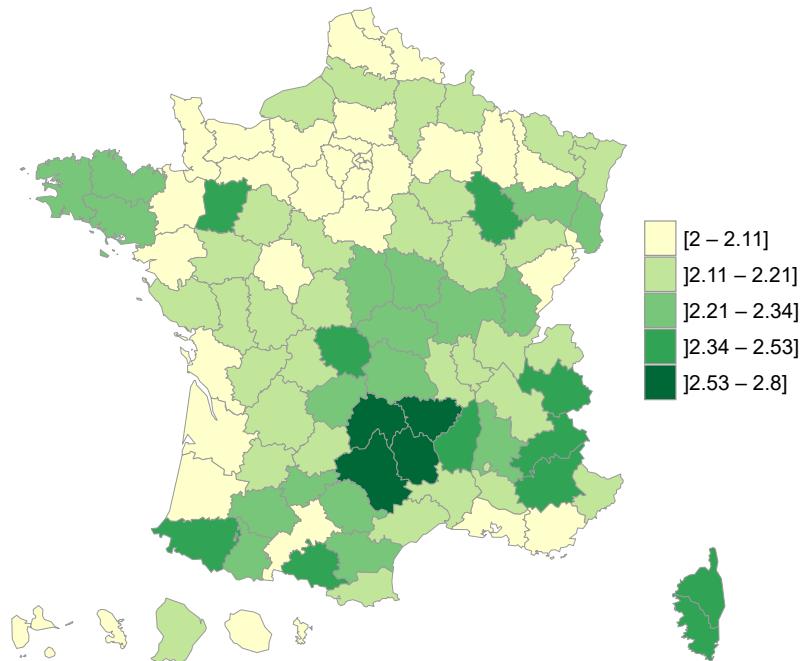
Selon la DEPP, **94,5 %** des écoles rurales comptent au moins une classe à niveaux multiples. Dans plusieurs départements faiblement peuplés, plus de 70 % des classes relèvent ainsi de l'enseignement à cours multiples.

Vos rapporteurs ont sollicité, auprès de la DEPP, des données permettant de raffiner cette analyse en s'intéressant spécifiquement au **nombre moyen de niveaux au sein de ces classes¹** à niveaux multiples. Comme le faisaient valoir, auprès de la mission, les membres du groupe de travail sur l'élaboration de la carte scolaire dans le Cantal, « *on n'enseigne pas de la même manière à 25 élèves qui sont dans un seul niveau ou répartis sur plusieurs niveaux* ». Cette difficulté est d'autant plus marquée lorsque le nombre de niveaux atteint trois ou quatre classes, et que l'enseignant doit - par exemple - assurer simultanément l'enseignement du CE1 au CM2.

La **carte page suivante (figure 6)** offre une représentation, à l'échelle départementale, du nombre moyen de niveaux par classe multi-niveaux. Dans certains départements, le plus souvent urbains, les classes à niveaux multiples regroupent généralement deux niveaux, tandis que, dans les départements les plus ruraux, cette moyenne se rapproche de trois niveaux par classe - ce qui constitue une réalité différente.

¹ *On constate ainsi que plusieurs départements ruraux - à l'instar de l'Aveyron, de la Lozère et de la Haute-Loire - cumulent à la fois une proportion élevée de classes à niveaux multiples (entre 66,4 % et 79,7 %) et un nombre moyen élevé de niveaux dans ces classes (entre 2,53 et 2,8).*

Figure 6 - Nombre moyen de niveaux dans les classes à niveaux multiples



Lecture : dans les départements représentés en vert foncé, le nombre moyen de niveaux par classe à niveaux multiples est proche de trois.

Périmètre : classes à niveaux multiples du premier degré des écoles publiques, rentrée 2024.

Source : Sénat, d'après DEPP.

Dans ces conditions, une école qui compte une forte proportion de classes multiniveaux ne saurait être considérée comme « *surdotée* » en postes au seul prétexte que ses effectifs moyens par classe seraient plus faibles. Cette configuration est souvent, au contraire, la condition *sine qua non* au maintien d'un enseignement de qualité.

Recommandation n°8 : Adapter les critères d'allocation des moyens en tenant davantage compte de la **proportion de classes multi-niveaux**, et du **nombre de niveaux par classe**.

c) *La prise en compte des projets pédagogiques*

Les **projets pédagogiques** en cours dans les écoles primaires¹ sont également un critère trop souvent oublié dans les arbitrages techniques.

La loi n° 2005-380 du 23 avril 2005 *d'orientation et de programme pour l'avenir de l'école* prévoit, pour chaque école, l'élaboration d'un **projet fixant les objectifs pédagogiques et éducatifs** sur une période de **3 à 5 ans**. Ces projets élaborés par l'équipe enseignante en concertation avec les parents d'élèves et la commune, puis adoptés par le conseil d'école, constituent la feuille de route de chaque établissement. Ils tiennent compte du contexte de l'école et des besoins

¹ Projets définis à l'article L. 401-1 du code de l'Éducation.

spécifiques de ses élèves. Or, les modifications soudaines de la carte scolaire peuvent **mettre en péril la le projet d'école**, et conduire à son abandon.

La planification **pluriannuelle** des évolutions de la carte scolaire serait de nature à faciliter la mise en œuvre de ces projets – un horizon de trois ans au moins étant nécessaire pour donner suffisamment de visibilité aux équipes pédagogiques et aux élus locaux.

Recommandation n°9 : Tenir compte de la dimension pluriannuelle des projets pédagogiques – conformément à l'esprit de la loi d'orientation de 2005 – afin d'offrir les moyens nécessaires à leur mise en œuvre effective.

d) La stabilité des équipes pédagogiques

Le **taux élevé de rotation des enseignants** nuit aussi à la continuité des projets d'école. Surtout, le caractère provisoire de certains postes – leur caractère précaire s'expliquant par le manque de visibilité sur les évolutions de la carte scolaire – contribue à affaiblir l'attractivité des écoles, tout particulièrement dans les zones rurales.

La Cour des comptes relevait par exemple que **9 des 10 départements les moins demandés** lors du mouvement des professeurs des écoles en 2017 étaient des départements très ruraux. De surcroît, l'**enjeu du renouvellement** des enseignants va s'amplifier dans les années à venir du fait de la démographie du corps enseignant. D'ici 2030, on estime qu'environ **31 % des professeurs des écoles partiront à la retraite**, soit plus de **330 000 postes** à pourvoir sur l'ensemble du système éducatif. Cette vague de renouvellement affectera tous les territoires, mais pourrait s'avérer particulièrement sensible pour les zones rurales si aucune mesure proactive n'est prise pour y attirer et y retenir les jeunes enseignants.

La stabilité des équipes pédagogiques constitue un levier important de l'attractivité des territoires en améliorant la qualité – réelle et perçue – de l'offre scolaire par les familles. Un taux de rotation moins élevé contribue en outre à la **cohérence des pratiques**, à la mise en œuvre des **projets pédagogiques** et, *in fine*, à la continuité des apprentissages.

Recommandation n°10 : Pour favoriser la stabilité des enseignants dans les écoles :

- **faire en sorte que le recours aux postes provisoires reste exceptionnel** ;
- intégrer le **taux de rotation des enseignants** parmi les critères d'élaboration de la carte scolaire, en **tenant compte du turn over à un ou deux ans**.

e) 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. Un bon maillage des écoles contribue à **attirer**

de jeunes ménages et à éviter l'**engrenage du dépeuplement**, en préservant une offre éducative de proximité essentielle à la qualité de vie.

L'école primaire fait partie des **services publics les plus structurants** pour les communes rurales, où les temps d'accès aux équipements sont significativement plus longs que dans les zones urbaines. La présence d'un établissement scolaire renforce la perception d'un cadre de vie complet et équilibré¹.

La suppression d'une classe cristallise ainsi souvent les inquiétudes, dans la mesure où elle peut entraîner, en cascade, la **disparition de l'école elle-même**, marquant ainsi un **point de non-retour dans la désertification d'un territoire** déjà fragilisé. Ces décisions suscitent souvent un **sentiment d'abandon** chez les habitants, d'autant plus vif qu'elles interviennent dans un contexte de recul parallèle d'autres services publics (poste, santé, *etc.*).

Si la réorganisation des services publics peut être nécessaire, l'école joue un rôle tout particulier dans la vitalité de la commune. Eu égard à son importance dans l'équilibre du territoire, vos rapporteurs suggèrent la réalisation² d'études d'impact régulières portant sur les conséquences des fermetures de classes et d'écoles sur la vitalité des communes concernées. L'enjeu est, plus largement, d'inscrire la carte scolaire dans une approche concertée et globale de l'aménagement du territoire.

Recommandation n°11 : Évaluer systématiquement, avant toute fermeture de classe dans les écoles de 3 classes et moins, le risque de fragilisation, à terme :

- des écoles ;
- du maillage scolaire du territoire ;
- de l'équilibre socio-économique du territoire.

f) Prendre en compte les projets de la commune susceptibles d'influer sur les effectifs scolaires (création de logements, accueil de familles)

La définition des prévisions d'effectifs scolaires devrait tenir pleinement compte des **dynamiques locales de développement et des investissements engagés** par les communes. En effet, au-delà de la seule prise en compte des **naissances domiciliées**, il est nécessaire d'intégrer les **projets susceptibles**

¹ Une enquête de l'Observatoire de l'habitat de l'Agence d'urbanisme de Lyon montrait par exemple que les équipements scolaires figurent en tête des critères d'équipements attendus lors d'un choix résidentiel. cf. « Les attentes et choix résidentiels des jeunes adultes dans l'aire métropolitaine lyonnaise », 6 janvier 2022 : https://www.urbalyon.org/sites/default/storage_files/productions/2022-03/Publication_obs_hab_2021_vf.pdf

² La réalisation de ces études d'impact pourrait être confiée à la DEPP ou à l'Insee, qui disposent d'une expertise indépendante.

d'attirer de nouvelles familles pour anticiper *in fine* les hausses d'effectifs scolaires dans les années à venir¹.

En particulier, les décisions de fermeture de classes devraient intégrer, au-delà de la démographie constatée « à l'instant *t* », les **croissances d'effectifs pouvant découler des projets communaux** (nouveaux lotissements, créations de logements, opérations de revitalisation, *etc.*). Les suppressions de postes envisagées dans le premier degré, et les fermetures de classes en découlant, suscitent les incompréhensions lorsqu'elles ignorent les projets des communes envisagés, voire déjà engagés (inscrits par exemple dans les plans locaux d'urbanisme, ou ayant fait l'objet de la délivrance de permis de construire).

Avant toute décision de fermeture de classe, un examen des projets susceptibles d'influer sur les effectifs scolaires à court ou moyen terme - notamment les programmes de construction ou de rénovation de logements, les opérations de revitalisation ou encore les aménagements urbains favorisant l'accueil de nouvelles familles - devrait être systématiquement mené, en lien avec les communes concernées.

Une telle prise en compte permettrait d'éviter que des fermetures de classes soient décidées sans considération pour des lotissements en cours de livraison ou des projets d'habitat déjà autorisés, et garantirait une **anticipation plus fine des évolutions démographiques**.

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, ou les opérations de revitalisation), susceptibles d'accroître les effectifs scolaires.

g) La part d'élèves à besoins éducatifs particuliers

En 2020, environ **3 % des écoliers** du premier degré étaient des élèves en situation de handicap. Ce taux moyen cache toutefois des **variations sensibles d'un département à l'autre** : dans des départements ruraux comme l'Indre, la Nièvre ou le Cantal, cette proportion atteignait **4 à 5 %** des élèves, alors qu'elle était de **2,7 %** à Paris.

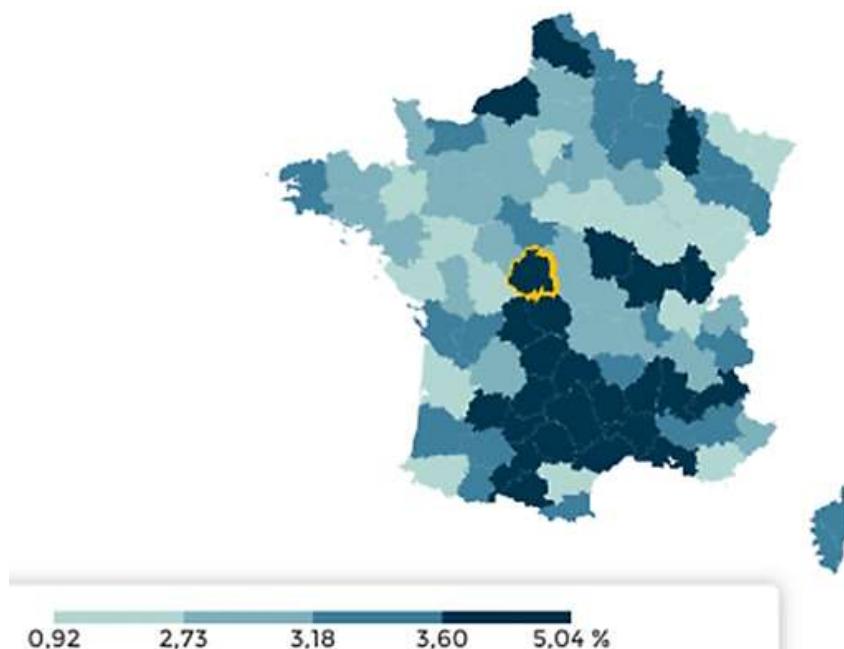
Plusieurs facteurs peuvent expliquer ces écarts : la présence ou non d'établissements médico-sociaux spécialisés dans la zone, les politiques locales

¹ Dans son rapport n° 749 sur le maillage territorial de la carte scolaire (op.cit.), la commission de la culture du Sénat insiste en outre sur la nécessité de vérifier si des investissements notables ont été réalisés au sein des écoles dont la fermeture d'une classe est envisagée, et de garantir la réversibilité des bâtiments scolaires. L'enjeu est de privilégier des réaffectations permettant de *garder la possibilité de rouvrir une classe* si les besoins repartaient à la hausse. Cette anticipation doit se faire en amont (dès la phase de conception des bâtiments) et en aval (lors des fermetures, par le suivi des réaffectations). Par exemple, une salle de classe inoccupée peut servir de salle associative, de bibliothèque municipale ou de micro-crèche pendant quelques années, tout en restant disponible pour redevenir une classe si le village accueille de nouvelles familles.

d'inclusion scolaire plus ou moins volontaristes, *etc.* Il est également possible que ces chiffres reflètent en partie le **degré d'accessibilité** des élèves handicapés aux écoles : un département très rural où 5 % des élèves sont en situation de handicap est peut-être un département où l'intégration scolaire est particulièrement encouragée (dès lors que les familles n'ont pas d'autre choix à proximité). À l'inverse, un faible taux peut traduire une orientation plus fréquente vers le médico-social ou des difficultés d'accueil.

En tout état de cause, la présence d'élèves à besoins particuliers constitue un **critère important au moment des décisions de carte scolaire** : scolariser un enfant porteur de handicap nécessite la mobilisation de moyens supplémentaires (auxiliaires de vie scolaire et accompagnants d'élèves en situation de handicap [AESH], matériel adapté, aménagements pédagogiques). Une classe accueillant un ou plusieurs élèves en situation de handicap requiert une attention particulière - ce que ne reflète pas le simple ratio élèves/enseignant. Ces considérations doivent donc être intégrées dès la préparation de la carte scolaire, par exemple en évitant de supprimer un poste d'enseignant dans les écoles qui accueillent déjà de nombreux élèves fragiles, ou en **allouant des postes supplémentaires** (enseignants référents, AESH) dans ces écoles lorsque cela s'avère nécessaire.

Figure 8 - Part des élèves en situation de handicap scolarisés dans le premier cycle (rentrée 2020)



Lecture : dans l'Indre, 5,04 % des écoliers du premier degré étaient des élèves en situation de handicap en 2020, contre 2,71 % à Paris.

Source : Gazette des communes (2020), à partir des données du ministère de l'Éducation nationale.

Si la loi n° 2024-475 du 27 mai 2024 (dite loi « Vial ») a transféré à l'État la prise en charge financière des accompagnants d'élèves en situation de handicap pendant la pause méridienne, les moyens alloués demeurent toutefois insuffisants. Par exemple l'Association des petites villes de France (APVF),

auditionnée par la mission, a signalé le manque d'AESH pour couvrir tous les temps de cantine. La mobilisation des personnels accompagnants (en particulier celle des AESH) doit être correctement anticipée.

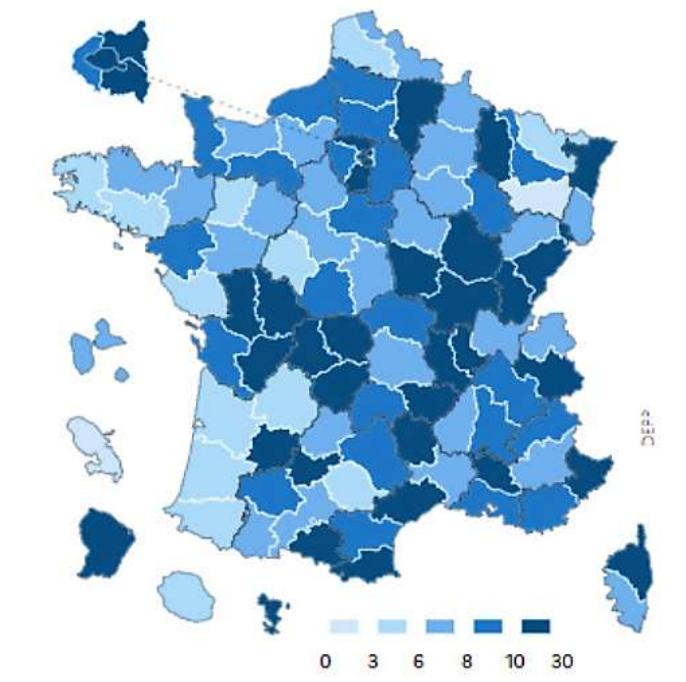
Recommandation n°13 : Réviser à la hausse les dotations en postes dans les territoires accueillant une proportion d'élèves en situation de handicap supérieure à la moyenne nationale, afin de garantir les conditions d'une inclusion scolaire effective.

h) La part d'élèves allophones

Lors de l'année scolaire 2022-2023, on comptait dans l'ensemble du système éducatif quelque **89 500 élèves allophones** (c'est-à-dire ayant des besoins particuliers pour l'apprentissage du français en tant que langue seconde), dont **41 000 en école élémentaire**.

En moyenne nationale, cela représente environ **9 élèves allophones pour 1 000 élèves scolarisés** (soit 0,9 %). Cette moyenne cache cependant, là aussi, d'importantes disparités : certains départements enregistrent des ratios bien supérieurs, compris **entre 15 et 20 élèves allophones pour 1 000 élèves**. Les **départements ruraux à faible effectif scolaire** – tels que la Lozère ou le Territoire de Belfort – sont concernés par des taux relativement importants.

Figure 9 - Nombre d'élèves allophones pour 1 000 élèves scolarisés (élémentaire et second degré)



Champ : France, public et privé. Élèves allophones nouvellement arrivés (à la rentrée ou en cours d'année), scolarisés en élémentaire ou dans le second degré en 2022-2023, hors Mission de lutte contre le décrochage scolaire (MLDS).

Source : DEPP, Note d'information n° 24-40, 2024.

La présence d'élèves allophones en zone rurale peut poser des difficultés particulières : éloignement des centres d'enseignement du FLE (français langue étrangère), rareté des enseignants spécialisés ou des dispositifs type « *unités pédagogiques pour élèves allophones arrivants* » (UPE2A) en dehors des grandes agglomérations, isolement de l'enfant.

Dans un rapport¹ publié en 2023 pour suite à donner à l'enquête de la Cour des comptes sur la scolarisation des élèves allophones, la commission des Finances du Sénat relevait qu'il était « *plus difficile pour les élèves en zone rurale d'avoir accès à une UPE2A* ». Il est nécessaire d'inclure ce paramètre dans la réflexion, afin de prévoir un soutien linguistique adéquat (heures d'enseignement du FLE itinérant, interventions ponctuelles d'un enseignant bilingue, *etc.*).

Recommandation n°14 : Tenir compte de la répartition des écoliers allophones dans les décisions de carte scolaire, au travers d'une cartographie actualisée de leur répartition dans chaque académie, et en prévoyant des moyens adaptés à leur accompagnement.

¹ *Rapport d'information n° 427 (2022-2023) de M. Gérard Longuet, fait au nom de la commission des finances pour suite à donner à l'enquête de la Cour des comptes, transmise en application de l'article 58-2° de la LOLF, sur « la scolarisation des élèves allophones », déposé le 15 mars 2023*

CONCLUSION GÉNÉRALE

La préparation de la carte scolaire reste trop souvent perçue comme inéluctable, brutale et injuste. La baisse démographique des élèves – à l'œuvre depuis 15 ans – impose certes des restructurations, mais celles-ci sont conduites selon une approche descendante et souvent imprévisible, alimentant la perte de confiance entre l'État, les élus locaux et les citoyens.

Les fermetures de classes sont vécues comme autant de reculs du service public, alors que les résultats scolaires des petites écoles restent globalement satisfaisants. Comme le relevait Alain Duran, « *les baisses démographiques qui caractérisent les territoires ruraux (...) ont une incidence réelle sur l'accès aux services publics, à la vie sociale et culturelle des populations* » – d'où l'importance de ne pas agraver cette situation en fragilisant davantage le tissu scolaire.

Vos rapporteurs proposent deux pistes concrètes d'évolution de la carte scolaire, afin de mieux tenir compte des disparités territoriales tout en respectant le principe de responsabilité budgétaire.

La première évolution proposée tient à la **méthode d'élaboration de la carte scolaire**, dont l'absence de pluri-annualité et le manque de concertation préalable nuisent à l'acceptabilité et participe au délitement du maillage scolaire dans nos territoires. Un **cadre contractuel pluriannuel**, d'une durée de trois ans, offrant une concrétisation aux nombreux engagements pris par les gouvernements successifs en la matière apparaît nécessaire. Cela suppose de mieux partager l'information entre l'Éducation nationale et les collectivités (inscriptions, prévisions, projets d'urbanisme) et de co-construire une stratégie éducative territoriale à moyen terme. Une telle approche permettrait d'anticiper les évolutions, plutôt que de les subir.

La seconde évolution tient aux **critères utilisés pour élaborer la carte**. Trop souvent réduits à une approche arithmétique (la « *logique Excel* »), ces critères aboutissent à des suppressions de postes dont la légitimité est contestée et dont les conséquences se révèlent préjudiciables tant pour les conditions d'enseignement des élèves que pour les territoires. Le présent rapport propose donc de tenir compte de plusieurs critères alternatifs au seul taux d'encadrement, afin d'adapter le maillage scolaire aux réalités locales. Une telle approche permettrait d'anticiper les évolutions, de définir des **critères clairs et transparents** pour les ouvertures ou fermetures de classes, et d'améliorer l'acceptabilité des décisions.

Il s'agit *in fine* d'**offrir davantage de visibilité aux élus locaux et aux acteurs éducatifs**, en inscrivant la carte scolaire dans une stratégie pluriannuelle, mieux concertée, et tenant pleinement compte des enjeux de l'aménagement du territoire.

EXAMEN EN DÉLÉGATION

M. Bernard Delcros, président. – La réunion de ce jour porte sur un sujet qui nous tient tous à cœur : les difficultés rencontrées par les collectivités territoriales lors de l’élaboration de la carte scolaire. Ces difficultés risquent de s’accentuer dans les prochaines années, sous l’effet de la baisse des effectifs du premier degré et des drames liés aux retraits de postes qui en découlent, en particulier dans les départements les plus ruraux.

Nous avons mené ce travail de concert avec Corinne Féret, Laurent Somon et Bernard Buis, prolongeant ainsi les travaux déjà réalisés sur ce sujet. Alain Durand, en 2016, avait remis au Premier ministre un rapport relatif à la mise en œuvre des conventions de ruralité, et plaideait pour un véritable conventionnement pluriannuel. Dans mon département, nous avons bénéficié de l’une des toutes premières conventions de ruralité.

Plus récemment, nos collègues de la commission de la culture, de l’éducation, de la communication et du sport ont conduit un travail dont l’objet était de penser le maillage territorial scolaire à moyen terme.

Chaque année, à quelques mois de la rentrée, nous sommes confrontés au « *couperet* » annonçant les suppressions de postes d’enseignants. Les directeurs académiques des services de l’éducation nationale (DASEN) sont souvent tenus pour responsables, alors même qu’ils subissent les exigences de retrait de postes décidées à un autre niveau.

Nous avons l’impression qu’à partir des baisses d’effectifs constatées au niveau national, un tableau Excel est élaboré dans les bureaux de Bercy, avant d’être décliné du ministère de l’Éducation nationale jusqu’aux rectorats et aux départements.

Étant donné que les baisses d’effectifs s’accentueront fortement dans les prochaines années – j’y reviendrai –, un changement d’approche est indispensable. Nos travaux mettent en évidence plusieurs propositions regroupées autour de deux piliers. Nous vous proposons ainsi une nouvelle méthode – la carte scolaire ne pouvant plus s’imposer tel un « *couperet* » – et de nouveaux critères, le critère du taux d’encadrement devant être largement pondéré.

Avec mes collègues, nous avons auditionné des associations d’élus, des syndicats d’enseignants, des parents d’élèves, des acteurs associatifs, des services préfectoraux et académiques, ainsi que des experts de la direction de l’évaluation, de la prospective et de la performance (DEPP). Nous avons également organisé, le 19 juin 2025, un déplacement dans le Cantal qui fut l’occasion de rencontrer divers acteurs de l’élaboration de la carte scolaire. Dans le département, un groupe de travail transpartisan, piloté par l’Association départementale des maires de France et associant les syndicats d’enseignants et les parents d’élèves, a été mis en place sur ces questions de carte scolaire. Nous avons en outre recueilli les avis d’une centaine de maires du Cantal sur ces sujets.

J'en viens à l'évolution démographique, qui doit nous alerter et nous oblige à changer de méthode dès à présent. C'est un message que nous devons faire entendre au Gouvernement.

Entre 2017 et 2024, le nombre d'élèves du premier degré a diminué de près de 500 000. Les projections de la DEPP indiquent que cette baisse atteindra près d'un million d'élèves à l'horizon 2029. Cela représente près d'un million d'élèves en moins, dans le seul premier degré, c'est--à--dire dans nos écoles maternelles et élémentaires. Pour autant, cette évolution démographique ne saurait justifier une réduction mécanique et strictement proportionnelle du nombre d'enseignants dans les établissements, ce qui est trop souvent le cas aujourd'hui. La suppression d'une classe a toujours des conséquences importantes, mais l'impact est d'autant plus fort dans les petites écoles. Lorsqu'une école compte deux ou trois classes et que l'une d'entre elles est supprimée, c'est l'équilibre même de l'établissement qui est fragilisé. On ouvre alors, parfois, la voie à une fermeture ultérieure de l'école ; on fragilise l'équilibre du tissu économique et social de la commune.

Ces écoles ne sont pas les seules concernées, mais ce sont celles sur lesquelles nous devons porter notre attention en priorité, car la fermeture d'une classe y produit les effets les plus lourds sur les territoires. Je n'insisterai pas davantage sur ce point, que chacun connaît. L'Association des maires de France (AMF) s'est d'ailleurs emparée de ce sujet, en dénonçant le caractère parfois brutal des décisions de fermeture de classes et le manque de concertation qui les accompagne. Une convention nationale a été conclue entre le ministère de l'Éducation nationale et l'AMF. Des engagements ont été pris par le Gouvernement dans le cadre du plan France Ruralités, notamment celui de permettre une prévisibilité à trois ans. Cet engagement figure noir sur blanc. Pourtant, sur le terrain, rien ne change : les pratiques demeurent identiques.

Nous allons donc évoquer un certain nombre de propositions, sur lesquelles nous aurons bien sûr l'occasion d'échanger. Si nous parvenons à un accord, au moins sur la méthode, il faudra ensuite aller plus loin et inscrire ces orientations dans un cadre législatif opposable. À défaut, nous produirons un rapport supplémentaire, qui risquerait de ne servir à rien.

Parmi les pistes de réflexion que nous souhaitons vous soumettre, figure celle d'une loi de programmation. Avec la perspective d'un million d'élèves en moins d'ici 2029, la question mérite d'être posée. Il ne s'agirait pas seulement de programmer des suppressions ou des créations de postes, mais de fixer un cap sur six ans pour l'enseignement du premier degré. Une telle loi de programmation permettrait de définir une stratégie globale intégrant les enjeux de carte scolaire et, plus largement, une vision de l'école primaire sur une période pluriannuelle.

Dans l'immédiat, nous proposons d'engager rapidement un conventionnement triennal. C'est un engagement qui a été annoncé et inscrit

dans le plan France Ruralités, sans jamais être concrètement mis en œuvre. Il faut désormais passer des annonces aux actes. À mon sens, ce conventionnement devra, à terme, devenir opposable, sur la base d'un diagnostic partagé. Cette mesure permettrait d'associer suffisamment en amont l'ensemble des acteurs concernés. Nous n'inventons rien ici : les anciens contrats de ruralité répondaient exactement à cette logique. J'en ai l'expérience dans mon département : ils ont été abandonnés, mais le principe était le bon. Il s'agirait d'y revenir, en élargissant cette démarche au-delà de la seule ruralité.

Un tel dispositif permettrait d'associer les collectivités territoriales, les enseignants, les parents d'élèves et, surtout, les maires, afin de remédier à l'*« effet couperet »* que nous connaissons aujourd'hui et d'aller vers une véritable logique pluriannuelle.

Nous proposons donc une articulation à deux niveaux. D'un côté, une loi de programmation fixant un cadre stratégique national pour l'enseignement primaire. De l'autre, des conventions départementales triennales déclinées sur le terrain pour chaque école, donnant de la visibilité à l'ensemble des acteurs du système éducatif et, en premier lieu, aux élus locaux.

Il est évident que ce dispositif ne pourra pas être mis en œuvre immédiatement et partout. Nous proposons donc une démarche progressive, qui pourrait être engagée dès 2027 et qui concernerait d'abord les petites écoles, de trois classes et moins, ainsi que les territoires relevant des zones France ruralité revitalisation (FRR), où les fermetures de classes ont des conséquences particulièrement lourdes. La question de la généralisation de la démarche à l'ensemble du territoire national méritera ensuite d'être posée.

En résumé, nous proposons un cadre clair : une loi de programmation pour fixer un cap, et des conventions triennales pour territorialiser l'action, en tenant compte d'un ensemble de critères, au-delà du seul *« P/E »*.

M. Laurent Somon, rapporteur. – Je reviendrai sur plusieurs points qui viennent d'être évoqués, en particulier sur la place des élus dans l'élaboration de la carte scolaire et, plus largement, sur la nécessité d'une co-construction territoriale.

Comme l'ont montré les auditions que nous avons menées, les décisions restent beaucoup trop descendantes, contraintes par les arbitrages nationaux. Cette méthode ne permet pas aux élus locaux d'être suffisamment associés. Cela nourrit bien sûr l'incompréhension, beaucoup de frustration et, au-delà, de la défiance vis-à-vis des services académiques et de l'État.

Mon propos sera articulé autour de trois idées : j'évoquerai d'abord le besoin, largement partagé, d'une co-construction réelle de la carte scolaire ; j'aborderai ensuite les limites des outils mis en place ces dernières années pour renforcer la concertation ; je présenterai enfin les propositions de notre

mission tendant à redonner davantage de place aux élus dans le pilotage territorial de l'école.

Tout d'abord, une co-construction est plus que jamais indispensable. La Cour des comptes, dans son rapport thématique sur l'enseignement primaire paru en 2025, soulignait que le travail de concertation avec les collectivités territoriales dans l'élaboration de la carte scolaire restait « *insuffisant* ». Nous confirmons ce diagnostic : la carte scolaire est bien souvent devenue un « *point de tension* » entre les communes et les services de l'État. Les projets d'ouverture sont généralement moins problématiques que les projets de fermeture de classe, qui mettent, avant toute possibilité de concertation au sein des instances départementales, les parents d'élèves et les élus locaux devant le fait accompli. Ce défaut d'association est d'autant plus regrettable que les élus disposent d'informations essentielles pour anticiper l'évolution des effectifs : projets de lotissements, arrivées de nouvelles familles, regroupements pédagogiques envisagés, investissements immobiliers. Autant de données que les services académiques n'intègrent pas toujours suffisamment. En résulte un décalage entre la vision des élus sur le terrain et la mécanique budgétaire déclinée au niveau départemental. Les élus locaux plaident pour une méthode permettant d'articuler les contraintes nationales et les réalités locales et de mieux concilier ces contraintes avec les dynamiques territoriales.

De précédentes initiatives n'ont pas permis de structurer une véritable concertation. Les conventions de ruralité – dont notre ancien collègue Alain Duran avait proposé un bilan dans le rapport précité au Premier en 2016 – ont constitué un outil intéressant, hélas progressivement désinvesti par l'État. Je peux en donner un exemple concret : dans le département de la Somme, une convention a bien été signée ; elle a été présentée une fois, puis n'a plus jamais été suivie d'effets.

Introduites en 2014 – d'abord dans les Hautes-Pyrénées et le Cantal – ces conventions avaient pour objectif d'associer davantage les élus à l'évolution du maillage scolaire. Les conventions de ruralité visaient à garantir la stabilité des postes sur trois ans, en contrepartie d'un engagement des communes à réfléchir à l'organisation du tissu scolaire.

Toutefois – et c'est fort dommage – cette dynamique n'a pas été pérennisée. Sur 52 conventions conclues, seules 14 avaient été reconduites en 2021. Pourtant, ces conventions avaient parfois permis des avancées concrètes – ainsi dans le Cantal, comme l'ont confirmé les membres du groupe de travail sur la carte scolaire rencontrés par la mission. Le désengagement de l'État et l'absence de cadre national clair ont toutefois limité leur portée.

De nombreux élus regrettent le manque de visibilité et l'absence d'un cadre structurant permettant de se projeter à trois ans. Les directeurs

académiques doivent répercuter des décisions nationales fortement contraintes, dans un calendrier qui ne permet qu'une concertation limitée.

Les auditions ont mis en évidence plusieurs difficultés majeures, parmi lesquelles une imprévisibilité qui empêche les communes d'adapter leurs services périscolaires, une absence de partage en amont des données démographiques et des hypothèses de prévision, ainsi qu'une information tardive, parfois à quelques semaines des décisions définitives.

Il est nécessaire de créer les conditions d'un diagnostic partagé et de renforcer la concertation au sein du Conseil départemental de l'Éducation nationale (CDEN). Notre mission formule deux séries de propositions destinées à redonner toute leur place aux élus dans l'élaboration de la carte scolaire.

Il s'agit, d'une part, de faire du CDEN une instance réelle d'échange, et non une simple « *chambre d'enregistrement* ». Le CDEN, qui n'offre ni possibilité d'interpellation ni capacité d'inscription à l'ordre du jour, ne peut pas jouer un rôle structurant. Pour encourager le dialogue institutionnel, nous suggérons par exemple d'inscrire dans le code de l'éducation un droit d'interpellation des élus auprès du DASEN et du préfet, et d'introduire dans le règlement intérieur du CDEN un mécanisme permettant aux représentants des élus de proposer des points à l'ordre du jour.

L'enjeu est ensuite d'offrir aux élus une visibilité triennale. Les conventions pluriannuelles fixeraient une trajectoire d'évolution de la carte scolaire. Elles offriraient une visibilité accrue aux communes, permettraient d'éviter l'effet couperet des fermetures annuelles. Nous préconisons que ces conventions soient suivies par une formation dédiée au sein du CDEN, chargée du suivi régulier et de l'évaluation des engagements réciproques. Nous tâchons ainsi de redonner toute leur place aux élus, de structurer un dialogue équilibré. Au-delà de la méthode, il convient de tenir davantage compte de certains critères qualitatifs.

Nous souhaitons ensuite tenir davantage compte de critères qualitatifs, parmi lesquels l'enjeu des temps de transport et des temps d'attente. Une carte scolaire qui ignore la question de l'accessibilité ne peut pas être équitable. Il est essentiel de tenir compte non seulement des distances, mais également du temps réel entre le départ du domicile et le début effectif de la classe, ainsi que du temps d'attente des écoliers une fois parvenus dans l'établissement.

L'impact de chaque suppression de poste doit donc être sous pesé afin d'éviter que la disparition d'une école n'entraîne des temps de transport et d'attente excessifs.

Mme Corinne Féret, rapporteure. – Je reviendrai pour ma part sur un ensemble de constats structurants de notre mission, tenant notamment aux limites persistantes des dispositifs qui ont été un temps initiés, tels que le Plan France Ruralités et les observatoires des dynamiques rurales, à la nécessité

d'intégrer pleinement dans la carte scolaire les besoins des élèves ayant des besoins particuliers, et à la nécessité de permettre aux territoires de s'organiser pour l'enseignement du premier degré.

Le premier élément sur lequel je souhaite insister concerne les limites persistantes du Plan France Ruralités, qui avait suscité de fortes attentes à l'échelle locale. L'ambition affichée était pertinente : renforcer la prise en compte des spécificités rurales, consolider les services publics de proximité, et structurer un dialogue renouvelé entre l'État et les élus. Nous avons cependant constaté que, sur le volet scolaire, cette politique n'avait pas produit les effets escomptés. Les observatoires des dynamiques rurales restent souvent le théâtre de discussions asymétriques et verticales. Ces instances sont essentiellement réduites à prendre acte de décisions inscrites dans le budget de l'État. Dans plusieurs départements, ils n'ont même jamais été institués, alors qu'ils devaient servir de fondement à une analyse partagée des évolutions démographiques et du maillage éducatif. Nous avons donc pu constater l'écart manifeste entre l'intention initiale du Plan France Ruralités et sa mise en œuvre.

Pour refonder le lien de confiance avec les territoires, un dialogue structuré – et non une simple information descendante – est nécessaire. Il faut faire confiance aux structurations établies à l'échelle locale. Les stratégies de réorganisation à l'échelle intercommunale trouvent parfois toute leur pertinence. Ainsi, les regroupements pédagogiques intercommunaux (RPI) déconcentrés sont une modalité de mutualisation permettant d'éviter la fermeture d'écoles et contribuent au maintien du maillage scolaire en zone rurale. Sans les RPI, une partie du maillage scolaire rural serait aujourd'hui mise à mal.

Pourtant, les inégalités de traitement entre les RPI adossés à des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) et les RPI organisés sous forme d'une simple « *entente* » créent une profonde incompréhension. Les communes membres d'un RPI organisé sous forme d'*entente* doivent payer la contribution liée à la scolarisation d'élèves non-résidents, alors que ce n'est pas le cas pour les RPI adossés à un EPCI. Nous recommandons dès lors de faire davantage confiance aux structurations locales en permettant 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.

J'en viens à une exigence trop fréquemment oubliée, à savoir la prise en compte des enfants de moins de trois ans. L'article L. 113-1 du code de l'éducation dispose que les enfants de moins de trois ans doivent être pris en compte dans les prévisions d'effectifs. Pourtant, comme nous l'ont confirmé nos interlocuteurs de l'Association nationale des élus de la montagne, le calcul du taux d'encadrement, le fameux P/E, ne comptabilise pas systématiquement les enfants de moins de trois ans comme il le devrait. Les communes et écoles

situées dans des zones densément peuplées sont tout particulièrement pénalisées par cette situation. C'est pourquoi nous réitérons la nécessité de veiller à l'application effective de l'article L. 113-1.

Il convient également de mieux mesurer l'impact des fermetures de classes sur le maillage scolaire et sur la vitalité des territoires. Comme l'ont rappelé mes collègues, dans les communes de petite taille, la suppression d'une classe peut précipiter la fermeture de l'école dans son ensemble. Nous le savons, le maintien d'une école constitue un facteur décisif d'attractivité et de vitalité pour les territoires ruraux. Il nous paraît dès lors nécessaire de mener systématiquement une étude d'impact, assumée par des services disposant d'une expertise indépendante, tels que l'Insee ou la DEPP, avant toute fermeture de classe dans les écoles les plus fragiles. Cette étude doit s'intéresser aux effets sur le maillage scolaire, aux conséquences sur la démographie communale, aux impacts économiques et sociaux, ou encore aux conditions concrètes de scolarisation, notamment en matière de transports, de regroupements et d'accessibilité. Nous le savons, en effet, la disparition d'une école marque parfois un point de non-retour dans la désertification du territoire.

Enfin, parmi les critères qualitatifs dont il convient de tenir compte pour refonder la carte scolaire, j'insisterai pour ma part sur la nécessité de prendre pleinement en compte les besoins éducatifs particuliers. En 2020, environ 3 % des élèves du premier degré étaient en situation de handicap. Dans certaines zones rurales, les besoins sont particulièrement élevés en proportion, ce qui justifie des dotations en postes adaptées, dont doivent pleinement tenir compte les décisions d'ouverture et de fermeture de postes. Je me permets d'insister sur ce point, alors même que le Sénat a conduit des travaux à l'occasion du vingtième anniversaire de la loi du 11 février 2005, lesquels ont montré qu'il restait encore d'importants progrès à accomplir pour son application effective. Nous le constatons dans nos territoires, notamment dans le cadre de la carte scolaire, où subsistent de fortes disparités et de nombreux freins, y compris lorsque les élus se montrent force de proposition pour accueillir ces enfants.

Par ailleurs, les élèves allophones, qui représentent 0,9 % des élèves du premier degré, avec une variation significative entre les départements, nécessitent un accompagnement linguistique spécifique. Or, la Cour des comptes a montré qu'il était plus difficile pour les élèves en zone rurale d'avoir accès à des dispositifs de type UPE2A, unités pédagogiques pour élèves allophones arrivants. Afin d'éviter que les écoliers allophones ne subissent des conditions d'apprentissage moins favorables, il est nécessaire d'intégrer explicitement cet indicateur dans l'élaboration de la carte scolaire.

Nous le voyons, l'équité ne peut résulter d'une approche strictement quantitative. Elle nécessite que soient pleinement intégrés les contextes locaux, les besoins spécifiques, les fragilités territoriales et l'ensemble des

facteurs qui, dans les territoires ruraux, conditionnent la réussite de la mission éducative.

M. Bernard Buis, rapporteur. – Je poursuivrai cette présentation en revenant sur d'autres critères qualitatifs qui devraient, eux aussi, présider à l'élaboration de la carte scolaire, et sur les outils devant permettre d'assurer la continuité pédagogique et la stabilité des équipes. Autant d'éléments essentiels pour garantir un service public scolaire cohérent, lisible et adapté aux réalités des territoires.

Je souhaite d'abord évoquer le protocole d'accord conclu entre le ministère de l'Éducation nationale et l'AMF, signé le 8 avril 2025. Ce protocole, qui vise à associer davantage les élus à la construction de la carte scolaire, constitue bien sûr une étape qu'il faut saluer. Il n'en reste pas moins un acte de « *droit souple* », dépourvu de valeur juridique contraignante. En d'autres termes, il traduit une intention, une orientation, mais ne constitue pas un engagement juridique opposable aux parties. Nous devons reconnaître sa valeur – celle d'un engagement de principe – tout en étant lucides sur ses limites : la solidité d'un tel dispositif dépend de sa traduction dans le cadre réglementaire ou législatif. Nous savons tous, et l'actualité nous le rappelle régulièrement, que les ministres passent vite et que les engagements peuvent malheureusement s'effacer avec eux.

Parmi les critères qualitatifs dont la pondération semble parfois insuffisante aujourd'hui, je souhaite insister sur la stabilité des équipes enseignantes, qui conditionne la continuité des projets éducatifs. Les zones rurales éloignées souffrent en effet d'un déficit d'attractivité pour les enseignants titulaires expérimentés, avec des conséquences bien connues : une rotation plus importante des enseignants, une moindre continuité pédagogique et des difficultés à construire des projets éducatifs durables. Nous insistons dès lors sur la nécessité de limiter les taux de rotation des enseignants, y compris lorsqu'ils sont inférieurs à deux ans, et d'en tenir compte dans l'élaboration de la carte scolaire. La réussite scolaire dépend en effet également de la stabilité des équipes et des projets pédagogiques.

Un autre aspect essentiel, dont il doit être tenu compte dans l'élaboration de la carte scolaire, concerne la proportion de classes multi-niveaux, particulièrement forte dans les départements ruraux. Les données montrent que, dans certains territoires, ces classes représentent plus de 50 % des écoles du premier degré, avec parfois un nombre moyen de niveaux de classes très élevé, atteignant quatre, voire cinq niveaux dans les communes les moins denses. La prépondérance du ratio professeurs-élèves, le fameux « *P/E* », ne permet pas de tenir compte des spécificités territoriales des conditions d'enseignement, et notamment de la part des classes multi-niveaux. Ces situations doivent être pleinement reconnues et objectivées, et non diluées dans un ratio national. D'où la nécessité de tenir compte du nombre de niveaux par classe, de la part des classes multi-niveaux

par école et des besoins spécifiques que ces organisations impliquent en équivalents temps plein d'enseignants.

Un autre critère qualitatif insuffisamment pris en compte est celui des projets pédagogiques, dont la loi d'orientation de 2005 pour l'avenir de l'école a consacré le principe. Ces projets pluriannuels, mis en œuvre à l'échelle de chaque école, s'inscrivent dans une temporalité de trois à cinq ans. Les décisions liées à la carte scolaire devraient offrir les moyens nécessaires à leur mise en œuvre effective. Ces projets, parce qu'ils sont structurants à l'échelle locale, devraient pouvoir bénéficier d'un certain niveau de stabilité. Naturellement, un projet éducatif ne peut être mené à bien lorsque les moyens qui y sont consacrés varient brutalement d'une année sur l'autre.

Je souhaite enfin insister sur le critère des projets d'aménagement du territoire, susceptibles d'influer sur la démographie à court ou moyen terme. La carte scolaire doit en effet tenir compte des projets portés par les communes, notamment en matière de logements et d'accueil de familles, susceptibles d'accroître leur attractivité. Ceci est indispensable pour éviter des suppressions de postes anticipées et incohérentes, qui fragiliseraient ensuite les efforts de revitalisation. Nous avons tous en tête des situations dans lesquelles une classe a été fermée une année, avant de devoir être rouverte l'année suivante, dans des conditions dégradées et avec des personnels temporaires.

En somme, il nous semble que la carte scolaire doit mieux refléter les besoins des élèves, la charge réelle d'enseignement et les besoins liés à la stabilité des équipes et des projets pédagogiques.

M. Bernard Delcros, président. - Deux sujets se dégagent ainsi : la méthode et les critères.

S'agissant des critères, nous avons évoqué la question des temps de transport, sur laquelle je souhaite apporter quelques compléments. Comme cela a été rappelé, il ne s'agit pas uniquement du temps de transport au sens strict. Dans les territoires à faible densité de population, les élèves du premier degré, en maternelle comme en élémentaire, empruntent très souvent les mêmes circuits de transport scolaire que les collégiens. Ils quittent parfois leur domicile vers 7 heures du matin afin que les collégiens puissent être présents à 8 heures dans leur établissement, alors qu'eux-mêmes n'entrent en classe qu'à 9 heures.

Il convient donc de prendre en compte le temps effectivement subi par l'enfant entre le départ du domicile et l'entrée en classe. Or, dans certains cas, ce temps atteint deux heures le matin et deux heures l'après-midi, soit quatre heures quotidiennes de temps contraint, ce qui détériore considérablement les conditions de scolarisation.

Nous avons également évoqué la question des classes à plusieurs niveaux. Cette réalité est encore plus marquée dans les petites écoles, où l'ensemble des classes est souvent organisé en classes multi-niveaux, avec un

nombre élevé de niveaux par classe. Deux éléments doivent donc être pris en considération : d'une part, la proportion de classes multi-niveaux au sein de l'école et, d'autre part, le nombre de niveaux par classe.

À partir d'un certain seuil d'effectifs – trois ou cinq classes, ce point devant être élucidé –, toute proposition de suppression de poste devrait être accompagnée d'une évaluation de son impact sur l'avenir de l'école et sur celui du territoire. Nous ne parlons pas nécessairement d'une étude d'impact formalisée, mais d'une appréciation partagée des conséquences, menée en lien étroit avec le maire de la commune concernée.

Je souhaite ensuite dire un mot des projets pédagogiques. La loi impose aujourd'hui aux écoles d'élaborer ces projets sur une durée d'au moins trois ans. Dans les écoles de grande dimension, où les équipes comptent parfois une vingtaine d'enseignants, le départ de l'un d'entre eux ne remet pas en cause l'équilibre général du projet.

En revanche, dans les petites écoles, où l'on compte parfois deux ou trois enseignants, la situation est tout autre. Ces écoles sont tenues d'élaborer un projet pédagogique pluriannuel, souvent en lien étroit avec le conseil d'école, les élus et les parents d'élèves. Or, il arrive que l'année suivante, un poste soit supprimé et que l'enseignant porteur du projet soit contraint de partir. Le projet d'école se trouve alors remis en cause, alors même qu'il est exigé par la loi.

Le sujet que nous abordons aujourd'hui emporte donc des enjeux pour l'égalité républicaine, l'aménagement et l'avenir de nos territoires. L'ensemble de ces dimensions doivent être intégrées dans les décisions de carte scolaire.

M. Jean-Yves Roux. – En avril 2025, j'avais alerté notre collègue Bernard Delcros sur le dépôt d'une proposition de loi tendant à garantir un maillage territorial concerté dans le premier degré, tant le constat que j'avais dressé dans mon département en 2024 rejoignait celui que vous avez exposé.

Nous observons en effet que les CDEN se réunissent chaque année, sans que la concertation avec les élus locaux ne soit réellement menée. Au mois de février ou de mars, il est alors annoncé que la fermeture d'une école est envisagée pour la rentrée suivante, en septembre, sans que les acteurs locaux aient pu anticiper ou infléchir cette décision.

Cette situation a des conséquences concrètes. Pour les enseignants concernés, cela implique un changement d'affectation, parfois à l'autre extrémité du département, avec des incidences sur leur vie familiale. Pour les élus, l'absence de concertation en amont rend très difficile toute anticipation des fermetures annoncées et limite fortement leur capacité à agir pour les éviter.

Ma proposition de loi prévoyait donc l'instauration d'une concertation triennale, sur une durée de trois ans, similaire à ce que vous

proposez aujourd’hui. Elle visait à rendre ce dispositif obligatoire par l’introduction d’un article additionnel après l’article L. 211-1 du code de l’éducation. La démarche de concertation relevant du protocole national signé par le ministère de l’Éducation nationale ne revêt en effet, pour sa part, aucun caractère contraignant.

Je suis donc pleinement en accord avec vos travaux. Je ne sais pas encore comment ma proposition de loi pourrait être intégrée dans vos réflexions, mais je soutiens pleinement les orientations que vous avez présentées, car elles répondent à un enjeu majeur, en particulier pour les territoires ruraux. Si j’ai pu donner le sentiment d’avoir anticipé certains travaux, je précise bien sûr que je défends le principe d’un travail collectif.

M. Bernard Delcros, président. – Votre initiative ne pose aucune difficulté, et nous trouverons en effet les moyens d’avancer ensemble.

Soyons clairs : si nous voulons que ces orientations soient réellement mises en œuvre – car nous avons tous en tête de nombreuses conventions de toute nature qui n’ont jamais été suivies d’effets –, il faudra nécessairement passer par un texte de loi. Nous examinerons les modalités les plus adaptées pour y parvenir.

M. Laurent Burgoa. – Ce rapport renvoie à un enjeu d’actualité, qui concerne l’ensemble de nos départements.

Vous avez, à juste titre, beaucoup insisté sur la nécessité d’associer les élus aux décisions relatives à la carte scolaire. Cette association dépend aussi, dans une large mesure, de la personnalité du DASEN. Dans le Gard, l’actuel directeur académique associe étroitement les élus à la méthodologie retenue. Chaque année, il réunit les élus par secteur, leur présente les données chiffrées et leur expose les marges de manœuvre dont il dispose. Cette pratique contraste avec celle de l’avant-dernier directeur académique, qui prenait ses décisions depuis son bureau, sans véritable concertation avec les élus.

Selon la personnalité du directeur académique, ainsi, les élus peuvent être plus ou moins associés aux décisions. Dans le Gard, le directeur académique a fait le choix de la concertation. Il attend de disposer d’une visibilité sur trois ans, notamment sur l’évolution des effectifs, avant d’arrêter ses choix de manière définitive. Sa démarche s’inscrit donc pleinement dans le cadre des recommandations que vous formulez.

Vous avez également raison d’insister sur la question du temps de trajet. Il ne faut pas oublier, à cet égard, le temps de déplacement lié à la restauration scolaire. Dans certaines écoles de mon département, les élèves doivent, en plus des trajets du matin et du soir, prendre à nouveau le car à l’heure du déjeuner pour se rendre à la cantine. Il leur faut parfois un quart d’heure pour effectuer ce trajet. Sans en avoir fait une évaluation précise, on peut constater que, dans certains cas, les élèves passent presque autant de temps dans les transports que dans leur établissement scolaire au cours de la journée. Cet aspect est particulièrement important dans des départements aux

réalités très contrastées, comme le Gard, qui comprend à la fois des zones littorales et des territoires montagneux.

Sur ce point également, il conviendrait sans doute d'aller plus loin dans la territorialisation des décisions, afin de mieux tenir compte des spécificités propres à chaque département. Les réalités du sud du Gard et de la zone cévenole sont, à cet égard, totalement différentes du reste du département.

Avez-vous envisagé, dans le cadre de la réflexion sur le rôle du binôme préfet-maire, de formuler des préconisations visant à placer les DASEN sous l'autorité des préfets, plutôt que sous celle des recteurs ? Je n'ai naturellement aucune critique à formuler à l'égard des recteurs et rectrices, dont la qualité est reconnue, mais ceux-ci peuvent parfois être plus éloignés des réalités départementales, compte tenu du nombre de départements relevant de leur ressort. Le préfet, et plus encore le sous-préfet dans les territoires très ruraux, est souvent celui qui connaît le mieux le terrain.

M. Jean-Claude Anglars. – Les cartes présentées témoignent d'une réalité essentielle : la France n'est pas uniforme. Certains territoires ont trouvé des solutions pour maintenir les écoles au plus près des populations. S'agissant des zones de montagne, la réalité n'est évidemment pas la même qu'ailleurs. Les conditions de déplacement des familles et des enfants – critère que vous avez justement retenu – y revêtent une importance particulière. Dans certains territoires, l'altitude, la pente, la configuration des vallées imposent de tenir compte de ces contraintes spécifiques.

Vos travaux m'ont rassuré, en comparaison des propositions contenues dans le « *Plan pour nos écoles dans nos territoires ruraux* ». Ce document publié par le ministère de l'Éducation nationale reconnaissait certes la nécessité d'un diagnostic partagé et d'une association des élus en amont, mais formulait aussi quelques propositions inquiétantes en établissant un lien automatique entre intercommunalité et école. Cela peut certes correspondre à certaines réalités locales, mais, comme cela a été très justement souligné, il convient avant tout de tenir compte des réalités propres à chaque territoire.

S'agissant des critères qualitatifs que vous avez évoqués, le temps de transport, l'accessibilité et la stabilité des équipes pédagogiques sont des éléments déterminants. On peut observer des situations dans lesquelles des enseignants travaillent ensemble sur un projet de territoire pendant plusieurs séquences, et où cela fonctionne très bien. Je reste donc toujours très prudent sur la question des RPI. Lorsqu'il existe une volonté locale, ceux-ci peuvent constituer une solution, parfois la seule, mais ils ne doivent pas être imposés de manière systématique.

Une étude d'impact me paraît devoir être réalisée de manière systématique. Nous constatons dans nos territoires que la démographie rurale connaît des cycles, avec des phases de baisse, mais aussi de reprise.

Lorsqu'une commune rurale met en œuvre une politique d'attractivité et parvient à attirer une, deux ou trois familles, il est indispensable d'en tenir compte et d'anticiper.

Quelles que soient leurs compétences, la qualité des DASEN est déterminante. En Aveyron, nous avons eu la chance de disposer de DASEN très compréhensifs. Toutefois, ces mêmes responsables nous expliquaient parfois que les conditions du dialogue n'étaient pas réunies, dès lors qu'ils s'appuyaient sur un logiciel leur imposant des critères prédéfinis pour l'élaboration de la carte scolaire.

Il est donc indispensable d'anticiper, d'associer les élus et de travailler sur un véritable projet de territoire. Pour nos territoires ruraux en particulier, évoquer l'école, c'est faire référence à la famille, à la jeunesse et donc à l'avenir même du territoire. Je partage pleinement l'importance que vous accordez à l'étude d'impact, ainsi que cette idée, que je formulerais autrement, du coût humain des décisions prises. Si des propositions de différenciation territoriale doivent être formulées, il faut peut-être commencer par certains territoires spécifiques, comme vous l'avez indiqué, afin d'y expérimenter des solutions qui ne seraient pas nécessairement transposables partout.

Les cartes issues de votre rapport sont éloquentes puisqu'elles montrent systématiquement Paris d'un côté, et le désert français de l'autre. Nous devons éviter la constitution d'un véritable « *désert français* ».

Mme Catherine Di Folco. – Je souhaite soulever une problématique complémentaire, qui concerne l'écart entre le nombre d'élèves pris en compte pour décider d'une fermeture de classe et celui retenu pour envisager une réouverture.

Vous avez souligné à juste titre que, lorsqu'une fermeture de classe est envisagée, il convient de tenir compte du contexte territorial et notamment des projets d'urbanisation. Une décision de fermeture peut en effet intervenir alors même que des opérations immobilières sont susceptibles, à brève échéance, d'entraîner une hausse des effectifs. Il est dès lors nécessaire de s'interroger sur cet écart entre les seuils d'ouverture et de fermeture des classes, qui me paraît difficilement justifiable.

Mme Nadia Sollogoub. – Le zonage de l'éducation prioritaire (ZEP) me paraît tout d'abord devoir être réexaminé. Sauf erreur de ma part, ce point n'a pas été développé dans vos travaux. Sur mon territoire, certaines écoles relèvent d'un collège classé en éducation prioritaire, tandis que d'autres n'y sont pas rattachées, alors que leurs caractéristiques semblent comparables. Le zonage a été établi selon des critères peu lisibles, ce qui a suscité un fort sentiment d'incompréhension et de frustration. Il peut s'agir de critères devenus obsolètes ou de situations sociales ayant évolué. Des écoles de typologie très proche se trouvent aujourd'hui soumises à des régimes différents, avec des conséquences concrètes. Interrogé à ce sujet, le

Gouvernement avait indiqué que ce zonage devait être revu, sans que cela ait, à ce stade, donné lieu à des suites.

S'agissant, ensuite, des enfants à besoins particuliers, je remercie les rapporteurs d'avoir insisté sur cet enjeu. Tous ces enfants ne bénéficient pas d'une reconnaissance de handicap, alors même qu'ils présentent des besoins spécifiques. Par ailleurs, les enseignants sont désormais appelés à être formés au repérage de ces situations, notamment des troubles du neurodéveloppement, dont le nombre est en augmentation. Cela implique de nouvelles missions pour les enseignants, qui doivent être prises en compte dans l'appréciation des effectifs et des moyens.

Enfin, je souhaite évoquer un point très concret rencontré dans mon département. Dans le cas d'un collège, une fermeture de classe a été annoncée alors même que les équipes enseignantes anticipaient une hausse des effectifs. Le maire et les élus locaux faisaient état de cette contradiction. Il leur a été répondu que l'administration appliquait un « *taux de perte* ». Ce taux de perte, qui nous a été opposé, n'était pas clairement explicité. Nous nous sommes interrogés sur sa nature, son caractère officiel et son opposabilité. Faute de disposer d'éléments précis, il n'existe pas de réel recours. Je souhaite donc, à nouveau, soulever cette question face à une situation qui a suscité beaucoup d'agacement.

Mme Pascale Gruny. - Le sujet est particulièrement sensible. Nos maires n'ont pas toujours intégré l'ampleur du problème démographique et, en particulier, de la baisse de la natalité. Or celle-ci est aujourd'hui très marquée et s'accentue rapidement. Dans ce contexte, s'accrocher coûte que coûte au maintien d'une école n'est pas toujours pertinent. Je mesure la dureté de ce propos, d'autant que l'impact sur l'environnement local a été rappelé à juste titre, mais cet argument ne saurait, à lui seul, justifier le maintien d'une école.

J'ai ainsi accompagné un maire dont l'école ne comptait plus qu'une seule classe, avec un seul enseignant. À la rentrée scolaire, un seul enfant entrait en maternelle et devait effectuer l'ensemble de sa scolarité seul. C'est aussi cette réalité-là du milieu rural qu'il faut regarder en face.

L'aménagement du territoire est évidemment un enjeu majeur, mais il doit être envisagé de manière globale. Il en va de même pour la question de l'accès aux soins. Chacun déplore le manque de médecins, mais un médecin a aujourd'hui une famille ; il s'interroge donc aussi sur la présence d'une école, d'un collège ou d'opportunités professionnelles pour son conjoint. J'ai le sentiment que, collectivement, nous avons en partie abandonné une vision cohérente de l'aménagement du territoire.

J'ai connu, dans mon département, une crise lorsque le président du conseil départemental a envisagé la fermeture d'un collège, sans concertation préalable. Cela a provoqué des tensions considérables, qui montrent à quel point le sujet est brûlant.

L'intérêt de l'enfant doit primer. Vous avez évoqué la question du transport scolaire, qui est en effet centrale. Sur la question prioritaire de la qualité de l'enseignement, il revient à l'Éducation nationale de se prononcer.

S'agissant de la stabilité des équipes, beaucoup d'enseignants aspirent à davantage de continuité, mais sont souvent traités comme de simples variables d'ajustement. Pour avoir participé, dans ma vie professionnelle, à des réunions avec l'Éducation nationale, je peux témoigner de la difficulté du dialogue, qui se heurte parfois à de véritables blocages.

Le rôle des recteurs et des DASEN dépend, là encore, beaucoup des personnes. Pour ma part, je bénéficie d'un recteur très présent sur le terrain, qui se rend régulièrement dans les départements et avec lequel le dialogue est possible. Cela se répercute ensuite sur l'action des DASEN. En revanche, l'accès à l'administration peut parfois s'avérer très complexe ; il m'arrive aujourd'hui d'éprouver des difficultés à joindre le DASEN, y compris en tant que sénateur.

Enfin, je souhaite dire un mot de l'école inclusive, une question essentielle, mais qui appelle de véritables interrogations. L'école inclusive est-elle réellement adaptée à toutes les situations ? À vouloir intégrer tous les élèves, ce qui est compréhensible du point de vue des familles, on place parfois les enseignants dans des situations très difficiles. Ils peuvent être formés, mais ils ne sont ni éducateurs spécialisés ni personnels d'instituts médico-éducatifs.

Les pôles d'appui à la scolarité ont été mis en place à titre expérimental dans quelques départements, dont le mien. J'en parle en connaissance de cause, ma fille étant enseignante dans l'un de ces pôles depuis le mois de septembre. Elle s'interroge encore sur son rôle et sur les marges d'action dont elle dispose. Les échanges entre départements restent complexes et très encadrés, ce qui ralentit fortement les initiatives.

Pour conclure, je suis favorable à une politique d'aménagement du territoire, avec l'enfant au centre. Cette politique doit intégrer l'ensemble des difficultés propres à la ruralité, afin d'attirer aussi des médecins et des familles. Les écoles suivront. Encore faut-il, en amont, créer les conditions favorables, y compris en soutenant la natalité.

M. Gérard Lahellec. - Je souhaite d'abord évoquer la situation particulière de la Bretagne. Dans cette région, près de 45 % des missions éducatives, y compris dans le premier degré, sont assurées par l'enseignement privé sous contrat. L'enseignement public et l'enseignement privé y coexistent, ce qui permet de garantir une offre éducative de qualité. Cette configuration présente toutefois une spécificité forte : certaines décisions peuvent provoquer des déséquilibres importants dans la fréquentation respective des établissements.

Les débats récents en séance publique ont rappelé la nécessité d'éviter toute résurgence d'une « *guerre scolaire* ». Tel n'est évidemment pas mon propos. Il s'agit, au contraire, de préserver la qualité de l'offre éducative dans

les deux systèmes. Or l'analyse des indices sociaux de fréquentation montre une évolution préoccupante : les catégories sociales moyennes et supérieures ont tendance à scolariser de plus en plus leurs enfants dans l'enseignement privé, ce qui peut accentuer des déséquilibres déjà existants. Ce constat n'est dirigé contre personne, mais il mérite d'être pris en compte.

Je souhaite également saluer l'attention que vous avez portée à la question des classes maternelles, et en particulier à celle de la scolarisation des enfants de moins de trois ans. Sur mon territoire, nous avons réussi à maintenir une classe au sein d'un RPI existant depuis quarante-sept ans. Le directeur académique a accepté d'entendre les arguments avancés, alors qu'une décision défavorable aurait eu des conséquences importantes pour les familles, contraintes de rechercher des solutions alternatives pour la scolarisation de leurs enfants. Cet exemple illustre les effets que peuvent produire des décisions de carte scolaire prises de manière unilatérale, sans prise en compte suffisante de leur impact global.

Cela m'amène à une interrogation plus générale, que j'ai déjà partagée avec certains directeurs académiques : comment intégrer, dans les décisions, la question de la qualité de l'offre pédagogique, qui est pourtant l'objectif central ? J'en donnerai un exemple. Il existe, sur mon territoire, une école comptant huit élèves répartis sur cinq niveaux. L'école existe, et il n'est évidemment pas question pour moi d'en réclamer la fermeture. Mais on peut légitimement s'interroger sur la qualité pédagogique de l'offre dans une telle configuration.

Enfin, je souhaite rappeler la grande diversité de nos territoires. Les situations peuvent varier fortement d'un secteur à l'autre au sein d'un même département, et les possibilités de regroupement ne sont pas les mêmes partout. Dès lors, je m'interroge sur la capacité de l'Éducation nationale à formuler des propositions davantage fondées sur la qualité de l'offre éducative, en tenant compte des réalités locales.

M. Hervé Reynaud. – Le DASEN vient en principe chaque année à notre rencontre, en amont des échanges avec les élus. Cependant, l'absence de visibilité pluriannuelle pose des difficultés. L'idée de s'inscrire dans des engagements sur plusieurs années, par exemple triennaux, me paraît donc essentielle. Nous connaissons en effet tous la succession des effectifs provisoires du mois de juin, puis des effectifs définitifs arrêtés en septembre. Il en résulte souvent un sentiment de négociation permanente, parfois même de jeu de dupes, au terme duquel, lors du CDEN les décisions sont annoncées comme définitivement arrêtées. Cette situation est inconfortable, tant pour les élus locaux que pour les directeurs académiques. Certains raisonnent principalement à partir de données statistiques, tandis que d'autres cherchent, malgré les contraintes, à tenir compte des réalités locales. Dans tous les cas, cette manière de procéder apparaît aujourd'hui largement dépassée.

Cette situation pose également la question des infrastructures scolaires. Les communes, y compris rurales, investissent dans la construction ou la rénovation d'écoles. Or une baisse d'effectifs intervenant peu de temps après une inauguration peut conduire à des équipements surdimensionnés au regard des besoins. Pour des communes rurales, ces investissements représentent des engagements financiers très lourds. La capacité à se projeter dans la durée est donc déterminante.

Je souhaite toutefois soulever une question plus délicate. Depuis 2019, il est de principe que les écoles situées en zone rurale ne peuvent être fermées sans l'accord du maire. Une confusion a pu exister à un moment donné entre fermeture de classe et fermeture d'école, mais c'est bien cette dernière qui était visée. Or, dans les faits, on constate — comme pour d'autres services publics, notamment les bureaux de poste — que, malgré la signature de chartes avec l'Association des maires de France et les présidents d'intercommunalité, des fermetures interviennent de manière progressive ou que les élus se retrouvent placés devant le fait accompli.

Dès lors, je m'interroge sur la traduction concrète de cet engagement de concertation et de décision conjointe. Comment garantir son effectivité et sur quelle base législative ? Les élus siègent déjà dans de nombreuses instances — conseils d'école, conseils de surveillance, notamment — ce qui est très chronophage. Or, malgré cet investissement important, l'influence réelle de ces instances se limite parfois à retarder certaines décisions ou à en infléchir marginalement le contenu.

Cette situation ne saurait perdurer. J'imagine que cette difficulté a également été prise en compte dans vos réflexions.

M. Jean-Jacques Lozach. — La question du maintien d'un maillage territorial équilibré se pose en effet chaque année. C'est un sujet essentiel, mais aussi récurrent pour nous, sénateurs, qui sommes saisis régulièrement par les maires de nos départements.

La question de l'information, et plus particulièrement de sa diffusion, me paraît centrale. Cette information doit concerner un public large et intervenir suffisamment en amont.

Je prendrai un exemple très concret, que vous avez sans doute rencontré dans de nombreux territoires ruraux. Une école était annoncée comme menacée de fermeture dès le mois de mars pour la rentrée suivante, les projections faisant alors état de cinq ou six élèves. Finalement, à la rentrée de septembre, quinze élèves étaient inscrits et l'école a pu être maintenue.

Entre le mois de mars et le mois de septembre, de nombreux événements sont intervenus dans la commune concernée : démission du maire, démission du conseil municipal, organisation d'élections municipales partielles, et, plus largement, une forte polémique locale. Je suis convaincu que ces tensions auraient pu être évitées si l'ensemble de la population de la commune, voire des communes voisines, avait été informée suffisamment tôt,

et pas uniquement la communauté éducative au sens strict, c'est-à-dire les familles directement concernées ou les organisations syndicales.

On aboutit sinon à des situations paradoxales. En quelques semaines, le nombre d'élèves est passé de cinq à quinze, simplement parce que des familles qui résidaient dans la commune avaient initialement fait le choix d'inscrire leurs enfants dans des écoles situées à la préfecture ou à la sous-préfecture, pour des raisons très concrètes liées à leur lieu de travail.

Il existait d'ailleurs une forme de contradiction, puisque certains parents, très mobilisés pour défendre les écoles du département, n'inscrivaient pas leurs propres enfants dans l'école de leur commune de résidence. On pourrait considérer que la diffusion de cette information relève de la responsabilité du maire. Je suis toutefois convaincu qu'il conviendrait, peut-être à travers une préconisation du rapport, de rappeler la nécessité d'une information large, précoce et partagée. C'est à cette condition que l'on pourra tendre vers un équilibre territorial plus cohérent entre nos écoles.

Mme Nadine Bellurot. – Ce rapport aborde l'essentiel des difficultés rencontrées par les écoles sur nos territoires.

Je souhaite insister, à mon tour, sur l'importance d'une programmation pluriannuelle. L'estimation de l'évolution des effectifs scolaires à trois ans suppose un véritable travail de concertation avec le DASEN et les maires. Cette démarche doit associer l'ensemble des élus locaux concernés, relevant des communes comme des EPCI. Dans le département de l'Indre, nous avons d'ailleurs commencé à engager ce travail.

Alors que les dotations et les financements se raréfient, les élus ont également la responsabilité de se projeter dans la durée. Une réflexion approfondie est nécessaire sur les futurs investissements. Faut-il, par exemple, engager des travaux lourds pour une cantine scolaire ou une salle de classe, alors que, à l'horizon de quelques années, les effectifs pourraient ne plus justifier ces équipements ? Les élus sont comptables de l'argent public, et cette nécessaire anticipation est également une protection pour eux, afin d'éviter que des investissements importants – parfois de plusieurs centaines de milliers d'euros – ne soient remis en question dans le contexte d'une fermeture d'école.

Disposer d'une vision pluriannuelle permet ainsi d'inscrire l'action publique dans une logique cohérente d'aménagement du territoire. Il convient en effet de prendre en compte l'ensemble des critères pertinents, notamment le temps de transport, les possibilités de restauration scolaire et, plus largement, les projets de territoire. La question du maintien ou de la fermeture d'une classe doit être examinée avec les élus locaux, qui sont, dans leur grande majorité, conscients des enjeux d'aménagement et des responsabilités liées aux investissements qu'ils portent.

Tous les élus se heurtent par ailleurs à la difficulté croissante d'obtenir des financements pour ces aménagements. Des priorités doivent donc être

définies, et l'école doit s'inscrire dans cette hiérarchisation des choix d'investissement.

Enfin, je souhaite évoquer le rôle du préfet. Je suis favorable à une logique de différenciation territoriale. La proposition de loi visant à renforcer et sécuriser le pouvoir préfectoral de dérogation afin d'adapter les normes aux territoires, adoptée le 19 mai 2025 par le Sénat, permet aux préfets de disposer de capacités de dérogation et de mieux coordonner l'action des services de l'État et des établissements publics. Le Gouvernement a d'ailleurs annoncé de nouveaux textes visant à renforcer encore ce rôle. Cette évolution mérite d'être articulée avec les enjeux de la carte scolaire, afin que les décisions prises reflètent davantage les réalités territoriales, dans un contexte de forte contraction démographique.

M. Daniel Gueret. – J'adhère pleinement au diagnostic et aux recommandations que vous formulez. La différenciation existe déjà *de facto* dans la manière dont les relations avec les représentants de l'Éducation nationale sont vécues d'un département à l'autre. Je ne mets pas en cause ces représentants, qui, comme cela a été rappelé, appliquent les décisions de l'administration centrale. Toutefois, dans mon département, les relations sont extrêmement difficiles depuis près de six ans, malgré les changements successifs de directeurs académiques et de recteurs.

Mon sentiment est que plus vite nous serons en mesure de proposer des solutions, mieux cela vaudra. Les propositions de loi déjà déposées peuvent utilement être reprises et adaptées ; celle de notre collègue Jean-Yves Roux me paraît, à cet égard, tout à fait pertinente. Néanmoins, le cœur du problème est plus profond. Il tient à une question essentielle : quelle France voulons-nous ? Au sein de l'administration centrale de l'Éducation nationale, certains considèrent que les constats et propositions que nous portons aujourd'hui relèvent d'un modèle dépassé.

Dès lors, si nos travaux ne s'inscrivent pas dans une réflexion nationale de fond – par exemple dans le cadre d'un projet politique porté au plus haut niveau –, ceux-ci risquent de ne pas aboutir. Deux conceptions de la France s'opposent clairement. Pour certains, dans le domaine de l'éducation comme dans d'autres, la place des maires, leur nombre, et plus largement les revendications territoriales, constituent des contraintes inutiles à un modèle qu'ils entendent ériger en norme.

C'est contre cette vision qu'il nous faut nous battre. Quels que soient les aménagements que nous proposerons, si l'administration centrale ne s'engage pas véritablement dans cette démarche, nous n'y parviendrons pas, d'autant plus dans un contexte politique déjà difficile.

Sur le terrain, les acteurs en première ligne dans le dialogue avec les populations sont les maires. Les parents ne rencontrent ni les hauts fonctionnaires de l'Éducation nationale ni les recteurs. Éventuellement, un collectif peut être reçu à titre symbolique. Mais, dans les faits, ce sont bien les

maires qui font face aux parents et aux habitants, et qui portent seuls les décisions prises par ailleurs.

Cette situation alimente un profond sentiment d'abandon, comparable à celui ressenti lors de la disparition d'un service public. Les habitants finissent par conclure que les projets communaux, les efforts des municipalités et la vision d'ensemble du territoire ne sont pas pris en considération. Ce sentiment nourrit une défiance croissante, qui se traduit ensuite dans les comportements électoraux, en particulier dans les territoires ruraux.

Faute de réponses crédibles et collectives, la voie est alors ouverte à des discours simplistes et démagogiques. Les familles concernées, qui ont fait le choix de s'installer en milieu rural, parfois en s'endettant lourdement, et qui se retrouvent à devoir parcourir de longues distances pour scolariser leurs enfants, se sentent abandonnées et privées de perspectives.

Ce sujet dépasse donc largement la seule question de la carte scolaire. Il est au cœur de la réflexion sur l'avenir de nos territoires et sur l'équité territoriale. Il doit, à ce titre, être placé au centre de la réflexion nationale à venir, notamment dans la perspective des échéances présidentielles.

Pour que le principe de différenciation territoriale soit accepté et mis en œuvre par l'administration centrale, le Sénat a un rôle particulier à jouer.

M. Bernard Delcros, président. - Je partage votre avis ; nous devrons en effet apporter des réponses en la matière.

Je souhaite ensuite lever une ambiguïté, par rapport au point soulevé par Pascale Gruny. Je souhaite le redire clairement : il est nécessaire de tenir compte de la baisse très significative des effectifs dans le premier degré au niveau national. Nous ne défendons pas un moratoire général, mais bien plutôt la nécessité de changer la méthode.

C'est précisément parce que cette baisse est massive et durable, qu'il est indispensable d'adapter dès maintenant les critères et les modalités d'élaboration de la carte scolaire. Si cette baisse des effectifs était traitée de manière purement mécanique, comptable et proportionnelle, elle produirait des effets extrêmement brutaux dans les territoires, et susciterait beaucoup d'incompréhensions.

L'enjeu est d'anticiper ce phénomène et de l'accompagner, en l'adaptant aux réalités territoriales, à partir des critères que nous avons proposés. C'est précisément ce travail que nous appelons de nos vœux, et il y a, à l'évidence, urgence à l'engager.

Mme Pascale Gruny. - Je suis d'accord avec vous, et nous partageons certainement tous ce point de vue. Il est toutefois plus difficile de l'assumer publiquement : il faut du courage pour dire aux maires que, demain, leur commune pourrait ne plus disposer d'une école et qu'il est nécessaire d'anticiper, notamment en envisageant des regroupements.

Cette réflexion doit être menée dès à présent. Il s'agit de protéger les élus qui, à défaut, se retrouveraient à des décisions brutales.

M. Bernard Delcros, président. - Je le formulerais un peu différemment : si nous ne faisons rien, les fermetures brutales se produiront. Il est donc indispensable d'anticiper, de s'organiser et de réfléchir collectivement.

C'est précisément l'objet des conventions que nous proposons. Elles doivent permettre d'assurer une visibilité à trois ans et, pour les territoires les plus fragiles, de prévoir une période de stabilisation, conformément aux propositions que nous avons formulées.

Ce temps doit être mis à profit pour examiner, au regard des perspectives d'évolution des effectifs, l'organisation scolaire sur le territoire, afin d'éviter des fermetures brutales et désorganisées.

M. Bernard Buis, rapporteur. - Ce qui ressort clairement de nos interventions, c'est le besoin de transparence et de travail partagé avec les élus locaux comme avec l'administration, dans une perspective de long terme. Nous avons tous connu des situations comparables à celles qui ont été évoquées. Sur mon territoire, nous avons ainsi maintenu pendant plusieurs années une classe comptant quatre élèves. Une année, à la suite du départ d'une famille, la fermeture est devenue inévitable. Or, pour maintenir cette classe, des investissements avaient été réalisés, notamment pour la restauration scolaire.

Ces situations montrent la nécessité de travailler dans la durée et en toute transparence, afin d'éviter des décisions brutales. C'est pourquoi la convention conclue avec l'Association des maires de France doit, à mon sens, être sécurisée juridiquement et inscrite dans la loi, afin qu'elle s'impose dans le temps et ne dépende ni des changements ministériels ni des pratiques variables des services déconcentrés.

L'objectif de cette mission était précisément d'identifier les aménagements acceptables. Nous n'avons pas souhaité fixer de norme uniforme en matière d'effectifs, car ces décisions doivent s'apprécier localement, notamment au regard des temps de déplacement. Dans certains territoires, des contraintes fortes peuvent justifier le maintien temporaire d'une classe à effectif réduit. À défaut, une fermeture entraîne souvent des effets irréversibles, les seuils de réouverture étant nettement plus élevés.

Il est donc indispensable de disposer de lisibilité et de temps pour la réflexion. Ce qui est pertinent dans un territoire ne l'est pas nécessairement dans un autre. C'est pourquoi nous devons travailler dans une logique d'écoute mutuelle et de différenciation territoriale.

Mme Corinne Féret, rapporteure. - L'évolution démographique s'impose à nous. La baisse de la natalité est un fait, que nous le voulions ou non. Pour autant, cette réalité ne peut être appréhendée par une approche

exclusivement comptable. Les décisions ne peuvent se limiter à des raisonnements fondés sur des additions et beaucoup de soustractions et de divisions. L'humain, et en particulier l'enfant, reste trop loin des raisonnements et des décisions.

Cette évolution démographique doit être anticipée, tant dans les territoires ruraux que dans les secteurs urbains, où l'on observe également des baisses significatives d'effectifs. Les conventions pluriannuelles que nous proposons visent précisément à introduire de la transparence et de l'anticipation. Les élus locaux sont les mieux placés pour connaître les réalités de leur territoire et les projets en cours ou à venir, notamment en matière d'urbanisme. Ils doivent pouvoir faire valoir ces éléments lorsqu'une diminution de moyens est envisagée.

C'est pourquoi nous proposons de renforcer la place effective des élus au sein des instances de décision, en particulier du CDEN. La qualité de l'écoute ne peut dépendre de la seule personnalité des responsables administratifs. Elle doit être garantie par des règles claires.

Il est donc nécessaire d'inscrire dans les textes une obligation de concertation et d'information. Les choix politiques nationaux ont des traductions locales très concrètes. Je prendrai l'exemple du dédoublement des classes. Cette mesure, pertinente sur le fond, a parfois été mise en œuvre dans des territoires ruraux sans que les contraintes matérielles locales aient été suffisamment anticipées. Certains maires se sont ainsi trouvés confrontés à l'impossibilité physique de dédoubler des classes faute de locaux disponibles, alors même qu'ils partageaient l'objectif poursuivi.

Cet exemple illustre la nécessité d'associer pleinement les élus en amont, afin que les décisions nationales puissent être adaptées aux réalités locales. Permettre aux élus d'être présents là où les décisions se prennent et de faire entendre leur voix est indispensable. Les échanges que nous avons eus montrent que des améliorations sont possibles.

M. Lucien Stanzione. - Il est certain que les élus locaux doivent être pleinement associés aux travaux du CDEN. Ils y siègent de droit et doivent pouvoir disposer, suffisamment en amont, des éléments nécessaires pour préparer les réunions, afin que cette instance joue pleinement son rôle.

Je souhaite également revenir sur la question du couple préfet-DASEN. Pour ma part, je suis favorable à un renforcement du rôle du préfet, qui dispose d'une vision globale de la gestion du territoire départemental, des équilibres entre communes et des enjeux intercommunaux. Cette approche transversale me paraît déterminante.

Je ne suis pas certain que cette vision soit toujours suffisamment intégrée par les directeurs académiques. Or les décisions de fermeture de classes ou d'écoles peuvent avoir de lourdes conséquences sur les territoires, en précipitant des départs de familles, alors même que ces effets pourraient être anticipés.

Dans cette perspective, je suis plutôt favorable à ce que le service concerné soit placé sous l'autorité du préfet. Une telle organisation permettrait de mieux coordonner l'action de l'État, de stabiliser les décisions et d'éviter qu'elles ne soient prises sans concertation suffisante.

M. Laurent Somon, rapporteur. - Je m'exprimerai à partir d'une expérience personnelle, puisque j'ai conduit, en 2001, une réorganisation scolaire d'ampleur sur mon territoire. Elle s'est traduite par la fermeture de dix écoles communales et la réorganisation complète du maillage. Cette démarche s'est bien déroulée et je rejoins pleinement ce que Daniel Guéret a souligné : il faut anticiper et poser des exigences claires.

Le point de départ doit toujours être l'intérêt de l'enfant. Il ne s'agit ni de répondre en priorité à des contraintes budgétaires nationales ni de satisfaire exclusivement des attentes en matière de services de proximité, mais bien de rechercher, dans le respect de l'intérêt général, la meilleure réponse éducative possible.

Sur le plan qualitatif, cela relève de la responsabilité de l'Éducation nationale. C'est d'ailleurs ce qui avait fait défaut dans les contrats de ruralité : nous avions demandé à disposer d'éléments sur les résultats scolaires, qui ne nous ont jamais été communiqués. Or il est évident que l'on ne peut améliorer la qualité de l'enseignement sans disposer d'indicateurs sur les acquis des élèves. De la même manière, la qualité des infrastructures et des services suppose une connaissance fine du territoire et une écoute réelle des élus et des familles.

Les enjeux concernent donc, d'une part, la qualité de l'enseignement et, d'autre part, la qualité des infrastructures, qui relèvent pleinement de l'aménagement du territoire. Tout ne peut pas être transposé d'un territoire à l'autre. Dans mon cas, nous avons réorganisé l'offre scolaire en tenant compte des contraintes de transport et en définissant des périmètres cohérents. Cette organisation s'est appuyée sur une projection démographique à dix ou quinze ans. Plus de vingt ans après, cette réorganisation n'a pas entraîné de perte de population dans les villages concernés et elle est globalement bien acceptée. Cela confirme qu'il faut traiter cette question avec méthode.

Le tandem préfet-DASEN est aujourd'hui essentiel. Dans la Somme, ainsi, la coopération entre le préfet, le directeur académique et le recteur fonctionne bien. Elle a permis de faire émerger un dispositif appelé « *école d'avenir* », qui n'est ni un RPI ni une école unique, mais une organisation adaptée aux réalités locales, construite avec les élus. Cette démarche est d'autant plus pertinente que les décisions d'investissement relèvent de l'État, par l'intermédiaire des services préfectoraux. Il serait en effet irresponsable d'engager des investissements dont on sait qu'ils deviendront inutiles à court terme.

Les élus doivent donc assumer leurs responsabilités, en concertation avec l'État, afin de garantir des investissements pérennes. S'agissant des

études d'impact, je demeure prudent. Dans un contexte de baisse démographique, la création d'un lotissement ne permet plus de conclure mécaniquement à l'arrivée d'un nombre déterminé d'enfants. Les profils des ménages ont évolué. Ces études doivent être menées, mais avec discernement.

Par ailleurs, les écarts entre seuils de fermeture et de réouverture n'ont guère de sens. L'application de taux de réduction forfaitaires, de l'ordre de 15 %, conduit à des décisions instables : des suppressions sont décidées en juin, puis annulées en septembre, ce qui nuit à la stabilité des équipes pédagogiques.

S'agissant de l'éducation prioritaire, la question des REP est toujours en suspens. Des restructurations sont annoncées depuis plusieurs années sans jamais aboutir, en raison de la crainte de perdre des moyens. Cette situation mérite pourtant d'être clarifiée.

Je souhaite également évoquer la scolarisation des enfants de deux ans et les très petites sections. Ces enfants ne peuvent constituer une variable d'ajustement, ni pour les communes ni pour l'Éducation nationale. Soit cette scolarisation est jugée pertinente, comme le soutiennent de nombreux spécialistes, soit elle ne l'est pas, mais elle ne saurait dépendre des interprétations individuelles.

La situation de la Bretagne illustre, par ailleurs, les spécificités territoriales. La baisse démographique s'impose aujourd'hui aussi bien à l'enseignement public qu'à l'enseignement privé, qui connaît désormais, lui aussi, des fermetures de classes et d'établissements. Le maillage territorial doit donc être appréhendé de manière globale, en tenant compte de l'ensemble de l'offre éducative. La discussion à l'échelle des EPCI constitue, à cet égard, un cadre pertinent pour permettre aux élus d'anticiper et de partager une vision commune. La prise de compétence est un autre sujet. L'expérience montre que l'anticipation collective est essentielle, car la fermeture d'une école n'implique pas nécessairement la disparition d'un village.

Enfin, il est indispensable que les élus respectent la carte scolaire. L'octroi de dérogations, souvent motivé par la volonté de sauver une école, peut désorganiser l'ensemble du dispositif territorial. Il existe un besoin évident de concertation, de transparence et de prévisibilité. Une programmation triennale est dès lors pertinente, d'autant que les projets d'école s'inscrivent eux-mêmes dans cette temporalité.

M. Bernard Delcros, président. – S'agissant des EPCI, j'appelle à une certaine vigilance. En ayant présidé un moi-même, je mesure l'intérêt qu'il y a, à l'échelle d'un bassin de vie, à organiser une réflexion collective entre élus, y compris sur l'organisation du tissu scolaire. Toutefois, il existe un risque : celui de voir l'administration considérer le président de l'EPCI comme l'interlocuteur naturel, car cela simplifie les échanges. Or, s'il est légitime que l'intercommunalité organise la discussion sur une base volontaire, il faut

s'opposer à toute logique consistant à imposer le président de l'EPCI comme interlocuteur unique lorsque la compétence scolaire relève des communes.

Sur la question des effectifs, nous constatons des situations récurrentes : un poste est supprimé, puis rouvert à la rentrée, car les effectifs se révèlent finalement plus élevés que prévu. Dans ce cas, il s'agit souvent d'un poste provisoire. Cela va à l'encontre de l'objectif de stabilité des équipes pédagogiques, puisque ces postes provisoires sont reconduits d'année en année, entraînant une rotation permanente des enseignants.

Concernant les DASEN, je tiens à préciser que mes relations avec ceux qui se sont succédé ont toujours été bonnes. Le DASEN est contraint par des décisions de suppressions de postes définies au niveau national, auquel il doit se conformer, même si cela contredit les conclusions de la concertation locale. Il faut sortir d'une démarche strictement descendante, et fondée sur des objectifs chiffrés imposés, pour instaurer de véritables allers-retours entre les territoires et le niveau central. À défaut, les propositions resteront déconnectées des réalités locales.

De nombreux maires déclarent aujourd'hui avoir atteint leurs limites. Après les efforts consentis une année, ils ne pourront plus absorber de nouvelles suppressions l'année suivante. C'est bien cette méthode purement comptable et descendante qu'il faut remettre en cause. À cet égard, le pouvoir de dérogation du préfet, s'il s'exerce dans le cadre d'une enveloppe de suppressions prédefinie, ne permettrait que de déplacer le problème sans le résoudre.

L'intérêt de l'enfant et la qualité de l'offre éducative doivent rester prioritaires. Mais ces notions ne se limitent pas à ce qui se passe dans la classe ou au nombre d'élèves par niveau. Elles incluent aussi l'environnement global de l'enfant, notamment les temps de transport. Supprimer une classe au motif qu'elle serait pédagogiquement fragile sans mesurer les conséquences en matière de déplacements peut aller à l'encontre de l'intérêt même de l'enfant.

Sur la question des enfants de deux ans, le véritable enjeu concerne ceux d'entre eux qui auront trois ans en cours d'année scolaire et qui entreront effectivement à l'école, parfois dès le mois de janvier. Ces enfants doivent être intégrés dans les prévisions d'effectifs, car il faudra bien des enseignants pour les accueillir. Or ils ne sont pas toujours comptabilisés, ce qui fausse les décisions d'attribution de postes.

Enfin, s'agissant des ouvertures et des fermetures de classes, une réflexion mérite d'être menée sur les conditions de réouverture. Il arrive en effet qu'une école passe de trois à deux classes, puis que les effectifs augmentent à nouveau à la faveur de projets communaux ou d'évolutions locales. La question de la réouverture se pose alors légitimement et mérite d'être intégrée à notre réflexion.

Mme Pascale Gruny. - Lorsqu'il est indiqué qu'une fermeture est envisagée, sous réserve de la concrétisation d'un projet de lotissement ou

d'une évolution à venir des effectifs, les élus pourraient s'en prévaloir. Il serait alors utile de formaliser cet échange, par exemple au travers d'un courrier indiquant : « *Comme convenu, nous acceptons la fermeture, sous réserve d'une réouverture éventuelle en cas d'évolution des effectifs.* »

M. Bernard Delcros, président. - Il est évident que les décisions ne peuvent être prises de manière systématique. Lorsqu'un maire a mené une politique de développement et que les effectifs augmentent, une école qui compte deux classes doit pouvoir en retrouver une troisième, dès lors qu'elle a déjà fonctionné avec cet effectif par le passé. C'est l'esprit de la proposition que je souhaite soumettre : faire coïncider les seuils d'ouverture et de fermeture de classe.

Je me permets ensuite d'exprimer un point de vue personnel. Tant que nous n'aurons pas avancé concrètement sur le sujet de la carte scolaire, nous irons vers des situations très difficiles dans les territoires, qui seront extrêmement mal vécues. Tant que l'État n'aura pas pris d'engagements clairs et opposables, je n'approverai aucune suppression de poste au niveau national.

Cette contrepartie est nécessaire pour les territoires. Dans le cas contraire, comment pourrions-nous en effet justifier de la suppression de plusieurs milliers de postes face aux maires de chacun de nos départements ?

La question des conventions est posée depuis longtemps. L'AMF s'en est saisie. Des rapports ont été remis, le plan France Ruralités a été annoncé, mais, dans les faits, rien n'a vraiment changé. Je le répète, tant que cette situation perdurera, je n'approverai aucune suppressions de poste, que je ne pourrais en effet justifier ensuite sur le terrain. Il s'agit là d'une position personnelle, que j'assume.

Mes chers collègues, je vous propose d'adopter ce rapport et d'en autoriser la publication.

La délégation adopte, à l'unanimité, le rapport d'information et en autorise la publication.

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

Auditions conduites par les rapporteurs à Paris (par ordre chronologique)

JEUDI 27 MARS 2025 - ASSOCIATION DES MAIRES RURAUX DE FRANCE (AMRF)

- **M. CYRIL CIBERT**, président de l'AMRF de la Vienne (56), maire de Chenevelles ;
- **MME CATHERINE LEONE**, Chargée de mission au sein de l'AMRF.

JEUDI 27 MARS 2025 - ASSOCIATION DES MAIRES DE FRANCE (AMF)

- **M. FRÉDÉRIC LETURQUE**, co-président de la commission « éducation » de l'AMF, maire d'Arras.

MARDI 1^{ER} AVRIL 2025 - DÉPARTEMENT DE FRANCE

- **MME MARIE PIERRE MOUTON**, Présidente du conseil départemental de la Drôme.

MERCREDI 9 AVRIL 2025 - ASSOCIATION NATIONALE DES ÉLUS DE LA MONTAGNE (ANEM)

- **MME FRÉDÉRIQUE ESPAGNAC**, Vice-président de l'ANEM ;
- **MME DOROTHÉE COLLET**, Directrice des relations institutionnelles.

JEUDI 10 AVRIL 2025 - SYNDICAT ENSEIGNANT SE-UNSA

- **M. GILLES LANGLOIS**, secrétaire national en charge des questions de Moyens et rémunérations ;
- **M. YANNICK KIERVEL**, référent national Écoles.

JEUDI 10 AVRIL 2025 - SYNDICAT DE PARENTS D'ÉLÈVES PEEP

- **MME CHRISTINE MESSIÉ**, Présidente de la Fédération PEEP.

MARDI 27 MAI 2025 – DIRECTION DE L’ÉVALUATION, DE LA PROSPECTIVE ET DE LA PERFORMANCE (DEPP)

- **MME MAGDA TOMASINI** – *Directrice de l’Évaluation, de la Prospective et de la Performance* ;
- **M. MIKAËL BÉATRIZ** – *Chef du bureau des études sur les établissements et l’éducation prioritaire* ;
- **M. OLIVIER MONSO** – *Expert sur l’analyse des inégalités scolaires*.

Auditions dans le Cantal (déplacement du jeudi 19 juin 2025)

1. RÉUNION DE TRAVAIL PORTANT SUR LA MÉTHODE DE MISE EN ŒUVRE DE LA CARTE SCOLAIRE, AVEC LA PARTICIPATION DES MEMBRES DU GROUPE DE TRAVAIL SUR L’ÉLABORATION DE LA CARTE SCOLAIRE DANS LE DÉPARTEMENT DU CANTAL :

- **M. CHRISTIAN MONTIN**, *président de l’AMF du département du Cantal* ;
- **Mmes et MM. les membres du groupe de travail** sur l’élaboration de la carte scolaire dans le département du Cantal.

2. RÉUNION DE TRAVAIL PORTANT SUR LA COMPÉTENCE SCOLAIRE DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES ET LA CARTE SCOLAIRE AVEC LA PARTICIPATION DE :

- **M. PHILIPPE LOOS**, *Préfet du Cantal* ;
- **MME VIRGINIE DUPONT**, *Rectrice de l’Académie de Clermont-Ferrand* ;
- **MME LAURENCE AMY**, *Directrice académique des services de l’Éducation nationale*

3. RÉUNION DE TRAVAIL AVEC LA PARTICIPATION DE :

- **M. PHILIPPE LOOS**, *Préfet du département* ;
- **M. VINCENT DESCOEUR**, *Député du Cantal* ;
- **M. JEAN-YVES BONY**, *Député du Cantal* ;
- **M. STÉPHANE SAUTAREL**, *Sénateur du Cantal* ;
- **M. BRUNO FAURE**, *président du conseil départemental du Cantal* ;

- **M. PIERRE MATHONIER**, *maire d'Aurillac* ;
- **M. BERNARD BERTHELIER**, *1^{er} adjoint au maire d'Aurillac* ;
- **M. CHRISTIAN MONTIN**, *président de l'AMF du département du Cantal* ;
- **M. JEAN PIERRE SOULIER**, *président de l'AMRF du département du Cantal* ;
- **MME VIRGINIE DUPONT**, *Rectrice de l'Académie de Clermont-Ferrand* ;
- **MME LAURENCE AMY**, *Directrice académique des services de l'Éducation nationale*.

4. RENCONTRE DE LA DÉLÉGATION AVEC DES MAIRES DU CANTAL, EN PRÉSENCE DE :

- **M. PHILIPPE LOOS**, *Préfet du département* ;
- **M. VINCENT DESCOEUR**, *Député du Cantal* ;
- **M. JEAN-YVES BONY**, *Député du Cantal* ;
- **M. STÉPHANE SAUTAREL**, *Sénateur du Cantal* ;
- **M. BRUNO FAURE**, *président du conseil départemental du Cantal* ;
- **M. BERNARD BERTHELIER**, *1^{er} adjoint au maire d'Aurillac* ;
- **M. CHRISTIAN MONTIN**, *président de l'AMF du département du Cantal* ;
- **M. JEAN PIERRE SOULIER**, *président de l'AMRF du département du Cantal*.

ANNEXES

L'adaptation de la politique scolaire aux fortes inégalités dans les outre-mer.

L'enseignement du premier degré rencontre des défis spécifiques au sein des territoires d'outre-mer, qui demandent une attention particulière des pouvoirs publics. En 2009¹, puis en 2020², le Sénat a produit des rapports qui concernaient la politique scolaire en outre-mer. La première recommandation de ce second rapport **appelait à une meilleure adaptation de la politique scolaire en outre-mer aux spécificités de ces territoires.**

Les territoires ultra-marins sont confrontés à certaines **problématiques communes**, moins observées dans l'hexagone. Celles-ci sont souvent liées à leurs **caractéristiques géographiques** telles que leur insularité (sauf pour la Guyane), la difficulté de rendre accessibles les équipements et de mettre en place un réseau de transport efficient (du fait de la présence de reliefs montagneux, de la forêt amazonienne ou encore du morcellement archipelagique du territoire), et les conditions climatiques rendant plus difficile l'entretien des équipements.

Par ailleurs, les **populations d'outre-mer sont en moyenne plus jeunes**, avec une plus grande proportion d'élèves **allophones**, mais aussi d'élèves issus de **familles défavorisées**. Les scores moyens des élèves en français et en mathématiques à l'entrée en sixième, inférieurs à la moyenne nationale, démontrent l'insuffisance des dispositifs mis en place pour répondre aux enjeux ultramarins. En 2017, une étude de la Commission nationale consultative des droits dans les Outre-mer soulignait la persistance des « *entraves à l'accès à l'éducation* » avec un regard particulier sur la Guyane et Mayotte³.

	Score moyen des élèves en mathématiques en début de sixième à la rentrée 2024	Score moyen des élèves en français en début de sixième à la rentrée 2024
Guadeloupe	229	238
Martinique	233	244
Guyane	198	206
La Réunion	235	243
Mayotte	182	185
France	254	256

Source : DEPP, évaluation exhaustive de début de sixième, rentrée 2024

¹ *Rapport d'information de M. Éric Doligé, fait au nom de la Mission commune d'information outre-mer sur la situation des départements d'outre-mer, n° 519 (2008-2009) déposé le 7 juillet 2009.*

² *Rapport d'information de M. Gérard Longuet, fait au nom de la commission des finances pour suite à donner à l'enquête de la Cour des comptes, transmise en application de l'article 58-2° de la LOLF, sur le système éducatif dans les académies ultramarines, déposé le 10 décembre 2020.*

³ *Avis sur l'effectivité du droit à l'éducation dans les Outre-mer. Regard particulier sur la Guyane et Mayotte, 6 juillet 2017.*

Actuellement, dans le cas de la Martinique, de la Guadeloupe, de La Réunion, de la Guyane et de Mayotte, c'est-à-dire des départements et régions d'outre-mer (DROM), **l'organisation scolaire est la même que celle de l'hexagone, et la carte scolaire de ces territoires obéit au droit commun**. Seule originalité, ces académies étant monodépartementales (comme celle de Paris), elles ne disposent pas d'un directeur des services départementaux de l'Éducation nationale¹. Ceci n'est pas le cas des autres territoires d'outre-mer, qui s'organisent selon des régimes spéciaux et qui bénéficient de transferts de compétences importants en matière de politique scolaire.

La présente annexe se concentre sur la situation spécifique des **cinq académies soumises au droit commun**, davantage contraintes par l'État dans la manière dont elles organisent leur politique scolaire. Les enjeux de politique scolaire ne sont pas les mêmes pour ces différentes académies. En particulier, les académies les plus récentes, celles de la Guyane et de Mayotte², font face à des difficultés plus importantes que les académies plus anciennement établies.

I. Des enjeux démographiques fortement contrastés

Nombre des problématiques rencontrées par ces académies sont liées à leurs évolutions démographiques récentes. Si les académies ultramarines des Antilles connaissent une chute de leur population dans le secteur primaire, l'inverse est en train de se produire à Mayotte et en Guyane.

Département	Effectifs en 2014	Effectifs en 2024	Évolution en %
Guadeloupe	52 899	40 131	-24,1
Martinique	39 646	30 712	-22,5
La Réunion	119 140	113 174	-5,0
Guyane	44 047	49 682	12,8
Mayotte	50 251	63 766	26,9
France	6 934 206	6 260 558	-9,7

Source : DEPP, constats de rentrée du premier degré

- **Pour les Antilles et La Réunion, une forte chute de la population scolaire dans le secteur primaire**

Comme cela avait été relevé par le Sénat en 2020, les rectorats sont confrontés à un déclin rapide du nombre d'élèves. Pour le premier degré, la DEPP enregistrait une chute allant jusqu'à -24,1 % du nombre d'élèves entre 2014 et 2024 pour la Guadeloupe. La Martinique et la Guadeloupe seraient ainsi les départements de France les plus touchés par la chute du nombre

¹ *Le recteur exerce les fonctions de ce dernier, assisté par un inspecteur d'académie-directeur académique adjoint des services de l'Éducation nationale (article R. 222-2-2 du code de l'éducation). Le recteur de l'académie de la Guadeloupe est également assisté par un adjoint (depuis peu nommé dans l'emploi de vice-recteur) qui est le chef du service de l'Éducation nationale de Saint-Martin et Saint-Barthélemy.*

² *L'académie de Mayotte est seulement passée de vice-rectorat à rectorat en 2020*

d'élèves scolarisés dans le secteur primaire, La Réunion rencontrant une baisse démographique plus modérée.

Le secteur public semblait avoir absorbé la majeure partie du déclin démographique, la part de la population scolarisée dans le secteur privé restant quant à elle en augmentation. De tels chiffres peuvent traduire une certaine défiance à l'égard du secteur public.

- **Mayotte et la Guyane connaissent au contraire une forte croissance démographique**

Les deux académies les plus récentes connaissent à l'inverse de **hauts niveaux de croissance du nombre d'élèves dans le secteur primaire, renforcés par une dynamique migratoire**.

Les taux de non-scolarisation restent élevés, compris entre 3 et 10 % en Guyane, et supérieurs à 30 % à Mayotte. En comparaison, ce taux était de 2 % dans l'hexagone.

Ces constats démographiques sont structurants pour la politique scolaire ultramarine, ce d'autant que la réponse à ces phénomènes doit être articulée avec des enjeux de gestions des moyens humains et matériels dont la quantité est fortement inadaptée à ce jour aux besoins identifiés.

II. Des problématiques démographiques difficiles à articuler avec les moyens humains et matériels à disposition des académies

1^{er} enjeu : la gestion du personnel enseignant

En 2020, la Cour des comptes relevait que « *[l']allocation des moyens, théoriquement fondée sur un modèle de calcul uniforme, n'a pas suivi l'évolution des besoins au cours de la période passée et débouche sur d'importants déséquilibres* ». En effet, comme le reste de la politique scolaire, la gestion du personnel enseignant répond au droit commun. Cependant, deux défis spécifiques aux outre-mer restent à relever :

- d'une part, le **déficit d'attractivité des académies de Mayotte et de Guyane** ;
- d'autre part, la **réadaptation de la quantité de personnel enseignant présent dans les Antilles**, suite aux fortes chutes démographiques observées.

Le rapport du Sénat de 2020 préconisait que les recrutements à Mayotte soient aménagés. Plusieurs dispositifs dérogatoires y sont d'ores et déjà appliqués, les enseignants pouvant être recrutés dès la fin de la licence par exemple. En Guyane, un dispositif permet aux étudiants d'être recrutés et donc rémunérés pendant leurs études, dans le cadre d'un parcours de professionnalisation. Un tel système permet d'ancrer les futurs enseignants aux territoires en déficit d'attractivité. **Le rapporteur spécial du rapport de 2020 voulait encourager cette dynamique en autonomisant encore davantage les académies d'outre-mer**, les détachant ainsi du régime de droit commun afin qu'elles puissent notamment s'appuyer encore plus sur ces dispositifs de préprofessionnalisation.

À la Réunion et dans les Antilles, la moyenne d'âge et le taux d'enseignants hors classe sont supérieurs à ceux observables dans l'hexagone. Aux Antilles en particulier, conséquence directe de la chute démographique rapide des effectifs observée ces dernières années, les taux d'encadrement observés sont relativement élevés, se rapprochant davantage de la moyenne européenne¹. Des difficultés spécifiques sont toutefois rencontrées en matière de gestion des remplacements : la Cour des comptes qualifiant cette gestion de « très défaillante », et conduisait à un taux de remplacement dans le premier degré trois fois moindre que celui observé dans l'hexagone.

Caractéristiques des personnels enseignants dans les DROM par mission en 2024-2025							
	Guadeloupe	Guyane	Martinique	Mayotte	La Réunion	Ensemble DROM	Hexagone
Âge moyen	46,2	40,5	47,1	39,3	43,8	43,1	43,6
Part du temps partiel ou incomplet	4,3	0,9	3,3	0,3	5,2	3,2	10,7
Part des non-titulaires	0,1	15,8	0,0	29,2	0,2	8,4	2,4

Champ : DROM (hors Mayotte pour le privé), ensemble des agents payés par l'Éducation nationale, en activité et ayant une affectation au 30 novembre.

Source : Depp, « L'état de l'École », 2025

2^e enjeu : la question du bâti scolaire

À l'occasion de la préparation d'un rapport sur la parentalité en outre-mer, publié en 2023², le Sénat a auditionné l'organisation non-gouvernementale *Unicef France*, qui a présenté son rapport de 2020 alertant sur des niveaux de saturation des infrastructures scolaires en Guyane et à Mayotte. **En Guyane, le taux de remplissage de certains établissements s'élevait selon eux à 150 %.** À tel point que dans ces deux académies a été mis en place un système de classes rotatives (la moitié des enfants à classe le matin, l'autre moitié l'après-midi).

S'ajoute à cela un souci d'adaptation du bâti scolaire aux conditions climatiques, et à la transition écologique particulièrement important compte tenu des spécificités de ces territoires, bien plus exposés que la France hexagonale, et qui réclament eux aussi d'investir une certaine quantité de moyens. Alors que le Sénat déplorait en 2020 l'absence de comité d'architecture de l'urbanisme et de l'environnement (CAUE) en outre-mer, La Réunion dispose depuis peu du sien, grâce au dispositif « *école durables tropicales* ». Cette expérimentation pourrait s'étendre à tous les territoires d'outre-mer. Cette démarche s'inscrit dans le programme inter Outre-Mer pour des Bâtiments Résilients et économies en énergie (OMBREE), dont les bâtiments scolaires sont largement bénéficiaires.

¹ Cette comparaison est tirée du rapport du Sénat de 2020.

² Rapport d'information n° 870 (2022-2023) de M. Stéphane Artano et Mmes Annick Billon, Victoire Jasmin et Elsa Schalck au nom de la délégation aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes et la délégation sénatoriale aux outre-mer sur la parentalité dans les outre-mer.

3^e enjeu : repenser les dispositifs d'éducation prioritaire et adapter l'offre du secteur primaire à la forte proportion d'élèves allophones au regard des moyens des académies

Alors que quatre des cinq académies d'outre-mer se trouvent au-dessus de la moyenne nationale pour ce qui est de la proportion d'élèves étudiant dans une école en éducation prioritaire, la Guyane étant entièrement classée REP+ depuis 2016, et Mayotte étant classée REP depuis 2016, la Cour des comptes notait en 2020 que « *l'extension du périmètre de l'éducation prioritaire ne semble ni bien réfléchie ni très efficiente* » au regard des performances scolaires. **Les dispositifs REP et REP+ peinent cependant à répondre aux réalités territoriales** : le manque de formateurs et de coordinateurs, mais aussi d'outils par rapport aux moyens pouvant être déployés dans l'hexagone freinent le potentiel de ces dispositifs. Certaines mesures fonctionnent néanmoins : le dédoublement des classes de CP et CE1 notamment, mais nécessite un plus grand nombre d'enseignants et de locaux. De plus, la Cour des comptes critiquait un **manque de cohérence dans la qualification de ces territoires**, notamment pour les trois académies les plus anciennes : alors que la Martinique semblait être dans une meilleure situation que les deux autres îles, deux fois moins d'élèves guadeloupéens sont en EP par rapport aux élèves martiniquais.

Tableau n° 18 : éducation prioritaire et contexte socio-économique aux Antilles et à La Réunion (2018)

En %	Guadeloupe	Martinique	La Réunion
<i>Place de l'Éducation prioritaire</i>			
Proportion d'élcoliers en EP (dont REP+)	28 % (6 %)	50 % (18 %)	56 % (30 %)
Proportion de collégiens en EP (dont REP+)	28 % (5 %)	46 % (16 %)	55 % (27 %)
<i>Contexte socio-économique</i>			
Taux de PCS défavorisées à l'entrée en 6ème	46 %	40 %	60 %
Indice moyen de position sociale	88 %	92 %	84 %

Source : Cour des comptes, à partir des données MEN

De la même manière, la prise en charge des élèves allophones, alors que la maîtrise du français est essentielle à l'accès à l'enseignement, représente un défi de taille pour Mayotte et la Guyane, qui comptent au moins 70 % d'enfants scolarisés dont la langue maternelle n'est pas le français. La Guyane a depuis assez longtemps su se structurer de manière à s'adapter à cette caractéristique, mais Mayotte peine encore à faire de même. Les récentes vagues de migration ne font désormais que renforcer les tensions déjà présentes dans les centres académiques pour la scolarisation des élèves allophones nouvellement arrivés et des élèves issus des familles itinérantes et de voyageurs (CASNAV). Dans le rapport de la Cour des comptes, il est question de listes d'attente de plusieurs centaines d'élèves.

Il apparaît donc que le dispositif d'éducation prioritaire et celui de prise en charge des élèves allophones fortement présents en outre-mer ne peuvent être oubliés dans le cadre de l'élaboration de la carte scolaire dans les académies ultramarines, en tant qu'ils nécessitent des moyens humains et des équipements dont ces territoires manquent justement beaucoup. En particulier pour les dispositifs d'éducation prioritaire, ils ne peuvent être organisés de la même manière dans des territoires où ces dispositifs ne sont pas l'exception, mais la norme, malgré un manque de moyens évident pour les mettre en place. Là encore, le régime de droit commun de la politique scolaire semble particulièrement rencontrer ses limites face aux spécificités des territoires ultramarins.

III. Quelles solutions ? Un dialogue avec l'État difficile à mettre en place

Les spécificités des outre-mer demandent à l'évidence un dialogue particulier avec les pouvoirs publics pour organiser l'adaptation de la politique scolaire à leurs enjeux. En cela, l'application du droit commun au niveau de ces cinq académies représente un frein à ce dialogue à plusieurs niveaux. Si les cinq académies ont d'ores et déjà mis en place plusieurs solutions et dispositifs d'adaptation de la politique scolaire à leur territoire, **la position du Sénat en 2020 était qu'il fallait encore plus laisser de marge de manœuvre aux académies ultra-marines**, dont l'autonomie reste limitée.

Tout d'abord, d'un **point de vue pratique**, la Cour des comptes relevait en 2020 que les recteurs des académies d'outre-mer étaient conviés aux mêmes réunions au ministère de l'Éducation nationale que leurs homologues hexagonaux, en dépit de leur éloignement géographique. Cette organisation les empêchait d'être suffisamment présents sur leur territoire pour faire face à la complexité des situations locales. La distance avait en outre pour effet de limiter l'accompagnement des recteurs par le ministère, alors même que ceux-ci en avaient un besoin accru. La Cour des comptes soulignait toutefois que le ministère chargé de l'Éducation nationale avait récemment pris conscience de ces insuffisances.

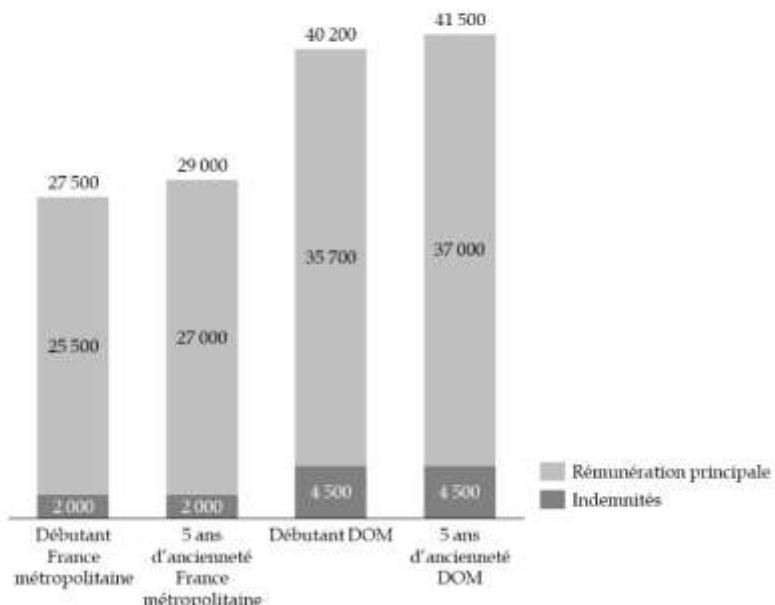
D'un point de vue structurel, depuis les années soixante-dix, c'est un « *bureau de l'outre-mer et des actions spécifiques* », désormais appelé « *mission outre-mer* » et rattaché en 1997 à la DGESCO qui fait le lien entre le ministère chargé de l'Éducation nationale et celui chargé des outre-mer¹. **Des progrès sont cependant observables dans le domaine** : l'inspection générale de l'éducation, du sport et de la recherche, qui désigne pour chaque académie ultramarine deux correspondants, compte désormais parmi eux à chaque fois un référent outre-mer nommé par le ministre.

Surtout, les analyses de la Cour des comptes et du Sénat de 2020 déplorent **un manque d'effectivité de la politique scolaire ultramarine**. La Guyane dispose d'un « *Plan d'urgence* » depuis 2017 tandis que cette année s'achève le « *Plan d'avenir* » pour Mayotte qui s'étalait sur dix ans. L'État s'était ainsi engagé à investir sur cinq ans, respectivement 250 millions d'euros et 500 millions d'euros pour la construction de

¹ Composé de cinq membres en 2020, ce bureau a régulièrement bougé au sein de l'organisation ministérielle. À ce sujet, la Cour des comptes commentait : « Ce nomadisme reflète le faible intérêt qu'il suscite au sein du ministère. »

bâtiments scolaires, ainsi qu'à créer 120 et 135 postes d'enseignants supplémentaires, tous niveaux confondus. Ces chiffres doivent néanmoins être analysés en tenant compte de l'ancienneté moyenne plus importante des enseignants d'outre-mer, et les primes d'éloignement qui leur sont versées rendant plus élevé le coût du personnel enseignant. Ces données étayent cependant le point de vue selon lequel une plus grande autonomie des académies ultramarines permettrait de trouver des solutions plus efficaces au service de la politique scolaire.

Évolution du coût réel moyen annuel net d'un professeur certifié en 2018 (en euros)



Source : Commission des finances du Sénat d'après les données de la Cour des comptes issues de son rapport de 2020