



...le rapport d'information

## **BAISSE DÉMOGRAPHIQUE, RÉUSSITE DES ÉLÈVES : QUEL MAILLAGE SCOLAIRE POUR LA FRANCE DE DEMAIN ?**

La France connaît depuis 15 ans **une baisse constante de sa natalité**, dont on constate les effets sur le nombre d'élèves scolarisés. La génération 2022 qui entrera en maternelle à la rentrée 2025 compte 143 000 enfants de moins que celle de 2007. Après le 1<sup>er</sup> degré, la chute des effectifs touche maintenant le collège. Dans quatre ans, le lycée sera à son tour concerné.

Dans ce contexte démographique, la révision de la carte scolaire se répète, année après année, et est devenue source de tensions entre l'ensemble des acteurs. Les élus locaux, les enseignants et les parents d'élèves y voient souvent un processus opaque, mené sans concertation et relevant d'une forme de navigation à vue. C'est ainsi que, chaque année en février-mars, les annonces de fermetures de classes suscitent incompréhension et contestation.

Face à ce constat, la commission de la culture, de l'éducation, de la communication et du sport estime nécessaire, pour la meilleure réussite des élèves, que l'élaboration de la carte scolaire résulte d'une réflexion stratégique à moyen terme, ancrée dans la réalité de chaque territoire. Elle a adopté **6 recommandations** visant à définir de manière concertée une politique stratégique éducative territoriale et à en tirer les conséquences tant dans l'accompagnement des enseignants que sur un volet bâtimentaire.

### **1. UNE DÉFIANCE FORTE LORS DE L'ÉLABORATION DE LA CARTE SCOLAIRE DANS UN CONTEXTE DE CHUTE DU NOMBRE D'ÉLÈVES**

#### **A. UN NOMBRE D'ÉLÈVES EN BAISSÉ TENDANCIELLE DEPUIS 15 ANS**

Le nombre de naissances est en forte baisse depuis 2010. La génération 2022 qui entrera à la maternelle à la rentrée 2025 est constituée de 686 000 naissances. Ce sont 143 000 naissances de moins que la génération 2006 qui a quitté le lycée à la rentrée 2024.

Le tableau ci-dessous permet de visualiser le nombre d'enfants par génération à différents moments charnières du parcours scolaire.

Année de naissance	Nb de naissances (milliers)	Année des 3 ans	Entrée en CP	Entrée au collège	Entrée au lycée	Sortie du lycée
2006	829*	2009	2012	2017	2021	2024
2010	832,1*	2013	2016	2021	2025	2028
2014	817,4	2017	2020	2025	2029	2032
2018	757,3	2021	2024	2029	2033	2036
2023	678,3	2026	2029	2034	2038	2041

\* hors Mayotte - Source : PLF 2025 avis budgétaire « mission enseignement scolaire »



1 million d'élèves du primaire en moins entre 2017 et 2029

La baisse du nombre d'élèves de maternelle et d'élémentaire va **s'accroître** ces prochaines années.



200 000 collégiens en moins ces 5 prochaines années

**Pour les collèges, la rentrée 2024 marque un tournant** : pour la première fois, les effectifs diminuent. Certains collèges, notamment ceux aux plus petits effectifs, seront fragilisés.

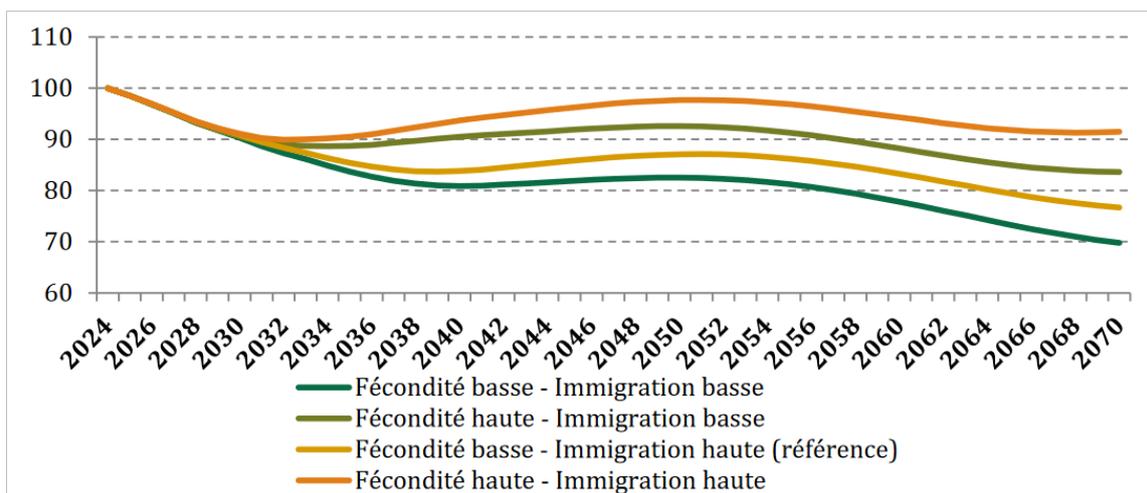
D'ici 4 ans, ce seront les **lycées** qui seront concernés. La taille critique pour mettre en œuvre dans de bonnes conditions la réforme du lycée (diversité des options proposées, heures d'orientation ou accompagnement des élèves) est de 950 à 1 000 élèves. De nombreux établissements n'atteignent pas ce seuil et la situation ne peut que se détériorer.

« *Dans le département, nous avons trois collèges dont on sait qu'ils ne tiendront pas à long terme du fait de la baisse démographique.* »

DASEN auditionné par les rapporteurs

Les projections démographiques de l'INSEE tablent sur une **poursuite de la baisse** du nombre d'enfants en âge d'aller à l'école primaire **au moins jusqu'en 2032 voire 2040** selon les scénarios. **Tous les territoires, ruraux comme urbains, seront touchés**, même si localement des « îlots » de stabilité démographique voire de hausse des effectifs peuvent exister.

### Projections de démographie scolaire d'ici 2070 (2024 = base 100)



Source : Rapport de la Cour des comptes sur la revue des dépenses en faveur de la jeunesse, 2024 – Outil de simulation « Pyramide des âges » de l'INSEE

## B. UNE PERTE DE CONFIANCE ENTRE LES ACTEURS

Dans ce contexte de baisse démographique, l'élaboration annuelle de la carte scolaire est devenue un moment de tension voire de conflits ouverts. Elle se caractérise par une absence de co-élaboration et le **sentiment** pour les élus locaux, les parents d'élèves et les enseignants de **subir les décisions unilatérales** de l'éducation nationale. Certains élus constatent ainsi une **dégradation** de leurs relations avec l'éducation nationale, devenues descendantes et strictement informatives.

## 2. RÉFLÉCHIR DÈS À PRÉSENT AU MAILLAGE TERRITORIAL DE 2035

Toute réflexion sur le maillage territorial doit prendre en compte un impératif : **la réussite des élèves**.

### A. CO-BÂTIR LE MAILLAGE TERRITORIAL DE DEMAIN

Il est urgent de mettre fin à une élaboration de la carte scolaire « en silo » et de **renforcer le partage d'informations** pour permettre un **diagnostic partagé** de la situation scolaire du territoire. Les élus locaux ont une connaissance fine de leurs territoires, notamment les projets d'aménagements immobiliers ou encore des évolutions de la population d'un quartier. Les **observatoires des**

**dynamiques rurales** constituent une première réponse, lorsqu'ils sont effectivement mis en place, ce qui n'est pas toujours le cas.

Il convient de **les faire fonctionner là où ils sont déjà prévus** et **d'élargir cette initiative aux territoires urbains** qui connaissent également de fortes évolutions de leurs effectifs scolaires.

Lorsqu'ils ne reposent pas sur des considérations uniquement démographiques et mathématiques qui omettent de prendre en compte la spécificité de chaque territoire, **les critères choisis restent opaques**. L'élaboration de la carte scolaire pour 2025 en témoigne : les élus rencontrés ont fait part de leur incompréhension à la suite des nombreuses annonces de fermeture de classe alors même qu'ils s'attendaient à une relative stabilité au regard du maintien du nombre de postes d'enseignants dans le budget pour 2025.

Il ne s'agit pas de remettre en cause les prérogatives des recteurs et des DASEN de pilotage des politiques éducatives.



En revanche, **plus de transparence et de prévisibilité sont nécessaires**. La commission plaide pour un **document stratégique éducatif territorial élaboré par les services déconcentrés de l'éducation nationale, en lien avec les observatoires des dynamiques territoriales, couvrant une période de 6 ans** – soit en synchronisation avec les élections municipales. La durée du mandat local est en effet structurant pour lancer des projets d'investissement importants : rénovation énergétique de l'école, regroupement pédagogique ...

Qu'il s'agisse d'une fermeture d'école, d'un regroupement pédagogique ou d'une nouvelle carte scolaire, ces décisions ont des conséquences, parfois lourdes, pour les élèves, l'organisation familiale ainsi que les communes concernées, et doivent donc être accompagnées et anticipées.



Il est nécessaire **d'aller au-delà du partage des prévisions d'effectifs scolaires à trois ans envisagé dans le protocole d'accord signé le 8 avril 2025 entre l'Association des maires de France, le ministère de l'éducation nationale et le ministère des sports en élaborant une carte scolaire valable trois ans**, qui autoriserait cependant des ajustements locaux en cas de modifications fortes des prévisions des effectifs scolaires.

---

**« Il faut qu'un élu puisse dire à sa population que la carte scolaire est stable pendant trois ans ».**

*Bernard Beignier, ancien recteur*

---

Cette capacité à se projeter à moyen terme participe **au bien-être des enseignants et à l'attractivité des postes**. En raison des menaces pesant sur leur poste, certains professeurs sont potentiellement soumis au mouvement de mutation plusieurs années de suite avec les implications que cela peut avoir sur leur vie personnelle.

## **B. METTRE LE MAILLAGE TERRITORIAL AU SERVICE DE LA RÉUSSITE DES ÉLÈVES**



90 % des écoles ont au moins une classe regroupant plusieurs niveaux.

Depuis de nombreuses années, **les classes à niveaux multiples** ne se situent plus exclusivement dans les écoles rurales. Elles sont devenues courantes dans tous les départements.

La baisse démographique et ses conséquences en termes de fermeture de classe sont de nature à **accentuer cette modalité d'organisation**.



45 % des écoliers sont scolarisés dans une classe à niveaux multiples.

Dès lors, l'enseignement simultané de plusieurs niveaux **doit devenir un axe à part entière de la nouvelle formation initiale des enseignants**.

Le maintien d'un établissement scolaire avec de très faibles effectifs peut se poser, au regard du risque d'assignation et du manque d'ambitions scolaires faute d'émulation. En revanche, aucun bassin de vie ne doit devenir un désert scolaire.

Il s'agit de trouver le **bon équilibre entre proximité géographique, qualité de l'offre pédagogique et éducative et ambition pour les élèves**. Les limites administratives des collectivités territoriales ne doivent pas constituer des frontières infranchissables pour la carte scolaire.

À cet égard, la question du temps de transport est primordiale. Les acteurs auditionnés s'accordent pour considérer qu'un temps de transport pour un collégien ne doit pas excéder 30 à 35 minutes par trajet.



Au nom de la réussite des élèves, un **suivi spécifique doit être mis en place pour les établissements scolaires** présentant une organisation atypique ou de petite taille. C'est notamment le cas des écoles regroupant plus de trois niveaux scolaires au sein d'une même classe.

Pour celles-ci, une formation spécifique et un accompagnement renforcé de l'enseignant par l'Inspecteur de l'éducation nationale (IEN) de circonscription doivent être mis en place dès la première année.

### C. ANTICIPER DÈS MAINTENANT DE FUTURS USAGES AUX BÂTIMENTS SCOLAIRES

La baisse démographique impose dès à présent de se pencher sur **le devenir des établissements scolaires**. Tout projet de construction ou de rénovation d'un établissement scolaire doit **intégrer l'exigence d'une réversibilité** partielle ou totale des locaux.

Une vigilance toute particulière doit être portée sur la vente trop hâtive de certains bâtiments scolaires désaffectés en raison d'un manque d'élèves, notamment dans les **zones d'habitation denses**, au risque d'être confrontés à de grandes difficultés en cas de remontée des effectifs, comme cela est prévu à partir de 2036, quand les générations plus nombreuses du début des années 2000 commenceront à avoir des enfants en âge scolaire.



Si ces bâtiments doivent continuer à être occupés pour éviter qu'ils ne se dégradent ou pour préserver la vie du quartier ou de la commune, leur mode d'occupation doit permettre leur **réutilisation rapide pour une fonction scolaire dans un délai d'un ou deux ans**.



**Laurent Lafon**

Président de la commission  
Sénateur du Val-de-Marne

*(Union Centriste)*



**Jacques Groperrin**

Rapporteur  
Sénateur du Doubs

*(Les Républicains)*



**Annick Billon**

Rapporteuse  
Sénatrice de la Vendée

*(Union Centriste)*



**Colombe Brossel**

Rapporteuse  
Sénatrice de Paris

*(Socialiste, Écologiste  
et Républicain)*

[Commission de la culture, de l'éducation, de la communication et du sport](#)

Téléphone : 01.42.34.23.23

[Consulter le dossier](#)



# LISTE DES RECOMMANDATIONS

La politique éducative territoriale qui inclut une réflexion sur le maillage des établissements scolaires doit répondre à un impératif : **garantir à chaque élève la maîtrise des savoirs fondamentaux et la réussite de son parcours scolaire.**

Cela suppose de faire de l'école primaire une priorité nationale et d'élaborer un maillage territorial des établissements scolaires – qu'il s'agisse des écoles, collèges ou lycées – avec pour objectif : trouver le bon équilibre entre proximité géographique et qualité de l'offre éducative.

- **Définition concertée d'une politique stratégique éducative territoriale**

**Recommandation n° 1** : Afin de permettre une convergence de vue et d'améliorer l'acceptabilité des modifications de la carte scolaire, **renforcer** le partage d'informations entre les collectivités territoriales et les services déconcentrés de l'éducation nationale. Créer des observatoires des dynamiques scolaires dans les zones urbaines sur le modèle des observatoires des dynamiques rurales. Veiller à un fonctionnement effectif de ces derniers.

**Recommandation n° 2** : Afin de penser le maillage des établissements scolaires à moyen terme et de renforcer la transparence dans l'élaboration de la carte scolaire, **faire établir** par les services déconcentrés de l'éducation nationale, en association avec les observatoires des dynamiques scolaires et rurales, une stratégie éducative territoriale sur six ans qui préciserait notamment les critères et orientations en matière d'ouvertures et de fermetures de classe.

*Il peut s'agir par exemple d'une priorité donnée au remplacement, à une politique transversale, d'une attention particulière pour les écoles en zones rurales ou en éducation prioritaire ...*

**Recommandation n° 3** : Afin 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.

- **Prise en compte du développement des classes regroupant plusieurs niveaux**

**Recommandation n° 4** : Afin de prendre en compte l'augmentation du recours aux classes à niveaux multiples, **faire** de la conduite simultanée de plusieurs niveaux d'enseignement un axe à part entière de la nouvelle formation initiale des enseignants.

**Recommandation n° 5** : Afin de garantir le bien-être et la réussite des élèves ainsi que la qualité de vie au travail des équipes pédagogiques, **mettre en place** un accompagnement et un suivi renforcés pour les écoles de petite taille (notamment celles disposant d'une classe regroupant au moins trois niveaux scolaires) ou disposant d'une organisation spécifique.

- **Anticipation des conséquences de l'évolution du maillage scolaire sur le bâti**

**Recommandation n° 6** : Afin de garantir la réversibilité des bâtiments scolaires :

- **anticiper**, dès la construction ou à l'occasion d'une rénovation, les possibles changements de destination des locaux en cas de réduction de ses besoins (suppression d'une classe) ou de fermeture de l'établissement ;
- **privilégier** un mode d'occupation des locaux réaffectés leur permettant de reprendre une fonction scolaire si besoin.