

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

1 7 ^e L É G I S L A T U R E

Compte rendu

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

- Audition de Mme Rozenn Merrien, présidente de l'Association nationale des directeurs et des cadres de l'éducation des villes et des collectivités territoriales (Andev), et M. Gabriel Fraga, vice-président..... 2
- Présences en réunion 12

Mercredi
22 juillet 2026
Séance de 16 heures

Compte rendu n° 08

SESSION EXTRAORDINAIRE 2025-2026

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



La séance est ouverte à seize heures.

(Présidence de M. David Habib)

La commission d'information de la Conférence des présidents sur le maillage scolaire à l'épreuve du défi démographique procède à l'audition de Mme Rozenn Merrien, présidente de l'Association nationale des directeurs et des cadres de l'éducation des villes et des collectivités territoriales (Andev), et M. Gabriel Fraga, vice-président.

M. le président David Habib. Nous accueillons Mme Rozenn Merrien et M. Gabriel Fraga, respectivement présidente et vice-président de l'Association nationale des directeurs et des cadres de l'éducation des villes et des collectivités territoriales (Andev), qui représente les cadres territoriaux qui animent les politiques éducatives locales. Chacun sait ici que l'école, c'est la moitié du budget d'une commune : votre regard sur les questions qui nous occupent nous sera donc précieux.

Mme Rozenn Merrien, présidente de l'Association nationale des directeurs et des cadres de l'éducation des villes et des collectivités territoriales. Notre association regroupe environ 800 adhérentes et adhérents, qui interviennent dans les différents niveaux des collectivités territoriales – villes, départements, régions – mais aussi dans les intercommunalités, et sur l'ensemble du territoire national – dans les plus grandes villes comme Paris, Lyon ou Marseille, dans les collectivités plus petites, en milieu rural, dans les outre-mer... Nous représentons donc les territoires dans toute leur diversité.

Le cœur de notre action, c'est l'animation des projets éducatifs territoriaux : nous travaillons sur le parcours de vie de l'enfant et du jeune, de la petite enfance jusqu'à 25 ou 30 ans, en fonction des territoires, avec la volonté de construire des projets éducatifs sur les différents temps – temps familial, temps scolaire, temps de loisir. Notre action touche donc l'ensemble des acteurs d'un territoire au service du projet éducatif.

L'éducation est à notre sens une responsabilité collective ; elle ne relève pas seulement de l'école. Nous travaillons donc sur la mise en place d'alliances éducatives, l'enjeu étant de placer l'enfant, puis le jeune, mais aussi les familles, au cœur de la démarche. Notre logique est celle d'un service public local d'éducation qui s'attache à répondre aux besoins éducatifs de l'enfant et du jeune sur un territoire.

Vous évoquiez la place de l'éducation dans les budgets des collectivités : nous sommes en effet au cœur de la préparation budgétaire, évidemment en lien étroit avec les élus, avec qui nous formons un vrai binôme de travail. Ce lien se retrouve dans le partenariat étroit qu'entretient notre association avec le Réseau français des villes éducatrices (RFVE), = France urbaine, l'Association des maires ruraux de France (AMRF) ou l'Association des maires de France et des présidents d'intercommunalité (AMF).

Nous connaissons aujourd'hui une situation démographique particulière, avec une baisse des naissances très marquée – nous sommes passés de plus de 830 000 naissances en 2010 à 663 000 en 2024, soit une diminution de plus de 20 % – qui a des conséquences sur le plan opérationnel pour l'ensemble de nos services publics et des collectivités. Le service public de la petite enfance est déjà affecté : certaines collectivités ont vu fondre leurs listes d'attente, qui étaient très importantes ; elles sont alors amenées à réfléchir à l'utilisation des bâtiments communaux, par exemple.

Le rapport de la direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance (Depp) d'avril 2026 annonce une baisse du nombre d'élèves du primaire de 1,7 million d'ici à 2035. C'est sans précédent et nous qui représentons majoritairement des villes nous sommes donc déjà lancés dans un travail d'anticipation pour construire le futur service public. Nous avons à cœur de maintenir un service public de proximité : c'est la base sur laquelle s'est construit le service public d'éducation et nous en sommes très soucieux, que l'on parle d'ailleurs d'un village ou d'un quartier prioritaire de la politique de la ville (QPV).

Cette déprise démographique affectera rapidement l'enseignement secondaire, donc le fonctionnement des conseils départementaux : certains, qui prévoyaient de construire des collèges, commencent à remettre ces projets en question.

Il faut souligner que cette baisse est très inégale selon les territoires, les villes étant davantage touchées. En particulier, Paris va voir ses effectifs scolaires diminuer de 30 %, à la fois sous l'effet de la baisse des naissances et de l'évitement du secteur public au profit du privé. La baisse démographique est aussi plus importante dans les départements du nord et de l'est. Les départements ultramarins, notamment la Guyane, Mayotte et la Martinique, font exception et restent dynamiques.

Nous nous inquiétons, nous ne sommes sûrement pas les premiers à vous le dire, d'un raisonnement selon lequel une baisse du nombre d'enfants constituerait une aubaine pour diminuer les dépenses publiques. Cette arithmétique simple ne nous paraît pas judicieuse : il nous semble qu'il faut au contraire investir dans l'éducation. Les premières années de vie de l'enfant sont décisives pour sa réussite future.

Le service public de l'éducation a pour mission de défendre l'égalité des chances ; il ne répond pas totalement à cette ambition. La baisse du nombre de naissances peut donc être l'occasion d'accompagner sa transformation afin qu'il contribue vraiment à réduire les inégalités sociales comme territoriales, afin qu'il soit plus inclusif et réponde vraiment aux besoins des enfants à besoins particuliers. Ces besoins, je le souligne, sont en augmentation : la baisse démographique n'entraîne pas de baisse des besoins éducatifs sur les territoires. J'évoquais les enfants à besoins particuliers ; on pourrait aussi évoquer les familles. Que ce soit en milieu rural, en quartier de la politique de la ville ou ailleurs, l'école – au sens large, école, restauration scolaire, temps du matin et temps de loisir – est souvent le dernier représentant des institutions publiques.

Il ne faut donc pas à notre sens faire un raisonnement simplement arithmétique, mais au contraire investir et mieux accompagner les besoins des familles et des enfants.

M. Loïc Kervran, rapporteur. Certaines collectivités, notamment les plus grandes, disposent de services qui peuvent par exemple établir des projections démographiques. Cette richesse, cette connaissance, est-elle correctement utilisée par l'éducation nationale, notamment pour construire les cartes scolaires et éviter les effets « yo-yo » où l'on ouvre une classe pour la fermer dès l'année suivante ?

M. Gabriel Fraga, vice-président de l'Association nationale des directeurs et des cadres de l'éducation des villes et des collectivités territoriales. En effet, beaucoup de territoires disposent d'une ingénierie. En revanche, je ne dirais pas que la prospective est très bien partagée avec l'éducation nationale.

La baisse démographique provoque de l'anxiété chez les élus, qui se demandent notamment comment ils vont utiliser et transformer leurs bâtiments et quelle politique éducative ils pourront mener : en ce début de mandat municipal, beaucoup de collectivités se sont donc lancées dans une prospective scolaire, soit en interne pour celles qui disposent des compétences et de l'ingénierie, soit à l'aide de cabinets spécialisés externes. De cette manière, elles auront une vision aussi claire que possible de l'évolution des effectifs au cours du mandat, qui s'étendra jusqu'en 2032.

En ce qui concerne la relation avec l'éducation nationale, les choses vont certainement s'améliorer, mais nous restons dans une vision très annuelle du sujet. Nous avons deux ou trois rendez-vous par année scolaire avec les représentants de l'éducation nationale, en l'occurrence l'inspecteur ou l'inspectrice de circonscription, pour faire le point sur les effectifs de l'année suivante. Le premier rendez-vous est souvent au cœur de l'automne, pour un échange d'informations sur les effectifs à venir. Un deuxième a lieu en hiver, et à la fin du printemps nous sommes informés des décisions d'ouverture ou de fermeture de classes. Or, un projet municipal s'inscrit dans un temps plus long, au moins sur la durée du mandat pour lequel l'équipe a été élue. Le maillage scolaire ne prend pas suffisamment en compte la dynamique des territoires : les transformations de la population, la volonté de développer de nouveaux services publics, la mobilité...

Il y a donc un choc des horloges : l'éducation nationale gère la rentrée qui arrive, alors que le territoire se projette sur six années. C'est peut-être cet alignement qu'il faut améliorer. Bien sûr, il faut étudier les chiffres : c'est un pragmatisme nécessaire. Mais les chiffres ne disent pas tout ; en particulier, ils ne traduisent pas la dynamique d'un projet municipal en matière d'urbanisme, de culture ou d'éducation.

M. Loïc Kervran, rapporteur. Dans cet esprit, que pensez-vous d'une éventuelle évolution de la gouvernance de la politique éducative ? Aujourd'hui, les collectivités investissent beaucoup, notamment dans les bâtiments, quand l'éducation nationale alloue les moyens, notamment humains. Cela crée parfois de vraies aberrations. Faut-il changer les règles de fonctionnement des grandes instances comme les CDEN (conseils départementaux de l'éducation nationale) ou les conseils d'école ?

Mme Rozenn Merrien. Il faudrait commencer par creuser la piste du croisement de l'information et des données. Certains territoires – plutôt les grandes collectivités – disposent d'une ingénierie d'analyse de la démographie scolaire, d'autres ont très peu de moyens. Les services de l'État devraient accompagner la prospective scolaire pour l'ensemble des territoires, et donc les perspectives d'investissement de toutes les collectivités, quelle que soit leur taille. Produire de la donnée et expliquer les dynamiques est essentiel. Les collectivités sont confrontées à la baisse de la natalité, mais aussi à la gérontocroissance, donc à des besoins supplémentaires. L'adaptation du service public doit être globale.

L'actuel ministre de l'éducation nationale semble s'inscrire dans cette logique du croisement des données et de l'anticipation, avec une expérimentation dans dix-huit départements qui vise à produire de la donnée, comme le fait la Depp, et à la mettre à disposition des collectivités.

Le croisement de données implique un dialogue renforcé. Il est important qu'il existe des espaces de dialogue, à différents niveaux. Cela peut passer par les inspecteurs de l'éducation nationale (IEN), comme le disait Gabriel Fraga, mais il faut aussi sensibiliser et former les maires et les collectivités. Ce dialogue doit permettre de prendre en considération les

spécificités d'un territoire. L'analyse ne peut pas être strictement arithmétique ; elle doit être aussi géographique – la dynamique ne sera pas la même selon que le territoire est en montagne, dans les outre-mer ou en région parisienne – et plus généralement attentive aux besoins éducatifs spécifiques de chaque territoire. C'est tous ces éléments que nous considérons pour construire un projet éducatif de territoire, pour construire une politique d'inclusion et un service public de l'éducation réellement accessible.

Ce dialogue renforcé n'existe pas toujours aujourd'hui : nous apprenons encore des fermetures de classe en toute fin d'année scolaire – nous sortons tout juste de cette période. Les premières perspectives arrivent en mars ; les parents d'élèves, les élus s'insurgent parfois ; ensuite le couperet tombe au mois de juin. Or les ouvertures et fermetures de classe ont un impact sur la question du bâti scolaire, notamment. Les territoires ont une vision à long terme : nous travaillons sur des prospectives à dix ou quinze ans, en intégrant non seulement la question démographique, mais également celle de l'urbanisme.

M. Gabriel Fraga. L'État conserve bien sûr la responsabilité des emplois enseignants et de la pédagogie ; mais il faut souligner que les solutions doivent être construites avec les territoires : les collectivités gèrent l'urbanisme, le logement, la restauration, le périscolaire. Je suis obligé ici de porter la parole de nos adhérents : l'école est l'une des institutions les plus importantes de notre pays, mais ne mettons pas le périscolaire de côté, malgré tous les problèmes graves qu'il rencontre et qui montrent la nécessité d'une professionnalisation et d'une meilleure qualification.

Un enfant va à l'école 144 jours par an, il y passe 970 heures. Partout, je vous l'assure, certains arrivent très tôt, mangent à la cantine, restent le soir et sont là les mercredis ; si l'on ajoute les vacances scolaires – car une proportion non négligeable d'enfants ne part pas en vacances –, certains enfants y passent 1 900 heures par an. On parle souvent des économies qu'engendre une décision de fermeture de classe. Mais pour les collectivités territoriales, c'est un coût : cela pose des questions de transport scolaire – il faudra parfois amener les enfants beaucoup plus loin que prévu – et de gestion de périscolaire. Celui-ci sera de surcroît beaucoup moins éducatif que prévu : l'enfant qui n'aura pas accès à une classe près de chez lui devra se lever bien plus tôt, sera beaucoup moins à même de profiter des enseignements dispensés à l'école mais aussi des apports éducatifs du périscolaire.

Il faut aussi mentionner les observatoires des dynamiques rurales et territoriales (ODRT) : ce sont des institutions intéressantes pour tout le monde, puisqu'elles ont la compétence pour assurer un diagnostic partagé et prospectif, dans un périmètre pertinent. Ces travaux auront-ils une influence sur la carte scolaire ? C'est une question à suivre.

Vous évoquiez également les CDEN. Je peux vous dire sans aucun souci à quoi va ressembler à la rentrée scolaire 2026 dans nos territoires : je sais où des classes seront ouvertes ou fermées. Mais si je peux vous donner cette information brute, je ne sais presque rien de la mécanique qui, en coulisses, a mené à ces décisions. Nous savons, par culture professionnelle, qu'il existe des indicateurs sur le nombre d'enseignants par département et par centaine d'enfants, ou le nombre d'élèves par classe. Je connais les perspectives du nombre d'élèves et la notion de seuils par classe, mais ceux-ci sont plus ou moins flexibles selon les années, ce qui nous paraît un peu étonnant. En revanche, nous n'avons pas de retour sur les raisons qui mènent aux décisions. Si nous voulons coordonner, voire créer une gouvernance partagée, il faut que les règles du jeu soient connues. Il faudra aussi appréhender ensemble tous les sujets sur lesquels la carte scolaire a des conséquences. Chaque territoire, quelle que soit sa taille, a une dynamique, et il est indispensable de la prendre en considération.

M. Loïc Kervran, rapporteur. Sur ce sujet de la confrontation entre maillage scolaire et défi démographique, auriez-vous des exemples d'innovations réussies ? Y a-t-il, par exemple, des endroits où la sectorisation est pensée en dépassant la stricte limite communale, ou pour favoriser la mixité scolaire ? Je pense aussi aux usages mixtes des bâtiments scolaires, aux fusions d'écoles primaires et maternelles... Mais vous en connaissez certainement d'autres.

M. Gabriel Fraga. La sectorisation scolaire, sujet qu'il ne faut pas confondre avec celui de la carte scolaire, est souvent considérée comme un moyen de créer de la mixité.

Nous avons sollicité nos adhérents sur ce sujet. Nous évoquions les ODRT. À Rillieux-la-Pape, par exemple, la circulation d'information fait naître une volonté collective de travailler sur la sectorisation. C'est le cas aussi à Ajaccio, territoire très particulier : l'ODRT améliore la circulation de l'information et la connaissance des spécificités des uns et des autres.

La baisse de la natalité est un sujet anxiogène, mais l'Andev considère qu'on peut aussi en faire un levier positif. Ainsi la commune de La Ciotat avait misé sur ses bâtiments scolaires : ils ont été modernisés, des espaces numériques ont été installés... Mais le nombre de naissances a diminué. Comment utiliser ces classes qui n'étaient plus occupées ? Que peuvent faire les élus, et les fonctionnaires dont la tâche est de les accompagner humblement ?

J'ouvre une parenthèse : nous parlons ici de maillage scolaire, mais les enjeux ne manquent pas dans l'éducation. On demande énormément à l'école : organiser trente minutes de sport par jour, éveiller les enfants au développement durable, être vigilant vis-à-vis du harcèlement, travailler sur l'égalité des genres et sur l'inclusion...

La Ciotat s'est emparée du sujet et, au lieu de laisser ses classes vides ou de les voir devenir des espaces de stockage, elle y a installé un institut médico-éducatif (IME), afin d'avoir une vraie école inclusive : des enfants ordinaires, et puis une institution au cœur même de l'école pour les enfants extraordinaires. Tous ces enfants passent des temps de récréation, de cantine et même pour certains d'enseignement tous ensemble ; mais on respecte aussi leur singularité et ils reçoivent des enseignements adaptés. Des écoles qui se vident ne sont pas des écoles de trop : ce sont des écoles auxquelles on peut trouver de nouvelles missions. L'IME au cœur de l'école, ça a du sens ; des unités d'enseignement autisme, en maternelle ou en élémentaire, ça a du sens aussi. On peut aussi développer des salles Snoezelen, où l'on peut se décharger émotionnellement et recharger ses batteries pour être totalement disponible aux enseignements. On sait combien l'enjeu de la santé et du bien-être mental est essentiel, et très actuel. Ce sont là des solutions de résilience – terme certes galvaudé – pour les territoires : le choc démographique s'impose à eux, mais ils arrivent, par l'ambition politique, à y trouver l'occasion de créer du positif.

Mme Rozenn Merrien. Les collectivités sont effectivement déjà engagées dans une réflexion sur l'utilisation de leur bâti. Dès lors que, comme le président l'a rappelé, une collectivité consacre environ 50 % de ses fonds à l'éducation, elle alloue mécaniquement une grande partie de son budget d'investissement à la gestion des établissements scolaires. Elle doit donc optimiser ses mètres carrés et réfléchir à la façon de faire vivre ses écoles, ce qui peut passer par des mutualisations. Plusieurs collectivités se sont déjà saisies de cet enjeu et s'attachent à faire de l'école, au sens large, un équipement de quartier structurant. La Ville de Paris, par exemple, ouvre ses cours de récréation oasis aux habitants pendant les week-ends, transformant ainsi un investissement éducatif en investissement de proximité profitant à l'ensemble de la population. Des structures d'accueil de la petite enfance peuvent aussi trouver leur place dans les écoles, comme c'est le cas à Clamart ou à Brest. À Bondy, la bibliothèque,

située au cœur du quartier, est réservée aux enfants pendant le temps scolaire, mais ouverte à l'ensemble de la population le reste du temps. D'autres écoles ouvrent des salles à des manifestations familiales ou à des associations, ou permettent qu'elles soient utilisées comme des lieux de restauration, en respectant évidemment les exigences de sécurité. La ville de Rennes a lancé un projet de chronotopie : il s'agit de réfléchir sur la façon dont un même espace peut être utilisé de différentes façons au cours des différents temps de la journée plutôt que d'être réservé à un usage unique.

Tout cela peut paraître parfaitement pertinent et rationnel en théorie, mais il faut vraiment accompagner l'évolution des usages, car l'école a été aussi construite comme un sanctuaire dans lequel la population et les familles n'entraient que difficilement. Les collectivités doivent donc promouvoir cette logique de mutualisation auprès de la communauté éducative. De manière générale, il me paraît important que l'école s'ouvre sur l'extérieur. Différentes structures scolaires, notamment des collèges, ont fait ce travail pour ce qui concerne les familles. Il faut désormais l'étendre pour que l'école soit accessible à l'ensemble de la population d'un quartier ou d'une zone rurale.

Quant à la sectorisation, nous devons, dans le contexte de baisse de la démographie scolaire, rassurer sur la capacité de la puissance publique à assurer un service public de qualité. Plusieurs collectivités se sont ainsi engagées pour préserver la mixité et valoriser l'école publique à travers la rénovation du bâti. Je pense tout particulièrement au conseil départemental de Seine-Saint-Denis, qui, en lien avec le Dasen (directeur académique des services de l'éducation nationale) et le rectorat, s'efforce de limiter le départ des enfants vers le privé afin de maintenir la mixité sociale au sein de ses collèges. Pour ce faire, il s'appuie à la fois sur la répartition des options proposées et sur la résorption des points noirs de son bâti, afin d'améliorer à la fois le contenu pédagogique et les conditions d'accueil des élèves.

Toutes les collectivités doivent travailler sur ces éléments, qui incluent aussi, au premier chef, la nécessaire transition écologique.

M. Gabriel Fraga. On touche ici à une question importante : que faire des moyens libérés par la baisse démographique ? Doit-on faire diminuer le nombre d'enseignants ou le nombre d'élèves par classe ? Nous ne demandons pas que tout soit figé, mais nos adhérents insistent sur la nécessité de faire en sorte que la baisse du nombre d'élèves se traduise, au moins en partie, par un investissement éducatif. Que l'atonie de la conjoncture économique incite à vouloir réaliser des économies, on peut l'entendre. Si le dividende démographique se traduisait intégralement par des économies budgétaires, cela serait en revanche très discutable. C'est donc avec un grand plaisir que nous défendons toutes les expériences conduites par des élus désireux de trouver des solutions adaptées et de faire de la baisse démographique un vrai levier éducatif.

M. Thierry Tesson (RN). La France accuse une dette de 3 500 milliards d'euros ; le budget de l'éducation nationale s'élève à 63 milliards par an. Dans le contexte de baisse démographique que vous avez décrit, jusqu'où êtes-vous prêts à aller pour faire un effort ? Plusieurs pistes sont envisageables. Dans le Nord, où j'ai été élu, le nombre d'enseignants pour 100 élèves a par exemple augmenté de 1 point, ce qui était inimaginable il y a quelques années. On pourrait aussi imaginer que ce gain finance une meilleure rémunération des enseignants.

Mme Rozenn Merrien. On constate effectivement déjà, dans certains territoires, une amélioration du rapport entre le nombre d'enseignants et le nombre d'enfants. Dès lors que l'éducation se construit avant tout sur la relation entre l'élève et son enseignant, celle-ci étant

une condition préalable à l'apprentissage, cette évolution peut être qualifiée de positive. Elle n'est toutefois pas suffisante.

Au vu de la crise que traversent les métiers de l'éducation, la question de la rémunération mérite effectivement d'être posée. Le fait que les postes ouverts aux concours aient du mal à trouver preneurs et que nombre d'entre eux soient pourvus par des vacataires montre qu'il faut mieux valoriser les métiers de l'éducation, qu'ils soient exercés par des enseignants ou par des professionnels de l'accompagnement comme les animateurs, les Atsem (agents territoriaux spécialisés des écoles maternelles) ou les éducateurs de jeunes enfants. Toutes ces personnes sont insuffisamment valorisées en France par rapport à d'autres pays de l'Union européenne, notamment sur le plan financier.

Mais la valorisation passe aussi par la reconnaissance de l'expertise des enseignants dans les territoires. Au cours du dernier mandat présidentiel se sont succédé plusieurs ministres de l'éducation nationale, tous porteurs de différentes orientations et injonctions quant à la façon de remplir le temps scolaire. Il faut restaurer le dialogue entre le ministère et les enseignants et valoriser les initiatives locales, très nombreuses, qui permettent aux enfants et aux jeunes de réussir. Une telle reconnaissance contribuerait au mieux-être des enseignants.

La formation est aussi essentielle. Pour reprendre votre expression, monsieur le député, nous devrions aller jusqu'à accompagner la transformation du service public de l'éducation. Actuellement, le système fait réussir les enfants qui en seraient de toute façon capables dans n'importe quelles conditions, mais en laisse d'autres sur le bord du chemin. Pour améliorer les choses, il faut accompagner l'ensemble des équipes éducatives, par des formations qui leur permettent d'interroger leur façon d'enseigner et de faire collectif.

Laisser du temps au collectif suppose de libérer du temps de travail pour que les différents membres de la communauté éducative – enseignants, principaux, directeurs d'école, mais aussi animateurs, Atsem, éducateurs de jeunes enfants – puissent travailler ensemble, dans l'intérêt de l'enfant ou du jeune, dans une dynamique de transferts de compétences. Il faut prendre le temps de la réflexion pour accompagner ceux que François Dubet appelle les « vaincus du système » et en faire des enfants et des jeunes épanouis, qui seront une chance pour la nation.

M. Gabriel Fraga. J'aurais beaucoup à dire pour décrire jusqu'où je souhaiterais que nous allions, mais, n'étant dépositaire d'aucun mandat, je ne peux que faire preuve d'humilité dans ma réponse.

En tant que fonctionnaires, techniciens, ingénieurs des politiques éducatives travaillant au service d'une équipe politique, nous estimons que notre ambition ne devrait pas tant être de prévoir combien d'enfants fréquenteront nos écoles dans dix ans que de définir quels territoires éducatifs nous voulons dans dix ans. La réponse, vous vous en doutez, varie d'un endroit à l'autre. Les défis, qu'ils soient liés à la parentalité, à la santé mentale, à l'égalité, à l'inclusion, au bien-être ou au parcours éducatif, ne manqueront pas.

Jusqu'où aller ? Jusqu'à donner la parole aux territoires pour identifier leurs besoins. On ne mène pas la même politique éducative à La Chapelle-d'Armentières, près de la frontière belge, qu'à La Rochelle, Tignes, Marseille, Saint-Sébastien-sur-Loire ou Colombes. Bien entendu, il y a un socle commun, mais il faut prendre en compte les singularités et les spécificités liées à la dynamique de chaque territoire ainsi qu'aux besoins des familles et des enfants. Nous disposons depuis quatre ans d'un outil extraordinaire, l'IPS (indice de position

sociale), qui montre que les fragilités et les forces varient au sein même d'un territoire et met en évidence la nécessité d'utiliser le dividende démographique pour singulariser davantage les politiques éducatives. Et si on allait jusque-là ? Chiche !

M. Loïc Kervran, rapporteur. Chacun s'accorde à dire que la carte de l'éducation prioritaire ne reflète pas les besoins. Avez-vous des pistes sur la manière dont on pourrait construire cette carte pour qu'elle soit dynamique et s'adapte aux évolutions des besoins ? Avons-nous même besoin d'une carte de l'éducation prioritaire, ou devrions-nous consacrer le dividende démographique à une réduction générale du nombre d'enfants par classe, par exemple ?

M. Gabriel Fraga. Rappelons d'abord une évidence : l'éducation prioritaire est indispensable. Elle a un sens : mieux qu'une politique d'égalité, elle est une politique d'équité, puisqu'elle consiste à donner plus à ceux qui en ont le plus besoin.

En revanche, il est vrai que la carte de l'éducation prioritaire doit être adaptée, tant les écarts sont parfois lunaires entre la carte de la politique de la ville et celle de l'éducation nationale. Aux Ulis, dans l'Essonne, où j'ai travaillé il y a quelques années, sur deux écoles distantes de 800 mètres, une seule était classée en REP (réseau d'éducation prioritaire), alors qu'elles avaient des fragilités et besoins exactement identiques. Certaines frontières apparaissent complètement archaïques au regard des évolutions intervenues ces dernières années, notamment à la faveur de la crise covid, qui a entraîné des mutations et créé des besoins nouveaux.

Objectiver les indicateurs sociaux communs entre les QPV et les REP aurait donc du sens. Il faudra aussi créer une nouvelle formule permettant de prendre en compte la singularité de chaque territoire, sur la base de l'IPS – la plupart des écoles en REP affichent un IPS compris entre 60 et 80 quand il devrait s'établir autour de 100 –, du maillage économique, d'indicateurs tels que le niveau de lecture à la fin du CP, de l'inclusion, etc. Ce sont tous ces éléments dont le législateur et l'ensemble des partenaires devraient s'emparer pour aboutir à une carte REP mieux adaptée à la réalité des besoins.

On nous avait promis il y a quelques années une réforme censée garantir la cohérence entre les cartes de la politique de ville et de l'éducation prioritaire ; nous ne pouvons que regretter que ces travaux n'aient guère avancé. Il faudra s'emparer de ce sujet très rapidement. Là aussi, le dividende démographique doit être utilisé pour dégager des moyens afin de conduire une politique éducative individualisée, conforme à la mission de service public dont l'État comme les collectivités territoriales doivent s'acquitter – car la réussite d'un enfant n'est pas la réussite de tous les enfants.

Mme Rozenn Merrien. L'éducation prioritaire est une chance pour les enfants concernés, mais aussi pour les équipes : en donnant à ces dernières des moyens pour créer du collectif et des espaces de réflexion et d'innovation, elle leur permet de faire commun. C'est un de ses atouts essentiels.

Ensuite se pose la question de l'accompagnement des territoires qui entrent ou sortent de ce dispositif. Certains voient d'un bon œil leur entrée dans l'éducation prioritaire, d'autres beaucoup moins. Il faut donc mettre en avant tous les atouts qu'elle peut présenter et les bénéfices qu'elle peut apporter aux équipes pédagogiques et aux élèves. Il faut aussi éviter les sorties trop brutales, qui suscitent de réelles inquiétudes car elles affectent les conditions de travail des enseignants et leur capacité à bien faire leur métier auprès des enfants des quartiers

prioritaires : nous devons nous attacher à ce que l'institution ne crée pas de situations de violence pour les équipes concernées.

Un autre enjeu consistera effectivement à introduire, entre les différentes cartes, une cohérence qui n'existe pas actuellement. Voilà maintenant une dizaine d'années qu'on parle de réformer l'éducation prioritaire – je me souviens avoir été auditionnée à deux reprises sur ces questions. La déclinaison opérationnelle de cette réforme est très attendue dans les territoires.

M. Thierry Tesson (RN). La dernière réforme date de 2014...

M. Loïc Kervran, rapporteur. Au-delà des QPV, la réforme à venir devra aussi permettre de mieux traiter les spécificités de la ruralité. Dans ma circonscription, plusieurs écoles cochent toutes les cases de l'éducation prioritaire, le faible IPS s'ajoutant à des enjeux propres à la ruralité comme les difficultés de mobilité ou d'accès à la culture. Pourtant, très peu d'écoles rurales sont classées en REP. Ce sera un autre grand enjeu de la révision de la carte.

M. le président David Habib. Au risque de vous énerver, si vous voulez être totalement crédibles sur ces sujets, vous ne devez pas éluder la question du statut des personnels : on ne peut pas tout changer – les effectifs, la dotation financière – sans toucher au statut des fonctionnaires, territoriaux comme nationaux. J'ai été maire pendant dix-neuf ans ; l'une de mes adjointes, communiste – une adjointe merveilleuse –, me poussait à ne pas titulariser les Atsem car elle estimait, à raison, qu'on ne pouvait pas avoir deux Atsem par classe. La question du statut des fonctionnaires, qui n'est peut-être pas sans lien avec le nombre de contractuels recrutés dans le système éducatif, doit être abordée avec lucidité, dans un esprit de protection, mais aussi avec réalisme, car la situation actuelle ne saurait perdurer.

M. Gabriel Fraga. Je suis d'accord pour dire qu'employer deux Atsem par classe n'a pas de sens. En revanche, ne pas titulariser des agents qui contribuent à un service public ambitieux et répondent à un besoin particulier me gêne à un peu plus. Peut-être cette Atsem, même si elle était titulaire, aurait-elle assez de bon sens pour comprendre que, dès lors que le nombre de classes maternelles diminue, son poste ne sera pas maintenu. Or c'est la force de la fonction publique territoriale que de permettre des mobilités en son sein et de proposer des formations qui permettront à cette Atsem de devenir une médiatrice ou une professionnelle de la santé mentale ou du secteur médico-social.

Vous expliquez à demi-mot qu'il y a peut-être trop de fonctionnaires territoriaux ; je vous répondrai qu'on manque beaucoup d'infirmières scolaires, de médiateurs culturels, sportifs ou scientifiques pour enrichir les temps périscolaires et extrascolaires. Je n'ai aucun doute sur le fait que cette Atsem, dont vous estimez qu'elle se retrouve en trop, pourrait être accompagnée vers un de ces métiers ou vers le secteur de l'animation – car nous avons besoin, aujourd'hui encore plus qu'hier, d'animateurs qualifiés, professionnalisés et engagés dans un territoire pour y répondre à tous les défis que nous avons évoqués.

M. le président David Habib. Cette logique peut s'appliquer dans les grosses villes, mais pas dans les communes plus modestes. On ne peut pas transformer une Atsem en infirmière, ne serait-ce que parce que les personnels du système éducatif sont souvent très fiers d'exercer leur métier et ne pourraient pas en changer sans se sentir dévalorisés. Ces situations sont donc très compliquées à gérer. Parce que nous travaillons pour les dix ans à venir, il me semblait important de rappeler cette dimension statutaire, qui concerne aussi bien l'État que les collectivités locales.

M. Gabriel Fraga. La passerelle entre Atsem et infirmière n'est effectivement pas la plus aisée à emprunter – quoique. Néanmoins, pour connaître beaucoup de territoires très ruraux et avoir le bonheur d'y former des fonctionnaires territoriaux exposés à des conditions de travail bien différentes de celles que je connais en région parisienne – ils ont parfois à gérer une classe multiniveaux de treize élèves, par exemple –, je ne suis pas certain que cette Atsem à laquelle vous faites référence ne pourrait pas devenir une excellente médiatrice socioculturelle ou scientifique. En matière de services éducatifs territoriaux, il y a beaucoup de métiers et surtout beaucoup de besoins.

Mme Rozenn Merrien. Effectivement, cela fait maintenant des dizaines d'années que les collectivités se penchent sur la question du nombre de fonctionnaires territoriaux : elles anticipent les besoins en personnel, elles font de la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences, elles croisent les données pour prévoir le nombre d'Atsem, d'animateurs ou d'éducateurs de jeunes enfants dont elles auront besoin pour les dix années à venir. Depuis que j'ai commencé à travailler – c'est-à-dire depuis quelques décennies –, j'ai toujours constaté cette volonté de faire correspondre le nombre de fonctionnaires aux besoins du service public.

En revanche, on ne crée pas des acteurs éducatifs de qualité sans formation et sans leur donner des perspectives de carrière, un espace dans lequel ils peuvent se projeter. Actuellement, cet espace, c'est le statut, qui a été créé entre autres raisons pour préserver les agents des alternances politiques locales et permettre à chacun de se projeter dans sa fonction. J'évoquais les vacataires. On le dit peu, mais il arrive aux collectivités d'accueillir des enseignants ou des fonctionnaires territoriaux peu formés. Sont-ils complètement efficaces ? Je n'en suis pas sûre : dans le secteur éducatif, les agents doivent adopter une posture de responsabilité qui ne s'improvise pas complètement.

Il se trouve par ailleurs qu'au-delà même du champ de l'éducation, les collectivités doivent régulièrement prendre en charge des missions qui ne relèvent pas de leurs compétences. Les villes, notamment, sont les dernières représentantes de la République dans les territoires. C'est particulièrement vrai en matière d'accompagnement psychologique et social : là où nous pouvions auparavant passer le relais à des professionnels compétents – dans les CMPP (centres médico-psycho-pédagogiques), les hôpitaux, les circonscriptions d'action sociale, les CAF (caisses d'allocations familiales) –, nous ne le pouvons plus, ce qui nous contraint à assurer non seulement le premier accueil, mais aussi le deuxième et le troisième. Ainsi, dans l'espace santé jeunes de la ville de Colombes, où je travaille, quand un jeune en situation de détresse psychologique se présente, nous ne pouvons pas le renvoyer rapidement et sereinement vers une autre structure : nous sommes obligés de l'accompagner alors que nous n'avons pas forcément les moyens ni les personnels formés pour le faire. Le même constat vaut pour la police municipale et de nombreux autres services publics territoriaux.

Nous ne demandons au fond qu'une chose : assurer le premier accueil et, pour la suite, pouvoir nous appuyer sur les autorités compétentes.

M. le président David Habib. Merci pour vos réponses. Nous reprendrons nos travaux au mois de septembre.

La séance s'achève à dix-sept heures cinq.

Membres présents ou excusés

Présents. – M. Laurent Alexandre, M. Laurent Croizier, M. David Habib, M. Loïc Kervran, M. Jean-Claude Raux, M. Thierry Tesson