



N° 1600

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DIX-SEPTIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 18 juin 2025.

RAPPORT D'INFORMATION

DÉPOSÉ

en application de l'article 146 du Règlement

PAR LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE
ET DU CONTRÔLE BUDGÉTAIRE

*sur l'impact de la politique du dédoublement et de la fermeture de classes
dans l'enseignement public du premier degré*

ET PRÉSENTÉ PAR

M. ANTHONY BOULOGNE,
rapporteur spécial

SOMMAIRE

Pages

SYNTHÈSE.....	5
LISTE DES RECOMMANDATIONS	7
INTRODUCTION	9
I. UNE POLITIQUE DE DÉDOUBLEMENT COÛTEUSE ET PEU EFFICACE.....	11
A. UNE NOUVELLE COMPOSANTE DE LA POLITIQUE D'ÉDUCATION PRIORITAIRE.....	11
B. UNE POLITIQUE COÛTEUSE	13
C. UNE RÉFORME MAL ANTICIPÉE.....	15
D. UNE POLITIQUE PEU EFFICACE.....	16
II. DES ZONES RURALES OUBLIÉES PAR LA RÉFORME, MALGRÉ DES BESOINS TOUT AUSSI GRANDS	18
A. UNE POLITIQUE DE DÉDOUBLEMENT QUI N'A PRESQUE PAS BÉNÉFICIÉ AUX ZONES RURALES.....	18
B. DES ZONES RURALES DÉFAVORISÉES, LORSQU'ELLES SONT ÉLOIGNÉES DES MÉTROPOLES	22
C. UNE POLITIQUE QUI RENFORCE LA RIGIDIFICATION DE LA CARTE DE L'ÉDUCATION PRIORITAIRE ET ENTRAVE LA RÉALLOCATION DES MOYENS.....	25
D. UN OUBLI D'AUTANT PLUS GRAVE QUE LES ZONES RURALES SONT FRAGILISÉES PAR LES FERMETURES DE CLASSES	27
TRAVAUX DE LA COMMISSION.....	31
LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL	33
CONTRIBUTIONS ÉCRITES REÇUES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL	35

SYNTHÈSE

La politique de dédoublement des classes de grande section, CP et CE1 en zones Rep et Rep+ a été mise en place progressivement entre 2017 et 2024. Son objectif était que 100 % des élèves maîtrisent les enseignements fondamentaux à la sortie de l'école primaire.

Cette politique a été mal anticipée, notamment en ce qui concerne les locaux. Elle s'est avérée coûteuse pour un résultat qui n'est pas significatif après le CP. La Cour des Comptes estime que le dédoublement a mobilisé 15 987 emplois (ETP) supplémentaires et généré un surcoût en dépenses de personnel de près de 800 millions d'euros par an.

Si elle a une efficacité à court terme sur la progression des élèves, cette efficacité n'est plus significative après le CP. Par ailleurs, cette politique peut avoir des effets négatifs sur l'apprentissage de l'autonomie et le retour à des classes ordinaires, en CE2, lequel peut s'avérer difficile pour les élèves.

La politique de dédoublement a conduit à supprimer le dispositif « Plus de maîtres que de classes », dont le périmètre était différent. En particulier, il incluait des classes situées dans des zones rurales en difficulté mais non classées en éducation prioritaire. En effet, certaines zones rurales sont confrontées à des difficultés socio-économiques de même ampleur que celles des zones Rep et des Rep+. Pourtant, elles ne bénéficient presque pas de la politique de l'éducation prioritaire qui est concentrée sur les zones urbaines.

Le rapporteur, sans vouloir remettre en cause le soutien éducatif public aux territoires urbains rencontrant le plus de difficultés socio-économiques, considère que la politique de dédoublement, telle que mise en œuvre actuellement, doit évoluer en prenant davantage en considération les besoins éducatifs des territoires ruraux.

La politique de dédoublement, en rigidifiant l'allocation des moyens humains, contribue à empêcher une réallocation des moyens au profit de certains territoires ruraux. Or ceux-ci sont déjà fragilisés par les fermetures de classes, alors que l'école est parfois le dernier service public d'un village. Le maintien d'une offre éducative de qualité constituant un facteur déterminant dans l'attractivité d'une commune rurale, il est nécessaire que la politique de soutien du ministère de l'Éducation nationale aux territoires en difficulté fasse l'objet d'une réorientation pour mieux y intégrer la ruralité.

LISTE DES RECOMMANDATIONS

Recommandation n° 1 : Renforcer, dans le cadre de la formation continue, la formation des enseignants sur les spécificités de l'enseignement en classe dédoublée.

Recommandation n° 2 : Réviser la carte de l'éducation prioritaire en passant à un système de labellisation des écoles fondé sur leurs caractéristiques sociales et économiques propres et en prenant en compte un indice d'éloignement.

Recommandation n° 3 : Prévoir des mesures de sortie progressive des enseignants de l'éducation prioritaire avec, notamment, la fixation d'une durée maximale d'enseignement de dix ans en Rep et Rep +.

Recommandation n° 4 : Confier à la DEPP la réalisation d'une étude portant sur l'impact des fermetures de classes sur le taux d'encadrement des élèves, la transmission des savoirs fondamentaux, les résultats des élèves et le climat scolaire.

Recommandation n° 5 : Instaurer un moratoire sur les fermetures de classes en attendant la révision de la carte scolaire de l'éducation prioritaire puis, après la révision de cette carte, organiser les opérations de carte scolaire du premier degré selon un rythme triennal.

INTRODUCTION

La politique de dédoublement des classes de grande section, CP et CE1 en Réseau d'éducation prioritaire (Rep) et Réseau d'éducation prioritaire renforcé (Rep+) a été mise en place progressivement entre 2017 et 2024. Son objectif était que 100 % des élèves maîtrisent les enseignements fondamentaux à la sortie de l'école primaire. Cette politique – mal anticipée, et dont la mise en œuvre s'est heurtée à des difficultés pratiques – s'est avérée coûteuse pour un résultat qui n'est pas significatif après le CP.

Par ailleurs elle a conduit à supprimer le dispositif « Plus de maîtres que de classes », dont le périmètre était différent. En particulier, il incluait des classes situées dans des zones rurales en difficulté mais non classées en éducation prioritaire.

Or certaines zones rurales sont confrontées à des difficultés socio-économiques de même ampleur que celles des Rep et des Rep+. Pourtant, elles ne bénéficient presque pas de la politique de l'éducation prioritaire, laquelle est concentrée sur les zones urbaines. Comme l'indique justement la Cour des comptes dans un rapport récent consacré à cette politique, la carte de l'éducation prioritaire, revue pour la dernière fois en 2015, « *reflète mal les réalités socio-démographiques actuelles et ignore certains besoins, très divers en fonction des territoires* » ⁽¹⁾.

La politique de dédoublement, en rigidifiant l'allocation des moyens humains, contribue à empêcher leur réallocation au profit de certains territoires ruraux en difficulté, déjà fragilisés par la multiplication des fermetures de classes alors que l'école est parfois le dernier service public d'un village.

Cette rigidification des moyens alloués va à l'encontre de l'objectif premier du service public de l'éducation, c'est-à-dire la lutte contre les inégalités sociales et territoriales en matière de réussite scolaire et éducative ⁽²⁾.

Le présent rapport entend donc proposer des pistes pour rééquilibrer la réallocation des moyens de la politique de dédoublement, en faveur des établissements aujourd'hui exclus de l'éducation prioritaire mais rencontrant néanmoins de grandes difficultés, notamment dans la ruralité, sans pour autant retirer le bénéfice des dispositifs existants aux écoles qui en ont le plus besoin. Il propose également des solutions pour mettre fin aux fermetures de classes brutales et non concertées en zone rurale

(1) Cour des Comptes, *L'éducation prioritaire, une politique publique à repenser 2015-2024*. Communication à la commission des finances du Sénat, mai 2025, p. 24.

(2) Cf. article L. 111-1 du code de l'éducation.

I. UNE POLITIQUE DE DÉDOUBLEMENT COÛTEUSE ET PEU EFFICACE

La politique de dédoublement, qui visait à favoriser la progression des élèves en éducation prioritaire, a été mal anticipée et s'est révélée être coûteuse, pour un résultat qui n'est pas significatif au-delà de la classe de CP.

A. UNE NOUVELLE COMPOSANTE DE LA POLITIQUE D'ÉDUCATION PRIORITAIRE

Le dédoublement des classes est une composante de la politique d'éducation prioritaire. Celle-ci a été mise en place en 1981 et elle est contemporaine de la politique de la ville. Elle mise sur le **« surencadrement » administratif et pédagogique pour faire progresser les élèves**, dont le niveau est inférieur à celui des élèves scolarisés dans des zones plus favorisées. Concrètement, il s'agit de donner plus de moyens à ceux qui en ont le moins, dans une logique d'équité, afin de réduire les écarts scolaires découlant d'inégalités sociales et d'assurer un soutien spécifique aux élèves en difficulté.

Le dédoublement des classes est une mesure phare de la politique d'éducation prioritaire, permettant de renforcer considérablement le taux d'encadrement des élèves en faisant bénéficier les établissements scolaires concernés d'effectifs supplémentaires pour accompagner les élèves en difficulté.

Le périmètre de la politique d'éducation prioritaire a fortement augmenté au gré de ses différentes relances (qui ont eu lieu en 1990, 1999, 2006 et 2015). À la rentrée 1982, on comptait 63 zones d'éducation prioritaire (ZEP) en France. Depuis la refonte de la carte de l'éducation prioritaire de 2015 ⁽¹⁾, on compte **1 093 réseaux** d'éducation prioritaire, répartis entre 362 réseaux d'éducation prioritaire renforcée (Rep+), qui constituent le premier cercle du dispositif, et 731 réseaux d'éducation prioritaire (Rep), qui forment un second cercle ⁽²⁾.

À la rentrée 2023, **on comptait 6 314 établissements du premier degré public en Rep et Rep+**, dont 2 313 en Rep+ et 4 001 en Rep. Par comparaison, on dénombre à la même date 36 357 écoles du premier degré publiques en dehors des réseaux Rep et Rep+.

À la même période, on comptait **1 070 102 élèves** scolarisés dans un établissement du premier degré public relevant de **l'éducation prioritaire** : 417 096 élèves étaient scolarisés en Rep+ et 653 006 élèves étaient scolarisés en

(1) Cette relance, appelée « refondation de l'éducation prioritaire », a redéfini le périmètre de l'éducation prioritaire à partir d'un indice social unique. Cet indice agrège le taux d'élèves appartenant aux catégories sociales défavorisées, le taux de boursiers, le taux d'élèves résidant dans un quartier prioritaire de la politique la ville (ou à moins de 300 mètres) et le taux d'élèves en retard à l'entrée en classe de sixième.

(2) Cour des Comptes, L'éducation prioritaire, une politique publique à repenser 2015-2024. Communication à la commission des finances du Sénat, mai 2025, p. 12.

Rep. Par comparaison, il y avait 4 312 913 élèves scolarisés dans des établissements du premier degré public hors éducation prioritaire ⁽¹⁾.

La politique de dédoublement a débuté en 2017. **Son objectif était que 100 % des élèves maîtrisent les enseignements fondamentaux** à la sortie de l'école primaire. Cette politique s'est d'abord concentrée sur le CP, qui est une année cruciale pour la maîtrise des fondamentaux. Les évaluations nationales standardisées passées par les élèves de CP à la rentrée 2024 montrent qu'il existe des **écarts de performances** importants entre les élèves scolarisés dans le secteur public hors éducation prioritaire et ceux scolarisés en éducation prioritaire, notamment en Rep+. En français, ces écarts varient entre 10 points (pour la compétence « Connaître le nom des lettres et le son qu'elles produisent ») et près de 33 points (pour la compétence « Comprendre des mots à l'oral »).

**ÉCARTS DE PERFORMANCES EN FRANÇAIS EN CP ENTRE ÉLÈVES SCOLARISÉS
DANS LE SECTEUR PUBLIC HORS ÉDUCATION PRIORITAIRE
ET ÉLÈVES SCOLARISÉS EN REP+ EN 2024**

(en points de pourcentage)	2024
Comprendre des mots à l'oral	32,6
Comprendre des phrases à l'oral	22,8
Comprendre des textes à l'oral	18,9
Manipuler des syllabes	17,8
Manipuler des phonèmes	14,2
Reconnaître les différentes écritures d'une lettre	13,3
Connaître le nom des lettres et le son qu'elles produisent	10,0

Source : Note d'information de la DEPP n° 25-15, mars 2025, p. 3.

En ce qui concerne **les mathématiques**, les écarts de performances varient entre 6,7 points (pour la compétence « Lire des nombres entiers ») et 22,7 points (pour la compétence « Résoudre des problèmes »).

**ÉCARTS DE PERFORMANCES EN MATHÉMATIQUES EN CP ENTRE ÉLÈVES SCOLARISÉS
DANS LE SECTEUR PUBLIC HORS ÉDUCATION PRIORITAIRE
ET ÉLÈVES SCOLARISÉS EN REP+ EN 2024**

(en points de pourcentage)	2024
Résoudre des problèmes	22,7
Placer un nombre sur une ligne graduée	11,0
Comparer des nombres	10,7
Reproduire un assemblage	10,1
Quantifier des collections	8,3
Écrire des nombres entiers	7,8
Lire des nombres entiers	6,7

Source : Note d'information de la DEPP n° 25-15, mars 2025, p. 3.

Le nombre d'élèves par classe n'est généralement pas plafonné. Cependant, depuis la rentrée 2023, l'objectif du Gouvernement est de plafonner toutes les classes de grande section, CP et CE1, hors éducation prioritaire, à 24 élèves, pour

(1) Source : Direction générale de l'enseignement scolaire du ministère de l'Éducation nationale et de la Jeunesse.

favoriser les apprentissages et la maîtrise des fondamentaux. Cette mesure vient compléter la politique de dédoublement, qui porte uniquement sur les classes de grande section, CP et CE1 situées en Rep et Rep+. Celle-ci prévoit de dédoubler les classes, avec un objectif de 12 élèves par classe ⁽¹⁾. **Le dédoublement a été mis en place en primaire selon le calendrier suivant :**

- rentrée 2017 : dédoublement des CP en Rep+ ;
- rentrée 2018 : dédoublement des CE1 en Rep+ et dédoublement des CP en Rep ;
- rentrée 2019 : dédoublement des CE1 en Rep.

Puis, à compter de la rentrée 2020, **ce dédoublement a été étendu aux classes de grande section de maternelle en éducation prioritaire**. Selon les informations communiquées au rapporteur spécial par la direction générale de l'enseignement scolaire (DGESCO), la mise en œuvre de cette politique a été achevée à la rentrée 2024.

Toutefois, dans la contribution écrite qu'il a transmise au rapporteur spécial, le SNALC indique que *« le 100 % de dédoublement n'est toujours pas effectif »* car *« les priorités nationales sont nombreuses et il faut répondre un peu à chacune »*. Ainsi, contrairement à ce que l'on pourrait penser, les classes dédoublées ne sont pas forcément des classes de 12 élèves, malgré les objectifs affichés par le Gouvernement : dans certains départements, elles comptent jusqu'à 16 élèves dès la rentrée, du fait du manque d'enseignants ⁽²⁾.

B. UNE POLITIQUE COÛTEUSE

Dans l'évaluation du dispositif d'éducation prioritaire réalisé en 2025 à la demande de la commission des finances du Sénat, la Cour des comptes estime que *« le dédoublement a mobilisé 15 987 emplois (ETP) supplémentaires et généré un surcoût en emplois de près de 800 millions d'euros par an »* ⁽³⁾. 10 800 ETP sont dédiés au dédoublement en CP et en CE1 et 5 200 ETP sont dédiés au dédoublement en grande section de maternelle ⁽⁴⁾.

Les ressources nécessaires à la mise en place du dédoublement ont été libérées par la **suppression du dispositif « Plus de maîtres que de classes »**. Celui-ci avait un périmètre différent et incluait notamment des classes situées dans des zones rurales en difficulté mais non classées en éducation prioritaire. De plus, le dispositif s'adressait à tous les niveaux de l'école élémentaire, et pas seulement aux CP et CE1.

(1) « Rentrée 2023 : ce qui change pour les élèves »,

<https://www.education.gouv.fr/rentree-2023-ce-qui-change-pour-les-eleves-379152>

(2) Source : SNALC.

(3) Cour des Comptes, L'éducation prioritaire, une politique publique à repenser 2015-2024, p. 19.

(4) Source : Direction générale de l'enseignement scolaire.

Dispositif « Plus de maîtres que de classes »

Ce dispositif, mis en place à partir de la rentrée scolaire 2013, permettait **l'affectation dans une école d'un maître supplémentaire** pour donner à l'équipe pédagogique les moyens de mieux répondre aux besoins des élèves qui éprouvaient le plus de difficultés.

Selon les données communiquées par la DGESCO au rapporteur spécial, à la rentrée scolaire 2016, ce dispositif représentait, **3 220 ETP** sur l'ensemble des départements, dont 2 436 ETP en éducation prioritaire (soit 76 % des emplois). Les **785,25 emplois** restants étaient affectés **hors éducation prioritaire** dans des écoles caractérisées par des difficultés scolaires ou sociales. Le nombre de ces écoles est estimé à 928 par la DGESCO.

La DGESCO a indiqué au rapporteur spécial qu'« *il n'y a pas eu d'évaluation de ce dispositif sur les résultats des élèves et le climat scolaire* ». Le rapporteur spécial juge **qu'il aurait été pertinent de mesurer son efficacité au lieu de le supprimer brutalement** pour en récupérer les moyens au profit d'une politique centrée principalement sur les zones urbaines. Si l'augmentation du taux d'encadrement en Rep et Rep+ est pertinente pour améliorer la progression des élèves, il faut aussi soutenir les écoles situées hors Rep et Rep+ qui connaissent des difficultés. La prise en charge publique de ces établissements constitue un angle mort de la politique actuelle de l'éducation prioritaire.

Par ailleurs, le rapporteur spécial relève que **la politique de dédoublement vient renchérir le coût de la politique de l'éducation prioritaire pour l'État**, qui est déjà élevé. Selon la Cour des Comptes, ce coût est passé de 1,4 milliard d'euros en 2016 à 2,6 milliards d'euros en 2023. Il est lié à plus de 99 % à des coûts salariaux, en raison de l'augmentation du nombre de personnels et également des mesures prises pour rendre les postes en éducation prioritaire attractifs (comme un temps de service dédié au travail en équipe ou des primes spécifiques) ⁽¹⁾.

Le rapporteur spécial note également que ces chiffres ne prennent pas en compte les coûts financiers supplémentaires engendrés par l'adaptation des locaux scolaires, découlant de la mise en œuvre de la politique de dédoublement, et supportés par les collectivités territoriales. La Cour note à cet égard que, faute de données, la contribution financière des collectivités en faveur du réaménagement du bâti scolaire pour le dédoublement ne peut pas être chiffrée ⁽²⁾.

Le coût réel de la politique de l'éducation prioritaire, pour l'ensemble des administrations publiques, dépasse donc le chiffre apporté par la Cour des Comptes, qui porte uniquement sur les dépenses étatiques. Un chiffrage complet des dépenses publiques allouées à cette politique serait apprécié pour la pleine et entière information du Parlement.

(1) *Cour des Comptes, L'éducation prioritaire, une politique publique à repenser 2015-2024, p. 20-21.*

(2) *Ibid., p.19.*

C. UNE RÉFORME MAL ANTICIPÉE

Selon le SNALC, « *la mise en place de la politique de dédoublements en Rep et Rep+ a été mal anticipée par le ministère* ». Ce manque d'anticipation a pu conduire à une dégradation des conditions de travail des enseignants et des conditions d'apprentissage des élèves.

Pour mettre en place le dédoublement, il a fallu, dans certains cas, réutiliser des salles dédiées à d'autres activités, comme la salle de bibliothèque. Il est arrivé que des salles soient séparées en deux par une cloison ou que de petites pièces de l'école soient transformées en salles de classe. Certaines municipalités ont dû installer des constructions modulaires dans la cour de récréation. Enfin, dans certains cas, il est arrivé tout simplement d'installer deux classes dans la même salle, ce qui a pu générer des tensions entre les enseignants ⁽¹⁾.

L'absence d'anticipation a provoqué des situations aberrantes, comme dans une école maternelle où deux classes de grande section avec 14 élèves chacune ont été installées dans une même salle avec les deux enseignantes, une agente territoriale spécialisée des écoles maternelles (ATSEM) et quatre accompagnants d'élèves en situation de handicap (AESH), ce qui faisait 28 élèves et 7 adultes dans une même salle de classe ⁽²⁾.

La mise en place du dédoublement **devait être accompagnée d'une évolution des pratiques pédagogiques**, qui est nécessaire pour assurer une efficacité optimale à la mesure. Or l'évaluation de l'impact de la réduction de la taille des classes de CP et de CE1 en Rep+ publiée par la direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance (DEPP) en 2021 montre que « *la réduction de la taille des classes [...] ne semble pas générer de changements pédagogiques fondamentaux en classe de la part des enseignants* » ⁽³⁾. Pour aider les enseignants à faire évoluer leurs pratiques pédagogiques, il est **indispensable d'améliorer leur formation**. Celle-ci est aujourd'hui insuffisante, du fait du manque de remplaçants et du manque d'intérêt de certaines formations, comme les animations pédagogiques « classiques », qui ont lieu en amphithéâtre ou à distance ⁽⁴⁾. Le rapporteur spécial souhaite que le ministère mette en place une véritable politique de formation efficace, adaptée aux spécificités de l'enseignement en classe dédoublée, pour garantir le plein effet de la mesure.

Concrètement, il s'agit de mettre à jour le référentiel de l'éducation prioritaire, qui date de 2014. Ce référentiel offre un cadre et des repères communs aux enseignants pour favoriser la réussite scolaire des élèves. Toutefois, et comme le note la Cour des comptes, ce document « *souffre aujourd'hui de l'absence*

(1) Source : SNALC et Inspection générale de l'éducation, du sport et de la recherche (IGÉSR).

(2) IGÉSR.

(3) DEPP, Évaluation de l'impact de la réduction de la taille des classes de CP et de CE1 en REP+ sur les résultats des élèves et les pratiques des enseignants, 2021, p. 68.

(4) IGÉSR.

d'actualisation et de son manque d'opérationnalité directe au regard de l'évolution constante des enjeux éducatifs dans les réseaux d'éducation prioritaires »⁽¹⁾.

Le rapporteur spécial estime que les actions de formation fléchées vers l'éducation prioritaire doivent être consacrées à la maîtrise des savoirs fondamentaux (lire, écrire, compter). La formation des enseignants dans ce domaine est essentielle, elle doit être renforcée par le ministère et les services académiques, pour assurer une meilleure maîtrise des fondamentaux par les élèves scolarisés en éducation prioritaire. C'est l'une des clés de réussite de la politique éducative.

Recommandation n° 1 : Renforcer, dans le cadre de la formation continue, la formation des enseignants sur les spécificités de l'enseignement en classe dédoublée.

D. UNE POLITIQUE PEU EFFICACE

Si la politique de dédoublement a des effets positifs à court terme sur la progression des élèves, ceux-ci ne perdurent pas à moyen terme. L'évaluation publiée en 2021 par la DEPP montre que **les élèves ayant bénéficié du dédoublement ont progressé davantage** que ceux qui étaient scolarisés dans des écoles ayant les mêmes caractéristiques sociales et scolaires mais ne bénéficiaient pas du dédoublement. Pour les mathématiques, l'évaluation a constaté une réduction de 38 % de l'écart de performances entre élèves scolarisés en Rep+ et élèves scolarisés hors éducation prioritaire, par rapport aux écarts observés au début de CP. Toutefois, **le dédoublement n'a pas eu autant d'importance pour la progression en français**. La réduction de l'écart de performances n'est que de 16 % pour cette matière⁽²⁾.

De plus, **cette politique ne semble pas avoir d'effet supplémentaire significatif après le CP**. Ce constat est étayé par l'évaluation de 2025 de la Cour des Comptes, qui s'est notamment fondée sur les résultats des évaluations passées par les élèves à l'entrée en CP, en CE1 et en sixième. Elle montre que « *les scores obtenus en Rep+ sont systématiquement et significativement inférieurs à ceux obtenus par une population hors éducation prioritaire* » et que « *le dispositif de dédoublement ne semble pas avoir d'impact sur cette tendance, persistante* »⁽³⁾.

Le rapporteur spécial s'est penché plus spécifiquement sur **l'exemple de la Meurthe-et-Moselle** et a interrogé le recteur de l'académie de Nancy-Metz et le directeur académique des services de l'éducation nationale de Meurthe-et-Moselle sur les effets du dédoublement dans le département. Il lui a été indiqué que des

(1) *Cour des comptes*, L'éducation prioritaire, une politique publique à repenser 2015-2024, p. 48.

(2) *Ibid.* p. 24-35.

(3) *Cour des Comptes*, L'éducation prioritaire, une politique publique à repenser 2015-2024, p. 73.

progrès avaient été constatés sur les résultats des élèves mais que **l'entrée en CE2 était complexe**.

Le dispositif présenterait un risque de « sur-assistance » des élèves, entravant le développement de leur autonomie, une homogénéisation excessive des groupes ou encore une baisse de la dynamique de groupe. Le SNALC a lui aussi évoqué les difficultés liées au retour à des classes à effectif ordinaire en CE2, dans un contexte où les élèves peuvent manquer d'autonomie. Ce constat vient corroborer les conclusions d'une mission d'information parlementaire, lancée en 2023 par M. Roger Chudeau et Mme Agnès Carel, visant à établir le bilan de l'éducation prioritaire. Ainsi, *« les travaux conduits par la mission d'information ont également révélé que le retour d'une classe à effectif complet au passage en CE2 mérite d'être repensé. L'augmentation brutale du nombre d'élèves peut les perturber. Ce phénomène s'explique en partie par le changement de climat scolaire et par la disponibilité moins grande de l'enseignant »* ⁽¹⁾.

En ce qui concerne le **climat scolaire**, le recteur de l'académie de Nancy-Metz et le directeur académique des services de l'éducation nationale de Meurthe-et-Moselle ont relevé que *« les petits effectifs impactent de fait le climat scolaire, en particulier par un niveau sonore moindre et une gestion facilitée pour l'enseignant »*. La politique de dédoublement permet une meilleure concentration et une diminution des comportements perturbateurs. Le SNALC relève lui aussi que *« l'impact sur le climat scolaire est indéniable »*. En particulier, le dédoublement permet de mieux agencer les répartitions de classe et de séparer les élèves d'une même cohorte qui pourraient poser problème ensemble. Cependant, l'ensemble des violences verbales et physiques quotidiennes ne disparaît pas pour autant.

De ce fait, le rapporteur spécial juge que c'est aussi **la question de la restauration de l'autorité du maître qui doit être posée**. Aujourd'hui, le métier d'enseignant n'est pas assez respecté et il faut agir pour restaurer la place de l'enseignant dans la société, de même que son autorité à l'école. Le dédoublement ne doit pas être un cache-misère des problèmes plus généraux que rencontre, dans ce domaine, l'éducation prioritaire et l'école en général, celle-ci devenant *« une caisse de résonance de la violence, des passions tristes et des forces centrifuges de la société »* ⁽²⁾.

(1) Rapport d'information n° 1524 déposé en conclusion des travaux de la mission d'information chargée de dresser un panorama et un bilan de l'éducation prioritaire, présenté par M. Roger Chudeau, président et Mme Agnès Carel, rapporteure, 12 juillet 2023 p. 67-68.

(2) Joachim Le Floch-Imad, « L'école n'est plus un rempart face à la décivilisation, mais une caisse de résonance de la violence », FigaroVox, 11 juin 2025. <https://www.lefigaro.fr/vox/societe/joachim-le-floch-imad-le-ecole-n-est-plus-un-rempart-face-a-la-decivisation-mais-une-caisse-de-resonance-de-la-violence-20250610>.

II. DES ZONES RURALES OUBLIÉES PAR LA RÉFORME, MALGRÉ DES BESOINS TOUT AUSSI GRANDS

Si la politique de dédoublement n’a pas, au niveau national, dégradé le taux d’encadrement dans les zones rurales, elle ne lui a pas profité pour autant car il n’y a presque pas de réseaux d’éducation prioritaire situés en zone rurale. Par contre, en rigidifiant l’allocation des moyens humains, elle contribue à empêcher une réallocation des moyens au profit de certains territoires ruraux subissant les mêmes difficultés économiques et sociales que les Rep et Rep+.

A. UNE POLITIQUE DE DÉDOUBLEMENT QUI N’A PRESQUE PAS BÉNÉFICIÉ AUX ZONES RURALES

Les études menées par la DEPP montrent que **la politique de dédoublement des classes n’a pas conduit, à l’échelle nationale, à une dégradation du taux d’encadrement** des élèves scolarisés en dehors de l’éducation prioritaire. Cependant, **les écarts de taux d’encadrement sont importants**, du fait de la politique de dédoublement. En 2023, on comptait 22,8 élèves par classe dans l’enseignement public préélémentaire hors éducation prioritaire, contre 18,5 en Rep+ et 18,9 en Rep. Pour l’enseignement élémentaire public, on comptait 22,4 élèves par classe hors éducation prioritaire, contre 16,8 élèves par classe en Rep+ comme en Rep.

ÉVOLUTION DU NOMBRE D’ÉLÈVES PAR CLASSE DANS L’ENSEIGNEMENT PUBLIC DU PREMIER DEGRÉ

	Rep+				Rep				Public hors éducation prioritaire			
	2015	2018	2020	2023	2015	2018	2020	2023	2015	2018	2020	2023
Petite section	23,3	22,9	22,4	21,8	23,4	23,0	22,3	21,7	24,8	24,4	23,7	23,0
Moyenne section	23,6	23,2	22,4	21,7	23,7	23,3	22,4	21,5	25,1	24,7	23,7	23,1
Grande section	23,6	23,2	19,5	14,5	23,7	23,2	20,8	15,5	25,0	24,5	23,3	22,4
Préélémentaire	23,2	22,7	21,0	18,5	23,4	22,8	21,5	18,9	24,9	24,4	23,5	22,8
CP	21,7	12,7	12,5	12,6	21,8	12,8	12,6	12,8	22,5	22,3	21,6	21,0
CE1	22,6	14,2	12,7	12,8	22,7	21,0	12,9	13,0	23,3	23,2	22,6	21,8
CE2	22,9	21,7	21,4	21,0	23,1	22,2	21,2	20,7	24,0	23,9	23,4	22,8
CM1	23,0	22,0	21,8	21,7	23,3	22,4	21,7	21,3	24,3	24,1	23,7	23,2
CM2	23,1	22,3	22,0	21,6	23,4	22,7	21,9	21,5	24,4	24,3	24,0	23,4
Élémentaire	22,6	17,4	16,7	16,8	22,8	19,2	16,8	16,8	23,7	23,5	23,0	22,4
Total	22,9	19,2	18,2	17,4	23,0	20,5	18,4	17,5	24,1	23,9	23,2	22,5

Source : données associées à la note d’information de la DEPP 24-01, <https://www.education.gouv.fr/taille-des-classes-du-premier-degre-une-septieme-annee-de-baisse-consecutive-380577>.

Le cas de la **Meurthe-et-Moselle** est emblématique de ces écarts. Entre la rentrée 2021 et la rentrée 2024, le nombre d'élèves a davantage baissé en Rep et Rep+ (-9,2%) qu'en dehors des Rep et des Rep+ (- 6 %) mais aucune école n'a fermé en Rep et Rep+ tandis que le nombre d'écoles a baissé de 6,5 % en dehors des Rep et des Rep+.

ÉVOLUTION DU NOMBRE D'ÉLÈVES DU PREMIER DEGRÉ PUBLIC
EN MEURTHE-ET-MOSELLE

	Constat rentrée				Évolution de la rentrée 2021 à la rentrée 2024	
	2021	2022	2023	2024	Effectifs	en %
Rep+	1 399	1 339	1 257	1 208	- 191	- 13,7%
Rep	5 501	5 203	5 277	5 060	- 441	- 8,0 %
Total Rep et Rep+	6 900	6 542	6 534	6 268	- 632	- 9,2%
Total hors Rep et Rep+	52 884	52 893	50 582	49 718	- 3 166	- 6,0%
Total global	59 784	58 862	57 326	55 986	- 3 798	- 6,4 %

Source : commission des finances d'après la direction académique des services de l'éducation nationale de Meurthe-et-Moselle.

ÉVOLUTION DU NOMBRE D'ÉCOLES DU PREMIER DEGRÉ PUBLIC
EN MEURTHE-ET-MOSELLE

	Constat rentrée				Évolution de la rentrée 2021 à la rentrée 2024	
	2021	2022	2023	2024	Écoles	En %
Rep+	13	13	13	13	=	
Rep	42	41	42	42	=	
Total Rep et Rep+	55	54	55	55	=	
Total hors Rep et Rep+	511	503	495	478	- 33	- 6,5%
Total global	566	557	550	533	- 33	- 5,8 %

Source : commission des finances d'après la direction académique des services de l'éducation nationale de Meurthe-et-Moselle.

En ce qui concerne les **fermetures de classes**, le nombre de classes a baissé de 4,5 % hors éducation prioritaire entre la rentrée 2021 et la rentrée 2024, alors que le nombre d'élèves baissait de 6 %, soit un écart de 1,5 point. Le nombre de classes a baissé en Rep de 3,4 % sur la période, alors que le nombre d'élèves baissait de 8 %, soit un écart de 4,6 points. **Le nombre de classes a donc proportionnellement baissé dans des proportions plus significatives hors éducation prioritaire qu'en Rep.** Par contre, le nombre de classes de Rep+ a baissé de 14,9 % entre la rentrée 2021 et la rentrée 2024, chiffre légèrement supérieur à la baisse du nombre d'élèves en Rep+, qui était de 13,7 %.

**ÉVOLUTION DU NOMBRE DE CLASSES DU PREMIER DEGRÉ PUBLIC
EN MEURTHE-ET-MOSELLE**

	Constat rentrée				Évolution de la rentrée 2021 à la rentrée 2024	
	2021	2022	2023	2024	Classes	En %
Rep+	87	84	80	74	– 13	– 14,9%
Rep	319	314	313	308	– 11	– 3,4 %
Total Rep et Rep+	406	398	393	382	– 24	– 5,9%
Total hors Rep et Rep+	2 352	2 349	2 308	2 245	– 107	– 4,5%
Total global	2 758	2 747	2 701	2 627	– 131	– 4,7 %

Source : commission des finances d'après la direction académique des services de l'éducation nationale de Meurthe-et-Moselle.

Il convient aussi de souligner que le **dédoubllement des classes de grande section** a pu conduire à **augmentation des effectifs des classes de petite section et de moyenne section**, même si cela ne transparait pas dans les moyennes nationales ⁽¹⁾. De plus, le SNALC souligne que, « *dans beaucoup d'écoles, le dédoublement a eu un effet domino sur l'organisation des autres classes, menant à la création de classes à niveaux multiples ou surchargeant certaines classes* », ce qui est particulièrement sensible dans les écoles de taille réduite. Il est même arrivé que des doubles niveaux soient créés avec des élèves concernés par les classes dédoublées. Le rapporteur spécial tient à alerter sur les conséquences d'une surcharge des effectifs de classes de petite section et de moyenne section – causée par le dédoublement des classes de grande section – pour les plus jeunes enfants, qui ont besoin d'un accompagnement humain renforcé. La mise en œuvre de la politique de dédoublement dans les classes de grande section en éducation prioritaire ne doit pas se faire au détriment de l'organisation des autres classes de maternelle.

En ce qui concerne plus spécifiquement **les écoles rurales**, les études de la DEPP montrent que, « *sous l'angle de la taille des classes, ces écoles ne semblent pas avoir été désavantagées par les mesures pour l'éducation prioritaire* » ⁽²⁾. Ainsi, le nombre moyen d'élèves par classe dans des écoles publiques préélémentaires situées en zone rurale est passé de 23,4 élèves par classe en 2016 à 21,7 élèves par classe en 2023. Pour l'enseignement élémentaire, il est passé de 22,6 élèves par classe à 21,4 élèves par classe. Toutefois, le nombre d'élèves par classe a baissé beaucoup plus fortement et rapidement en Rep et Rep+, comme l'indique le tableau ci-après :

(1) IGÉSR.

(2) Note d'information de la DEPP, n° 24-01, janvier 2024, p. 2.

ÉVOLUTION DU NOMBRE D'ÉLÈVES PAR CLASSE SELON LES ZONES GÉOGRAPHIQUES

Enseignement public		2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Niveau préélémentaire	Éducation prioritaire	23,1	22,9	22,8	22,4	21,3	19,9	19,3	18,7
	Public rural hors éducation prioritaire	23,4	23,1	23,0	22,8	22,1	22,0	21,8	21,7
	Public urbain hors éducation prioritaire	25,5	25,3	25,3	25,1	24,4	23,9	23,6	23,4
Niveau élémentaire	Éducation prioritaire	22,6	21,1	18,4	16,9	16,8	16,7	16,7	16,8
	Public rural hors éducation prioritaire	22,6	22,4	22,4	22,2	21,8	21,7	21,6	21,4
	Public urbain hors éducation prioritaire	24,4	24,3	24,3	24,1	23,8	23,5	23,3	23,1

Source : données associées à la note d'information de la DEPP 24-01, <https://www.education.gouv.fr/taille-des-classes-du-premier-degre-une-septieme-annee-de-baisse-consecutive-380577>.

Si les écoles rurales ne semblent pas avoir été désavantagées par la politique de dédoublement des classes, **elles n'en ont pas profité, alors que certaines connaissent des difficultés comparables à celles des écoles situées en Rep et Rep+.** Cette situation est due au fait que le dispositif Rep et Rep+, de par sa configuration, concerne principalement des zones urbaines ⁽¹⁾. La construction de la carte des Rep et des Rep+ est fondée sur les caractéristiques des collèges dont les écoles relèvent et provoque le phénomène des **écoles « orphelines »**. Il s'agit d'écoles dont les élèves connaissent des difficultés sociales équivalentes à ceux de l'éducation prioritaire mais qui sont sectorisés sur un collège non classé Rep+ ou Rep. La mission « Territoires et réussite », qui a rendu en 2019 son rapport au ministre de l'Éducation nationale, estimait que ce phénomène concernait **471 écoles scolarisant 55 126 élèves**. Si, la majorité des écoles orphelines est située dans une commune urbaine (surtout dans un quartier labellisé « politique de la ville »), **20 % sont situées dans l'espace rural**, principalement en rural éloigné ⁽²⁾.

La mauvaise adéquation de la carte de l'éducation prioritaire aux difficultés sociales des territoires ne concerne pas tant le réseau des Rep+ (qui recoupe à 93 % celui des quartiers prioritaires de la politique de la ville ou de leur immédiate proximité) que celui des **Rep**. Dans son rapport de 2025, la Cour des Comptes indique que « *des écoles et collèges aux indicateurs désormais dégradés figurent en dehors de la carte quand d'autres, situés dans des quartiers gentrifiés, bénéficient de moyens superflus* » ⁽³⁾. 745 écoles publiques avec un indice de

(1) En 2018, les communes urbaines rassemblaient 90 % des élèves de l'éducation prioritaire, contre 2 % pour les communes rurales et 8 % pour les communes intermédiaires entre le rural et l'urbain (« Écoles primaires : mieux adapter les moyens aux territoires », note d'analyse de France stratégies n° 76, avril 2019, p. 2).

(2) Ariane Azéma et Pierre Mathiot, Mission « Territoires et réussite », Rapport remis le 5 novembre 2019 à M. Jean-Michel Blanquer, ministre de l'Éducation nationale et de la Jeunesse, p. 10.

(3) Cour des Comptes, L'éducation prioritaire, une politique publique à repenser 2015-2024, p. 10.

position sociale ⁽¹⁾ inférieur à 80 sont hors des réseaux de l'éducation prioritaire alors que 632 écoles avec un indice de position sociale supérieur à 90 sont en éducation prioritaire ⁽²⁾. Cette situation doit être mise en relation avec les évolutions socio-économiques des territoires, qui se caractérisent notamment par une dissémination territoriale de la précarité dans le rural isolé ⁽³⁾.

B. DES ZONES RURALES DÉFAVORISÉES, LORSQU'ELLES SONT ÉLOIGNÉES DES MÉTROPOLES

Certains territoires ruraux (isolés ou marqués par une crise économique) voient **se cumuler des difficultés sociales** qui peuvent avoir des effets scolaires ⁽⁴⁾. De plus, **l'indice de position sociale des élèves est plus bas** dans les petites villes et bourgs et dans les zones rurales peu denses éloignées des métropoles qu'ailleurs. Une étude de la DEPP portant sur les élèves entrés en sixième en 2018 montre que l'indice de position sociale moyen est d'environ 99 pour les élèves qui résident dans une commune rurale éloignée très peu dense ou peu dense et qu'il est même inférieur pour ceux qui résident dans un bourg ou dans une petite ville (tout en restant supérieur à 90). Par contre, il est supérieur à 100 pour les élèves qui résident dans une commune urbaine périphérique peu dense, une commune urbaine dense ou une commune urbaine très dense. Cette différenciation socio-économique reflète la proximité des grandes villes, qui sont plus dynamiques en termes de créations d'emplois et concentrent les fonctions d'encadrement et à forte valeur ajoutée. Les familles de milieux sociaux favorisés y sont sur-représentées.

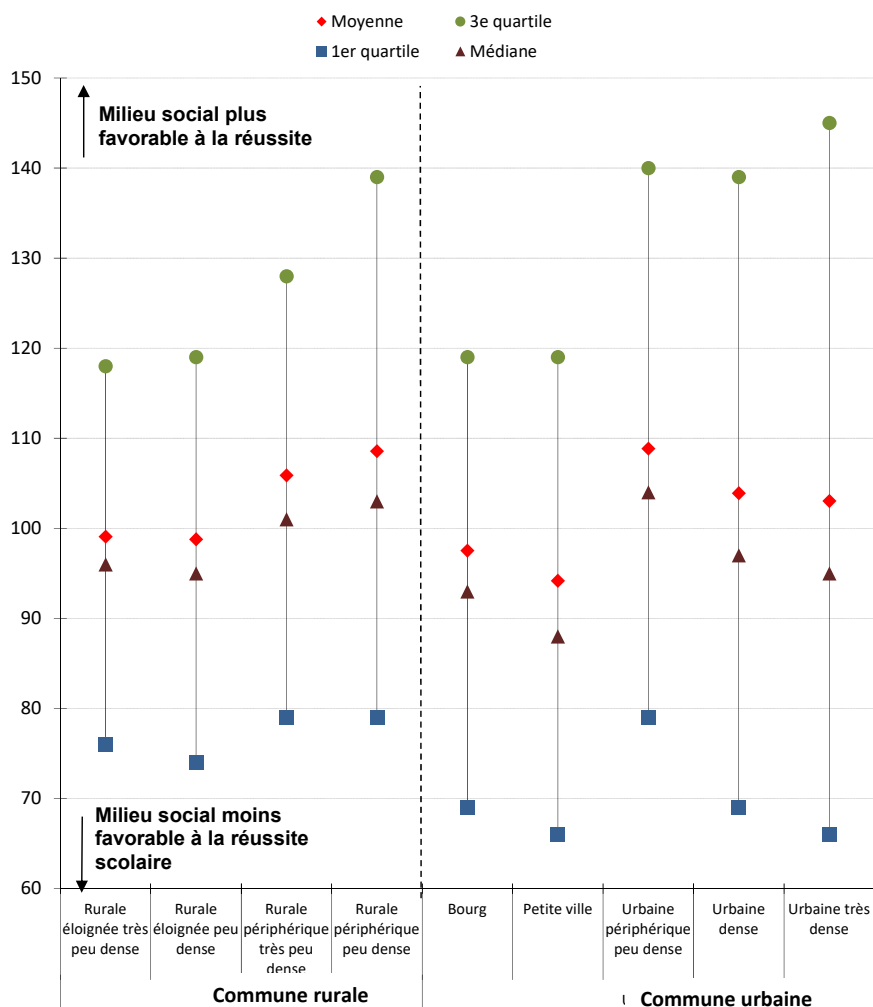
(1) Cet indice est attribué aux familles des parents d'élèves à partir de leurs professions.

(2) IGÉSR.

(3) *Cour des Comptes*, L'éducation prioritaire, une politique publique à repenser 2015-2024, p. 27.

(4) *Rapport de la mission « Territoires et réussite »*, p. 11.

INDICE DE POSITION SOCIALE DES ÉLÈVES ENTRÉS EN SIXIÈME EN 2018 SELON LA COMMUNE DE RÉSIDENCE



Source : Note d'information de la DEPP n°19-35, octobre 2019, p. 3.

Or le contexte socio-économique (avec d'autres facteurs, comme les conditions d'accès à l'offre scolaire) a un **effet** sur les **parcours scolaires des élèves**. Sur ce point, les territoires ruraux montrent des différences par rapport aux zones urbaines, qui sont actuellement insuffisamment prises en compte par les pouvoirs publics. Ainsi, pour une même cohorte d'élèves entrés en sixième en 2007, la DEPP a constaté que, neuf ans après, 46 % des élèves issus des communes rurales éloignées très peu denses avaient obtenu un baccalauréat général ou technologique alors que ce chiffre montait à 60 % pour les élèves issus d'une commune urbaine

très dense⁽¹⁾. La corrélation entre réussite scolaire et scolarisation dans une zone urbaine a été confirmée récemment par une étude économétrique de la Cour des Comptes.

Étude économétrique de la Cour des Comptes sur les déterminants de la progression des élèves en CP

Cette étude est basée sur les évaluations nationales réalisées par la DEPP en début de CP et de CE1. Elle mesure la progression de quatre cohortes d'élèves métropolitains (entrés en CP entre 2019 et 2022), et la confronte à plusieurs facteurs, comme l'indice de position sociale de l'école, le classement en Rep ou Rep+ de l'école ou le type de commune (allant du rural éloigné peu dense à l'urbain très dense). À partir de ces résultats, chaque élève se voit attribuer un « rang » correspondant à la note totale qu'il a obtenue, en mathématiques comme en français. En différenciant le rang obtenu en CE1 de celui obtenu en CP, l'étude permet de **mesurer objectivement la progression (ou la régression) de l'élève par rapport à l'ensemble de ses camarades durant l'année de CP**. Il s'agit d'une analyse de la progression des élèves, et non de leur niveau, ce qui vise à annuler autant que possible des effets difficilement quantifiables, liés à l'histoire familiale des enfants.

Par sa nature, cette étude ne peut pas comporter un groupe de contrôle valide, ce qui empêche d'établir des liens de causalité entre ces facteurs et la progression des élèves. Toutefois, elle permet de révéler **certaines corrélations**.

Ainsi, **l'enseignement prioritaire et le milieu urbain sont associés à une meilleure progression**, et ce de manière plus forte en mathématiques qu'en français. Ces corrélations sont néanmoins plus faibles que celle qui lie l'indice de position sociale et la progression. Enfin, les élèves des écoles les plus rurales progressent relativement moins que ceux des écoles citadines.

Pour le français, le coefficient de corrélation du modèle utilisé par la Cour des Comptes est de :

- 0,056 pour le type de commune (marge d'erreur de $\pm 0,008$) ;
- 0,0697 pour l'indice de position sociale (marge d'erreur de $\pm 0,0013$) ;
- 0,45 pour le classement en Rep+ (marge d'erreur de $\pm 0,09$) ;
- 0,72 pour le classement en Rep (marge d'erreur de $\pm 0,07$).

Pour les mathématiques, le coefficient de corrélation du modèle utilisé par la Cour des Comptes est de :

- 0,127 pour l'indice de position sociale (marge d'erreur de $\pm 0,002$) ;
- 0,212 pour le type de commune (marge d'erreur de $\pm 0,011$) ;
- 1,26 pour le classement en Rep+ (marge d'erreur de $\pm 0,11$) ;
- 1,26 pour le classement en Rep (marge d'erreur de $\pm 0,08$).

Source : Cour des Comptes, L'enseignement primaire. Une organisation en décalage avec les besoins de l'élève, mai 2025, p.115-120.

(1) Note d'information de la DEPP n° 19-35, octobre 2019, p. 4.

Pour le rapporteur spécial, de telles données démontrent bien la nécessité de réinvestir des moyens éducatifs dans la ruralité, au bénéfice des élèves et de l'attractivité des territoires ruraux.

C. UNE POLITIQUE QUI RENFORCE LA RIGIDIFICATION DE LA CARTE DE L'ÉDUCATION PRIORITAIRE ET ENTRAÎNE LA RÉALLOCATION DES MOYENS

La situation actuelle appelle une réponse politique d'autant plus rapide qu'il n'existe pas à proprement parler de politique scolaire rurale spécifique ⁽¹⁾ et que **les instruments existants sont insuffisants pour remédier aux problèmes**. Pour répondre aux besoins particuliers d'établissements situés en dehors de l'éducation prioritaire, certains dispositifs ont été mis en place, comme les territoires éducatifs ruraux (TER) ⁽²⁾. La mise en place des TER a débuté en 2021 dans quelques académies (dont l'académie de Nancy-Metz), avant d'être étendue. Chaque TER repose sur un réseau constitué d'au moins un collège et des écoles qui lui sont rattachées, dans un bassin de vie. Si ce dispositif se rapproche, par ses objectifs, des cités éducatives situées en zone urbaine, il est loin d'avoir les mêmes moyens : selon la Cour des Comptes, environ 90 000 euros sont attribués pour trois ans à un territoire éducatif rural contre un million d'euros pour une cité éducative ⁽³⁾.

La carte de l'éducation prioritaire n'a pas été revue depuis 2015 et son actualisation est désormais indispensable au vu des dynamiques socio-territoriales récentes. La révision opérée il y a une décennie s'est appuyée sur l'indice social unique, construit à partir des données récoltées au collège, faute de données disponibles pour les écoles.

Les écoles ont été labellisées Rep ou Rep+ (ou hors éducation prioritaire) *« selon une logique de réseau, c'est-à-dire selon la labellisation du collège auquel elles sont rattachées »* ⁽⁴⁾. Les magistrats financiers dressent le constat suivant de ce système de rattachement des écoles aux collèges pour la labellisation en éducation prioritaire : *« Cette modalité de labellisation a entraîné des situations d'écoles dites "orpheline" qui ne bénéficient pas du classement en éducation prioritaire alors même que la réalité sociologique de leur public le justifierait. Ce choix revient donc à exclure du système des élèves qui en auraient besoin »* ⁽⁵⁾.

Pour résoudre le problème des écoles « orphelines », notamment en zone rurale, il est nécessaire refondre cette carte en s'appuyant sur **de nouveaux critères**. Il faut passer à **un système de labellisation des écoles fondé sur leurs caractéristiques sociales et économiques propres** (et non celles du collège auquel elles sont rattachées).

(1) Rapport de la mission « Territoires et réussite », p. 11.

(2) Cour des Comptes, L'éducation prioritaire, une politique publique à repenser 2015-2024, p. 31.

(3) Ibid., p. 33.

(4) Ibid., p. 57.

(5) Ibid., p. 57-58.

Cette refonte doit aussi s'appuyer sur **un indice d'éloignement fondé** sur la distance des élèves à l'égard des établissements scolaires, de manière à renforcer l'inclusion des territoires ruraux dans les réseaux de l'éducation prioritaire.

Le rapporteur spécial considère que cette refondation de la carte scolaire est indispensable pour mieux prendre en considération les besoins de l'école rurale. Un système de labellisation des écoles fondé sur leurs caractéristiques propres permettrait de cibler plus finement les établissements scolaires dont les difficultés nécessitent un appui particulier au titre de la politique de l'éducation prioritaire.

Recommandation^{n°} 2 : Réviser la carte de l'éducation prioritaire en passant à un système de labellisation des écoles fondé sur leurs caractéristiques sociales et économiques propres et en prenant en compte un indice d'éloignement.

La Cour des Comptes relève que **la carte de l'éducation prioritaire s'est figée** sous l'effet des **avantages indemnitaires** associés à l'enseignement en REP+ et de **la politique de dédoublement** (qui a souvent occasionné des travaux de réaménagement dans les écoles)⁽¹⁾. La Cour souligne que, le dédoublement, plébiscité par les équipes et les familles, « *a désormais tendance à être considéré comme un acquis, indépendamment de l'inflexion des pratiques pédagogiques, qui est limitée, et des résultats* »⁽²⁾.

Cette rigidification de la carte de l'éducation prioritaire entrave la réallocation des moyens, au détriment notamment de zones rurales en difficulté qui ne sont absolument pas comprises aujourd'hui dans la carte de l'éducation prioritaire, faisant fi des difficultés rencontrées par les élèves vivant dans la ruralité.

Le rapporteur spécial estime que cette rigidité est en contradiction directe avec l'article L. 111-1 du code de l'éducation, dont le cinquième alinéa prévoit que « *La répartition des moyens du service public de l'éducation tient compte des différences de situation, notamment en matière économique, territoriale et sociale* ».

La politique d'attractivité mise en place en Rep+ contribue à rendre les postes en zone rurale isolée peu attractifs. Au sein de la plupart des académies, les postes situés dans les campagnes enclavées apparaissent aujourd'hui plus difficiles à pourvoir que ceux des Rep+, lesquels sont assortis de primes substantielles et souvent situés dans des métropoles⁽³⁾. Par exemple, dans certaines académies comme celle de Montpellier, le rehaussement des indemnités spécifiques en Rep+ a eu des effets positifs sur les vœux d'affectation des enseignants en Rep+ et les a incités à rester en Rep+. Mais cet effet s'est produit au détriment d'autres postes, notamment situés dans des territoires isolés⁽⁴⁾. Bien qu'il soit souhaitable de favoriser l'attractivité de l'école urbaine, cela ne peut pas se faire au détriment de l'attractivité de la ruralité.

(1) *Ibid.*, p. 9.

(2) *Ibid.*, p. 19.

(3) *Ibid.*, p. 33.

(4) *Ibid.*, p. 8.

Pour favoriser le renouvellement des équipes ainsi que le renouvellement des pratiques éducatives et pédagogiques, le rapporteur spécial juge utile de mettre en place des mesures de sortie progressive des enseignants de l'éducation prioritaire. La fixation d'une durée maximale d'enseignement de dix ans en Rep et Rep+ constitue une piste à étudier pour concilier les bienfaits de l'expérience enseignante, et les méfaits d'une rigidification, qui nuirait à l'ensemble de la communauté éducative et aux élèves.

Recommandation n° 3 : Prévoir des mesures de sortie progressive de l'éducation prioritaire avec, notamment, la fixation d'une durée maximale d'enseignement de dix ans en Rep et Rep+.

D. UN OUBLI D'AUTANT PLUS GRAVE QUE LES ZONES RURALES SONT FRAGILISÉES PAR LES FERMETURES DE CLASSES

L'action publique est d'autant plus urgente que **le maillage scolaire en zone rurale est fragilisé par les fermetures de classes**. Si les observatoires départementaux des dynamiques rurales lancés en 2023 visent à faciliter les échanges entre les services de l'éducation nationale, les préfetures et les collectivités territoriales, il est nécessaire d'aller plus loin.

Les observatoires des dynamiques rurales

Les observatoires des dynamiques rurales, mis en place en octobre 2023, sont présidés conjointement par l'inspecteur d'académie - directeur académique des services de l'éducation nationale (IA-DASEN) et le préfet. Ils se réunissent au moins une fois par an.

Ils visent à faciliter les échanges entre les services de l'éducation nationale, les préfetures et les collectivités territoriales. Ils doivent notamment permettre d'avoir une visibilité à moyen terme sur les évolutions démographiques attendues dans les territoires ruraux et d'anticiper les évolutions de la carte scolaire.

Ils ont plusieurs missions :

- partager des constats objectivés sur les dynamiques territoriales (évolutions démographiques, scolaires, économiques...) ;
- identifier et mettre en œuvre des actions nouvelles ou éprouvées, en lien avec les besoins locaux ;
- favoriser la cohérence des politiques publiques éducatives, en lien avec les préfetures, les collectivités, les organismes sociaux et de santé, *etc.* ;
- anticiper les évolutions, à court et moyen termes, pouvant avoir un effet sur l'organisation des services éducatifs (internats d'excellence, carte scolaire...).

Selon les informations communiquées au rapporteur spécial par la DGESCO, au printemps 2024, seuls 86 % des départements disposaient d'un observatoire des dynamiques rurales. En février 2025, la mise en œuvre des observatoires des dynamiques rurales était achevée ou en voie d'achèvement dans la plupart des départements (à l'exception de Paris, de la Seine-Saint-Denis, du Val-de-Marne et des Hauts de Seine).

Les menaces de fermetures de classes ne peuvent que **renforcer le déficit d'attractivité de certaines zones pour les enseignants**. Elles impactent également négativement l'équipe pédagogique en place car, comme le souligne le SNALC, *« les fermetures entraînent toujours la surcharge des autres classes »*. Dans ces conditions, la répartition des élèves est plus compliquée et peut conduire à créer des classes multi-niveaux, ce qui complexifie la gestion de l'école. La situation est particulièrement tendue en zone rurale. En effet, les classes multi-niveaux ne sont généralement pas des *« classes bucoliques avec 10 élèves et 6 niveaux de classe »*, pour reprendre l'expression du SNALC, mais bien plus souvent des classes à 3 ou 4 niveaux comprenant jusqu'à 27 élèves. Fermer une classe dans un établissement scolaire revient donc à surcharger les classes restantes, au détriment direct de la qualité de l'enseignement pour les élèves, de la qualité de travail des enseignants et du climat scolaire plus généralement.

Le rapporteur spécial a découvert avec surprise – et même effarement – au cours de ses travaux, **l'absence d'évaluation de l'impact des fermetures de classes**. La DGESCO lui a indiqué qu'*« il n'existe pas d'indicateur permettant d'étudier les effets des fermetures de classes sur les taux d'encadrement »* et qu'aucune étude n'a été effectuée pour déterminer si les fermetures de classes avaient un impact sur la transmission des savoirs fondamentaux et la gestion de classe par les enseignants, sur les résultats des élèves ou encore sur le climat scolaire. Cette lacune est d'autant plus grave que les parcours scolaires des élèves en zone rurale sont moins favorisés que ceux des élèves résidant à proximité des métropoles ou dans ces métropoles, comme le montrent les travaux de la DEPP. Le rapporteur spécial souhaite donc que la DEPP se voie confier le soin de réaliser une étude sur ces questions. Il n'est pas acceptable qu'aucune étude, ni en amont, ni en aval, ne soit réalisée pour évaluer l'impact des fermetures de classes.

Recommandation n° 4 : Confier à la DEPP la réalisation d'une étude portant sur l'impact des fermetures de classes sur le taux d'encadrement des élèves, la transmission des savoirs fondamentaux, les résultats des élèves et le climat scolaire.

Le rapporteur spécial rappelle que **l'école est souvent l'un des derniers services publics qui restent dans une commune**. Le maintien d'un nombre de classes suffisant pour garantir la qualité des conditions d'apprentissage est nécessaire au maintien de son attractivité et donc de l'attractivité de la commune. En outre, l'absence de visibilité sur la carte scolaire et les décisions brutales de fermetures de classes peuvent déstabiliser les dynamiques de développement mises en place par les maires (comme la construction d'un lotissement) et remettre en cause les investissements consentis pour l'amélioration du bâti scolaire. D'ailleurs, dans la contribution écrite qu'elle a fait parvenir au rapporteur spécial, l'Association des maires de France et des présidents d'intercommunalité dénonce le fait que *« les décisions des directeurs académiques ne tiennent pas suffisamment compte des perspectives de développement des communes ainsi que des spécificités locales, qu'elles soient géographiques, économiques ou sociales »*. Elle rappelle que les maires *« ont besoin de visibilité et de garanties pour pouvoir engager plus*

sereinement des investissements visant à sécuriser et moderniser les écoles dans le contexte de la transition énergétique et climatique, du développement des outils numériques, de l'accueil des enfants en situation de handicap et de la continuité éducative ».

C'est pourquoi le rapporteur spécial propose **d'instaurer un moratoire sur les fermetures de classes** en attendant la révision de la carte scolaire de l'éducation prioritaire. Après la refonte de la carte de l'éducation prioritaire, la **révision de la carte scolaire** devra se faire dans des conditions qui garantissent une prévisibilité aux collectivités territoriales, aux équipes et aux parents. Le rapporteur spécial recommande d'organiser les opérations de carte scolaire du premier degré selon **un rythme triennal**, comme l'a proposé son collègue Roger Chudeau, dans sa proposition de résolution relative à l'école rurale du 19 mars 2024 ⁽¹⁾.

Recommandation n° 5 : Instaurer un moratoire sur les fermetures de classes en attendant la révision de la carte scolaire de l'éducation prioritaire puis, après la révision de cette carte, organiser les opérations de carte scolaire du premier degré selon un rythme triennal.

(1) Proposition de résolution relative à l'école rurale n° 2377, déposée le 14 mars 2024.

TRAVAUX DE LA COMMISSION

Lors de sa réunion de 15 heures, le mercredi 18 juin 2025, la commission, réunie en commission d'évaluation des politiques publiques, a entendu M. Anthony Boulogne, rapporteur spécial des crédits de la mission *Enseignement scolaire*, sur son rapport d'information sur l'impact de la politique du dédoublement et de la fermeture de classes dans l'enseignement public du premier degré, présenté en application de l'article 146, alinéa 3, du règlement de l'Assemblée nationale.

La commission a autorisé la publication du rapport d'information.

La vidéo de cette réunion est disponible sur le site de l'Assemblée nationale. Le compte rendu sera prochainement consultable

*

* *

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL

(par ordre alphabétique)

Mme Nicole Belloubet, ancienne ministre de l'Éducation nationale et de la Jeunesse

Direction générale de l'enseignement scolaire et direction des affaires financières du secrétariat général du ministère de l'Éducation nationale et de la Jeunesse

Mme Caroline Pascal, directrice générale de l'enseignement scolaire

Mme Emmanuelle Walraet, adjointe à la directrice des affaires financières

M. Christophe Gehin, chef du service du budget et des politiques éducatives territoriales

M. Laurent Lima, maître de conférences en sciences de l'éducation à l'Université Grenoble Alpes, co-auteur du rapport *Évaluation de l'impact de la réduction de la taille des classes de CP et de CE1 en REP+ sur les résultats des élèves et les pratiques des enseignants* de 2021

M. Charles-Henry Glaise (membre de l'Inspection générale des finances) et **M. Henri Ribieras** (membre de l'Inspection générale de l'éducation, du sport et de la recherche) et **M. Mouad El Issami** (*data scientist* à l'Inspection générale des finances), auteurs du rapport *Revue de dépenses : dispositifs en faveur de la jeunesse* de 2024

Direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance du ministère de l'Éducation nationale et de la Jeunesse

Mme Magda Tomasini, directrice

Mme Axelle Charpentier, cheffe du bureau de l'appui à l'évaluation des politiques publiques et de soutien à la recherche

M. Mikaël Béatriz, chef du bureau des études sur les établissements et l'éducation prioritaire

M. Pierre-François Mourier, recteur de l'académie de Nancy-Metz et **M. Emmanuel Bourel**, directeur académique des services de l'éducation nationale de Meurthe-et-Moselle

*

CONTRIBUTIONS ÉCRITES REÇUES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL

(par ordre alphabétique)

Association des maires de France et des présidents d'intercommunalités

Syndicat national des lycées, collèges, écoles et du supérieur (SNALC)

*