Paris, le 15 octobre 2010

Département Action sociale, Éducative, Sportive et Culturelle
N/Réf : IV/PN – N°104
Dossier suivi par Isabelle VOIX

« ACCUEIL DES JEUNES ENFANTS : POUR UN NOUVEAU SERVICE PUBLIC »

Rapport d'information de Monique PAPON et Pierre MARTIN, Sénateurs – 2008

Ce rapport a été fait au nom de la commission des Affaires culturelles du Sénat, par le groupe de travail sur la scolarisation des jeunes enfants, animé par Mme Monique PAPON et M. Pierre MARTIN.

Pendant près de six mois, entre janvier et juillet 2008, le groupe de travail a rencontré de nombreux acteurs et partenaires des secteurs de la petite enfance et de l'éducation afin de dresser un état des lieux de la scolarisation des enfants de moins de 3 ans et d'en comprendre les enjeux au regard des évolutions de notre société.

Le groupe de travail a eu le sentiment, à l'écoute des différents points de vue, que l'intérêt de l'enfant pouvait permettre de concevoir une **nouvelle approche en matière de politique d'accueil de la petite enfance** dans notre pays.

A - L'école maternelle est une exception française qui s'est construite dans un contexte de pénurie de modes de garde, tandis que la scolarisation des enfants de deux ans s'inscrit dans un processus particulier, fruit de circonstances extérieures.

A partir des années 1950, l'ensemble des couches sociales investissent l'école maternelle à un moment où le travail des femmes se développe et où les familles confient plus précocement leurs enfants à des intervenants extérieurs, alors que les capacités d'accueil des modes de garde traditionnels sont insuffisantes.

Parallèlement à un abaissement continu de l'âge d'entrée à l'école maternelle, (au début des années 1990 l'ensemble des enfants de 3 ans est désormais scolarisé), la France voit les enfants de 2 ans frapper à la porte de l'école maternelle. La possibilité de scolariser les enfants dès l'âge de 2 ans commence à être utilisée dans les années 1970 et se stabilise au cours des décennies 1980 et 1990.

L'école maternelle disposant de places disponibles en raison d'une diminution sensible de la natalité, le développement de la scolarisation à 2 ans a correspondu à un besoin parental lié à de nouvelles attentes autour du développement de l'enfant.

A l'inverse, la reprise de la natalité sous l'effet du « baby boom » de l'an 2000 a eu un impact négatif sur le taux de scolarisation des moins de trois ans à partir de 2003, puisqu'ils ne sont accueillis que dans la mesure des places disponibles.

B - La scolarisation des enfants de deux ans est marquée par une grande hétérogénéité. Elle se caractérise depuis l'origine par des déséquilibres géographiques.

La cartographie du taux de scolarisation à 2 ans fait apparaître des disparités territoriales fortes et anciennes. Ce taux est durablement supérieur à la moyenne nationale en Bretagne, dans le Nord, dans le Massif Central et les Pays de Loire:

Elle ne correspond pas à une action ciblée en faveur des enfants issus de milieux défavorisés, alors que la loi définit un accueil prioritaire.

La loi d'orientation du 10 juillet 1989, qui assigne une priorité pour l'accueil des enfants de 2 ans dans les écoles situées dans un environnement social défavorisé, dans les zones urbaines, rurales ou de montagne, n'a pas contribué à un développement de la scolarisation à 2 ans – son taux est identique (35 %) depuis plus de vingt ans - ni à un rééquilibrage en faveur des zones défavorisées.

La mise en œuvre de la scolarisation à 2 ans a été essentiellement sensible aux variations démographiques locales. Elle n'a pu progresser que dans les départements en perte de vitesse démographique, à l'exemple du Nord. – En Seine-Saint-Denis, dix ans après le vote de cette loi, le taux de scolarisation à 2 ans n'a pas évolué, il est même en légère baisse, soit 21,2 % en 1999.

Ce sont plutôt les enfants vivant en milieu rural ou dans des villes moyennes qu'en région parisienne qui sont scolarisés à 2 ans. Par ailleurs, l'enseignement privé scolarise plus souvent les enfants de 2 ans.

C - La scolarisation précoce fait l'objet de nombreuses critiques sans apporter de réponse satisfaisante en termes de prévention des inégalités sociales et de l'échec scolaire.

L'interrogation essentielle de la réflexion du groupe de travail était la suivante : l'école s'adresse-t-elle aux enfants de 2 ans ?

Au cours de ses auditions, le groupe de travail a pu recueillir un certain nombre d'éléments et de critiques qui lui permettent de considérer que :

- **l'enfant de 2 ans, ce n'est pas l'enfant de 3 ans**

L'enfant de 2 ans a ses propres rythmes et besoins physiologiques qu'il est important de respecter. (rythmes de sommeil, besoins d'isolement ou de mouvement ..)

Il est important que l'acquisition de la propreté, généralement posée comme condition pour entrer à l'école maternelle, ne se transforme pas en contrainte psychologique. L'enfant de 2 ans, c'est en quelque sorte un individualiste auquel il faut laisser le temps d'évoluer, de mûrir pour être en capacité un peu plus tard de devenir élève.

- **l'école offre un cadre peu adapté aux enfants de 2 ans**

La classe de très petite section fonctionne sur le modèle classe avec ses contraintes et ses exigences des locaux parfois peu adaptés, des effectifs nombreux, un manque de souplesse des horaires, des activités imposées, peu de jeux libres, de nombreux temps d'attente …

Il a en outre été indiqué au groupe de travail que le milieu scolaire ne favorisait pas l'acquisition du langage pour les tout-petits qui ont besoin d'une relation privilégiée avec un adulte pour entrer dans ce champ d'apprentissage, indispensable à une réussite scolaire ultérieure.

- **la formation des enseignants ne prend pas en compte la spécificité de l'école maternelle.**

Les auditions du groupe de travail ont en effet souligné avec force et constance que la formation professionnelle des professeurs des écoles n'intégrait pas la dimension « petite enfance » pourtant indispensable à ce niveau d'enseignement.

- **La scolarisation à 2 ans a peu d'effets sur le devenir des enfants**

Les enquêtes les plus récentes, conduites par les services du ministère de l'éducation nationale, dans le cadre du panel d'élèves entrés en CP en 1997, tendent à montrer que les effets positifs d'une scolarisation avant 3 ans sont en fait limités et peu durables, puisqu'ils s'estompent au cours de la scolarité élémentaire et à l'entrée en sixième.

La scolarisation précoce ne compense pas les écarts de réussite liés à l'appartenance sociale. Une scolarité maternelle en trois ou quatre ans est équivalente pour le parcours scolaire ultérieur de l'élève.

A contrario, une entrée tardive à l'école maternelle, c'est-à-dire après l'âge de 4 ans, apparaît significativement pénalisante en termes de réussite scolaire.

<u>Les orientations suggérées par le groupe de travail</u>

La conviction acquise par le groupe de travail est que l'école n'a pas vocation à accueillir les enfants de 2 ans. Elle ne doit pas pallier un manque de structures d'accueil de la petite enfance.

1 -. Conforter une école maternelle à 3 ans

A aucun moment, le groupe de travail n'a entendu d'élément qui lui fasse envisager une remise en question de la scolarisation des enfants à partir de trois ans.

2 - ***Prévoir une véritable « formation à la maternelle » pour les professeurs des écoles***

Pour répondre à de nombreuses critiques ou à des vœux formulés au cours des auditions, le groupe de travail demande l'organisation d'une formation de base autour de la connaissance du développement du jeune enfant. En effet, l'enseignement en maternelle requiert des connaissances théoriques et un savoir-faire pédagogique spécifique. Il est nécessaire de prendre en compte, dans le cadre de la réforme du recrutement et de la formation des enseignants, les enjeux propres à l'école maternelle.

3 - Imaginer une nouvelle forme d'accueil pour la tranche d'âge des 2-3ans : le jardin d'éveil, outil d'un nouveau service public

Cette proposition reprend entre autre les conclusions du rapport de Mme TABAROT, députée maire du Cannet (Alpes-Maritimes), sur le développement de l'offre de garde.

Tout le monde s'accorde sur le fait qu'une véritable structure spécifique et adaptée à cette tranche d'âge charnière – les enfants de 2/3 ans - est à construire et à imaginer.

Il s'agit aussi d'accroître l'offre de garde, pour permettre la conciliation de la vie familiale et professionnelle. Cette proposition est un élément de réponse à une des promesses du Président de la République en matière de droit à la garde d'enfants.

La mise en œuvre de cette structure suppose d'engager au niveau national une réflexion sur les principaux points suivants :

- assouplir les normes d'encadrement relatives aux établissements d'accueil du jeune enfant, selon un ordre de grandeur d'un adulte pour quinze enfants ;
- recenser les locaux disponibles ;
- développer l'emploi dans le secteur de la petite enfance en privilégiant le recrutement d'éducateurs de jeunes enfants dont la formation est plus adaptée à cette tranche d'âge ;
- créer un lien privilégié avec l'éducation nationale.

Offrir un accueil approprié aux enfants de deux à trois ans : le jardin d'éveil

En France, la norme scolaire est ancrée dans une logique profondément culturelle et presque idéologique. *« Peut-on aujourd'hui en France regarder l'école maternelle comme un système préscolaire parmi d'autres, produit d'une culture qui valorise le rôle éducatif de l'Etat, qui conçoit l'éducation comme une ascèse qui commence dès deux ans, qui pense la rupture avec la famille comme possibilité d'une égalité des chances ? »*.

Les 2-3 ans forment une tranche d'âge charnière qui relève d'une grande diversité sur le plan de la maturité psychique et physique. Ces jeunes enfants sont à la fois un peu grands pour fréquenter la crèche, qui est une structure plutôt conçue autour des tout-petits même si les rythmes de l'enfant font l'objet d'une attention particulière, et un peu petits pour une école plus encline à les placer en situation d'apprentissage.

Cette tranche d'âge nécessite un autre mode de prise en charge qui accepte que l'enfant se développe à son rythme. Celui-ci a un besoin de sécurité affective mais aussi d'éveil. Il s'agit de proposer une socialisation de l'enfant prenant appui sur des activités pédagogiques ou éducatives en mobilisant des moyens adaptés aux particularités de cette tranche d'âge.

1 - Promouvoir une structure innovante à mi-chemin entre la crèche et l'école

La réflexion engagée par le groupe de travail conduit à **proposer la création d'un lieu d'éducation et d'éveil destiné aux enfants de 2 à 3 ans, conçu comme structure intermédiaire originale** répondant à un cahier des charges précis.

Ce lieu, qui précéderait l'entrée à l'école maternelle, pourrait prendre la dénomination de **jardin d'éveil** et s'inscrirait dans le cadre de la politique familiale comme un nouveau service public. Cette proposition reprend entre autre les conclusions du rapport de Mme TABAROT, députée maire du Cannet, influencées par les orientations de la Révision générale des politiques publiques (RGPP).

Cette idée n'est pas nouvelle. Elle est mise en avant assez régulièrement. En avril 2001, Mme Ségolène ROYAL, alors ministre délégué à la famille, à l'enfance et aux personnes handicapées, avait annoncé son intention de créer des « jardins d'enfants éducatifs », destinés aux enfants de 2-3 ans, inspirés à la fois des jardins d'enfants et des structures passerelles préparant à l'entrée en maternelle. Malgré l'abondement supplémentaire du Fonds d'aide à l'Investissement pour la Petite Enfance (FIPE) lors de la conférence de la famille en 2001, le développement de telles structures est resté lettre morte.

La mise en place d'un tel dispositif a été demandée par un certain nombre des personnes auditionnées par le groupe de travail.

Il s'agit de créer une nouvelle structure ambitieuse en termes d'accueil éducatif qui s'inscrive dans une **forme de transition éducative qui permet de préparer chaque enfant à l'entrée en école maternelle**, en lui offrant un lieu privilégié de contact avec l'adulte et ses pairs. Cette structure pourrait également s'entendre comme une action en faveur des enfants qui n'ont pas fréquenté de mode de garde collectif.
Le jardin d'éveil doit favoriser le développement psychomoteur de l'enfant, stimuler les échanges, encourager les jeux libres, offrir un espace propice à l'exercice de sa motricité.

Le jardin d'éveil doit pouvoir offrir un programme centré sur le jeu, des effectifs réduits et un personnel formé aux spécificités des jeunes enfants, reposant sur une souplesse de fonctionnement afin d'éviter de multiplier différentes modalités de garde pour un même enfant. Cette structure doit fonctionner sur l'ensemble de l'année civile et offrir une amplitude horaire similaire aux crèches collectives.

Cette nouvelle structure doit s'inscrire dans le cadre d'une politique familiale ambitieuse qui permette la conciliation de la vie familiale et professionnelle par une politique tarifaire attractive lorsque les deux parents sont actifs.

Ce lieu ne peut se concevoir sans l'établissement d'un lien privilégié avec l'école maternelle la plus proche, dans une approche de continuité éducative. Sa création repose sur une dimension partenariale et un ancrage local. La volonté des trois partenaires à savoir l'Éducation nationale, la CNAF et les collectivités territoriales est un passage obligé pour créer ce projet de niveau intermédiaire entre la crèche et l'école**.**

2 - Assurer les conditions matérielles de l'accueil

a) Assouplir les normes d'encadrement

La question des normes d'encadrement a été abordée. Au contraire de la crèche (un adulte pour cinq enfants) et du centre de loisirs (un adulte pour huit enfants), il n'existe aucune norme pour l'école, et notamment pour les classes de maternelle, bien que les enfants se situent dans la même tranche d'âge. La seule référence est le seuil d'ouverture et de fermeture de classes sachant que les petites classes de maternelle fonctionnent rarement à effectif plein.

Le groupe de travail **suggère de réfléchir à un assouplissement des normes d'encadrement, selon un ordre de grandeur d'un adulte pour quinze enfants**, sa conviction reposant sur le diagnostic formulé lors des auditions par de nombreux acteurs du domaine de la petite enfance et de l'éducation. Des enseignants ont ainsi fait part d'une forme de « classe idéale » lorsque par le biais des absences le groupe des écoliers présents est réduit à quinze. Le travail de l'enseignant s'en trouve facilité par exemple sur le plan du langage ou en termes de déplacement dans l'espace classe.

b) Recenser les locaux disponibles

Une structure adaptée aux moins de 3 ans suppose un **aménagement fonctionnel des locaux** pour répondre à leurs besoins de mouvements, de jeux, de repos.

Les écoles maternelles pourraient mettre à disposition des locaux existants déjà partiellement aménagés et autoriser l'utilisation conjointe de certains lieux. **Les jardins d'éveil devraient être en priorité adossés aux écoles maternelles.**

Les locaux pourraient ainsi faire l'objet d'une forme de mutualisation au sein des écoles maternelles, tout en distinguant un lieu spécialement réservé aux jeunes enfants.

Le groupe de travail **propose de définir un schéma départemental de l'offre pour recenser les locaux disponibles** qui servirait de base à l'établissement d'une carte de développement des jardins d'éveil.

3 - Développer l'emploi dans le secteur de la petite enfance

Les jardins d'éveil pourraient s'appuyer sur une équipe professionnelle disposant de formations diverses. Le développement de l'emploi des **éducateurs de jeunes enfants** qui constituent un personnel qualifié pourrait être l'axe central de ce nouveau dispositif en termes de ressources humaines. Les éducateurs de jeunes enfants sont en situation de proposer des activités autour de la motricité, du jeu et du langage.

Les professeurs des écoles pourraient jouer un rôle au sein de ces jardins d'éveil en apportant leurs connaissances pédagogiques et éducatives à l'équipe du jardin d'éveil par un travail de rencontres, d'échanges ou de formation, selon des modalités qui devront faire l'objet d'une concertation.