Carte scolaire : vers un partage inédit de la décision ?

Auditionné le 4 juin 2026 par la délégation sénatoriale aux collectivités territoriales, le ministre de l'Éducation nationale, Édouard Geffray, a présenté une réforme structurelle de la méthode d'élaboration de la carte scolaire. Fondée sur une expérimentation en cours dans dix-huit départements, cette réforme entend substituer à la logique annuelle et descendante qui prévaut depuis des décennies une approche pluriannuelle, concertée et territorialisée. Elle redéfinit substantiellement la place des collectivités territoriales dans un domaine où leur rôle demeurait jusqu'à présent consultatif et souvent formel.

par
LA RÉDACTION.

La carte scolaire est l'un des instruments les moins populaires de l'administration de l'Éducation nationale. Chaque année, au terme d'une procédure conduite dans des délais contraints, les directeurs académiques des services de l'éducation nationale (Dasen) arrêtent les ouvertures et fermetures de classes dans le premier degré. Les élus territoriaux, qui financent les locaux et organisent les services périscolaires, ne sont informés qu'à la marge. Les maires de communes rurales découvrent parfois en décembre ou en janvier que l'école de leur village perdra son enseignant à la rentrée suivante. Ce schéma, identifié de longue date comme source de tensions entre l'État et les territoires, est désormais dans le viseur du gouvernement.

L'audition du 4 juin s'inscrit dans un moment particulier[1] : elle accompagnait la présentation du rapport d'information n° 711 de la délégation aux collectivités territoriales, consacré à la compétence scolaire des collectivités face aux évolutions démographiques et aux défis d'aménagement du territoire. Les rapporteurs, Bernard Delcros (sénateur centriste du Cantal) et Pascale Gruny (sénatrice LR de l'Aisne), avaient formulé un ensemble de recommandations convergentes avec les orientations que le ministre est venu défendre. Ce double mouvement – initiative sénatoriale, réponse ministérielle – constitue en lui-même un signal : la réforme de la carte scolaire n'est plus seulement un sujet pédagogique ou gestionnaire, elle est devenue un enjeu de gouvernance territoriale.

Un choc démographique qui rend le statu quo intenable

Le point de départ de l'argumentation ministérielle est démographique. Édouard Geffray l'a exposé sans ambages : la France va perdre 1,7 million d'élèves dans son système éducatif au cours des dix prochaines années. Ce chiffre, qui porte sur l'ensemble des degrés, recouvre une réalité particulièrement concentrée dans le premier degré. Depuis 2017, les écoles primaires ont déjà enregistré la disparition de 600 000 élèves. D'ici à 2035, les effectifs du premier degré devraient tomber de 6,7 millions à un peu plus de 5 millions. Il s'agit là d'une contraction sans précédent depuis les décennies d'expansion scolaire qui ont suivi la Libération.

Face à cette évolution, les outils existants apparaissent inadaptés. La carte scolaire repose sur un raisonnement annuel, fondé sur des prévisions d'effectifs à court terme, conduit selon un calendrier dicté autant par les contraintes budgétaires que par celui de l'année scolaire. Elle produit des décisions souvent mal anticipées, vécues comme arbitraires par les élus et les familles, et parfois incohérentes avec les dynamiques locales. Un lotissement qui sort de terre à la rentrée, une fermeture prononcée sur la base de projections inexactes, un regroupement pédagogique imposé sans que la commune ait été associée à la réflexion : autant de situations que les sénateurs ont abondamment documentées.

Le ministre a reconnu cette limite structurelle. Il a annoncé la mise en place de projections démographiques à 10 ans établies à l'échelle des territoires, qui constitueront le socle technique d'une nouvelle méthode. La formule qui résume son ambition — « nous avons besoin d'une vision claire à long terme » — traduit en réalité un changement de posture institutionnelle : l'Éducation nationale accepte de s'inscrire dans le temps long des politiques d'aménagement, au lieu de gérer ses moyens en flux tendus.

Une méthode inversée : du terrain vers le centre

La philosophie de la réforme a été clairement formulée par Bernard Delcros : aujourd'hui, la méthode est descendante, elle « tombe », elle est « vécue comme un couperet » et « subie par tous ». La proposition des rapporteurs est d'inverser ce flux : remonter du terrain, partir de la concertation avec les élus locaux, construire des prévisions d'effectifs sur cinq ans à l'échelle de chaque école, en intégrant les données démographiques mais aussi les projets de logements et d'aménagement des communes. La carte scolaire nationale résulterait alors de cette concertation locale partagée, et non l'inverse.

Concrètement, l'expérimentation lancée dans dix-huit départements impose à chaque territoire de produire, sous la responsabilité conjointe du préfet et du Dasen, une projection de l'offre scolaire à cinq ans. La notion d'« offre scolaire » est ici centrale. Elle ne se réduit pas à la carte des implantations et des classes ouvertes : elle englobe ce que les écoles proposent — langues vivantes, dispositifs d'inclusion, coopérations entre cycles, organisation du temps scolaire. Ce que le ministre a formulé — « ce n'est pas seulement savoir où on a des classes, c'est savoir ce qu'on propose » — marque un déplacement conceptuel : la carte scolaire n'est plus un outil de gestion de flux, elle devient un instrument de politique éducative territoriale.

Dans certaines zones rurales, des élèves passent chaque jour plus d'une heure dans les transports scolaires. Cette réalité, rarement intégrée dans les calculs de la carte scolaire, pèse pourtant sur les conditions d'apprentissage et la vie des familles.

Les collectivités sont appelées à jouer un rôle actif dans cette construction. Bernard Buis, sénateur RDPI, a rappelé que les élus locaux disposent d'informations que les services de l'État n'ont pas : programmations de logements, projets d'aménagement, évolutions sociales des quartiers. La Cour des comptes avait d'ailleurs relevé que la concertation avec les collectivités demeurait insuffisante dans l'élaboration de la carte scolaire. Le rapport sénatorial plaide pour que les discussions soient menées « école par école » et non uniquement à l'échelle départementale, seule granularité à laquelle les données locales ont un sens et les maires une contribution irremplaçable.

L'école comme outil d'aménagement du territoire

L'ambition dépasse la seule réforme technique de la carte scolaire. Édouard Geffray a exprimé une conviction plus large : « Il faut renouer avec une politique d'aménagement du territoire par et autour de l'école. » Cette formulation postule que la présence scolaire est un facteur structurant pour les territoires, en particulier ruraux, et qu'une politique d'implantation scolaire raisonnée peut contribuer à l'attractivité des communes, au maintien des familles, à la vitalité des bourgs. Inversement, une fermeture d'école peut enclencher un cycle de désertification dont les effets sont durables.

Le ministre a illustré cette conviction par la question des temps de trajet. Dans certaines zones rurales, des élèves passent chaque jour plus d'une heure dans les transports scolaires. Cette réalité, rarement intégrée dans les calculs de la carte scolaire, pèse pourtant sur les conditions d'apprentissage et la vie des familles. Édouard Geffray a annoncé vouloir définir un seuil maximal d'éloignement — la valeur exacte reste à déterminer —, mais le principe est posé : l'accessibilité devient un critère normatif de la politique scolaire.

Cette perspective rejoint les préoccupations exprimées par les sénateurs depuis plusieurs années. Le rapport sénatorial va plus loin que les seules projections d'effectifs : il plaide pour que la carte scolaire intègre aussi « la charge effective d'enseignement, les enjeux de stabilité des équipes et les projets portés par les territoires ». Il s'agit, en somme, de faire de la carte scolaire un document de planification territoriale partagée, et non plus un acte administratif unilatéral.

La baisse démographique : contrainte ou opportunité ?

L'audition a fait surgir une tension politique. La baisse des effectifs dégage mécaniquement des marges : moins d'élèves signifie, à dotation constante, un meilleur encadrement ou, à encadrement constant, des économies budgétaires. Ces deux logiques sont incompatibles, et le choix



Crédit : AdobeStock – Monkey Business

La présence scolaire est un facteur structurant pour les territoires, en particulier ruraux. Une politique d'implantation scolaire raisonnée peut contribuer à l'attractivité des communes, au maintien des familles, à la vitalité des bourgs. Inversement, une fermeture d'école peut enclencher un cycle de désertification dont les effets sont durables.

entre elles est éminemment politique. Certains expriment la crainte que la réforme ne serve, en pratique, à justifier des suppressions massives de postes sous couvert de rationalisation territoriale.

D'autres, au contraire, défendent l'idée que la transition démographique devait être saisie comme une occasion historique d'améliorer les conditions d'enseignement. La position des rapporteurs était sans ambiguïté : il faut profiter de la démographie pour réduire le nombre d'élèves par classe. Édouard Geffray n'a pas tranché publiquement la question, qui relève *in fine* des arbitrages du projet de loi de finances. Mais en insistant sur la notion d'offre scolaire enrichie, il a implicitement validé une logique d'amélioration qualitative : si la réforme doit servir à quelque chose, c'est à proposer plus et mieux dans chaque territoire. Le bilan de l'expérimentation, attendu dès juillet 2026, sera déterminant pour orienter les choix inscrits dans le PLF 2027.

Une réforme de gouvernance plus qu'une réforme scolaire

Il convient de mesurer la portée exacte de ce qui a été annoncé. La réforme ne touche pas aux contenus d'enseignement, ni à l'organisation pédagogique des classes, ni au statut des enseignants. Elle porte sur la méthode de planification de la ressource scolaire : qui décide, selon quel calendrier, avec quelles données, sur quelle base de concertation. De ce point de vue, elle s'apparente davantage à une réforme de gouvernance qu'à une réforme scolaire au sens strict. Ses effets concrets pour les élèves dépendront largement de ce que les acteurs locaux feront des marges de manœuvre qui leur seront ouvertes.

La question des compétences respectives reste posée. Les collectivités territoriales ont la charge des bâtiments scolaires et des services associés, mais n'exercent aucune compétence sur les personnels enseignants, qui restent des fonctionnaires d'État affectés par les recteurs. Cette asymétrie structurelle n'est pas remise en cause par la réforme. Ce que celle-ci modifie, c'est la place des collectivités dans le processus d'élaboration des décisions d'implantation. Elles passeraient d'un statut de destinataires passifs à celui de partenaires actifs d'une concertation formalisée. Le ministre l'a dit sans détour : « Les élus locaux sont les partenaires absolus de l'école. »

Ce déplacement n'est pas anodin. Il suppose que les services académiques acceptent de partager

des informations prospectives, d'organiser des espaces de délibération locale, et de tenir compte de leurs résultats. Il suppose aussi que les collectivités, souvent dépourvues d'ingénierie spécialisée dans les plus petites communes, soient en mesure de participer utilement. La réussite de l'expérimentation dépendra en partie de l'appui méthodologique apporté aux acteurs les plus fragiles pour construire des projections fiables et des propositions cohérentes.

Vers une généralisation en 2028 : conditions du succès

Le calendrier annoncé est ambitieux. L'expérimentation dans dix-huit départements doit produire un premier bilan en juillet 2026, soit quelques semaines seulement après son lancement effectif. Ce bilan alimentera les arbitrages du PLF 2027. La généralisation est prévue pour 2028. Le ministre a lui-même reconnu que la première année serait imparfaite. Une réforme de cette nature, qui modifie profondément des habitudes institutionnelles et des équilibres de pouvoir entre acteurs, ne peut produire ses effets en quelques mois.

Plusieurs conditions de succès se dégagent. La première est technique : la qualité des projections démographiques locales conditionnera la pertinence des cartes prévisionnelles. La deuxième est institutionnelle : la co-responsabilité entre préfets et Dasen devra se traduire en pratiques de concertation effectives, et non en procédures formelles. La troisième est politique : les arbitrages budgétaires nationaux ne devront pas réduire à néant les engagements pris localement lors des phases de concertation. C'est à cette troisième condition que la réforme sera ultimement jugée.

La délégation sénatoriale aux collectivités territoriales a bien compris l'enjeu. En produisant un rapport dont les recommandations ont été reprises par le ministre dans ses propres termes, elle a joué un rôle de légitimation de la réforme. Ce type de convergence entre initiative parlementaire et action gouvernementale est rare dans un domaine aussi sensible que l'organisation de l'école. Il témoigne d'un consensus, au moins procédural, autour de l'idée que la carte scolaire ne peut plus être élaborée sans les territoires. La transformation de ce consensus en politique publique effective reste, comme toujours, à construire.

LA RÉDACTION

1 Audition d'Édouard Geffray, ministre de l'Éducation nationale, devant la délégation sénatoriale aux collectivités territoriales, 4 juin 2026. Rapport d'information n° 711 (2025-2026) de Bernard Delcros et Pascale Gruny, « La compétence scolaire des collectivités territoriales face aux évolutions démographiques et aux défis d'aménagement du territoire », Sénat, 5 juin 2026.