

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

1 7 ^e L É G I S L A T U R E

Compte rendu

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

- Audition de Mmes Caroline Pascal, directrice générale de l'enseignement scolaire, et Céline Kerenflec'h, cheffe du service du pilotage, du budget et des territoires 2
- Présences en réunion 20

Mardi

30 juin 2026

Séance de 17 heures 30

Compte rendu n° 02

SESSION ORDINAIRE 2025-2026

**Présidence de
M. David Habib,
*président de la mission
d'information***



La séance est ouverte à dix-sept heures quarante.

(Présidence de M. David Habib, président)

La commission d'information de la Conférence des présidents sur le maillage scolaire à l'épreuve du défi démographique procède à l'audition de Mmes Caroline Pascal, directrice générale de l'enseignement scolaire, et Céline Kerenflec'h, cheffe du service du pilotage, du budget et des territoires.

M. le président David Habib. Mes chers collègues, nous accueillons Mme Céline Kerenflec'h, cheffe du service du pilotage, du budget et des territoires à la direction générale de l'enseignement scolaire (Dgesco). Elle sera rejointe en cours d'audition par Mme Caroline Pascal, directrice générale de l'enseignement scolaire, qui est actuellement au Conseil d'État.

En nous investissant dans cette mission, nous avons mesuré le devoir d'anticipation qui est le nôtre. Nous avons également pris conscience des efforts qui ont été réalisés, tant de la part du ministère que des collectivités territoriales, en matière d'organisation : le premier regroupement pédagogique intercommunal (RPI) a été créé dans ma circonscription il y a plusieurs décennies. Partout dans le pays, il y a eu un effort de réflexion.

Néanmoins nous sommes actuellement confrontés à des données qui nous obligent. C'est la raison pour laquelle cette mission d'information a été créée, et je crois que l'ensemble des groupes politiques qui composent notre assemblée se réjouissent du travail de réflexion qui sera mené.

Mme Céline Kerenflec'h, cheffe du service du pilotage, du budget et des territoires. La question qui nous rassemble aujourd'hui est particulièrement importante, structurante, voire existentielle pour le système éducatif. Elle concerne le maillage scolaire en lien avec les évolutions démographiques et la baisse très marquée des naissances constatée depuis 2010, lesquelles se répercutent progressivement sur les écoles et créent une forme de double tension avec, d'un côté, la nécessité de maintenir un service public de proximité, hérité d'une tradition historique assez unique en Europe, et, de l'autre, l'impératif de s'adapter aux évolutions de la population, dans l'intérêt des élèves, mais aussi pour faire fonctionner ce système.

Le constat d'une diminution très nette est déjà établi, puisque plus de 600 000 élèves ont déjà été perdus dans le premier degré, dont plus de 400 000 entre 2020 et 2025, soit plus de 6,6 % dans le public et 4 % dans le privé sous contrat. Dans le second degré – collège et lycée –, la baisse est pour l'instant moins marquée avec – 0,6 % en moyenne sur 2020-2025. On note de fortes disparités, puisque les effectifs de collégiens baissent désormais très fortement, avec un recul de 1,6 % sur la période, en sachant que la baisse a démarré autour de 2023. Nous continuons d'observer au lycée des effectifs en progression, notamment dans la voie professionnelle, à la fois en raison de la démographie, mais aussi d'une persévérance plus forte constatée dans cette voie, en lien avec les réformes concernant l'attractivité de cette filière menées ces dernières années.

Mais les préoccupations concernent particulièrement l'horizon 2035, le ministère ayant récemment publié de nouvelles données, notamment sur la base des indices révisés de fécondité. Elles annoncent ainsi une chute assez vertigineuse de plus de 15 % des effectifs dans le premier degré et de 13 % dans le second degré d'ici 2035. Ces évolutions ne sont pas

uniformes, les baisses sont plus ou moins contrastées. Néanmoins, elles gagnent l'ensemble des territoires, y compris les territoires urbains. Pour l'instant, certains départements d'outre-mer, singulièrement Mayotte et la Guyane, connaissent des trajectoires différentes ; ils vont néanmoins perdre des élèves dans le premier degré jusqu'en 2035, tandis que les effectifs continueront à croître légèrement dans le second degré.

Cette disparité se manifeste également au niveau territorial. Certaines académies hexagonales sont très fortement touchées : des académies rurales, par exemple en Bourgogne ou en Normandie, mais également des académies urbaines comme celles de Lille et de Paris. Dans ce contexte, nous devons nous efforcer de concilier l'équité territoriale et la stabilité du système, mais également garantir son efficacité.

Ce maillage scolaire est hérité de l'histoire, des grandes lois sur l'école. La France dispose ainsi d'un réseau particulièrement dense de plus de 42 000 écoles publiques, soit un nombre comparable à celui de l'Allemagne, de l'Italie et de la Grande-Bretagne réunies. Ce maillage est issu de la loi Guizot de 1833, qui imposait à toutes les communes d'avoir une école dès lors qu'elles comptaient au moins 500 habitants. Cette proximité géographique permettait aux élèves de se rendre à pied à l'école et ainsi d'assurer l'instruction obligatoire.

Pour autant, aujourd'hui, ce maillage est fragilisé car la taille des écoles a tendance à diminuer avec la baisse du nombre d'élèves. Compte tenu de la diminution du nombre de classes par école, le nombre de niveaux par classe augmente et vient singulièrement modifier le geste pédagogique, mais également l'émulation entre les élèves et la dynamique des équipes enseignantes.

Se cumulent donc à la fois des enjeux d'évolution pédagogique, d'isolement des enseignants, mais aussi de gestion administrative, étant donné la difficulté à pourvoir certains postes, à remplacer certaines absences, à prendre en charge des problèmes de discipline, par exemple des comportements perturbateurs. En parallèle, nous observons des fermetures de classes et d'écoles. Entre 2012 et 2024, presque 3 100 écoles maternelles ont été fermées, mais aussi 3 500 écoles élémentaires, tandis que 1 739 écoles primaires ont été créées, des fusions intervenant fréquemment. On constate d'une manière générale des rapprochements d'écoles maternelles et élémentaires, mais également des rapprochements d'écoles entre elles, à travers les regroupements pédagogiques intercommunaux (RPI).

Ces évolutions ne se font pas sans heurts, dans un contexte où le cadre juridique a évolué depuis le XIX^e siècle, pas tant sur le fond – l'instruction demeure obligatoire – que dans le partage de compétences dans le cadre des mouvements de décentralisation. Ces compétences sont aujourd'hui partagées – d'aucuns diraient enchevêtrées. L'éducation nationale conserve la compétence sur la gestion des personnels, et donc la présence des enseignants sur les sites. De leur côté, les collectivités exercent une compétence sur les implantations, les ouvertures, les fermetures, selon trois niveaux : les communes pour les écoles primaires, les départements pour les collèges, et les régions pour les lycées, étant entendu que ces dernières sont aussi compétentes en matière de transport scolaire, directement concerné par les évolutions dont nous parlons.

Enfin, le bloc communal s'est fortement diversifié dans la période récente, certaines compétences étant parfois élevées à l'échelon intercommunal – la compétence dans le domaine du périscolaire pouvant également être confiée à l'un ou l'autre niveau. Cette nouvelle complexité conduit à un renforcement du dialogue et de la concertation au niveau local afin que ces compétences multiples s'articulent le plus harmonieusement possible pour que les écoles

fonctionnent. Nous avons vu apparaître des solutions innovantes, des regroupements pédagogiques intercommunaux, parfois concentrés sur un seul site, parfois dispersés, avec des écoles qui se mettent en réseau, le plus souvent sur la base d'un site par cycle. Le nombre de regroupements demeure relativement stable, passant de 3 824 en 2021 à 3 787 en 2024.

Parallèlement, dans le cadre du plan France ruralités de 2023, le ministère a mis en place des observatoires des dynamiques rurales (ODR), désormais dénommés observatoires des dynamiques rurales et territoriales (ODRT) – les évolutions démographiques concernant toutes les parties du territoire. Ils sont co-présidés par le préfet et par le directeur académique des services de l'éducation nationale (Dasen), représentant départemental du ministre de l'éducation, et rassemblent des représentants des élus locaux pour partager des évolutions pluriannuelles et échanger de manière plus approfondie sur les évolutions possibles dans les territoires.

J'ajouterai quelques mots sur les sujets d'inclusion puisque, parallèlement, le nombre d'élèves en situation de handicap a fortement augmenté – de près de 37 % entre 2020 et 2025 –, de même que le nombre de leurs accompagnants. C'est un enjeu qu'il convient donc également de prendre en compte dans le cadre du maillage scolaire et de la prise en charge des élèves alors que la densité scolaire diminue.

Dans ce contexte, le ministre a lancé une expérimentation dans dix-huit départements pour aborder autrement la carte scolaire, qui découle aujourd'hui du budget annuel voté par le Parlement, lequel est ensuite réparti entre académies, puis entre départements, avant d'être décliné dans les territoires. L'idée de cette expérimentation consiste ainsi de partir des projections et des projets territoriaux, pour pouvoir estimer ensuite un besoin en moyens et en enseignants.

Dans le cadre de ces travaux – encore récents, puisque l'expérimentation a été lancée courant avril –, nous travaillons dans ces départements en partenariat avec les autres services de l'État et les collectivités. À ce titre, un certain nombre d'idées émergent, notamment celle consistant à mutualiser des directions d'école. C'est un sujet car le régime des décharges de service fonctionne selon un principe de proportionnalité par rapport à la taille de l'école. Le fait d'avoir un interlocuteur commun pour gérer cette complexité peut donc constituer un enjeu. Nous observons également des regroupements d'écoles de différents niveaux à l'échelon intercommunal – je l'ai évoqué –, tandis que des réflexions portent sur l'implantation de classes du premier degré dans un établissement du second degré, et inversement. Un fonctionnement en réseau peut également se développer, de même que des regroupements thématiques, que ce soit dans les territoires éducatifs ruraux ou dans le cadre de projets menés dans le domaine de l'inclusion, avec des cités scolaires qui intègrent la dimension médico-sociale.

D'autres projets intègrent d'autres services à destination de la petite enfance ou des jeunes, pour pouvoir proposer aux familles une offre scolaire et une offre de services publics à destination de leurs enfants, les plus complètes et homogènes possible sur le territoire.

M. Loïc Kervran, rapporteur. Vous évoquez 400 000 élèves perdus entre 2020 et 2025. Ce chiffre ne concerne-t-il que l'école publique ou l'ensemble des élèves scolarisés en France ? Pouvez-vous revenir également sur le nombre d'écoles présentes sur le territoire français ?

Mme Céline Kerenflec'h. Plus précisément, 410 900 élèves ont été perdus entre 2020 et 2025 dans le premier degré, public et privé confondus.

M. Loïc Kervran, rapporteur. Quel est le nombre total d'écoles et de classes sur le territoire français ?

Mme Céline Kerenflec'h. Je ne dispose pas de cette information immédiatement, mais elle pourra naturellement vous être transmise.

M. Loïc Kervran, rapporteur. Je souhaite également vous interroger sur l'attribution des moyens et la méthode employée pour l'élaboration de la carte scolaire. Sur le premier point, quel est le rôle de la Dgesco ? À partir de l'enveloppe budgétaire nationale, comment s'effectuent les répartitions par académies et par départements ?

Mme Céline Kerenflec'h. La directrice générale de l'enseignement scolaire est responsable de trois programmes budgétaires distincts : un programme consacré à l'enseignement public du premier degré, un programme dédié au second degré, et un programme *Vie de l'élève*, qui concerne notamment les accompagnants d'élèves en situation de handicap, les assistants d'éducation et d'autres catégories de personnel relevant des deux degrés d'enseignement.

À la suite de son adoption, la loi de finances fournit une évolution des moyens alloués à chaque catégorie. Prenons l'exemple du premier degré. L'évolution du nombre d'enseignants est déterminée au niveau national, et le rôle de la Dgesco consiste à répartir ces moyens entre les académies. Cette répartition s'appuie sur un outil d'aide à la décision, un modèle statistique intégrant un ensemble de facteurs et de critères. Parmi ceux-ci figurent des critères sociaux, tels que les revenus par unité de consommation à une échelle territoriale fine, ainsi que des critères territoriaux, à partir d'une classification allant du rural éloigné à l'urbain très dense.

Ce modèle permet de produire une estimation de l'équité territoriale et sociale, conformément aux critères posés par l'article L. 111-1 du code de l'éducation. Il fournit une tendance théorique, un repère qui servira de guide pour l'allocation des moyens. Le premier critère demeure toutefois celui de la démographie. Les projections d'effectifs par académie jouent un rôle déterminant, particulièrement dans le contexte actuel. Ces données sont ensuite modulées à l'aide de l'outil d'aide à la décision.

Par ailleurs, en fonction des débats en loi de finances, une partie des moyens est affectée à des actions spécifiques. Il peut s'agir, par exemple, de l'ouverture d'unités localisées pour l'inclusion scolaire (Ulis) ou du financement d'emplois à destination de très petites sections en quartiers prioritaires de la politique de la ville. Ces enveloppes sont fléchées et réservées à des usages précis.

Nous indiquons aux académies l'évolution de leur dotation pour l'année à venir, et celles-ci effectuent une répartition à l'échelon départemental. Sur la base de cette répartition départementale et s'agissant du premier degré, les Dasen élaborent alors la carte scolaire, en s'appuyant sur leurs propres projections et sur la concertation préalable menée avec les élus locaux. Cette phase permet d'intégrer les spécificités territoriales, selon chaque contexte.

M. Loïc Kervran, rapporteur. Je comprends que le modèle intègre les données démographiques, mais qu'il prend également en compte d'autres critères. Les moyens attribués par académie sont-ils infléchis à la suite d'autres types d'interventions, y compris de nature politique ? Ensuite, au sein d'une même académie, la répartition entre chaque département est-elle réalisée à partir d'un modèle statistique similaire ?

Mme Céline Kerenflec’h. Ce modèle d’aide à la décision a précisément pour fonction de fournir des repères. Concrètement, il permet d’indiquer si une académie est plutôt surdotée ou sous-dotée au regard de son contexte territorial et social. Autrement dit, il ne s’agit pas de produire un chiffre définitif, mais de mesurer un écart par rapport à un équilibre théorique. Cet écart permet ensuite d’apprécier si, pour garantir une forme d’équité nationale, il convient d’allouer davantage de moyens que ne le ferait une simple répartition arithmétique fondée sur les effectifs, ou, au contraire, de procéder à un réajustement à la baisse.

Ensuite, s’agissant de la mise en œuvre au niveau académique, le ministère est très déconcentré. Chaque académie a sa façon de faire, en fonction de sa taille, du nombre de départements, de son histoire. Certaines académies s’appuient sur des modèles inspirés du modèle national, d’autres non.

M. Loïc Kervran, rapporteur. Comment vous assurez-vous de la cohérence d’ensemble ? Au sein des académies, les manières de procéder et donc les attributions de moyens peuvent être très différentes. Une académie qui comporterait à la fois des départements urbains et d’autres plus ruraux serait donc libre de répartir ces moyens selon sa propre méthode ?

Mme Céline Kerenflec’h. Les critères d’équité territoriale et sociale sont inscrits dans la loi. Les distinctions entre territoires urbains ou ruraux doivent s’apprécier à une maille très fine. Au sein des académies et dans la plupart des départements, les chiffres cumulés agrègent des situations différentes, qui vont de la sous-dotation à la surdotation selon des contextes très locaux.

Enfin, au niveau départemental, le processus gagne encore en précision. Les inspecteurs de circonscription travaillent en lien étroit avec les élus locaux. Ils connaissent les réalités de terrain, les caractéristiques des écoles. C’est à ce niveau que s’opère la conciliation entre les besoins spécifiques des territoires et l’enveloppe générale pour l’année donnée.

M. Loïc Kervran, rapporteur. Des instructions sur des aspects méthodologiques sont-elles données par la Dgesco aux recteurs et aux Dasen ? Par « aspects méthodologiques », j’entends le niveau de concertation avec les élus, le degré de partage d’informations avec eux, qu’il s’agisse des parlementaires ou des élus locaux, ainsi que les choix opérés en matière d’organisation territoriale. Par exemple, privilégie-t-on le maintien des regroupements pédagogiques intercommunaux (RPI) ? Recourt-on aux fermetures révisables ou non ?

De mon expérience, j’observe des pratiques extrêmement disparates sur ces sujets. Le président évoquait le cas de son territoire, où l’on évite les fermetures tardives à la rentrée, afin de ne pas mettre en difficulté les élus locaux, notamment pour des questions d’organisation de la cantine ou des transports scolaires. Pourtant, dans d’autres départements, ces pratiques existent. Ayant moi-même connu plusieurs Dasen, je constate des différences notables. J’aimerais donc comprendre quel cadre est réellement fixé par la Dgesco en la matière.

Mme Céline Kerenflec’h. Le cadre est celui d’une concertation engagée le plus en amont possible. Le processus d’élaboration de la carte scolaire débute en réalité immédiatement après la rentrée, à travers ce que l’on nomme les « constats de rentrée ». À ce moment précis, les effectifs d’élèves sont recomptés, car des ajustements interviennent toujours en début d’année. Ces effectifs se stabilisent généralement autour de la Toussaint, ce qui permet de commencer à travailler sur une base stabilisée pour l’année suivante.

À partir de cette base, la concertation doit s'engager avec les élus locaux et avec le préfet. Il existe une consigne très claire en faveur d'une concertation renforcée, en amont. Cette démarche s'appuie sur le partage d'informations démographiques, de projections pluriannuelles d'évolution des effectifs. En revanche, une inconnue majeure concerne le budget, dont les contours ne sont définitivement arrêtés qu'à l'issue du débat budgétaire, fin décembre normalement – quelques semaines plus tard ces dernières années, comme vous le savez.

Dans cet intervalle, nous disposons déjà d'indications solides sur les effectifs futurs, ce qui permet d'affiner les projections. Les prévisions sont désormais établies sur un horizon de trois à cinq ans. Cet élargissement du temps d'analyse est essentiel pour permettre une prise de décision locale éclairée et concertée. Autant nous n'avons aucune certitude sur les moyens dont nous allons disposer, autant sur les prévisions d'effectifs la situation est plus claire, au moins à un horizon de trois ans – au-delà des éventuels projets d'aménagement des collectivités, des possibles déménagements, etc. –, car les enfants qui vont être scolarisés à trois ans sont déjà nés. C'est à ce titre également que les élus et les collectivités apportent leur expertise et leur connaissance du territoire.

Enfin, depuis 2023, les ODRT ont été mis en place. La direction générale de l'enseignement scolaire en assure l'animation et accompagne leur développement.

M. Loïc Kervran, rapporteur. Quelle liberté est accordée aux recteurs et aux DASEN ? Jusqu'à quel point le cadre s'impose concernant des décisions concrètes : où procède-t-on à des fermetures, et à quel moment ? quel niveau de concertation est retenu ?

Quelle est la nature de ce cadre ?

Mme Céline Kerenflec'h. La concertation est clairement prévue par les directives que vous évoquez et s'opère notamment dans le cadre de la réunion des observatoires. Nous souhaitons désormais atteindre une maille territoriale plus fine et que ces travaux aient lieu avant le dénouement du processus relatif à la carte scolaire – en particulier, le conseil départemental de l'éducation nationale (CDEN) rend un avis, généralement en février ou mars.

Il n'existe pas de doctrine, de consignes, concernant les fermetures. L'appréciation s'effectue localement, en fonction de la dotation et de la connaissance fine du territoire par les acteurs locaux. Les décisions d'ouverture et de fermeture de classes sont également soumises au cadre réglementaire. Le président de la République a réaffirmé l'engagement de ne plus fermer d'écoles primaires contre l'avis des maires ; cette consigne a clairement été transmise au niveau national.

M. Loïc Kervran, rapporteur. Je me permets de rebondir sur ce point. Dans mon académie, la lettre de l'annonce présidentielle a formellement été respectée, mais sans doute pas son esprit. Certes, l'éducation nationale ne procède pas à la fermeture administrative d'une école sans l'assentiment du maire ; en revanche, des moyens sont bien retirés sans son accord.

La Dgesco a-t-elle formulé des consignes pour indiquer s'il convenait de respecter soit la lettre soit l'esprit de l'engagement présidentiel ? Incitez-vous des recteurs ou des DASEN à retirer les moyens dans une école sans la fermer administrativement ou, au contraire, leur demandez-vous de respecter l'esprit de cet engagement ? Voilà un bon exemple d'élément de doctrine et d'encadrement du processus.

Mme Céline Kerenflec’h. Il n’existe pas de doctrine s’agissant des fermetures de classes. Il existe en revanche un cadre réglementaire qui organise la répartition des compétences. Comme je l’ai indiqué, ces compétences sont enchevêtrées. Le ministère de l’éducation nationale est responsable de l’affectation des emplois, de la gestion des postes et des ressources humaines, en cohérence avec le budget voté, qui s’impose à lui.

Les enseignants exercent dans des classes au sein d’écoles, ce qui suppose nécessairement une concertation avec les collectivités territoriales. Toutefois, *in fine*, c’est le directeur académique des services de l’éducation nationale qui arrête la carte scolaire au niveau départemental. Cette décision s’inscrit dans un calendrier contraint, lié à la préparation de la rentrée scolaire.

Cet élément est déterminant. La procédure d’élaboration de la carte scolaire doit permettre de garantir qu’à la rentrée suivante, chaque classe dispose d’un enseignant. Cela suppose de gérer des opérations complexes en matière de ressources humaines. Le système éducatif emploie près d’un million de personnels et implique chaque année plusieurs milliers de mobilités. Il existe des mouvements entre académies et à l’intérieur de chaque académie, afin de déterminer les postes qui pourront être proposés aux enseignants stagiaires.

À cela s’ajoute la gestion des personnels contractuels, qu’il convient éventuellement de recruter ou de redéployer en fonction des besoins identifiés. L’ensemble de ces opérations doit être articulé dans un calendrier précis et contraint. Cette exigence temporelle exerce une pression forte sur la concertation.

M. Loïc Kervran, rapporteur. Je me permets d’insister. Je vous interrogeais sur un point précis. Vous avez évoqué, dans votre propos liminaire, l’engagement présidentiel consistant à ne pas fermer d’école sans l’accord du maire. Cet engagement est, me semble-t-il, particulièrement important dans le cadre de nos travaux.

Or, ce que j’observe sur le terrain, c’est une forme de contournement de cet engagement. Certes, il n’y a pas de fermeture administrative formelle des écoles. Toutefois, l’éducation nationale retire les moyens. L’école n’est pas fermée, mais demeure sans enseignants, ni élèves. Cela revient, à mes yeux, à contourner l’engagement présidentiel.

Dans ce contexte, je souhaiterais savoir si ce type de pratique relève de directives définies au niveau national ou si elle résulte d’initiatives locales. Par ailleurs, comment la Dgesco gère-t-elle cet engagement présidentiel ? S’agit-il d’en respecter strictement la lettre, ou bien également l’esprit ? Existe-t-il une doctrine claire en la matière ? Chacun agit-il comme il l’entend ?

M. le président David Habib. Nous souhaitons la bienvenue à Mme Caroline Pascal, directrice générale de l’enseignement scolaire.

Mme Caroline Pascal, directrice générale de l’enseignement scolaire. En premier lieu, je vous présente mes excuses pour ce retard totalement imprévisible.

Je vais tenter de répondre à cette question, qui est effectivement difficile à traiter au niveau national. Il existe un texte – dont on peut d’ailleurs interroger l’assise – qui affirme que l’accord du maire est nécessaire pour fermer une école. Ce principe renvoie principalement aux situations d’écoles à classe unique, où l’enjeu est particulièrement sensible, et dont nous mesurons pleinement l’importance.

Cependant, la mise en œuvre concrète de cet engagement dépend, en pratique, des situations locales, telles qu'elles vous ont été présentées. La décision est prise au niveau local, par le Dasen, dans une logique qui dépasse le seul périmètre communal. En effet, il lui appartient de répartir les moyens qui lui sont alloués à l'échelle de l'ensemble du département, en fonction des contraintes budgétaires et des besoins globaux. Dans ce cadre, il peut arriver que le Dasen soit conduit à effectuer un arbitrage entre différentes situations territoriales, généralement construit en lien étroit avec les inspecteurs de l'éducation nationale (IEN) avec une réflexion autour de la circonscription.

Ce constat souligne l'importance essentielle de la concertation en amont. Or, force est de reconnaître que, ces deux dernières années en particulier, cette concertation a été parfois réduite car l'allocation des moyens a été extrêmement tardive. Habituellement engagé dès le mois de novembre, le travail de concertation a été fortement réduit, encore plus cette année puisque les CDEN se sont tenus extrêmement tard.

Dans ce contexte, l'enjeu consiste à travailler au plus tôt avec les élus, pour respecter l'esprit et la lettre de cette décision présidentielle. De notre côté, nous essayons, dans la mesure du possible, de nous projeter au-delà de l'annualité pour travailler de manière stratégique avec les élus en partageant les constats – ce que nous faisons déjà avec les ODR – et en allant plus loin à travers l'expérimentation conduite dans dix-huit départements. L'objectif porte sur une trajectoire pluriannuelle qui permette justement de ne pas se trouver confrontés à la situation que vous avez décrite, qui existe sans doute par endroits.

M. Xavier Breton (DR). Je souhaiterais vous poser trois questions.

La première porte sur l'évolution des effectifs scolaires, qui entraîne nécessairement une nouvelle allocation des moyens. Existe-t-il, au niveau du ministère et de vos services, une réflexion visant à articuler une approche quantitative – qui pourrait se traduire par des fermetures de classes ou une réduction du recrutement d'enseignants – avec une approche qualitative ? Cette dernière pourrait en effet permettre de renforcer certains dispositifs, notamment en matière d'inclusion. Vous avez évoqué tout à l'heure la question des remplacements, ainsi que celle des territoires en difficulté, qu'il s'agisse des quartiers relevant de la politique de la ville ou du milieu rural. Dès lors, une clé de répartition est-elle envisagée entre ces deux dimensions ?

Ma deuxième question concerne la doctrine générale du ministère sur les classes multiniveaux. Indépendamment même de la baisse des effectifs, ce sujet se pose de manière récurrente.

Enfin, vos réflexions relatives à la prise en compte de la baisse démographique portent-elles exclusivement sur l'enseignement public ou intègrent-elles également l'enseignement privé ?

Mme Caroline Pascal. La réflexion sur le quantitatif et le qualitatif figure déjà au cœur de notre modèle d'allocation des moyens. Autrement dit, nous ne nous fondons pas uniquement sur les données démographiques. Nous intégrons également des critères sociaux, des critères pédagogiques ainsi que des critères d'éloignement. Cette approche existe déjà, mais elle doit encore être approfondie.

Dans le contexte actuel de baisse démographique, nous nous interrogeons notamment sur une prise en compte plus fine de l'inclusion, des projets d'établissement, des projets

particuliers ou encore de la réussite des élèves. Le modèle que nous utilisons, construit avec la direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance (Depp) et fondé notamment sur les données de l'Insee, associe déjà des critères quantitatifs et qualitatifs. Nous poursuivons ce travail afin d'affiner davantage les critères retenus, en particulier ceux liés à l'éloignement et la réussite des élèves.

Les classes multiniveaux représentent un sujet majeur, sur lequel nous avons demandé un rapport à l'Inspection générale de l'éducation, du sport et de la recherche et dont nous attendons les conclusions cet été. Aujourd'hui, les retours dont nous disposons sont contrastés. Certains témoignages de terrain soulignent les bénéfices de ce fonctionnement : les plus jeunes peuvent être tirés vers le haut par les élèves plus âgés, tandis que ces derniers se retrouvent parfois dans une position de tuteur, de mentor. Dans cette perspective, les classes multiniveaux apparaissent comme un dispositif efficace et plutôt bien perçu.

À l'inverse, d'autres retours mettent en avant les contraintes qu'elles représentent. Elles exigent une organisation plus complexe et supposent des enseignants particulièrement expérimentés, capables de personnaliser fortement leur pédagogie. L'efficacité du dispositif semble donc dépendre d'une combinaison délicate entre l'expérience de l'enseignant, la taille de la classe et les niveaux adéquats. En l'état, nous manquons encore d'éléments suffisamment objectivés pour trancher ce débat et nous attendons beaucoup du rapport de l'Inspection générale.

Enfin, sur la question du modèle d'allocation entre enseignement public et enseignement privé, je rappelle que la Dgesco travaille exclusivement sur la répartition des moyens destinés à l'enseignement public, tandis que les questions relatives au privé relèvent de la direction des affaires financières (DAF). Je distinguerais néanmoins plusieurs situations. La baisse démographique modifie profondément les équilibres existants. Dans une période où les effectifs augmentaient, les écoles étaient plus remplies, la concurrence s'exerçait moins.

Dans un contexte de baisse démographique où les élèves deviennent plus rares, la concurrence s'exacerbe. Cette évolution soulève plusieurs questions qu'il convient d'examiner. Il faut d'abord distinguer certaines situations particulières, notamment celles de Paris et de l'ouest de la France. Dans ces territoires, la concurrence ne porte pas uniquement sur le nombre d'élèves, mais également sur les résultats scolaires et sur l'importance prise par l'enseignement privé dans le paysage éducatif. Dans d'autres départements, la question se pose dans des termes différents et la concurrence est souvent moins marquée, notamment en matière de réussite scolaire.

Pour autant, cela n'efface pas la nécessité de travailler ensemble. En effet, la fermeture d'une école publique ne produit pas les mêmes effets lorsqu'une école privée demeure ouverte dans le même village. Dans ce cas, les familles peuvent se retrouver, de fait, contraintes d'inscrire leurs enfants dans le privé ou de les scolariser plus loin. La situation est différente lorsque l'école publique constitue la seule offre éducative locale.

Cette réalité nous oblige à développer une réflexion partagée sur la cartographie de l'offre éducative, afin d'éviter que l'absence de service public local ne conduise indirectement les familles vers le privé sous contrat, alors même qu'il ne s'agit pas de leur premier souhait.

Se pose aujourd'hui également la question de l'instruction en famille (IEF) et du privé hors-contrat, ce dernier connaissant un développement sensible. À terme, la fermeture

d'établissements publics pourrait contribuer à orienter certaines familles vers le privé hors contrat.

Dès lors, alors que les différents systèmes fonctionnaient jusqu'à présent de manière relativement indépendante et que la question de la carte scolaire se posait principalement sous l'angle de la sphère publique, le lien avec les autorités diocésaines et la réflexion autour de l'enseignement privé sous contrat deviennent sans doute nécessaires. Bien sûr, nous ne disposons d'aucun pouvoir sur les décisions d'ouverture ou de fermeture dans le privé sous contrat, qui demeure pleinement indépendant en la matière. En revanche, il paraît intéressant de développer une démarche fondée sur l'échange et le partage d'informations.

M. Laurent Croizier (Dem). Je souhaiterais mieux comprendre les mécanismes qui vous conduisent à élaborer la carte scolaire, en particulier dans leur dimension temporelle. Par ailleurs, comment parvenez-vous à concilier une approche fondée sur les grandes masses nationales avec la diversité des problématiques locales ? Quels allers-retours organisez-vous avec les Dasen ? Quel est précisément leur rôle ? En effet, à nombre d'élèves équivalent, deux territoires peuvent connaître des situations très différentes. Le même volume d'effectifs n'entraîne pas les mêmes ajustements selon les académies, ni même selon les communes, tant les contextes varient.

Vous me pardonnerez cette remarque, mais je vous avoue avoir parfois le sentiment qu'à l'échelon national, les arbitrages sont davantage guidés par une logique de type « tableau Excel » que par une prise en compte fine des spécificités locales. Telle est en tout cas ma perception.

Dans ces conditions, cette approche qui me paraît extrêmement descendante permet-elle réellement aux Dasen de s'adapter à chaque situation ? J'évoquerai un exemple : une baisse de plusieurs centaines d'élèves à l'échelle d'une académie peut se traduire soit par une diminution faible et diffuse dans chaque école, soit par une chute plus marquée dans certains établissements seulement. La gestion est nécessairement différente. Quelles sont les étapes du calendrier ? Comment arrivez-vous à concilier la vision nationale et les problématiques locales ?

Mme Céline Kerenflec'h. Le point de départ de notre démarche repose sur des projections établies désormais à un horizon de dix ans, qui permettent de dégager des tendances et d'envisager plusieurs scénarios. Ces projections sont ensuite affinées chaque année grâce aux constats de rentrée, généralement stabilisés autour de la Toussaint, qui nous offrent une vision précise des effectifs réellement accueillis, niveau par niveau et école par école. À la même période intervient le projet de loi de finances (PLF), déposé devant le Parlement, dont les orientations nous donnent une indication structurante sur l'évolution des moyens disponibles.

Dans ce cadre, s'agissant de la problématique qui nous occupe, nous observons une baisse du nombre d'élèves à laquelle correspond une diminution du nombre d'enseignants, selon un mécanisme que l'on qualifie de taux de reprise démographique. La difficulté réside dans le fait que cette baisse est très largement répartie sur le territoire. Or, si l'on considère qu'une classe compte en moyenne vingt élèves, il est rare que d'une année sur l'autre, une baisse de vingt élèves se concentre dans un même lieu, ce qui rend les ajustements particulièrement délicats. Ces évolutions entraînent des tensions réelles pour les familles, les élus et les enseignants.

À l'échelle nationale, nous disposons de masses globales que nous répartissons entre les académies à partir de ces projections. Ce travail peut apparaître comme un exercice du type « tableau Excel », mais il repose en réalité sur des données d'une précision incroyable, issues de l'agrégation des prévisions de chaque école parmi les 42 000 que compte le territoire. À partir de ces éléments, nous pouvons établir une première répartition fondée sur des critères démographiques.

Néanmoins, nous ne nous arrêtons pas là puisque nous mobilisons ensuite notre modèle d'aide à la décision, qui intègre des indicateurs sociaux calculés à une échelle infracommunale, des critères d'éloignement, la présence ou non d'éducation prioritaire, ainsi que la taille des établissements. Certains d'entre eux sont particulièrement importants, par exemple en Seine-Saint-Denis ou à Mayotte.

Ainsi, si le modèle produit *in fine* un résultat agrégé, celui-ci repose sur une analyse fine et contextualisée.

Mme Caroline Pascal. Ce travail repose sur un dialogue constant avec les secrétaires généraux d'académie, qui eux-mêmes travaillent étroitement avec les Dasen. Autrement dit, le tableau Excel, avec sa logique qu'on nous reproche tant, est en réalité le produit d'un processus continu. Ce travail débute dès les mois d'octobre et novembre, à partir des constats de rentrée, qui sont partagés avec les secrétaires généraux. Il se poursuit ensuite, généralement entre décembre et février, au moment où se dessine la carte scolaire, une fois que les moyens alloués ont été stabilisés par la loi de finances. À ce stade, nous transmettons aux Dasen et secrétaires généraux une première estimation des dotations possibles. Ces échanges itératifs finissent par produire ce fameux tableau Excel.

M. Laurent Alexandre (LFI-NFP). J'entends depuis le début de nos échanges que nous ferions face à un problème démographique, que je ne conteste évidemment pas. De nombreux pays européens sont confrontés à cette réalité. Toutefois, une comparaison au sein des pays de l'Union européenne membres de l'OCDE montre que les effectifs moyens par classe sont inférieurs à ceux observés en France, avec environ dix-neuf élèves en classe élémentaire et vingt-et-un au collège, contre respectivement vingt-deux et vingt-six dans notre pays. Cela signifie que vous choisissez de faire fermer des classes, des écoles, pour augmenter le contingent d'enfants dans ces classes.

Il me semblerait normal de dépasser cette logique strictement comptable pour intégrer davantage une logique pédagogique. Nous savons, en effet, qu'un apprentissage de qualité est favorisé par des effectifs réduits, bien plus que par des classes surchargées pouvant atteindre 25 à 30 élèves, notamment au lycée.

Se pose également la question de la doctrine du ministère pour les classes en zones REP (réseau d'éducation prioritaire), où l'on observe des fermetures de classes. Ces décisions obligent les parents à parcourir des distances accrues, particulièrement en ruralité.

Enfin, dans certains territoires, il ne subsiste parfois qu'une école privée. Cette situation interroge directement la place de l'éducation nationale et de l'école de la République. Je suis élu d'une circonscription très rurale. Les parents ne peuvent pas prendre leur voiture et amener les enfants à une école publique située à vingt-cinq kilomètres ou trente kilomètres tous les jours. Il faut donc remettre l'école de la République au centre du village.

Mme Caroline Pascal. D'année en année, nous nous efforçons de réduire le nombre d'élèves par classe pour nous rapprocher des moyennes observées dans les pays de l'OCDE. Toutefois, lorsqu'on examine la situation de manière plus fine, on constate que la baisse démographique entraîne aussi des effectifs au sein des classes inférieurs à ces moyennes, ce qui implique mécaniquement que d'autres classes présentent un effectif légèrement supérieur. La réduction des effectifs par classe demeure néanmoins une orientation constante de notre action.

Cet objectif doit cependant être articulé avec d'autres demandes sociales qui nous sont adressées, notamment en matière d'inclusion scolaire, de développement des toutes petites sections et d'accompagnement des élèves en difficulté. Dès lors, nous sommes confrontés à un équilibre délicat à trouver. Si nous avions davantage de moyens, nous pourrions, si je puis dire, courir plusieurs lièvres à la fois. Dans le contexte budgétaire actuel et compte tenu du nombre d'ETP (équivalents temps plein) limité, nous nous efforçons de trouver un équilibre suffisamment fin pour mettre en place les meilleures conditions possibles d'enseignement en prenant en compte ces différents éléments – exigences pédagogiques, réussite des élèves – et les autres demandes sociales mentionnées.

S'agissant de l'enseignement privé, vous avez raison de souligner que certaines situations témoignent d'un manque de concertation. Nous ne disposons pas de levier direct sur les décisions du secteur privé sous contrat, qui peuvent aboutir à des situations de fait telles que celles que vous évoquez. Dans la réflexion prospective que nous entendons mener, nous souhaitons que ces échanges interviennent, afin d'éviter de conduire à ce genre de situation.

M. Loïc Kervran, rapporteur. Je vous remercie, madame la directrice générale, pour la franchise de votre réponse concernant l'engagement présidentiel. Dès lors que l'on ne se place plus à l'échelle de la décision du maire et que l'on élargit le cadre d'analyse, il devient difficile de garantir le respect de cet engagement. Il me semble que ce constat est partagé.

Dans le même temps, comme plusieurs de mes collègues, je constate que, là où l'école publique ferme, le secteur privé tend à prendre le relais. Dans un département rural tel que le mien, cette dynamique est particulièrement visible, y compris avec le développement d'établissements privés hors contrat, qui viennent combler un vide résultant du retrait de votre ministère de certains territoires.

S'agissant des moyens, je souhaiterais vous poser une question plus précise. Disposez-vous d'éléments sur l'évolution, sur une période de dix à quinze ans, de la part des personnels du ministère effectivement présents devant les élèves ? Nous observons en effet le développement de nombreux dispositifs qui mobilisent des moyens, parfois en dehors du face-à-face pédagogique.

Mme Caroline Pascal. Si vous le permettez, nous reviendrons vers vous après avoir travaillé avec la DGRH (direction générale des ressources humaines) sur le sujet, puisque nous ne disposons pas des chiffres, ni de la tendance.

M. Loïc Kervran, rapporteur. J'en viens à la question des observatoires des dynamiques rurales. Vous avez montré que la question démographique dépasse largement le seul cadre rural. L'intitulé de ces observatoires a beaucoup heurté dans les territoires ruraux puisque, nous en faisons l'expérience dans les départements ruraux, les villes-centres sont également touchées par la déprise démographique. Par ailleurs existait ce sentiment que certaines villes dans nos départements, mais également Paris, qui ont connu une diminution importante du nombre d'élèves, ont été quelque peu épargnées par les retraits de postes

d'enseignants. Dès lors, pourriez-vous préciser les raisons qui ont conduit initialement à centrer ces observatoires sur les seules dynamiques rurales, même si cette approche a été corrigée depuis quelques mois ?

Mme Caroline Pascal. Au démarrage, l'expérimentation a été conduite en effet dans les territoires ruraux, car c'est dans ces territoires que sont apparues les premières demandes de travail en commun avec les élus, à une échelle départementale et non plus seulement communale, afin d'anticiper et de mieux préparer les effets de la baisse démographique. Très rapidement, en l'espace d'une année, la mise en place progressive de ces observatoires a permis de constater que ce type de travail avec les élus et les autres services de l'État dépassait largement le seul cadre rural.

Il est en effet apparu que cette démarche ne devait pas se limiter à l'analyse des seules données démographiques, mais intégrer des éléments plus larges, tels que les questions de transport, de distance, de périscolaire ou encore d'organisation territoriale. Cette approche globale s'est révélée pertinente dans l'ensemble des territoires, qu'ils soient ruraux ou urbains. C'est pourquoi une adaptation rapide a été opérée afin d'élargir le périmètre de réflexion.

M. Loïc Kervran, rapporteur. Je souhaite également vous interroger sur la fiabilité des projections démographiques, qui peut susciter des questionnements eu égard aux résultats effectivement constatés. Quel est votre jugement à ce sujet ? Réalisez-vous un audit des chiffres pour évaluer les surestimations ou sous-estimations par territoire ?

Mme Caroline Pascal. Nous avons pu observer, avec le recul, que lorsque des écarts se produisent, ils se traduisent le plus souvent par une forme d'optimisme dans les prévisions. Nous travaillons à partir des données de l'Insee, à partir de projections qui présentent un fort degré de fiabilité. Néanmoins, des événements conjoncturels imprévisibles, comme la crise du covid, ont montré que des variations soudaines peuvent intervenir, avec des baisses marquées suivies de rebonds rapides.

Sur le long terme, ces projections restent globalement fiables, notamment grâce à l'élaboration de plusieurs scénarios – la Depp a par exemple travaillé en se fondant sur différents taux de fécondité. Toutefois, nous ne sommes jamais à l'abri d'un décrochage imprévisible, dans un sens ou dans l'autre. Par ailleurs, nous ne pouvons pas toujours anticiper certains facteurs locaux, tels que l'implantation d'un projet communal attirant de nouvelles familles ou, à l'inverse, la fermeture d'une entreprise entraînant des départs. C'est la raison pour la laquelle les ODRT sont importants. De tels aléas sont par nature imprévisibles.

M. Loïc Kervran, rapporteur. Mes collègues ont précédemment évoqué l'importante question du multiniveaux. De manière plus générale, disposez-vous d'éléments issus des premières études relatives à l'impact du temps de transport sur l'apprentissage et sur la journée de l'enfant ? L'éloignement de l'école implique en effet des horaires plus contraints, avec un lever plus matinal et un retour plus tardif au domicile.

Par ailleurs, pourriez-vous nous éclairer, pour le premier degré qui nous occupe aujourd'hui, sur la comparaison des résultats scolaires entre la ruralité et le milieu urbain, étant entendu qu'il semble que les résultats soient globalement meilleurs en ruralité à ce niveau ?

Mme Caroline Pascal. Sur ce point, il me semble que les éléments les plus précis devraient être produits par la Depp, et nous pourrions, le cas échéant, revenir vers vous avec leurs résultats détaillés. À ce stade, il ressort que les résultats scolaires dans les territoires ruraux

apparaissent globalement meilleurs que dans des contextes urbains. Toutefois, l'ambition scolaire fait défaut par la suite, souvent liée à des contraintes de mobilité ou de non-mobilité.

Ces constats reposent principalement sur les évaluations des élèves dont nous disposons. S'agissant des classes multiniveaux, nous attendons avec intérêt les conclusions du rapport de l'Inspection générale.

M. Loïc Kervran, rapporteur. Qu'en est-il d'éventuelles études sur les temps de transport ?

Mme Caroline Pascal. Sur ces questions, nous disposons d'études produites par des chronobiologistes. Ces deniers indiquent ainsi qu'une nuit plus courte conduit à des résultats moins favorables. En revanche, le ministère n'a pas produit d'étude spécifique sur le sujet.

M. Loïc Kervran, rapporteur. Intégrez-vous ces éléments, comme les temps de transport, dans le modèle d'aide à la décision que vous évoquiez initialement ?

Mme Caroline Pascal. Nous prenons déjà en compte l'indice d'éloignement, qui toutefois ne recouvre pas exactement la même chose. En revanche le temps de transport constitue l'un des sujets sur lesquels le ministre a expressément demandé que nous travaillions dans le cadre de l'expérimentation dans les dix-huit départements. Nous nous efforçons notamment de prendre en compte les temps de déplacement ou de transport « seuil » et « plafond » acceptables selon l'âge des enfants. La tolérance à l'éloignement et aux transports varie nécessairement selon les âges.

M. Laurent Croizier (Dem). Dans ma circonscription, mais je crois que cette situation se retrouve dans de nombreux territoires, j'observe que la limitation à vingt-quatre élèves en grande section, CP et CE1 conduit les équipes enseignantes à effectuer des arbitrages sur les niveaux situés en amont ou en aval. Étant moi-même professeur des écoles, ces enjeux me sont familiers.

Je constate ainsi, sur le terrain, l'existence de classes de maternelle aux effectifs très élevés, dépassant parfois trente élèves. Or, l'école maternelle constitue une étape fondamentale, celle des premières expériences de socialisation, et je suis particulièrement préoccupé par ces conditions d'accueil en petite section. Par ailleurs, cette concentration des moyens sur certains niveaux se traduit également, dans le cycle 3 de l'école primaire, par des classes dépassant les vingt-quatre élèves.

Dans ces conditions, les modifications de la carte scolaire – après une fermeture de classe – peuvent aboutir à une dégradation des conditions d'apprentissage, ce qui me semble profondément problématique. Une fermeture de classe ne devrait jamais conduire à détériorer ni les conditions d'apprentissage des élèves ni, parallèlement, les conditions d'enseignement des professeurs. Pourtant, je constate que cette situation est assez récurrente.

Je souhaiterais donc connaître votre analyse des conséquences de ces limitations. À titre personnel, j'ai déposé une proposition de loi visant à plafonner les effectifs à vingt-quatre élèves par classe, de la petite section à la classe de troisième. Je considère en effet qu'au-delà de ce seuil, l'enseignant n'est plus en mesure d'assurer un travail pédagogique de qualité équivalente.

Je souhaite également vous interroger sur l'expérimentation de construction d'une carte scolaire inversée, consistant à partir des besoins du terrain pour remonter vers le niveau

national. Comment envisagez-vous cette démarche – qui m’apparaît beaucoup plus logique –, notamment si les remontées locales se traduisent par des demandes de moyens qui excèdent ceux prévus par le PLF ? Enfin, dans une perspective plus large, je considère que la France ne peut plus raisonner dans un cadre budgétaire strictement annuel. Je suis très favorable à l’élaboration de PLF pluriannuels, réactualisés tous les ans. La perspective à un an fait perdre toute visibilité – et pas seulement au niveau de la politique éducative. Quel regard portez-vous sur une mesure qui amènerait à raisonner sur le budget du pays dans une perspective pluriannuelle ?

M. le président David Habib. Je me permets de formuler une question, dans le prolongement de ce qui vient d’être évoqué. La programmation des effectifs sur plusieurs exercices budgétaires et sur plusieurs années suppose une transparence totale. Or, je suspecte le ministère de l’éducation nationale de ne pas vouloir faire preuve d’une telle transparence.

Il y a quelques années, dans mon département, j’avais proposé que les élus puissent disposer d’une visibilité à deux ans sur les effectifs. J’ai certes constaté une évolution récente, puisque des inspecteurs du primaire ont partagé avec les maires des perspectives sur plusieurs exercices, mais il semble que ces informations n’aient pas été formalisées par des documents.

Dans la perspective d’une programmation sur six ans, telle qu’évoquée par le premier ministre, il me paraît indispensable d’établir un véritable contrat de confiance entre l’administration et les maires. Ce cadre devrait, selon moi, être défini par la représentation nationale elle-même, surtout pas par l’administration.

Enfin, comment traitez-vous les évolutions de l’enseignement des langues régionales ? Je pense, dans mon territoire, aux structures comme les Calandretas ou les Ikastola, ainsi qu’à l’enseignement de ces langues au sein de l’enseignement public.

M. Loïc Kervran, rapporteur. Madame la directrice générale, je souhaite vous faire part d’une expérience personnelle. Dans mon département, j’ai simplement demandé la liste des écoles intégrant les effectifs théoriques à la rentrée prochaine pour essayer de comprendre pourquoi l’éducation nationale décidait d’opérer telle fermeture à tel endroit. Cette simple information m’a été refusée. Je me permets donc d’attirer vraiment votre attention sur le besoin de transparence évoqué par M. le président.

Mme Caroline Pascal. Sur la question de la transparence, j’entends parfaitement ce que vous indiquez et je le déplore également. Il me semble que nous sommes désormais entrés dans une ère où la transparence est indispensable. Les dispositifs que nous mettons en place, notamment les observatoires et les prévisions à cinq ou six ans auxquelles le ministre s’est engagé, traduisent bien cette volonté de transparence. Il est possible, toutefois, qu’un effort complémentaire doive être mené auprès des services déconcentrés afin de lever toute forme de défiance.

Plus nous partagerons les constats, mais aussi les difficultés, plus nous serons en mesure de construire une carte scolaire pertinente. À l’inverse, toute perception de rétention d’information serait contre-productive, d’autant que ces données ne sont pas exclusivement détenues par le ministère ; le maire peut également les demander à l’Insee, au préfet, etc. Le ministère n’est pas dépositaire de chiffres particuliers. Mais je ferai part des attentes en matière de transparence.

M. le président David Habib. Je souhaite dissiper tout malentendu. Depuis deux ans j'ai perçu une très nette évolution de votre administration dans mon département des Pyrénées-Atlantiques. En revanche, un travail partenarial avec les maires, sur plusieurs exercices, doit encore être établi.

Mme Caroline Pascal. Je partage ce point de vue. C'est dans cet esprit que nous serions favorables à une programmation pluriannuelle des moyens. Celle-ci pourrait offrir une visibilité accrue, sous réserve d'ajustements annuels nécessaires pour tenir compte des besoins et impératifs de l'État.

C'est précisément dans ce sens qu'a été lancée une expérimentation dans dix-huit départements. Elle vise à lancer une impulsion et à tester la capacité des acteurs locaux, services de l'éducation nationale et élus, à élaborer une stratégie à quatre ou cinq ans compatible avec les contraintes budgétaires que nous connaissons. Je rappelle que le PLF relève avant tout du travail des parlementaires. De notre côté, nous nous adapterons aux moyens qui nous seront alloués.

Si l'on considère que la trajectoire dessinée par les dix-huit départements engagés dans l'expérimentation peut être appliquée en l'état, il faudra malgré tout trouver un équilibre pour ne pas qu'elle pèse trop lourdement sur les autres départements. Dans cette perspective, nous espérons que les projections qui nous seront proposées seront à la fois raisonnables et compatibles avec le contexte budgétaire qui est le nôtre. Si tel est le cas, nous chercherons à accompagner les enseignements issus de l'expérimentation, tout en veillant à ne pas fragiliser les départements qui n'y participent pas. Cet équilibre sera particulièrement délicat à trouver durant les premières années.

L'impulsion donnée par le ministre est toutefois très claire. Elle consiste à inverser, d'une certaine manière, la logique habituelle du raisonnement. L'objectif consiste à conduire ensuite la représentation nationale et Bercy à réfléchir à partir des réalités du terrain mises en évidence par l'expérimentation.

Pour autant, je ne peux pas m'engager aujourd'hui sur les conséquences concrètes de cette démarche dès le prochain projet de loi de finances ou les suivants. Cependant, nous articulons le résultat de cette expérimentation avec les travaux budgétaires à venir, dans l'espoir que la dynamique engagée soit suffisamment positive pour permettre une généralisation progressive de ce modèle et pour nourrir la réflexion sur les emplois ensuite votés en loi de finances.

S'agissant des langues régionales, je répondrai plus brièvement. Le ministre a pris position en proposant plusieurs évolutions concernant les examens. En ce qui concerne la répartition des moyens, je vais botter en touche, car ces questions relèvent essentiellement de l'enseignement privé et donc davantage de la DAF. En revanche le ministre a clairement évoqué la possibilité de passer une partie des examens en langue régionale, sous réserve du respect du principe de parité dans l'enseignement des langues régionales qui découle des exigences constitutionnelles.

M. le président David Habib. L'enseignement des langues régionales est également proposé par le public, notamment au Pays basque.

Mme Caroline Pascal. L'objectif de la proposition formulée par le ministre consiste à développer l'enseignement des langues régionales au sein de l'enseignement public.

Aujourd'hui, il est vrai que, selon les régions et les langues concernées, l'offre apparaît souvent plus développée dans le secteur privé sous contrat. C'est notamment le cas dans le Pays basque. Dans ce contexte, le recteur de Bordeaux met en œuvre une politique visant à renforcer cette offre dans le public, afin d'introduire une forme de concurrence.

Cette dynamique vise également à cibler des territoires où cet enseignement peut constituer un levier d'attractivité, en particulier ceux concernés par un dispositif d'éducation prioritaire. L'objectif est d'offrir aux élèves une palette plus large d'enseignements et de nourrir leur ambition scolaire.

Monsieur Croizier, je prends note de votre proposition de loi. Il est évident que toute limitation des effectifs sur certains niveaux engendre des répercussions sur les autres, même si celles-ci ne sont pas mécaniques et dépendent des dynamiques démographiques.

Enfin, je tiens à souligner que nous sommes pleinement conscients des enjeux spécifiques liés à l'école maternelle. Dans ce cadre, un travail est activement conduit dans le cadre du plan Maternelle, afin de réduire les effectifs et, autant que possible, de privilégier par l'affectation des moyens la constitution de classes moins chargées.

Mme Céline Kerenflec'h. S'agissant du dédoublement des classes, les emplois correspondants ont bien été alloués au ministère. Toutefois, la pression observée sur les taux d'encadrement constitue en réalité le pendant de celle qui s'exerce sur les fermetures de classes. Cela rejoint directement la problématique évoquée précédemment : la baisse des effectifs est diffuse et impose des ajustements localisés.

Dès lors, les arbitrages opérés au niveau local portent précisément sur ces équilibres. Il s'agit de déterminer les effectifs par classe pour certains niveaux qui ne bénéficient pas d'un encadrement renforcé, tout en arbitrant les implantations scolaires.

M. Loïc Kervran, rapporteur. Au niveau local, nous observons cette problématique des effectifs. C'est précisément ici que l'approche par fichier Excel montre ses limites. En théorie, après une fermeture de classe, un établissement peut afficher un taux moyen de 24,8 élèves par classe. Mais lorsqu'aucun niveau ne compte moins de 17 élèves, les équipes pédagogiques se retrouvent confrontées à des situations extrêmement difficiles à gérer. Dans ces cas-là, les solutions possibles sont rarement satisfaisantes. Soit il faut constituer des classes à trente-deux élèves, soit il faut mettre en place des classes multiniveaux, parfois même à trois niveaux, avec des répartitions complexes où un même niveau se retrouve éclaté entre plusieurs classes. Telle est la limite de l'approche statistique.

Je souhaite également vous interroger sur la carte de l'éducation prioritaire. En tant que directrice générale de l'enseignement scolaire, considérez-vous que cette cartographie reflète aujourd'hui correctement les territoires où les moyens devraient être concentrés en priorité ?

Mme Caroline Pascal. Nous sommes tout à fait conscients du fait que la carte de l'éducation prioritaire mérite d'être revue. La Dgesco travaille d'ailleurs sur ces sujets depuis longtemps. Il a cependant été indiqué que le calendrier actuel n'était pas opportun pour mener ce travail. Ces travaux devront plutôt être conduits à partir de janvier, particulièrement en réunissant les organisations syndicales pour réfléchir ensemble sur les critères de l'éducation prioritaire. Leur éventuelle révision permettra ensuite de réviser la carte, dans un second temps.

M. Loïc Kervran, rapporteur. Une légère remontée du nombre d'élèves par classe dans les classes dédoublées est-elle envisageable ? De nombreux recteurs et Dasen m'ont fait part de la pression induite sur les moyens. Ils m'indiquent qu'une telle remontée permettrait peut-être de dégager des moyens et d'éviter par ailleurs un certain nombre de fermetures.

Mme Caroline Pascal. Il s'agit d'une question difficile, car la mesure est particulièrement emblématique. Elle repose sur un principe simple : diviser par deux les effectifs des classes là où les élèves sont les plus fragiles et où les besoins sont les plus importants. Dès lors que l'on introduit une forme de souplesse, en passant par exemple de douze à treize ou quatorze élèves, on s'éloigne d'une règle claire et lisible pour tous.

Pour autant, vous avez raison. D'un point de vue pédagogique et opérationnel, la différence entre une classe de douze et une classe de quatorze élèves n'est sans doute pas majeure. Le ministère ne souhaite toutefois pas remettre en cause ce principe structurant d'une division par deux des effectifs dans les classes les plus fragiles. L'enjeu réside aujourd'hui désormais dans l'accompagnement pédagogique du dédoublement. Les résultats observés sont positifs à court terme, mais tendent à s'atténuer dans la durée, notamment en sixième, où les écarts se réduisent sans que les résultats de l'éducation prioritaire renforcée s'améliorent autant que cela était souhaité.

Il ne suffit pas de réduire les effectifs, encore faut-il adapter les pratiques pédagogiques. Si les enseignants sont formés à travailler efficacement avec des classes allégées, il sera alors possible d'introduire une plus grande souplesse. Mais, dans un premier temps, la clarté de la règle demeure essentielle dans un ministère de cette ampleur.

M. Loïc Kervran, rapporteur. J'entends votre raisonnement, mais la règle peut également être claire pour un effectif à quinze élèves. Aujourd'hui, ce ne sont pas les classes des élèves les plus fragiles qui sont nécessairement dédoublées. En tant qu' élu rural, je connais un grand nombre d'établissements qui cochent toutes les cases de l'éducation prioritaire quand on considère les critères individuellement, comme l'indice de position sociale (IPS). Je pense également à des critères qui ne sont pas pris en compte actuellement, comme la mobilité. Quand une classe comprend 20 % d'enfants de citoyens français itinérants, cela a un impact sur l'IPS. Cependant, l'éducation prioritaire a été pensée de manière très « urbano-centrée ». Allouer correctement les moyens à des élèves qui en ont le plus besoin, quel que soit leur code postal, représente un défi collectif majeur.

M. le président David Habib. Madame la directrice générale, madame la cheffe de service, je vous remercie.

La séance s'achève à dix-neuf heures dix.

Membres présents ou excusés

Présents. – M. Laurent Alexandre, M. Xavier Breton, M. Laurent Croizier, M. David Habib, M. Loïc Kervran

Excusée. – Mme Sophie Pantel