

N° 2611

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DIX-SEPTIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 1^{er} avril 2026

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES CULTURELLES ET DE L'ÉDUCATION SUR LA PROPOSITION DE LOI *visant à encadrer les regroupements pédagogiques intercommunaux afin de garantir l'égalité d'accès à l'école en milieu rural*,

PAR M. PIERRE HENRIET,

Député.

Voir le numéro : 2496.

SOMMAIRE

	Pages
AVANT-PROPOS	5
I. UNE FRANCE CONFRONTÉE À UNE CHUTE DÉMOGRAPHIQUE INÉDITE AYANT DES CONSÉQUENCES SUR LE MAILLAGE SCOLAIRE	5
A. LA FRANCE EST CONFRONTÉE À UNE IMPORTANTE CHUTE DE LA NATALITÉ DEPUIS UNE DÉCENNIE	6
B. LES EFFETS DE LA DÉPRISE DÉMOGRAPHIQUE SUR LES ÉCOLES : DES EFFECTIFS D'ÉLÈVES EN NETTE DIMINUTION	7
II. UN MAILLAGE SCOLAIRE CARACTÉRISÉ PAR LA DISPERSION DES ÉCOLES	9
A. UN PREMIER DEGRÉ QUI SE CARACTÉRISE PAR L'IMPORTANCE DES CLASSES À NIVEAUX MULTIPLES	10
B. LA PERSISTANCE DES ÉCOLES À CLASSE UNIQUE EN DÉPIT D'UNE DIMINUTION CONSTANTE DEPUIS CINQUANTE ANS	12
C. UNE TENDANCE LONGUE DE FERMETURE DES ÉCOLES EN SECTEUR RURAL.....	14
III. LES NOMBREUX DISPOSITIFS VISANT À ASSURER LE MAINTIEN D'UN RÉSEAU D'ÉCOLES RURALES DE PROXIMITÉ	16
A. LA DÉTERMINATION DE LA CARTE SCOLAIRE EN MILIEU RURAL.....	16
1. La carte scolaire en milieu rural : entre intérêts territoriaux et vision comptable nationale	16
2. La multiplication des outils de l'aménagement du territoire scolaire en milieu rural isolé.....	17
B. LES SOLUTIONS À L'INITIATIVE DES MAIRES : DES REGROUPEMENTS PÉDAGOGIQUES INTERCOMMUNAUX POUR ASSURER LA SURVIE D'ÉCOLES DE PROXIMITÉ ET MAINTENIR UN SERVICE PUBLIC ÉDUCATIF DE QUALITÉ	20
1. Des solutions anciennes à l'initiative des communes elles-mêmes	21
2. Les regroupements pédagogiques intercommunaux présentent plusieurs avantages ..	22

COMMENTAIRE DES ARTICLES	25
<i>Article 1^{er}</i> : Sécurisation juridique des regroupements pédagogiques intercommunaux	25
<i>Article 1^{er} bis (nouveau)</i> : Harmonisation des régimes juridiques applicables aux RPI conventionnels et institutionnels et représentation, dans les conseils d'école, des communes membres d'un regroupement dépourvues d'école sur leur territoire.....	45
<i>Article 1^{er} ter (nouveau)</i> : Modalités d'entrée en vigueur	46
<i>Article 2</i> : Gage financier	46
TRAVAUX DE LA COMMISSION	47
ANNEXE N° 1 : LISTE DES PERSONNES ENTENDUES PAR LE RAPPORTEUR .	67
ANNEXE N° 2 : TEXTES SUSCEPTIBLES D'ÊTRE ABROGÉS OU MODIFIÉS À L'OCCASION DE L'EXAMEN DE LA PROPOSITION DE LOI	69

AVANT-PROPOS

La France rurale est confrontée à une baisse durable et structurelle de la démographie scolaire, qui impose de repenser l'organisation de l'école afin de garantir l'égalité d'accès à l'éducation tout en préservant la vitalité des territoires. Dans ce contexte, les regroupements pédagogiques intercommunaux (RPI), créés il y a plusieurs décennies, se sont jusqu'à aujourd'hui imposés comme un outil essentiel pour maintenir une offre éducative de proximité et assurer la qualité du service public dans les zones peu denses.

Les RPI permettent en effet aux communes volontaires de mutualiser leurs moyens et de s'adapter aux enjeux démographiques. Issus d'une tradition de coopération locale, ils constituent une réponse pragmatique et solidaire aux enjeux spécifiques du monde rural. Toutefois, malgré leur rôle central, ils ne bénéficient d'aucune reconnaissance juridique explicite dans le code de l'éducation, ce qui fragilise leur fonctionnement et crée une insécurité pour les élus.

Plus encore, les règles actuelles de financement de la scolarisation des élèves résidents dans une commune extérieure, issues des articles L. 212-8, L. 442-5-1 et D. 442-44-1 du code de l'éducation, instaurent une inégalité juridique entre les RPI dits institutionnels, adossés à un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) et les RPI dits conventionnels, reposant sur une entente, plus ou moins formalisée, entre les communes, au détriment de ces derniers. Ainsi, contrairement aux communes membres de RPI institutionnels, celles appartenant à un RPI conventionnel mais dépourvues d'école sur leur territoire, sont contraintes de financer la scolarisation de leurs élèves dans des établissements situés en dehors du RPI, même si des capacités d'accueil existent au sein dudit regroupement. Cette situation crée une inégalité de traitement entre les RPI selon leur mode d'organisation.

Face à ces constats, la proposition de loi vise à instaurer un cadre juridique clair pour les RPI, et a pour objectif de garantir une égalité de traitement entre les regroupements, en reconnaissant pleinement le rôle des RPI conventionnels dans l'organisation du service public d'éducation en milieu rural.

I. UNE FRANCE CONFRONTÉE À UNE CHUTE DÉMOGRAPHIQUE INÉDITE AYANT DES CONSÉQUENCES SUR LE MAILLAGE SCOLAIRE

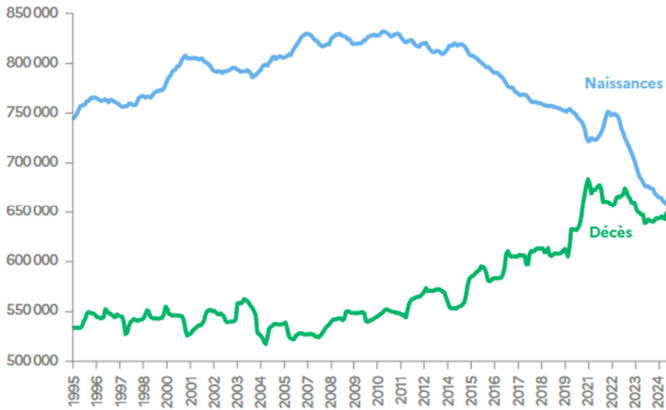
La France rurale fait aujourd'hui face à une crise silencieuse mais profonde, causée par la baisse continue et marquée des naissances depuis plus d'une dizaine d'années. La « *dénatalité est une marée descendante qui se fait déjà ressentir sur les bancs des écoles* »⁽¹⁾.

(1) Maxime Sbahi, Des écoles au marché du travail : la marée descendante de la dénatalité, *Haut-commissariat à la Stratégie et au Plan*, septembre 2025, n° 5, [Collection du Plan - N°5 copie](#)

A. LA FRANCE EST CONFRONTÉE À UNE IMPORTANTE CHUTE DE LA NATALITÉ DEPUIS UNE DÉCENNIE

Après beaucoup d'autres pays, et notamment la plupart de ses voisins européens, la France est rattrapée par une dénatalité devenue structurelle. En 2025, 645 000 enfants sont nés en France. C'est 2,1 % de moins qu'en 2024 et 24 % de moins qu'en 2010, année du dernier point haut des naissances.

COURBE DES NAISSANCES EN FRANCE DEPUIS 1995



Source : M. Sbahi, Haut-commissariat à la Stratégie et au Plan, septembre 2025

Tous les indicateurs de natalité sont orientés à la baisse. S'éloignant toujours plus du seuil de renouvellement des générations (2,1 enfants par femme), l'indicateur conjoncturel de fécondité poursuit sa baisse : il est passé de 2,03 enfants par femme en 2010 à 1,62 en 2024 puis 1,56 en 2025, le plus faible niveau depuis la fin de la première guerre mondiale.

NOMBRE DE NAISSANCES EN FRANCE PAR ANNÉE (2010-2025)

Année	Nombre de naissances vivantes	Écarts annuels
2010	832 799	
2011	823 394	- 9 405
2012	821 047	- 2 347
2013	811 510	- 9 537
2014	818 565	+ 7 055
2015	798 948	- 19 617
2016	783 640	- 15 308
2017	769 553	- 14 087

Année	Nombre de naissances vivantes	Écarts annuels
2018	758 590	- 10 963
2019	753 383	- 5 207
2020	735 196	- 18 187
2021	742 052	+ 6 856
2022	725 997	- 16 055
2023	677 803	- 48 194
2024	660 787	- 17 016
2025	645 000	- 15 787

Source : commission des affaires culturelles et de l'éducation, à partir des données de l'Insee, Naissances et taux de natalité.

Selon les données de l'Institut national de la statistique et des études économiques (Insee)⁽¹⁾, on observe un déficit cumulé de presque **190 000 naissances** entre 2010 et 2025, soit un recul moyen de plus de 12 500 naissances chaque année.

B. LES EFFETS DE LA DÉPRISE DÉMOGRAPHIQUE SUR LES ÉCOLES : DES EFFECTIFS D'ÉLÈVES EN NETTE DIMINUTION

À la rentrée scolaire 2025, 6,155 millions d'élèves sont scolarisés dans les écoles publiques et privées sous contrat du premier degré, soit un effectif en recul de 106 900 élèves par rapport à la rentrée 2024 (-1,7 %). Cette évolution est « *avant tout le reflet de la baisse des naissances* »⁽²⁾.

Depuis une décennie, les effectifs d'élèves dans les écoles publiques et privées sous contrat sont, de fait, en baisse constante, avec des écarts entre deux rentrées scolaires qui, pour la première fois à la rentrée 2025, ont dépassé la barre des 100 000 élèves en perte d'effectifs.

EFFECTIFS D'ÉLÈVES DANS LE PREMIER DEGRÉ PUBLIC ET PRIVÉ SOUS CONTRAT

Année	Nombre d'élèves scolarisés dans le premier degré public et privé sous contrat	Écarts annuels	
2015	6 776 398		
2016	6 772 329	- 4 069	- 0,06%
2017	6 743 962	- 28 367	- 0,42%
2018	6 704 319	- 39 643	- 0,59%
2019	6 653 465	- 50 854	- 0,76%
2020	6 565 847	- 87 618	- 1,33%
2021	6 481 517	- 84 330	- 1,30%
2022	6 422 800	- 58 717	- 0,91%
2023	6 340 000	- 82 800	- 1,31%
2024	6 261 900	- 78 100	- 1,25%
2025	6 155 000	- 106 900	- 1,74%
2029 (prévision)	5 700 000		

Source : commission des affaires culturelles et de l'éducation, à partir des données de la Depp, Repères et références statistiques.

Ces évolutions sont cohérentes avec la tendance démographique et le différentiel du nombre de naissances observé entre la génération qui intègre l'enseignement du premier degré et celle qui le quitte. Depuis 2015, la baisse continue des naissances a eu pour effet de réduire les effectifs scolaires du premier

(1) Insee, Naissances et taux de natalité – Séries depuis 1957 pour la France et 1901 pour la France métropolitaine, <https://www.insee.fr/fr/statistiques/8721207?sommaire=8721209>

(2) Depp, Note d'information n° 25-58, octobre 2025 ; <https://www.education.gouv.fr/sites/default/files/2025-11/depp-ni-2025-58-229887-les-effectifs-dans-le-premier-degr--473909.pdf>

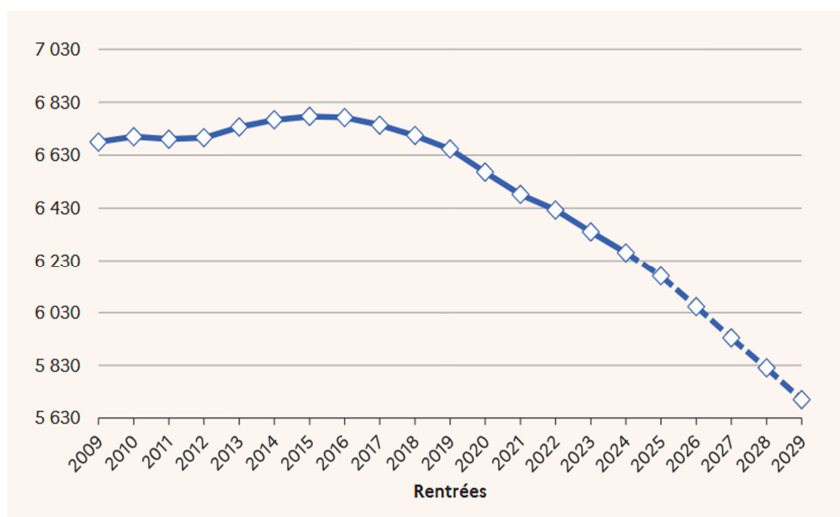
degré de presque 10 %, soit plus de 600 000 élèves. Des variations importantes existent par ailleurs selon les académies. Ainsi, la Normandie a perdu 12 % d'élèves depuis huit ans.

Selon les récentes prévisions du ministère chargé de l'éducation, **cette baisse devrait être plus marquée pour les rentrées scolaires suivantes, et ce jusqu'en 2029**, avec des pertes d'effectifs évaluées à 116 800 élèves à la rentrée 2026 (-1,9 %), 118 900 élèves à la rentrée 2027 (-2,0 %), 113 800 élèves à la rentrée 2028 (-1,9 %) et 120 500 élèves à la rentrée 2029 (-2,1 %). Ainsi, on devrait « *atteindre un effectif prévisionnel de 5 699 800 élèves à la rentrée 2029, soit 560 800 élèves de moins qu'à la rentrée 2024. [...] Cette prévision résulte essentiellement des évolutions démographiques, avec des générations d'élèves de moins en moins nombreuses* »⁽¹⁾.

Au total, de 2016 à 2029, la France devrait donc subir une diminution de plus d'un million d'élèves dans le premier degré, soit une baisse cumulée des effectifs proche de 18 %.

Un récent rapport sénatorial, se fondant sur les projections démographiques de l'Insee, prévoit que « *cette tendance à la baisse des effectifs au sein des écoles primaires devrait se poursuivre au moins jusqu'en 2032* », voire 2040, suivi d'une légère remontée entre 2038 et 2050⁽²⁾.

ÉVOLUTION PRÉVISIONNELLE DES EFFECTIFS D'ÉLÈVES DANS LE PREMIER DEGRÉ



Source : ministère chargé de l'éducation, Depp, note 25-12, mars 2025.

(1) Depp, Note d'information n°25-12, mars 2025.

<https://www.education.gouv.fr/sites/default/files/document/depp-ni-2025-12-405720.pdf>

(2) B. Delcros, L. Somon, C. Féret et B. Buis, Rapport d'information n°186 (2025-2026) sur la compétence scolaire des collectivités territoriales face aux évolutions démographiques et aux défis d'aménagement du territoire, délégation aux collectivités territoriales, Sénat, décembre 2025, p. 23.

Pour l'enseignement primaire public, si « *la quasi-totalité du territoire est concernée par la baisse des effectifs, à l'exception de cinq départements* »⁽¹⁾, cette évolution est néanmoins particulièrement marquée dans les territoires ruraux.

Entre 2015 et 2025, les écoles publiques (hors éducation prioritaire) ont perdu 271 000 élèves dans les territoires ruraux contre 225 000 dans les communes urbaines, soit une baisse respective de 15,4 % et 7,7 % des effectifs. Au cours de la même période, le nombre de classes a diminué de plus de 8 % dans le secteur rural (hors éducation prioritaire), passant de 76 900 à 70 650 classes (alors que le nombre de classes a augmenté de 0,9 % en secteur urbain)⁽²⁾.

II. UN MAILLAGE SCOLAIRE CARACTÉRISÉ PAR LA DISPERSION DES ÉCOLES

L'éducation constitue un domaine d'exercice partagé des compétences entre l'État et les collectivités territoriales, lesquelles sont associées au développement de ce service public national (article L. 211-1 du code de l'éducation).

Depuis le XIX^e siècle, les communes ont la charge de la gestion des bâtiments scolaires. Aujourd'hui, principalement à travers le financement des écoles primaires, des personnels territoriaux des écoles et d'une partie des transports scolaires⁽³⁾, elles financent autour de 38 % de la dépense d'éducation pour le premier degré⁽⁴⁾, ce qui représente plus de la moitié (54,2 %) des dépenses d'éducation de l'ensemble des collectivités territoriales.

Historiquement, le système français s'est construit autour d'une école dans chaque village, à une époque où la France était pour l'essentiel une nation rurale. Aujourd'hui, l'éducation nationale est encore « *l'un des services publics les plus directement affectés par la parcellisation communale* »⁽⁵⁾. À la rentrée 2021, on dénombrait en France 48 536 écoles publiques et privées sous contrat⁽⁶⁾, dont

(1) B. Delcros, L. Somon, C. Féret et B. Buis, *op. cit.*, p. 26.

(2) Depp, Note d'information n° 26-01, janvier 2026.

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

(3) <https://www.education.gouv.fr/sites/default/files/document/DT2024-E08-403287.pdf>

(4) En 2024, la France a consacré 197,1 milliards d'euros à son système éducatif (dépense intérieure d'éducation, DIE), soit 6,8 % de son produit intérieur brut (PIB). L'État est le premier financeur avec 55 % du total, devant les collectivités territoriales (23 %), et les autres acteurs (ménages, entreprises, autres administrations publiques). Les collectivités territoriales sont le deuxième financeur de la DIE, avec des variations importantes selon les niveaux d'enseignement : 38 % dans le premier degré, 20 % dans le second degré et 8 % dans l'enseignement supérieur. Voir Depp, Note d'information, n° 25-52, septembre 2025, cf. <https://www.education.gouv.fr/sites/default/files/2025-09/depp-ni-2025-52-442155.pdf>

(5) C. Durand-Prinborgne, « Vers de nouveaux transferts de compétences en éducation et formation ? », Actualité juridique droit Administratif (AJDA) 2003, p. 6.

(6) Dont 43 895 écoles publiques et 4 641 écoles privées sous contrat ; cf. Depp, Note d'information n° 23.39, septembre 2023, <https://www.education.gouv.fr/sites/default/files/document/NI%2023.39-365901.pdf>.

22 718 ⁽¹⁾, soit presque 47 %, sont des écoles rurales, réparties en six catégories ⁽²⁾. Le principal trait de l'école rurale est la prédominance des petites structures isolées, avec des situations très contrastées selon le degré d'urbanité des territoires.

Presque 7 600 des écoles rurales du premier degré, soit un tiers d'entre elles (et donc presque 16 % de la totalité des écoles françaises), sont situées dans des territoires ruraux dits éloignés.

Cet émiettement des écoles sur le territoire national se manifeste à travers, d'une part, l'importance des classes à niveaux multiples, dites « classes multiniveaux », lesquelles accueillent au sein d'un même groupe « classe » des élèves de cohortes différentes et, d'autre part, en dépit de leur diminution constante depuis cinq décennies, le maintien d'écoles à classe unique ⁽³⁾. La France connaît cependant depuis de nombreuses années un mouvement de fermeture des écoles, qui touche plus particulièrement les territoires ruraux.

A. UN PREMIER DEGRÉ QUI SE CARACTÉRISE PAR L'IMPORTANCE DES CLASSES À NIVEAUX MULTIPLES

Le système éducatif français se distingue par l'existence quasi généralisée des classes à niveaux multiples puisqu'en moyenne, neuf écoles sur dix en ont au moins une. Au total, à la rentrée scolaire 2021, presque un écolier sur deux (44,9 %) était scolarisé dans une classe « multiniveaux », soit près de 3 millions d'élèves.

Si, en raison de la multiplicité des écoles de petite taille, ce **type d'organisation est largement prédominant en milieu rural** (près de 95 % des écoles rurales), les établissements des secteurs urbains y ont également largement recours, puisque 86 % des écoles urbaines ont au moins une classe « multiniveaux » (voir tableau ci-après).

(1) Au début des années 2010, elles étaient aux alentours de 25 000. Cf. Assemblée nationale, XIII^e législature, question écrite n° 89 291 Mme Annick Le Loch, Rép. min. J.O. du 23 août 2011 ; cf. <https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/13/questions/QANR5L13QE89291>

(2) Une typologie des communes en neuf catégories a été établie par la Depp pour décrire le système éducatif. Cette caractérisation du territoire, basée sur un croisement d'approches morphologique et fonctionnelle, permet de distinguer plusieurs types de communes rurales et urbaines. Il existe six catégories de communes rurales, identifiées selon leur classement dans la grille de densité : rurale éloignée très peu dense, rurale éloignée peu dense, rurale périphérique très peu dense, rurale périphérique peu dense, rurale-bourg, rurale périurbain.

(3) Dans le premier degré, une classe désigne un regroupement d'élèves. Elle est dite « simple » quand tous les élèves suivent le même niveau d'enseignement : l'un des niveaux du préélémentaire – très petite et petite sections (PS), moyenne section (MS) et grande section (GS) – ou l'un des cinq niveaux de l'élémentaire, du cours préparatoire (CP) au cours moyen 2^e année (CM2). À l'inverse, les classes à niveaux multiples se caractérisent par le regroupement dans une même classe d'élèves de plusieurs niveaux d'enseignement (au maximum huit niveaux, soit l'ensemble des niveaux du premier degré). Dans les « classes doubles », le nombre de niveaux enseignés se limite à deux.

Cependant, les écoles rurales se distinguent plus particulièrement par un recours massif à ce type de classes, notamment dans les communes rurales peu denses et éloignées d'un centre urbain. Ainsi ⁽¹⁾ :

– presque 94 % des 1 914 écoles situées en territoire rural éloigné très peu dense ont **toutes leurs classes en multiniveaux** ; à titre de comparaison, cette proportion est de 60 % en moyenne pour l'ensemble des écoles rurales et seulement de 12,5 %, en moyenne, pour l'ensemble des écoles en zone urbaine ;

– 98 % des écoles situées en territoire rural éloigné très peu dense comptent **au moins une classe « multiniveaux »** ;

– presque 7 classes sur 10 (68,6 %) sont en multiniveaux dans les écoles rurales, alors que ce taux s'élève à environ un tiers (33,3 %) pour les écoles urbaines ;

– presque 95 % des élèves des écoles situées en territoire rural éloigné très peu dense sont inscrits dans des classes multiniveaux ; cette part s'élève à 68,6 % pour l'ensemble des écoles rurales et à moins de 35 % pour l'ensemble des écoles urbaines.

PROPORTION DE CLASSES À NIVEAUX MULTIPLES PARMI LES ÉCOLES, LES CLASSES ET LES ÉLÈVES SELON LES CARACTÉRISTIQUES DES ÉCOLES

Caractéristiques des écoles par type de commune	Nombre d'écoles	Part d'écoles (en %)	Part d'écoles ayant une ou plusieurs classes à niveaux multiples (en %)				Part de classes à niveaux multiples (en %)	Part d'élèves en classes à niveaux multiples (en %)
			Ensemble	Moins de la moitié des classes	Au moins la moitié des classes	Toutes les classes		
Rural éloigné très peu dense	1 914	3,9	98,0	0,5	3,8	93,8	94,6	94,8
Rural éloigné peu dense	5 682	11,7	96,2	5,8	19,1	71,4	79,4	80,3
Rural périurbain très peu dense	994	2,0	95,9	1,3	7,1	87,4	88,9	88,7
Rural périurbain peu dense	7 681	15,8	93,9	7,6	24,9	61,4	75,4	75,8
Rural-bourg	2 504	5,2	91,3	20,4	30,6	40,3	57,3	58,5
Rural périurbain	3 943	8,1	93,2	28,1	33,2	31,9	52,8	53,0
Ensemble rural	22 718	46,8	94,5	11,2	23,0	60,3	68,6	68,6
Urbain-petite ville	2 359	4,9	87,8	35,0	31,9	20,9	41,8	43,7
Urbain dense	10 423	21,5	88,0	38,7	31,7	17,6	40,0	41,1
Urbain très dense	13 036	26,9	84,1	52,1	25,1	7,0	27,9	29,4
Ensemble urbain	25 818	53,2	86,0	45,1	28,4	12,5	33,3	34,7
Ensemble	48 536	100,0	90,0	29,2	25,8	34,9	44,1	44,9
Ensemble public	43 895	90,4	90,4	29,6	26,1	34,6	44,3	45,5
Privé sous contrat	4 641	9,6	86,5	25,6	22,9	38,0	42,8	41,1

Source : commission des affaires culturelles et de l'éducation, à partir des données de la Depp, note n° 23.39.

(1) Les données sont extraites de la note d'information Depp n° 23.39 de septembre 2023, <https://www.education.gouv.fr/sites/default/files/document/NI%2023.39-365901.pdf>

Il y a une corrélation directe entre la taille de l'école, en fonction du nombre des effectifs d'élèves, et le recours aux classes multiniveaux (voir tableau ci-après).

L'outil statistique ministériel distingue quatre catégories de taille d'écoles – comportant chacune un nombre d'écoles relativement proche, autour de 12 000, soit environ 25 % du total des établissements – allant d'effectifs de très petite taille (moins de 65 élèves) jusqu'à des effectifs de très grande taille (plus de 180 élèves) en passant par deux catégories de taille intermédiaire.

Près de 81 % des écoles de très petite taille ont **toutes leurs classes en multiniveaux**, et 85 % de leurs élèves scolarisés dans ce type de classe. À l'autre extrémité, cela concerne seulement 1,2 % des écoles de très grande taille, et 27 % de leurs élèves.

PROPORTION DE CLASSES À NIVEAUX MULTIPLES PARMI LES ÉCOLES, LES CLASSES ET LES ÉLÈVES SELON LA TAILLE DES ÉTABLISSEMENTS SCOLAIRES

Caractéristiques des écoles	Nombre d'écoles	Part d'écoles (en %)	Part d'écoles ayant une ou plusieurs classes à niveaux multiples (en %)				Part de classes à niveaux multiples (en %)	Part d'élèves en classes à niveaux multiples (en %)
			Ensemble	Moins de la moitié des classes	Au moins la moitié des classes	Toutes les classes		
Très petite taille (moins de 65 élèves)	12 351	25,4	92,8	2,2	9,9	80,7	84,0	84,8
Plutôt petite taille (entre 65 et 110 élèves)	11 838	24,4	91,6	13,4	35,5	42,7	68,4	70,6
Plutôt grande taille (entre 111 et 179 élèves)	12 124	25,0	91,1	38,1	38,4	14,5	49,6	52,0
Très grande taille (au moins 180 élèves)	12 223	25,2	84,5	63,2	20,0	1,2	26,1	27,3

Source : commission des affaires culturelles et de l'éducation, à partir des données de la Depp, note n° 23.39.

B. LA PERSISTANCE DES ÉCOLES À CLASSE UNIQUE EN DÉPIT D'UNE DIMINUTION CONSTANTE DEPUIS CINQUANTE ANS

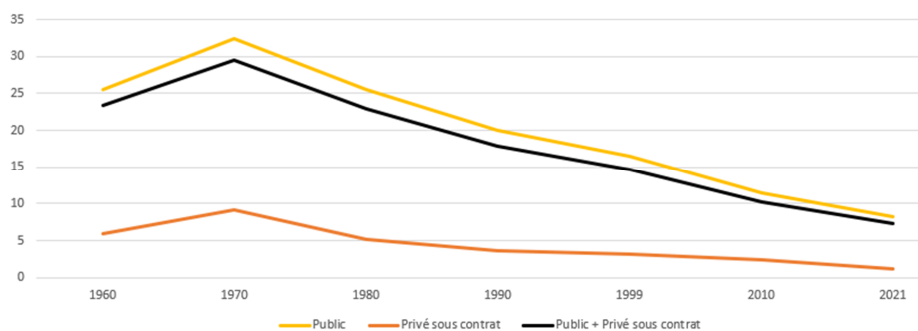
Les écoles à « classe unique » regroupent l'ensemble des élèves de l'école dans une seule classe. À la rentrée 2021, 7,2 % des écoles primaires et élémentaires, soit 3 514 écoles, en grande majorité des écoles publiques (98,4 %), implantées en commune rurale (96,5 % d'entre elles, disposaient d'une seule classe.

Après une augmentation dans les années 1960, la proportion d'écoles à classe unique ne cesse de diminuer depuis le pic des années 1970, avec à cette époque près de 30 % des écoles (voir le graphique ci-après).

Cette baisse s'explique par l'érosion des effectifs d'élèves en milieu rural et par le développement des regroupements pédagogiques intercommunaux (RPI) qui ont permis de mutualiser ces petites écoles.

ÉVOLUTION DE LA PROPORTION D'ÉCOLES PRIMAIRES ET ÉLÉMENTAIRES À CLASSE UNIQUE

(en %)



Source : ministère chargé de l'éducation, note Depp n° 23.39.

Les écoles à classe unique répondent à deux types d'organisation, selon qu'elles font ou non partie d'un RPI.

À la rentrée 2021, plus de 80 % d'entre elles (2 842 écoles à classe unique) étaient situées dans une commune membre d'un RPI. Les politiques de regroupements ayant conduit les communes à répartir les différents niveaux d'enseignement entre elles, **une école en RPI peut ainsi avoir une classe unique dispensant un seul ou plusieurs niveaux d'enseignement**, tandis que d'autres niveaux sont proposés par les autres écoles du RPI. Si la majorité des écoles à classe unique connaît plusieurs niveaux d'enseignement (83 % d'entre elles comptent deux ou trois niveaux d'enseignement), on note cependant que **6,5 % des écoles concernées** (soit plus de 180 écoles) n'ont qu'**un seul niveau d'enseignement**, et qu'aucune école n'a plus de six niveaux d'enseignement.

Le second type d'organisation correspond aux communes n'appartenant pas à un RPI ; leurs écoles sont donc amenées à prendre en charge, seules, l'ensemble des élèves de la commune, tous niveaux d'enseignement confondus. Cela explique que seule une dizaine de classes uniques hors RPI ont un seul niveau d'enseignement et qu'à l'inverse, plus de 20 % d'entre elles ont plus de six niveaux d'enseignement.

Parmi les écoles à classe unique membres d'un RPI, la majorité a deux ou trois niveaux d'enseignement, le RPI permettant en partie de regrouper les élèves en fonction des cohortes d'âges dans les diverses écoles du regroupement, limitant par conséquent la concentration de niveaux d'enseignement différents au sein d'une seule classe et réduisant les écarts d'âge entre les plus jeunes et les plus âgés des élèves. À l'inverse, les classes uniques hors RPI sont mécaniquement amenées à regrouper davantage de niveaux d'enseignement au sein d'une même classe. Ainsi, près de 90 % de ces écoles comptent au moins trois niveaux – contre 44,4 % pour les écoles à classe unique en RPI – et plus du tiers d'entre elles (37 %) comptent entre quatre et six niveaux, contre 10 % des écoles à classe unique au sein d'un RPI.

CARACTÉRISTIQUES DES ÉCOLES À CLASSE UNIQUE

(en %)

	Part d'écoles à classe unique		
	Hors RPI	Dans RPI	Ensemble
Commune d'implantation de l'école			
Rural	85,0	99,1	96,5
Urbain	15,0	0,9	3,5
Type d'école			
Maternelle	29,8	24,9	25,8
Élémentaire	20,6	63,1	55,1
Primaire	49,5	12,0	19,1
Secteur d'enseignement			
Public	92,4	99,8	98,4
Privé sous contrat	7,6	0,2	1,6
Nombre de niveaux d'enseignement dans la classe			
Un	1,9	6,5	5,7
Deux	9,1	49,1	41,5
Trois	31,4	34,3	33,7
Quatre à six	37,0	10,1	15,2
Sept ou huit	20,6	0,0	3,8
Nombre d'écoles	672	2842	3514

Source : ministère chargé de l'éducation, note Depp n° 23.39.

C. UNE TENDANCE LONGUE DE FERMETURE DES ÉCOLES EN SECTEUR RURAL

Depuis quelques décennies, « *le nombre d'écoles en secteur rural a considérablement diminué* »⁽¹⁾ est-il noté dans une analyse juridique de 2014 sur l'intercommunalité scolaire en milieu rural. En 2013, le ministre de l'éducation nationale faisait état de la diminution du nombre d'écoles, passé de 68 000 en 1980 et de 64 000 en 1990 à un peu moins de 53 000 à la rentrée 2012, « *du fait notamment de la forte diminution d'écoles élémentaires à classe unique et du regroupement ou de la fusion d'écoles maternelles et élémentaires* »⁽²⁾. Entre 2010 et 2024, la France a fermé 1 662 écoles maternelles et 4 227 écoles primaires⁽³⁾.

Depuis une cinquantaine d'années, le tissu scolaire s'est profondément modifié sous l'effet de plusieurs facteurs :

- les évolutions démographiques, lesquelles prendront plus d'ampleur encore dans les années à venir ;

- l'amélioration des transports et des voies de circulation, qui permet de réduire les temps de trajet dans certains territoires ;

- la réduction des moyens humains et budgétaires et la recherche d'économies, les petites écoles représentant un surcoût structurel ;

(1) Jean-Michel Bricault, « *Le paradoxe des écoles rurales : entre un cadre communal dépassé et une intercommunalité encore timide* », in Droit et gestion des collectivités territoriales, tome 34, 2014. Éducation, formation, recherche. *Quelle place pour les collectivités territoriales ?*, cf. [L. Le paradoxe des écoles rurales : entre un cadre communal dépassé et une intercommunalité encore timide - Persée](#)

(2) Ministère chargé de l'éducation, L'État de l'école, n° 23, oct. 2013, p. 34-35.

(3) Maxime Sbahi, *op. cit.*

– mais également les inconvénients pédagogiques liés à la dispersion des écoles, les petites structures comportant peu de classes n'étant pas forcément favorables à la réussite des élèves (voir encadré ci-après).

Les inconvénients pédagogiques de la dispersion des écoles rurales

Résultant de l'attachement au maintien d'écoles dans des communes peu peuplées, la dispersion d'écoles de petite taille n'est pas sans entraîner de réels désavantages sur le plan pédagogique puisque les échanges entre les maîtres d'un même cycle, la possibilité d'interventions extérieures ou la pratique d'activités collectives ou sportives sont plus limités.

Alors qu'elle est la clef de l'amélioration des apprentissages dans la classe et des performances globales du système éducatif, la personnalisation des enseignements est moindre dans les petites structures. La différenciation pédagogique nécessite en effet de constituer une équipe dont les membres disposent collectivement de compétences et de qualifications spécifiques pour repérer les difficultés des élèves et pour identifier les techniques de remédiation appropriées et les mettre en œuvre. Plus l'équipe est étoffée, plus le dialogue entre enseignants devient fécond, plus leur capacité à adapter leur pédagogie grandit.

À l'inverse, plus l'enseignant est isolé, plus le risque de la routine et de la répétition mécanique grandit. Les écoles à classe unique constituent la situation la plus tendue, compliquée par la nécessité de faire progresser des élèves appartenant à des cohortes différentes, sans véritable mixité et émulation possible entre eux. Les élèves en difficulté retrouvent chaque année le même maître qui n'a pas véritablement d'autres ressources que de répéter les mêmes choses avec les mêmes méthodes.

L'éclatement des implantations revient alors à tout miser sur « l'effet maître », et empêche l'émergence d'un « effet établissement » qui nécessite une structure de base plus étoffée pour se déployer.

Source : Jean-Claude Carle, rapport n° 649 (2010-2011), De la pyramide aux réseaux : une nouvelle architecture pour l'école, Sénat, juin 2011.

Le nombre d'écoles primaires est en baisse dans la grande majorité des départements entre 2017 et 2024, une évolution qui accompagne celle, plus générale, de la démographie scolaire. Cette tendance concerne l'essentiel du territoire, à l'exception de quelques départements en croissance démographique, dans les outre-mer (Mayotte, Guyane) et en Île-de-France (Seine-Saint-Denis, Val-de-Marne) ⁽¹⁾.

Faute d'effectifs suffisants, mais faute de crédits également, aujourd'hui près de 40 % des communes ne disposent pas (ou plus) d'au moins une école primaire. Cette proportion s'élevait à 34 % au début des années 2010 ⁽²⁾. Dans de nombreux territoires en effet, les écoles se vident, amenant les pouvoirs publics locaux à fusionner et à regrouper les écoles sur plusieurs communes.

(1) B. Delcros, L. Somon, C. Féret et B. Buis, *op. cit.*, p. 27.

(2) Jean-Michel Bricault, *op. cit.*, p. 64

Le rythme de fermeture des écoles est plus soutenu en milieu rural, du fait, principalement, d'une plus grande vulnérabilité des établissements de petite taille, plus nombreux dans les communes rurales, aux baisses démographiques ponctuelles, liées à la variabilité des naissances ou à la mobilité de familles, ce qui peut parfois suffire à fragiliser une école. Selon le rapport sénatorial susmentionné, « à l'échelle nationale, le maillage scolaire s'est réduit de 8 % sur la période allant de 2010 à 2019, avec une contraction particulièrement marquée dans certains territoires ruraux » ⁽¹⁾.

III. LES NOMBREUX DISPOSITIFS VISANT À ASSURER LE MAINTIEN D'UN RÉSEAU D'ÉCOLES RURALES DE PROXIMITÉ

A. LA DÉTERMINATION DE LA CARTE SCOLAIRE EN MILIEU RURAL

Arrêter la carte scolaire revient à décider des ouvertures et des fermetures de classes et d'écoles.

1. La carte scolaire en milieu rural : entre intérêts territoriaux et vision comptable nationale

Du fait de ses implications sur la vie des communes, la détermination de la carte scolaire en secteur rural est une question centrale, et ancienne, des relations entre l'État – représenté au cœur des territoires par le recteur d'académie et le directeur académique des services de l'éducation nationale (Dasen) – et les collectivités.

Loin d'être figée sur le seuil légal du nombre d'élèves, la politique de l'État en matière de fermeture (et d'ouverture) de classes et d'écoles a évolué au fil des ans, et des équipes gouvernementales en place. Cela étant, à toute époque, les fermetures de classes sont vécues par les communes concernées comme un « couperet » brutal et injuste, les collectivités reprochant aux services de l'État une « méthode descendante laissant peu de place aux parties prenantes [...] sans que les élus locaux ne disposent du temps nécessaire pour attirer de nouvelles familles afin d'infléchir la situation démographique de leur commune. [...] Les élus déplorent des relations asymétriques et un manque d'association des collectivités aux décisions de l'Éducation nationale. Les marges de discussion laissées aux territoires apparaissent effectivement très limitées » ⁽²⁾.

Les élus locaux considèrent en effet le plus souvent la concertation avec les services de l'État comme insatisfaisante, puisque les décisions ministérielles de suppressions de postes d'enseignants, l'affectation de ces derniers conditionnant le maintien effectif des classes dans les écoles, s'imposent aux Dasen, lesquels en

(1) B. Delcros, L. Somon, C. Féret et B. Buis, *op. cit.*, p. 27.

(2) *Ibid.*

tirent les conséquences. Or, de fait, la fermeture d'une classe ou d'une école résulte du retrait du ou des postes d'enseignant par l'autorité académique ⁽¹⁾.

Pour les élus locaux, la méthode d'élaboration de la carte scolaire repose encore trop largement sur une logique comptable nationale, qui ne tient pas assez compte des disparités territoriales en matière d'éducation.

2. La multiplication des outils de l'aménagement du territoire scolaire en milieu rural isolé

Depuis quelques décennies, l'État a mis en œuvre de nombreux dispositifs visant à garantir un dialogue constructif avec les élus locaux pour assurer le maintien d'un maillage d'écoles rurales de proximité. Plusieurs initiatives ont eu notamment pour objectif une meilleure prise en compte des spécificités des territoires ruraux, et une visibilité accrue sur les ouvertures et fermetures de classes.

Aux fins de compléter les RPI (voir *infra*), fut préconisée à la fin des années 1990 une mise en **réseau des écoles rurales** « *permettant d'organiser des projets éducatifs cohérents de la maternelle au collège* ». L'objectif recherché dans les cantons ruraux de petite taille, *via* une offre éducative scolaire et périscolaire de qualité, était de « *freiner le mouvement des élèves vers les chefs-lieux de canton et même d'encourager un mouvement du centre vers les périphéries* » ⁽²⁾.

En 2014, d'abord à titre expérimental dans quelques départements, ont été instituées des **conventions de ruralité**, sur la base d'une contractualisation triennale. Elles étaient un moyen d'associer les services de l'État et les élus locaux – élus municipaux mais également départementaux – à la réflexion sur l'évolution du tissu scolaire en échange d'engagements de l'État sur le maintien d'un certain nombre de postes d'enseignants, sous la forme d'un moratoire concernant les fermetures. Cet outil, qui s'est rapidement étendu à une cinquantaine de départements, visait notamment à adapter le maillage scolaire aux territoires et développer les services périscolaires ⁽³⁾. Force est de constater que ces conventions n'ont pas prospéré.

On note par ailleurs que le président de la République avait pris **l'engagement**, en 2019, **qu'aucune école de zone rurale ne pourrait être fermée sans l'accord du maire concerné**. Le ministère chargé de l'éducation nationale a précisé que cet engagement concernait uniquement les écoles et non les classes ⁽⁴⁾.

(1) *Le Conseil d'État considère qu'un poste peut être retiré même sans l'accord de la commune* : « aucune disposition législative ou réglementaire ne subordonne le retrait d'emplois d'instituteur à l'intervention préalable d'une délibération du conseil municipal décidant de la fermeture de la classe » (C.E., 5 mai 1995, ministère de l'éducation nationale/association Sauvons nos écoles)

(2) *Circulaire du 17 décembre 1998 relative à l'avenir du système éducatif en milieu rural isolé.*

(3) *Période de la réforme des rythmes scolaires.*

(4) *Assemblée nationale, réponse ministérielle à la question écrite n° 5739 de Mme Caroline Fiat, publiée le 9 mai 2023, JO Débats parlementaires Questions-Réponses Assemblée nationale.*

Dans le prolongement des conventions ruralité, a été institué en 2021 le dispositif « **territoires éducatifs ruraux** » (TER), d’abord à titre expérimental dans trois académies, avant un élargissement progressif. Les TER sont identifiés localement parmi des territoires fragilisés du fait de leur situation géographique ou économique, en zone rurale, en montagne, dans les petites villes ou en périphérie de plus grandes agglomérations. Son périmètre étant envisagé à l’échelle d’un bassin de vie, chaque TER repose sur un réseau constitué d’au moins un collège et de ses écoles de rattachement. L’enjeu est de renforcer, avec les collectivités territoriales concernées, l’accompagnement pédagogique et éducatif des enfants et des jeunes et la continuité des temps scolaire, péri et extra-scolaires (activités d’accompagnement, dispositifs de prévention du décrochage, etc.). Si plus de 200 territoires sont aujourd’hui conventionnés pour une durée de trois ans, avec un objectif de porter ce nombre à 300 d’ici à 2027, ce dispositif demeure néanmoins fragile faute d’un soutien financier suffisant. Par ailleurs, de nombreux acteurs auditionnés par le rapporteur critiquent les TER, essentiellement conçus pour favoriser l’école à proximité du collège (école socle) et moins le maintien du réseau des écoles.

Volet éducatif du programme France Ruralités, le « **plan pour notre école dans les territoires ruraux** » a été initié en 2023, en vue d’obtenir une amélioration durable de la qualité du service public de l’éducation au sein de ces territoires. Se déclinant en trois axes et six mesures⁽¹⁾, ce dispositif avait pour objectif de coconstruire les scénarios d’évolution des cartes scolaires dans les zones rurales, visant à « *garantir un maillage scolaire partout sur le territoire* » et « *une dynamisation des territoires par l’école* ». Parmi ses propositions figurent notamment une meilleure anticipation des ouvertures et des fermetures de classes, la création d’une instance de dialogue et de coordination (voir *infra* les observatoires de dynamiques rurales), la création d’un bonus pour les regroupements pédagogiques intercommunaux (ou bonus-RPI) ou encore l’extension des territoires éducatifs ruraux.

Mis en place à la rentrée 2023 dans le cadre du plan France Ruralités, les **observatoires de dynamiques rurales** (ODR) ont été déployés dans les départements comportant des territoires ruraux, afin de mieux appréhender les évolutions démographiques et leurs effets sur l’organisation territoriale de l’offre scolaire, dans un contexte marqué par une déprise démographique durable, touchant la quasi-totalité du territoire national, et d’attentes accrues des élus et acteurs locaux en matière de lisibilité, d’anticipation et de dialogue. Co-présidés par le préfet de département et le Dasen, ces observatoires ont pour enjeu d’incarner une méthode renouvelée de gouvernance éducative locale, reposant sur une plus grande transparence et prévisibilité. Récemment renommés observatoires des dynamiques rurales et territoriales (ODRT) après leur extension aux territoires urbains, ils sont un espace de dialogue entre les services de l’État et les collectivités territoriales pour définir une vision partagée de l’école sur les territoires. Cela étant, ces observatoires,

(1) Ce plan avait pour vocation d’approfondir la dynamique de territorialisation initiée par les conventions de ruralité, cf. <https://www.education.gouv.fr/plan-pour-notre-ecole-dans-les-territoires-ruraux-461118>

lorsqu'ils ont été créés, ce qui n'est pas le cas dans tous les départements, restent souvent le lieu de discussions qui n'ouvrent pas suffisamment de perspectives sur l'évolution de la carte scolaire. Selon le rapport sénatorial susmentionné, ce « *décalage entre l'intention initiale et la réalité de la pratique a nourri un certain désenchantement [...]. Face à cette contestation, le ministère de l'Éducation nationale s'est engagé dans une nouvelle démarche visant à mieux tenir compte des spécificités des territoires dans le cadre de l'élaboration de la carte scolaire, au travers de la signature [...] d'un protocole d'accord* » avec les associations représentant les maires de France ⁽¹⁾.

Derniers instruments mis en place, les « **protocoles d'accord** » conclus entre le ministère chargé de l'éducation et l'Association des maires de France et des présidents d'intercommunalité (AMF) le 8 avril 2025 ⁽²⁾ et celui conclu avec l'Association des maires ruraux de France (AMRF) le 20 juin suivant ⁽³⁾, consacrent le principe d'une concertation renforcée avec les maires afin de tenir compte des spécificités de chaque territoire et d'une projection à trois ans sur l'évolution des effectifs scolaires (visibilité de la carte scolaire).

Des engagements ont été pris concernant :

– une concertation sur les éventuelles mesures d'ajustement de la carte scolaire en recherchant les solutions les plus adaptées aux caractéristiques locales (caractéristiques géographiques, sociales, socio-économiques, densité, etc.) dans le respect des moyens prévus par la loi de finances de l'année ;

– une analyse d'impact préalable des projets de création de regroupements d'écoles proposés par les Dasen ;

– une prise en compte par l'État, dans le respect des moyens prévus en loi de finances, des projets de développement des communes (dont les constructions de logements), d'une vision concertée des investissements engagés par celles-ci pour l'école, ainsi que des incidences de la fermeture d'une classe ou d'une école pour les élèves, notamment en ce qui concerne le temps de transport.

S'agissant du protocole conclu avec l'AMRF, on note également que :

– la concertation entre les maires ruraux et le Dasen doit permettre de tenir compte des spécificités de chaque territoire et de chaque école (classes multiniveaux, RPI dispersés sur plusieurs sites...) ;

– dans le cadre d'une organisation scolaire en RPI, chacun des maires membres du RPI est associé aux échanges.

(1) B. Delcros, L. Somon, C. Féret et B. Buis, *op. cit.*, p. 44.

(2) <https://medias.amf.asso.fr/upload/files/Protocole%20d%27accord%20AMF%20-%20EN%20-%208%2004%202025.pdf>

(3) <https://www.amrf.fr/2025/06/25/convention-amrf-education-nationale/>

Sans minorer les ambitions des parties prenantes, il semble nécessaire de rappeler que **ces protocoles, par nature, ne revêtent pas de portée juridique contraignante**. Outre que la multiplication des dispositifs ne contribue guère à la clarté de l'action publique, les efforts engagés jusqu'alors n'ont pas permis, à ce stade, « *de permettre de tenir compte de l'avis éclairé des maires quant à l'avenir de leurs écoles et du tissu scolaire dans les territoires ruraux* » ⁽¹⁾.

En l'état, le rapporteur plaide donc pour une démarche plus ambitieuse, allant au-delà du simple partage de prévisions d'effectifs à trois ans. Il appelle de ses vœux la mise en place d'un conseil territorial, sur le modèle du conseil territorial de santé ⁽²⁾, permettant l'élaboration d'un projet de carte scolaire pluriannuel, inscrit dans le cadre d'une stratégie territoriale concertée entre l'État et les élus locaux, portant sur les volets scolaires et périscolaires.

B. LES SOLUTIONS À L'INITIATIVE DES MAIRES : DES GROUPEMENTS PÉDAGOGIQUES INTERCOMMUNAUX POUR ASSURER LA SURVIE D'ÉCOLES DE PROXIMITÉ ET MAINTENIR UN SERVICE PUBLIC ÉDUCATIF DE QUALITÉ

Les conséquences de la dénatalité sur la baisse du nombre d'élèves risquent, à court et moyen termes, d'entraîner des conséquences sur le réseau des écoles, en particulier dans les zones rurales où les effectifs d'élèves sont parfois proches du seuil légal (15 élèves) en dessous duquel une commune ne peut exiger de conserver son école ⁽³⁾.

Du fait des conséquences sur l'attractivité d'une commune, la perspective d'une fermeture d'une école, et même d'une classe, est source d'inquiétudes pour les collectivités confrontées à une baisse des effectifs scolaires. Le maintien d'une école constitue en effet un facteur décisif de vitalité pour les territoires ruraux. La disparition de l'école marque trop souvent un point de non-retour dans la désertification du territoire, même en cas de nouvelle hausse démographique, alimentant un sentiment d'abandon. Une école qui ferme dans une commune rurale, notamment si elle est isolée, c'est malheureusement la certitude de ne pas pouvoir attirer, voire de ne pas pouvoir garder, des familles avec des enfants.

Il importe donc que la diminution attendue des effectifs scolarisés ne se traduise pas par une attrition du réseau des écoles de proximité dans les territoires ruraux. Ce reflux de la population scolaire exigerait de repenser l'environnement scolaire dans un contexte plus large de bien-être des élèves, de qualité pédagogique, de qualité de travail pour les personnels et d'attractivité des territoires. À bien des égards, cette baisse démographique constitue un enjeu tout aussi décisif que le fut le phénomène inverse de massification de l'enseignement au cours des précédentes décennies.

(1) B. Delcros, L. Somon, C. Féret et B. Buis, *op. cit.*, p. 46.

(2) Article L. 1434-10 du code de la santé publique.

(3) Article L. 212-2 du code de l'éducation.

Face aux risques de fermetures d'écoles par les services de l'État, souvent ressentie par les édiles municipaux comme brutale et sans appel, **la création de regroupements pédagogiques intercommunaux, qui consistent à rassembler des écoles d'au moins deux communes au sein d'une même entité administrative, apparaît donc comme une solution de rationalisation et de précaution.** Il appartient en effet aux conseils municipaux, au regard des projections démographiques de leurs communes, d'anticiper les risques de fermeture de classes et possiblement de l'école.

1. Des solutions anciennes à l'initiative des communes elles-mêmes

Les regroupements pédagogiques intercommunaux font partie depuis longtemps de l'histoire des territoires ruraux. Les premiers apparaissent au début des années 1970 pour répondre à une réalité – la baisse des effectifs dans les petites communes rurales – en permettant de manière pragmatique à plusieurs communes de mutualiser leurs écoles afin de maintenir une offre scolaire de proximité, en tenant compte des bassins de vie, de la démographie locale, des besoins des familles, etc. Ils sont encouragés par l'État dans les années 1980 et structurés progressivement, mais par voie de circulaires, en dehors de toute validation législative formelle. La première mention des RPI date vraisemblablement d'une circulaire de 1977⁽¹⁾ qui promeut les « *regroupements pédagogiques intercommunaux* » visant également à « *développer la préscolarisation en milieu rural* ». Les RPI ne feront l'objet d'une reconnaissance législative subsidiaire que tardivement, à l'occasion de la loi dite Carle de 2009⁽²⁾ relative au financement des écoles privées sous contrat, dont les mesures d'application privilégieront par ailleurs les RPI adossés à des EPCI (voir *infra*).

Outre la mutualisation sur la base d'une simple entente entre les communes, formalisée par une convention, les collectivités peuvent également choisir de structurer leur coopération autour des syndicats de communes à vocation unique (par exemple, sur l'organisation scolaire) ou multiple, qui implique que les maires se dessaisissent de leurs compétences au profit de l'exécutif de l'intercommunalité (voir *infra*). La constitution en syndicat offre davantage de leviers aux communes membres. Le syndicat peut en effet bénéficier de subventions (dotations de l'État, soutien d'autres collectivités territoriales), mutualiser certaines dépenses de fonctionnement (notamment sur le volet des ressources humaines) ou encore organiser une réflexion sur le maillage territorial de l'éducation à une échelle plus importante.

(1) Circulaire n°77-488 du 16 décembre 1977 sur les seuils de fermeture des écoles à classes uniques. La circulaire n°98-252 du 17 décembre 1998 sur l'avenir du système éducatif en milieu rural isolé juge les RPI « à la recherche d'un nouveau souffle » et préconise le développement des « écoles rurales en réseau » (ERR) structurées autour d'un projet pédagogique commun et articulé au collège. Il faut attendre la circulaire n°2003-104 du 3 juillet 2003 sur la préparation de la carte scolaire du premier degré pour une définition réglementaire des RPI. Cf. <https://www.vie-publique.fr/files/rapport/pdf/184000661.pdf>.

(2) Loi n° 2009-1312 du 28 octobre 2009 tendant à garantir la parité de financement entre les écoles élémentaires publiques et privées sous contrat d'association lorsqu'elles accueillent des élèves scolarisés hors de leur commune de résidence.

Le recours aux RPI par les communes est globalement stable depuis de nombreuses années. On comptait 4 600 RPI en 1998 ⁽¹⁾, 4 866 en 2007, 4 791 à la rentrée scolaire 2021, 4 748 à la rentrée 2023, 4 771 à la rentrée 2024 et 4 745 pour l'année en cours. L'administration centrale du ministère chargé de l'éducation a admis cependant ne pas disposer d'une liste exhaustive des RPI, les conventions étant suivies au niveau départemental par les directions des services départementaux de l'éducation nationale.

2. Les regroupements pédagogiques intercommunaux présentent plusieurs avantages

Le premier des avantages est d'ordre budgétaire, puisque le RPI permet aux communes volontaires de mutualiser leurs dépenses. Ce partage des charges ne repose cependant que sur la volonté des élus, *via* la convention, le RPI n'ayant pas de personnalité morale, contrairement à un EPCI support d'un RPI. Si les RPI établis sur une base conventionnelle sont pertinents pour opérer un partage des frais de fonctionnement de l'école (ou des écoles) entre les communes membres, y compris celles n'accueillant pas d'école sur leur territoire, la mutualisation des charges d'investissement, liées à la commune d'implantation, nécessitent en revanche généralement le recours à un EPCI.

La question de la mutualisation des coûts est d'autant plus primordiale que la transition écologique suppose à moyen terme des investissements considérables en matière de rénovation et de réhabilitation de bâtiments scolaires, souvent anciens, peu adaptés aux épisodes climatiques, notamment caniculaires, en cours (« passoire thermique »). Au regard des besoins massifs en termes d'adaptation des locaux scolaires, se posent les questions de coordination des responsabilités, de quantification des besoins et des financements, dans la perspective de faire de l'école un lieu de vie favorable au bien-être des élèves et des personnels. Selon la Cour des comptes, « *pour 40 % des écoles, la conception est généralement très éloignée des standards actuels. Elles se situent dans les communes dont la population est inférieure à 3 500 habitants, communes dont les capacités d'ingénierie n'existent pas* »⁽²⁾.

Un deuxième intérêt est de lutter contre l'isolement des membres du corps enseignant affectés dans des écoles de petite taille, avec les effets sur la qualité du travail pédagogique des professeurs vus *supra*. Par ailleurs, les zones rurales « éloignées » souffrent souvent d'un déficit d'attractivité pour les enseignants.

Le RPI se présente également comme une solution dans les territoires où la qualité pédagogique apparait fragilisée en raison d'un nombre trop faible d'élèves.

(1) Voir la circulaire du 17 décembre 1998 relative à l'avenir du système éducatif en milieu rural isolé, <https://www.education.gouv.fr/bo/1998/48/ensel.htm>

(2) Cour des Comptes, rapport public thématique, L'enseignement primaire. Une organisation en décalage avec les besoins de l'élève, mai 2025, p. 88.

Un autre avantage est lié au mécanisme de décharges dont disposent les enseignants exerçant des fonctions de directeur d'école. Plus l'école comprend de classes, plus la décharge horaire est importante, permettant à l'enseignant concerné de se libérer des tâches d'enseignement pour se consacrer à l'animation de l'école, ce qui peut alors favoriser le travail d'équipe des autres enseignants. Dans une école de deux ou trois classes, le directeur bénéficie d'un contingent annuel de douze journées de décharge (à raison d'au moins une journée par mois) alors qu'à partir de quatre classes, il bénéficie d'un quart de décharge soit environ une journée par semaine. Une des principales critiques à l'égard de ce régime réside dans les effets de seuils qu'il induit, puisqu'il suffit de la fermeture d'une classe pour que le directeur voie sa décharge diminuée, voire supprimée.

Les RPI permettent par ailleurs de créer des espaces de concertation entre les services de l'État et les élus locaux afin de rationaliser le maillage éducatif tout en préservant la qualité pédagogique. En effet, les RPI poursuivent un objectif général d'amélioration de l'environnement de travail de l'élève et de la qualité de l'enseignement (en mutualisant les équipements par exemple).

Les RPI conventionnels préservent enfin le rôle des maires en tant qu'acteurs centraux de l'organisation territoriale du service public de l'éducation.

COMMENTAIRE DES ARTICLES

Article 1^{er}

Sécurisation juridique des regroupements pédagogiques intercommunaux

Adopté par la commission avec modifications

L'article 1^{er} de la proposition de loi vise à sécuriser juridiquement les regroupements pédagogiques intercommunaux (RPI). Ainsi, il entend :

- fixer les principaux éléments des conventions constitutives des RPI ;
- aligner le régime juridique des RPI conventionnels sur celui des regroupements adossés aux établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) ;
- améliorer la représentation, dans les conseils d'école, des communes dépourvues de toute école implantée sur leur territoire ;
- encadrer les opérations de dissolution des RPI conventionnels et de retrait unilatéral d'une commune dudit regroupement.

La commission a apporté plusieurs modifications à l'article 1^{er} qui visent à :

- préciser le champ d'intervention des RPI et les fondements juridiques des RPI conventionnels et des RPI adossés à des EPCI ;
- clarifier le contenu des conventions constitutives de RPI en précisant ceux des éléments devant impérativement y figurer ;
- instituer un avis obligatoire de l'autorité académique préalablement à l'approbation d'une convention constitutive d'un RPI par les conseils municipaux ;
- modifier les dispositions relatives tant au retrait d'une commune d'un RPI qu'à la dissolution d'un RPI, en prévoyant notamment l'information des services de l'État en la matière.

I. L'ÉTAT DU DROIT

A. L'OBLIGATION POUR CHAQUE COMMUNE DE DISPOSER D'AU MOINS UNE ÉCOLE PUBLIQUE DONT ELLE ASSUME LA CHARGE FINANCIÈRE : UNE RÈGLE QUI REMONTE AU XIX^E SIÈCLE

Les communes ont traditionnellement la responsabilité des écoles publiques du premier degré, depuis le XIX^e siècle ⁽¹⁾.

(1) *L'école publique est de ce fait couramment appelée « école communale ». La loi du 28 juin 1833 sur l'instruction primaire, dite loi Guizot, imposa aux communes la construction et l'entretien d'une école de garçons. La loi du 10 avril 1867 sur l'enseignement primaire, dite loi Duruy, leur imposa la construction et l'entretien d'une école de filles. Les lois de décentralisation du début des années 1980 ont confirmé le rôle de la commune en matière scolaire.*

1. La compétence de création et d'implantation des écoles relève des communes

En application de l'article L. 2121-30 du code général des collectivités territoriales (CGCT), reproduit à l'article L. 212-1 du code de l'éducation, « *le conseil municipal décide de la création et de l'implantation des écoles et classes élémentaires et maternelles d'enseignement public après avis du représentant de l'État dans le département* ».

Depuis la loi du 30 octobre 1886 portant sur l'organisation de l'enseignement primaire (dite loi Goblet), **toute commune doit compter au moins d'une école élémentaire publique (article L. 212-2 du code de l'éducation)**. Il en est de même de tout hameau séparé du chef-lieu ou de toute autre agglomération par une distance d'au moins trois kilomètres et réunissant au moins quinze enfants d'âge scolaire. Un ou plusieurs hameaux dépendant d'une commune peuvent être rattachés à l'école d'une commune voisine ; cette mesure est prise par délibération des conseils municipaux des communes intéressées.

Il ressort de ces dispositions que **la condition imposée à une commune pour bénéficier sur son territoire d'une école, tous niveaux d'enseignement confondus, est qu'elle doit être en mesure de scolariser régulièrement au moins quinze élèves**. À défaut, il est nécessaire d'envisager des regroupements entre les communes, avec des classes implantées dans tout ou partie des communes concernées (voir *infra*).

Sous réserve de respecter les conditions de l'article L. 212-2 du code de l'éducation, la commune exerce donc la plénitude de ses compétences pour décider de l'implantation ou du regroupement des classes ou des écoles. La décision d'ouverture d'une école est prise par le conseil municipal, après avis du représentant de l'État.

Par ailleurs, dans le cas où l'organisation du service public l'exige, le préfet, sur proposition du directeur académique des services de l'éducation nationale (Dasen) ⁽¹⁾, peut mettre en demeure le conseil municipal concerné d'affecter un local convenable au fonctionnement de l'école ou de la classe ; faute pour la commune d'avoir fourni ce local, **le préfet décide de la création de l'école ou de la classe** (article R. 211-2 du code de l'éducation). Dans le cas où la commune refuse, pour reprendre les termes législatifs en vigueur, de « *pourvoir à une organisation convenable du service public* » ⁽²⁾, « *l'État peut créer exceptionnellement des établissements scolaires publics du premier [...] degré* » ⁽³⁾.

(1) *Et après avis du conseil départemental de l'éducation nationale (CDEN), instance de consultation réunissant la communauté éducative (collectivités territoriales, personnels et parents d'élèves).*

(2) *L'organisation convenable du service public de l'enseignement du premier degré dans une commune s'apprécie par référence aux conditions d'accueil dans les communes comparables du département (article R. 211-1 du code de l'éducation).*

(3) *Voir l'article L. 211-3 du code de l'éducation. L'État fait l'avance des frais de construction des établissements publics qu'il crée ; le remboursement de cette avance constitue, pour la collectivité, une*

2. Les communes assument la charge financière des écoles publiques et, par parité, les dépenses de fonctionnement des écoles privées sous contrat implantées sur leur territoire

La commune a la charge des écoles publiques, qui constituent une dépense obligatoire. Propriétaire des locaux, la commune en assure la construction, la reconstruction, l'extension, les grosses réparations, l'équipement et le fonctionnement ; elle assure notamment l'entretien des bâtiments. Ces dépenses constituent des dépenses obligatoires, de même que l'acquisition et l'entretien du mobilier scolaire, le chauffage et l'éclairage des classes et, s'il y a lieu, la rémunération des personnels de service (articles L. 212-4 et L. 212-5 du code de l'éducation).

Selon le principe de parité de financement des écoles publiques et des écoles privées sous contrat d'association, les dépenses de fonctionnement des classes sous contrat des établissements privés sont prises en charge par les communes dans les mêmes conditions que celles des classes correspondantes de l'enseignement public (article L. 442-5, alinéa 4, du code de l'éducation). La commune assume les dépenses de fonctionnement sur la base d'un « **forfait communal** », calculé par élève et par an en fonction du coût de fonctionnement relatif à l'externat des écoles publiques de la commune ou, à défaut, du coût de fonctionnement moyen relatif à l'externat des écoles publiques du département.

B. EN DÉPIT D'UN DÉPLOIEMENT ANCIEN ET IMPORTANT, LES REGROUPEMENTS PÉDAGOGIQUES INTERCOMMUNAUX REPOSENT SUR UN SOCLE NORMATIF INSUFFISAMMENT SÉCURISÉ

1. Les regroupements pédagogiques intercommunaux sont une réalité territoriale incontournable

L'émiettement communal français, dont les conséquences sont désormais aggravées par la déprise démographique récente, ne permet pas de mettre en place un service public d'éducation dans chaque commune. Les bases de la coopération intercommunale dans le domaine scolaire sont anciennes, posées dès la fin du XIX^e siècle par la loi Goblet susmentionnée (1886) et la création vers 1890 des premiers syndicats de communes. Le développement des intercommunalités (création des communautés de communes, notamment en zone rurale) a progressivement substitué aux communes des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) pour l'exercice de la compétence scolaire.

dépense obligatoire au sens de l'article L. 1612-15 du code général des collectivités territoriales. Le montant des crédits affectés par l'État à ces dépenses est déterminé chaque année par la loi de finances.

En France, plus de 13 000 communes, principalement des petites communes rurales, soit près de 40 % des 34 875 communes ⁽¹⁾, ne disposent pas d'au moins une école implantée sur leur territoire ⁽²⁾. Pour les territoires ruraux, la mutualisation intercommunale des moyens autour de la question scolaire, à travers un regroupement pédagogique intercommunal (RPI), s'avère être une nécessité. **Pour l'année scolaire 2025-2026, on dénombre 4 745 RPI** réunissant 15 784 communes, soit plus de 45 % de la totalité des communes françaises, et plus de 9 000 écoles. On compte en moyenne 3,3 communes par RPI ⁽³⁾. On dénombre 7 130 communes membres de RPI qui ne sont pas pourvues d'une école sur leur territoire, soit presque une commune sur deux membres d'un RPI ⁽⁴⁾. Parmi ces regroupements, 38 % sont dits « concentrés » avec une école implantée dans une seule ville, et 62 % sont dits « dispersés », les différents niveaux d'enseignement étant implantés sur au moins deux communes différentes.

Structure pédagogique d'enseignement dont l'existence repose sur un accord contractuel entre des communes qui fixe, notamment, les conditions de répartition des charges des écoles regroupées, le RPI constitue une modalité d'organisation adaptée au maintien de la présence scolaire en milieu rural car il permet de mutualiser les moyens entre plusieurs communes tout en conservant, selon que le RPI est « concentré » ou « dispersé », au moins un site scolaire dans tout ou partie d'entre elles. Ces modalités offrent donc une solution équilibrée entre rationalisation du réseau et maintien du service public de proximité. Pour préserver une école sur leur territoire, les maires, en accord avec les services ministériels de l'éducation nationale, optent pour des RPI, notamment « dispersés » quand cela est possible ⁽⁵⁾, afin, comme le souligne un récent rapport sénatorial, « *de passer d'une logique d'"une école dans chaque commune" à celle d'"une école pour chaque commune". Cette organisation souple permet de répartir les classes par niveaux [...], évitant ainsi les fermetures d'écoles isolées tout en assurant une continuité pédagogique intercommunale* » ⁽⁶⁾.

Toutefois, en dépit d'un ancrage territorial important et de l'ancienneté de ces dispositifs, on constate que le socle juridique des RPI, en particulier lorsqu'ils sont constitués à partir d'une convention, est largement insuffisant.

(1) <https://www.collectivites-locales.gouv.fr/actualites/bis-206-les-structures-territoriales-au-1er-janvier>

(2) Selon les données du ministère chargé de l'éducation, 13 603 communes sont concernées. Pour rappel, près de 900 communes comptent moins de 50 habitants, près de 3 400 communes dénombrent moins de 100 habitants et environ 13 000 communes ont moins de 300 habitants.

(3) Données du ministère chargé de l'éducation.

(4) Ce qui représente environ 20 % de l'ensemble des communes.

(5) En fonction notamment du nombre de communes dans le RPI, du nombre d'enfants résidant dans chaque commune, des moyens matériels d'accueil scolaire (locaux) ou encore des liaisons de transport entre les communes.

(6) B. Delcros, L. Somon, C. Féret et B. Buis, Rapport d'information n° 186 (2025-2026) sur la compétence scolaire des collectivités territoriales face aux évolutions démographiques et aux défis d'aménagement du territoire, délégation aux collectivités territoriales, Sénat, décembre 2025.

2. Les regroupements pédagogiques intercommunaux peuvent relever de deux types d'organisation et donc de deux régimes juridiques distincts

Deux modes d'organisation des RPI sont possibles. Ils peuvent être :

– soit adossés à un EPCI, qu'il s'agisse d'un syndicat de communes à vocation unique (Sivu) – par exemple un syndicat intercommunal à vocation scolaire (Sivos) –, d'un syndicat à vocation multiple (Sivom) dont le volet scolaire est une composante, ou d'un EPCI à fiscalité propre (EPCI-FP), telles que les communautés de communes par exemple ; il s'agit alors de RPI institutionnels ;

– soit constitués par une convention entre les communes membres ; il s'agit alors de RPI conventionnels.

Les modalités de financement des syndicats scolaires sont étroitement encadrées par les textes réglementaires et législatifs. La contribution des communes membres au financement du syndicat scolaire constitue ainsi une dépense obligatoire, comme le prévoit l'article L. 5212-20 du CGCT. Si les RPI adossés à un EPCI présentent de réels avantages (même périmètre géographique, concentration des attributions concernées aux mains de l'exécutif intercommunal, bénéfice de certaines aides de l'État, etc.), ils impliquent cependant un transfert de compétences de la commune vers la structure intercommunale, ce qui se traduit corrélativement par une perte des compétences du maire, à propos d'une question symboliquement majeure : l'école. C'est pourquoi, dans les zones rurales, le transfert de la compétence à des syndicats intercommunaux à vocation scolaire ou, le cas échéant, à des communautés de communes, restent des solutions peu utilisées, les maires étant désireux de conserver la plénitude de leurs attributions en la matière. À cet égard, ils peuvent décider de s'associer dans le cadre d'une convention, sur le fondement de l'article L. 5221-1 du CGCT relatif à l'entente communale (voir *infra*).

3. Le fondement normatif des regroupements pédagogiques intercommunaux conventionnels est largement lacunaire

Le fondement normatif des RPI est très réduit, ce qui n'est pas sans créer une certaine insécurité juridique pour ces dispositifs.

Légalement, le regroupement des écoles reste une faculté à l'initiative des communes, qui ont la possibilité de se réunir pour l'établissement et l'entretien d'une école. Néanmoins le **regroupement d'élèves de plusieurs communes dans une seule école s'impose** dans le cas de communes distantes de moins de trois kilomètres, dès lors que l'une d'entre elles compte régulièrement moins de quinze élèves (article L. 212-2 du code de l'éducation).

Les **regroupements pédagogiques intercommunaux sont expressément mentionnés dans trois articles du code de l'éducation**, mais aucun n'en définit cependant ni l'objet ni le contenu. La notion de RPI demeure périphérique.

Ainsi, le deuxième alinéa de l'**article L. 442-5-1 du code de l'éducation**, qui porte sur les conditions de contribution financière de la commune de résidence pour un élève scolarisé dans une classe d'un établissement privé du premier degré sous contrat d'association situé dans une autre commune, **renvoie à l'article D. 442-44-1**, lequel établit un régime juridique différent selon que le RPI est institutionnel, adossé à un EPCI, ou conventionnel (voir *infra*). Quant à l'article D. 213-29 du code de l'éducation, relatif aux procédures de consultation en matière de transport scolaire, il se borne à indiquer que la région, compétente en matière d'organisation et de financement du transport scolaire, doit être consultée par écrit à propos des projets de création ou de suppression de RPI, dès lors que cela peut avoir des incidences sur l'organisation des transports (voir *infra*).

Selon le mode d'organisation retenu, c'est en réalité soit **la convention entre les communes qui détermine la façon dont les collectivités contribuent à la création et au fonctionnement des RPI** (répartition des charges, mobilisation d'agents communaux, articulation avec les activités périscolaires, adaptation des services de transport et de restauration scolaires, clauses de retrait d'une commune, dissolution du RPI, etc.), soit, lorsqu'ils sont adossés à un EPCI, le statut de ce dernier qui fixe les règles de fonctionnement et de financement du regroupement.

Outils d'une grande souplesse, les RPI ne disposent pas, cependant, de la personnalité morale. Ils ont donc essentiellement une existence fonctionnelle. Le principe d'exclusivité ne s'impose pas aux communes d'un RPI, qui peuvent donc continuer à prendre en charge chacune une partie des coûts de fonctionnement, en fonction des accords conclus.

La création et les modalités de fonctionnement d'un RPI s'inscrivant dans le cadre d'une convention entre les communes qui le constituent, il leur revient, en application du principe de libre administration des collectivités territoriales, de prévoir les modalités de retrait du RPI ainsi que toute disposition relative au délai de prévenance de ce retrait.

4. L'ambiguïté de la répartition des compétences entre les communes et les services de l'État en matière de création des regroupements pédagogiques intercommunaux

La décision de créer une école est du ressort du conseil municipal, après avis du représentant de l'État. Si cet avis est favorable, l'État s'engage à affecter les emplois et les personnels nécessaires, puisqu'il est compétent pour assurer la gestion des personnels d'enseignement et répartir les moyens en postes (article L. 211-1 du code de l'éducation) ; si cet avis est défavorable, cela revient à vider de tout contenu la délibération municipale de création d'une école car il ne peut y avoir de classe ou d'école que si l'enseignement est assuré par un professeur affecté par l'autorité académique. Sur le plan formel, la décision municipale est donc indépendante de l'affectation des emplois de professeurs des écoles, qui relève de l'autorité académique, mais sur un plan pratique, la portée pratique de la décision prise par la commune est conditionnée à celle de l'État d'affecter ou non des enseignants dans l'école.

Le rapporteur observe néanmoins qu'un arrêt – certes ancien (2010) – de la cour administrative d'appel (CAA) de Nantes, s'il reconnaît que les communes sont compétentes pour décider de la création d'écoles, précise que le **regroupement pédagogique** de plusieurs écoles, dès lors qu'il est susceptible de modifier notamment l'affectation des enseignants, **ne peut être créé ou supprimé que par l'autorité compétente de l'État, seule habilitée à décider de l'ouverture des classes et de l'affectation des emplois de professeurs** ⁽¹⁾. Cette décision du juge administratif est d'autant plus surprenante qu'en l'état du droit, aucune norme ne vient préciser l'intervention du représentant de l'État, par exemple sous la forme d'un avis obligatoire ou conforme, dans le processus de création d'un RPI.

On note par ailleurs qu'en application de l'article D. 213-29 du code de l'éducation, mentionné *supra*, **le DASEN doit consulter par écrit la collectivité régionale responsable de l'organisation des transports scolaires sur les projets de création ou de suppression de RPI**. Mais il en est de même pour la création ou la suppression d'écoles, qui ne relève pas de la compétence de l'État *stricto sensu*.

Pour le rapporteur, il importe que la **présente proposition de loi lève toute ambiguïté sur cette question de la compétence en matière de création et, par parallélisme des formes, de dissolution des RPI**. Si les services de l'État doivent impérativement être associés, la décision formelle de créer et de supprimer un RPI demeure du ressort des communes concernées.

5. L'absence de représentation, dans les conseils d'école, des communes membres d'un regroupement pédagogique intercommunal conventionnel dépourvues d'école implantée sur leur territoire

La représentation, dans les conseils d'école, des communes membres d'un regroupement pédagogique intercommunal conventionnel dépourvues d'une école (ou de classes) implantée sur leur territoire n'est pas assurée par la législation en vigueur.

L'article D. 411-1 du code de l'éducation prévoit, en effet, que le conseil d'école est composé de deux élus : le maire de la commune siège de l'école (ou son représentant) ainsi qu'un conseiller municipal désigné par le conseil municipal ou, en cas de transfert de la compétence scolaire au niveau intercommunal, le président de l'EPCI (ou son représentant). Les maires des communes membres du RPI dépourvues d'une école ne font pas non plus partie des acteurs du système éducatif autorisés à assister aux séances du conseil d'école pour les affaires les intéressant avec une voix consultative.

À ce stade, la seule possibilité ouverte à ces maires réside dans la capacité du directeur d'école, lequel préside le conseil, à les inviter, après avis du conseil d'école, à assister aux séances du conseil, considérant que leur présence peut être « utile en fonction de l'ordre du jour ».

(1) CAA Nantes, 29 juin 2010, Préfet d'Ille-et-Vilaine, n° 10NT00159 ; <https://www.legifrance.gouv.fr/ceta/id/CETATEXT000022859235>.

C. EN MATIÈRE DE SCOLARISATION HORS COMMUNE DE RÉSIDENCE, LES INÉGALITÉS DES RÉGIMES JURIDIQUES DES REGROUPEMENTS PÉDAGOGIQUES INTERCOMMUNAUX CONVENTIONNELS ET INSTITUTIONNELS SONT PRÉJUDICIALES AUX COMMUNES RURALES QUI NE VEULENT PAS TRANSFÉRER LEURS COMPÉTENCES SCOLAIRES AU NIVEAU INTERCOMMUNAL

En principe, un élève est scolarisé dans une école de sa commune de résidence, là où le maire est tenu de l'inscrire. Mais, un enfant peut être scolarisé dans une commune voisine (dite commune d'accueil), notamment si les écoles de la commune de résidence ne disposent pas de capacités d'accueil suffisantes. Par nécessité ou par commodité, les familles peuvent aussi préférer scolariser leurs enfants dans une autre commune alors même qu'il reste des places dans l'école de leur commune de résidence. **Se pose dans les deux cas la question de la participation financière de la commune de résidence aux frais de scolarisation indus supportés par la commune d'accueil des élèves.**

À cet égard, l'article L. 212-8 du code de l'éducation prévoit que *« lorsque les écoles maternelles ou les écoles élémentaires publiques d'une commune reçoivent des élèves dont la famille est domiciliée dans une autre commune, la répartition des dépenses de fonctionnement se fait par accord entre la commune d'accueil et la commune de résidence [...]. À défaut d'accord entre les communes intéressées sur la répartition des dépenses, la contribution de chaque commune est fixée »* par le préfet de département.

À l'exception des cas où la scolarisation en dehors de la commune de résidence est un droit pour les familles et la contribution financière de la commune de résidence une dépense obligatoire (voir l'encadré ci-dessous), la participation financière de la commune de résidence est conditionnée à la capacité d'accueil de ses propres écoles.

Si cette capacité d'accueil permet la scolarisation des enfants concernés, la commune de résidence n'est pas contrainte de participer financièrement aux frais de scolarisation des enfants dans la commune d'accueil, *« sauf si le maire de la commune de résidence, consulté par la commune d'accueil, a donné son accord à la scolarisation de ces enfants hors de sa commune »*. Pour justifier d'une capacité d'accueil, les écoles doivent disposer à la fois des postes d'enseignants et des locaux nécessaires à leur fonctionnement.

Cette question prend une dimension particulière dans le cadre des regroupements pédagogiques intercommunaux, où plusieurs communes organisent ensemble la scolarisation. Le régime juridique applicable aux conditions de contribution financière de la commune de résidence aux frais de scolarisation des élèves dans une école publique située dans une autre commune est différent selon que le RPI est constitué par convention ou adossé à un EPCI. Si l'on écarte les motifs de droit des familles à scolariser leurs enfants en dehors de la commune de résidence (voir l'encadré ci-dessous), **c'est la capacité d'accueil de la commune de résidence qui détermine si la scolarisation en dehors de ladite commune**

répond à une logique familiale de nécessité, ce qui induit une participation financière obligatoire de la commune de résidence, ou de convenance personnelle, ce qui rend facultative cette contribution.

Or l'appréciation de cette capacité d'accueil diffère selon le type de RPI. Lorsque le RPI est adossé à un EPCI, ce dernier se substitue aux communes. Selon l'article L. 212-8 du code de l'éducation, « *lorsque les compétences relatives au fonctionnement des écoles publiques ont été transférées à un établissement public de coopération intercommunale, le territoire de l'ensemble des communes constituant cet établissement est assimilé [...] au territoire de la commune d'accueil ou de la commune de résidence* ». Dans le cadre d'un EPCI, la capacité d'accueil sera donc appréciée au niveau de l'ensemble des écoles publiques situées sur le territoire intercommunal. *A contrario*, **dans le cadre d'un RPI conventionnel, en l'absence de disposition normative contraire, l'appréciation de la capacité d'accueil demeure au niveau communal**, ce qui, par nature, pose une difficulté pour les communes sans école sur leur territoire.

Ainsi, lorsqu'une commune ne dispose plus d'établissement scolaire, elle se trouve contrainte, du fait d'une capacité d'accueil inexistante, de prendre en charge financièrement la scolarisation des élèves résidents dans des communes extérieures au RPI, même si le choix des familles concernées résulte d'une convenance personnelle et que la capacité d'accueil au sein des écoles publiques composant le RPI n'est pas saturée. Ce traitement différencié conduit à des situations regrettables où, en dépit de places disponibles dans les écoles du RPI, chaque commune « sans école » membre d'un RPI conventionnel doit financer la scolarisation des élèves dans des écoles extérieures au regroupement, alors même qu'elles participent au financement des écoles publiques du RPI.

Les cas où la scolarisation des élèves dans une école d'une commune voisine est de droit pour les familles et constitue une dépense obligatoire pour la commune de résidence (articles L. 212-8 et R. 212-21 du code de l'éducation)

La commune de résidence est tenue de participer financièrement à la scolarisation d'enfants dans une école publique d'une autre commune lorsque leur inscription est justifiée par des motifs tirés :

- de contraintes liées aux obligations professionnelles des parents, lorsque leur commune de résidence n'assure pas directement ou indirectement la restauration et la garde des enfants (ou l'une de ces deux prestations), ou si la commune n'a pas organisé un service d'assistantes maternelles agréées ;
- de raisons médicales, lorsque l'état de santé de l'enfant nécessite une hospitalisation fréquente ou des soins réguliers et prolongés, assurés dans la commune d'accueil et non dans la commune de résidence ;
- de maintenir les fratries, en cas d'inscription d'un frère ou d'une sœur dans une école de la même commune d'accueil, dès lors que cette inscription est justifiée, notamment, par l'un des motifs précédents ou par l'absence de capacité d'accueil dans la commune de résidence ;
- de la continuité pédagogique, la situation d'un élève ne pouvant pas être remise en cause par les communes avant le terme de la formation préélémentaire ou de la scolarité primaire.

Par ailleurs, le maire de la commune de résidence dont les écoles ne dispensent pas un enseignement de langue régionale ne peut pas s'opposer à la scolarisation d'enfants résidents de sa commune dans une école d'une autre commune proposant un enseignement de langue régionale et disposant de places disponibles, y compris lorsque la capacité d'accueil des écoles de la commune de résidence permettrait de scolariser les enfants concernés. **Mais cette scolarisation pour ce motif n'entraîne pas une dépense obligatoire pour la commune de résidence.** En cas de désaccord, le préfet de département « réunit les maires de ces communes afin de permettre la résolution du différend en matière de participation financière », dans l'intérêt de l'enfant (article L. 212-8 du code de l'éducation) ; mais il n'a pas la capacité de trancher en cas de persistance du désaccord.

La situation est similaire dans le cadre de l'enseignement privé sous contrat, en raison du principe de parité du financement vu *supra* et réaffirmé à l'article L. 442-5-1 du code de l'éducation : « *La contribution de la commune de résidence pour un élève scolarisé dans une autre commune dans une classe d'un établissement privé du premier degré sous contrat d'association constitue une dépense obligatoire lorsque cette contribution aurait également été due si cet élève avait été scolarisé dans une des écoles publiques de la commune d'accueil.* »

En conséquence, **la contribution de la commune de résidence revêt le caractère d'une dépense obligatoire dès lors que ladite commune ou, selon des conditions fixées par décret, le RPI auquel elle appartient, ne dispose pas des capacités d'accueil nécessaires à la scolarisation de l'élève concerné** dans son école publique ou lorsque la fréquentation d'une école privée sous contrat située sur le territoire d'une autre commune trouve son origine dans des contraintes liées aux

mêmes motifs que ceux justifiant une scolarisation dans une école publique d'une autre commune que celle de résidence (voir l'encadré ci-dessus). Lorsque la contribution n'est pas obligatoire, la commune de résidence peut néanmoins accepter de participer aux frais de fonctionnement de l'école d'accueil.

En cas de RPI, la scolarisation dans une école privée sous contrat dans une commune voisine répond donc au même cadre juridique que pour une inscription dans une école publique. Ainsi, **la capacité d'accueil des élèves dans les écoles publiques du RPI dont relève la commune de résidence ne peut être opposée à la demande de prise en charge des frais de scolarisation d'un élève dans une école privée sous contrat d'association d'une commune d'accueil qu'à la condition que le RPI soit organisé dans le cadre d'un établissement public de coopération intercommunale** (article D. 442-44-1 du code de l'éducation ⁽¹⁾).

Si le RPI est adossé à un EPCI, la capacité d'accueil est donc appréciée au niveau intercommunal, regroupant l'ensemble des écoles publiques ; s'il s'agit d'un RPI conventionnel, cette même capacité continue d'être appréciée au niveau communal.

En conséquence, seule une commune de résidence membre d'un RPI institutionnel peut opposer **la capacité d'accueil d'une école publique située hors de son territoire mais au sein de l'ensemble intercommunal pour refuser de participer aux frais de scolarisation d'un enfant dans une école privée hors du territoire communal**. En termes pratiques, cela implique qu'une commune rurale, pourtant engagée dans un RPI dit conventionnel se voit imposer le financement d'une école privée extérieure à la commune alors même que l'offre publique existe dans une autre commune du RPI, auquel elle contribue financièrement. Pour les communes concernées, notamment celles qui, par construction, n'ont pas de capacités d'accueil sur leur territoire, **ce mécanisme crée une charge financière supplémentaire**, et amène à considérer l'école privée comme un facteur de dépense injuste.

On observe donc, selon le mode de RPI retenu, une inégalité flagrante au préjudice des petites communes rurales qui souhaitent conserver leurs attributions dans le domaine scolaire. Cette situation est d'autant plus problématique qu'elle dépend non pas de la réalité scolaire mais du montage juridique du RPI. **Il importe donc de changer cette inégalité juridique**, sous peine de décourager les communes rurales de coopérer dans le cadre d'un RPI, ce qui, dans cette trajectoire de baisse démographique sur le long terme, ne ferait que renforcer la concurrence naissante entre les communes pour attirer les élèves afin de maintenir une structure scolaire, condition indispensable d'attractivité d'un territoire rural. Le RPI doit être un outil de sauvegarde de l'école rurale, et non devenir un facteur de fragilisation financière, voire un accélérateur de fermetures des écoles. Ce serait un contresens total au regard des objectifs en matière de ruralité.

(1) Sur ce sujet, voir l'avis du Conseil d'État, section de l'intérieur, 6 juillet 2010, disponible dans le rapport public d'activité 2011, p. 357, <https://www.conseil-etat.fr/site/publications-colloques/rapports-d-activite/rapport-public-2011>

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

L'article 1^{er} de la présente proposition de loi insère dans le code de l'éducation, au sein du chapitre II consacré aux compétences des communes ⁽¹⁾ et à la suite de la section 1 relative aux écoles et aux classes élémentaires et maternelles, une nouvelle section 1 *bis* intitulée « Regroupements pédagogiques intercommunaux » afin de donner un socle juridique clair à ces outils intercommunaux. Il entend ainsi réduire l'insécurité juridique susceptible de dissuader les élus municipaux d'y recourir.

Cette nouvelle section comprendrait cinq articles visant respectivement à :

– donner un socle législatif aux RPI, en particulier ceux constitués par convention ;

– déterminer dans la loi un contenu minimal pour les conventions constitutives des RPI ;

– aligner le régime juridique des RPI conventionnels sur celui des RPI adossés à un EPCI ;

– mieux représenter, au sein des conseils d'école, les communes qui n'ont pas d'école implantée sur leur territoire ;

– mieux encadrer la dissolution d'un RPI conventionnel ou le retrait d'une commune du regroupement.

Un dernier article, non codifié dans le code de l'éducation, porte sur la date de mise en œuvre de ces dispositions.

Les objectifs de la proposition de loi sont, d'une part, de sécuriser le recours des communes aux RPI, en leur attribuant un fondement législatif minimal dont ils sont actuellement dénués, et, d'autre part, de supprimer la distinction entre les régimes juridiques des RPI dits conventionnels et ceux dits institutionnels, laquelle, en l'état, est défavorable aux communes rurales qui ne souhaitent pas transférer leurs compétences à une structure intercommunale.

Les enjeux de ces dispositions sont nombreux :

– apporter une réponse concrète aux difficultés rencontrées par les maires, en particulier ceux des communes dépourvues d'école implantée sur leur territoire, en matière de financement de la scolarisation dans une autre commune de leurs élèves résidents ;

– lutter contre la tendance, que l'on voit se dessiner en lien avec la baisse démographique en cours, à la concurrence entre les communes pour attirer des élèves domiciliés dans les communes voisines ;

(1) Au sein du titre I^{er} portant sur la répartition des compétences entre l'État et les collectivités territoriales.

– plus globalement, anticiper et, dans la mesure du possible, « maîtriser » la baisse des effectifs d’élèves, en vue d’éviter, à court ou moyen terme, la suppression brutale par les services de l’État des emplois d’enseignants dans les communes rurales, en application des conditions de seuil pour le maintien d’une école du premier degré ;

– contribuer, en maintenant une structure scolaire au sein de la commune ou dans un environnement géographique proche, à l’attractivité des territoires pour les familles.

A. DONNER UN SOCLE LÉGISLATIF AUX REGROUPEMENTS PÉDAGOGIQUES INTERCOMMUNAUX

L’article L. 212-9-1 nouveau du code de l’éducation prévu par le présent article vise à conférer une base législative aux RPI, en définissant ces derniers comme des structures d’organisation scolaire permettant à plusieurs communes « *de mutualiser leurs moyens pour l’établissement, le fonctionnement et l’entretien d’écoles publiques du premier degré établies sur le territoire communal* ».

Les RPI demeurant facultatifs, les communes ne sont pas obligées d’en constituer ou, lorsqu’ils existent préalablement, d’y adhérer.

La proposition de loi rappelle que deux modes d’organisation sont possibles, soit à travers l’adossé à un EPCI (RPI institutionnel), soit sur la base d’une convention entre les communes membres (RPI conventionnel).

La proposition de loi n’entend pas favoriser les RPI adossés à un EPCI, lequel comporte par nature un transfert de compétences du maire vers le président de la structure intercommunale. Elle ne vise ni à consacrer un transfert de compétences des communes vers l’intercommunalité ni à attribuer une personnalité morale aux RPI. Elle n’a pas non plus pour objet d’encourager la correspondance entre les périmètres géographiques d’un RPI avec un éventuel EPCI existant.

Elle répond essentiellement à la nécessité de mieux encadrer juridiquement les RPI, en particulier ceux constitués par convention, afin de sécuriser leur existence.

Par ailleurs, le dispositif proposé permet également de lever une certaine ambiguïté quant à l’autorité compétente pour créer et, par parallélisme des formes, mettre fin à un RPI. La proposition de loi affirme clairement que cette compétence relève du ressort des communes concernées, et non de l’État.

B. DÉFINIR LE CONTENU MINIMAL DES CONVENTIONS CONSTITUTIVES DES REGROUPEMENTS PÉDAGOGIQUES INTERCOMMUNAUX

L’article L. 212-9-2 nouveau du code de l’éducation vise à répondre au défaut d’encadrement des conventions constitutives des RPI, en imposant certaines exigences sur leur contenu afin d’assurer une organisation transparente et pérenne entre les communes membres. En effet, alors que les RPI institutionnels, adossés à

un EPCI, sont organisés selon les règles régissant l'EPCI, aucune disposition normative ne précise en l'état actuel du droit les éléments ayant vocation à figurer dans une convention entre communes constitutives d'un RPI.

Ainsi, même s'il appartient aux communes, à travers la convention qu'elles concluent, de fixer les sujets qui feront l'objet d'une approche intercommunale, la proposition de loi détermine six éléments que devra comporter toute convention visant à mettre en place un RPI :

– le périmètre géographique (communes participantes) et la durée de la convention ;

– la répartition des niveaux d'enseignement entre les communes membres en cas de RPI dit « dispersé », lorsque les communes répartissent les niveaux d'enseignement sur plusieurs sites d'implantation, chaque école accueillant un ou plusieurs niveaux de classe ;

– les modalités de répartition des charges de fonctionnement, d'investissement et d'entretien entre les communes membres ;

– les conditions d'inscription des élèves et de gestion de la capacité d'accueil, dans le respect des dispositions législatives *ad hoc* (voir *infra*) ;

– l'organisation de la représentation des communes aux conseils d'école, dans le respect, là encore, des dispositions législatives prévues par le présent texte (voir *infra*) ;

– les modalités de coordination avec les services de transport scolaire, en raison des incidences que peut avoir l'existence d'un RPI sur l'organisation de tels services, qui relèvent du conseil régional ⁽¹⁾, lequel peut cependant déléguer cette compétence à une autorité organisatrice de second rang (généralement le conseil régional, des communes, etc.).

Relevant de leur compétence, la convention doit être approuvée par délibération des conseils municipaux de chacune des communes participantes.

L'objet d'une telle mesure n'est pas de contraindre de manière excessive les communes dont la liberté doit – en dehors de ces quelques éléments obligatoires – demeurer garantie pour ce qui concerne leurs choix organisationnels. Il s'agit essentiellement de prévenir de futurs conflits entre communes, voire des contentieux, résultant de l'absence d'un document formalisant une entente intercommunale, comme cela peut être constaté actuellement.

(1) À l'exception de l'Île-de-France, où l'autorité organisatrice de la mobilité (AOM) est un établissement public local désigné par le code des transports (article L. 1241-1, voir le 3^o du I) : Île-de-France Mobilités (IdFM), ancien Syndicat des transports d'Île-de-France (Stif).

C. ALIGNER LE RÉGIME JURIDIQUE DES REGROUPEMENTS PÉDAGOGIQUES INTERCOMMUNAUX CONVENTIONNELS SUR CELUI DES REGROUPEMENTS ADOSSÉS AUX ÉTABLISSEMENTS PUBLICS DE COOPÉRATION INTERCOMMUNALE

Comme cela a été rappelé *supra*, le régime juridique applicable aux RPI institutionnels adossés à un EPCI diffère de celui des RPI constitués par convention entre les communes membres, ce dernier étant moins attractif pour les communes sur le plan financier.

La proposition de loi entend donc mettre fin à l'inégalité de traitement entre les RPI adossés à un EPCI et ceux qui ne le sont pas, en alignant en partie le régime juridique des seconds sur celui des premiers. À ce titre, l'article L. 212-9-3 nouveau du code de l'éducation, que le présent article propose de créer, prévoit que **la capacité d'accueil des élèves par une commune membre d'un RPI, qu'elle soit ou non pourvue d'une école sur son territoire, s'apprécie au niveau de l'ensemble des écoles publiques du premier degré relevant du RPI**, quel que soit le mode d'organisation de ce dernier, constitué par convention ou adossé à un EPCI.

En conséquence, comme tel est actuellement le cas pour une commune de résidence membre d'un RPI adossé à un EPCI, toute commune membre d'un RPI conventionnel sera en mesure, dans le respect des dispositions législatives et réglementaires, de s'opposer à la demande de prise en charge des frais de scolarisation d'un élève dans une école publique extérieure au regroupement ou dans une école privée, dès lors, d'une part, que cette prise en charge ne constitue pas une dépense obligatoire pour la commune de résidence, et, d'autre part, que l'école (ou les écoles) du premier degré implantée sur le territoire du RPI conventionnel dispose effectivement de places disponibles pour assurer la scolarisation de l'enfant concerné.

Le rapporteur observe qu'une mesure similaire a été proposée dans un rapport sénatorial récent ⁽¹⁾ recommandant à cet effet de modifier l'article L. 212-8 du code de l'éducation en ce sens.

Il s'ensuit que le pouvoir réglementaire devra adapter l'article D. 442-44-1 du code de l'éducation, qui restreint actuellement l'appréciation de la capacité d'accueil des écoles d'un RPI aux seuls RPI institutionnels adossés à un EPCI, auquel ont été transférées les compétences relatives au fonctionnement des écoles publiques et dont la commune de résidence est membre.

(1) B. Delcros, L. Somon, C. Féret et B. Buis, rapport d'information n° 186 (2025-2026) sur la compétence scolaire des collectivités territoriales face aux évolutions démographiques et aux défis d'aménagement du territoire, délégation aux collectivités territoriales, Sénat, décembre 2025. Voir la recommandation n° 6 : « Permettre aux communes membres d'un regroupement pédagogique intercommunal (RPI) constitué sous forme d'entente communale, lorsque leur convention le prévoit, d'être dispensées du versement de la contribution liée à la scolarisation d'élèves non résidents ».

Il importe de rappeler que les dispositions de la proposition de loi ne portent nullement atteinte au libre choix des familles en matière de scolarisation et au principe de parité de financement entre enseignement public et enseignement privé sous contrat d'association. Le « forfait communal », en application de l'article L. 442-5 du code de l'éducation, selon lequel « *les dépenses de fonctionnement des classes sous contrat sont prises en charge dans les mêmes conditions que celles des classes correspondantes de l'enseignement public* », constitue en effet la traduction financière du principe de parité entre enseignement public et enseignement privé sous contrat, issu de la loi n° 59-1557 du 31 décembre 1959 sur les rapports entre l'État et les établissements d'enseignement privés (loi « Debré ») et consolidé par la loi n° 2009-1312 du 28 octobre 2009 tendant à garantir la parité de financement entre les écoles élémentaires publiques et privées sous contrat d'association lorsqu'elles accueillent des élèves scolarisés hors de leur commune de résidence (loi « Carle »).

D. MIEUX REPRÉSENTER, DANS LES CONSEILS D'ÉCOLE, LES COMMUNES MEMBRES D'UN REGROUPEMENT PÉDAGOGIQUE INTERCOMMUNAL CONVENTIONNEL DÉPOURVUES D'UNE ÉCOLE SUR LEUR TERRITOIRE

L'article 1^{er} de la présente proposition de loi insère un article L. 212-9-4 nouveau dans le code de l'éducation, qui vise à garantir la représentation, dans les conseils d'école, de chaque commune membre d'un RPI conventionnel. Cette question ne se pose pas dans les mêmes termes pour les RPI adossés à un EPCI, les communes s'étant dessaisies de leurs attributions en matière scolaire au profit de l'établissement public intercommunal, dont le président est membre de droit du conseil d'école.

La participation financière et l'engagement des communes dans un RPI conventionnel justifient leur représentation au conseil d'école, s'agissant des RPI dits « concentrés », mais également des RPI dits « dispersés » pour les communes qui ne bénéficient pas de classes d'enseignement implantées sur leur territoire. L'objet de la proposition de loi est de garantir que chaque commune sans école sur son territoire puisse faire valoir ses intérêts et entendre sa voix au sein du conseil d'école qui la concerne, afin de refléter la réalité intercommunale du pilotage éducatif. Il est essentiel que toutes les communes impliquées puissent être entendues au sein du conseil d'école, notamment pour permettre la pérennité du regroupement.

Cependant, afin d'éviter une surreprésentation de communes sans école dans les conseils d'école, la proposition de loi entend attribuer une seule voix délibérative à l'ensemble des communes concernées, sachant que la présence du maire de la commune d'implantation de l'école est déjà prévue par le droit en vigueur (article D. 411-1 du code de l'éducation).

E. MIEUX ENCADRER LA DISSOLUTION DU REGROUPEMENT PÉDAGOGIQUE INTERCOMMUNAL CONVENTIONNEL OU LE RETRAIT D'UNE COMMUNE DU REGROUPEMENT

L'article L. 212-9-5 nouveau du code de l'éducation entend mieux cadrer tant la dissolution du RPI conventionnel que le retrait d'une commune de ce RPI, en vue d'assurer au mieux la continuité du service public de l'éducation, notamment en évitant les ruptures brutales de service.

La proposition de loi propose ainsi :

– qu'une dissolution d'un RPI conventionnel ne puisse intervenir « *avant l'expiration d'un délai de trois années scolaires à compter de sa création, sauf accord unanime des communes membres ou décision motivée du directeur académique des services de l'éducation nationale* » ;

– qu'un retrait d'une commune du RPI conventionnel ne puisse se produire avant l'expiration d'un délai de deux années scolaires, afin de garantir la continuité du service public d'éducation.

F. MODALITÉS D'ENTRÉE EN VIGUEUR DES DISPOSITIONS

Le II de l'article 1^{er} prévoit que, dans un délai de deux ans à compter de la publication de la future loi, les conventions déjà existantes sont mises en conformité avec les dispositions de l'article L. 212-9-2 du code de l'éducation ⁽¹⁾, lequel liste les thématiques devant obligatoirement figurer dans une convention.

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LA COMMISSION

La commission des affaires culturelles et de l'éducation a adopté plusieurs amendements à l'article 1^{er}.

A. SUR L'ATTRIBUTION D'UN SOCLE LÉGISLATIF AUX REGROUPEMENTS PÉDAGOGIQUES INTERCOMMUNAUX

À l'initiative du rapporteur, la commission a adopté deux amendements visant à apporter des précisions à l'article L. 212-9-1 nouveau du code de l'éducation afin, d'une part, de compléter les compétences communales concernées (construction, équipement, fonctionnement et entretien d'une ou de plusieurs écoles publiques) et, d'autre part, de mentionner les fondements juridiques des conventions entre les communes (en l'espèce, l'article L. 5221-1 du code général des collectivités territoriales, CGCT) et des établissements publics de coopération intercommunale. Au titre de l'article L. 5221-1 du CGCT, des conseils municipaux peuvent en effet décider entre eux, par l'entremise de leurs maires, « *une entente sur les objets d'utilité communale ou intercommunale compris dans leurs attributions. [...] Ils peuvent passer entre eux des conventions à l'effet d'entreprendre ou de conserver à frais communs des ouvrages ou des institutions d'utilité commune* ».

(1) La version initiale de proposition de loi mentionne à tort l'article L. 212-9-1 nouveau.

B. SUR LA DÉFINITION D'UN CONTENU MINIMAL DANS LES CONVENTIONS CONSTITUTIVES DES REGROUPEMENTS PÉDAGOGIQUES INTERCOMMUNAUX

À l'initiative du rapporteur, la commission a adopté un amendement, complété par un sous-amendement de Mme Géraldine Bannier (Dem), qui modifie la rédaction de l'article L. 212- 9- 2 nouveau du code de l'éducation.

Outre que l'article L. 212-9-2 est réduit à deux alinéas, la première des évolutions a trait à l'obligation pour les conseils municipaux, préalablement à leur approbation, de recueillir l'avis de l'autorité académique – en l'espèce, le *Dasen* ⁽¹⁾ – sur la convention constitutive. Une telle disposition vise en effet à définir clairement les rôles de chacun des acteurs publics, avec, d'un côté, la commune, compétente en matière de création des écoles et de leurs regroupements et, de l'autre, l'autorité agissant au nom de l'État, responsable de l'allocation des emplois d'enseignants et de l'affectation des élèves, qui doit impérativement être informée des projets de regroupements d'écoles, en raison de leur incidence sur les emplois et la structure pédagogique. Cet avis est d'autant plus important que les *Dasen* apprennent parfois la création d'un RPI par voie de presse.

Ces dispositions permettront de lever toute ambiguïté concernant l'autorité compétente en matière de création d'un RPI, sur laquelle on a vu que tant la jurisprudence (CAA de Nantes, 29-6-2010, *Préfet d'Ille-et-Vilaine*, n°10NT00159) que la réglementation (article D. 213-29 du code de l'éducation) entretiennent une certaine confusion. **Il revient à la loi d'affirmer clairement que la création des RPI relève d'une compétence exclusivement communale, l'intervention de l'État se limitant à donner un avis à propos de choix organisationnels susceptibles d'avoir une incidence sur l'allocation des moyens d'enseignement et l'organisation des structures pédagogiques.**

Une autre évolution adoptée sur proposition du rapporteur consiste à trouver un équilibre entre la nécessité de maintenir la souplesse rédactionnelle que permettent les conventions et le besoin d'un encadrement minimal quant à certains éléments considérés comme essentiels, ce qui a conduit à retirer de la rédaction proposée pour l'article L. 212-9-2 les points portant sur l'organisation pédagogique et la répartition entre les communes membres des niveaux d'enseignement, les conditions d'inscription des élèves et de gestion de la capacité d'accueil et l'organisation de la représentation des communes dans les conseils d'école. Ainsi, sur les six items initialement prévus, seuls devront impérativement figurer dans la convention la mention de sa durée, les modalités de répartition des charges de fonctionnement, d'investissement et d'entretien entre les communes membres ainsi que les modalités de coordination avec les services de transport scolaire. Adopté par la commission, un sous-amendement a ajouté à ces trois sujets les conditions de retrait d'une commune d'un RPI ainsi que celles de dissolution d'un RPI.

(1) Pour rappel, dans les académies ultramarines, la fonction de *Dasen* est assumée le recteur d'académie.

C. SUR L'ALIGNEMENT DU RÉGIME JURIDIQUE DES REGROUPEMENTS PÉDAGOGIQUES INTERCOMMUNAUX CONVENTIONNELS SUR CELUI DES REGROUPEMENTS ADOSSÉS AUX ÉTABLISSEMENTS PUBLICS DE COOPÉRATION INTERCOMMUNALE

Le rapporteur a estimé nécessaire, au-delà de la nouvelle section introduite par la proposition de loi, d'adapter, en cohérence, les articles L. 212-8 et L. 442- 5- 1 du code de l'éducation, relatifs, pour le premier, aux écoles et classes élémentaires et maternelles publiques et, pour le second, aux classes du premier degré dans les établissements d'enseignement privés sous contrat d'association. Cela a fait l'objet de deux amendements à l'initiative du rapporteur, dont l'un a introduit un article additionnel (voir *infra*), et l'autre, en conséquence, a supprimé l'insertion d'un article L.212- 9- 3 dans le code de l'éducation.

D. SUR LA REPRÉSENTATION, DANS LES CONSEILS D'ÉCOLE, DES COMMUNES MEMBRES D'UN REGROUPEMENT PÉDAGOGIQUE INTERCOMMUNAL CONVENTIONNEL DÉPOURVUES D'UNE ÉCOLE SUR LEUR TERRITOIRE

La composition des conseils d'école relevant du niveau réglementaire ⁽¹⁾, le rapporteur a estimé préférable de fixer à l'article L. 411-1 du code de l'éducation le principe d'une représentation dans les conseils d'école de chaque commune membre d'un RPI et de renvoyer à un décret la détermination des conditions précises de cette représentation. Cela a fait l'objet d'un amendement créant un article additionnel (voir *infra*).

En conséquence, un amendement du rapporteur adopté par la commission a supprimé l'insertion d'un article L. 212-9-4 dans le code de l'éducation prévue par la proposition de loi initiale portant sur la composition des conseils d'écoles au sein des RPI.

E. SUR L'ENCADREMENT DE LA DISSOLUTION DU REGROUPEMENT PÉDAGOGIQUE INTERCOMMUNAL CONVENTIONNEL OU DU RETRAIT D'UNE COMMUNE DU REGROUPEMENT

Compte tenu d'un possible risque d'inconstitutionnalité des dispositions de l'article L. 212-9-5 nouveau au regard d'une atteinte au principe de libre administration des collectivités territoriales, le rapporteur était favorable à une évolution rédactionnelle, visant à trouver un équilibre entre les deux grands principes constitutionnels de libre administration des collectivités territoriales d'un côté, et de continuité du service public d'éducation de l'autre.

(1) En l'espèce, l'article D. 411-1 du code de l'éducation.

À cet effet, le rapporteur a proposé, via un amendement adopté par la commission :

– que le retrait d’une commune intervienne à la rentrée scolaire suivant un préavis de deux années scolaires et après avis du conseil d’école ; en effet, un préavis de trois années présente un risque d’inconstitutionnalité au regard du principe de libre administration des collectivités, et un préavis d’une seule année scolaire ne constitue pas une période suffisante pour garantir une continuité éducative en raison des délais structurels liés à l’allocation des emplois et des opérations de mobilité des enseignants ;

– que, conditionnée à l’accord de toutes les communes membres du RPI, la dissolution d’un RPI conventionnel, objet d’un article L. 212-9-6 nouveau du code de l’éducation, prenne effet dès la rentrée scolaire suivant la dernière délibération du conseil municipal ; à défaut d’unanimité, il ne peut y avoir une dissolution, mais seulement un retrait du RPI de la commune concernée, répondant par conséquent au régime juridique vu *supra*.

Par ailleurs, le même amendement prévoit que les services de l’État concernés doivent impérativement être tenus informés de la dissolution d’un RPI ou du retrait d’une commune.

F. SUR LES MODALITÉS D’ENTRÉE EN VIGUEUR DES DISPOSITIONS

Par un amendement du rapporteur créant un second article additionnel, les modalités d’entrée en vigueur ont été modifiées (voir *infra*). En conséquence, un autre amendement du rapporteur a supprimé les modalités d’entrée en vigueur initialement proposées.

*

* *

Article 1^{er} bis (nouveau)

Harmonisation des régimes juridiques applicables aux RPI conventionnels et institutionnels et représentation, dans les conseils d'école, des communes membres d'un regroupement dépourvues d'école sur leur territoire

Introduit par la commission

L'article 1^{er} *bis* modifie :

– d'une part, les articles L. 212-8 et L. 442-5-1 du code de l'éducation afin d'aligner le régime juridique des RPI conventionnels sur celui des RPI adossés aux EPCI pour ce qui a trait aux conditions de participation de la commune de résidence aux frais de scolarisation d'un élève dans une école publique ou privée sous contrat située à l'extérieur du RPI ;

– d'autre part, l'article L. 411-1 du code de l'éducation afin de garantir une représentation, au sein des conseils d'école, des communes membres d'un RPI conventionnel dépourvues d'une école sur leur territoire.

Introduit par la commission à l'initiative du rapporteur, l'article 1^{er} *bis* modifie les articles L. 212-8 et L. 442-5-1 du code de l'éducation portant, pour le premier, sur les écoles publiques, et, pour le second, sur les écoles privées sous contrat d'association. Il vise à appliquer aux RPI conventionnels le même régime juridique que celui des RPI institutionnels, à savoir une appréciation de la capacité d'accueil d'une commune de résidence au niveau de l'ensemble des écoles du regroupement et non au niveau de la seule école (ou des seules écoles) de la commune concernée.

Outre une meilleure lisibilité, l'insertion des dispositions de la proposition de loi au sein d'articles du code de l'éducation existants permet de garantir le maintien du principe de parité en matière de financement de l'enseignement privé sous contrat tel qu'il est actuellement prévu par la législation, et évite tout conflit avec les normes existantes.

Ce même article 1^{er} *bis* adapte l'article L. 411-1 du code de l'éducation afin de garantir une représentation, au sein des conseils d'école, des communes membres d'un RPI conventionnel dépourvues d'une école sur leur territoire. À cet effet, il renvoie à un décret les dispositions précises relatives à cette représentation. Le cas échéant, il reviendra à la convention elle-même, dans le respect du cadre législatif et réglementaire, de préciser les modalités de représentation et de délibération des communes sans implantation d'école, en tenant compte, par exemple, du nombre de communes au sein du regroupement.

*

* *

Article 1^{er} ter (nouveau)
Modalités d'entrée en vigueur

Introduit par la commission

L'article 1^{er} *ter* détermine les modalités d'entrée en vigueur de la proposition de loi.

Issu d'un amendement du rapporteur, l'article 1^{er} *ter*, non codifié, modifie les modalités d'entrée en vigueur afin :

– d'une part, de distinguer clairement les conventions à venir, pour lesquelles les nouvelles dispositions sont applicables dès la rentrée scolaire suivant la promulgation de la loi, des conventions existantes, qui doivent être mises en conformité avec les dispositions du II de l'article L.212-9-2 dans un délai de deux ans ;

– d'autre part, de corriger une erreur de référence.

*

* *

Article 2
Gage financier

Adopté sans modification

L'article 2 prévoit un gage financier, condition nécessaire au dépôt de la proposition de loi.

L'article 2 constitue le gage formel couvrant les conséquences financières de la proposition de loi, condition nécessaire à son dépôt. L'article crée une taxe additionnelle à l'accise sur les tabacs prévue au chapitre IV du titre I^{er} du livre III du code des impositions sur les biens et services pour compenser tant la charge directe pour l'État que la majoration de la dotation globale de fonctionnement à destination des communes.

La commission a adopté cet article sans modification.

*

* *

TRAVAUX DE LA COMMISSION

Au cours de sa réunion du mercredi 1^{er} avril 2026, la commission examine la proposition de loi visant à encadrer les regroupements intercommunaux afin de garantir l'égalité d'accès à l'école en milieu rural (n^o2496) (M. Pierre Henriet, rapporteur) ⁽¹⁾.

M. le président Alexandre Portier. La proposition de loi qui nous occupe sera débattue en séance publique le 9 avril dans le cadre de la journée réservée du groupe Horizons & indépendants. Nous l'examinons selon la procédure de la législation en commission.

M. Pierre Henriet, rapporteur. Chers collègues, j'ai l'honneur de vous présenter une proposition de loi qui, si elle peut paraître de prime abord modeste, voire technique, est en réalité importante car elle concerne le maillage territorial des établissements scolaires dans la ruralité. Le maintien d'une école dans une commune rurale, notamment si elle est isolée, est le dernier rempart contre la désertification. Une école qui ferme, c'est la garantie de ne pas pouvoir attirer des familles avec des enfants.

Certes, cette problématique n'est pas nouvelle et les plans pour la défense de la ruralité, depuis quelques décennies, sont nombreux. Je mentionnerai, sans être exhaustif, les réseaux d'écoles rurales, apparus à partir des années 1990, et les conventions ruralité, mises en place il y a un peu plus d'une dizaine d'années et progressivement abandonnées depuis. Actuellement, plusieurs dispositifs se superposent : le plan pour notre école dans les territoires ruraux, né en 2023 ; les territoires éducatifs ruraux (TER) ; les observatoires des dynamiques rurales et territoriales, très récemment mis en place ; ou encore les protocoles d'accord signés entre le gouvernement et les associations d'élus municipaux, l'AMF (Association des maires de France et des présidents d'intercommunalité) et l'AMRF (Association des maires ruraux de France).

Force est de constater que tous ces dispositifs, lorsqu'ils ont été appliqués – ce n'est pas le cas dans tous les départements –, restent souvent le théâtre de discussions qui n'ouvrent pas suffisamment de perspectives sur l'évolution de la carte scolaire. Or nous vivons, et nous allons continuer de vivre pour quelques années encore, un phénomène inédit dans l'histoire française récente : une chute démographique, avec toutes les conséquences sur le tissu scolaire que l'on peut imaginer.

Comme la plupart de ses voisins européens – Allemagne, Italie, Espagne – ou d'autres pays plus lointains mais au développement économique similaire, tels que la Corée du Sud ou le Japon, la France est rattrapée, même si c'est plus

(1) <https://assnat.fr/r/Llctc>

tardivement que bien d'autres nations, par une dénatalité devenue structurelle. Depuis 2011, les naissances en France ne cessent de baisser : en quinze années, elles ont reculé de 22 %. Tous nos indicateurs de natalité sont orientés à la baisse, s'éloignant toujours plus du seuil de renouvellement des générations. Le taux de fécondité est passé de 2,03 en 2010 à 1,56 en 2025, son plus bas niveau depuis 1919. Il y a vingt ans, en 2006, on comptait presque 835 000 naissances ; en 2025, on en recensait 645 000, soit presque 190 000 de moins.

Bien évidemment, ce déclin démographique se traduit dans les effectifs d'élèves : ils sont passés de 6,8 millions dans le premier degré – public et privé – en 2015 à 6,4 millions en 2023. D'après les projections ministérielles, nous devrions passer sous la barre des 6 millions d'élèves d'ici 2028. Chaque année, nous en perdons environ 100 000 dans le premier degré. Dans de nombreux territoires, les écoles se vident, forçant les pouvoirs publics locaux à fusionner, à regrouper les établissements scolaires sur plusieurs communes. Entre 2010 et 2024, la France a ainsi fermé 1 662 écoles maternelles et 4 227 écoles primaires. Certes, cette chute démographique ne se restreint pas aux territoires ruraux, mais ses effets ont plus d'acuité dans les communes rurales que dans les zones urbaines, car la baisse du nombre d'élèves pose la question du maintien des écoles et donc de l'attractivité des communes et, plus largement, des territoires.

Par ailleurs, nous constatons qu'une concurrence délétère se développe entre les communes rurales pour attirer des élèves dans leurs écoles. Donnons quelques chiffres : en France, près de 900 communes comptent moins de 50 habitants, près de 3 400 en comptent moins de 100 et environ 13 000 moins de 300. Cet émiettement municipal se matérialise dans le maillage du premier degré : près de 40 % des 34 875 communes françaises, soit plus de 13 600 communes, principalement des petites communes rurales, ne disposent pas d'au moins une école implantée dans leur territoire.

Face aux risques réels de fermeture d'écoles, la mutualisation intercommunale apparaît comme une nécessité. Pour les territoires ruraux, la mutualisation intercommunale des moyens en matière scolaire se matérialise à travers les regroupements pédagogiques intercommunaux (RPI). Ces RPI ne sont pas nouveaux, puisque les premiers ont été mis en place il y a plusieurs décennies. Pour l'année scolaire 2025-2026, on en dénombrait 4 745, concernant plus de 9 000 écoles et près de 15 800 communes, soit plus de 45 % de la totalité des communes françaises.

Globalement, le nombre de RPI reste stable au fil des années. D'après les données du ministère de l'éducation nationale, on compte en moyenne 3,3 communes par RPI. Autre donnée importante, plus de 7 100 communes membres d'un RPI n'ont pas d'école implantée dans leur territoire, soit presque la moitié des communes membres d'un RPI. Dernière donnée : environ deux tiers des RPI sont dits dispersés, c'est-à-dire que les différents niveaux d'enseignement sont implantés dans au moins deux communes membres du RPI, et un tiers sont dits concentrés lorsqu'une commune unique accueille tous les élèves du RPI.

Enfin, nous observons qu'il existe deux types de RPI : d'un côté, les RPI dits institutionnels sont adossés à un établissement public de coopération intercommunale (EPCI), ce qui implique un transfert de compétences scolaires de la commune vers la structure intercommunale, que ce soit un syndicat ou une communauté de communes ; de l'autre, les RPI dits conventionnels permettent aux maires de mutualiser des moyens financiers tout en conservant leurs attributions. Ces deux types de RPI relèvent de deux régimes juridiques distincts.

Soyons clairs, la présente proposition de loi n'a pas pour ambition de résoudre toutes les difficultés issues de la baisse démographique dans la France rurale. Elle devra être accompagnée par beaucoup d'autres mesures pour garantir le maintien des services publics dans nos campagnes. Mais les dispositions que je vous propose sont un premier jalon pour aider les édiles municipaux à maintenir une offre scolaire de proximité et de qualité en zone rurale, y compris pour les nombreuses communes qui ne bénéficient pas d'une école implantée sur leur territoire.

Compte tenu des baisses démographiques mais également des enjeux financiers à terme pour les communes – je pense notamment à la réhabilitation des bâtiments, souvent accusés d'être des passoires thermiques, dans un contexte de dérèglement et de réchauffement climatique –, la mutualisation à travers une intercommunalité choisie – j'insiste sur ce dernier terme – est un effet de levier pour affronter les défis à venir.

Or que constate-t-on ? En premier lieu, les RPI ne bénéficient d'aucun cadre juridique clair et sécurisé. Le code de l'éducation est quasi muet sur cette question. Depuis le début, les RPI se sont en effet développés de gré à gré entre les communes, sur une simple base conventionnelle et parfois même sur une convention orale, comme j'ai pu le constater dans ma circonscription. Cela a l'avantage de la souplesse, et la proposition de loi n'entend pas remettre en question ce mode d'organisation. Ainsi, il appartiendra toujours aux conseils municipaux de déterminer si un RPI doit être dispersé ou concentré, et de s'accorder sur la répartition des charges de fonctionnement.

Néanmoins, il semble nécessaire de sécuriser un minimum ces conventions. Je connais en effet l'exemple de RPI créés depuis longtemps, pour lesquels les règles de mutualisation n'ont pas été formalisées, ce qui s'avère potentiellement dommageable, notamment sur le plan financier, en cas de désaccord entre les communes. C'est pourquoi le premier objectif de la proposition de loi est d'apporter aux maires un cadre normatif sécurisé sur une base législative. Les prochaines conventions de RPI et, dans des délais plus larges, celles qui existent déjà, devront respecter un certain formalisme en intégrant des éléments juridiques indispensables – durée de la convention, répartition des charges entre les communes membres, coordination avec l'autorité chargée des transports scolaires, conditions de retrait d'une commune ou de dissolution du RPI.

En second lieu, on observe une inégalité flagrante et injuste entre les deux régimes juridiques de RPI, conventionnels et institutionnels, au détriment financier

des communes, souvent rurales, qui ne souhaitent pas transférer leur compétence scolaire à un EPCI. Les RPI institutionnels sont indéniablement avantagés par la réglementation en vigueur. Le deuxième objectif de la proposition de loi est donc de rétablir un équilibre entre les deux modes d'organisation, en alignant le régime juridique des RPI conventionnels sur celui des RPI institutionnels pour ce qui a trait à l'obligation pour les communes de résidence de participer aux frais de scolarisation de leurs élèves résidents inscrits dans une école d'une commune voisine.

Actuellement, à l'exception des cas où la scolarisation hors de la commune de résidence est un droit pour la famille et une dépense obligatoire pour ladite commune, la scolarisation d'un élève dans une commune voisine ne donne lieu à une participation financière de la commune de résidence que dans le cas où celle-ci ne dispose pas elle-même d'une capacité d'accueil suffisante, en matière de locaux et d'enseignants, dans son école publique. Si cette capacité d'accueil n'est pas saturée, la commune de résidence n'est pas tenue de contribuer financièrement à une décision dite de confort de la famille. Ce principe est valable tant pour les écoles publiques que pour les écoles privées sous contrat.

Mais les règles divergent sur les conditions d'appréciation de la capacité d'accueil. Dans le cadre d'un RPI institutionnel, celle-ci est déterminée par rapport à l'ensemble du périmètre géographique du regroupement, et donc par rapport à toutes les écoles publiques du RPI. Pour les RPI conventionnels, au contraire, on prend en compte la seule école implantée dans le territoire de la commune, même s'il existe des places disponibles dans les autres écoles du RPI. Dès lors, mécaniquement, cela aboutit à faire payer les communes qui n'ont pas d'école dans leur territoire alors qu'elles contribuent déjà, par ailleurs, au financement de l'école du RPI. Cette inégalité est ressentie, à raison, comme parfaitement injuste et peut inciter les maires à se désengager de l'intercommunalité conventionnelle.

Pour y répondre, j'ai déposé un amendement visant à insérer une évolution juridique dans les deux articles du code de l'éducation concernés : l'article L. 212-8 du code de l'éducation pour les écoles publiques et l'article L. 442-5-1 pour les écoles privées sous contrat. Cet ajout dans les textes en vigueur permet de garantir le maintien de la règle actuelle en matière de forfait communal selon le principe de parité de financement entre les écoles publiques et les écoles privées issu de la loi Debré de 1959. Il n'y a pas de conflit de normes avec ce principe, rappelé à l'article L. 442-5.

Un troisième objectif est d'assurer que les maires des communes membres d'un RPI ne disposant pas d'école sur leur territoire pourront être représentés dans les conseils d'école selon des modalités renvoyées à un décret. Ce n'est pas le cas actuellement, ce qui peut être démotivant pour les maires.

Enfin, le dernier objectif de ce texte est de rappeler les rôles respectifs des communes à l'initiative des RPI et des services de l'État qui ont la compétence

d'allocation des moyens et d'affectation des élèves, et qui doivent impérativement être informés, voire associés aux décisions des communes en la matière.

Je ne doute pas que nos échanges permettront d'améliorer encore la rédaction de cette proposition de loi. Fort des travaux et des auditions que j'ai menés, je proposerai un nombre significatif d'évolutions au texte initial à travers sept amendements.

M. le président Alexandre Portier. Nous en venons aux interventions des orateurs des groupes.

M. Julien Odoul (RN). Plus de 14 000 communes en France n'ont plus d'école publique. Ce n'est pas un constat, c'est un aveu d'abandon. La République a déserté ses campagnes ; elle a renoncé à sa promesse la plus élémentaire et la plus républicaine : garantir à chaque petit Français une école à portée de cartable. Donner un cadre légal au RPI, permettre aux communes de mutualiser leurs moyens, garantir leur représentation dans les conseils d'école, encadrer les retraits et les dissolutions, tout cela est utile, tout cela est juste. Cette proposition de loi, le Rassemblement national la votera.

Nous n'avons rien contre ce texte. En revanche, nous dénonçons l'hypocrisie de ceux qui le présentent, car il y a dans cette niche quelque chose qui relève de la provocation. Ce sont les fossoyeurs de l'école rurale qui viennent nous proposer d'en organiser le sauvetage. Le groupe Horizons, héritier et allié de ceux qui ont fermé des milliers de classes en France, veut maintenant ressusciter les décombres.

Soyons lucides sur les RPI. Rappelons-nous d'où ils viennent : dans les années 1970, c'est l'éducation nationale elle-même qui a encouragé ces regroupements, non pas pour mieux enseigner, mais pour supprimer des postes. Les RPI ont été l'instrument commode d'un désengagement déguisé en rationalisation. On a poussé les communes à rassembler leurs classes, à mutualiser leurs moyens, parfois à concentrer leurs élèves sur un seul site. Et pendant ce temps, l'État retirait ses billes. Cinquante ans plus tard, rien n'a changé. Les communes portent toujours le fardeau et l'État continue de se défausser. Dans mon département de l'Yonne, nous savons ce que c'est, nous en connaissons le prix : en dix ans, près de 250 classes ont été supprimées.

Alors oui, encadrons les RPI ; reconnaissons enfin ce que les maires ruraux ont bâti seuls, sans l'État ou dans son indifférence. Mais ne nous racontons pas d'histoires : tant que vos gouvernements considéreront qu'une école de village est une ligne budgétaire plutôt qu'un pilier d'avenir, ces regroupements resteront ce qu'ils sont depuis un demi-siècle, le cache-misère d'un abandon organisé. L'école de village, l'école rurale est un service public vital. Elle est le dernier rempart avant l'effondrement. Quand l'école ferme, le médecin part, la boulangerie suit et le village meurt.

Le Rassemblement national votera ce texte parce que nous défendons l'école partout et pour tous.

Mme Julie Delpech (EPR). Nous examinons une proposition de loi qui touche à un sujet concret pour tous les territoires français : l'organisation de l'école en milieu rural. Depuis plusieurs décennies, face à la baisse structurelle des effectifs scolaires, les communes rurales ont trouvé une réponse pragmatique et solidaire : le regroupement pédagogique intercommunal. La France compte aujourd'hui environ 4 800 RPI, impliquant près d'une commune sur trois, qui permettent de maintenir une école de proximité là où une commune seule ne le pourrait plus. Or ces structures largement utilisées ne disposent pas d'une reconnaissance claire dans le code de l'éducation. Ce vide juridique crée des incertitudes, des difficultés d'organisation et des situations parfois pénalisantes pour les communes.

C'est précisément à cette réalité que répond le texte. Il apporte une clarification en donnant une définition légale aux RPI et en structurant leur fonctionnement par des conventions entre communes, précisant notamment la répartition des charges, l'organisation pédagogique et les modalités d'inscription.

Mais l'apport principal du texte réside dans la question de la capacité d'accueil. Aujourd'hui, dans certains RPI conventionnels, une commune qui ne dispose plus d'école est considérée comme dénuée de capacité d'accueil, ce qui peut l'obliger à financer la scolarisation d'élèves à l'extérieur, même lorsque des places existent au sein du regroupement. Le texte y met fin en permettant d'apprécier la capacité d'accueil à l'échelle du RPI. C'est une avancée importante pour l'équilibre financier des communes rurales. Le texte renforce également la représentation des communes dans les conseils d'école et encadre les conditions de retrait ou de dissolution des RPI.

Au-delà de ces avancées, il répond à des attentes concrètes exprimées par les élus locaux. Mes échanges avec les maires de ma circonscription montrent un réel besoin de sécurisation juridique des RPI, notamment sur la question de la capacité d'accueil, qui constitue un enjeu très concret pour l'équilibre financier des communes. Cette évolution est perçue comme une avancée utile car elle tient compte du fonctionnement concret des regroupements et de leur logique de mutualisation.

Parce qu'elle apporte une réponse attendue, pragmatique et équilibrée, le groupe Ensemble pour la République votera cette proposition de loi.

M. Rodrigo Arenas (LFI-NFP). Pour justifier les fermetures de classes, voire d'écoles, votre gouvernement agite sans cesse l'argument de la baisse de la natalité. Mais si vous voulez vraiment vous servir des chiffres pour défendre votre politique austéritaire, alors les chiffres sont têtus : le nombre moyen d'élèves par classe en France est parmi les plus élevés de l'Union européenne, imposant de mauvaises conditions d'apprentissage à nos enfants.

Sous couvert de mieux sécuriser juridiquement le déploiement des RPI, il ne s'agit ici en réalité que de soutenir l'accélération de la fermeture des classes des écoles publiques. Plus de 17 000 écoles ont été fermées en France depuis quarante ans, ce qui renforce les difficultés auxquelles l'enseignement fait face en milieu rural, comme l'allongement des temps de transport, et que les RPI ne résolvent pas.

Ce facteur d'éloignement géographique de l'offre de formation poursuit les élèves tout au long de leur parcours. Les jeunes ruraux accèdent moins facilement à une offre de formation diversifiée, et deux jeunes ruraux sur trois déclarent devoir quitter leur territoire pour pouvoir suivre des études – un départ perçu comme une nécessité plutôt que comme un choix, et qui entraîne des surcoûts importants. Ces difficultés matérielles supplémentaires sont loin d'être anecdotiques, et elles s'ajoutent aux inégalités sociales et territoriales existantes. Ainsi, un rapport de l'Igas (Inspection générale des affaires sociales) publié en janvier 2025 dépeint le portrait d'une jeunesse rurale longtemps invisible, dont les risques d'isolement et d'éloignement forment des facteurs spécifiques ou aggravants de précarité ; il souligne les corrélations existantes entre pauvreté, précarité, ruralité et absence de mobilité.

Je voudrais soulever un problème auquel cette proposition de loi n'apporte aucune solution. Lorsque vous fermez une école publique dans un territoire où il existe une école privée, les parents font souvent le choix du privé de proximité plutôt que du public en RPI, forcément plus éloigné. Nous devrions donc, dans le même temps, renforcer l'action des rectorats sur les fermetures de postes d'enseignants en enseignement privé. Quand on ferme une classe, et *a fortiori* une école, dans l'enseignement public, il faudrait en même temps supprimer des postes d'enseignants dans l'enseignement privé pour que la concurrence sur un même territoire soit libre et non faussée entre l'enseignement public et l'enseignement privé.

Pour finir, l'indéniable diminution de la population scolaire ne peut pas justifier une réduction mécanique et proportionnelle du nombre d'enseignants ou de structures scolaires suivant une seule logique arithmétique et budgétaire. La baisse de la démographie scolaire doit être l'occasion d'améliorer la qualité du système scolaire plutôt que de réaliser des économies supplémentaires à court terme. Les RPI sont en réalité une énième tentative de rationalisation et d'austérité imposée aux services publics de l'éducation en milieu rural, à laquelle nous sommes bien entendu opposés.

M. Christophe Proença (SOC). Les regroupements pédagogiques intercommunaux, les RPI, font partie depuis longtemps de l'histoire de nos territoires ruraux – les premiers sont arrivés en 1980 dans le département du Lot – pour répondre à une réalité simple : la baisse des effectifs dans les petites communes rurales. L'idée était pragmatique : permettre à plusieurs communes de mutualiser leurs écoles afin de maintenir une offre scolaire de proximité en tenant compte des bassins de vie, de la démographie locale et des besoins des familles. Très rapidement, cette coopération entre communes s'est structurée autour des syndicats

intercommunaux de type Sivu (syndicat intercommunal à vocation unique) ou Sivom (syndicat intercommunal à vocation multiple), permettant à plusieurs communes de s'unir pour organiser des actions ou des services d'intérêt commun.

La proposition de loi que nous examinons va dans le bon sens. Elle vise à sécuriser juridiquement les RPI qui, aujourd'hui, sont seulement évoqués dans le code de l'éducation. Sur le principe, nous partageons cet objectif. Sur le terrain, en revanche, là où les maires partagent cette volonté, la solution que constituent les RPI doit évoluer vers une école centrale unique à l'échelle du territoire de vie, quand il s'agit bien sûr d'un besoin collectif prévu par les communes. Cette organisation doit reposer sur la mutualisation de la restauration scolaire, de l'accueil périscolaire et du transport scolaire, sur des équipements sportifs adaptés, ainsi que sur des conditions pédagogiques favorisant le travail en équipe et limitant l'isolement des enseignants dans les écoles à classe unique.

Pour atteindre cet objectif, il faut avant tout un projet partagé, porté par un soutien sans faille de l'éducation nationale donnant aux maires une visibilité sur plusieurs années, ainsi qu'un engagement financier de l'État à travers la DETR (dotation d'équipement des territoires ruraux) et l'ensemble des aides mobilisables. En réalité, lorsqu'une commune dispose d'une école centrale, elle doit assumer seule l'investissement correspondant ou passer par un syndicat. J'ajoute que, d'après mon expérience dans mes précédentes fonctions locales, le coût d'une école s'élève à environ 500 000 euros par classe. L'investissement peut atteindre plusieurs millions pour une école d'un village d'environ 1 000 habitants – insupportable pour des structures de ce type !

Il faut donc aller plus loin en permettant de cofinancer l'investissement dans le cadre d'un RPI, dans un projet de territoire partagé. Protéger les RPI, oui ; les moderniser dans leur fonctionnement et apporter une solution concrète au financement des communes qui portent l'école, c'est indispensable.

Enfin, en réponse à M. Odoul, je précise que j'ai été maire d'une commune de 95 habitants où 6 élèves étaient scolarisables. Penser maintenir des écoles dans chaque commune de France quand on sait qu'un tiers compte moins de 200 habitants, c'est irréaliste.

Mme Frédérique Meunier (DR). Le présent texte vise à créer un cadre juridique cohérent pour les regroupements pédagogiques intercommunaux. L'objectif est triple : garantir l'égalité de traitement entre tous les regroupements ; sécuriser leur organisation et leur financement ; reconnaître pleinement leur rôle dans l'aménagement éducatif du territoire.

La proposition de loi constitue indéniablement une avancée importante. Elle apporte enfin une base légale claire aux regroupements pédagogiques intercommunaux dans le code de l'éducation. Elle a également le mérite de prendre en compte la diversité des situations en incluant les regroupements pédagogiques concentrés (RPC) sur une seule commune.

Pour autant, le principal enjeu n'est pas seulement juridique : il est avant tout démographique et territorial. Dans de nombreux départements ruraux, comme la Corrèze, la baisse des effectifs scolaires est particulièrement marquée, ce qui a des conséquences directes sur l'organisation de l'offre éducative. Dans ce contexte, sécuriser juridiquement les RPI revient aussi à pérenniser un modèle de dispersion scolaire qui peut s'avérer coûteux. Or la proposition de loi consolide les RPI sans poser clairement la question des regroupements pédagogiques concentrés, qui paraissent pourtant souvent plus efficaces du point de vue des coûts, de la qualité pédagogique et de l'offre de services.

S'agissant de la gouvernance, le renforcement des conventions obligatoires et la garantie de la représentation de l'ensemble des communes au sein du conseil d'école constituent des avancées réelles, même si, dans les faits, ces pratiques étaient déjà largement mises en œuvre sur le terrain, notamment en Corrèze.

Enfin, il convient de souligner que la question du transfert de compétences reste largement ouverte. Peu de communes rurales ont fait ce choix, ce qui limite la portée opérationnelle de certaines dispositions du texte. Les RPI, je vous le rappelle, ont été présentés à l'époque aux maires comme la possibilité de garder ce que l'éducation nationale appelait, à travers les *Dasen* (directions académiques des services de l'éducation nationale), une école de territoire : les communes ne perdaient pas leur école et se regroupaient. De plus, les RPI ont été vendus avec la promesse qu'ils ne perdraient pas de classes. Or dans les faits, il y a des fermetures de classes dans les RPI. Cet engagement n'a donc pas été tenu.

En conclusion, cette proposition de loi apporte une sécurisation juridique utile et sans doute une forme d'équité financière, mais elle n'arbitre pas entre RPI institutionnel et conventionnel, alors même qu'il s'agit là d'un débat structurant pour l'avenir de l'école en milieu rural.

M. Jean-Claude Raux (EcoS). Le présent texte donne l'occasion de rappeler que les regroupements pédagogiques intercommunaux peuvent constituer un outil utile. Dans certains territoires, ils permettent de maintenir une offre scolaire en s'organisant et en pratiquant des mutualisations.

La proposition de loi tente de démêler une problématique locale et de sécuriser le cadre juridique. Toutefois, elle traite la question cruciale de l'école en milieu rural à l'envers, car les RPI ne sont pas des projets choisis : les communes y sont contraintes après qu'on a fragilisé leurs écoles. Dans ma circonscription de Loire-Atlantique, nous avons treize classes menacées de fermeture : deux ont été épargnées, mais onze fermeront à Ancenis-Saint-Géréon, Fercé, Lusanger, Pannecé, Vallon-de-l'Erdre, Saint-Aubin-des-Châteaux, Saint-Julien-de-Vouvantes – dans un RPI –, Vay ou encore Vair-sur-Loire. Et que se passe-t-il quand on ferme les classes des petites communes ? On explique aux élus qu'il faut se regrouper. Les RPI ne sont plus un choix mais une nécessité créée par des décisions prises sans concertation et sans stratégie territoriale préalablement définie.

Dans les communes rurales, l'école constitue un service public de proximité. Et quand l'école publique s'éloigne, que les trajets deviennent plus longs, que les familles doivent tout réorganiser, elles font un choix : se tourner vers le privé. En Loire-Atlantique, 40 % des élèves y sont déjà scolarisés. En allant de suppression en suppression de classe, on encourage cette fuite vers l'enseignement privé. Je ne peux me résoudre à un tel abandon de l'école publique.

Une autre vision peut encore être défendue : voir la baisse démographique comme une occasion de réduire les effectifs des classes, de soulager les professeurs et de mieux accompagner les élèves, notamment les plus fragiles. Nous le savons tous, la France est l'un des pays européens où les classes sont les plus chargées. Ce n'est que dans un second temps que des RPI doivent être envisagés, de manière anticipée, réfléchie sur le long terme, et réellement choisis, pas dans l'urgence parce qu'on a fermé des classes sans même avoir atteint les seuils minimums comptables. Alors que, hier encore, le ministre de l'éducation prônait la discussion et la concertation avec les collectivités locales, le couperet des fermetures de classes vient systématiquement contredire cette promesse en prenant de court, et de haut, les élus locaux.

Ce texte fait émerger dans le débat public un sujet important pour les années à venir, mais parce qu'il n'apporte pas encore les garanties suffisantes pour que les RPI soient organisés dans les meilleures conditions, le groupe Écologiste et social s'abstiendra.

Mme Géraldine Bannier (Dem). Le sujet soulevé par la proposition de loi arrive souvent à nos oreilles de parlementaires. La mise en place de RPI hors du cadre d'un Sivu ne dispense pas les communes de résidence d'un financement, malgré l'offre mise en place. Ce texte clarifie les choses en établissant un statut renforcé et mieux défini du RPI. C'est une bonne nouvelle pour les nombreux élus qui se retrouvent bien dépourvus quand ils découvrent qu'ils restent soumis au versement forfaitaire lorsque des élèves qui résident dans leur commune sont scolarisés à l'extérieur du RPI, y compris dans des écoles privées du territoire.

Bien entendu, ce texte ne réglera pas tous les sujets, mais tel n'est pas son objet, et il convient de saluer l'avancée concrète qu'il constitue. Le cadre de ce débat me permet de rappeler que la loi Carle de 2009 reste souvent mal comprise et difficilement acceptée. Une commune rurale comme la mienne, qui n'offre qu'une possibilité de scolarisation dans le privé sous contrat sur son territoire, est soumise au versement forfaitaire quand des parents font le choix d'un établissement public extérieur à la commune. C'est à peu près – je dis bien, à peu près – accepté, toléré. Mais la commune doit encore contribuer financièrement aux dépenses de fonctionnement de la commune d'accueil quand le choix s'oriente vers une école privée voisine.

Au fond, il ne s'agit pas tant d'opposer enseignement public et privé que de souligner les tensions qui peuvent exister. La baisse démographique actuelle ne fera qu'accroître la concurrence entre écoles, les risques de fermeture de classes ou

d'écoles et la colère des conseillers municipaux. Ils perçoivent la loi comme injuste et cette colère menace de s'accroître. Ne faudrait-il pas réfléchir à un financement des élèves scolarisés par la commune d'accueil plutôt que par la commune de résidence ? On éviterait ainsi certainement un phénomène de récupération des élèves, qui plonge beaucoup d'élus dans le désarroi. Un maire me confiait récemment : « Mon école va fermer, et pourtant j'ai largement assez de naissances pour faire vivre une classe, une école. Ça fait mal aux tripes. » Ces questions mériteront sans doute d'être regardées avec attention à l'avenir.

Mais il importe avant tout de reconnaître l'amélioration apportée par ce texte. Les écoles sont, faut-il le redire, le cœur battant des communes ; la mémoire et l'avenir s'y mêlent, les générations s'y croisent. C'est pourquoi le groupe Démocrates votera le dispositif proposé, parce qu'il apporte une réponse utile et attendue aux difficultés rencontrées par les élus et les habitants de nos territoires.

Mme Véronique Ludmann (HOR). Tout d'abord, je voudrais vous remercier de m'accueillir dans cette belle commission pour mes débuts en tant que parlementaire.

L'école est l'une des premières victimes du vertige démographique auquel notre pays fait face. Chaque année, ce sont des dizaines de milliers d'élèves en moins dans les écoles, avec une baisse encore plus marquée en milieu rural. Nous nous devons d'agir. Le groupe Horizons & indépendants a choisi d'inscrire le texte de notre collègue Pierre Henriot à l'ordre du jour de sa journée réservée afin de valoriser un outil : le regroupement pédagogique intercommunal. Cette structure d'enseignement repose sur un accord entre communes pour s'organiser et se répartir les dépenses d'éducation. Ce modèle est plébiscité par les maires pour faire face au risque de fermeture d'écoles et ainsi continuer à offrir, même dans certains territoires isolés, une offre scolaire cohérente et solide aux familles.

Chacun sait que la présence d'une école occasionne des bienfaits qui dépassent largement sa vocation éducative. Elle contribue activement à la vitalité, à l'attractivité et à la cohésion du territoire. Bien qu'une commune sur trois participe à un RPI, ce dispositif ne dispose d'aucune reconnaissance législative et d'aucun encadrement. Sans imposer de contrainte, vous nous proposez de valoriser ce modèle d'organisation et de corriger une inégalité de traitement injustifiée. Aujourd'hui, une commune membre d'un RPI conventionnel est contrainte de financer la scolarisation de ses élèves dans des établissements extérieurs, même lorsque le RPI dispose de places disponibles. Cette situation est absurde, coûteuse pour les écoles rurales, et contredit l'esprit même de la solidarité territoriale qui fonde le RPI.

Ce texte garantit que les maires ruraux qui font l'effort humain et financier de s'engager dans un RPI ne se retrouveront pas piégés. Certes, face aux enjeux démographiques qui ont des conséquences lourdes et durables pour l'école, il faudra bientôt porter un grand projet d'organisation scolaire ; mais dans le cadre de notre

journée d'initiative parlementaire, nous choisissons d'agir aujourd'hui au service de nos territoires et de ceux qui font vivre le service public éducatif au quotidien.

M. Maxime Michelet (UDR). « Toute commune est tenue, soit par elle-même, soit en se réunissant à une ou plusieurs communes voisines, d'entretenir au moins une école primaire élémentaire. » Ainsi disposait la loi Guizot, fondatrice de notre système d'éducation primaire, en 1833. Son esprit a survécu jusqu'à nos jours dans les obligations prévues dans le code de l'éducation, notamment dans son article L. 212-2. Ainsi, dès l'origine, notre système d'éducation primaire a eu l'ambition de couvrir le territoire de façon optimale avec un nombre suffisant d'écoles, et si besoin avec la possibilité de réunir plusieurs communes.

Les regroupements pédagogiques intercommunaux assurent cette mission depuis une quarantaine d'années. À travers eux, ce dont il est question aujourd'hui, ce n'est rien de moins que l'avenir de nos écoles rurales et, avec elles, la survie même de nos ruralités, car un village sans école, c'est un village sans familles, un village sans enfants, un village sans avenir.

À l'heure où le ministère ne jure que par les statistiques de la démographie scolaire, nos territoires sont confrontés au défi de maintenir un maillage scolaire suffisant en ruralité pour garantir une offre éducative capable de préserver l'attractivité et la survie des territoires ruraux. Pour ce faire, les RPI sont devenus l'outil privilégié des communes concernées, trop souvent abandonnées par l'État.

Cet outil de coopération territoriale souffre néanmoins d'imprécisions juridiques, que votre proposition de loi vient utilement combler. Le groupe de l'Union des droites pour la République soutiendra donc ce texte qui consolide un outil utile à nos territoires ruraux.

Toutefois, soucieux de garantir également le libre choix des familles en matière d'instruction de leurs enfants et le principe cardinal de parité de financement entre l'enseignement public et l'enseignement privé sous contrat d'association, le groupe UDR souhaite apporter une précision à votre texte. En effet, l'article L. 212-9-3 que vous proposez de créer prévoit que la capacité d'accueil des élèves, appréciée au niveau de l'ensemble des écoles relevant du RPI, peut être opposée à la demande de prise en charge des frais de scolarisation d'un élève dans une école extérieure au regroupement. Nous craignons que cette disposition soit invoquée pour contrer le caractère obligatoire de la contribution de la commune de résidence en cas de scolarisation dans un établissement privé sous contrat d'association, dépense obligatoire dans les conditions prévues à l'article L. 442-5-1. Aussi défendrons-nous un amendement visant à garantir que ces dispositions antérieures seront bien sécurisées juridiquement dans le nouveau dispositif. Nous apportons notre soutien à ce dernier afin que la ruralité française demeure vivante et riche de ses écoles de campagne, publiques ou privées.

M. le président Alexandre Portier. Nous en venons aux questions des autres députés.

Mme Tiffany Joncour (RN). Cette proposition de loi me semble de bon sens dans la mesure où elle vise à clarifier le cadre juridique des RPI et à garantir l'égalité d'accès à l'école en milieu rural.

Toutefois, une question essentielle demeure concernant l'organisation des transports scolaires. En effet, bien que les RPI permettent de mutualiser les ressources, leur mise en œuvre implique souvent des coûts supplémentaires pour les communes, notamment en matière de transports. Quelles mesures sont envisagées pour mieux organiser ces derniers et en limiter les coûts pour les familles et les collectivités ?

Mme Sylvie Ferrer (LFI-NFP). La répartition des élèves est censée être effectuée par la carte scolaire en fonction du lieu de résidence des parents. Elle vise avant tout à éviter la sous-occupation ou la suroccupation des établissements et à affecter les ressources éducatives – personnel de vie scolaire, enseignants, etc.

La répartition des ressources est précisément ce qui nous occupe avec ce texte. Mais les établissements privés sont exclus de la carte scolaire : leur direction est seule juge pour accepter ou non un élève. Pourtant, les établissements privés reçoivent un soutien financier massif des pouvoirs publics. En effet, plus de 75 % de leur financement pour le premier et le second degré sont pris en charge par la puissance publique, et ce financement ne fait que s'accroître depuis le début des années 1960. Le modèle français se caractérise donc par un financement public fort mais par de faibles contraintes pour les établissements privés sous contrat. Nous parlons aujourd'hui même de l'importance d'une mutualisation des moyens. Par conséquent, ne faut-il pas viser l'intégration des établissements privés à la carte scolaire ?

M. Roger Chudeau (RN). La proposition de loi comble opportunément une lacune dans l'organisation territoriale de l'école rurale. Vous inscrivez ce texte dans le contexte actuel d'une forte déprise démographique, singulièrement dans nos campagnes, laquelle rend nécessaire la réorganisation du tissu scolaire. Toutefois, l'État est étrangement absent de votre proposition de loi. Si l'école est certes communale ou intercommunale, l'éducation demeure nationale et constitue, selon la formule constitutionnelle consacrée, un devoir de l'État. Nos amendements proposeront de réintroduire l'État dans l'organisation des RPI.

Depuis des années, le Rassemblement national appelle de ses vœux un moratoire sur les fermetures de classes en milieu rural, ainsi que la création d'une instance départementale dédiée à la prospective en matière d'organisation du tissu scolaire rural, incluant évidemment l'enseignement privé sous contrat. Ne pensez-vous pas que ce texte gagnerait en pertinence s'il abordait ces questions, désormais brûlantes pour nos territoires ? Ne serait-il pas opportun de l'amender pour l'inscrire

dans l'indispensable réflexion sur l'organisation générale de l'école rurale dans les années à venir ?

M. Pierre Henriet, rapporteur. Je remercie l'ensemble des orateurs pour leurs contributions, qui me rassurent sur l'objectif de cette proposition de loi. J'entends aussi toutes les préoccupations relatives à des enjeux qui excèdent le périmètre de ce texte et qui témoignent d'une volonté de défendre les écoles rurales face à l'évolution de la démographie scolaire.

Vous avez raison, madame Joncour, la création d'un RPI engendre des coûts. Comme vous le savez, la collectivité chargée du financement du transport scolaire est la région. La proposition de loi réaffirme le rôle de cette collectivité en la matière ainsi que le besoin de travailler en concertation avec les élus locaux sur la définition de l'offre de transport scolaire dans le territoire.

Monsieur Michelet, l'objectif de la proposition de loi n'est évidemment pas de rouvrir le grand débat qui a pu animer notre assemblée par le passé sur le financement des écoles privées sous contrat d'association. Je comprends votre préoccupation de sécuriser ce financement – vous avez déposé un amendement en ce sens. Je proposerai moi-même une réécriture des articles L. 212-8 et L. 442-5-1 du code de l'éducation, visant à préciser les choses. Ainsi, la capacité d'accueil sera appréciée à l'échelle du RPI, sans impact sur la dotation forfaitaire pour les écoles publiques et celle pour les écoles privées sous contrat d'association.

Monsieur Chudeau, il faut au minimum que le rectorat ou la direction académique soient associés au travail engagé par les élus sur la création et sur l'éventuelle dissolution d'un RPI. J'ai déposé comme vous un amendement de réécriture de l'alinéa 5 de l'article 1^{er}, nos deux propositions allant dans le même sens.

Madame Ferrer, j'entends vos critiques relatives à la prise en compte des ressources des écoles privées sous contrat et votre souhait de procéder à une réforme globale de la carte scolaire. Ce n'est pas l'objet de cette proposition de loi, mais je vous encourage à ouvrir le débat sur cette question à l'avenir.

Madame Meunier, vous avez évoqué la dualité entre les RPI dits dispersés, et les RPI dits concentrés, les élus locaux souhaitant souvent regrouper l'école dans une seule commune. Pour autant, la philosophie du texte est de les laisser organiser la vie scolaire dans leur territoire, donc de les laisser choisir librement entre les deux types d'organisation. L'audition de l'AMRF nous a appris qu'un RPI pouvait parfois regrouper jusqu'à dix à douze communes dans les territoires très ruraux – j'ai en tête un exemple dans la Haute-Saône. Il est par conséquent difficile en pareil cas de concentrer dans une seule école l'ensemble des effectifs de douze communes. Nous souhaitons laisser sa pleine mesure à la libre administration des collectivités, principe que consacre la Constitution, même si je reconnais l'importance de sanctuariser et de renforcer les regroupements pédagogiques concentrés dans le contexte démographique auquel nous faisons face.

Article 1^{er} : *Sécurisation juridique des regroupements pédagogiques intercommunaux*

Amendement AC7 de M. Pierre Henriet

M. Pierre Henriet, rapporteur. Je vous propose plusieurs évolutions dans la rédaction de l'article 1^{er} de la proposition de loi, à la suite des auditions que nous avons conduites, notamment de la direction générale de l'enseignement scolaire (Dgesco), des associations de collectivités locales et de l'ensemble des syndicats.

Cet amendement de nature rédactionnelle vise, comme les autres que j'ai déposés, à clarifier les dispositions de la proposition de loi. En l'occurrence, il précise la nature des compétences communales obligatoires en matière scolaire. Il s'agit d'aligner le texte sur le code de l'éducation.

M. Christophe Proença (SOC). Actuellement, soit une commune investit seule dans la construction de l'école, soit plusieurs communes créent un syndicat pour investir ensemble. L'amendement vise-t-il à permettre un co-investissement entre communes ?

M. Pierre Henriet, rapporteur. Rien n'empêche plusieurs communes d'investir ensemble dans un RPI. Je ne sais pas précisément ce qu'il en est pour une école prise individuellement – dans quelle mesure des communes extérieures peuvent-elles y investir ? –, mais il me semble qu'une réflexion concertée est possible.

M. Christophe Proença (SOC). Nous connaissons bien le sujet dans les départements ruraux où les maires tentent de joindre leurs forces pour créer des écoles centrales de bonne qualité. Le cadre légal n'autorise pas le co-investissement de plusieurs communes sans création d'un syndicat. J'aimerais que l'on modifie cette règle pour simplifier la décision et la participation des communes. Le fonctionnement ne pose, en général, pas de problème ; en revanche, il est souvent difficile pour une commune de supporter seule le poids de l'investissement.

M. Pierre Henriet, rapporteur. Il existe une solution pour que plusieurs communes investissent dans un seul lieu : la création d'un Sivom, d'un Sivu ou d'un Sivos (syndicat intercommunal à vocation scolaire). L'amendement porte sur les RPI conventionnels, hors Sivos.

La commission adopte l'amendement.

Amendement AC8 de M. Pierre Henriet

M. Pierre Henriet, rapporteur. Il est également rédactionnel : il vise à préciser, dans le code général des collectivités territoriales, les références juridiques des RPI conventionnels et de ceux qui sont adossés à un EPCI.

M. Rodrigo Arenas (LFI-NFP). J'invite les maires à se montrer extrêmement prudents en la matière, car l'espoir de réaliser des économies d'échelle

est parfois déçu. La représentation nationale devrait indiquer aux maires que les calculs favorables ne se concrétisent pas toujours, ce qui peut se révéler contre-productif pour les élèves et les enseignants. C'est un paramètre à prendre en compte pour les parents d'élèves.

M. Pierre Henriet, rapporteur. C'est vrai. L'objectif de la proposition de loi n'est pas d'inciter absolument les collectivités locales à déployer un regroupement pédagogique intercommunal « concentré » et à choisir la voie de la mutualisation coûte que coûte. Nous souhaitons maintenir la possibilité de privilégier les RPI dits « dispersés », dont nous renforçons le cadre : les communes ne comptant pas d'école dans leur territoire pourront s'adosser aux RPI, dans lesquels elles seront reconnues. Notre vision n'est pas comptable ; notre but est de renforcer le service public, en particulier dans les communes sans école.

La commission adopte l'amendement.

En conséquence, l'amendement AC1 de M. Roger Chudeau tombe.

Amendement AC9 de M. Pierre Henriet et sous-amendement AC14 de Mme Géraldine Bannier

M. Pierre Henriet, rapporteur. L'amendement AC9 a le même objectif que celui qui vient de tomber, à savoir solliciter l'avis de l'autorité académique avant la signature de la convention entre les différentes collectivités.

Mme Géraldine Bannier (Dem). Mon sous-amendement vise à insérer, dans la liste des mentions obligatoires de la convention, les modalités de retrait et de dissolution du RPI.

M. Pierre Henriet, rapporteur. Le sous-amendement me semble déjà satisfait, mais l'insertion de cette précision dans le texte ne me pose pas de problème. Avis favorable.

La commission adopte successivement le sous-amendement et l'amendement sous-amendé.

Amendement AC3 de Mme Béatrice Piron

Mme Béatrice Piron (HOR). Il concerne les RPI dispersés et vise à encourager la reconnaissance du regroupement comme une seule école, animée par un directeur et un conseil uniques. L'objectif est de favoriser la progression pédagogique de tous les niveaux et de centraliser la décharge sur un seul directeur.

M. Pierre Henriet, rapporteur. Je ne suis pas favorable à cet amendement car je préfère laisser aux collectivités la liberté de s'organiser, sans forcer à la concentration des RPI.

Concernant les décharges de direction, le législateur n'a pas lieu d'uniformiser les situations. Les RPI prennent des formes différentes. Dans un

regroupement d'une dizaine de communes abritant deux écoles distantes l'une de l'autre de plus d'une dizaine de kilomètres, par exemple dans un territoire montagneux, il me semble difficile de statuer sur la direction du RPI : une décharge pour deux directions ne me choquerait pas dans une telle situation, elle serait même gage d'une bonne organisation. La logique est la même pour les conseils d'école.

M. Christophe Proença (SOC). Mon avis est le même que celui du rapporteur, tout simplement parce que la distance entre les deux écoles peut être grande. Il y a souvent deux groupes distincts, un pour chaque cycle, chacun possédant ses particularités. Les maires, les enseignants et éventuellement le DASEN doivent débattre de la meilleure organisation possible. Je m'oppose à l'imposition d'une règle systématique.

M. Rodrigo Arenas (LFI-NFP). Nous sommes également opposés à cet amendement, qui fait l'impasse sur le rôle essentiel des directeurs et directrices d'école de garantir la liberté pédagogique des enseignants. Il convient également de défendre la diversité des régimes : ainsi, à Paris, le cadre est extrêmement favorable car le temps de direction est compensé par une décharge d'enseignement. Il serait opportun d'étendre un tel mécanisme dans le territoire national, mais tel n'est pas encore le cas. Si un RPI décidait de ménager des conditions favorables pour les directeurs, qui assurent une fonction essentielle dans les écoles, il serait regrettable que le cadre légal l'en empêche.

M. Roger Chudeau (RN). Je vais m'exprimer à titre personnel, en tant qu'ancien technicien du secteur. L'amendement de Mme Piron est tout à fait intéressant, parce qu'un RPI, finalement, c'est une école éclatée : le CP est ici, le CE1 et le CE2 là, le CM1 et le CM2 ailleurs, etc. Dans une école concentrée, il y a un directeur, dont le statut a été récemment révisé par la loi du 21 décembre 2021, dite Rilhac ; ce professionnel a des responsabilités administratives et pédagogiques qui ne sont pas négligeables.

Un RPI doit avoir une direction unique, qui peut être assurée par l'un des directeurs d'une des écoles du regroupement – on ne va pas créer un poste supplémentaire. Cette personne aurait pour mission de coordonner le travail de ses collègues, en lien évidemment avec eux.

Mme Béatrice Piron (HOR). Je tiens à préciser que je n'impose pas de direction unique, j'ouvre simplement la possibilité de choisir cette organisation, sachant que chaque RPI restera maître de sa décision. Dans certains départements, les candidats manquent, les enseignants ne voulant pas être directeurs.

Afin de prendre en compte les temps de déplacement entre les différents sites, il conviendrait de prévoir une décharge légèrement supérieure voire, pour un gros RPI, une décharge à temps plein du directeur d'école.

M. Xavier Breton (DR). Il ne s'agit ni d'imposer ni d'interdire, même si une préférence peut être indiquée à l'échelle nationale. La rédactrice de

l'amendement écrit qu'« il est encouragé, dans la mesure du possible... » : cette formule n'a pas beaucoup de sens juridique.

M. le président Alexandre Portier. Vous avez devancé mes propos : je comprends l'intention de l'auteur de l'amendement, mais en principe, la loi doit interdire ou autoriser ; l'encouragement à adopter une pratique relève plutôt de la circulaire ministérielle. De ce point de vue, la rédaction de l'amendement est problématique.

M. Pierre Henriet, rapporteur. Je suis de votre avis, monsieur le président. Je suis défavorable à l'adoption de cet amendement, qui ajouterait une nouvelle lourdeur administrative à un code de l'éducation qui n'en manque pas.

La commission rejette l'amendement.

Amendement AC10 de M. Pierre Henriet

M. Pierre Henriet, rapporteur. Il vise à supprimer les alinéas 14 à 20 et 23, dont les dispositions seront reprises dans un article additionnel après l'article 1^{er}, ou renvoyées au pouvoir réglementaire s'agissant des précisions juridiques entourant les conventions.

La commission adopte l'amendement.

En conséquence, l'amendement AC6 de M. Maxime Michelet tombe.

Amendement AC11 de M. Pierre Henriet

M. Pierre Henriet, rapporteur. Je précise que j'ai intégré l'objet de l'amendement de M. Michelet qui vient de tomber dans un amendement à l'article additionnel après l'article 1^{er}. Des précisions juridiques viennent cadrer le dispositif concernant la dotation forfaitaire pour les écoles publiques situées à l'extérieur de la commune et les écoles privées sous contrat d'association.

La commission adopte l'amendement.

Elle adopte l'article 1^{er} modifié.

Après l'article 1^{er}

Amendements AC12 et AC13 de M. Pierre Henriet

M. Pierre Henriet, rapporteur. Il s'agit de compléter le code de l'éducation en y intégrant des dispositions qui figuraient dans les alinéas venant d'être supprimés, et de préciser les conditions d'entrée en vigueur de la proposition de loi.

M. Maxime Michelet (UDR). Je vous remercie d'avoir pris en considération dans votre propre amendement l'enjeu de sécurisation juridique que

j'évoquais dans le mien, tant le sujet est important pour l'enseignement privé. Une étude de la Fédération nationale des organismes de gestion de l'enseignement catholique a récemment révélé que la disparité des calculs et des versements des forfaits communaux entraînait un manque à gagner de 900 millions d'euros pour l'enseignement privé, lequel n'est pas, contrairement à ce que l'on peut entendre, surfinancé par l'État puisqu'il coûte à peu près 40 % moins cher que l'enseignement public.

M. Rodrigo Arenas (LFI-NFP). Je connais cet argument selon lequel l'enseignement privé coûterait moins cher que l'enseignement public. Or il s'appuie sur des calculs en trompe-l'œil : si nous prenions en compte la totalité du coût des écoles privées, nous constaterions que c'est tout le contraire. Je les mets d'ailleurs au défi de se passer du financement public ; il n'est pas certain que la concurrence libre tienne très longtemps, que ce soit en milieu rural ou urbain. Nous voterons donc contre ces amendements.

La commission adopte successivement les amendements.

Amendement AC4 de M. Rodrigo Arenas

M. Rodrigo Arenas (LFI-NFP). Une étude sérieuse révèle que le temps de transport scolaire en milieu rural est un facteur déterminant dans le choix d'un établissement par les parents d'élèves, qui a des répercussions non négligeables sur la santé des enfants tout au long de leur scolarité, jusqu'à l'âge adulte. Je ne doute pas que c'est aussi le cas en milieu urbain. Nous sollicitons du gouvernement un rapport sur la question.

M. Pierre Henriet, rapporteur. Vous demandez au gouvernement de remettre un rapport au Parlement sur le maillage des établissements scolaires, en tenant compte des temps de transport. Je partage votre préoccupation de limiter au maximum les temps de trajet. C'est précisément l'un des objets de la proposition de loi : maintenir ou instaurer des RPI dits dispersés, afin que les structures scolaires soient au plus près des usagers. Toutefois, je propose d'attendre l'application de ce texte pour en identifier les effets sur le maillage territorial. Nous aurons l'occasion par la suite d'obtenir les retours du ministère quant à son impact sur les temps de transport. Avis défavorable.

M. Christophe Proença (SOC). Je soutiens cet amendement. La carte scolaire est en cours d'élaboration dans les départements. Dans les zones de moyenne montagne, sans parler des Alpes ou des Pyrénées, il est fréquent que les déplacements prennent vingt à vingt-cinq minutes. Il faudrait donc que l'État – en particulier les inspections académiques – tienne compte des zones isolées et ne leur applique pas la règle du ratio entre professeurs et élèves. Ce serait du bon sens, car les écoles isolées méritent qu'on leur porte un regard particulier.

Mme Sylvie Ferrer (LFI-NFP). Éluë dans une circonscription rurale, voire hyper-rurale, des Hautes-Pyrénées, avec des zones de montagne, je soutiens également l'amendement de notre collègue Rodrigo Arenas. Lorsqu'une classe

ferme, c'est parfois carrément l'école qui ferme ; on vient, par exemple, de nous annoncer la fermeture d'une école dans un RPI. Les temps de trajet étant sans commune mesure selon qu'on est en vallée ou en plaine, il serait pertinent de disposer d'informations sur le sujet, d'autant que l'augmentation du prix du carburant aura des incidences sur les familles dont l'école ferme et qui doivent se réorganiser.

M. Rodrigo Arenas (LFI-NFP). J'entends la logique du rapporteur mais je suis étonné que, dans son argumentation, il dessaisit le Parlement de sa vocation de contrôle du gouvernement et d'évaluation des politiques publiques. L'État est central et, à ce titre, ordonnateur. D'ailleurs, l'amendement sur le rôle du Dasen posait cette question. Adopter mon amendement permettrait de mettre l'État devant ses responsabilités pour qu'il rende des comptes au Parlement. C'est pourquoi vous pourriez réviser votre position, pour redonner au Parlement ses pleins et entiers pouvoirs vis-à-vis de l'exécutif.

M. Xavier Breton (DR). La rédaction de l'amendement pose problème puisqu'il vise tous les établissements scolaires, c'est-à-dire les écoles, les collèges et les lycées – et pas seulement les écoles. La preuve en est que, dans l'exposé sommaire, vous mentionnez une durée de trajet pouvant atteindre soixante-treize minutes pour certains lycéens. Si la question se pose effectivement pour les écoles, il serait difficile de faire en sorte que tous les collèges et les lycées soient accessibles à moins de quinze minutes de trajet. Ce n'est pas réaliste.

*La commission **rejette** l'amendement.*

Article 2 : Gage financier

*La commission **adopte** l'article 2 **non modifié**.*

*Puis la commission **adopte** l'ensemble de la proposition de loi **modifiée**.*

*
* *

En conséquence, la commission des Affaires culturelles et de l'éducation demande à l'Assemblée nationale d'adopter la présente proposition de loi dans le texte figurant dans le document annexé au présent rapport.

– Texte adopté par la commission : <https://assnat.fr/JcwKyO>

– Texte comparatif : <https://assnat.fr/FFsQ8p>

ANNEXE N° 1 : LISTE DES PERSONNES ENTENDUES PAR LE RAPPORTEUR

(par ordre chronologique)

- Audition commune :
 - **Fédération nationale des organismes de gestion de l'enseignement catholique (Fnogec)** – **M. Pierre-Vincent Guéret**, président
 - **Secrétariat général de l'enseignement catholique*** (Sgec) – **Mme Cécile Christensen**, déléguée aux affaires publiques
- **Association des maires de France et des présidents d'intercommunalité (AMF)** – **M. Frédéric Leturque**, vice-président de l'AMF et co-président de la commission éducation
- Table ronde réunissant des membres de la **Conférence nationale des inspecteurs d'académie – directeurs académiques des services de l'éducation nationale (IA-Dasen)** :
 - **M. Mathieu Sieye**, IA-Dasen du Var, coprésident
 - **M. Louis Alberici**, IA-Dasen de l'Ariège, membre du bureau
 - **M. Philippe Destable**, IA-Dasen de la Somme, membre du bureau
- **Association des maires ruraux de France (AMRF)** – **M. Jean-Paul Carteret**, président par intérim, et **M. Charlie Fournier**, chargé de mission
- **Ministère de l'éducation nationale – direction générale de l'enseignement scolaire (Dgesco)** – **M. Jean Hubac**, chef du service de la vie de l'élève et des établissements, et **M. Laurent Beaudoux**, chef du bureau de la vie des établissements
- **Syndicat des directrices et des directeurs d'école de l'éducation nationale*** (S2Dé) – **M. Didier Caribou**, **M. Luc Boulanger** et **Mme Florence Szewczyk**, délégués syndicaux
- **Syndicat national unitaire des instituteurs, professeurs des écoles et PEGC (Fsu-Snuipp)** – **Mme Séverine Duparet**, **Mme Marie-Hélène Plard** et **M. Pierre Caminade**, membres du secteur revendicatif.

** Ces représentants d'intérêts ont procédé à leur inscription sur le répertoire de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique, s'engageant ainsi dans une démarche de transparence et de respect du code de conduite établi par le Bureau de l'Assemblée nationale.*

ANNEXE N° 2 :
TEXTES SUSCEPTIBLES D'ÊTRE ABROGÉS OU MODIFIÉS À
L'OCCASION DE L'EXAMEN DE LA PROPOSITION DE LOI

Proposition de loi	Dispositions en vigueur modifiées	
<i>Articles</i>	<i>Codes et lois</i>	<i>Numéros d'article</i>
1 ^{er}	Code l'éducation	Section 1 <i>bis</i> du chapitre II du titre I ^{er} du livre II de la première partie (<i>nouvelle</i>) – articles L. 212-9-1 à L. 212-9-6
1 ^{er bis}	Code l'éducation	L. 212-8, L. 411-1 et L. 442-5-1