

Audition Assemblée nationale

**Mission d'information de la Conférence des présidents
sur le maillage scolaire à l'épreuve du défi démographique**

1^{er} juillet 2026, 18h30

Contexte de l'audition

Le 9 juin, Loïc Kervran a été nommé rapporteur d'une mission d'information de la Conférence des présidents portant sur « le maillage scolaire à l'épreuve du défi démographique » présidée par Monsieur Habib. Dans le cadre de cette mission, ils mènent des auditions et ont demandé à l'Association des Petites Villes de France (APVF) représentée par son Vice-Président Jean Michel Morer d'y participer¹ à la suite de celles de Mmes Pascal, directrice générale de l'enseignement scolaire (Dgesco), Kerenflec'h, cheffe du service du pilotage, du budget et des territoires, de l'AMF représentée par Frédéric Leturque, co-président de la commission éducation de l'Association des maires de France et des présidents d'intercommunalité (AMF) et de l'AMRF

Cette mission intervient dans un contexte marqué par une baisse durable des naissances et des effectifs scolaires, notamment dans le premier degré, qui conduit l'ensemble des acteurs publics à s'interroger sur l'évolution de l'organisation territoriale du service public de l'éducation : modalités d'élaboration de la carte scolaire, critères d'ouverture et de fermeture de classes, conditions de maintien d'un maillage éducatif équilibré du territoire.

Cette réflexion s'inscrit à un moment où l'État amorce une évolution de son dialogue avec les collectivités territoriales² afin de mieux anticiper les évolutions démographiques et de développer une approche plus territorialisée de la carte scolaire tenant compte d'une visibilité pluriannuelle et d'une concertation accrue avec les maires.

La question n'est plus uniquement d'adapter les moyens aux effectifs, mais bien de concilier plusieurs objectifs d'intérêt général : garantir la qualité des apprentissages, préserver un accès de proximité au service public de l'éducation, répondre aux enjeux d'aménagement du territoire et accompagner les mutations démographiques sans accentuer les inégalités territoriales.

Présentation de l'APVF

L'APVF représente les petites villes de 2 500 à 25 000 habitants. La France compte 4 095 petites villes pour une population totale de 26,3 millions d'habitants, soit 39 % de la population nationale. Nos communes ont un rôle structurant essentiel dans l'organisation territoriale du pays, qu'elles soient bourgs-centres ou péri-urbaines, elles portent 40 % de l'investissement total des communes, 70 % de l'emploi industriel et accueillent environ 2,4 millions d'élèves du premier degré, soit **près de quatre**

¹ https://videos.assemblee-nationale.fr/video.19295439_6a453044ac2d9.maillage-scolaire-a-l-epreuve-du-defi-demographique-representants-de-l-association-des-maires-rura-1-juillet-2026 (enregistrement après 1h12)

² « Conventions ruralité », « Plan pour notre école dans les territoires ruraux » présenté en mars 2023, protocole d'accord d'avril 2025 entre l'État et l'Association des maires de France

élèves sur dix scolarisés en France³, constituant un maillon essentiel du maillage scolaire national. A l'interface entre espaces ruraux et grandes agglomérations, elles permettent l'accès à l'éducation de plusieurs millions d'élèves (y compris des communes environnantes) et concentrent les équipements et structures scolaires qui accueillent ces enfants, assurant une fonction de centralité indispensable.

Les choix qui seront opérés en matière de carte scolaire au cours des prochaines années auront des conséquences directes sur des millions d'élèves et leurs familles. Toute fragilisation de l'offre éducative aura des conséquences allant au-delà des seules limites communales des petites villes, affectant l'ensemble de leur bassin de vie.

Autre donnée à prendre en considération : **les petites villes bénéficient d'une dynamique démographique et sont attractives**. Selon une enquête interne de l'APVF, 42 % des petites villes se considèrent en croissance 41 % stables, seules 8 % subissent un déclin démographique selon cette même enquête⁴.

Contexte démographique et « performance » scolaire

Une école de plus en plus inégalitaire

Le constat est partagé par tous les experts du domaine : l'école française est de moins en moins efficace et de plus en plus inégalitaire. « *Le système actuel (...) semble même les aggraver au fil de la scolarité* » souligne la Cour des Comptes dans un récent rapport sur l'école primaire.⁵

Les enquêtes internationales soulignent la dégradation des résultats des écoliers français depuis le début des années 2000 et « l'incapacité » du système à résorber les écarts de niveau. L'école française se distingue par le poids de l'origine sociale, les écarts filles / garçons et **les inégalités territoriales persistantes entre territoires urbains et ruraux**.

Les différents systèmes scolaires sont régulièrement évalués à l'échelle internationale au travers d'enquêtes telles PISA⁶, TIMSS⁷, PIRLS⁸ mesurant les « performances » respectives des élèves de chaque pays en compréhension de l'écrit, mathématiques, sciences et compétences numériques, afin d'évaluer chaque système par rapport aux autres pays et identifier des axes d'amélioration.

Principaux points faibles identifiés

L'un des défis majeurs de l'école française est l'**aggravation des inégalités** dès le primaire qu'elles soient liées à l'origine sociale, géographique ou de genre.

Les évaluations soulignent qu'une part importante des élèves entre au collège avec des acquis insuffisamment consolidés en français et en mathématiques et confirment que la lutte contre les difficultés scolaires se doit de commencer dès l'école primaire. Autre point, de nombreux élèves ne

³ Cette estimation est fondée sur le poids démographique de petites villes dans la population nationale et sur la structure par âge publiée par l'INSEE. Elle ne distingue pas public / privé.

⁴ Enquête de l'APVF sur les petites villes 2026, en cours (100 répondants).

⁵ <https://www.ccomptes.fr/fr/publications/lenseignement-primaire>

⁶ <https://www.oecd.org/fr/about/programmes/pisa.html>

⁷ <https://www.education.gouv.fr/depp/timss-evaluer-les-competenances-des-eleves-de-cm1-et-de-4e-en-mathematiques-et-en-sciences-308600>

⁸ <https://www.iea.nl/fr/intro>

maîtrisent pas non plus les **compétences numériques** de base, ce qui est préoccupant dans un monde de plus en plus digitalisé.

La **maîtrise des savoirs fondamentaux** à la fin de l'école primaire (lecture, écriture, calcul) reste inégale, ce qui pose la question de l'efficacité de l'enseignement des bases et de la lutte contre les inégalités. Deux études du Haut-commissariat à la Stratégie et au Plan autour de la baisse alarmante du niveau des élèves et de la perte d'attractivité du métier d'enseignant⁹ soulignent deux tendances inquiétantes.

Le rapport de la Cour des Comptes constate que l'école « amplifie le déterminisme social » et territorial : « le milieu rural est marqué par une proportion de bacheliers généraux et technologiques bien plus faible que le milieu urbain », lorsque l'on aborde l'enseignement supérieur, le taux de diplômés du supérieur diminue à mesure que l'on s'éloigne des grandes villes.¹⁰

Deux angles font défaut cependant à l'analyse des magistrats financiers :

- **Développer et outiller l'école inclusive** : le nombre d'élèves en situation de handicap scolarisés en milieu ordinaire a plus que triplé en une vingtaine d'années. Cette évolution constitue une réussite majeure de notre système éducatif, mais implique un renforcement des moyens humains, de la formation des enseignants et de l'accompagnement des collectivités territoriales ;
- **La nécessité d'appréhender temps personnel de l'élève et « hors école »**, puissants discriminants sociaux s'il en est,

La crise démographique

Entre 2017 et 2024, le nombre d'élèves scolarisés au primaire a diminué de 483 400 élèves, en 2028 le nombre d'élèves du primaire devrait passer sous la barre des 6 millions, contre 6,155 millions d'élèves scolarisés à la rentrée 2025, un recul de 106 900 élèves par rapport à la rentrée 2024 (- 1,7 %). Pour les collèges et lycées, cette baisse commencera à se répercuter mécaniquement dès 2025 avec une accélération après 2026.

À l'horizon 2035, la France pourrait compter 1,7 million d'élèves en moins dans les écoles et établissements publics et privés sous contrat, soit une baisse de 14,2 % de la population scolaire actuelle.

La baisse des naissances aura des conséquences majeures sur l'organisation de l'école en France, d'autant plus difficile à appréhender qu'elle ne sera pas homogène selon les territoires¹¹. Une baisse structurelle, rapide sans précédent depuis la Seconde Guerre mondiale, avec des effets déjà visibles sur l'école primaire comme l'indiquent rapport du Sénat¹², projections de l'INSEE¹³ et de la DEPP¹⁴. Elle devrait se poursuivre jusqu'en 2032, voire 2040, avec une possible remontée entre 2038 et 2050.

⁹ <https://www.strategie-plan.gouv.fr/files/2025-07/Note%20d%27analyse%20n155%20-%2008.07.pdf>

¹⁰ <https://www.banquedesterritoires.fr/lorigine-geographique-et-sociale-toujours-source-dinegalites-dans-lenseignement-superieur>

¹¹ <https://www.banquedesterritoires.fr/baisse-des-effectifs-scolaires-des-previsions-dix-ans-preoccupantes>

¹² <https://www.senat.fr/rap/r24-749/r24-749-syn.pdf>

¹³ <https://www.insee.fr/fr/statistiques/8719824>

¹⁴ <https://www.education.gouv.fr/demographie-scolaire-le-ministere-publie-pour-la-premiere-fois-des-projections-d-effectifs-d-eleves-504392>

Un article du Monde souligne un autre élément à prendre en considération, si la baisse des effectifs d'élèves n'a aucun précédent depuis 1945¹⁵ (dans les dix ans, la France comptera 20 % d'élèves en moins), **un grand nombre d'enseignants s'apprêtent également à prendre leur retraite dans le même temps**. Pour répondre à une logique uniquement statistique que la France dispose du taux d'encadrement (nombre d'élève par enseignant) le plus élevé de la moyenne de l'OCDE dans le 1er degré (20 élèves par enseignant contre 14 en moyenne dans les pays de l'OCDE en 2023¹⁶).

Malgré un contexte budgétaire contraint, les prochains gouvernements seraient bien fondés de ne pas se tromper de priorité, d'investir dans un système scolaire en très grande difficulté au lieu de privilégier une logique uniquement comptable et logistique

Ne pas oublier, cinq enjeux clés

Ce double « tournant démographique » « exige de repenser » de fait l'organisation scolaire du pays et ouvre, compte tenu des faiblesses de notre système scolaire, de nouvelles marges de manœuvre pour travailler différemment pour améliorer ses performances : taux d'encadrement, formation des enseignants, remplacement de professeurs, inclusion des élèves en situation de handicap, travail collaboratif, numérique éducatif ...

Pour l'APVF, cette crise démographique **constitue une opportunité pour améliorer durablement la qualité du service public d'éducation** : réduction de la taille des classes, renforcement de l'accompagnement des élèves les plus fragiles, développement de l'école inclusive, amélioration des remplacements et de la formation continue des enseignants.

Les petites villes soulignent cinq enjeux de fond :

1. Les choix qui seront effectués sur la carte scolaire doivent absolument intégrer la nécessité d'améliorer notre école sur le fond et de corriger ses faiblesses croissantes. Privilégier une logique comptable à cet enjeu essentiel pour le présent et l'avenir serait une erreur historique. Pour rappel les taux d'encadrement professeur / élèves du pays est un des plus élevés d'Europe
2. Mieux former nos enseignants. La formation continue est un problème de fond à l'Education Nationale et nécessite d'être érigée comme une priorité absolue. Nous pouvons disposer, du fait la baisse démographique, de nouvelles marges de manœuvre et mieux assurer également le remplacement de professeurs absents. Il faut initier effort historique et massif de formation en direction des enseignants sur les pédagogies spécifiques des classes à multiniveaux, des usages numériques, de l'individualisation des parcours ...
3. Réussir l'école inclusive. L'inclusion constitue un enjeu républicain, une ambition républicaine mais surtout une responsabilité qui exige des moyens humains à ne pas sous-estimer.
4. Tenir compte de l'évolution profonde de nos élèves qui nécessitent des approches spécifiques et renouvelées (Annexe 2).

¹⁵https://www.lemonde.fr/idees/article/2025/09/02/la-baisse-des-effectifs-scolaires-une-aubaine-contre-les-inegalites_6638405_3232.html

¹⁶ OCDE, *Regards sur l'éducation 2024 (Education at a Glance 2024)*, indicateur D2 – Taille des classes et taux d'encadrement (Class size and student-teacher ratios).

5. Une journée d'élève ne peut se réduire au seul temps passé devant le professeur. Il faut intégrer l'impact dans la formation de chaque élève du temps passé dans les transports, du temps d'attente, du temps périscolaire.

Deux annexes figurent à cette contribution.

La première traite de deux programmes initiés depuis 2022 : « Cités éducatives » et « Territoires Éducatifs Ruraux », qu'il est utile d'avoir dans le scope lorsque l'on aborde la question de la carte scolaire, notamment dans l'espace rural ;

La seconde est un témoignage d'une parole libre, Philippe Meirieu¹⁷, qui peut surprendre à bien des égards, qui s'il n'a pas de valeur probante ou scientifique est révélateur d'une réalité de fond qu'il convient de prendre en compte dans la réflexion sur la carte scolaire. Il souligne (y compris s'il date de 2015) la nécessité de mieux former les enseignants, d'autant que depuis l'IA et les réseaux sociaux se sont depuis développés.

Contributions de l'APVF dans le domaine éducatif

- ▷ Bâtir l'école¹⁸
- ▷ États Généraux du Numérique pour l'Éducation¹⁹

¹⁷ https://fr.wikipedia.org/wiki/Philippe_Meirieu

¹⁸ <https://j2morer.fr/wp-content/uploads/Contribution-de-lAPVF-sur-le-ba%CC%82ti-scolaire-V.finale.pdf>

¹⁹ <https://j2morer.fr/wp-content/uploads/Contribution-APVF-EGNE.pdf>

QUESTIONS/REPONSES

Quel regard portez-vous sur la qualité du maillage scolaire en France ?

La France compte environ **44 000 écoles** publiques et privées du premier degré, réparties dans la quasi-totalité des communes du territoire ; héritage de l'histoire républicaine et des lois scolaires de la IIIème République cette organisation garantit un **accès égalitaire et de proximité au service public de l'éducation** et fait de l'école l'un des principaux équipements structurants de la vie locale (le « **clocher de la République** »).

Ce maillage participe à l'attractivité des communes, réduit les risques de désertification des territoires, renforce la qualité de vie des familles et favorise la cohésion du pays. Il varie selon les territoires (urbains, périurbains, ruraux) et tient compte d'enjeux spécifiques : accessibilité, de temps de transport, qualité **de l'offre éducative**.

L'organisation actuelle est questionnée face au défi systémique d'un tournant démographique majeur et inédit qui impose de repenser la carte scolaire, les fermetures de classes et d'écoles risque de se multiplier en milieu rural, mais pas uniquement (voir Paris). Le risque d'accentuer les inégalités entre territoires (urbains/ruraux, publics/privés) est réel et d'amplifier **ségrégation scolaire et réduction de l'offre éducative dans les zones les moins denses**, pourtant aujourd'hui les plus éloignées des études supérieures.

Ce maillage vous semble-t-il satisfaisant ?

Le maillage actuel répond aux enjeux éducatifs des territoires car il permet de maintenir une offre éducative de proximité de qualité, les « petites écoles » offrant des conditions d'apprentissage favorables au bien-être et à la stimulation des élèves.

L'école est aujourd'hui l'un des derniers services publics de proximité encore présent dans l'espace rural et demeure un levier essentiel de l'aménagement permettant de maintenir la vitalité des territoires.

Toute réforme du maillage scolaire doit intégrer les exigences posées par le législateur en matière d'équité, de concertation et de maintien des services publics en zone peu dense. La politique éducative du pays se doit de répondre à un impératif républicain : garantir à chaque élève, où qu'il vive, la maîtrise des savoirs fondamentaux et la réussite de son parcours scolaire. Cet objectif impose de trouver le meilleur équilibre entre proximité géographique et qualité de l'offre éducative en tenant compte des différents contextes locaux (communes de montagne par exemple).

La loi du 26 juillet 2019 « pour une école de la confiance » réaffirmant l'attachement de la République à un service public de l'éducation accessible à tous les enfants sur l'ensemble du territoire.

Identifiez-vous des catégories de territoires que vous qualifieriez de carencés ?

Certains territoires sont confrontés à des vulnérabilités particulières qui exigent des réponses adaptées et non une déclinaison uniforme de l'approche nationale de la carte scolaire.

- ▷ Les territoires les plus fragiles de l'hexagone sont les espaces ruraux dits peu denses. La **baisse des effectifs peut rapidement remettre en cause le maintien d'une école**, avec des effets considérables sur la qualité de vie des familles (allongement des temps de transport des élèves) et un effet domino sur le territoire accélérant sa dévitalisation. Parmi eux les territoires de montagne et insulaires présentent des contraintes spécifiques (reconnues par le législateur²⁰). Les conditions géographiques, climatiques et les temps d'accès limitant fortement les possibilités de mutualisation ou de regroupement des écoles. **La logique démographique ne peut constituer un critère suffisant d'organisation du service public de l'éducation.**
- ▷ Les quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV) appellent également une vigilance particulière. Les difficultés sociales, éducatives et parfois linguistiques justifient le **maintien de moyens renforcés afin de lutter contre les inégalités scolaires dès le plus jeune âge.**
- ▷ Cependant la situation la plus critique et qui impose une approche très différenciée concerne les territoires ultramarins qui cumulent contraintes démographiques, géographiques, sociales et économiques spécifiques qui justifient une adaptation et un renforcement des politiques éducatives locales. C'est dans ces territoires que les contraintes sont les plus fortes, le plus souvent à contre-pied de la réalité hexagonale.

Les situations rencontrées dans certaines petites villes illustrent cette nécessité : à Maripasoula ou Camopi, l'isolement géographique, l'accessibilité principalement fluviale ou aérienne et la dispersion de l'habitat imposent une organisation spécifique du service public de l'éducation. À Saint-Georges de l'Oyapock, commune frontalière avec le Brésil, la création récente d'une **cité scolaire avec internat** répond précisément aux contraintes d'un vaste bassin de vie et à l'accueil d'élèves issus de villages isolés. En Mayotte, des communes comme Ouangani sont confrontées, à l'inverse de la métropole, à une forte croissance démographique nécessitant la **création régulière de nouvelles capacités d'accueil.**

Le maillage scolaire doit intégrer les réalités territoriales, les conditions d'accès et les besoins propres à chaque bassin de vie et avoir une approche différenciée pour les territoires ultramarins

Quel est l'évolution de ce maillage depuis quinze ans ?

L'appréciation des sages de la Cour des comptes indiquant que cette « politique publique n'a pas été modifiée depuis le XIX^e siècle » mérite d'être nuancée ; depuis une quinzaine d'années, la **baisse démographique des élèves s'est accompagnée de restructurations régulières de la carte scolaire** provoquant des fermetures de classes ou d'écoles, qui ont pu **fragiliser l'attractivité de l'école publique** dans certains territoires et conduit certaines familles à privilégier l'enseignement privé ou des établissements d'autres communes, alimentant de fortes tensions entre l'État, les élus locaux, les équipes éducatives et les familles.

La gestion de la carte scolaire constitue jusque-là une sorte de « valse à trois temps » annuelle : février (l'annonce), juin (la décision de suppression) et septembre (le verdict avec parfois des correctifs). Les affectations de postes ne tenant pas toujours compte de l'évolution des territoires ou spécificités des

²⁰ article 15 de la loi du 28 décembre 2016 de modernisation, de développement et de protection des territoires de montagne 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 ».

enjeux éducatifs locaux. Illustration la plus visible ? Le seuil de fermeture d'une classe (nombre d'élèves / nombre d'enseignants) était inférieur à celui exigé pour une ouverture.

Des décisions de suppressions à la légitimité souvent contestée, considérées comme inéquitables (dépendant souvent de la « qualité » des élus), avec des conséquences préjudiciables pour les conditions d'enseignement des élèves après un processus considéré comme opaque, dépendant du budget national, puis des postes affectés à chaque académie et ensuite d'une répartition par département marquée de fortes inégalités (seuils d'effectifs). Une carte scolaire source de défiance, de frictions, parfois de colère entre familles, élus locaux, et rectorats dont l'élaboration basé sur le seul critère du taux d'encadrement, oubliant d'intégrer d'autres paramètres pourtant déterminants pour apprécier la réalité des besoins en matière éducative.

Une approche uniformisée, centralisée, descendante, déconnectée des enjeux éducatifs locaux. L'égalité républicaine revendiquée (plus que relative) fragilisant sur le terrain certains tissus scolaires locaux. Les **suppressions de postes, n'ayant pas le même impact selon les territoires et étant vécues localement comme autant de reculs du service public de proximité.**

Quelles conséquences en matière d'organisation des transports scolaires, des services de restauration collective, etc. ?

Une fermeture d'école entraîne des conséquences directes sur les conditions d'accès à l'éducation et renforcer la discrimination territoriale.

Le temps de transport et d'attente

Le sujet des temps de transport et d'attente a longtemps constitué un angle mort pour l'Éducation nationale. Pour le primaire, le temps de trajet des élèves vers l'école constitue pourtant un critère essentiel d'égalité d'accès à l'enseignement public, plus que discriminant pour le secondaire et le supérieur (carte des formations). Il ne s'agit pas seulement de distance kilométrique ou temps théorique de transport, mais bien du temps réel subi par l'enfant entre le moment où il quitte son domicile, le début effectif de son entrée en classe, sa sortie de l'école et son retour à la maison.

Au-delà de 30 minutes de temps subi pour des écoliers de maternelle et de primaire, comme le relevait la mission conduite par Alain Duran²¹, cette durée devient préjudiciable et pèse sur la réussite scolaire des plus jeunes. Dans certains territoires, ce temps de transport peut se chiffrer en heures (aller et retour). **Une carte scolaire doit tenir compte de cette réalité**, ce qui nécessite de maintenir des écoles de proximité pour ne pas compromettre la réussite scolaire des élèves.

Il s'agit de veiller également à une **bonne coordination entre carte scolaire et organisation des transports publics** sans oublier l'« attente », afin de trouver le meilleur équilibre entre proximité géographique, qualité de l'offre pédagogique, ambition éducative pour les élèves. Une volonté qui peut mener à s'affranchir des limites administratives des collectivités territoriales, le bassin de mobilités ne correspondant pas toujours au périmètre administratif de nos territoires.

²¹ <https://www.education.gouv.fr/rapport-sur-la-mise-en-oeuvre-des-conventions-ruralite-464046>

Accueil des élèves à besoins éducatifs particuliers

Au-delà des écoles primaires, la présence ou non d'établissements médico-sociaux spécialisés dans un territoire, de sections unité localisée pour l'inclusion scolaire (Ulis), leurs répartitions, les politiques locales d'inclusion scolaire initiées, sont autant d'éléments à prendre également en compte lors de l'élaboration de toute carte scolaire. D'autant que la part de ces élèves augmente chaque année, l'éducation devenant de plus en plus inclusive.

Rappelons que toute scolarisation d'enfant porteur de handicap ou à besoins particulier, enjeu majeur d'inclusion, nécessite la mobilisation de moyens supplémentaires : auxiliaires de vie scolaire et accompagnants d'élèves en situation de handicap [AESH], matériel adapté, aménagements pédagogiques), et de personnel formé pour certains même à profils spécifiques

La prise en charge globale du temps de l'enfant

Il importe de mettre en cohérence les activités scolaires, périscolaires et extrascolaires et d'intégrer une stratégie éducative fondée sur une prise en charge globale du temps de l'enfant. Elle nécessite concertation, mais également une approche transversale allant plus loin que le simple temps scolaire. Il existe aujourd'hui un déficit d'approches concertées entre acteurs éducatifs et partenaires extérieurs permettant de déployer et équilibrer les offres d'activités péri et extra scolaires en impliquant tous les acteurs de la communauté éducative autour d'un projet fédérateur comme le projet éducatif territorial ou PEDT.

Travail personnel et temps libre de l'enfant

Le travail personnel de l'enfant (devoirs, révisions, projets à la maison) et l'incidence de l'environnement familial (espace, temps disponible, accompagnement, accès à des ressources « éducatives » ...). Les enfants ne disposent pas tous de conditions favorables pour étudier réviser. Cette dimension accentue la discrimination sociale entre élèves. Les enfants issus de milieux défavorisés, ou dont les parents ne maîtrisent pas la langue de l'école, sont désavantagés d'autant que certaines capacités transversales (autonomie, gestion du temps et du stress, compréhension) favorisent les enfants disposant d'un environnement propice. Ce que certains auteurs désignent comme « l'héritage familial » sur lesquelles l'école de la république peut intervenir (l'illustration la plus spectaculaire est celle d'Albert Camus²², comme les collectivités pour tout ce qui concerne le « hors école »).

De l'école dans les différentes dimensions du territoire

Ce déterminisme culturel et éducatif est issu également des dynamiques culturelles et émancipatrices du territoire, notamment autour du temps libre des élèves²³.

Autour de l'école, beaucoup peut être fait pour lever l'assignation à résidence, l'école peut jouer un rôle moteur en ce domaine, d'où l'importance des politiques éducatives locales et des PEDT qui sont autant d'opportunités de renforcer l'impact éducatif et culturel permettant de lever beaucoup de freins (étude du Centre national d'étude des systèmes scolaires ou CNESCO sur les inégalités territoriales et

²² <http://historien.geographe.free.fr/camus19nov1957.pdf>

²³ l'article d'Y. Grelet, « La reproduction sociale s'inscrit dans le territoire https://www.persee.fr/doc/forem_0759-6340_2004_num_87_1_1672

l'école²⁴) c'est aussi une dimension de la carte scolaire à ne pas sous-estimer. Le taux de non-poursuite d'études s'élève à 23,6% dans les territoires ruraux éloignés, contre 15% en moyenne nationale.

Chaque territoire en matière éducative et culturelle est la conséquence d'un « tissage » à plusieurs dimensions : spatiale, sociologique, politique, institutionnelle, économique, mais également liée à l'imaginaire, c'est au travers de ces différentes dimensions que se constitue une forme d'identité collective.

Le rapport du Haut-Commissariat à la stratégie et au plan consacré à « La géographie de l'ascension sociale »²⁵ propose un panorama des territoires et des mécanismes de reproduction sociale à l'œuvre, ce qu'aborde également l'article « Éducation et territoires. De la didactique du territoire au territoire apprenant ? »²⁶ qui souligne combien les élèves ruraux ont tendance à se sous-estimer du fait d'un déterminisme territorial qui les pénalise tout au long de leur vie.

Ce constat est à l'origine de la création de deux programmes : « Cités éducatives » et « Territoires Éducatifs Ruraux » (Annexe 1).

Quelles dispositions législatives et réglementaires en vigueur en matière d'ouvertures et de fermetures

Les dispositions législatives et réglementaires concernant les ouvertures et fermetures de classes dans le premier degré reposent principalement sur la « carte scolaire » telle qu'elle est établie aujourd'hui : analyse des effectifs d'élèves au niveau national, des enseignants, dont le nombre varie selon le budget annuel de l'Éducation Nationale, ventilation par académie et pour ce qui concerne le 1^{er} degré ensuite par département (Inspection Académique).

Aucune disposition législative ou réglementaire ne lie une mesure de carte scolaire du DASEN (Directeur académique des services de l'Éducation nationale) à une intervention préalable d'un Maire. La décision d'ouvrir ou de fermer une classe relève exclusivement de l'État sur la base de critères quantitatifs (moyenne des effectifs par classe) intégrant des spécificités locales à la marge, selon ce que peut faire ou pas la DASEN. Il faut souligner « l'inégalité » de traitement au niveau des départements (nombre de poste / nombre d'élèves), les disparités des besoins par territoire (urbain / péri urbain / rural) et dispositifs spécifiques (QPV)

Dans quelle mesure la qualité du projet d'établissement, l'inclusion d'élèves en situation de handicap ou l'existence d'autres dispositifs spécifiques sont-elles prises en compte ?

A notre connaissance, la gestion de la carte scolaire ne tient pas compte :

- De la qualité d'un projet d'établissement, ou bien à la marge ou dans le cadre de dispositif comme celui des « Cités Éducatives »,

²⁴ https://www.cnesco.fr/wpcontent/uploads/2018/10/181026_Cnesco_Miletto_revue_litterature_educ_territoires.pdf

²⁵ <https://www.strategie-plan.gouv.fr/publications/geographie-de-lascension-sociale>

²⁶ https://www.researchgate.net/publication/322835705_Education_et_territoire_de_la_didactique_du_territoire_au_territoire_apprenant

- Des politiques d'inclusion des élèves en situation de handicap, excepté pour les sections unitaire localisée pour l'inclusion scolaire (Ulis) qui malheureusement accueillent parfois des élèves relevant de l'éducation spécialisée.

Soulignons la création des Pôles d'Appui à la Scolarité (PAS)²⁷ dont la généralisation est toujours en discussion entre le Ministère et les parlementaires.

Quelles sont les directives nationales données aux rectorats en matière d'ouverture et de fermetures de classes ?

Elles devraient, en théorie, tenir compte des accords passés avec les associations d'élus (projection à trois ans de l'évolution des effectifs scolaires, validation du Maire pour toute suppression d'école) qui ne revêtent pas de caractère contraignant. Dans les faits, cet effort se limite trop souvent à une information descendante aux maires de l'évolution de la carte scolaire, nous sommes loin du « diagnostic partagé », sans réelle garantie sur les ouvertures et fermetures de postes. Beaucoup de retours du terrain indiquent notamment sur cette rentrée scolaire qu'ils ne sont toujours pas respectés.

Les directives concernant le temps de transport indiquent simplement que ce critère doit être pris en compte « dans le respect des moyens prévus en loi de finances annuelle ».

Il faut souligner que si en apparence la taille des classes du 1er degré décroît dans les écoles publiques²⁸ (note d'information de la Depp : direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance du ministère de l'Éducation nationale), cela résulte surtout des mesures de dédoublement de classes dans les écoles de l'éducation prioritaire et l'effet du recul démographique.

Une moyenne qui masque beaucoup de disparités. Si en 2015 la taille moyenne d'une classe élémentaire de l'éducation prioritaire était de 22,7 élèves, elle est descendue à 16,7 élèves en 2025, sur la même période, elle est passée de 22,6 à 21 élèves dans les classes rurales et de 24,4 à 22,6 élèves dans les classes urbaines hors éducation prioritaire.

Il faut rappeler que le taux d'encadrement (nombre d'élèves par enseignant) affiche un ratio de 20 élèves en France par enseignant en primaire pour une moyenne de l'OCDE à 15 ! Les enseignants français encadrent plus d'élèves que la plupart de leurs homologues européens ou de l'OCDE.²⁹

Existe-t-il une corrélation exacte entre l'évolution de la démographie scolaire et celle du maillage des établissements sur le territoire ?

Il n'y a pas encore de corrélation « exacte » entre l'évolution de la démographie scolaire et le maillage des écoles sur le territoire, et heureusement compte tenu des conséquences prévisibles en fermeture de classes et d'écoles du fait de la crise démographique.

²⁷ <https://handicap.gouv.fr/ecole-inclusive-deploiement-des-poles-dappui-la-scolarite-pas-et-reforme-des-equipes-mobiles-dappui-medico-social-emas>

²⁸

https://www.education.gouv.fr/sites/default/files/document/Education_nationale_DEPP_NI%20Taille%20des%20classes%2026-01.pdf-478592.pdf

²⁹ <https://www.banquedesterritoires.fr/organisation-scolaire-la-france-offre-un-tableau-contraste-selon-locde>

Selon les informations dont vous disposez, la Dgesco a-t-elle élaboré une doctrine nationale en matière d'école de proximité » ?

Non pas formellement à notre connaissance, ce qui n'est pas forcément un problème, tant cette doctrine se doit de tenir compte de plusieurs critères très variables et qui nécessitent de privilégier une grande souplesse afin d'intégrer toutes les spécificités d'un territoire : distance, temps de transport effectif, nature de ces transports, contraintes géographiques (montagnes, insularité ?)

Quel regard portez-vous sur les arbitrages de la Dgesco entre, d'une part, la volonté de maintenir un maillage fin sur le territoire et l'exigence de conserver une taille critique pour garantir la qualité pédagogique ?

Ce nouveau contexte démographique soumet l'Éducation Nationale à deux injonctions à priori contradictoires : maintenir une offre de formation d'hyper proximité et garder une taille minimum critique permettant de garantir la qualité pédagogique

Répondre à ces deux injonctions suppose de faire évoluer le système actuel en profondeur et surtout de l'adapter. Nous sommes devant un changement de culture qui nécessite des mesures d'accompagnement et peut prendre plusieurs formes :

- Déployer des réseaux d'écoles en regroupant administrativement et pédagogiquement plusieurs petites écoles d'un même territoire afin de mutualiser les moyens (enseignants, projets, équipements) tout en conservant des points d'accueil de proximité pour les élèves.
- Multiplier les Rassemblements pédagogiques intercommunaux, les élèves de plusieurs communes étant regroupés sur un ou plusieurs sites,
- Développer des classes multi-âges ou à plusieurs niveaux permet de maintenir une taille critique (nombre total d'élèves) en gardant une proximité géographique.

Comment définir la taille critique d'une école primaire ?

Aucun consensus n'existe sur ce point tant il est difficile d'établir un lien de causalité entre taille des classes et résultats des élèves. Si le maintien d'une école avec de très faibles effectifs peut se poser, vu le risque d'assignation et de manque d'ambitions scolaires faute d'émulation, aucun bassin de vie ne doit devenir pour autant un désert scolaire.

Beaucoup d'études indiquent que la réduction de la taille des classes en début de scolarité (CP, CE1) a un impact positif significatif, notamment pour les élèves défavorisés. Le dédoublement de classes (passer de 24 à 12 élèves) à améliorer généralement les performances y compris s'il convient de pondérer cette approche, les élèves aujourd'hui en classe à effectifs réduits sont souvent issus d'un environnement particulier (éducation prioritaire, classe rurale...) et les enseignants qui y sont affectés ne sont pas forcément les mêmes que la moyenne paradoxalement souvent moins expérimentés (plus de débutants, notamment).

Une notion délicate. Si le taux d'encadrement constitue un repère et un indicateur indispensable pour gérer notre système scolaire, 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 pénaliserait particulièrement les zones rurales, la fermeture d'une seule classe étant susceptible de précipiter la fermeture de l'école entière.

Il faut également relativiser les conséquences « logistiques » et budgétaires. Si les écoles à 3 classes ou moins représentent 1/3 du total des écoles, le nombre d'enseignants y est beaucoup plus faible (10 % des effectifs totaux), le « coût » financier de cette mesure est somme toute modeste, comparé aux enjeux.

Le retour d'expérience du terrain souligne que les élèves en éducation prioritaire ou issus des milieux défavorisés bénéficient davantage des effets d'une réduction de la taille des classes qui propose un contexte pédagogique qui favorise l'individualisation et les interactions élèves-enseignant ; encore faut-il former et accompagner les enseignants et préserver une animation et un travail d'équipe favorisant les dynamiques éducatives.

Ne pas oublier le rôle particulier et essentiel du directeur d'école qu'a plusieurs fois mis en évidence l'APVF. Il est central dans la dynamique éducative d'une école mais également dans celui de son territoire. Il est à nos yeux dommageable que cet interlocuteur privilégié de l'institution, au travers de l'inspection académique, des familles et des élus locaux n'est toujours pas de statut.

L'analyse des élus locaux est-elle suffisamment prise en compte au moment où la décision de fermer une classe ou un établissement ?

Des relations mitigées avec le ministère de l'Éducation

Les relations entre ministres de l'Éducation et élus locaux ont longtemps été difficiles, ces derniers n'étant jamais associés à l'élaboration de politiques publiques les concernant pourtant directement qu'ils devaient ensuite mettre en œuvre, parfois en quelques semaines durant les mois d'été : mesures liées aux rythmes scolaires et au péri scolaires, décisions de dédoublement des classes ...

Le paroxysme a été la crise sanitaire, véritable point de non-retour. Le concept « d'école de la confiance » prôné alors par Jean-Michel Blanquer devenant aux yeux des acteurs de la communauté éducative celle de la défiance ; les élus locaux devant s'adapter parfois du jour au lendemain aux décisions unilatérales en mode descendant du Ministre.

L'arrivée de Pape N'Daye a marqué une nouvelle approche, le nouveau ministre créant une instance nationale de travail avec les élus locaux³⁰ afin de favoriser un dialogue apaisé et serein, l'Association des Petites Villes de France a pris toute sa part dans une démarche qu'elle appelait de ses vœux et avait demandé au ministre de mettre en place en y invitant toutes les associations d'élus. Cette création a permis des échanges directs avec le ministre sur les problèmes du terrain et des questions de fond jamais abordées jusque-là : carte scolaire, école inclusive et accompagnement du handicap, complémentarité avec le périscolaire, numérique éducatif ... Approche permettant d'aborder de manière frontale, partenariale, transversale, de l'école au lycée, l'éducation, au sens le plus large.

Une des premières conséquences de cette démarche a été d'initier un cadre contractuel pluriannuel de la carte scolaire, sur trois ans, partant d'un principe simple, toute fermeture d'école devant être validé au préalable par le maire. Le « plan pour notre école dans les territoires ruraux »³¹ a illustré cette

³⁰ <https://territorial.zepros.fr/actualites/creation-instance-dialogue-entre-pap-ndiaye-associations-elus>

³¹ annoncé le 31 mars 2023 par la Première ministre Élisabeth Borne et le ministre de l'Éducation nationale Pap Ndiaye

volonté d'initier une prospective « *pluri annuelle permettant de partager en transparence avec les élus et les parents, les évolutions démographiques prévues et prendre le temps de trouver des réponses adaptées* ». Le « protocole d'accord » conclu le 8 avril 2025 entre le ministère de l'Éducation nationale et l'AMF consacre également ce principe pluri annuel de trois ans et une concertation renforcée avec les maires

Ces protocoles qui entendent « adapter l'école aux mutations en cours, en tenant compte des enjeux territoriaux, sociaux et environnementaux », ne revêtent pas de portée juridique contraignante. Les retours du terrain sur la carte scolaire 2026 indiquent que l'avis des élus locaux n'a pas été à priori pris en compte lors d'une décision de fermeture dans de nombreuses académies.

Que penser des conseils départementaux de l'éducation nationale ?

Dans son rapport relatif à « l'enseignement primaire », la Cour des comptes appelait à « mieux associer les collectivités territoriales à la politique éducative ». Il existe pourtant une instance de dialogue qui réunit les différents acteurs de la communauté éducative : le Conseil Départemental de l'Éducation Nationale. Les associations d'élus sont unanimes pour souligner son inutilité compte tenu d'un rôle qui se limite à une simple chambre d'enregistrement de décisions déjà prises et à un jeu d'acteur qui n'est pas à la hauteur des enjeux éducatifs des territoires. Les élus dénoncent :

- Le manque de concertation amont sur les mesures de carte scolaire, ou de réorganisation de secteurs.
- L'absence d'études prospectives documentées sur les perspectives démographiques et prise en compte des réalités démographiques et géographiques locales comme des besoins dans le domaine éducatif
- Le rôle consultatif limité du CDEN dont les avis sont souvent ignorés par les services académiques, ce qui est source de tension ;
- La non prise en compte des conséquences des mesures de carte scolaire sur les territoires ruraux et de leurs faiblesses : transports scolaires ou regroupements pédagogiques intercommunaux

Quelles évolutions devraient intervenir selon l'APVF ?

Les maires des petites villes considèrent qu'il faudrait passer de l'élaboration d'une carte scolaire en mode descendant, venant directement de la rue de Grenelle ou de Bercy, à une **carte scolaire coconstruite en mode ascendant, à partir des besoins éducatifs des territoires et de leurs spécificités**.

Co construire une stratégie éducative et inclusive du territoire

La réalité démographique se doit d'être documentée et abordée en dynamique avec des données démographiques objectives permettant d'anticiper l'évolution des effectifs (naissances par exemple), les mouvements prévisibles de population (projets d'aménagements en cours) mais aussi plus subjectives : incidence des projets pédagogiques ou d'enjeux éducatifs locaux (projet d'école, sur trois ans), inclusion ... afin d'agir contre certaines faiblesses territoriales relevées. Il faut en finir avec une vision « statique », définie « en silo », ne tenant aucunement compte des dynamiques locales comme des fragilités éducatives spécifiques d'un territoire donné.

Les associations d'élus privilégieraient une vision stratégique sur la mandature qui permettrait de définir les grands axes des politiques éducatives à l'échelle d'une commune, d'une intercommunalité

ou d'un département en évitant les soubresauts des effets comptables annuels fondée uniquement sur le taux d'encadrement. La dimension qualitative ne doit pas constituer une variable d'ajustement mais permettre de **contribuer à développer des parcours d'éducation artistique et culturelle**, favoriser la continuité écoles-collège, la mise en place de projets pédagogiques partagés entre plusieurs écoles, de contribuer au développement du numérique éducatif et d'une école plus inclusive et combattre les déterminismes territoriaux.

Cette approche impose la création d'une véritable instance de dialogue favorisant un pilotage éducatif territorial partenarial renforcé et de mieux faire face aux enjeux de court et long terme de l'école primaire, en tenant compte d'un panel de critères qualitatifs, d'un diagnostic partagé permettant d'anticiper le plus en amont capacités d'accueil, besoins en personnel et mesures spécifiques de carte scolaire. Les **nouveaux Observatoires des dynamiques rurales et territoriales** pourraient devenir ces instances de concertation et de co construction attendues des élus.

Dans quelle mesure y êtes-vous associés ?

S'il est trop tôt pour avoir des retours définitifs du terrain, ceux que nous avons suite à cette expérimentation³², indiquent que rien n'a changé, a priori.

Les enseignements tirés des premiers ODR montrent que le dialogue se limite souvent à la présentation de diagnostics élaborés par les services académiques, sans véritable co-construction des scénarios de carte scolaire. Les retours du terrain sont effectivement contrastés ; si ces instances favorisent le partage d'informations descendantes, elles ne changent pas réellement la donne et ne tiennent pas compte des projets de territoire, des perspectives démographiques locales ou des fonctions de centralité des petites villes.

Où en est la mise en place des observatoires des dynamiques rurales et territoriales (ODRT) ?

Les observatoires des dynamiques rurales et territoriales (ODRT) remplacent désormais les observatoires des dynamiques rurales afin d'étendre cette démarche de concertation à l'ensemble des territoires, y compris aux petites villes et aux espaces urbains. Leur généralisation a été annoncée à compter de 2026.

L'APVF porte un **regard favorable sur les objectifs poursuivis**. La mise en place d'une **gouvernance territoriale reposant sur une approche prospective à un, trois et cinq ans constitue une évolution positive et attendue**. L'intégration des enjeux démographiques, de mobilité, d'accessibilité aux services publics, d'aménagement du territoire et d'organisation des bassins de vie répond à une **demande ancienne des élus locaux**.

Les Petites Villes considèrent que **les ODRT doivent associer les élus locaux en amont des décisions et reposer sur un partage systématique des projections démographiques comme des hypothèses d'évolution de l'offre scolaire** en tenant compte des conséquences des évolutions de la carte scolaire sur les transports scolaires, les équipements publics et l'attractivité des territoires

³² lancée dans 18 départements (Aisne, Hautes-Alpes, Cantal, Charente, Côtes-d'Armor, Doubs, Drôme, Finistère, Gironde, Indre, Loire-Atlantique, Manche, Meurthe-et-Moselle, Pas-de-Calais, Saône-et-Loire, Yvelines, Tarn-et-Garonne, Martinique)

La réussite des ODRT dépendra de leur capacité à devenir un espace de dialogue, fondé sur des données objectivées et partagées, une visibilité pluriannuelle, une réelle prise en compte des fonctions de centralité des petites villes dans l'organisation territoriale du service public de l'éducation et l'impératif de développer une offre éducative de qualité pour les élèves de tous les territoires.

Les regroupements pédagogiques intercommunaux (RPI) vous paraissent-ils adaptées aux évolutions de la démographie scolaire ?

Le RPI (Regroupement Pédagogique Intercommunal) résulte d'un accord contractuel entre plusieurs communes dont l'objectif est de **mutualiser la gestion des écoles** (locaux, personnel, fournitures, transports, restauration, etc.), afin de maintenir une offre éducative de proximité pour faire face à la baisse des effectifs d'élèves sur certaines communes, en les regroupant sur un ou plusieurs sites. Il peut être conventionnel (entente entre communes sans structure juridique spécifique) ou adossé à un EPCI (Établissement Public de Coopération Intercommunale) ce qui lui donne un **cadre plus stable, sécurisé** et une gestion mutualisée.

Ces regroupements permettent de **lutter contre la désertification**, contribue à **maintenir l'attractivité des territoires ruraux** et d'éviter l'exode des familles, en préservant une certaine souplesse, les communes pouvant adapter le regroupement à leurs besoins, le faire évoluer et mutualiser coûts et la logistique. Ils sont cependant **complexes à mettre en œuvre**, nécessitent une bonne coordination entre les communes, la répartition des charges, la gestion des transports et sont parfois sources de tensions entre les élus. Ils nécessitent également une bonne acceptabilité des familles : allongement des trajets, gestion du périscolaire, disparition de l'école du village.

Si les regroupements pédagogiques intercommunaux (RPI) et syndicats scolaires constituent, dans de nombreux territoires ruraux et de petites villes, des outils efficaces d'adaptation aux évolutions démographiques (maintien d'une offre scolaire de proximité, mutualisation de moyens humains, matériels et financiers entre plusieurs communes), l'APVF considère qu'ils ne peuvent constituer une réponse systématique à la baisse des effectifs.

Leur mise en œuvre doit reposer sur un projet de territoire partagé qui part des communes et tient compte des temps de transport, de l'âge des élèves, des conséquences sur l'attractivité des communes concernées. Leur réussite suppose un accompagnement renforcé de l'État, tant sur le plan éducatif, de l'ingénierie que du financement des transports scolaires, des investissements et de la gouvernance intercommunale.

Les restructurations ne sauraient se limiter à une logique de rationalisation ; elles doivent préserver un accès équitable au service public de l'éducation, contribuer à l'équilibre des bassins de vie et à maintenir une offre éducative de qualité dans tous les territoires.

D'après les informations dont vous disposez, combien d'ouvertures et de fermetures de classes et d'écoles à la rentrée 2026 ?

L'APVF ne dispose pas d'un recensement national consolidé des ouvertures et fermetures de classes à la rentrée 2026. En revanche, les remontées de ses adhérents font état d'une poursuite des restructurations de la carte scolaire dans de nombreux départements, en particulier dans les petites villes et les territoires ruraux, sous l'effet de la baisse des effectifs.

Disposez-vous de données concernant l'effet des classes multiniveaux sur les apprentissages et la réussite scolaire ?

Les classes à multi-niveaux (ou multi âges) dans l'école primaire sont une réalité courante ³³ (90 % des écoles ont au moins une classe à plusieurs niveaux et 45 % des écoliers y sont scolarisés), de nombreuses classes à niveaux multiples sont d'ailleurs déployés hors écoles rurales.

La baisse démographique et ses conséquences en termes de fermeture de classe devrait accentuer cette modalité d'organisation pédagogique qui présente des avantages et des inconvénients, impliquant notamment des méthodes pédagogiques spécifiques et un accompagnement circonstancié des enseignants par l'institution.

Développer de nouvelles pratiques pédagogiques

La perspective de multiplier des classes à niveaux multiples, nécessite d'en faire un axe à part entière de la formation initiale et continue des enseignants, de renforcer grâce aux remplacements que la nouvelle donne démographique permet, la **formation continue des enseignants**, que ce soit dans les nouvelles pratiques collaboratives, le numérique éducatif (point faible de notre système souligné par toutes les études) et de mettre en place un accompagnement et un suivi spécifique des écoles de petite taille (notamment celles disposant d'une classe regroupant au moins trois niveaux scolaires)

Avantages des classes multi-niveaux

Cette organisation pédagogique favorise la socialisation des élèves et le travail coopératif, les plus âgés pouvant aider les plus jeunes (tutorat) ce qui renforce confiance en soi, responsabilité et interactions, le « pear to pear », l'empathie et la communication.

Elle implique pour le professeur de mener une pédagogie différenciée, l'enseignant adaptant son approche selon les besoins individuels des élèves afin de mieux répondre aux différents rythmes d'apprentissage, chaque élève pouvant développer une plus grande autonomie.

Ce type de configuration permet d'envisager des projets pédagogiques menés sur plusieurs années et être approfondis sur plusieurs niveaux.

Dans le nouveau contexte démographique, elles peuvent contribuer à maintenir des écoles (rurales ou de quartiers) en regroupant des effectifs réduits et diminuer les contraintes de type logistique : locaux, équipements ...

Inconvénients des classes multi-niveaux

Pour l'enseignant, cette organisation pédagogique implique une charge de travail accrue, l'impératif de préparer des séances sur plusieurs niveaux, ce qui nécessite plus d'implication, de temps de préparation, d'organisation et une gestion de classe plus complexe afin de maintenir l'attention d'élève de plusieurs niveaux et de n'en négliger aucun. Autant de paramètres qui sont sources d'inquiétudes pour les familles mais également pour les enseignants.

D'autant que des contraintes logistiques peuvent également exister : adaptation des locaux, des manuels ou matériels pédagogiques et nécessitent l'accompagnement des collectivités.

³³ <https://www.education.gouv.fr/depp/un-recours-tres-repandu-aux-classes-niveaux-multiples-dans-les-ecoles-452364>

Soutien spécifique de l'institution « Éducation Nationale »

Le déploiement des classes multi-niveaux constitue une des réponses pédagogiques à la crise démographique, encore faut-il que l'Éducation Nationale se donne les moyens de réussir ce qui constituerait de fait un passage à l'échelle.

Ce qui nécessite :

De former les enseignants (formation initiale mais surtout continue) à :

- La différenciation pédagogique
- La gestion spécifique de classe,
- La maîtrise des usages des outils numériques ;
- L'acquisition de compétences transversales clés : organisation, créativité, flexibilité, travail collaboratif, animation ...

D'accompagner les enseignants et de mettre à leur disposition des outils permettant d'alimenter une vraie dynamique éducative autour de

- Temps de concertation : Des moments dédiés pour échanger avec d'autres enseignants en multi-niveaux.
- Temps de formation
- Ressources pédagogiques : Accès à des manuels, des fiches ou des outils conçus pour ces classes.
- Soutien institutionnel : enseignant référent support,

Le Sénat a relevé des « tensions » entre établissements publics et privés pour accueillir des élèves, qu'en est-il ?

Une note de l'Institut des politiques publiques³⁴ souligne que la chute de la natalité entraîne une baisse des effectifs scolaires plus importante et rapide dans le secteur public que dans le privé, ce qui se traduit par une hausse mécanique du poids du secteur privé et contribuerait, à renforcer la ségrégation sociale à l'école.

Cette note met en lumière la rupture des équilibres entre les effectifs de l'enseignement public, d'un côté, et ceux de l'enseignement privé, l'IPP constate notamment qu'à Paris, où le privé est historiquement bien implanté, les deux secteurs ne sont pas affectés de manière symétrique. Un phénomène également constaté dans beaucoup de grandes villes françaises de manière variable selon les contextes locaux mais suivant cette même tendance, notamment en primaire. Le secteur privé étant "structurellement en excès de demande".

Ces projections amènent les auteurs de la note à envisager des mesures pour "enrayer cette dynamique ségrégative" et à suggérer une "prise en compte explicite d'objectifs de mixité sociale dans les conventions et les financements liant l'État aux établissements privés".

³⁴ <https://www.ipp.eu/wp-content/uploads/2026/03/Note-124-IPP-projections-demo-Paris-public-prive.pdf>

Autre piste de solution proposée dans le rapport : "répartir plus équitablement les fermetures" d'établissements entre secteur public et secteur privé sous contrat. Pour y parvenir, ils proposent de réviser les modalités de répartition des financements publics alloués au secteur privé.

Annexes

Travailler autrement, dans une nouvelle dimension

Analyser autour d'un diagnostic contextualisé et partagé les besoins des jeunes d'un territoire, fédérer et mobiliser acteurs institutionnels et locaux autour de l'école, favoriser le travail collaboratif autour d'un plan d'action piloté et coordonné permet de ne pas se limiter à une vision purement scolaire, mais d'intégrer les dimensions sociales, sanitaires, culturelles et économiques qui influent sur les différents parcours éducatifs et donnent de nouveaux outils pour réussir la mission émancipatrice de l'école républicaine. C'est l'objectif des « Cités éducatives » et des « Territoires éducatifs ruraux ».

Cités éducatives

Le programme des cités éducatives, lancé en 2019 cible les jeunes de 0 à 25 ans des quartiers prioritaires de la politique de la ville afin d'intensifier leur prise en charge, dans et hors de l'école, en fédérant éducation nationale, collectivités, acteurs institutionnels et locaux. Ambition déclarée : « faire de l'école un acteur intégré dans son environnement, ouvert sur la cité » afin de conforter son rôle dans ces quartiers, d'assurer une continuité éducative et de réduire les écarts de réussite liés au contexte local.

La particularité du dispositif est de décroïsonner les approches, favoriser des partenariats autour de projet transversaux et faciliter l'ouverture de l'éducation nationale sur l'écosystème local. Il vise à coordonner les actions déjà existantes de l'éducation nationale, des collectivités et de la préfecture dans ces quartiers afin d'intensifier leur impact respectif.

Piloté par l'agence nationale de la cohésion des territoires, la direction générale de l'enseignement scolaire (DGESCO), il repose sur une gouvernance locale associant préfecture, éducation nationale et collectivité et bénéficie d'une dotation budgétaire spécifique pour financer l'ingénierie et les actions éducatives.

La Cour des comptes dresse un état des lieux³⁵ nuancé du programme (décembre 2025) qui répond aux besoins scolaires et en insertion des jeunes issus des quartiers prioritaires de la politique de la ville, favorise la coopération locale et une meilleure articulation des acteurs en les faisant passer d'une logique concurrentielle à une logique coopérative. Il favorise également l'intégration de l'éducation nationale dans l'écosystème local permettant parfois d'ouvrir les établissements scolaires à leurs partenaires et de créer de nouvelles dynamiques locales.

³⁵ <https://www.ccomptes.fr/fr/publications/les-cites-educatives>

Leur réussite dépend cependant du contexte local, de l'engagement des acteurs, de la qualité de la gouvernance et de la pérennité des financements spécifiques consentis initialement par l'état dont l'attribution ne reflète pas toujours les besoins des populations les plus en difficulté.³⁶

Les cités éducatives selon la Cour des comptes risquent de devenir un dispositif palliatif, du fait d'un risque de dérive financière : « accroître la décorrélation entre un outil spécifique de la politique de la ville et le droit commun déployé par le ministère de l'éducation nationale ». L'état ayant tendance à réduire les crédits de droit commun en s'appuyant sur les dotations des cités éducatives prévues initialement pour venir en renfort et non en substitution.

Territoires éducatifs

Les Territoires éducatifs ruraux (TER) sont une déclinaison des cités éducatives à l'espace rural, « dans la même logique d'intensification des prises en charge éducatives des enfants et des jeunes avant, pendant, autour et après le cadre scolaire ».

Chaque TER repose sur un réseau constitué d'au moins un collège et de ses écoles de rattachement, un périmètre envisagé à l'échelle d'un bassin de vie mais qui peut rayonner au-delà des collectivités d'implantation des établissements. L'objectif est toujours de fédérer préfecture, Éducation nationale, collectivités locales, tissu associatif et familles au service de la réussite scolaire et socioculturelle des enfants des territoires considérés comme fragilisés.

L'Inspection générale de l'éducation, du sport et de la recherche (IGESR) a dressé un bilan des premières expérimentations des TER³⁷. Trois objectifs leur sont assignés :

1. Mobiliser un réseau de coopérations locales autour de l'école,
2. Garantir aux jeunes ruraux un véritable pouvoir d'agir sur leur propre avenir,
3. Renforcer l'attractivité de l'école rurale.

S'ils sont perçus comme une opportunité pour rendre l'école plus juste et plus proche des réalités locales, leur succès dépend de la capacité à réduire les inégalités entre territoires et à coordonner efficacement les acteurs. Ils s'appuient sur plusieurs autres dispositifs déjà présents sur le territoire : financements de l'éducation nationale et des services jeunesse et sports, convention territoriale globale (CTG) et des plans mercredi portés par la Caisse d'allocations familiales (CAF), des Projet Éducatif de Territoire (PEDT), les dynamiques portées par chacune des collectivités (régions et départements sur le sport, la culture, l'éducation au développement durable-EDD...) et acteurs locaux.

Ce bilan³⁸ souligne "l'absence d'engagement de moyens spécifiques" de la part de l'État et relève quatre leviers utilisés pour pallier cette absence : le transfert de moyens existants, la concentration de moyens, la mutualisation de moyens et la recherche de moyens complémentaires par des logiques partenariales. L'IGESR considère cependant que "la logique d'optimisation des moyens existants a aussi ses limites, notamment par comparaison avec le dispositif des cités éducatives". Autre constat, les TER

³⁶ <https://www.vie-publique.fr/en-bref/301304-cites-educatives-les-observations-de-la-cour-des-comptes>

³⁷ <https://www.education.gouv.fr/igesr/territoires-educatifs-ruraux-2023-465582>

³⁸ <https://www.banquedesterritoires.fr/territoires-educatifs-ruraux-un-premier-bilan-mitige>

"sont cantonnés à assurer les transitions entre le primaire et le secondaire et non entre le secondaire et le supérieur", or "le taux de poursuite en études supérieures baisserait de 9% dans les territoires ruraux éloignés par rapport au niveau national"³⁹.

Synthèse

Ces dispositifs peuvent avoir des impacts éducatifs significatifs qui nécessitent cependant une gouvernance efficace, un pilotage fin du fait de la multiplicité des acteurs, contextualisé, un périmètre cohérent, la mobilisation de tous les acteurs et des moyens budgétaires spécifiques, ne pouvant se substituer à ceux du droit commun et d'articuler les différentes échelles (locale, académique, nationale) ce qui s'avère complexe.

Ils soulignent également tout l'intérêt pour l'école comme les territoires de développer des projets éducatifs territoriaux (PEDT) ambitieux favorisant la coordination entre les différents acteurs (écoles, collectivités, associations, entreprises) afin d'étoffer l'offre périscolaire (activités culturelles, sportives, numériques), d'agir sur le temps libre des jeunes, de mieux prendre en compte les spécificités socio-économiques (accompagnement des familles précaires, lutte contre le décrochage ...) et culturelles d'un territoire en partant de ses ressources locales et d'enrichir les apprentissages.

Problème commun aux deux dispositifs relevés dans chaque bilan, relevé également dans d'autres initiatives (ODRT) : une expérimentation « prétexte » n'ayant pas donné lieu à une analyse documentée et partagée.

Le passage à l'échelle puis la généralisation s'effectuant dans un calendrier précipité « peu compatible avec l'exigence de concevoir des projets éducatifs partenariaux pérennes et d'envergure » et sans que l'expérimentation n'ait été réellement évaluée et sans réel diagnostic territorial préalable. Comme l'indique une préconisation, mieux vaut parfois "consolider l'existant dans les territoires expérimentaux avant d'envisager un déploiement du modèle".

Philippe Meirieu, Comment aider nos enfants à réussir, Bayard 2015

Les enfants d'aujourd'hui...

"Nous vivons, pour la première fois, dans une société où l'immense majorité des enfants qui viennent au monde sont des enfants désirés. Cela entraîne un renversement radical : jadis, la famille "faisait des enfants", aujourd'hui, c'est l'enfant qui fait la famille. En venant combler notre désir, l'enfant a changé de statut et est devenu notre maître : nous ne pouvons rien lui refuser, au risque de devenir de "mauvais parents"...

Ce phénomène a été enrôlé par le libéralisme marchand... Cette économie qui fait de la pulsion d'achat la matrice du comportement humain, ébranle les configurations traditionnelles du système scolaire.

Pour avoir enseigné récemment en CM2 après une interruption de plusieurs années, je n'ai pas tant été frappé par la baisse du niveau que par l'extraordinaire difficulté à contenir une classe qui s'apparente à une cocotte-minute.

³⁹ <https://www.banquedesterritoires.fr/territoires-educatifs-ruraux-une-extension-en-cours-des-objectifs-conforter>

Dans l'ensemble, les élèves ne sont pas violents ou agressifs, mais ils ne tiennent pas en place. Le professeur doit passer son temps à tenter de construire ou de rétablir un cadre structurant. Il est souvent acculé à pratiquer une "pédagogie de garçon de café", courant de l'un à l'autre pour répéter individuellement une consigne pourtant donnée collectivement, calmant les uns, remettant les autres au travail. Il est vampirisé par une demande permanente d'interlocution individuée. Il s'épuise à faire baisser la tension pour obtenir l'attention. Dans le monde du zapping et de la communication "en temps réel", avec une surenchère permanente des effets qui sollicite la réaction pulsionnelle immédiate, il devient de plus en plus difficile de "faire l'école".

Beaucoup de collègues butent au quotidien sur l'impossibilité de procéder à ce que Gabriel Madinier définissait comme l'expression même de l'intelligence, "l'inversion de la dispersion".

Dès lors que certains parents n'élèvent plus leurs enfants dans le souci du collectif, mais en vue de leur épanouissement personnel, faut-il déplorer que la culture ne soit plus une valeur partagée."

Participants à la mission d'information:

Membres de la mission d'information de la Conférence des présidents⁴⁰

Président : David Habib,

Vice-présidents : M. Laurent Croizier, Mme Anne Genetet, M. Christophe Proença, M. Thierry Tesson,

Rapporteur : M Loïc Kervran

Association des Petites Villes de France (APVF)

Jean-Michel Morer, Maire de Trilport, Vice-président de l'APVF,

Emma Chenillat collaboratrice

⁴⁰ <https://www2.assemblee-nationale.fr/15/la-conference-des-presidents>