

MINISTÈRE DES SOLIDARITÉS ET DE LA SANTÉ



Inspection générale des affaires sociales

N° 2020-002R

MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION NATIONALE,
DE LA JEUNESSE ET DES SPORTS
MINISTÈRE DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR,
DE LA RECHERCHE ET DE L'INNOVATION
MINISTÈRE DE LA CULTURE



*Inspection générale de l'éducation,
du sport et de la recherche*

N° 2020-109

Mission d'expertise sur l'avenir des jardins d'enfants

Rapport à
monsieur le ministre de l'éducation nationale, de la jeunesse et des sports
monsieur le ministre des solidarités et de la santé

**MINISTÈRE DES SOLIDARITÉS
ET DE LA SANTÉ**

Inspection générale des affaires sociales

**MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION NATIONALE, DE LA JEUNESSE ET DES SPORTS
MINISTÈRE DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR,
DE LA RECHERCHE ET DE L'INNOVATION
MINISTÈRE DE LA CULTURE**

*Inspection générale de l'éducation nationale,
du sport et de la recherche*

Mission d'expertise sur l'avenir des jardins d'enfants

Juillet 2020

Cédric PUYDEBOIS

*Membre de l'inspection générale
des affaires sociales*

*avec la contribution de Pierre MAINGUY
Inspecteur des affaires sociales*

Françoise MALLET

**Vincent STANEK
Philippe SULTAN**

*Inspecteurs généraux de l'éducation,
du sport et de la recherche*

SOMMAIRE

Synthèse	1
Liste des recommandations de la mission	5
Introduction	7
1. L'état des lieux des jardins d'enfants français	9
1.1. Initialement estimé à près de 300, le nombre de jardins d'enfants est de près de 260 établissements, relativement concentrés sur quelques territoires	9
1.1.1. <i>Des établissements dont le nombre a sensiblement fluctué entre 2000 et 2016</i>	9
1.1.2. <i>Près de 260 jardins d'enfants existent effectivement au 1^{er} juin 2020, avec une capacité d'accueil moyenne d'une trentaine de places</i>	10
1.1.3. <i>Au moins un jardin d'enfants existe dans 53 départements, mais l'offre est concentrée sur quelques territoires, notamment Paris et l'Île-de-France</i>	11
1.2. Un projet éducatif particulier, faisant référence à des influences pédagogiques diverses	12
1.2.1. <i>Un projet éducatif qui vise un accompagnement global et personnalisé</i>	12
1.2.2. <i>La pédagogie pratiquée dans les jardins d'enfants s'inspire d'une matrice commune, mais présente une grande diversité</i>	13
1.3. Les publics des jardins d'enfants sont massivement âgés de moins de quatre ans et comptent un nombre significatif d'enfants issus de familles modestes, mais, sauf exception, peu d'enfants en situation de handicap	15
1.3.1. <i>Les jardins d'enfants accueillent surtout des enfants de deux à trois ou quatre ans</i>	15
1.3.2. <i>Une dimension sociale des publics accueillis un peu plus marquée que dans la moyenne des EAJE</i> .	16
1.3.3. <i>Une proportion d'enfants handicapés accueillis difficile à mesurer, qui, en moyenne, ne semble pas significativement plus élevée que dans d'autres établissements comparables</i>	16
1.4. Les jardins d'enfants sont financés par les familles, parfois les communes, et dans deux tiers des cas, de façon significative, par la branche famille	18
1.5. La variété des jardins d'enfants constitue un trait dominant ; moins d'un tiers d'entre eux sont positionnés comme alternative à l'école maternelle et concernés par la mise en œuvre de la loi du 26 juillet 2019.....	20
1.5.1. <i>Un essai de typologie</i>	20
1.5.2. <i>Quelques types notables de jardins d'enfants</i>	21
2. L'organisation et la nature des contrôles auxquels sont soumis les jardins d'enfants jusqu'en septembre 2024	25
2.1. Les jardins d'enfants font déjà l'objet de contrôles, notamment des services de PMI	25
2.1.1. <i>Les jardins d'enfants sont placés sous le contrôle des services de PMI des conseils départementaux</i> ..	25
2.1.2. <i>La CAF contrôle également les jardins d'enfants qu'elle finance</i>	26
2.1.3. <i>Les services déconcentrés de l'État disposent également d'un pouvoir de contrôle, qu'ils exercent de façon plus ponctuelle</i>	26

2.2.	Le contrôle de l'éducation nationale résultant de la loi du 26 juillet 2019, d'un périmètre défini, ne se substitue pas aux contrôles existants et nécessite d'être bien articulé avec eux.....	26
2.2.1.	<i>Le contrôle des jardins d'enfants par l'éducation nationale, qui s'ajoute aux contrôles existants sans s'y substituer, porte sur deux grandes finalités.....</i>	26
2.2.2.	<i>Le nouveau contrôle de l'obligation d'instruction des enfants à partir de trois ans : propositions de modalités et de contenus, jusqu'en 2024.....</i>	28
3.	Comment préparer l'arrêt de l'accueil des enfants de plus de trois ans dans les jardins d'enfants à compter de la rentrée 2024 ?	35
3.1.	Le maintien des jardins d'enfants en tant qu'EAJE constitue la piste la plus aisée à mettre en œuvre	38
3.1.1.	<i>L'accueil des deux-trois ans est une activité pertinente et soutenable, qui peut être complétée par des activités péri ou extrascolaires pour des enfants plus âgés</i>	38
3.1.2.	<i>La reconversion en crèche multi-accueil pour les enfants de zéro à trois ans est un scénario possible mais plus coûteux.....</i>	41
3.1.3.	<i>Les communes et les rectorats doivent en conséquence préparer la scolarisation d'enfants supplémentaires.....</i>	44
3.2.	Certains personnels issus des jardins d'enfants pourraient trouver un rôle auprès des enseignants dans le cadre d'un partenariat entre les autorités académiques et la commune.....	45
3.2.1.	<i>Les auxiliaires et les accompagnants</i>	45
3.2.2.	<i>Les éducateurs de jeunes enfants</i>	46
3.2.3.	<i>L'objet d'un tel partenariat serait l'enrichissement de la prise en charge des enfants.....</i>	46
3.3.	La transformation en école maternelle privée hors contrat exclut tout financement public mais garantit une autonomie importante	48
3.3.1.	<i>Le principe de la liberté d'enseignement est garanti par la loi</i>	48
3.3.2.	<i>Les écoles hors contrat ne bénéficient pas de financement public</i>	50
3.3.3.	<i>Des établissements pourraient opter pour une pluriactivité « EAJE-classes hors contrat » pour conserver une partie de fonds publics.....</i>	51
3.3.4.	<i>Un établissement devenant école hors contrat devra rembourser la CAF pour les subventions d'investissement reçues, condition qui gagnerait à être assouplie pour les établissements maintenant une activité d'EAJE</i>	51
3.4.	La transformation en école maternelle privée sous contrat, une option possible et complexe, au prix d'un abandon conséquent des spécificités du modèle du jardin d'enfants	52
3.4.1.	<i>Un fonctionnement analogue à celui d'une école publique</i>	52
3.4.2.	<i>Des conditions à remplir.....</i>	54
3.4.3.	<i>Des stratégies individuelles possibles pour quelques personnels des jardins d'enfants.....</i>	57
3.5.	La transformation en école publique, une option possible pour les jardins municipaux, au prix d'un abandon conséquent des spécificités du modèle du jardin d'enfants	58
3.5.1.	<i>Les éléments constitutifs de l'opportunité de transformation en école publique</i>	58
3.5.2.	<i>La création d'une école ou d'une annexe à une école relève des communes</i>	59
3.5.3.	<i>Le pilotage d'une école publique est différent de celui d'un EAJE.....</i>	59
3.5.4.	<i>Certains personnels issus des jardins d'enfants pourraient utilement trouver une place sur la base d'un projet associant les autorités académiques et la commune</i>	59
3.5.5.	<i>Dans une école ayant de telles caractéristiques, il serait intéressant de profiler quelques-uns des postes d'enseignants.....</i>	60

Conclusion : l'avenir des jardins d'enfants entre nécessité d'adaptation et occasion d'innovation 60

Annexes..... 63

SYNTHÈSE

Issus d'une histoire remontant au 19^{ème} siècle, les jardins d'enfants constituent aujourd'hui une des catégories d'établissements d'accueil de jeunes enfants (EAJE) définies au 3 de l'article R. 2324-17 du code de la santé publique comme « des établissements d'accueil collectif qui reçoivent exclusivement des enfants âgés de plus de deux ans non scolarisés ou scolarisés à temps partiel ».

L'état des lieux

L'état des lieux réalisé révèle un nombre de jardins d'enfants réduit, soit 256 jardins d'enfants pour environ 8 200 places (2 % de l'ensemble des places en EAJE), et en baisse de 14 % sur la période 2017-2020 du fait de décisions locales, visant notamment à des transformations en d'autres types d'EAJE plus centrés sur l'accueil d'enfants de moins de trois ans.

Même si cinquante-trois départements comptent au moins un jardin d'enfants, la moitié des établissements sont concentrés dans huit départements (Paris, Rhône, Bas-Rhin, Bouches-du-Rhône, Haut-Rhin, Loire, Nord, et La Réunion) et singulièrement à Paris qui compte un quart de l'ensemble des places. 14 % des places se trouvent en Alsace, 10 % outre-mer. Une majorité de ces établissements sont à gestion publique (55 %), le reste relève quasi-exclusivement du secteur associatif. Le financement de ces établissements s'inscrit dans le droit commun des EAJE et repose le plus souvent sur trois sources : les contributions des familles, la CAF et la commune (pour laquelle il ne s'agit pas d'une dépense obligatoire). Un tiers des établissements ne bénéficient d'aucun soutien en fonctionnement de la CAF, le plus souvent par refus d'appliquer le barème tarifaire national.

Les jardins d'enfants accueillent sensiblement plus d'enfants issus de familles défavorisées que la moyenne des EAJE et 22 % des jardins d'enfants financés par la CAF sont localisés dans un quartier prioritaire au titre de la politique de la ville. Toutefois, les publics sont variés sociologiquement en fonction des établissements. Sauf exception, notamment à Paris, ces structures ne comportent pas un nombre significativement plus élevé d'enfants en situation de handicap que dans d'autres établissements comparables. Si les jardins d'enfants peuvent accueillir des enfants de deux à six ans en pratique, selon les réponses au questionnaire réalisé par la mission et renseigné par un quart des structures, 80 % des enfants accueillis sont nés en 2016, 2017 et 2018 et ont donc quatre ans au maximum ; 62 % des enfants accueillis sont nés en 2017 et 2018 et ont donc deux ou trois ans.

En l'absence de données statistiques, par extrapolation de l'enquête réalisée par la mission, on estime le nombre de salariés ou d'agents travaillant dans un jardin d'enfants à 1 000 à 1 100 ETP. La taille moyenne d'un établissement permet une trentaine de places d'accueil, et la direction de cet établissement est à plus de 80 % assurée par un éducateur de jeunes enfants.

Même si la variété des établissements est manifeste, des traits communs se retrouvent dans leur fonctionnement : le souci de la qualité de la vie sociale des enfants (souci des interactions, observations de l'enfant), le caractère central de la relation aux parents, une organisation favorisant les compétences collectives des professionnels, un taux d'encadrement élevé (au minimum un professionnel pour 8 enfants jusqu'à trois ans, un professionnel pour quinze enfants au-delà), ce qui, compte tenu des décroissements entre les groupes de deux-trois ans et des groupes de plus de trois ans, permet souvent d'avoir un taux d'encadrement réel moyen de 1 pour 10.

Certains principes nés dans les théories éducatives de la fin du 19^{ème} siècle, dont les *Kindergarten* allemands ont été les vecteurs, font écho aux pratiques de jardins d'enfants, tels que la mise en avant de la capacité d'auto-apprentissage de l'enfant, à travers la référence à la « pédagogie active », la manipulation et l'expérimentation, la place du jeu reconnue comme fondamentale (avec des temps de « libre jeu » et de jeux éducatifs).

Les jardins d'enfants empruntent de fait à plusieurs méthodes pédagogiques, même si la pédagogie Montessori est évoquée comme inspiration par la moitié des jardins d'enfants contactés par la mission. La quasi-totalité des jardins d'enfants auditionnés par la mission qui accueillent des enfants de trois à six ans ont affirmé travailler l'acquisition progressive des prérequis du cours préparatoire.

Les scénarios d'évolution

L'abaissement de l'âge de l'instruction obligatoire à trois ans contraint les jardins d'enfants à faire évoluer leur fonctionnement et leur structure. La loi pour l'école de la confiance a créé une période transitoire de cinq ans, au terme de laquelle les jardins d'enfants ne pourront plus assurer eux-mêmes l'instruction obligatoire des plus de trois ans, sauf à se transformer en établissement scolaire. L'impact de cette loi sur les jardins d'enfants est donc d'autant plus grand que ceux-ci accueillent des enfants en âge d'être scolarisés.

Sur environ 260 établissements existants, la mission en a recensé 70, employant entre 400 et 600 salariés, qui accueillent de façon régulière, sur des temps pleins, des enfants dont l'âge va jusqu'à six ans. Ces établissements, dont près de la moitié se situent à Paris, seront confrontés à la nécessité d'évoluer profondément. Pour tous les autres, un fonctionnement avec accueil à temps plein d'enfants jusqu'à trois ans, éventuellement étendu au-delà sur les seuls temps périscolaires ou extrascolaires, peut être maintenu.

L'école publique devra localement se préparer à accueillir des enfants supplémentaires d'ici à la rentrée 2024 (de l'ordre de 3 000 enfants au maximum sur tout le territoire, les familles pouvant également faire le choix de l'instruction à domicile ou d'une école privée). Ceci nécessite un examen local fin des flux prévisibles. Dans les territoires les plus concernés, les capacités existantes en école maternelle semblent suffisantes mais des ajustements de l'offre publique devront peut-être être étudiés au cas par cas. Plus généralement, la mission considère que des démarches innovantes peuvent permettre d'intégrer à des projets d'école maternelle le recours à l'expertise des professionnels de la petite enfance, intervenant dans le temps scolaire ou périscolaire, sur la base de financements communaux.

Les scénarios d'évolution pour les jardins d'enfants se rangent en deux grandes catégories : rester un EAJE ou devenir un établissement scolaire, cette seconde hypothèse pouvant être envisagée de trois façons, devenir une école privée hors contrat, une école privée sous contrat ou une école publique. La mission a analysé toutes ces options, y compris celle d'une pluriactivité EAJE-classe, et formulé quelques recommandations afin de faciliter les transitions. Ses recommandations s'inscrivent dans le respect de principes structurants de l'organisation scolaire ; elle rappelle ainsi que les écoles hors contrat ne sauraient bénéficier de financements publics, et que l'instruction obligatoire relève de la mission des enseignants. Leur métier est distinct et potentiellement complémentaire de celui d'un éducateur de jeunes enfants.

Le rapport détaille plusieurs scénarios d'évolution.

1. Le maintien d'un statut d'EAJE. Avec différentes configurations possibles, cette solution est la plus aisée à mettre en œuvre, car elle permettrait un maintien des personnels déjà en place, et elle pourrait être accompagnée financièrement dans des conditions déjà connues par la plupart de ces établissements (financement par la PSU, contribution des familles et subventions des communes).

Le maintien en EAJE est en outre conforme au souhait des pouvoirs publics d'éviter les destructions de places nettes et peut permettre de répondre à un besoin local d'accueil collectif d'enfants de moins de trois ans.

Ce scénario implique la fin de l'accueil régulier d'enfants de trois à six ans et une transformation des places correspondantes :

- soit pour accueillir plus d'enfants de deux à trois ans, ainsi que jusqu'à quatre ans en accueil périscolaire ou extrascolaire, c'est-à-dire en assumant un positionnement préparatoire et complémentaire à l'école maternelle. Afin de favoriser la viabilité d'une telle structure intermédiaire toujours nommée « jardin d'enfants », pour s'adapter aux besoins des enfants en fonction de leur âge et de leur développement, la mission recommande un abaissement à 18 mois au lieu de deux ans du seuil d'accueil des enfants en jardins d'enfants ;
- soit pour accueillir des enfants de zéro à trois ans, dans le cadre d'une crèche multi-accueil par exemple. Cette option modifie fortement l'équilibre économique de l'établissement, accroît les dépenses de personnel et peut nécessiter des aménagements de locaux et de matériels pour accueillir des enfants plus jeunes. Elle gagne à être accompagnée financièrement par les pouvoirs publics.

2. La transformation en école maternelle privée hors contrat. Cette évolution garantirait le maintien d'une autonomie dans les méthodes pédagogiques et dans le recrutement des personnels, mais empêcherait de bénéficier de financements publics. Cela peut constituer une solution pour des jardins d'enfants déjà très autonomes financièrement et bénéficiant d'une identité pédagogique recherchée par certaines familles.

L'ouverture d'une école hors contrat se fait sur déclaration préalable, sauf en Alsace Moselle où une autorisation préalable sera requise.

L'ouverture d'une école hors contrat est conditionnée à l'exercice antérieur, par le directeur de l'école, de fonctions de direction, d'enseignement ou de surveillance dans un établissement d'enseignement, pendant cinq ans au moins. La mission recommande de considérer qu'une dérogation peut être accordée par les recteurs aux directeurs de jardins d'enfants, conformément à l'article R. 913-11 du code de l'éducation, pour leur permettre de diriger une école maternelle hors contrat dès lors qu'ils ont au moins deux ans d'ancienneté dans leur fonction et les titres requis, au motif qu'ils remplissent une fonction comparable aux fonctions exigées.

3. La transformation en école maternelle privée sous contrat. Cette évolution est apparue souhaitable à certaines structures auditionnées par la mission, en raison de la prise en charge financière des personnels par l'État qui l'accompagne. Elle constitue cependant une démarche complexe, compte tenu des règles de financement, de fonctionnement et d'organisation des ressources humaines applicables à ces établissements.

La mission a pu constater une méconnaissance des contraintes que comporte ce scénario, qui entraînerait un abandon conséquent des spécificités du modèle du jardin d'enfants, les écoles sous contrat étant soumises aux mêmes conditions de qualification des maîtres, de fonctionnement et de respect ou de référence aux programmes que les écoles publiques.

La mission recommande d'assimiler les jardins d'enfants à des écoles hors contrat pour ceux qui souhaiteraient néanmoins, en 2024, faire une demande de contrat. Cela suppose une modification des articles R. 442-33 et R. 442-49 du code de l'éducation.

4. La transformation en école maternelle publique. Ce scénario peut être envisagé pour une minorité de jardins d'enfants municipaux fonctionnant comme des alternatives à l'école maternelle. Une transformation en école ou, si les effectifs accueillis sont réduits, en annexe d'une école primaire existante, peut permettre de scolariser les enfants de trois à six ans, après la fermeture d'un jardin d'enfants. L'opportunité doit en être appréciée en fonction de nombreux paramètres, notamment le besoin scolaire sur la commune.

Si les locaux peuvent être réutilisés, le renouvellement du personnel et de l'organisation, conformément à la réglementation de l'école publique, sera inévitable. Si la commune le souhaite et peut le financer par son effort propre, certains professionnels de la petite enfance pourraient être maintenus dans une école maternelle publique, sur la base d'un projet d'école innovant.

5. La pluriactivité EAJE-classe. Les scénarios présentés ci-dessus ont des impacts parfois très significatifs en matière de modèle économique et de gestion des ressources humaines. Pour atténuer la rigueur de ces changements, certaines solutions pourraient se combiner : l'ouverture d'une classe hors contrat pour un groupe d'enfants de plus de trois ans pourrait coexister avec le maintien d'un EAJE pour l'accueil régulier d'enfants de moins de trois ans. Il importerait alors d'organiser des budgets distincts et une comptabilité analytique, pour s'assurer de l'étanchéité des financements : un financement public (CAF ou commune) attribué à l'activité en EAJE ne doit pas bénéficier de manière directe ou indirecte à une activité d'enseignement dans le cadre d'une école hors contrat avec l'État.

Afin de faciliter ces combinaisons, la mission recommande que la branche famille considère l'ouverture de classes au sein d'un établissement conservant une activité d'EAJE, comme une diversification plutôt qu'une modification des activités, afin d'éviter le remboursement des subventions d'investissement des CAF obtenus ces dix dernières années.

Compte tenu du délai relativement limité qui court jusqu'en 2024, la mission recommande que la réflexion sur le devenir des jardins d'enfants soit lancée dès la rentrée 2020 et qu'elle associe, dans les territoires concernés, sous l'égide du représentant de l'État, la DDCS, la DSDEN, la CAF et/ou le conseil départemental.

Les contrôles jusqu'en 2024

Enfin, la mission recommande de concevoir les contrôles des jardins d'enfants, jusqu'en 2024, de manière collaborative entre les services de PMI et de l'éducation nationale. La mission préconise que les contrôles lancés par les DSDEN le soient après échange avec les services de PMI et de la CAF, afin d'éviter que les mêmes établissements soient soumis à quelques jours ou semaines d'écart à deux contrôles différents. Au-delà de ce premier niveau de coordination, la mission suggère, dans les départements principalement concernés, la mise en place d'un groupe de contact réunissant DSDEN, CAF et PMI, afin de s'assurer de la transmission d'informations utiles, chaque institution gardant ses prérogatives. Cette organisation doit aider les services de l'éducation nationale à arrêter un calendrier prévisionnel des inspections, en ciblant en priorité les établissements ayant manifesté un souhait ou un intérêt à se transformer en école publique ou privée.

S'agissant des modalités de contrôle pour vérifier le caractère obligatoire de l'instruction, elles peuvent s'appuyer sur les « observables » déjà utilisés pour le contrôle des établissements privés hors contrat. Ce contrôle de l'obligation d'instruction, qui pourra tenir compte des aménagements dans la fréquentation de l'école récemment permis pour les élèves de petite section, devra être rappelé aux parents comme aux responsables de jardins d'enfants.

Pour vérifier la réalité et le contenu de l'instruction, des points de vigilance sont indiqués, afin de tenir compte des spécificités de ces établissements. Les outils actuellement employés dans le cadre du contrôle des écoles hors contrat sont là encore applicables. La référence au socle commun permet d'intégrer dans le contrôle des jardins d'enfants des modalités portant sur le respect des valeurs de la République. Sur ce point, le contrôle à réaliser par les services de l'Éducation nationale peut utilement être articulé avec le contrôle de la CAF sur les établissements qu'elle finance, et portant sur le respect de la charte de la laïcité. Pour le contrôle de l'instruction, la situation des enfants en âge d'être en grande section, et effectuant leur dernière année en jardin d'enfants, pourra faire l'objet d'une attention particulière, s'agissant de la préparation aux apprentissages fondamentaux.

Liste des recommandations de la mission

Recommandation n° 1 : cibler en priorité les contrôles des services d'inspection de l'éducation nationale sur les établissements souhaitant se transformer en école publique ou privée.

Recommandation n° 2 : dans les départements concernés, organiser un groupe de contact réunissant DSDEN, CAF, et PMI afin de s'assurer d'une coordination des contrôles auxquels les jardins d'enfants sont soumis.

Recommandation n° 3 : dans les départements concernés, en tenant compte des organisations locales, accompagner la transition des jardins d'enfants impactés par la loi du 26 juillet 2019, avec l'ensemble des parties prenantes concernées, sous l'égide du préfet, avec les communes et le cas échéant, le département.

Recommandation n° 4 : conserver et appliquer la possibilité existante de financement par la PSU des temps périscolaires ou extra-scolaires en établissements d'accueil de jeunes enfants, jardins d'enfants inclus, jusqu'à cinq ans révolus, afin de préserver un accueil de qualité, avec des taux d'encadrement et un personnel spécialisé qui se distinguent des centres d'accueil de loisirs sans hébergement.

Recommandation n° 5 : abaisser l'âge minimum d'accueil des enfants en jardins d'enfants à 18 mois au lieu de deux ans (modification du 3° de l'article R. 2324-17) du code de la santé publique.

Recommandation n° 6 : faciliter la réponse aux demandes des familles pour l'accueil l'après-midi des enfants de trois-quatre ans inscrits en petite section d'école maternelle dans des jardins d'enfants, dans le cadre des aménagements possibles de l'obligation d'assiduité à cet âge, organisés si nécessaire par des conventions État-collectivités.

Recommandation n° 7 : accompagner la transformation des places de jardins d'enfants souhaitant se repositionner en crèche multi-accueil pour les zéro-trois ans, par des subventions d'investissement du fonds de modernisation des EAJE (CNAF), en se dispensant dans ce cas de règles de plafonnement des aides liées au cumul des subventions obtenues sur cinq ou dix ans.

Recommandation n° 8 : dans les cas où la commune souhaitera pérenniser l'emploi de personnels des jardins d'enfants comme ATSEM, faciliter l'obtention du CAP accompagnant éducatif petite enfance, par le biais de la VAE, pour les accompagnants qui ne possèderaient pas ce diplôme.

Recommandation n° 9 : pour les personnels des jardins d'enfants qui souhaiteraient exercer des fonctions dans des écoles maternelles publiques en tant qu'intervenants extérieurs, ouvrir des modules de formation, ou intégrer ces personnels dans des formations existantes.

Recommandation n° 10 : favoriser la mise en œuvre de projets d'école associant des professionnels de la petite enfance

Recommandation n° 11 : afin d'homogénéiser les pratiques académiques d'opposition à l'ouverture d'écoles hors contrat, demander aux recteurs de répondre favorablement, à compter de la rentrée 2021, aux demandes de dérogation émanant de directeurs de jardins d'enfants ayant au moins deux ans d'ancienneté ainsi que les titres requis, considérant qu'ils remplissent, depuis la rentrée 2019, une « *fonction comparable aux fonctions de direction, d'enseignement ou de surveillance dans un établissement d'enseignement* ».

Recommandation n° 12 : considérer l'ouverture de classes hors contrat, au sein d'un établissement conservant une activité d'EAJE, comme une diversification plutôt qu'une modification des activités, afin d'éviter le remboursement des subventions d'investissement des CAF obtenues ces dix dernières années.

Recommandation n° 13 : à l'issue de la période dérogatoire, en 2024, assimiler les jardins d'enfants ouverts depuis cinq ans au moins à des écoles hors contrat afin qu'ils puissent formuler une demande de contrat avec l'État. Cette évolution nécessite une disposition réglementaire modifiant les articles R. 442-33 et R. 442-49 du code de l'éducation.

Recommandation n° 14 : dans l'hypothèse d'une transformation en école publique d'un jardin d'enfants, faciliter le recrutement du directeur et/ou de tout ou partie des enseignants dans le cadre d'un « poste à exigence particulière », voire de postes à profil, compte tenu de la spécificité du projet d'école élaboré localement.

Introduction

Par une lettre de mission conjointe, en date du 3 janvier 2020, la ministre de la santé et des solidarités, la secrétaire d'État auprès de la ministre des solidarités et de la santé et le ministre de l'éducation nationale et de la jeunesse ont demandé à l'inspection générale des affaires sociales (IGAS) et à l'inspection générale de l'éducation, du sport et de la recherche (IGÉSR) de mener une mission « d'expertise et de préparation des évolutions des jardins d'enfants ». Mme et MM. Françoise Mallet, Vincent Stanek et Philippe Sultan, pour l'IGÉSR, et M. Cédric Puydebois, pour l'IGAS, ont été désignés pour effectuer cette mission (annexe 1).

Ces structures sont concernées par l'abaissement de l'âge d'instruction obligatoire à trois ans, acté par la loi du 26 juillet 2019 pour une école de la confiance. En effet, ces établissements accueillent en droit des enfants de deux ans à six ans. Afin de permettre à ces établissements de s'adapter à ce nouveau contexte juridique, l'article 18 de la loi pour une école de la confiance a créé une période transitoire de cinq années scolaires (de 2019-2020 à 2023-2024) pendant laquelle les jardins d'enfants existant avant l'entrée en vigueur de la loi permettent aux parents de respecter l'obligation d'instruction de leurs enfants de trois ans révolus. Pendant ces cinq années scolaires, ces établissements sont soumis au contrôle des services d'inspection de l'éducation nationale.

Les jardins d'enfants constituent aujourd'hui une des catégories d'établissements d'accueil de jeunes enfants (EAJE) définies au 3 de l'article R. 2324-17 du code de la santé publique comme « *des établissements d'accueil collectif qui reçoivent exclusivement des enfants âgés de plus de deux ans non scolarisés ou scolarisés à temps partiel* ».

Cette caractérisation actuelle d'EAJE cache une histoire atypique, au confluent des systèmes institutionnels éducatifs et sociaux, qui explique pour partie les incertitudes actuelles sur leur positionnement. Les premiers jardins d'enfants français ont émergé dans les années 1900, à partir d'influences notamment germaniques (le premier jardin d'enfants est créé par Friedrich Fröbel en Allemagne en 1840¹). Leur développement en France dans la première partie du 20^{ème} siècle s'est fait de manière autonome par rapport aux écoles maternelles : alors que depuis 1887, l'école normale d'institutrices formait des institutrices pour l'école maternelle, le premier jardin d'enfants semble avoir ouvert à Paris en 1902² et la première école de formation de jardinières d'enfants en 1907. De nombreuses structures de ce type se sont développées dans l'entre-deux-guerres : le premier jardin d'enfants municipal de la Ville de Paris est créé en 1923 ; le jardin « Les Tout Petits d'Alsace » est créé à Strasbourg en 1924. La loi sur les rapports entre l'État et les établissements d'enseignement privés du 31 décembre 1959 dite « loi Debré » semble avoir constitué un tournant pour les jardins d'enfants : le système contractuel avec l'enseignement privé impose, en contrepartie des aides octroyées, la nécessité d'employer des instituteurs diplômés, disposant (à l'époque) *a minima* du niveau CAP. Or, les jardinières d'enfants disposaient d'une certification liée au centre de formation et non reconnue à ce niveau. Le rapprochement des jardins d'enfants de la sphère des crèches, en plein développement, semble ainsi dater des années 1960, et résulter de l'élévation de la qualification nécessaire pour enseigner en école maternelle³.

Aujourd'hui, les jardins d'enfants relèvent des missions communes aux EAJE⁴, avec quelques spécificités :

- ils peuvent respecter un taux d'encadrement moins contraignant que les crèches au-delà de trois ans (pour lesquelles il faut un encadrant pour quinze enfants de plus de trois ans) ;

¹ Pour plus de détails sur Friedrich Fröbel, cf. annexe 10.

² Verba Daniel, *Le métier d'éducateur de jeunes enfants, un certain regard sur l'enfant* (2014), éditions La Découverte, p. 64.

³ Ainsi, Monique Lemonnier, une des premières présidentes de la fédération nationale des éducateurs de jeunes enfants expliquait que « *la loi Debré de 1959 qui instaurait l'obligation pour tous les instituteurs d'obtenir un CAP nous fermait dès lors la porte de l'enseignement préscolaire et par conséquent de l'Éducation nationale. On savait donc très bien que ce secteur-là allait se refermer d'autant plus que le ministère de l'instruction publique refusera de cosigner le nouveau diplôme d'État (EJE)* » in Verba, Daniel, *Le métier d'éducateur de jeunes enfants*, La Découverte, 2014, p. 58.

⁴ Cf. annexe 11 pour quelques rappels sur le cadre juridique et les coûts de gestion des EAJE. Article R 2324-17 du code de la santé publique : les EAJE « *veillent à la santé, à la sécurité, au bien-être et au développement des enfants qui leur sont confiés. Dans le respect de l'autorité parentale, ils contribuent à leur éducation. Ils concourent à l'intégration des enfants présentant un handicap ou atteints d'une maladie chronique qu'ils accueillent. Ils apportent leur aide aux parents pour favoriser la conciliation de leur vie professionnelle et de leur vie familiale* ».

- leur capacité d'accueil peut aller jusqu'à quatre-vingts places par unité (la norme pour les EAJE étant de soixante) ;
- la direction d'un jardin d'enfants peut être assurée par un professeur des écoles (l'établissement pouvant être dispensé du recours à une personne titulaire du diplôme d'État de puéricultrice ou d'infirmier).

Conformément à la lettre de mission, le présent rapport vise à affiner la connaissance de cette catégorie particulière d'établissements d'accueil de jeunes enfants (EAJE), visée au 3 de l'article R. 2324.17 du code de la santé publique (recensement, fonctionnement, financement, âge et profil des enfants accueillis dans les jardins d'enfants - partie 1). Il s'efforcera ensuite de préciser les modalités de contrôle auxquels ils doivent être soumis, en donnant des orientations pour l'exercice du nouveau contrôle des services d'inspection de l'éducation nationale, pendant la période transitoire jusqu'en 2024 (partie 2). Enfin, pour éclairer les décideurs publics comme les gestionnaires ou personnels des établissements, le rapport analysera plusieurs scénarios possibles d'évolution pour les jardins d'enfants à horizon 2024, en incluant les pistes d'évolution professionnelle des personnels qui y travaillent, notamment les éducateurs de jeunes enfants (partie 3).

Un rapport intermédiaire portant sur les points 1 et 2 ci-avant énoncés a été transmis en avril aux commanditaires. Ses principaux éléments ont été repris dans ce rapport final. Afin de ne pas alourdir le rapport, des données et analyses ont été mises en annexes du rapport (cf. liste des annexes).

Précisions sur le contexte de la mission et sur les choix méthodologiques

En février et début mars, la mission s'est rendue dans plusieurs jardins d'enfants, en région parisienne (jardin d'enfants « Toute l'enfance en plein air », à Courbevoie, jardin bilingue franco-allemand de l'AJEFA⁵, à Paris 20^{ème}) ainsi que dans plusieurs établissements du Bas-Rhin et de la Loire.

À compter du 15 mars 2020, la propagation du coronavirus et les mesures de protection sanitaire ont entraîné la fermeture des jardins d'enfants, puis leur réouverture progressive, sur la base de protocoles sanitaires restreignant les flux de circulation et les rassemblements. Dans ce contexte, la mission a stoppé tout déplacement sur place à compter du 15 mars et ne les a pas repris, menant ses travaux par l'intermédiaire de visio-conférences, dans un contexte très contraint pour les différentes parties prenantes (gestionnaires, financeurs, personnels au contact des enfants) et peu propice à la projection sur des évolutions de moyen terme.

Plusieurs gestionnaires nous ont confirmé que leur réflexion sur la nature des transformations à envisager suite à la loi du 26 juillet 2019 devait être relancée au 2^{ème} semestre 2020. Les échanges avec la mission ont parfois été le premier contact de travail avec les pouvoirs publics ou les financeurs sur ce sujet. Le présent rapport peut donc servir de point de départ pour des réflexions locales, très variées au demeurant.

La mission a utilisé des données extraites par la CNAF au titre de la gestion de la prestation sociale unique (PSU), des données relatives aux élèves de la direction de l'évaluation, de la performance et de la prospective (DEPP) ou de l'enquête PMI de la direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques du ministère de la santé et des solidarités (DREES) auprès des conseils départementaux. Elle a en outre conduit deux enquêtes propres :

1°) de début février à mi-mars 2020, une première enquête auprès des services de Protection maternelle et infantile (PMI) des conseils départementaux a été lancée (cf. annexe 2). Son but premier était d'établir une liste aussi exhaustive que possible des établissements ; en effet, aucune administration ne dispose jusqu'à présent de la connaissance nominative de l'ensemble des jardins d'enfants. Pour chaque structure, il s'agissait également d'obtenir leurs coordonnées mail, leur localisation et le nombre de places autorisées. Après relances téléphoniques et courriels auprès de l'ensemble des services de PMI des conseils départementaux comptant au moins un jardin d'enfants selon l'enquête annuelle PMI de la direction de la recherche, des études et de la statistique (DREES) de 2018, 56 départements ont répondu au 17 mars 2020, représentant 194 jardins d'enfants

⁵ Association des Jardins d'Enfants Franco-allemands.

(soit plus de 85 % des jardins d'enfants identifiés dans le cadre de l'enquête DREES de 2018, hors Paris⁶). La liste des jardins d'enfants communiquée dans les annexes du rapport reprend celle du rapport intermédiaire, corrigée à la marge après vérification de quelques changements de catégories d'EAJE outre-mer notamment et en intégrant les jardins d'enfants de Paris.

2°) une enquête en ligne, directement adressée aux responsables de jardins d'enfants, afin d'obtenir des renseignements plus fins sur leur activité et leurs moyens (cf. annexe 3). Celle-ci porte sur l'activité, le projet éducatif, le détail des enfants accueillis (notamment par classes d'âge, la part d'enfants en situation de handicap), le personnel et le financement de ces établissements, éléments qui ne sont pas immédiatement disponibles auprès des services de PMI (sauf exception).

Cette enquête a été lancée le 3 mars 2020. Compte tenu de la fermeture des établissements le 16 mars, son renseignement n'a pu être optimal. Au 13 mai 2020, date de clôture, le questionnaire, maintenu ouvert pendant la phase du confinement, a été renseigné par 70 établissements. Le taux de réponse (38 % des établissements contactés, mais environ 28 % des établissements au niveau national) ne permet pas de tirer des conclusions robustes à elles seules, mais certaines indications, confirmées par les investigations et les entretiens de la mission, figurent dans ce rapport. Seules les réponses au questionnaire qui ont réunies plus de 45 établissements, soit 15 % du nombre de jardins d'enfants recensés ci-après, et qui ne présentent pas d'anomalies de renseignement, sont prises en compte et mentionnées au fil du rapport, le plus souvent en complément d'autres données ou constats réalisés lors des entretiens.

1. L'état des lieux des jardins d'enfants français

1.1. Initialement estimé à près de 300⁷, le nombre de jardins d'enfants est de près de 260 établissements, relativement concentrés sur quelques territoires

1.1.1. Des établissements dont le nombre a sensiblement fluctué entre 2000 et 2016

Les données recueillies par le questionnaire annuel de la DREES aux services PMI des conseils départementaux constituent la seule base statistique officielle permettant d'identifier le nombre de jardins d'enfants, les places offertes par département et les évolutions constatées durant ces vingt dernières années. **Un pic a été atteint en nombre d'établissements et de places en 2014 avec 316 structures pour 10 743 places. Une moyenne annuelle de 286 jardins d'enfants (pour 10 300 places) est constatée entre 2000 et 2019.** La catégorie des « jardins d'enfants » est marginale au sein de l'ensemble des EAJE⁸, qui comptait 12 220 établissements éligibles à la PSU (cf. encadré en 1.4), pour 405 000 places en 2016.

L'ouverture ou la fermeture des jardins d'enfants, tout comme l'évolution de leurs capacités d'accueil, sont essentiellement le résultat de multiples décisions locales, dont les principaux acteurs sont les municipalités (ou leurs établissements intercommunaux), les associations gestionnaires et les CAF. Ces décisions n'ont pas répondu à un plan d'ensemble, même si celles-ci ont pu être influencées par les plans nationaux de création de places en EAJE. **Néanmoins, depuis 1998, trois mouvements sensibles en sens contraire peuvent être distingués⁹ :**

⁶ Paris a dû faire l'objet d'un traitement particulier de la mission pour des raisons techniques (l'outil d'enquête de la mission ne permettait pas le renseignement de plus de 20 établissements par chaque département) et de calendrier des travaux (impact du confinement). Le questionnaire devait être envoyé aux gestionnaires des jardins d'enfants parisiens, mais cette enquête n'a pu être réalisée compte tenu de la décision de fermeture de ces établissements (et de non-réouverture de la plupart d'entre eux, au 11 mai 2020). Des entretiens par visioconférence ont été conduits avec plusieurs gestionnaires de structures en avril et mai. Un rendez-vous *ad hoc* a été organisé par ailleurs avec la direction de la famille et de la petite enfance (DFPE) de la Ville de Paris, le 6 mars 2020, suivi de divers échanges, notamment avec la direction de l'action sociale de la CAF, le 5 mai 2020, et avec le recteur de Paris, le 12 mai 2020.

⁷ Source : enquête annuelle PMI de la DREES.

⁸ 12 220 établissements d'accueil des jeunes enfants (EAJE) éligibles à la prestation de service unique (PSU - cf. encadré dans la partie 1.4 pour la présentation de la prestation), pour 405 000 places en 2016. CNAF, Direction des statistiques, des études et de la recherche, *Atlas des EAJE 2016*, 2017, p.4.

⁹ Ne seront ici mentionnés que les départements où les variations ont été supérieures à cinq sur chacune des deux périodes considérées. De plus, les mouvements sont présentés pour les seuls jardins d'enfants mais le nombre de places a évolué proportionnellement à celui des établissements.

- de 2000 à 2008, le nombre des jardins d'enfants est passé de 349 à 253, soit une diminution de 27,5 %. Dans cinq départements, la réduction cumulée a été de 59 (Bouches-du-Rhône, Isère, Bas-Rhin, Var et Guyane). En revanche, dans la Loire et le Rhône, les jardins d'enfants, inexistantes en 2000, étaient au nombre de quinze en 2008. La réduction globale est le solde de mouvements dans une dizaine de départements ;
- de 2008 à 2016, le nombre des jardins d'enfants a augmenté pour atteindre, de 2014 à 2016, un total de 311 à 316 établissements, soit une augmentation de 24 %. Cette progression n'a cependant pas permis de retrouver le nombre d'établissements constaté en 2000. Plus encore que dans la période précédente, le résultat agrégé est le solde de nombreux mouvements de faible ampleur. Seuls quatre départements ont connu des variations importantes – à la hausse dans la Loire, le Rhône et en Guyane pour un total de vingt-sept, à la baisse pour six établissements à la Réunion. En l'absence de déterminant unique, ce mouvement s'inscrit cependant dans une période de progression globale des places en EAJE ayant suivi la croissance des naissances des années 2000¹⁰, largement soutenue par les pouvoirs publics, en particulier la branche famille (57 168 places nettes créées entre 2009 et 2011, à titre d'exemple). Les jardins d'enfants ont profité de cet effort général de développement de l'accueil en petite enfance : 10 000 places en « modes de garde innovants » étaient même visées à horizon 2012¹¹, catégorie dans laquelle pouvaient se retrouver les jardins d'enfants, même si cela n'était pas explicite ;
- une troisième période marquée par une réduction de l'offre a commencé en 2017. Entre 2017 et 2020, la mission estime à 14 % la baisse du nombre d'établissements, soit plus de 1 200 places en moins. Cette diminution ne correspond pas forcément à une destruction nette de places en EAJE, puisque la plupart des établissements ont changé de catégorie et sont devenus des structures collectives multi-accueil (cf. ci-après).

1.1.2. Près de 260 jardins d'enfants existent effectivement au 1^{er} juin 2020, avec une capacité d'accueil moyenne d'une trentaine de places

Après contact direct auprès de plusieurs départements et actualisation des données outre-mer et Paris, le nombre de jardins d'enfants en France est estimé par la mission à 256 au 1^{er} juin 2020, pour 8 200 places autorisées¹². Cette capacité d'accueil liée aux places autorisées diffère du nombre d'enfants effectivement accueillis, globalement plus élevé dans la plupart des établissements contactés, compte tenu des choix d'optimisation des places et d'accueil ponctuels ou occasionnels.

La sensible réduction du nombre de jardins d'enfants depuis 2017 n'a pas de cause unique. Des décisions ponctuelles de fermeture ou de reconversion ont été prises par des gestionnaires, aussi bien privés que publics. À titre principal, la transformation des jardins d'enfants est liée à des changements d'autorisation pour un passage en « EAJE multi-accueil ». Ces changements sont demandés par les structures elles-mêmes ou sont constatés et entérinés ex post par la PMI, prenant acte du fonctionnement réel de l'établissement, centré sur les moins de trois ans ou de deux ans. Le phénomène est constaté ou en cours dans plusieurs départements (Somme, Pyrénées-Atlantiques, Alpes-Maritimes). Il est particulièrement marqué dans les Hauts-de-Seine, où le nombre d'établissements est passé de trente-deux en 2017 à 9 en 2018, puis à six au 1^{er} semestre 2020. Selon le service PMI du conseil départemental des Hauts-de-Seine, des EAJE ont été référencés à tort comme jardins d'enfants jusqu'en 2017 : leur fonctionnement relevait en réalité d'un multi-accueil classique, avec des enfants accueillis à partir de dix-huit mois. La mission a constaté plusieurs autres cas de mauvaise identification faussant les statistiques nationales.

¹⁰ Signée en avril 2009, la COG (convention d'objectifs et de gestion) 2009-2012 reprend, dans son article 4, l'objectif de « financer 100 000 places supplémentaires en accueil collectif sur la période couverte par la COG et de favoriser un développement harmonisé de l'offre d'accueil sur le territoire ».

¹¹ Discours du Président de la République sur la politique familiale de février 2009, dans le cadre des 100 000 places en accueil collectif.

¹² Au moment du lancement de la mission, le dernier recensement des jardins d'enfants, réalisé en 2017 par la DREES via son enquête PMI, comptabilisait 293 jardins d'enfants. Ce même recensement pour 2018, actualisé par la DREES courant février, comptabilisait 269 jardins d'enfants. Après divers calculs, la mission estimait ce chiffre à 263 en mars 2020 dans son rapport intermédiaire. De nouveaux contacts ont permis d'identifier des erreurs de comptabilisation et d'actualiser des données, notamment à Paris, en Guadeloupe, en Martinique et dans les Alpes-Maritimes.

À la Réunion, le mouvement est plus directement accompagné par les pouvoirs publics. De vingt-huit jardins d'enfants en 2016, leur nombre a fléchi à dix en 2017, neuf en 2018 et devrait être de huit en 2021, du fait de leur transformation en crèches collectives ou multi-accueil. D'après les représentants du conseil départemental, la scolarisation des enfants à deux ans aurait en outre fragilisé ce type d'établissements. Faute de fréquentation suffisante, les gestionnaires ont dû revoir leur projet d'établissement et abaisser l'âge des enfants accueillis à dix-huit ou vingt mois pour la plupart d'entre eux. Selon le médecin coordonnateur, responsable du service de PMI de La Réunion, la collectivité s'attend à instruire de nouvelles demandes de transformations pour les huit jardins d'enfants existants.

Les jardins d'enfants sont des établissements de taille modeste, la possibilité qui leur est donnée d'accueillir réglementairement jusqu'à 80 enfants (contrairement au reste des EAJE dont la limite est de 60 enfants) n'est que rarement utilisée. Selon les données CNAF sur les établissements qu'elle finance, **86 % des jardins d'enfants ont une capacité d'accueil inférieure, comprise entre 11 et 50 places**¹³. **Le recensement effectué par la mission fait apparaître une capacité d'accueil autorisée d'une trentaine d'enfants en moyenne** (31 selon les 70 répondants au questionnaire de la mission, 32 en tenant compte de l'ensemble des données recensés sur le nombre d'établissements et de places autorisées).

Une légère majorité des jardins d'enfants est à gestion publique : 55 % selon la DREES au 31 décembre 2018 ; 41 % de ces établissements sont gérés par des associations et 3 % par une structure privée à but lucratif¹⁴. Le recensement de la mission auprès des départements en 2020 aboutit aux mêmes proportions.

S'agissant des effectifs employés dans ces structures, en l'absence de système statistique identifiant le personnel des EAJE, quelques ordres de grandeur peuvent être donnés à partir d'une extrapolation de l'enquête de la mission¹⁵ : **de l'ordre de 1 000 à 1 100 employés en équivalent temps plein travaillent dans les jardins d'enfants**¹⁶. Sans qu'il soit possible de donner des chiffres précis, les profils les plus représentés sont, par ordre décroissant : les professions d'accompagnants ou auxiliaires disposant d'un CAP accompagnant éducatif petite enfance (ancien CAP petite enfance), les éducateurs de jeunes enfants, les auxiliaires de puériculture.

La direction des jardins d'enfants est assurée dans 80 % des cas par un éducateur de jeunes enfants (80 % des établissements selon l'enquête PMI de la DREES en 2018, 77 % des cas dans le questionnaire de la mission, portant sur un échantillon plus réduit). Le métier de « jardinière d'enfants » est de fait l'ancêtre de celui d'éducateur de jeunes enfants (EJE), reconnu par un diplôme d'État depuis 1973 seulement. La variété de l'âge des enfants susceptibles d'être accueillis, le projet pédagogique et le collectif de professionnels constituent un cadre professionnel très adapté à la formation des éducateurs de jeunes enfants. Par ailleurs, il s'agit d'un débouché valorisant pour l'exercice de fonctions de direction. Toutefois, aujourd'hui, seule une minorité d'éducateurs de jeunes enfants travaillent dans un jardin d'enfants : selon l'analyse des déclarations administratives des employeurs effectuée par la DREES à la demande de la mission, **il existe entre 20 000 et 25 000 éducateurs de jeunes enfants en emploi**¹⁷, un volume sans commune mesure avec les potentiels d'emplois en jardins d'enfants.

1.1.3. Au moins un jardin d'enfants existe dans 53 départements, mais l'offre est concentrée sur quelques territoires, notamment Paris et l'Île-de-France

À l'issue du recensement réalisé par la mission auprès des services de PMI des conseils départementaux, il apparaît que :

¹³ Source CNAF 2017, données liées à la gestion de la PSU.

¹⁴ Total inférieur à 100, compte tenu des arrondis. Par ailleurs, 1 % des établissements sont publics, à gestion non communale ou EPCI (ex : jardin d'enfants des ministères des affaires sociales, géré par l'État).

¹⁵ La mission assume ici de ne pas rentrer dans une fiabilité scientifique : seules les réponses aux questionnaires qui ont réunies plus de 45 établissements sont ici prises en compte, sous la forme d'une extrapolation, qui à défaut de robustesse, fournit un ordre de grandeur approximatif.

¹⁶ Le total des ETP indiqué est de 274 pour 66 structures. Les autres informations renseignées par les gestionnaires sur la composition de leurs effectifs ne sont pas exploitables car renseignées de manière plus incomplète (avec des doutes sur trop de structures concernant le renseignement en ETP ou en effectifs physiques) et par moins de 25 % des jardins d'enfants recensés.

¹⁷ Source : DADS grand format de l'INSEE, note de la DREES à la mission du 14 février 2020.

- **la concentration des jardins d'enfants dans quelques départements s'est encore renforcée.** S'il existe au moins un jardin d'enfants dans 53 départements, la moitié des jardins d'enfants est concentrée sur huit départements : Paris, le Rhône, le Nord, le Bas-Rhin, les Bouches-du-Rhône, la Loire, La Réunion et le Haut-Rhin. Ces mêmes départements représentent en outre plus de 60 % des places totales (cf. tableau 1 *infra*) ;
- **l'importance relative de Paris dans le panorama des jardins d'enfants en France s'est accrue,** le nombre de places de jardins d'enfants y représentant dorénavant près de 25 % de l'offre totale nationale, et près de 17 % du nombre d'établissements autorisés France entière. 31 % de l'offre totale de places se situe en Île-de-France ;
- **les départements alsaciens** cumulent de l'ordre de 14 % des places au niveau national ;
- le nombre d'établissements outre-mer s'est sensiblement réduit depuis 2017, suivant la tendance nationale : Martinique, Guadeloupe, Réunion et Guyane comptent vingt-six jardins d'enfants (contre trente-et-un en 2017), soit de l'ordre de 10 % du total des établissements, pour 11 % du nombre de places autorisées.

Tableau 1 : départements comportant plus de 2 % du nombre de places en jardins d'enfants en 2020

Départements		Places autorisées 2020	Poids relatif
75	Paris	2 030	25 %
67	Bas-Rhin	761	9 %
13	Bouches-du-Rhône	510	6 %
68	Haut-Rhin	380	5 %
69	Rhône (dont Lyon métropole)	377	5 %
42	Loire	370	5 %
06	Alpes-Maritimes	279	3 %
974	Réunion	340	4 %
59	Nord	284	3 %
92	Hauts-de-Seine	280	3 %
972	Martinique	270	3 %
971	Guadeloupe	143	2 %
973	Guyane	183	2 %
94	Val-de-Marne	174	2 %

Source : Recensement de la mission auprès des départements (mars 2020).

À défaut de réponse des conseils départementaux, les données de l'enquête DREES auprès des PMI de 2018 ont été reprises.

1.2. Un projet éducatif particulier, faisant référence à des influences pédagogiques diverses

1.2.1. Un projet éducatif qui vise un accompagnement global et personnalisé

Les investigations conduites par la mission permettent d'identifier certaines caractéristiques communes des projets des jardins d'enfants. En l'absence d'une charte ou d'orientations nationales et compte tenu de la

souplesse du concept de jardin d'enfants, chaque structure dispose d'un projet d'établissement spécifique. Celui-ci détaille des objectifs et des règles de fonctionnement qui lui sont propres.

Aussi, au vu des propos des gestionnaires, des travaux de recherche¹⁸, et compte tenu des observations de la mission, trois traits communs caractérisent l'offre et le fonctionnement des jardins d'enfants :

- **la qualité de la vie sociale** au sein de la communauté des enfants et avec les adultes (souci de repérer et de développer les expériences et les initiatives des enfants, accompagnement des interactions entre enfants et avec les adultes, observations des professionnels centrées sur la socialisation et l'éveil de l'enfant permettant d'adapter les activités proposées) ;
- **le caractère central de la relation aux parents**, posée d'emblée comme essentielle, pour faire vivre la coéducation (accueil et valorisation des parents au sein des établissements, développement des échanges au-delà des passations de relais, pour le suivi du développement ou des difficultés des enfants, création de conseils de parents, de cafés des parents, etc.) ;
- **une organisation favorisant les compétences collectives** (prise en charge de l'enfant par une équipe, effacement relatif des hiérarchies entre professionnels, réunions de travail régulières y compris sur des cas d'enfants en difficulté).

Ces traits communs sont rendus possibles par un taux d'encadrement élevé (au minimum un professionnel pour huit enfants jusqu'à trois ans, un professionnel pour quinze enfants au-delà). Dans certains cas, le décloisonnement entre les groupes de deux-trois ans et des groupes de plus de trois ans permet d'avoir un taux d'encadrement réel moyen de 1 pour 10. Le respect de ce taux d'encadrement implique, dans les faits, la présence d'un effectif sensiblement supérieur, par sécurité, pour tenir compte de l'aléa des absences (maladie, congés...) et gérer les amplitudes horaires.

1.2.2. La pédagogie pratiquée dans les jardins d'enfants s'inspire d'une matrice commune, mais présente une grande diversité¹⁹

NB : en raison des contraintes du confinement, les observations de la mission sur le terrain ont été limitées. L'essai de typologie ci-dessous s'inscrit dans ce contexte, avec toutes les limites qui en découlent.

1.2.2.1 Beaucoup de jardins d'enfants ne s'inscrivent pas dans une obédience pédagogique précise, mais partagent toutefois nombre d'orientations communes

La référence historique des jardins d'enfants est le modèle du *Kindergarten* développé en Prusse par Friedrich Fröbel, à partir de 1830, sous l'influence de la théorie de Johann Heinrich Pestalozzi (lui-même disciple de Rousseau). Ses principes pédagogiques appliqués à la petite enfance peuvent être résumés ainsi :

- affirmation de la capacité d'autoapprentissage du jeune enfant, et du rôle d'observateur et d'accompagnateur de l'enseignant ;
- utilisation de matériel de jeux éducatifs, reproduisant en particulier des formes géométriques élémentaires ;
- pratique de « jeux de mouvement » par le groupe d'enfants : course, danse, rondes et comptines mimées ;
- culture des jardinets, permettant d'assister au développement des plantes ;
- affirmation de la place des parents et association au projet éducatif.

Les jardins d'enfants franco-allemands parisiens mentionnent explicitement²⁰ l'héritage de Fröbel et la pédagogie dite du « libre jeu », dérivée de ses principes. Par ailleurs, les établissements du Bas-Rhin affirment fréquemment s'inscrire dans l'esprit des « *Kindergarten* » allemands. **Cependant, le paysage général des jardins d'enfants français présente en réalité une grande diversité dans les références pédagogiques affichées.** Dans les entretiens conduits par la mission, à la question de savoir quel modèle pédagogique était

¹⁸ Oberti Marco, Barone Carlo, 2019, *Les Jardins d'enfants de la Ville de Paris*, Observatoire sociologique du changement Sciences po Paris, 156 pages.

¹⁹ On trouvera en annexe 10 des rappels historiques plus précis concernant les méthodes pédagogiques développées par Fr. Fröbel, R. Steiner et M. Montessori.

²⁰ <https://www.ajefa.eu/projet-pedagogique>

utilisé, la réponse la plus fréquente mettait en avant une approche hybride et pragmatique, empruntant à des sources d'inspiration diverses.

L'enquête adressée par la mission aux structures, et qui comportait une question portant sur les méthodes pédagogiques appliquées, montre qu'une part importante des répondants (plus de 40 %) ne se réclame pas d'un modèle unique²¹. Parmi les références mentionnées, on retrouve les noms de Montessori, Freinet, Steiner-Waldorf, mais aussi, de façon plus anecdotique, parmi les « autres pédagogies », la *Bienveillance éducative*, *l'itinérance ludique* de Laurence Rameau²², la pédagogie Pickler²³, etc.

Il convient toutefois de noter que parmi les références citées, Maria Montessori devance largement toutes les autres²⁴. Il est possible d'y voir la marque d'un engouement qui touche largement le monde de l'éducation, et auquel les jardins d'enfants n'échappent pas. Ce phénomène est sans doute renforcé, dans le cas des jardins d'enfants privés, par la volonté d'offrir aux parents financeurs l'offre éducative jugée la plus performante. La marque pédagogique participe alors de la stratégie promotionnelle, tout comme les « labels Montessori » souvent mis en avant dans les jardins d'enfants les plus onéreux²⁵.

Cependant, malgré cette diversité, quatre des grands principes exposés ci-dessus trouvent un écho dans la majorité des jardins d'enfants :

- le rôle et la place des parents dans le projet pédagogique sont fortement affirmés ; pour les plus jeunes, le processus de séparation fait l'objet d'une grande attention ;
- la capacité d'autoapprentissage de l'enfant est mise en avant, à travers la référence à la « pédagogie active », la manipulation et l'expérimentation ;
- la place du jeu est reconnue comme fondamentale, et des temps de « libre jeu » peuvent apparaître dans les emplois du temps²⁶ ;
- les jeux éducatifs, adaptés à l'âge de l'enfant, tiennent partout une bonne place, avec un accent particulier dans les structures s'inspirant de la pédagogie Montessori.

Quant au rapport avec la nature, qui faisait partie du projet originel de Fröbel, il n'est plus présent que dans une minorité de jardins d'enfants (notamment ceux qui se réclament d'un modèle Steiner-Waldorf). Il est vrai que les jardins d'enfants étant pour l'essentiel un phénomène urbain, les contraintes en termes d'espace sont fortes.

1.2.2.2 La quasi-totalité des jardins d'enfants entendus par la mission affirme prendre en compte les prérequis pour le cours préparatoire

La quasi-totalité des jardins d'enfants auditionnés par la mission ont affirmé travailler les prérequis pour le cours préparatoire, en lien avec les écoles élémentaires qui ont vocation à accueillir les enfants dont ils ont la charge. Ces liens avec les écoles et leurs directeurs sont plus ou moins affirmés mais la préparation des enfants au cours préparatoire est une priorité. Dans certains cas, les directeurs de structure affichent même des ambitions supérieures. Ainsi, dans un jardin d'enfants du Bas-Rhin, la directrice assume de conduire les enfants à un niveau de compétence supérieur aux attendus de fin de maternelle ; c'est aussi le cas d'un directeur de jardin d'enfants à Choisy-le-Roi.

²¹ Rappelons que cette enquête a été renseignée par 70 structures, dont 56 ont renseigné les deux questions portant sur les références pédagogiques.

²² *L'itinérance ludique* est une méthode pédagogique conçue pour les enfants accueillis en crèche. Elle s'articule autour de trois grands principes : la libre circulation des enfants dans la crèche, la création d'univers ludiques, le fait que l'enfant soit auteur de son jeu (cf. Laurence Rameau, *L'itinérance ludique. Une pédagogie pour apprendre à la crèche*, Paris, Dunod, 2017).

²³ Emmi Pikler, née en 1902 à Vienne et morte en juin 1984 à Budapest, est une pédiatre hongroise. Elle prend en 1947 la direction de la pouponnière de Lóczy, créée pour les orphelins de guerre. Elle met alors en place son approche éducative et médicale innovante (souvent désignée sous le terme d'« approche Pikler-Lóczy »), en posant comme principes la libre activité de l'enfant, son bien-être corporel, la qualité du soin et la relation affective privilégiée avec l'adulte qui s'en occupe.

²⁴ Près de la moitié des jardins d'enfants interrogés mentionnent Maria Montessori comme référence pédagogique.

²⁵ Le cas de *The Bilingual Montessori School of Paris* est à cet égard symptomatique. Cette offre privée, portée par une association à but non lucratif, est cependant une des plus chères sinon la plus chère sur le marché (11 400 € par an pour les enfants de quatre à six ans accueillis dans le jardin d'enfants, sans les frais de garderie). <https://www.montessori-paris.com/fr/nos-ecoles/jardin-d-enfants-montessori-d-auteuil>

²⁶ En particulier dans les jardins d'enfants qui s'inspirent le plus directement de la tradition allemande du « libre jeu ».

Dans certains cas, rares, la mission a pu observer que la préparation à l'entrée à l'école élémentaire est confiée à un professionnel réputé proche des exigences de l'école : cela peut être un éducateur ayant préparé le concours de professeur des écoles, un ancien professeur des écoles devenu salarié du jardin d'enfants, voire un professeur des écoles spécialement recruté par le jardin d'enfants, sur des plages spécifiques de préparation aux fondements de l'apprentissage de la lecture et de la numération²⁷.

Par rapport à ce souci largement partagé d'une bonne préparation au cours préparatoire, les jardins d'enfants Steiner-Waldorf font figure d'exception. En effet, les principes généraux de la pédagogie Steiner-Waldorf posent que « *les apprentissages proprement scolaires commencent à l'âge de sept ans environ* »²⁸. Cela explique qu'une directrice d'un jardin d'enfants Steiner, auditionnée par la mission, puisse assumer qu'au sortir de son établissement, les enfants ne maîtrisent pas les attendus de fin de maternelle tout en assurant que cela ne « *posait pas de problème* », dans la mesure où les enfants « *rattraient très vite leur retard* ».

1.3. Les publics des jardins d'enfants sont massivement âgés de moins de quatre ans et comptent un nombre significatif d'enfants issus de familles modestes, mais, sauf exception, peu d'enfants en situation de handicap

1.3.1. Les jardins d'enfants accueillent surtout des enfants de deux à trois ou quatre ans

En l'absence de système d'informations, il n'existe pas de statistique officielle sur l'âge des enfants accueillis en jardin d'enfants. Toutefois, selon les calculs effectués sur la base des soixante-dix jardins d'enfants ayant répondu au questionnaire, les enfants ont le plus souvent moins de quatre ans et même moins de trois ans : **80 % des enfants accueillis sont nés en 2016, 2017 et 2018 et ont donc quatre ans au maximum ; 62 % des enfants accueillis sont nés en 2017 et 2018 et ont donc deux ou trois ans.**

Au-delà de la répartition des classes d'âge accueillies en jardins d'enfants, la mission a constaté des choix d'établissements très marqués. Certains d'entre eux visent clairement l'accueil des moins de quatre ans voire des moins de trois ans (avec quelques accueils ponctuels d'enfants de quatre ans, hors temps scolaire). Après diverses recherches (recherche documentaire sur internet, contact téléphonique ou courriel avec un gestionnaire ou un financeur) sur la base des « jardins d'enfants » recensés par les conseils départementaux²⁹, **il apparaît que de l'ordre des deux tiers des jardins d'enfants sont centrés sur l'accueil des enfants de moins de quatre ans. Il n'a pas été possible de quantifier la part des enfants au-delà de trois ans.**

Dans la très grande majorité des territoires, les jardins d'enfants sont donc envisagés comme des structures de socialisation préparant les jeunes enfants à l'entrée à l'école maternelle. C'est notamment le cas de nombreux jardins d'enfants municipaux. Plusieurs élus ou services communaux ont souligné leur souhait d'articuler les politiques concernant la petite enfance et la gestion des écoles primaires et des crédits publics associés. Il s'agit donc pour ces communes de faire des « passerelles », notamment pour les enfants qui n'auraient pas pu bénéficier d'un accueil collectif permettant la socialisation précoce, avant l'école maternelle. Dans certains départements (Rhône, Loire, Nord), les communes ont choisi de développer l'accueil des enfants comme un préalable à la maternelle à trois ans, parfois localement afin de compenser l'arrêt de la scolarisation des enfants de deux ans en école maternelle publique. Dans le Nord, l'enseignement catholique a développé de telles structures adossées à des écoles privées, permettant une première fidélisation des familles avant l'entrée en école maternelle, à trois ans.

Parmi ces établissements centrés sur l'accueil des enfants jusqu'à quatre ans, une grande partie, non quantifiable précisément, a pris acte de la pratique de la scolarisation à partir de trois ans par l'école maternelle et s'est recentrée sur l'accueil des enfants plus jeunes. Ces jardins d'enfants accueillent parfois des enfants âgés de plus de trois ans les mercredis, pendant les vacances ou lors des temps périscolaires.

À titre d'exemple :

²⁷ C'est par exemple le cas des jardins d'enfants franco-allemands parisiens de l'AJEFA.

²⁸ Extrait d'un document de présentation de la pédagogie Steiner-Waldorf, issu du site officiel du mouvement <http://steiner-waldorf.org/pedagogie-alternative/>

²⁹ Hors Paris, cinquante-six départements ont répondu.

- les jardins d’enfants municipaux de Strasbourg accueillent, en janvier 2019, 28 % d’enfants de la classe d’âge 3-4 ans (correspondant à la petite section de maternelle) et 72 % d’enfants de la classe d’âge 2-3 ans ;
- dans la Loire, au 31 décembre 2018, les seize jardins d’enfants du département accueillent pour 66,5 % des enfants de la tranche d’âge 2-3 ans et pour 29,4 % des enfants de la tranche 3-4 ans, ces derniers étant surtout accueillis sur les temps périscolaires ou extrascolaires ou à travers des aménagements de scolarité l’après-midi, dans une logique d’adaptation progressive en petite section.

1.3.2. Une dimension sociale des publics accueillis un peu plus marquée que dans la moyenne des EAJE

L’accès des enfants issus des familles pauvres ou marginalisées à des établissements d’accueil de jeunes enfants constitue un des objectifs de la politique familiale contractualisée entre l’État et la branche famille de la sécurité sociale. Dans ce cadre, il semble que les jardins d’enfants financés par la CAF (171 sur environ 250) répondent bien à cet enjeu. Cependant, la situation semble plus aléatoire pour les jardins d’enfants non financés par la CAF : à l’exception des jardins pédagogiques de la ville de Paris, pris en charge par la municipalité, et dont les coûts sont très modiques, les contributions demandées aux familles dans certains établissements associatifs sont significatives (supérieures à 500 € par mois dans le cas d’établissements bilingues).

Les lieux d’implantation de ces établissements, qui ne résultent pas de plans nationaux, déterminent largement le profil social des publics accueillis, s’agissant d’un équipement de proximité. La création de jardins d’enfants, dans le souhait de développer une socialisation et de premiers apprentissages des enfants dès deux ans (en substitut à la scolarisation à deux ans en maternelle, lorsque celle-ci n’a plus été localement soutenue dans le secteur public), a incité des communes, plutôt défavorisées, à lancer des jardins d’enfants dans les années 2000 (par exemple dans le Nord, la Loire, le Rhône). À cet égard, il est significatif de noter que **22 % des jardins d’enfants financés par la CAF ont pu être identifiés comme inclus dans un quartier prioritaire au titre de la politique de la ville**³⁰.

Les jardins d’enfants financés par les CAF sont en effet davantage bénéficiaires du « bonus mixité sociale » associé à la PSU que le reste des EAJE. Ce bonus, qui compense le manque de recettes des structures concentrant une part importante d’enfants issus de familles particulièrement précaires, s’applique lorsque les participations familiales sont faibles, c’est-à-dire inférieures à 1,25 € l’heure³¹. Sur 171 jardins d’enfants financés par la branche famille en 2019, cinquante-trois ont bénéficié du bonus mixité, soit près d’un tiers. La part de ces établissements accueillant des enfants de familles très modestes est relativement plus importante que celle de l’ensemble des EAJE. Ainsi, 33 % des places des jardins d’enfants se situent dans des établissements bénéficiant du bonus mixité sociale contre 19 % pour l’ensemble des EAJE. Le montant du bonus moyen pour les jardins d’enfants est aussi sensiblement plus élevé qu’en moyenne pour tous les EAJE (733 € pour les jardins d’enfants contre un montant moyen de 664 € pour l’ensemble des EAJE au national).

1.3.3. Une proportion d’enfants handicapés accueillis difficile à mesurer, qui, en moyenne, ne semble pas significativement plus élevée que dans d’autres établissements comparables

Le souci de la qualité des interactions et de l’éveil des enfants, le lien direct et valorisé entre les éducateurs et les parents, un taux d’encadrement réputé plus favorable qu’en école maternelle peuvent constituer des assurances pour les familles, inquiètes de l’émergence d’un handicap ou de troubles de comportement chez leur enfant. Ce phénomène a pu jouer notamment à Paris, où les services sociaux de la ville ont confirmé conseiller ponctuellement aux familles l’orientation en jardin d’enfants.

³⁰ Source : DGCS à partir de données CNAF 2018.

³¹ Le bonus s’applique globalement à l’ensemble des places de la structure et sert donc à positionner un établissement, mais sans distinguer finement le nombre d’enfants réellement en difficulté, la moyenne demandée aux établissements pouvant gommer certains écarts. En effet, ce ne sont pas les places ouvertes aux enfants en situation de pauvreté qui bénéficient de ces bonus, mais toutes les places d’une crèche recevant des enfants dont les familles s’acquittent de participations modestes. Cela constitue une aide au fonctionnement pour les crèches établies dans des zones prioritaires ou dans les quartiers de la politique de la ville.

En l'absence d'outils statistiques nationaux, la mesure du nombre d'enfants accueillis porteurs de handicaps est délicate. **À ce stade, il semble qu' hormis quelques cas³² – les Jardins d'enfants pédagogiques (JEP) de la Ville de Paris et surtout les jardins d'enfants de l'APATE³³ (qui accueillent 30 % d'enfants en situation de handicap) – le nombre d'enfants handicapés demeure modeste et se situe dans les mêmes étiages que dans d'autres catégories d'établissements (écoles maternelles ou crèches).**

Selon les approches et classifications médicales, le Haut conseil de la famille, de l'enfance et de l'âge (HCFEA) considère qu'1 % à 2 % d'enfants seraient porteurs d'un handicap sévère à moyennement sévère³⁴, sachant que le handicap peut se révéler progressivement. Ainsi, 0,6 % des enfants de la naissance à quatre ans et 2 % des 5-9 ans sont bénéficiaires d'une AEEH (Allocation d'éducation de l'enfant handicapé). Ce pourcentage est un minorant : il n'intègre pas toute la problématique des besoins particuliers de suivi et d'accompagnement des enfants, notamment liés aux troubles du spectre autistique, du comportement et de l'apprentissage (dont les troubles couramment appelés « troubles dys »).

S'agissant des établissements scolaires, lors de l'année scolaire 2018-2019, le pourcentage d'enfants déclarés en situation de handicap à l'école maternelle s'établit autour de 1,6 %. En effet, pour les classes d'âge de deux à six ans, 40 558 enfants en situation de handicap ont été scolarisés³⁵. Ces chiffres sont établis à partir des élèves qui ont été reconnus porteurs d'un handicap par la commission des droits et de l'autonomie des personnes handicapées (CDAPH) et pour lesquels a été défini un projet personnalisé de scolarité (PPS).

Dans les jardins d'enfants, il n'existe pas de recensement statistique pour les enfants qui disposeraient d'un projet d'accompagnement personnalisé de scolarité (équivalent du PPS). La donnée la plus robuste, utilisée par un financeur (CAF), est celle des enfants bénéficiant de l'AEEH ; cette prestation implique aussi la qualification du handicap par la CDAPH. À cette aune, **selon une extraction portant sur les jardins d'enfants financés par les CAF en 2019³⁶, cent-neuf enfants bénéficient de l'AEEH, soit 1,16 % du total des enfants accueillis³⁷. Pour les soixante-sept jardins d'enfants ayant répondu au questionnaire de la mission, 2 % des enfants accueillis sont indiqués comme explicitement reconnus handicapés par la MDPH³⁸.** Dans les deux cas, les données recueillies sont déclaratives (pas de recoupement de fichiers entre la MDPH et les systèmes informatique de gestion des jardins d'enfants) et ne portent pas sur la totalité des établissements.

Le critère de l'AEEH reflète probablement un minimum pour l'estimation de la présence d'enfants en situation de handicap dans les jardins d'enfants. En effet, son attribution s'effectue après instruction de la commission des droits et de l'autonomie des personnes handicapées (CDAPH), qui détermine le taux d'incapacité de l'enfant. Une telle démarche suppose une prise de conscience des parents et l'existence d'un handicap sérieux et avéré à ces âges où la détection ne fait souvent que commencer.

Pour les personnels des écoles maternelles comme des jardins d'enfants, la notion de handicap a été décrite à la mission comme délicate à distinguer de problématiques de santé ou de comportement émergentes ou ponctuelles (notamment pour les troubles « dys », tels que dyspraxie, dyslexie, dyscalculie, dysorthographe).

En tout état de cause, les éléments fournis par la CNAF sur une partie des jardins d'enfants qu'elle finance semblent indiquer que ces derniers accueillent un nombre d'enfants handicapés légèrement supérieur à

³² Hors Paris, parmi les 67 répondants au questionnaire de la mission, 3 établissements ont indiqué un pourcentage d'« enfants explicitement reconnus comme handicapés » supérieur à 10 % des enfants accueillis de manière régulière, la moyenne étant à 2 %.

³³ Association pour l'accueil de tous les enfants. Cette association gère six structures à Paris, dont deux jardins d'enfants.

³⁴ Haut Conseil de la famille, de l'enfance et de l'âge, *Accueillir et scolariser les enfants en situation de handicap de la naissance à six ans*, juillet 2018, synthèse, p. 3 sq.

³⁵ DEPP, repères et références statistiques, 2019, p. 21, *Les différents modes de scolarisation des enfants et adolescents en situation de handicap*, en 2018-2019.

³⁶ Selon les données de la CNAF, la donnée relative au nombre d'enfants bénéficiant de l'AEEH et inscrits en jardins d'enfants n'est disponible que pour 151 dossiers sur les 171 financés par les CAF au titre de l'exercice 2019.

³⁷ Le nombre d'enfants accueillis (9 347) inclut les enfants accueillis à titre occasionnel ou sur des temps dits extrascolaires ou périscolaires, et porte sur les jardins d'enfants financés par les CAF.

³⁸ Pour mémoire, les répondants comportent des établissements non financés par les CAF. Cette reconnaissance de la situation de handicap, qui se matérialise par l'existence d'un numéro de dossier MDPH, correspond à la réponse de la CDAPH à une ou plusieurs demandes, mais ne correspond pas nécessairement à l'attribution du bénéfice de l'AEEH (car le taux d'invalidité peut être plus faible). Des aménagements de scolarité, des appuis matériels, du soutien du service d'éducation spéciale et de soins à domicile, etc. peuvent être prescrits.

celui de l'ensemble des EAJE. En effet, la part des jardins d'enfants financés qui bénéficie d'un bonus financier lié à l'inclusion d'enfants en situation de handicap³⁹ est de 28 % (quarante-huit établissements), soit un taux légèrement supérieur à celui de l'ensemble des EAJE (26 %).

À cet égard, la situation des jardins d'enfants pédagogiques (JEP) parisiens (non financés par la CAF) semble se distinguer. Ces établissements, gérés par la Ville de Paris, auraient compté 11 %⁴⁰ d'enfants en situation de handicap en 2017 (reconnus par la MDPH).

Une seule association, gestionnaire de deux jardins d'enfants, a développé une offre tournée vers la prise en compte du handicap parfois sévère, sur la base de l'orientation des enfants par des équipes de soin (hôpitaux, centres médico-psychologiques). Il s'agit de l'Association pour l'accueil de tous les enfants (APATE) dont « l'École Gulliver » et la « caverne d'Ali Baba » disposent à Paris de 62 places pour des enfants de deux à six ans, un tiers étant réservé aux enfants porteurs de handicap. C'était également le cas du jardin d'enfants adapté HandiCap'Anjou, à Angers, qui a cessé son activité au 31 décembre 2018 compte tenu de difficultés financières. **Au total, si certains jardins d'enfants peuvent servir localement de solution alternative à des parents confrontés à la prise en charge du handicap de leurs enfants, ce phénomène n'est pas généralisé.**

1.4. Les jardins d'enfants sont financés par les familles, parfois les communes, et dans deux tiers des cas, de façon significative, par la branche famille

Le modèle le plus répandu de financement des jardins d'enfants est assis essentiellement sur trois ressources : les contributions des familles, de la branche famille (CAF), et de la commune (ou de l'intercommunalité). Les charges à couvrir varient notamment en fonction de la taille de la structure, les dépenses de personnel étant prépondérantes. À titre d'illustration, sur les établissements qui ont répondu au questionnaire de la mission (et qui accueillent en moyenne 31 enfants), le budget moyen était de 306 K€.

Au total, selon les estimations de la CNAF sur les comptes clos des établissements qu'elles financent en 2018, **le prix de revient par place d'un jardin d'enfants est de 10 629 €, soit 8,71 € par heure réalisée. Ce montant (qui intègre restauration et nettoyage) peut être mis en parallèle du coût global par enfant de l'école maternelle qui est de 6 800 €⁴¹.** Ce dernier intègre, au-delà de l'enseignement, les charges de communes de restauration, de nettoyage, et d'agents techniques, mais ne comprend pas le périscolaire.

La part de ces trois sources principales varie selon les situations locales. En moyenne, pour les établissements soutenus par la CAF, le montant de la participation familiale est d'1,40 € par heure d'accueil facturée, soit 16 % du prix de revient⁴². S'agissant des communes, lorsqu'elles contribuent financièrement (il s'agit d'une dépense non obligatoire pour elles), leur participation est en moyenne de 28 % des ressources des jardins d'enfants répondant au questionnaire de la mission.

L'importance des financements assurés par les CAF pour l'équilibre financier d'une large majorité de jardins d'enfant est manifeste, même si ceux-ci sont issus d'initiatives communales ou bénéficient de subventions de collectivités territoriales : **le total des versements de la branche famille à destination des jardins d'enfants à la clôture de l'exercice 2019 s'élève à 24 283 700 €, la PSU comptant pour près de 23 M€, le reste étant constitué par des subventions d'investissements.** La contribution de la Mutualité sociale agricole (MSA) est très marginale : 41 assurés du régime agricole ont bénéficié d'un service de jardins d'enfants (Nouvelle Aquitaine, Bretagne, Grand-Est essentiellement), pour 76 K€ de versements alloués sur le fonctionnement en 2019, au titre de la PSU.

³⁹ Mis en place le 1^{er} janvier 2019 par le gouvernement afin de développer l'accueil des enfants handicapés, le « bonus inclusion handicap » est une aide financière complémentaire destinée à l'ensemble des établissements d'accueil de jeunes enfants accueillant au moins un enfant bénéficiant de l'allocation d'éducation enfant handicapé (AEEH). Ses modalités d'octroi sont élargies à compter de 2020. Versé par la CNAF, il permet de faire face aux coûts induits par les moyens supplémentaires que requiert l'accueil d'enfants handicapés : formation, embauche de professionnels, acquisition de matériel spécifique, etc. Il est plafonné à 1 300 € par place et augmente en fonction du pourcentage d'enfants en situation de handicap accueillis.

⁴⁰ Données issues d'une note conjointe de la Ville de Paris et de la CAF de Paris (2018) transmise aux administrations centrales au moment des travaux préalables au vote de la loi pour une école de la confiance.

⁴¹ Source : DEPP, Références et repères statistiques 2019, cf. l'indicateur 10-5.

⁴² Sur l'échantillon, plus étroit, des soixante-dix jardins d'enfants ayant répondu au questionnaire de la mission, et qui comporte dix établissements sans aucun financement de la part CAF, ce qui a pour effet de majorer la contribution des familles dans l'échantillon, les contributions des familles pèsent autant que les financements de la CAF (autour de 40 %).

À l'issue de l'exercice 2019, la CNAF comptait 171 dossiers de jardins d'enfants disposant d'« un droit réel ou d'une charge à payer » liée à la PSU, soit **67 % des jardins d'enfants recensés par la mission**. Offrant 4 774 places, **les jardins d'enfants financés par les CAF représentent plus de 58 % des places au niveau national**⁴³. Cette légère sous-représentation dans le nombre de places (par rapport aux établissements) s'explique pour partie par le non-financement par la CAF de Paris des jardins d'enfants pédagogiques parisiens, qui comptent en moyenne 55,3 places par lieu d'accueil.

S'agissant des jardins d'enfants financés par la PSU, celle-ci couvre en moyenne **46,5 % de leur prix de revient (44 % hors bonus handicap et mixité)**. Par ailleurs, sur 171 jardins d'enfants, 85 bénéficiaient en 2019 de financements d'une collectivité liés à un contrat enfance jeunesse⁴⁴ (CEJ), qui associe une commune ou une intercommunalité avec la CAF pour la réalisation de certains objectifs de développement et d'optimisation de l'offre d'accueil des enfants. Pour ces dossiers, le taux de solvabilisation⁴⁵, direct et indirect (les financements des CAF transitant par la commune), par la CAF des jardins d'enfants passe à 60,7 % (45,1 % de taux de solvabilisation hors CEJ pour ces dossiers).

La prestation de service unique (PSU) : principes, fonctionnement et modulations

Mise en place en 2002, la PSU est le mode de financement choisi par la branche famille pour couvrir les charges de fonctionnement des structures et services relevant de l'article R. 2324-17 du code de la santé publique, qui accueillent des enfants de zéro à six ans. Sa logique est de permettre une tarification homogène sur l'ensemble du territoire national, de favoriser l'accessibilité de ces services d'accueil aux familles quels que soient leurs revenus et le type d'établissement souhaité. Les règles de financement, actualisées par la lettre circulaire du 5 juin 2019 de la CNAF, qui s'appliquent de manière homogène nationalement, sont donc les mêmes pour les jardins d'enfants que pour d'autres EAJE. Elles présupposent l'acceptation par le jardin d'enfants d'une tarification progressive en fonction des ressources des familles (barème national).

La PSU est calculée comme une fraction du prix de revient horaire de l'EAJE, versée pour chaque heure d'accueil facturée à une famille. Elle s'applique de fait au nombre total d'actes facturés aux familles ressortissantes du régime général, exprimés en heures/enfant. La participation des familles est progressive selon leurs revenus et la PSU complète cette participation pour atteindre 66 % du coût de revient horaire, dans la limite d'un plafond. La participation des CAF, via la PSU, décroît donc en fonction des revenus de la famille.

La PSU couvre les dépenses d'accueil des enfants jusqu'à leurs cinq ans révolus, mais le mode de calcul de la PSU diffère en fonction des âges des enfants accueillis : versement pour l'intégralité des temps d'accueil jusqu'à quatre ans et versement pour les seuls temps périscolaires et extrascolaires de quatre à six ans.

En complément de ce socle de financement, des financements forfaitaires par place sont prévus par la convention d'objectifs et de gestion (COG) avec la branche famille 2018-2022 : un forfait à la création de place nouvelle de 2 100 € ; un bonus « territoire », modulé selon le potentiel financier et le niveau de vie des habitants de la collectivité ou le quartier d'implantation de la structure (de 0 à 700 €, avec un bonus majoré spécifique en QPV de 1000 €) ; un bonus « mixité sociale » ; un bonus « handicap » (pour l'exercice 2019, lié au nombre d'enfants bénéficiaires de l'AEEH). S'ajoute la possibilité d'un financement au projet, via le « fonds publics et territoires ».

L'ensemble de ces dépenses relèvent du Fonds national d'action sociale (FNAS) de la CNAF. Celui-ci était prévu pour un montant global de 6 Mds € en 2019, dont 3,4 Mds € pour les dépenses relatives à la PSU, à ses bonus complémentaires et au fonds publics et territoires.

⁴³ Les 58 % se rapportent aux 8 200 places d'accueil autorisées, selon l'actualisation des données effectuées par la mission, cf. *infra*.

⁴⁴ Selon la CNAF, ces données seraient néanmoins peu fiables, car l'appariement des dossiers PSU et CEJ n'est pas complet. Le nombre de 85 est ainsi probablement un minorant.

⁴⁵ Le taux de solvabilisation est l'indicateur retenu par la CNAF. Il représente le pourcentage du prix de revient horaire d'un EAJE financé par des ressources des CAF.

1.5. La variété des jardins d'enfants constitue un trait dominant ; moins d'un tiers d'entre eux sont positionnés comme alternative à l'école maternelle et concernés par la mise en œuvre de la loi du 26 juillet 2019

1.5.1. Un essai de typologie

Au-delà des traits généraux et points communs décrits précédemment, c'est la variété des structures décrites comme « jardin d'enfants » qui demeure un des constats les plus marquants. Le terme de « jardin d'enfants » correspond en effet à une catégorie juridique qui, malgré quelques règles spécifiques ajoutées au cadre commun des établissements d'accueil de jeunes enfants, comporte une certaine plasticité dans les contenus et l'offre de service aux familles. La dénomination « jardins d'enfants » peut aussi comporter une certaine attractivité, en termes de marketing auprès des familles, car elle illustre l'idée de faire grandir les enfants, sans pour autant emprunter aux termes usuels de garde ou d'école.

Au total, en prenant pour critères le contenu de l'offre et des services rendus aux familles et aux enfants d'une part, le positionnement par rapport à la césure de l'obligation scolaire à trois ans d'autre part, la typologie suivante peut être esquissée.

Un premier ensemble correspond à des jardins d'enfants organisés en articulation et en complémentarité avec les crèches et les écoles maternelles.

Deux sous-types peuvent être distingués :

- **les jardins d'enfants pour l'éveil des 2-3 ans** : c'est dans ce groupe que se situe la majorité des établissements, qui affirment leur appartenance aux établissements d'accueil de petite enfance. Dans le prolongement et en articulation avec la crèche collective traditionnelle, ils visent à constituer une marche intermédiaire, préparatoire à la scolarisation, en s'inspirant généralement des points communs développés *supra* (accompagnement global en lien avec les besoins de développement de l'enfant, relations aux parents renforcée, souci de la socialisation des enfants). Hors Paris, cet ensemble concentre la grande majorité des structures à gestion publique municipale ou intercommunale. Ces établissements pouvaient accueillir des enfants l'année correspondant à la petite section, mais de façon marginale, et surtout sur des temps périscolaires ou extrascolaires. Les objectifs éducatifs de ces jardins d'enfants correspondent à ceux imaginés pour les jardins d'éveil, mais avec un taux d'encadrement, notamment qualifié, assumé comme plus élevé ;
- **les jardins d'enfants fonctionnant uniquement sur les temps péri et/ou extrascolaires** : ce sous-type concerne quelques jardins d'enfants à gestion municipale dans le Sud de la France (Martigues, Aix-en-Provence, etc.), ouverts exclusivement sur des temps péri ou extrascolaires (typiquement le mercredi et pendant les vacances scolaires), pour des enfants de deux à quatre ans, voire marginalement à six ans. Les personnels de ces jardins d'enfants sont employés dans d'autres établissements (crèches municipales) le reste de la semaine. La visée éducative (jeux d'éveil, socialisation, travaux manuels) et la qualification des professionnels (conformes à la catégorie « jardins d'enfants ») les différencie du centre de loisirs, organisé par des animateurs dans une perspective simplement récréative ou de garde d'enfants.

Un second ensemble, plus varié, regroupe les jardins d'enfants accueillant des enfants de deux à six ans, en alternative à l'école maternelle.

Ce type d'établissements, qui correspond à l'historique des jardins d'enfants, développés parallèlement à l'école maternelle, affirme sa différence par l'apport des professionnels de la petite enfance, et notamment d'un ou plusieurs éducateurs de jeunes enfants, en termes d'observations et d'accompagnement des enfants. Leur attachement aux traits communs du projet des jardins d'enfants évoqués ci-dessus (souci de la socialisation des enfants, relations aux familles, collectif de travail autour de l'enfant, le tout permis par des normes d'encadrement élevées) est plus manifeste et explicite, car ces établissements locaux doivent affirmer leur identité par rapport au modèle dominant et central de l'école maternelle. Ces jardins d'enfants alternatifs à l'école maternelle sont plus souvent associatifs. **Les 21 jardins pédagogiques de la ville de Paris, gérés en régie municipale en partenariat avec Paris Habitat, relèvent aussi de ce type.**

Par ailleurs, des différences dans l'offre éducative peuvent être mises en évidence, selon quelques spécificités additionnelles :

- **les jardins d'enfants à identité pédagogique Montessori ou Steiner** : ces établissements revendiquent l'application de ces méthodes pédagogiques particulières comme le cœur différenciant de leur projet et de leur attractivité vis-à-vis des familles ;
- **les jardins d'enfants bilingues**. Ceux-ci développent une offre pédagogique (acquisition complète d'une langue étrangère pour des enfants qui apprennent et consolident la maîtrise de la langue entre deux et six ans) correspondant à des demandes de certaines familles. Dix-huit établissements, en général de statut associatif, ont indiqué dans le questionnaire de la mission proposer une immersion en langue étrangère ;
- **les jardins d'enfants confessionnels**. Si tous les jardins d'enfants catholiques s'inscrivent dans le premier type (jardin d'enfants pour l'éveil des 2-3 ans), dans une logique de fidélisation des familles avant l'école maternelle, tel n'est pas le cas pour les jardins d'enfants de confession juive. En effet, les onze jardins d'enfants de confession juive adossés pour la plupart à un établissement scolaire privé accueillent des enfants pouvant aller de deux à six ans ;
- **les jardins d'enfants intégrant une forte proportion d'enfants en situation de handicap** . Deux ont été identifiés par la mission. Ils sont gérés par l'association APATE et réservent un tiers des places à des enfants en situation de handicap.

Les développements suivants visent à préciser certains des types évoqués, à titre d'information.

1.5.2. Quelques types notables de jardins d'enfants

Sauf quelques exceptions, l'analyse ci-jointe se base sur des entretiens et des documents transmis, et non sur des déplacements et des entretiens physiques approfondis sur place compte tenu du confinement, puis du déconfinement progressif lié à la protection contre l'épidémie de Covid-19 au 1^{er} semestre 2020.

• Les jardins d'enfants pédagogiques de la ville de Paris (JEP)

Les 21 JEP proposent 1 150 places à des enfants de deux à six ans. En 2020, trois d'entre eux sont en travaux et l'offre est réduite à 931 places pour 832 admissions, soit 89 % de remplissage. Au cours des dernières années, un JEP a fermé et un autre est en cours de transformation en crèche multi-accueil, pour la rentrée de 2020.

Ces établissements, de trente-six à soixante places, sont souvent situés dans des quartiers populaires, parfois reconnus au titre de la politique de la ville. La municipalité, qui a engagé des investissements de modernisation, défend l'opportunité d'une solution alternative à l'école maternelle, de nature publique. Elle n'a pas, en période préélectorale, souhaité s'engager à ce stade dans une réflexion sur le devenir de ces établissements.

Les JEP ont été créés dans l'entre-deux-guerres. Ils étaient partie intégrante des habitations à bon marché (HBM) construites à la périphérie de Paris. Longtemps réservés aux habitants de ces logements, ils sont maintenant ouverts à la population des environs. Leur gestion fait aujourd'hui l'objet d'une convention entre la Ville de Paris et la société Paris Habitat.

Après 2001, la Ville de Paris avait envisagé de fermer les jardins d'enfants ou de les transformer en écoles, mais elle a dû y renoncer devant une forte opposition des personnels et des familles concernées.

Selon des chiffres fournis par la ville de Paris, en 2017, 64,5 % des familles percevaient moins de 1 000 € par mois et treize des vingt-et-un JEP étaient situés en quartier politique de la ville. En 2017 (derniers chiffres connus), 11,1 % des enfants étaient porteurs de handicap (4,7 % reconnus par la MDPH⁴⁶). Les participations des familles sont sensiblement inférieures au barème de la CNAF, qui n'est pas appliqué pour ces établissements, et couvrent moins de 2 % du prix de revient. Le financement est très majoritairement assuré par la ville, à concurrence de 8,7 M€ en 2017.

⁴⁶ Données issues d'une note conjointe de la Ville de Paris et de la CAF de Paris (2018) transmise aux administrations centrales au moment des travaux préalables au projet de loi pour une école de la confiance.

L'affectation des enfants se fait selon une triple démarche :

- les crèches et les services de PMI connaissent les JEP et leur signalent des élèves qui auraient intérêt à être pris en charge par eux, pour bénéficier d'un accompagnement plus adapté ;
- la direction du JEP prend elle-même des contacts ;
- des familles sont intéressées par le projet des JEP et s'adressent directement à eux.

Les demandes d'inscription en JEP remontent à la puéricultrice de la ville coordinatrice de secteur, qui a en charge des jardins d'enfants et des crèches. Celle-ci propose des affectations à la commission d'arrondissement, présidée par un élu, qui décide.

Les JEP ne se réclament pas d'un courant pédagogique précis. Dans l'entretien de la mission avec trois des directrices, la pédagogie Montessori est mentionnée comme une des sources d'inspiration. Comme dans l'ensemble des jardins d'enfants, l'existence d'un référent pédagogique unique tout au long de la journée et l'implication des parents sont mis en avant. La dimension de préparation à l'entrée en CP est bien présente dans les apprentissages. Des IEN ou des professeurs des écoles interviennent dans la formation des directrices gérée par la ville.

La Ville de Paris a commandé à l'observatoire sociologique du changement, rattaché à Sciences po Paris, une étude sur les JEP, menée de 2017 à 2019 – d'abord qualitative puis quantitative⁴⁷. Sur ce second volet, une comparaison sur les compétences des élèves a été effectuée entre cinq JEP et un nombre équivalent d'écoles maternelles. Ce travail n'a, à la connaissance de la mission, pas d'équivalent. Il ne conclut pas à la supériorité d'un modèle par rapport à un autre, dans l'acquisition des apprentissages.

**L'étude réalisée par l'observatoire sociologique du changement sur quelques jardins d'enfants
pédagogiques parisiens (2019)**

Cette étude se compose de deux volets.

Le volet qualitatif, pour lequel aucune comparaison n'est faite avec des écoles maternelles, est très favorable aux JEP : le modèle pédagogique décloisonne les temps et les espaces, est ouvert aux parents et les effectifs sont plus faibles. Le travail se fait en équipe pluridisciplinaire et est fondé sur l'adaptation. Les enfants disposent d'une grande autonomie et le rapport aux adultes et aux pairs est positif.

Le volet quantitatif, dans lequel une comparaison est faite entre JEP et écoles maternelles sociologiquement proches, porte sur les compétences cognitives d'une part, comportementales et socio-affectives d'autre part : *« L'étude quantitative indique qu'il n'y a pas de différences flagrantes en termes de compétences cognitives et de rapport à la scolarité des enfants : on observe des écarts, mais ils sont souvent de faible ampleur et peuvent être tantôt à la faveur des JE (surtout pour le rapport à la scolarité), tantôt à la faveur des écoles maternelles (surtout pour les compétences cognitives). Ainsi, les enfants scolarisés en maternelle se repèrent davantage dans le temps et sont un peu plus familiers des lettres et des chiffres que ceux qui fréquentent un JE. Ces derniers obtiennent en revanche de meilleurs résultats en langage oral, même si cela est lié au niveau de diplôme des mères plutôt qu'à la structure fréquentée... De façon générale, le niveau de diplôme des parents et le mois de naissance des enfants sont des variables plus importantes pour expliquer leurs résultats que le type d'établissement fréquenté. Les différences sont d'ailleurs plus nettes en grande section qu'en moyenne section, ce qui peut laisser penser que la pédagogie appliquée dans les écoles est davantage orientée vers la préparation à l'entrée en CP et que celle-ci s'intensifie dans les derniers mois d'école maternelle »⁴⁸*

• **Les jardins d'enfants associatifs bilingues**

Leur offre pédagogique correspond à une demande de certaines familles, à laquelle des établissements scolaires publics ou privés ne répondent pas (cf. annexe 6). Leur proposition éducative consiste à faire

⁴⁷ Oberti Marco, Barone Carlo, 2019, *Les Jardins d'enfants de la Ville de Paris*, Observatoire sociologique du changement Sciences po Paris, 156 p. « À partir d'une série de tests réalisés auprès des enfants à différents stades de leur trajectoire (à l'entrée au jardin d'enfant ou à l'école maternelle, à leur sortie, puis deux ans après leur entrée à l'école primaire), il s'agirait d'évaluer un certain nombre d'aptitudes cognitives et comportementales, et de saisir si les contextes d'accueil entre trois et six ans (Jardin d'enfant ou école maternelle) ont des effets différenciés repérables et de quelle nature. ».

⁴⁸ Rapport précité p. 110.

acquérir une langue étrangère au moment même où les enfants apprennent et consolident la maîtrise de la langue, soit entre deux et six ans. Cette offre de niche correspond à un besoin des familles dans des métropoles européennes.

Un cas particulier concerne les jardins d'enfants franco-allemands, présents à Paris, Lyon et Toulouse, dont le développement répond aux objectifs du traité d'amitié franco-allemand du 22 janvier 2019, dit d'Aix-la-Chapelle⁴⁹ s'agissant de l'enseignement de la langue, mais dont le financement sera complètement à revoir, à partir de 2024. À Paris, les trois jardins d'enfants franco-allemands ont un budget de 950 k€ en 2019, financés à 53 % par la CAF et la Ville de Paris.

⁴⁹ Traité d'Aix la Chapelle, article 10 sur l'enseignement de la langue.

- **Les jardins d'enfants intégrant une forte proportion d'enfants en situation de handicap**

Créée en octobre 1990, l'association pour l'accueil de tous les enfants (APATE) a pour vocation, selon ses statuts constitutifs, « *de lutter contre l'exclusion des enfants pour cause de handicap ou de maladie en pratiquant une inclusion collective de ces enfants dans des établissements qu'elle crée et gère* ». Au sein de sept structures gérées par l'association (crèche multi-accueil pour l'essentiel), existent deux jardins d'enfants de vingt-quatre et trente-six places (11^{ème} et 12^{ème} arrondissements), pour des enfants de deux à six ans, dont un tiers des places est réservé pour des enfants en situation de handicap (handicap moteur, psychique, troubles du spectre autistique, parfois polyhandicap). Ces enfants en situation de handicap avéré (reconnu MDPH ou en passe de l'être) sont orientés par des équipes soignantes (centre médico-psychologique, hôpitaux, centre d'action médicosociale précoce, etc.). Selon la présidente de l'association, les deux autres tiers des enfants (sans situation de handicap) viennent de familles en proximité, attirées par un projet perçu comme permettant un accompagnement personnalisé, protecteur, répondant à certaines craintes des familles vis-à-vis de l'entrée à l'école. Le taux d'encadrement est d'un adulte pour huit enfants, supérieur au minimum réglementaire. Le personnel ne comprend pas de salariés spécialisés (soignants, aide médico-psychologique), mais des éducateurs de jeunes enfants, une ancienne professeure des écoles, des diplômés dans l'accompagnement de la petite enfance.

Les deux établissements sont financés prioritairement par la CAF, la ville de Paris et les contributions des familles. Un régime dérogatoire validé par la CNAF a été négocié pour permettre l'accueil d'enfants de classes moyennes à des tarifs moins onéreux, en utilisant le barème de la CAF à un taux minoré à 50 %.

- **Les jardins d'enfants confessionnels**

Les jardins d'enfants confessionnels présentent la particularité de se rattacher aux réseaux d'établissements d'enseignement privés, catholiques ou juifs.

Ces établissements ont été le plus souvent créés à partir de 2010. Le décret du 7 juin 2010 relatif aux établissements et mode d'accueil des moins de six ans a incité au développement de l'offre en direction de la petite enfance. La mission rappelle que, depuis 2000, le taux de scolarisation des enfants de deux ans a sensiblement diminué, ce qui, combiné avec les incitations financières à développer d'autres modes d'accueil, a conduit les réseaux d'enseignement confessionnels à envisager d'ouvrir des jardins d'enfants plutôt que des classes de toute petite section. Il ne s'agissait nullement d'un choix préférentiel pour les jardins d'enfants par opposition à l'école ni d'une adhésion à certains courants pédagogiques. Le recours aux jardins d'enfants concerne une très faible part des élèves de l'enseignement confessionnel ; il est de plus très concentré géographiquement.

La mission a identifié douze jardins d'enfants catholiques. Ils sont pour moitié situés dans les départements du Nord et du Pas-de-Calais. Trois autres se trouvent en Occitanie. La Normandie, l'Île-de-France et le Centre-Val-de-Loire en comptent chacun un. Les effectifs sont connus pour onze d'entre eux. Le total est de 218 enfants, soit une moyenne de 20. Ce sont donc de petites entités. Les autorités ecclésiastiques sont souvent propriétaires des locaux, ce qui minore les sommes acquittées par les familles. Le développement des jardins d'enfants catholiques ne répond pas à une logique pilotée au niveau national. Les décisions ont été prises localement, parfois avec le soutien des municipalités qui voulaient ainsi compenser la baisse de la scolarisation des enfants de moins de trois ans. À l'exception d'un établissement, tous ces jardins d'enfants sont focalisés sur l'accueil des deux-trois ans. Ils sont tous adossés à des établissements plus importants, parfois des cités scolaires allant jusqu'au lycée. Comme la tranche d'âge accueillie n'empiète pas sur celle concernée par l'obligation d'instruction, ils n'auront pas à modifier leur fonctionnement à la fin de la période transitoire prévue par la loi du 26 juillet 2019. Les instances nationales de l'enseignement catholique mettent en avant la fidélisation que permet le recours aux jardins d'enfants, la dimension protectrice d'un encadrement renforcé et la continuité éducative là où les ruptures sont plus marquées en milieu scolaire (demi-pension, temps périscolaire).

L'enseignement confessionnel juif s'est sensiblement développé depuis 1980⁵⁰ et c'est dans ce cadre que s'inscrit l'ouverture de jardins d'enfants, complémentaire à celle d'écoles maternelles. Onze jardins d'enfants sont affiliés au Fonds social juif unifié. Ce dernier, qui est par ailleurs l'interlocuteur des pouvoirs publics

⁵⁰ Il scolarise aujourd'hui de l'ordre de 30 000 élèves contre quelques centaines en 1945.

nationaux s'agissant du réseau de l'enseignement juif, a indiqué à la mission le souhait que ces jardins d'enfants soient transformés en classes d'école maternelle sous contrat d'association.

La mission fera trois remarques :

- 570 enfants sont accueillis (la donnée est disponible pour dix jardins d'enfants) ;
- l'effectif moyen est de 57 enfants avec des variations de 20 à 120 ;
- sept établissements accueillent les enfants de deux à six ans, trois le font de deux à trois ou quatre ans et la donnée n'est pas disponible pour l'un d'eux. Sur ces onze établissements, quatre sont à Marseille, quatre en Île-de-France, deux à Strasbourg et un à la Martinique.

En conclusion de cet état des lieux, il apparaît que c'est au sein de l'ensemble des jardins d'enfants accueillant des enfants de deux à six ans que l'on trouve les établissements dont le modèle est le plus en difficulté, après la pleine entrée en vigueur de la loi du 26 juillet 2019.

Ce groupe plus problématique correspond à environ soixante-dix établissements, dont près de la moitié se situent à Paris même, l'autre moitié étant dispersée dans différents départements.

2. L'organisation et la nature des contrôles auxquels sont soumis les jardins d'enfants jusqu'en septembre 2024

2.1. Les jardins d'enfants font déjà l'objet de contrôles, notamment des services de PMI

Le secteur des jardins d'enfants, qui reste marginal dans le champ des EAJE (près de 260 établissements sur plus de 12 300 EAJE), n'est pas un secteur sans supervision. À l'instar des autres EAJE, les principaux contrôles prévus par le code de la santé publique sont ceux des services de PMI des conseils départementaux et de la CAF, lorsque celle-ci contribue au financement des structures.

2.1.1. Les jardins d'enfants sont placés sous le contrôle des services de PMI des conseils départementaux

Pour mémoire, le contrôle effectué par la PMI, d'un large spectre, vise dans son principe au respect des règles régissant les EAJE, en particulier celles relatives :

- au soin à apporter aux enfants (d'où le contrôle du taux d'encadrement et de la part des personnels qualifiés, de la validité des qualifications du personnel, de l'absence de condamnations du personnel – possible consultation du bulletin B2 du casier judiciaire, de l'existence d'un médecin référent, l'analyse du projet d'établissement et l'observation des pratiques) ;
- à l'hygiène de l'établissement (recherche de plomb, diagnostic d'amiante, modalités mises en œuvre pour garantir la surveillance de la qualité de l'air intérieur) ;
- à la sécurité des personnes (vérification des matériels utilisés pour les enfants, du protocole de mise en sûreté en cas d'intrusion, des règles en matière d'équipement accueillant du public, *via* les procès-verbaux de la commission communale de sécurité et d'accessibilité).

La fréquence de ces contrôles dépend des choix et de l'analyse des risques de chaque conseil départemental. D'autres analyses effectuées par l'IGAS ont montré les difficultés des services de PMI – compte tenu de la multitude des missions qui leur sont dévolues et eu égard à leurs moyens – pour effectuer un réel contrôle des EAJE et ont donc proposé des révisions de procédures et d'organisation pour en tenir compte (notamment le rapport IGAS de 2020 *Expertise sur le transfert des missions de la protection maternelle et infantile relatives aux modes d'accueil du jeune enfant*⁵¹, dont il ressortait que moins de 10 % des EAJE étaient contrôlés chaque année – hors Île-de-France où les contrôles concernaient plus de la moitié des EAJE).

⁵¹ Christian Duboscq, Thierry Leconte, *Expertise sur le transfert des missions de la protection maternelle et infantile relatives aux modes d'accueil du jeune enfant*, IGAS, janvier 2020, p. 38.

À côté de ces possibilités de contrôles, les gestionnaires de jardins d'enfants ont mentionné à la mission de multiples occasions d'interactions avec la PMI (informations sanitaires, prévention, prise en charge d'enfants en situation de handicap, etc.).

2.1.2. La CAF contrôle également les jardins d'enfants qu'elle finance

Le contrôle de la CAF porte sur le volet administratif et financier de l'activité, afin de s'assurer du juste versement de la PSU et d'éviter des fraudes.

Cependant, comme tous les EAJE doivent adhérer à la charte de la laïcité de la branche famille avec ses partenaires⁵² pour pouvoir bénéficier d'aides, les contrôleurs de la CAF peuvent aussi vérifier que les services et les activités sont ouverts à tous les publics, en respectant un principe d'égalité d'accès et l'absence de discrimination (notamment à l'inscription).

La mission n'a pas réalisé une enquête spécifique et exhaustive sur la fréquence ou les résultats des contrôles de gestion de la CAF, mais dans ses deux déplacements, elle a noté que le plan de contrôle lié à la PSU incluait bien des vérifications dans les jardins d'enfants et que plusieurs établissements avaient été contrôlés au cours des trois dernières années, surtout lorsque le nombre d'enfants accueillis, et donc le niveau de financement, est élevé.

2.1.3. Les services déconcentrés de l'État disposent également d'un pouvoir de contrôle, qu'ils exercent de façon plus ponctuelle

Les services déconcentrés de l'État, sous l'autorité du préfet, sont chargés de contrôles, essentiellement techniques, au titre de prérogatives générales d'ordre public et en fonction des domaines de réglementation publique. Ces contrôles sont rares. Ainsi, la direction départementale de la protection des populations (DDPP) veille notamment à la conformité, à la qualité et à la sécurité des produits et prestations, à l'hygiène et à la sécurité des produits alimentaires et à la prévention des risques sanitaires (ce qui peut justifier de contrôles en matière de restauration collective dans les jardins d'enfants). La direction régionale des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE), à travers les services d'inspection du travail, est chargée de contrôler le respect du droit du travail, s'agissant des établissements privés (associatifs) ; ceux-ci peuvent intervenir notamment après un signalement ou un conflit social, en matière de santé au travail en particulier.

À l'inverse de la PMI et de la CAF, ces contrôles n'interviennent que ponctuellement, car c'est bien le conseil départemental qui est en premier lieu le garant de l'ensemble du cadre normatif relatif aux EAJE, et qui, en pratique, émet des signalements vers les services de l'État. En revanche, c'est le préfet (après un contrôle complémentaire si besoin des services de la direction départementale de la cohésion sociale (DDCS) qui seul peut faire procéder à la fermeture d'un EAJE, sur avis du président du conseil départemental (dans les faits, plutôt après signalement des services des conseils départementaux), lorsqu'il estime que la santé physique ou mentale des enfants est menacée et que l'établissement n'a pas satisfait aux injonctions reçues.

2.2. Le contrôle de l'éducation nationale résultant de la loi du 26 juillet 2019, d'un périmètre défini, ne se substitue pas aux contrôles existants et nécessite d'être bien articulé avec eux

2.2.1. Le contrôle des jardins d'enfants par l'éducation nationale, qui s'ajoute aux contrôles existants sans s'y substituer, porte sur deux grandes finalités

Le contrôle existant des jardins d'enfants par la PMI, la CAF et les services déconcentrés de l'État se voit complété par l'intervention des services d'inspection de l'éducation nationale. En effet, l'introduction de nouvelles modalités de contrôle se fonde sur la dévolution aux jardins d'enfants d'une mission supplémentaire : assurer l'instruction obligatoire des enfants âgés de trois à six ans, qui peut être ainsi donnée dans un jardin d'enfants, au même titre qu'elle peut l'être dans une école publique, dans une école hors ou sous contrat, ou dans la famille.

⁵² <https://www.partenaires-caf66.fr/wp-content/uploads/2016/06/Charte-de-la-la%3%afcit%3%a9.pdf>

Ainsi, comme indiqué plus haut, l'article 18 de la loi pour une école de la confiance, qui définit le contrôle des jardins d'enfants « *selon les modalités prévues aux troisième à dernier alinéas du II de l'article L. 442-2 dudit code [de l'éducation]* », focalise le rôle de l'éducation nationale sur l'effectivité d'un « *enseignement conforme à l'objet de l'instruction obligatoire, tel que celui-ci est défini par l'article L. 131-1-1, et qui permet aux élèves concernés l'acquisition progressive du socle commun défini à l'article L. 122-1-1* ».

À ce titre, le contrôle réalisé par l'éducation nationale recouvre deux grandes finalités :

- **vérifier le caractère obligatoire de l'instruction**, ce qui comprend son effectivité mais aussi sa régularité (ce qui englobe donc le contrôle de l'assiduité) ;
- vérifier la nature de l'instruction donnée, en tant qu'elle permet l'acquisition effective des éléments fondamentaux de l'instruction.

2.2.1.1 Le contrôle de l'éducation nationale sur les jardins d'enfants est d'un périmètre plus restreint que pour les écoles privées hors contrat

Selon l'article 18 de la loi pour une école de la confiance, « *ce contrôle est organisé selon les modalités prévues aux troisième à dernier alinéas du II de l'article L. 442-2 (du code de l'éducation)* ». La loi ne vise pas les dispositions du code de l'éducation qui, pour les établissements privés hors contrat, impliquent un contrôle des « *titres exigés des directeurs et des enseignants* », du « *respect de l'ordre public, de la prévention sanitaire et sociale et de la protection de l'enfance et de la jeunesse* »⁵³. Ce domaine – le contrôle de l'établissement, de son personnel, de ses pratiques du point de vue de la santé, de la sécurité et du bien-être des enfants – reste bien un champ de compétences propres des services de PMI du conseil départemental.

Les services d'inspection de l'éducation nationale sont explicitement tournés vers la vérification des « *normes minimales de connaissance pour atteindre le socle* » et le « *droit à l'éducation* »⁵⁴, soit un « *contrôle de l'obligation, de la fréquentation et de l'assiduité scolaires des enfants soumis à l'instruction obligatoire inscrits dans (...) les jardins d'enfants*⁵⁵ ».

En outre, les textes qui prescrivent un contrôle des établissements privés hors contrat par les services d'inspection de l'éducation nationale, dès la première année d'exercice de l'établissement, ne sont, de fait, pas applicables aux jardins d'enfants. En effet ceux-ci, à une exception près⁵⁶, existent depuis plusieurs, voire de très nombreuses années.

2.2.1.2 Pour être pleinement efficaces, les contrôles déjà à l'œuvre et celui nouvellement dévolu à l'éducation nationale doivent veiller à leur bonne articulation

Il est important, pour une bonne cohérence de l'action publique, que les services départementaux de la PMI, ceux de la CAF et ceux de l'Éducation nationale veillent à coordonner leurs actions de contrôle sur les jardins d'enfants, afin d'inscrire leurs constats dans une compréhension globale et partagée de l'établissement, de son fonctionnement, et de son historique.

Il convient de recommander, *a minima*, **que les contrôles lancés par les DSDEN le soient après échange avec les services de PMI et de la CAF**. Cela permettrait d'éviter que les mêmes établissements soient soumis à quelques jours ou semaines d'écart à deux contrôles différents.

Au-delà de ce premier niveau de coordination, la mission suggère, dans les départements principalement concernés, la mise en place d'un groupe de contact réunissant DSDEN, CAF et PMI. Concernant les services de la DSDEN, un IEN référent pour les jardins d'enfants pourrait être désigné, qui serait par ailleurs chargé de piloter les contrôles pour la partie concernant l'éducation nationale (cet IEN pourrait être l'IEN maternelle, si cette fonction existe dans le département concerné).

⁵³ I de l'article 442-2 du code de l'éducation, non visé par le législateur.

⁵⁴ Art 18 de la loi du 26 juillet 2019.

⁵⁵ Décret n° 2019-822 du 2 août 2019.

⁵⁶ Un jardin d'enfants, « *Bloom School* », a été créé à Vincennes dans l'urgence mi-2019, anticipant la promulgation de la loi pour une école de la confiance et l'impossibilité pour tout jardin d'enfants créé ultérieurement de se prévaloir du moratoire de cinq années pour la qualité de structure assurant l'instruction obligatoire.

Ce groupe de contact permettrait la transmission d'informations entre la DSDEN, le conseil départemental et la CAF, en vue de l'organisation de contrôles coordonnés ou simultanés en tant que de besoin (chaque institution gardant ses propres prérogatives).

Une première réunion, idéalement convoquée en début d'année scolaire, devrait permettre d'arrêter un calendrier prévisionnel des inspections, en commençant par celles jugées prioritaires.

Recommandation n° 1 : cibler en priorité les contrôles des services d'inspection de l'éducation nationale sur les établissements souhaitant se transformer en école publique ou privée.

Recommandation n° 2 : dans les départements concernés, organiser un groupe de contact réunissant DSDEN, CAF, et PMI afin de s'assurer d'une coordination des contrôles auxquels les jardins d'enfants sont soumis.

2.2.2. Le nouveau contrôle de l'obligation d'instruction des enfants à partir de trois ans : propositions de modalités et de contenus, jusqu'en 2024

2.2.2.1 *Le constat d'une méconnaissance des structures et de l'absence de contrôles rend nécessaire la tenue, au début de la prochaine année scolaire, de réunions d'information*

Le contrôle de l'instruction dans les jardins d'enfants échoit aux services départementaux de l'éducation nationale. La mission a pu contacter une dizaine de services départementaux parmi les plus concernés. À l'exception de Paris et du Bas-Rhin, où des actions précises ont été conduites en direction des jardins d'enfants⁵⁷, la question du contrôle des jardins d'enfants n'apparaît pas dans le champ des préoccupations (quand l'existence même de jardins d'enfants sur le territoire départemental n'est pas simplement ignorée).

Le questionnaire lancé par la mission à destination des jardins d'enfants comportait une question sur la mise en place par l'Éducation nationale d'un contrôle et/ou d'une réunion d'information. Pour soixante-dix réponses, aucun contrôle n'était mentionné à la date du 15 mai 2020. Seuls onze jardins d'enfants signalent une réunion d'information organisée par l'éducation nationale (la majorité d'entre eux se trouvant dans le Bas-Rhin).

Compte tenu de l'état de relative méconnaissance réciproque des services de l'éducation nationale et des jardins d'enfants, **la mission préconise d'organiser dans tous les départements où cela n'a pas déjà été fait, une réunion d'information des directeurs des jardins d'enfants avec la DSDEN** ; une telle réunion serait utilement préparée en concertation avec les services de la PMI et de la CAF.

2.2.2.2 *Le contrôle de l'assiduité dans les jardins d'enfants peut s'appuyer sur une réglementation précise, et des pratiques déjà définies pour les écoles hors contrat*

L'obligation d'instruction suppose, pour être effective, que l'élève soit inscrit et assidu. Le décret n° 2019- 822 du 2 août 2019 fonde le « *contrôle de l'obligation, de la fréquentation et de l'assiduité scolaires des enfants soumis à l'instruction obligatoire* » sur l'application des dispositions communes définies dans les articles R. 131-1 à R. 131-10 du code de l'éducation, à l'exception de celles de l'article R. 131-8, et qui recouvrent :

- le contrôle de l'inscription ;
- le contrôle de l'assiduité.

Sur ce point, les modalités du contrôle et le rôle des différents acteurs sont donc précisément définis par la réglementation.

Afin de s'assurer de l'effectivité des dispositions prévues par la réglementation pour le contrôle de l'obligation d'instruction dans les jardins d'enfants (contrôle de l'inscription et contrôle de l'assiduité), **il apparaît nécessaire que les services de l'éducation nationale assurent une communication rapide et transparente de ces dispositions auprès des principaux acteurs concernés, à savoir :**

⁵⁷ En annexe 12, on trouvera copie des deux circulaires départementales.

- **les parents**, qui doivent déclarer aux services académiques et au maire de leur commune de résidence que leur enfant est inscrit dans un jardin d'enfants ;
- **les directeurs de jardin d'enfants**, qui, assimilés aux directeurs d'école, sont responsables de la délivrance du certificat d'inscription, de la transmission au maire et à l'autorité académique de la liste des élèves inscrits, de la tenue du registre d'appel et de l'état des mutations, et du signalement des cas d'absentéisme.

On pourra à cet égard citer la démarche d'au moins un département (le Bas-Rhin), où la directrice académique a écrit aux directeurs de jardins d'enfants, après les avoir réunis, pour leur demander de sensibiliser les parents à l'obligation de déclaration. On peut également mentionner l'initiative de l'académie de Paris, qui a intégré les directeurs de jardins d'enfants dans la liste des destinataires de la classique circulaire sur le contrôle de l'absentéisme scolaire dans le premier degré (cf. annexe 12).

Par ailleurs, **il convient que l'Éducation nationale se dote de procédures destinées à pouvoir vérifier l'effectivité des contrôles qui sont dévolus aux jardins d'enfants concernant l'obligation scolaire.** Sur ce point, le cas n'est pas différent de celui des écoles hors contrat.

Le contrôle de l'instruction dans les écoles privées hors contrat a fait l'objet d'un cadrage précis de la part du ministère chargé de l'éducation, lequel s'inscrit dans les dispositions prévues par la loi n° 2018-266 du 13 avril 2018 (dite « loi Gatel »)⁵⁸. Ce cadrage est détaillé notamment dans un vade-mecum national servant de guide aux contrôles conduits par les corps d'inspection⁵⁹. **Le vade-mecum ministériel présente un ensemble d'« observables » qui peuvent être repris s'agissant du contrôle de l'assiduité dans les jardins d'enfants**, notamment les suivants :

- la liste des élèves scolarisés est bien établie et mise à jour chaque mois ;
- les maires des communes où habitent les enfants scolarisés sont tenus informés de cette liste ;
- le registre d'appel quotidien (ou tout autre support équivalent) est renseigné⁶⁰ ;
- lorsqu'un élève a manqué la classe sans motif légitime ni excuses valables au moins quatre demi-journées dans le mois, une action est menée en direction des personnes responsables⁶¹.

Au total, concernant le contrôle de l'obligation scolaire dans les jardins d'enfants, le point de vigilance ne concerne pas l'assimilation des procédures par les services de l'éducation nationale : en effet, ces procédures sont anciennes, maîtrisées et ne sont pas différentes de celles qui sont applicables dans les écoles publiques. En revanche, **il convient de s'assurer que parents et directeurs de jardins d'enfants ont bien conscience qu'ils s'inscrivent désormais dans ce cadre, et qu'ils identifient l'autorité responsable du contrôle de l'obligation scolaire.**

2.2.2.3 Les nouvelles modalités d'octroi d'éventuels aménagements à l'obligation d'assiduité ont vocation à s'appliquer aux jardins d'enfants

Ce contrôle de l'assiduité doit cependant tenir compte des spécificités liées à l'âge des enfants accueillis en jardins d'enfants. En étendant l'obligation scolaire aux élèves de l'école maternelle, la réglementation a par ailleurs défini des aménagements possibles pour les élèves de petite section.

Tout en prévoyant des aménagements dans l'obligation d'assiduité, elle trace pour eux un cadre précis :

- les aménagements doivent être limités aux heures de l'après-midi ;
- ils sont conditionnés, après demande écrite des parents, à l'accord de l'IEN, après avis du directeur d'école.

⁵⁸ Pour rappel, cette loi **visait à simplifier et mieux encadrer le régime d'ouverture et de contrôle des établissements privés hors contrat. Elle prévoit notamment un contrôle annuel des classes et établissements hors contrat.**

⁵⁹ Vade-mecum d'inspection des établissements scolaires privés hors contrat, mars 2017.

⁶⁰ Vade-mecum d'inspection des établissements scolaires privés hors contrat, mars 2017, fiche III : « grille d'analyse des observations réalisées lors de l'inspection », p. 13.

⁶¹ Vade-mecum d'inspection des établissements scolaires privés hors contrat, mars 2017, fiche III : « grille d'analyse des observations réalisées lors de l'inspection », p. 9.

Ces nouvelles dispositions ajoutées, *via* un article supplémentaire (le R. 131-1-1) à la section du code de l'éducation portant sur le contrôle de l'obligation scolaire, s'appliquent elles aussi aux jardins d'enfants selon le décret n° 2019-822 du 2 août 2019⁶².

Ces nouvelles dispositions destinées à assouplir le cadre de l'obligation scolaire, aboutissent paradoxalement à créer une nouvelle procédure qui s'ajoute aux tâches, nombreuses, des directeurs d'école, et donc par suite à celles des directeurs de jardins d'enfants.

Il convient de noter toutefois que la réglementation prévoit une souplesse dans cette procédure : « *le silence gardé par ce dernier [IEN] pendant un délai de quinze jours à compter de la transmission de la demande d'aménagement par le directeur de l'école vaut décision d'acceptation* » (R. 131-1-1). Par ailleurs, la circulaire DGESCO n° 2019-0079 du 2 septembre 2019 apporte certains aménagements : l'avis du directeur, constitué selon la réglementation, « *au terme d'un dialogue avec les membres de l'équipe éducative* », ne suppose pas une « réunion formelle en présentiel ».

Reste que ces dispositions, applicables aux jardins d'enfants, donnent à leur directeur un rôle nouveau d'une part en relation avec les familles, pour recueillir, si nécessaire réguler et expertiser leurs demandes, et d'autre part en relation avec les IEN.

Là encore, la première condition pour que ce contrôle ait lieu est que les IEN connaissent les jardins d'enfants qui sont dans le ressort de leur circonscription (ce qui n'est pas toujours le cas aujourd'hui) et que réciproquement les directeurs de jardins d'enfants connaissent l'IEN auxquels ils doivent s'adresser.

Par ailleurs, en cas de contrôle d'un jardin d'enfants par l'autorité académique, il conviendra de s'assurer que les directeurs puissent produire certains documents attestant du respect de la procédure. Le contrôle pourrait alors porter sur les documents suivants :

- le dossier d'archivage des demandes écrites des familles ;
- le cas échéant, le dossier d'archivage des formulaires de décision de l'IEN ;
- le registre des aménagements accordés.

La mission souligne cependant qu'il convient d'éviter que ces nouvelles obligations qui vont peser sur les familles, les directeurs de jardins d'enfants et les IEN n'aboutissent à un formalisme vécu par toutes les parties comme bureaucratique et inutile, et cela d'autant plus que les absences régulières d'élèves l'après-midi étaient admises à l'école maternelle sans condition jusqu'il y a peu. Cela risquerait d'aboutir à un accord ou, à l'inverse, à un rejet systématique, sans examen sérieux, de toutes les demandes, de la part des directeurs comme des inspecteurs.

Plus qu'à un respect mécanique des procédures nécessaires, la mission invite plutôt à ce qu'en amont des contrôles se construise un réel échange entre les IEN et les directeurs de jardins d'enfant. À cette occasion, les inspecteurs pourraient replacer les obligations faites aux seconds dans le cas des demandes d'aménagements, dans le cadre général du contrôle de l'obligation d'instruction. C'est en effet ce cadre qui donne son sens premier aux procédures, et situe les tâches nouvelles dans la perspective d'une mission socialement utile, le contrôle de l'instruction, que les directeurs de jardins d'enfant partagent avec les fonctionnaires de l'éducation nationale.

2.2.2.4 La référence au socle commun reste la référence du contrôle de l'instruction dans des jardins d'enfants où les organisations et objectifs pédagogiques sont très divers

La majorité des jardins d'enfants qui accueillent des enfants de trois à six ans assume le fait de préparer les enfants aux prérequis pour le cours préparatoire. Même si les responsables interrogés semblent avoir une réelle connaissance des programmes de l'école maternelle et de ses attendus, **les pédagogies mises en œuvre dans les jardins d'enfants présentent un panorama très divers (cf. *supra* le 1.2.2)**. Au-delà de cette

⁶² Le contrôle de l'obligation, de la fréquentation et de l'assiduité scolaires des enfants soumis à l'instruction obligatoire inscrits dans des établissements d'accueil collectif, dits « jardins d'enfants », en application de l'article 18 de la loi du 26 juillet 2019 susvisée, s'effectue, pour les années scolaires 2019-2020 à 2023-2024, conformément aux dispositions des articles R. 131-1 à R. 131-10 du code de l'éducation, à l'exception de celles de l'article R. 131-8.

diversité, la quasi-totalité des jardins d'enfants revendique une pédagogie valorisant l'autonomie et l'activité de l'élève et respectueuse de sa personnalité et de sa créativité.

Par rapport à cette diversité, la référence réglementaire du contrôle de l'instruction dans les jardins reste unique et identique à celui qui est conduit dans les écoles privées hors-contrat, à savoir le socle commun de connaissances, de compétences et de culture.

À cet égard, le contrôle de l'instruction dans les jardins d'enfants peut s'inspirer des modalités décrites dans le vade-mecum ministériel sur le contrôle des établissements hors contrat, ce contrôle s'appuyant précisément sur les finalités définies par le socle commun de connaissances, de compétences et de culture.

À âge égal, il ne s'agit pas d'exiger une équivalence stricte de niveau des enfants scolarisés dans un jardin d'enfants mais d'apprécier l'organisation d'une « progression » pédagogique, qui doit conduire, *in fine*, à l'acquisition du socle commun. On peut ainsi en déduire une liste d'« observables de nature pédagogique référés au socle », ordonnés selon les cinq domaines du socle commun⁶³. En application de ce modèle, la référence au socle commun doit donc constituer la base première du contrôle de l'instruction dans les jardins d'enfants.

2.2.2.5 *La référence au socle commun permet d'intégrer dans le contrôle des jardins d'enfants des modalités portant sur le respect des valeurs de la République*

Cette référence au socle commun offre l'avantage de ne pas séparer méthodologiquement ce qui relève des « savoirs » de ce qui relève des « savoir-être » ou de la culture. Une même référence permet ainsi d'inclure aux savoirs fondamentaux ce qui relève de « la formation de la personne et du citoyen » (domaine 3 du socle commun). Cela permet notamment de définir des observables de nature à prévenir toute dérive sectaire ou phénomène de radicalisation. La mission estime que cette vigilance n'est pas à abandonner s'agissant des jardins d'enfants.

Le vade-mecum sur le contrôle des établissements hors contrat présente des observables référés au domaine 3 du socle commun qui peuvent inspirer la réflexion sur le contrôle des jardins d'enfants en ce domaine. Il est possible de citer par exemple :

- l'existence ou non d'indices d'une incitation explicite à la tolérance, l'acceptation de la diversité des opinions et croyances ;
- la présence d'indices en contradiction avec les valeurs de la République ;
- la présence d'indices d'enfermement dans un système de pensée dogmatique et non argumenté⁶⁴.

2.2.2.6 *Dans les jardins d'enfants financés par la CAF, le contrôle organisé par l'éducation nationale portant sur les valeurs de la République peut utilement être articulé avec le contrôle de la CAF portant sur le respect de la charte de la laïcité*

La question du contrôle du respect des valeurs de la République offre une illustration de l'utilité d'une bonne articulation des démarches des différentes administrations chargées du contrôle des jardins d'enfants.

En effet, à la suite des attentats qui ont frappé la France, la CAF a mis en place une charte de la laïcité, adoptée en septembre 2015 par le conseil d'administration de la CNAF. En janvier 2016, cette charte a fait l'objet d'une circulaire du directeur général de la CNAF aux directeurs de CAF, rappelant par ailleurs le cadre général qui détermine l'octroi des subventions de la CAF⁶⁵. Ainsi, « *les associations présentant des activités exclusivement ou essentiellement culturelles, et qui se consacrent accessoirement à des activités de caractère social, ne peuvent donc pas bénéficier de financement de la part des Caf. Pour être éligibles à ces financements, les associations doivent donc assurer des activités à caractère essentiellement social et culturel. En revanche, les associations restent éligibles à ces financements si des activités à caractère religieux sont*

⁶³ Vade-mecum d'inspection des établissements scolaires privés hors contrat, mars 2017, fiche III : « grille d'analyse des observations réalisées lors de l'inspection », p. 14-19

⁶⁴ Vade-mecum d'inspection des établissements scolaires privés hors contrat, mars 2017, fiche III : « grille d'analyse des observations réalisées lors de l'inspection », p. 16.

⁶⁵ http://www.caf.fr/sites/default/files/cnaf/Documents/DCom/Quisommesns/Textes%20de%20r%C3%A9f%C3%A9rence/Circulaire/C2016-011_charte%20de%20la%20laicit%C3%A9.pdf

prévues par les projets d'accueil et à condition qu'elles soient accessoires et facultatives et qu'il existe une activité de substitution non cultuelle ».

La circulaire de la CNAF en déduit un premier niveau de contrôle, préalable à la convention de financement : *« Vérifier que l'objet tel qu'il ressort de l'étude des statuts de la structure n'est pas limité à des activités exclusivement cultuelles ou religieuses, [...] vérifier que les activités de la structure ne sont pas exclusivement ou principalement cultuelles ou religieuses : analyse du projet pédagogique, dans le rapport d'activités, intervention sur site [...] Vérifier que la finalité du projet ou de l'activité subventionné, pour laquelle l'aide financière de la Caf est demandée, n'est pas cultuelle ou religieuse, qu'il (elle) relève de l'intérêt général, qu'il (elle) [...] est ouvert(e) à tous sans exclusivité d'appartenance religieuse ».*

À ce premier niveau de contrôle s'en ajoute un second, postérieur au conventionnement, dont la finalité est de s'assurer du respect de la convention, laquelle intègre nécessairement la charte de la laïcité de la CAF. Cette charte, composée d'un préambule et de neuf articles, décline des principes généraux (refus du prosélytisme ; respect de la liberté de conscience ; ouverture à tous, etc.) qui ne sont pas sans conséquences pratiques précises sur l'organisation des structures conventionnées et sur les contrôles que les CAF doivent mettre en place afin de veiller au respect de la charte.

Parmi les points pouvant faire l'objet d'une attention particulière de la part des services de la CAF peuvent être cités :

- le respect du principe de l'accueil de toutes les familles, sans considération d'appartenance religieuse ;
- l'absence de séparation filles / garçons lors des activités ;
- le caractère non obligatoire des activités spirituelles ;
- la proportion du temps consacré aux activités spirituelles ;
- l'ouverture de la structure durant toute la semaine, qui doit couvrir toutes les plages horaires du travail hebdomadaire de la majorité des salariés⁶⁶.

Ainsi, les contrôles organisés par la CAF pour les jardins d'enfants qu'elle subventionne entrent en concordance avec ceux que réalise l'Éducation nationale quand elle s'assure que le jardin d'enfants dispense un enseignement conforme au socle commun, et donc aux valeurs de la République.

En cas de suspicion, l'Éducation nationale et la CAF auront donc intérêt à bien coordonner leurs actions respectives, voire à diligenter des inspections conjointes. Cela permettra de donner d'autant plus de poids et d'objectivité à des démarches souvent délicates à mener en la matière.

2.2.2.7 Le contrôle des jardins d'enfants doit donner une place centrale à la maîtrise du langage

La circulaire de rentrée 2019⁶⁷, consacrée à l'école primaire, donne deux priorités à l'école maternelle, *« école de l'épanouissement et du langage »* : *« développer la sécurité affective à l'école maternelle », « renforcer la préparation aux apprentissages fondamentaux ».*

Dans l'étude d'impact de la loi, la seconde finalité est mise en avant en premier pour motiver l'inscription de l'école maternelle dans la scolarité obligatoire : *« Des études scientifiques menées récemment et l'étude PISA de 2012 ont démontré qu'il existe une forte corrélation entre la fréquentation d'un établissement préélémentaire et la performance des élèves. L'apprentissage d'un vocabulaire précis et des structures de la langue est un levier majeur pour réduire la première des inégalités, celle devant la langue. En effet, à quatre ans, un enfant issu d'un milieu social défavorisé a entendu 30 millions de mots de moins qu'un enfant issu d'un milieu social favorisé »*⁶⁸.

De même, le dernier guide méthodologique concernant le contrôle de l'instruction à domicile souligne ce point : *« l'abaissement de l'âge de l'instruction obligatoire de six à trois ans s'inscrit pleinement dans l'action que le gouvernement mène pour lutter contre l'inégalité devant le langage. La plus ou moins grande maîtrise*

⁶⁶ Ces exemples sont tirés d'un document de travail de la CAF de Paris.

⁶⁷ Note de service DGESCO n° 2019-087 du 28 mai 2019 : <https://www.Éducation.gouv.fr/node/263342>

⁶⁸ Étude d'impact. Projet de la loi pour une école de la confiance, 4 décembre 2018, chapitre II, « l'extension de l'instruction obligatoire aux plus jeunes », 1.1.2., p. 19.

du langage a un impact majeur sur les apprentissages ultérieurs de la lecture et de l'écriture des enfants. C'est pourquoi l'acquisition progressive du langage doit constituer l'épine dorsale du contrôle pédagogique des enfants âgés de trois à cinq ans qui reçoivent l'instruction dans la famille »⁶⁹.

Le contrôle des jardins d'enfants doit, dans le même ordre d'idée, accorder une attention toute particulière à la dimension langagière, même si la référence aux cinq domaines du socle commun doit demeurer.

Plus précisément, l'examen pourra porter sur la façon dont le jardin d'enfants accompagne et favorise l'extension du champ lexical du jeune enfant, à travers la pratique du langage oral. Au-delà des différentes méthodes et outils que le jardin d'enfants est libre de mettre en place, la capacité des éducateurs à rendre compte d'un enseignement progressif du vocabulaire constitue un point de vigilance.

Sur ce point, les guides de référence de la DGESCO sur l'apprentissage du vocabulaire et la phonologie (préparation à l'apprentissage de la lecture et de l'écriture), récemment publiés⁷⁰, pourraient constituer une base d'échanges utile avec les directeurs et éducateurs de jardins d'enfants, afin de les sensibiliser aux pratiques pédagogiques fondamentales.

2.2.2.8 *L'atteinte des attendus de fin de cycle n'est pas rigoureusement exigible, mais constitue un point de référence utile à conserver*

Même si le contrôle des jardins d'enfants ne peut exiger une stricte adéquation par rapport aux attendus d'un niveau ou d'un cycle, la référence à ces attendus permet toutefois d'estimer l'état de la progression des élèves, et de fonder ainsi les préconisations qui peuvent accompagner le rapport de contrôle.

Les services de l'éducation nationale pourront ainsi, dans le cadre de ce contrôle, utiliser les observables et indicateurs de progrès référés aux attendus de fin de cycle, tels qu'énoncés dans les programmes de l'école maternelle. Le document réalisé par la DGESCO concernant le contrôle de l'instruction à domicile adopte la même démarche en développant dans son annexe 2 des « Proposition d'observables, indicateurs de progrès », en référence aux attendus de fin de cycle 1.

Grille d'observables relatifs aux attendus de fin de cycle

L'oral : comprendre et apprendre.
Ce qui est attendu des enfants en fin de cycle 1. Pratiquer divers usages du langage oral : raconter, décrire, évoquer, expliquer, questionner, proposer des solutions, discuter un point de vue.
Des observables tout au long du cycle : l'enfant commence à... – raconter des actions vécues par le personnage central en manipulant le matériel à disposition : marottes + décor ou en tournant les pages de l'album ; – relater une succession d'événements organisés. Exemple : « on a pris le bus puis on a vu » ; – alterner récit et dialogues en introduisant correctement les dialogues et nommant la personne / personnage qu'il fait parler ; – enchaîner les actions et les émotions des personnages pour retracer tout le scénario et l'intrigue de l'histoire ; – utiliser le système des temps approprié : imparfait, passé simple (il « prendit », il « prenda » (<i>sic</i>) ...) dans le récit ; – enchaîner judicieusement les phrases avec des connecteurs adaptés et variés ;

⁶⁹ Chapitre 16 : « Recommandations spécifique pour le contrôle dans la famille des enfants d'âge maternel ».

⁷⁰ Cf. <https://eduscol.education.fr/cid144824/deux-guides-pour-les-apprentissages-en-maternelle.html>, février 2020.

- expliquer comment il opère en situation de réalisation : il énonce quelques mots clés décrivant son action et/ou les manières ; il décrit chacune des actions ;
- interpréter une réussite / un échec en expliquant les causes ou en expliquant les conséquences d'une activité, de l'utilisation d'un outil.

Extrait de l'annexe 2 du Guide du contrôle de l'instruction dans la famille, DGESCO, version de mars 2020

2.2.2.9 La question cruciale de l'entrée en CP incite à accorder une attention particulière aux enfants effectuant une dernière année en jardin d'enfants

Tous les responsables de jardins d'enfants que la mission a pu auditionner ont affirmé accorder une attention particulière à la question du passage en CP (à l'exception notable des membres de l'équipe d'un jardin d'enfants Steiner-Waldorf⁷¹). Cela se traduit de diverses façons dans la prise en charge des enfants :

- les emplois du temps de certains jardins d'enfants distinguent nettement les plages horaires dévolues aux « jeux » ou « activités libres » de celles qui sont attribuées aux apprentissages de base (langage et numération) ;
- certains éducateurs peuvent se « spécialiser » dans l'acquisition des préapprentissage : c'est le cas notamment quand ils sont eux-mêmes d'anciens professeurs des écoles, ou ont suivi la préparation au concours de professeur des écoles ; dans un cas au moins⁷², cette spécialisation va jusqu'à faire appel à un professeur des écoles, désigné comme tel, intervenant sur des créneaux horaires spécifiquement dédiés aux apprentissages fondamentaux.

Par ailleurs, la mission a observé, dans la majorité des cas, qu'il existait une volonté de construire des liens avec les écoles élémentaires où les enfants sont amenés à poursuivre leur parcours. Cela se traduit par des échanges avec les directeurs d'école, des visites de professeurs des écoles dans le jardin d'enfants (ou inversement des éducateurs dans les écoles), plus rarement, des « visites d'acclimatation » des enfants au contexte de l'école élémentaire, dont les directeurs de jardins d'enfant soulignent volontiers qu'il est fort différent de celui de leur établissement (du fait notamment du nombre d'enfants en coprésence, dans la classe et dans la cour de récréation).

Toutes ces pratiques sont d'une fréquence et d'un niveau de formalisation très divers.

Cependant, la mission a pu noter que les évaluations de début de CP, pourtant si utiles à la compréhension des acquis des élèves entrant à l'école élémentaire, étaient peu mentionnées par les directeurs de jardins d'enfant. La mission n'a pas pu trouver d'exemple d'échanges organisés entre jardins d'enfants et écoles qui prendraient appui sur une exploitation des résultats des évaluations nationales.

À l'occasion des contrôles organisés par l'éducation nationale, les inspecteurs chargés de cette tâche pourraient utilement encourager de telles démarches, qui auraient le mérite de donner une base objective et plus précise à l'affirmation souvent énoncée d'une absence de problème à l'entrée du CP.

2.2.2.10 La prise en compte de la sécurité affective, point fort des jardins d'enfants, ne devrait pas constituer un point d'alerte particulier

Même s'il est possible de considérer que, de trois à six ans, les préapprentissage s'affirment, la sécurisation affective des enfants constitue une finalité essentielle de l'école maternelle, en ce qu'elle conditionne le développement de la personnalité et la qualité des apprentissages.

⁷¹ La situation des jardins d'enfants qui s'inscrivent dans la pédagogie de type Steiner-Waldorf constitue un cas particulier. En effet, les cycles pédagogiques promus par ce mouvement sont en décalage par rapport à ceux de l'Éducation nationale (cf. annexe 10). Ainsi, les apprentissages fondamentaux peuvent y être repoussés d'un an, ce qui se traduit par le fait qu'ils peuvent ne pas être enseignés en jardins d'enfants. Afin d'apprécier la réalité de la progression, le contrôle pédagogique des jardins d'enfants de type Steiner-Waldorf pourra utilement s'intéresser à l'entrée dans les apprentissages fondamentaux, telle qu'elle se pratique au sortir du jardin d'enfants (en école Steiner, ou dans une école plus « classique »).

⁷² Les jardins d'enfants franco-allemands de Paris.

À cet égard, la mission a pu observer que tous les jardins d'enfants examinés accordent une place importante à cette dimension de la prise en charge des enfants. Il s'agit d'ailleurs, de la part des éducateurs, d'un point fort de leur formation initiale, et volontiers revendiqué comme tel par opposition à la formation des professeurs des écoles⁷³.

De fait, la mission a pu noter dans les jardins d'enfants la présence de plusieurs éléments notables, de nature à contribuer à la sécurité affective des enfants :

- les temps d'accueil avec les parents font l'objet d'une attention soutenue, avec des périodes d'accueil le matin souvent assez larges, et la possibilité offerte aux parents de rester au sein de la classe ;
- plus généralement, les liens avec les familles apparaissent étroits et réguliers ;
- enfin, le temps de service des éducateurs permet d'éviter que la journée de l'enfant ne se succède toute une série d'adultes différents, ce qu'on peut observer dans les écoles où les temps scolaires et périscolaires sont placés sous la responsabilité de personnels différents.

Au total, les enjeux de la sécurité affective apparaissent bien pris en compte dans les jardins d'enfants que la mission a pu observer, et les éléments de base du modèle du jardin d'enfants semblent plutôt y concourir.

3. Comment préparer l'arrêt de l'accueil des enfants de plus de trois ans dans les jardins d'enfants à compter de la rentrée 2024 ?

L'article 18 de la loi pour une école de la confiance a introduit au profit des jardins d'enfants une dérogation temporaire aux modalités d'instruction obligatoire prévues par l'article L. 131-2 du code de l'éducation, c'est-à-dire « *soit dans les établissements ou écoles publics ou privés, soit dans les familles* ». **L'autorisation qui leur est accordée de dispenser eux-mêmes l'instruction obligatoire est limitée aux années scolaires 2019-2020 à 2023-2024.** Cette disposition transitoire prendra fin à la rentrée 2024⁷⁴.

En conséquence, la scolarisation de l'ordre de 3 000 enfants⁷⁵ qui, dès la rentrée 2024, ne seront plus accueillis dans les jardins d'enfants, doit être anticipée par plusieurs acteurs : les jardins d'enfants eux-mêmes et leurs personnels, mais aussi les services de l'Éducation nationale et les communes. Parallèlement, des places vont être libérées dans les jardins d'enfants qui accueillent aujourd'hui des enfants d'âge scolaire.

Plusieurs scénarios d'évolution sont envisageables, avec un degré croissant de complexité selon la situation initiale :

- pour plus des deux-tiers des jardins d'enfants, qui fonctionnent déjà en complémentarité avec les écoles maternelles comme des jardins d'éveil et de socialisation des enfants de moins de trois ans (cf. *supra* typologie 1.3.1), il n'y aura pas de changement ;
- pour les soixante-dix établissements identifiés par la mission comme accueillant des enfants jusqu'à six ans de façon régulière, le recentrage de l'activité sur l'accueil d'enfants de moins de trois ans, pour lequel existe souvent une demande non satisfaite, constitue le scénario le plus faisable et probable. Ils pourront compléter cet accueil par celui d'enfants plus âgés pendant les temps péri et extra scolaires (cf. *infra* 3.1.1 et 3.1.2).

⁷³ Cette affirmation doit évidemment être nuancée, en raison de l'importance récemment prise, au sein de l'Éducation nationale, par les problématiques de la sécurité affective. À titre d'exemple, elles apparaissent au premier plan des Assises de l'école maternelle de mars 2018.

⁷⁴ Par dérogation à l'article L. 131-2 du code de l'éducation, l'instruction obligatoire peut, au cours des années scolaires 2019-2020 à 2023-2024, être donnée aux enfants âgés de trois à six ans dans un établissement d'accueil collectif recevant exclusivement des enfants âgés de plus de deux ans dit « jardin d'enfants » qui était ouvert à la date d'entrée en vigueur de la présente loi.

⁷⁵ Il s'agit d'un maximum : certains enfants peuvent être instruits à domicile.

Cette évolution ira de pair avec un accueil d'enfants supplémentaires dans les écoles maternelles, que les communes et les rectorats doivent anticiper (cf. *infra* 3.1.3). Certains personnels des jardins d'enfants pourraient y retrouver une place dans le cadre d'un partenariat entre la commune et les autorités académiques (cf. *infra* 3.2) ;

- pour quelques jardins d'enfants qui souhaiteraient conserver une mission d'instruction obligatoire pour les 3-6 ans, une évolution plus complexe de transformation en école maternelle sera alors à envisager, comme le ministre lui-même ne l'a pas exclu⁷⁶, au prix d'une transformation importante de la situation des personnels et du modèle économique de la structure. Une évolution en école hors contrat (cf. *infra* 3.3), sous contrat (cf. *infra* 3.4) ou en école publique (cf. *infra* 3.5) devra être étudiée au cas par cas ;
- des scénarios hybrides pourront exister. S'agissant de structures privées, notamment associatives, le maintien en EAJE peut se combiner avec l'ouverture d'une classe hors contrat pour les enfants de plus de trois ans (cf. *infra*, 3.3.3). Il importera alors d'organiser des budgets distincts et une comptabilité analytique pour s'assurer de l'étanchéité dans l'usage des financements ;
- enfin, pour ceux qui ne pourraient s'inscrire dans aucun de ces scénarios, l'arrêt de l'activité ou un changement complet d'objet social sera à prévoir.

La mission estime qu'environ soixante-dix établissements accueillent de manière régulière des enfants de deux à six ans ; si on fait l'hypothèse d'un effectif de six à huit personnes par établissement, il y a environ 500 agents publics ou salariés employés, dont près de la moitié à Paris, qui travaillent dans des établissements devant réorienter une partie de leur activité. Il faut noter que les personnels des jardins d'enfants, à titre individuel, pourraient avoir des stratégies de carrière indépendantes de l'évolution de la structure à laquelle ils appartiennent. Par exemple, un éducateur de jeunes enfants (EJE) pourrait avoir comme projet de travailler dans une école maternelle plutôt qu'en crèche. Un autre pourra être contraint, au vu de ses qualifications, de s'orienter vers un emploi en crèche collective plutôt qu'en école maternelle. C'est pourquoi, dans les développements qui suivent, la mission s'efforcera de distinguer la question des personnels et celle des établissements.

La mission n'a pas souhaité travailler sur un scénario de prolongation par voie législative du *statu quo* actuel, évoqué par certains de ses interlocuteurs, qui ne correspond pas au cadre juridique actuel et poserait deux types de difficultés :

- d'une part, le maintien d'un financement public de la part des communes et des CAF pour les jardins d'enfants constituerait une situation juridiquement **difficile à justifier et un motif de revendication possible pour les écoles privées hors contrat**, qui remplissent des missions comparables d'instruction obligatoire sans pouvoir bénéficier de fonds publics ;
- d'autre-part, le financement par la branche famille, via la PSU, d'un accueil à temps plein d'enfants soumis à l'obligation scolaire serait **difficile à justifier auprès des structures d'accueil collectif** alors même qu'il existe un besoin élevé de financement de l'accueil des moins de trois ans.

Ci-dessous figurent des éléments de cadrage relatifs aux différents scénarios envisageables. Pour accompagner les évolutions et leurs impacts, il sera souhaitable que dans les départements concernés, le préfet de département puisse organiser le suivi des transformations de ces établissements, en lien avec les services et opérateurs concernés (DSDEN, DDCS, CAF), les communes concernées et le cas échéant, le département (services de PMI).

Recommandation n° 3 : dans les départements concernés, en tenant compte des organisations locales, accompagner la transition des jardins d'enfants impactés par la loi du 26 juillet 2019, avec l'ensemble des parties prenantes concernées, sous l'égide du préfet, avec les communes et, le cas échéant, le département.

⁷⁶ Lors des débats en séance publique au Sénat sur l'article 4bis, le 16 mai 2019, le ministre a évoqué une évolution possible vers l'un des statuts suivants : « demeurer un jardin d'enfants recentré sur la tranche d'âge 2-3 ans et devenir une passerelle douce vers l'école, devenir un EAJE de zéro à trois ans type crèche collective, enfin se transformer en école maternelle hors contrat avec un projet éducatif et pédagogique défini, puis, le cas échéant et selon les dispositions en vigueur, en école maternelle sous contrat ». Le ministre a aussi évoqué la possibilité « au travers de plans de formation dédiés pour les personnels, d'accompagner certaines structures qui le souhaiteraient vers leur transformation en école maternelle publique ».

3.1. Le maintien des jardins d'enfants en tant qu'EAJE constitue la piste la plus aisée à mettre en œuvre

3.1.1. L'accueil des deux-trois ans est une activité pertinente et soutenable, qui peut être complétée par des activités péri ou extrascolaires pour des enfants plus âgés

Comme indiqué précédemment, la majorité des jardins d'enfants actuels a choisi d'être un établissement d'accueil de jeunes enfants centré sur l'accueil des enfants de deux à trois ans de manière régulière, puis au-delà de trois ans sur des temps extrascolaires ou ponctuels (cf. 1.3). Ces établissements répondent à un besoin, qui peut continuer à être couvert financièrement par la CAF, les communes et les familles. Il constitue une vraie alternative à la scolarisation des deux ans.

Ce schéma correspond à une cible possible pour d'autres jardins d'enfants, impactés par l'adoption de la loi du 26 juillet 2019 (à savoir ceux qui accueillent des enfants jusqu'à six ans ou jusqu'à quatre ans).

3.1.1.1 *Le recentrage des jardins d'enfants vers les deux-trois ans nécessite quelques adaptations tenant compte de l'offre existante*

Pour les jardins d'enfants qui accueilleraient des enfants de deux à quatre ans, l'enjeu sera celui de recentrer l'activité sur un âge inférieur ou égal à trois ans, avec maintien d'un accueil périscolaire ou extrascolaire pour les trois et quatre ans. Un tel recentrage devrait être facilité par la demande des familles (variable en fonction des territoires, mais très souvent des listes d'attente existent) et la taille modeste de ces établissements (une trentaine de places en moyenne). Selon l'avis de gestionnaires ayant opéré cette transition, pour des établissements de cette taille, le remplacement de quelques places à temps plein d'enfants de trois ou quatre ans (en général 10 à 20 % de l'effectif) par davantage d'enfants accueillis avant trois ans ou de manière ponctuelle en mode « périscolaire » n'est pas problématique. Il ne s'agit en effet que sur de petits volumes, et peut s'organiser de ce fait sur un à deux ans. Par ailleurs, les places supplémentaires ainsi créées correspondent à la demande majoritaire des familles. Ainsi, le baromètre CAF 2017⁷⁷ indiquait que 51 % des parents estiment que l'accueil collectif (EAJE) est le mode de garde le plus adapté pour les enfants entre deux et trois ans (contre 6 % seulement pour les enfants de zéro à six mois).

Pour les jardins d'enfants qui accueilleraient des enfants de deux à six ans, et souhaiteraient rester EAJE en se recentrant sur le segment des deux-trois ans, la taille de l'établissement, la démographie locale et le besoin d'accueil collectif sont les principaux éléments à analyser pour vérifier la faisabilité de l'évolution. Un établissement avec une capacité de soixante enfants de deux à six ans pourrait avoir des difficultés à trouver un vivier de soixante enfants sur une tranche d'âge plus réduite, même si les plages horaires sont étendues en fin de journée ou pendant les vacances scolaires. Il pourrait ainsi avoir intérêt à combiner plusieurs statuts, dont l'ouverture d'une classe en école hors contrat (cf. *infra* 3.3.3). La mission rappelle qu'avant trois ans, le taux d'encadrement requis est d'un adulte pour huit enfants, contre un pour quinze enfants après trois ans. Comme l'abandon de la classe d'âge des 3-6 ans, correspond à celle qui exige le moins de personnel, un jardin d'enfants de deux à six ans recentré sur le 2-3 ans, aura besoin de sensiblement plus de personnels pour accueillir le même nombre d'enfants.

Dans cette perspective, les entretiens conduits par la mission ont permis d'identifier notamment quatre conditions de réussite pour un jardin d'enfants centré sur les enfants de deux à trois ans, qui soit à la fois préparatoire et complémentaire à l'école maternelle :

- une activité sur des plages horaires larges pour permettre l'accueil régulier, mais aussi ponctuel, et lors des temps périscolaires ou extrascolaires pour des enfants de plus de trois ans, avec un financement par la PSU. Il s'agit ainsi de tirer profit du cadre normatif qui permet qu'un même établissement puisse organiser l'accueil des enfants de façon occasionnelle ou saisonnière ou puisse associer l'accueil régulier et l'accueil occasionnel (art. R. 2324-17 du code de la santé publique). Sur l'échantillon de quarante-sept jardins d'enfants ayant répondu sur ce point au

⁷⁷ CNA, L'essentiel, n° 179, novembre 2018. TMO Régions - enquête baromètre petite enfance, septembre 2017.

À noter à l'inverse que lorsque l'enfant est âgé de zéro à six mois, 61 % des familles estiment que le mode d'accueil le plus adapté à leur enfant est la garde par la mère, 5 % considèrent que c'est le père, 16 % que c'est la mère ou le père indifféremment, 6 % seulement que c'est l'EAJE, 11 % que c'est l'assistant maternel.

questionnaire de la mission, en moyenne 17 % du total des heures facturées au titre de la PSU correspondent à un accueil sur ces temps périscolaires ou extrascolaires⁷⁸ ;

- une logique de préparation progressive à la scolarisation assumée, avec un certain volant d'inscriptions (variable) pour les enfants gardés en famille ou dont les parents sortent d'un congé parental (s'appuyant sur le dispositif financier PrépARE⁷⁹). Les services sociaux (CAF, CCAS, département) peuvent ainsi constituer des relais pour encourager cette socialisation des enfants avant l'école. Or les places disponibles pour l'accueil à l'école des enfants de deux ans sont en nombre réduit sur le territoire national et ne bénéficient pas du même taux d'encadrement. Par ailleurs, la préparation à l'école maternelle peut constituer un élément rassurant pour les familles et valorisant pour les personnels : elle gagne à s'organiser par des actions concrètes en lien avec les écoles du quartier. Certains projets d'établissements s'affirment ainsi comme des structures passerelles, visant la continuité éducative entre les professionnel(les) de la petite enfance et les enseignants lors de l'entrée de l'enfant en maternelle ;
- **dans le cadre d'une gestion de flux, une complémentarité assumée avec les crèches.** Certaines municipalités, face à des demandes d'accueil collectif importantes, organisent, via les commissions d'attribution, le passage des enfants des crèches pour les tout-petits vers les jardins d'enfants, ce qui permet de libérer des places en amont en crèches. C'est le cas dans plusieurs communes de la Loire (cf. annexe 7) ;
- **un effort de communication** (avec parfois des séances d'accueil ou de présentation aux parents), pour faire émerger la demande, particulièrement dans certains quartiers populaires où le taux de remplissage peut ne pas être optimal.

Ces éléments sont de nature à limiter la réticence des parents à confier leur enfant à un établissement pour une durée aussi courte (autour d'un an).

Ce schéma implique de sécuriser ces jardins d'enfants, et notamment d'assurer que la PSU puisse continuer à assurer le financement à l'activité de l'accueil sur les temps périscolaire et extrascolaires, sujet qui suscite des craintes de la part de certains gestionnaires. La part d'activité des jardins d'enfants sur ces temps varie beaucoup d'une structure à une autre en fonction de l'amplitude horaire retenue par l'établissement et des choix des parents.

Dans la mesure où les exigences communes à la catégorie des EAJE sont respectées et vérifiées par les services du département (taux d'encadrement, niveaux de qualifications, obligations en termes de concours de professionnels), qu'elles créent des exigences et des coûts supérieurs à ceux de centres de loisirs sans hébergement, il est cohérent de continuer à financer ces établissements *via* la PSU. La circulaire du 26 mars 2014⁸⁰ le prévoit, pour tous les enfants en EAJE jusqu'à cinq ans révolus.

Recommandation n°4 : conserver et appliquer la possibilité existante de financement par la PSU des temps périscolaires ou extra-scolaires en établissements d'accueil de jeunes enfants, jardins d'enfants inclus, jusqu'à cinq ans révolus, afin de préserver un accueil de qualité, avec des taux d'encadrement et un personnel spécialisé qui se distinguent des centres d'accueil de loisirs sans hébergement.

3.1.1.2 Un abaissement de l'âge d'accueil à dix-huit mois en jardin d'enfants serait de nature à faciliter cette évolution

Les parents peuvent éprouver une gêne à confier leur enfant à un jardin d'enfants pour une durée d'un an. En outre, il existe une demande d'accueil collectif non satisfaite qui pourrait profiter d'un abaissement du seuil de deux ans comme âge minimum d'accueil en jardin d'enfants.

⁷⁸ De fortes différences existent entre les établissements au vu de leur offre de service et de leur amplitude horaire journalière, hebdomadaire et annuelle, l'écart type de la série en réponse à cette question est de 23 points. L'amplitude horaire journalière, hebdomadaire et annuelle d'ouverture des établissements est à l'appréciation de chaque établissement.

⁷⁹ La prestation partagée d'éducation de l'enfant (PreParE) fait partie de la prestation d'accueil du jeune enfant (Paje). Elle permet à un ou aux deux parents ayant au moins un enfant à charge de moins de trois ans (ou moins de vingt ans en cas d'adoption) de cesser ou de réduire leur activité professionnelle pour s'en occuper.

⁸⁰ Circulaire CNAF N° 2014-009 du 26 mars 2014 relative à la prestation de service unique (PSU).

L'enfant à dix-huit mois, sauf exception, sait marcher, et avec la marche, s'autonomise physiquement puis sur le plan cognitif. Il entre dans la phase dite « exploratoire ». Surtout, l'enfant commence à formuler ses premiers mots pour former des phrases courtes. Son besoin de socialisation est fort. Dès lors, à dix-huit mois, il peut y avoir un intérêt à développer l'accueil collectif, ponctuel ou régulier, dans des établissements qui répondent à ce développement premier du langage et prennent en compte les besoins sensoriels, cognitifs ou moteurs à cet âge.

Le projet éducatif des jardins d'enfants peut répondre à ces enjeux, avec une organisation souvent décloisonnée par groupes, suivis par des professionnels qualifiés et des équipements et des jeux facilitant l'éveil d'enfants de dix-huit à vingt-quatre mois. Cette activité d'accueil resterait comme dans les autres établissements collectifs soumise au taux d'encadrement d'un professionnel pour huit enfants qui marchent. On peut à ce sujet rappeler qu'historiquement, les jardinières d'enfants du 20^{ème} siècle étaient d'ailleurs reconnues pour éduquer des enfants à partir de dix-huit mois⁸¹.

Selon le questionnaire transmis par la mission, 47 % des jardins d'enfants répondants ont considéré qu'un abaissement à dix-huit mois de l'âge d'accès aux jardins d'enfants serait opportun pour leur propre établissement. Aujourd'hui, des jardins d'enfants sont confrontés à cette demande d'enfants de dix-huit à vingt mois, et ne peuvent y répondre sans un changement du type d'autorisation délivrée par le conseil départemental, procédure qui peut prendre plusieurs mois. À La Réunion, selon le service de PMI, la collectivité a prévu d'instruire des demandes de transformation pour huit jardins d'enfants existants d'ici à 2022, afin qu'un passage en accueil collectif traditionnel puisse leur permettre d'accepter des enfants de moins de deux ans.

Recommandation° 5 : abaisser l'âge minimum d'accueil des enfants en jardins d'enfants à dix-huit mois au lieu de deux ans (modification du 3° de l'article R. 2324-17) du code de la santé publique.

Incidentement, une telle configuration pose *en droit* la question de la coexistence de deux catégories d'EAJE, qui partagent un même objectif : l'accueil collectif d'enfants avant scolarisation. Il s'agit des jardins d'éveil⁸² et des jardins d'enfants. Le nombre de jardins d'éveil est limité en France (cinq selon le recensement DREES en 2017) et la création de jardins d'enfants dans certaines communes (dans la Loire, en Guadeloupe, dans les Hauts-de-France) a répondu au besoin d'accroître les places pour les enfants de plus de deux ans, dans un lieu de socialisation privilégié avant de rentrer à la maternelle. Ainsi, le projet des jardins d'éveil a parfois été poursuivi dans le cadre de jardins d'enfants, c'est-à-dire en assumant des exigences d'encadrement des enfants plus élevées⁸³. Une comparaison des jardins d'enfants et des jardins d'éveil figure en annexe 11.

3.1.1.3 En complément de l'accueil d'enfants de maternelle sur le temps périscolaire, l'accueil d'élèves de petite section pourrait être envisagé dans le cadre de l'aménagement de l'obligation d'assiduité prévu par les textes

L'obligation d'instruction dès trois ans a été accompagnée par des souplesses quant à l'assiduité attendue pour les élèves de petite section (article R. 131-1-1 du code de l'éducation), en prévoyant des aménagements possibles tous les après-midis, sur demande écrite des parents, après accord de l'IEN⁸⁴ (cf. *supra* 2.2.2.3). Cet assouplissement du cadre de l'obligation scolaire permet un maintien partiel de l'enfant dans l'intimité familiale et une entrée plus progressive dans la scolarisation.

Dans ce même cadre réglementaire, sur demande des familles, dans les villes ou quartiers qui disposent de jardins d'enfants, des partenariats locaux peuvent être organisés afin que les élèves de petite section dont

⁸¹ La circulaire du 18 juin 1974 qui fixe le cadre d'exercice de l'éducateur de jeunes enfants, rappelle que « la jardinière d'enfants et l'éducateur de jeunes enfants sont des éducateurs dont le rôle spécifique est de favoriser le développement et l'épanouissement des enfants de dix-huit mois à six ans, lorsqu'ils se trouvent hors de leur famille pour un temps plus ou moins long ». Cité, in Daniel Verba, le métier d'éducateur de jeunes enfants, 2014, La Découverte, p. 57.

⁸² Catégorie d'EAJE visée à l'article R. 2324-47-1 du code de la santé publique. Le tableau des différences réglementaires entre jardins d'enfants et jardins d'éveil est en annexe 11.

⁸³ Pour mémoire, les contraintes d'encadrement sont allégées pour les jardins d'éveil, avec notamment un seul encadrant nécessaire pour douze enfants, sous réserve de la présence systématique de deux encadrants dans la structure. La mission n'a pas rencontré de gestionnaires, de financeurs ou d'usagers de jardins d'éveil. Cette coexistence ne paraît pas problématique du point de vue de la politique publique visée ou des usagers.

⁸⁴ De l'ordre de 800 demandes de ce type ont été enregistrées au rectorat de Paris sur 16 000 entrées en petite section, en septembre 2019.

les familles le souhaitent puissent être accueillis à partir de la fin de la matinée et tout au long de l'après-midi au sein de jardins d'enfants.

Une telle organisation peut permettre de constituer une offre coordonnée sinon conjointe, au bénéfice du développement de l'enfant, tirant parti des compétences de tous les professionnels présents. Il peut s'agir d'une opportunité pour créer des liens de travail entre professeurs d'écoles et éducateurs de jeunes enfants, ou pour organiser des séquences de travail complémentaires l'après-midi pour asseoir les apprentissages scolaires du matin par des temps éducatifs, d'éveil, d'interactions ou de jeux. Accorder un aménagement de scolarité au profit d'un accueil l'après-midi en jardin d'enfants constitue une solution potentiellement plus qualitative qu'un simple accueil familial.

Ce fonctionnement ne créerait qu'une seule rupture dans la journée pour l'enfant, puisque le temps de restauration, le temps de sieste, le temps d'activité et le temps « périscolaire » l'après-midi pourraient être organisés par un même collectif professionnel ; mais cette rupture devrait être accompagnée (ramassage des enfants, après la classe, souci de sécurisation affective). Ce schéma facilite l'observation des progrès des enfants, par des regards différents (surtout si des outils de type cahiers de liaison ou des échanges de travail réguliers sont mis en place), le jardin d'enfants pouvant, en complément de l'école, développer l'accompagnement à la parentalité, notamment pour des familles vulnérables.

Si les effectifs concernés par les demandes des familles sont significatifs, une convention entre *a minima* l'éducation nationale et la municipalité (et/ou la structure gestionnaire si celle-ci est associative) pourrait permettre d'organiser cette complémentarité de métiers entre professeurs des écoles et éducateurs de jeunes enfants et autres professionnels pour les enfants de petite section. Le financement du jardin d'enfants l'après-midi relèverait des mécanismes habituels (branche famille *via* la PSU, participation des familles et financement des collectivités locales).

La configuration géographique peut aider à la réalisation de ce dispositif : 58 % des jardins d'enfants ayant répondu au questionnaire de la mission indiquent que leur établissement est situé à moins de 200 mètres d'une école maternelle publique ou privée. Au moins un jardin d'enfants (dans l'Ain) organise un tel dispositif les après-midis, après le temps en petite section.

Recommandation n° 6 : faciliter la réponse aux demandes des familles pour l'accueil l'après-midi des enfants de trois-quatre ans inscrits en petite section d'école maternelle dans des jardins d'enfants, dans le cadre des aménagements possibles de l'obligation d'assiduité à cet âge, organisés si nécessaire par des conventions État-collectivités.

3.1.2. La reconversion en crèche multi-accueil pour les enfants de zéro à trois ans est un scénario possible mais plus coûteux

Une évolution plus significative peut être opérée avec le recentrage vers un accueil collectif des petits enfants de zéro à trois ans, dans le cadre d'un EAJE classique (crèche).

3.1.2.1 La nécessité d'un besoin social vérifié localement

Cette transformation n'est envisageable que si un besoin local est avéré : c'est l'analyse territoriale des modes de garde existants, effectuée en tenant compte du schéma départemental de services aux familles et des observatoires existants qui doit confirmer qu'un besoin existe, sans risque de pénaliser une offre d'accueil collectif déjà existante.

Ainsi, la ville de Paris, la CAF, avec l'atelier d'urbanisme (APUR) réalisent régulièrement des études croisant trois indicateurs pour déterminer la réalité du besoin d'accueil de moins de trois ans, à l'échelle de cinquante-trois quartiers parisiens :

- le taux d'équipement en accueil collectif (soit le nombre de places rapporté au nombre d'enfants de moins de trois ans) ;
- le taux de fréquentation (soit le nombre d'heures d'accueil réalisées en EAJE par rapport au nombre d'heures théoriques) ;
- et la part de la population vivant sous le seuil de bas revenus.

La dernière étude réalisée (2019) signalait des territoires prioritaires, mais aussi des territoires où l'offre est élevée et suffisante. C'est le cas au centre de Paris, mais aussi dans certains quartiers du 18^{ème}, le 19^{ème} ou le 12^{ème}⁸⁵. En parallèle, ces territoires peuvent comporter des assistantes maternelles en demande d'emploi, ce qui peut justifier le faible intérêt pour les décideurs publics d'une nouvelle offre.

3.1.2.2 La transformation en crèche multi-accueil pour les enfants de zéro-trois ans implique une forte hausse des dépenses de personnel

Le cadre réglementaire des EAJE impose que les enfants qui ne marchent pas (moins de dix-huit mois en général), soient suivis par des professionnels selon un taux d'encadrement d'un adulte pour cinq enfants (contre un pour huit pour les enfants qui marchent et un pour quinze pour les enfants de plus de trois ans, dans les jardins d'enfants). **La gestion de ce taux d'encadrement trois fois supérieur d'un bout à l'autre du spectre des enfants accueillis – entre les enfants ne marchant pas et les enfants de trois à six ans en jardin d'enfants – implique un changement complet de modèle économique et de fonctionnement.** L'établissement doit construire un cadre d'organisation différent du jardin d'enfants, avec la création de nouvelles sections, l'affectation des personnels adéquats entre les différentes sections et aux différents temps de la journée, le tout devant être expertisé par les services de la PMI. En fonction de la répartition des classes d'âge accueillies (marchant et ne marchant pas), une forte hausse des dépenses de personnels en contact avec les enfants peut être requise.

L'impact des variations de taux d'encadrement

Un jardin d'enfants de 60 places d'enfants accueillis de deux à six ans peut choisir d'assurer la pérennité de son établissement par un élargissement des publics accueillis. Si la configuration des locaux lui permet de conserver le même volume total de places, il peut faire le choix de reconvertir quarante places d'accueil de 3-6 ans (qui impliquent un taux d'encadrement requis de 2,6 professionnels avec les enfants) en 40 places d'accueil pour des enfants de moins de trois ans (en respectant des taux d'encadrements plus stricts). Dans cette configuration, si les nouveaux enfants accueillis sont pour trois quarts d'entre eux des enfants ne marchant pas (moins de dix-huit mois), et pour un quart d'entre eux des enfants qui marchent, le taux d'encadrement à assurer sera de 7,25 professionnels (six adultes pour les non-marcheurs et 1,25 pour les marcheurs), soit une augmentation de plus de 4,65 encadrants. Si l'on tient compte d'un volume fixe de personnel de direction et de fonctions supports de 2 ETP par exemple, **le volume global de personnels nécessaire ferait plus que doubler lors du passage en crèche.**

Cet impact peut être majoré ou minoré en fonction des choix retenus pour s'assurer en permanence de l'effectivité du taux d'encadrement, en tenant compte des congés et des absences de chaque agent ou salarié, comme des choix d'externalisation ou pas (restauration, ménage).

L'hypothèse de conversion d'un jardin d'enfants en accueil collectif traditionnel a été testée avec deux questionnaires d'établissements⁸⁶, sur trois cas de figures de transformation complète (jardin d'enfants à vingt, quarante, ou soixante places devenant une crèche, sans privilégier le public deux-trois ans). Plusieurs hypothèses ont été prises (cf. annexe 11), notamment s'agissant de la rémunération des personnels, mais aussi en tenant compte du maintien d'un poste de directeur et d'un agent de nettoyage pour les structures de vingt et quarante places, de l'ajout d'un directeur adjoint et d'un agent de nettoyage supplémentaire lorsque la structure fait soixante places ; d'un volume de 2 EJE et une auxiliaire de puériculture pour un jardin d'enfants de 20 places contre 1 EJE et 5 auxiliaires ou CAP en crèche. **Pour un jardin d'enfants souhaitant se transformer en crèche, l'estimation réalisée aboutit à un surcoût en personnel de 43 % pour un jardin de vingt places, de 54 % pour un jardin de quarante places et de 51 % pour un jardin de 60 places.** Le surcoût annuel dépend des amplitudes horaires (hebdomadaires ou annuelles) existantes et de choix d'externalisation sur certaines fonctions (gestion, nettoyage). Cette estimation indicative signale l'importance de la révision du modèle à opérer.

⁸⁵ Atelier parisien d'urbanisme APUR, *Petite enfance, indice de synthèse des besoins d'accueil pour les enfants de moins de trois ans à Paris*, juin 2019.

⁸⁶ Analyse effectuée avec la contribution de l'association *Crèches et entreprendre*, gestionnaire d'établissements, ayant pour mission statutaire d'aider à la création et à l'appui administratif et financier au développement d'EAJE privés.

La hausse des dépenses de rémunération du personnel devra en outre s'accompagner d'un effort de professionnalisation, notamment compte tenu du respect de normes sanitaires ou pour retrouver des réflexes propres au soin des tout-petits.

3.1.2.3 *Un projet qui peut générer des coûts mobiliers et parfois immobiliers, qui pourraient être pour partie couverts par les financeurs des EAJE*

La transformation en crèche traditionnelle pour l'accueil des enfants de zéro à trois ans implique une vérification de l'adaptation des locaux, mais les normes générales sur les surfaces utiles aux enfants sont communes à tous les EAJE. Ces normes sont en cours de révision (textes en cours de concertation) et devraient prévoir 7 m² de surface utile par enfant (et 5,5 m² en zone urbaine dense). Une éventuelle révision réglementaire du périmètre de la « surface utile par enfant » (inclusion ou non de la biberonnerie, de l'espace de change, de la salle de jeux d'eau, textes règlementaires non parus) est à suivre, car elle pourrait modifier la capacité d'accueil de l'établissement.

L'accueil de bébés et d'enfants ne sachant pas marcher nécessite l'acquisition d'un mobilier adapté à ces tranches d'âge⁸⁷. Ainsi, une biberonnerie, pièce destinée à la préparation des biberons ou d'autres mets lactés qui répond à des normes d'hygiène très strictes, est nécessaire. Sa création peut susciter des travaux connexes sur les cloisons ou pour revoir l'arrivée d'eau et d'électricité. Des lits bébés ou berceaux (respectant un espacement des barreaux de 7 cm maximum) d'un coût unitaire de l'ordre de 500 €, de même que des tables de change, d'un coût unitaire variant entre 4 000 à 5 000 €, sont aussi nécessaires pour accueillir les plus petits, à raison d'une table par groupe de vingt enfants accueillis en général. Toutefois, ces aménagements, à expertiser avec les services de PMI, demeurent mesurés⁸⁸.

En fonction des recommandations des services de PMI et de l'agencement des locaux, des travaux immobiliers, plus lourds, peuvent être nécessaires pour agrandir des locaux de sommeil, isoler une pièce de change ou une biberonnerie, revoir les arrivées d'eau et d'électricité ou les cloisonnements. Dans cette perspective, il apparaît utile que de tels investissements, qui permettent de maintenir des places nettes d'accueil collectif en EAJE puissent faire l'objet d'aides financières des communes ou des CAF.

S'agissant des dispositifs de la CNAF, les jardins d'enfants étant déjà des EAJE et sauf à ce que leur reconversion en crèche / EAJE traditionnel implique une création de places (hypothèse possible mais peu probable), le plan d'investissement à l'accueil des jeunes enfants (PIAJE, « plan crèches ») ne leur est pas ouvert⁸⁹. **En revanche, les jardins d'enfants peuvent bénéficier du fonds de modernisation des EAJE, doté de 153 M€ en prévisionnel sur la période 2018-2022**, qui regroupe désormais les anciens fonds d'accompagnement à la PSU et fonds de rénovation. Le risque de fermeture de places ou du jardin d'enfants lui-même peut justifier l'usage de ce fonds, sous réserve que les besoins territoriaux d'accueil soient confirmés.

Ce fonds permet de subventionner des travaux de gros œuvre, d'aménagement intérieur, d'équipements simples et particuliers, ainsi qu'un certain nombre de frais connexes (honoraires d'architecte, frais de maîtrise d'œuvre, études) par une subvention, à hauteur de 80 % maximum de la dépense, avec un montant d'aide accordé de 4 000 € maximum par place. Toutefois, comme pour tous les financements émanant du Fonds national d'action sociale de la branche famille, la décision d'octroyer une subvention est discrétionnaire. Or, certaines CAF pratiquent des formes de plafonnement par place et dans le temps des subventions, en cas de programmes successifs à moins de cinq ans d'intervalle.

⁸⁷ Un responsable de jardin d'enfants a pu chiffrer entre 6 000 et 9 000 € l'enveloppe de frais mobiliers nécessaires (couchettes, jeux...) pour reconverter un groupe de vingt enfants de plus de deux ans en un groupe de même taille ne sachant pas marcher, accueillis dans une crèche. La mission n'a pas confirmé une analyse aussi fine *in abstracto*, qui nécessite d'être posée au cas par cas.

⁸⁸ À ce titre, il convient de souligner que les configurations d'espace de sieste modulables pour des enfants de moins de deux ans (cas des couchettes mobiles et superposables installées dans une salle par ailleurs utilisée le matin comme espace de jeux), jugées irrégulières par certains gestionnaires, sont réglementaires, cf. DGCS, *Guide ministériel relatif à la réglementation dans les EAJE à l'intention des services de PMI*, avril 2017, p. 37.

⁸⁹ Même une transplantation d'EAJE sur un autre site sans création de places nouvelles par rapport aux places existantes sera éligible au fonds de modernisation des EAJE et non au PIAJE (cf. circulaire C 2018-003 relative au plan d'investissement pour l'accueil du jeune enfant).

Afin de tenir compte de l'effet non prévisible de la loi du 26 juillet 2019 dans l'octroi d'aides au titre du fonds de modernisation, il paraît judicieux de neutraliser, dans le cas de la transformation d'un jardin d'enfants, l'impact des dépenses antérieures à 2019 liées à l'évolution du projet de l'établissement.

Au total, compte tenu du nombre limité de jardins d'enfants qui souhaiteront évoluer vers un EAJE traditionnel / crèche multi-accueil pour les 0-3 ans, **si par hypothèse trente jardins d'enfants devaient suivre cette voie, et si l'on considère un montant moyen de soutien financier de 150 000 €, une enveloppe de 4,5 M€, concentrée sur quelques CAF, serait potentiellement à mobiliser pour soutenir la mise en œuvre de ce scénario de transformation.**

Compte tenu de l'incertitude quant au choix d'évolution de certains jardins d'enfants et au vu de l'enveloppe globale du fonds de modernisation, le soutien à ce type d'opération doit pouvoir s'intégrer dans le cadre des fonds existants.

Recommandation n°7 : accompagner la transformation des places de jardins d'enfants souhaitant se repositionner en crèche multi-accueil pour les 0-3 ans, par des subventions d'investissement du fonds de modernisation des EAJE (CNAF), en se dispensant dans ce cas de règles de plafonnement des aides liées au cumul des subventions obtenues sur cinq ou dix ans.

Au total, ce scénario sera sans doute marginal, compte tenu de ses coûts. De surcroît, une transformation en crèche pour les 0-3 ans peut être considérée comme peu attractive pour les personnels (éducateurs de jeunes enfants ou autres professionnels), compte tenu des contraintes liées aux conditions de travail : enfants à porter, générant plus de fatigue physique ou de troubles musculaires, etc.

3.1.3. Les communes et les rectorats doivent en conséquence préparer la scolarisation d'enfants supplémentaires

Le recentrage de l'activité des jardins d'enfants sur l'accueil des moins de trois ans aura pour conséquence l'inscription à l'école des enfants qui n'y seront plus accueillis. Il en résultera, dans les communes concernées, des demandes d'inscription qui doivent être anticipées par les communes et les rectorats concernés.

Il revient aux services concernés d'évaluer, au cas par cas, les modalités de l'accueil de ces enfants dans les écoles existantes d'ici à la rentrée 2024 au plus tard, et d'évaluer les coûts associés à cette scolarisation d'enfants supplémentaires, que ce soit en postes de professeurs des écoles, en postes d'ATSEM ou en coût de fonctionnement.

Il est à noter que le taux d'encadrement en maternelle (ATSEM compris) n'est pas aussi défavorable que certains le pensent par rapport à celui des jardins d'enfants. Le nombre moyen d'élèves en maternelle pour un professeur est de 23,8 dans les écoles publiques⁹⁰. Des différences importantes existent entre les écoles, mais l'objectif a été affiché de plafonner partout les effectifs à vingt-quatre (sans compter le programme de dédoublement des classes de grande section en éducation prioritaire qui plafonne les effectifs à douze élèves par classe). Il faut en outre aussi tenir compte des personnels employés par les communes, les ATSEM, qui travaillent dans les écoles maternelles⁹¹.

D'un point de vue général, les grandes tendances nationales de la démographie scolaire, orientée à la baisse dans le préélémentaire malgré les conséquences de l'instruction à trois ans⁹², dessinent **un contexte plutôt favorable à l'absorption de ces flux, par ailleurs très modestes, dans les écoles publiques.**

⁹⁰ Repères et références statistiques (RRS), DEPP, 2019.

⁹¹ Le nombre d'ATSEM par classe de maternelle n'est pas précisément défini par la réglementation nationale, on observe cependant que les petites sections disposent souvent d'une ATSEM à temps plein (c'est le cas par exemple à Paris, les ATSEM sont ensuite affectés à 50 % sur les niveaux moyenne et grande sections). Les taux d'encadrement sont donc moins favorables mais variables selon les endroits, et dans les écoles de l'éducation prioritaire il serait possible de maintenir un taux d'encadrement proche de celui des jardins d'enfants en affectant un poste plein d'ATSEM par classe.

⁹² Voir en particulier la Note d'information n° 19-05 de mars 2019 produite par la DEPP du ministère de l'éducation nationale. Elle précise que « après une baisse de 29 800 élèves à la rentrée 2018 (-1,2 %), les effectifs en préélémentaire devraient à nouveau diminuer aux cinq prochaines rentrées scolaires. La baisse devrait être moins forte à la rentrée 2019 (-12 400 élèves) puis nettement plus importante aux rentrées 2020 et 2021 (respectivement -41 400 et -40 100 élèves) ».

Dans les deux villes les plus concernées, Strasbourg et surtout Paris, le surcoût devrait être modéré, l'évolution de la démographie scolaire et les ressources en professeurs des écoles laissant penser que les effectifs concernés pourraient être absorbés dans les écoles existantes, avec éventuellement ouverture de classes supplémentaires, sans trop de nouveaux coûts immobiliers et de fonctionnement⁹³.

Quant au maintien éventuel d'activités offertes dans certains jardins d'enfants – par exemple l'apprentissage d'une langue étrangère – il devra faire l'objet d'un examen au cas par cas. Les jardins d'enfants se caractérisant par un taux important d'élèves en situation de handicap nécessiteront aussi un regard particulier⁹⁴. Si leur transformation ou l'arrêt de l'activité a pour conséquence la nécessité de scolariser dans des écoles publiques certains enfants porteurs de handicap, la situation devra être suivie attentivement par les IEN-ASH et anticipée. En effet, même si le nombre d'enfants concernés est faible, la nature du handicap à prendre en charge peut nécessiter un accompagnement particulier, et les capacités d'intégration dans les ULIS à proximité peuvent être contraintes. Dans tous les cas, ce sujet fait partie de ceux qui méritent d'être bien anticipés par les services académiques.

3.2. Certains personnels issus des jardins d'enfants pourraient trouver un rôle auprès des enseignants dans le cadre d'un partenariat entre les autorités académiques et la commune

Comme cela a été indiqué ci-dessus, le recentrage de l'activité des jardins d'enfants, notamment dans le cas d'une reconversion en crèche, peut avoir un impact important sur l'activité des éducateurs de jeunes enfants, qui serait elle-même réorientée vers l'accompagnement d'enfants plus jeunes. Comme on l'a vu également, cette évolution peut être plus ou moins attractive pour des professionnels de la petite enfance qui peuvent s'être positionnés depuis plusieurs années sur des activités parfois orientées dans le sens de la préparation des premiers apprentissages scolaires.

Certains EJE pourraient donc souhaiter continuer à travailler avec des enfants d'âge scolaire, voire passer le concours de recrutement des professeurs des écoles et devenir enseignants⁹⁵, car dans le cadre de leur statut actuel, ils ne peuvent pas enseigner dans les écoles maternelles. De même, des auxiliaires de puériculture et des accompagnants pourraient trouver intérêt à travailler au sein d'une école maternelle.

Or, dans le cadre d'une complémentarité souhaitable, il peut paraître opportun aux communes, en concertation avec les services de l'éducation nationale, de chercher à maintenir dans les écoles certains des professionnels en fonction dans les jardins d'enfants, qu'ils soient publics ou privés.

Cette hypothèse peut trouver diverses voies de réalisation. Plusieurs pistes sont examinées ci-dessous. Il convient toutefois de distinguer le cas des auxiliaires de puériculture et les accompagnants d'une part, et celui des éducateurs de jeunes enfants d'autre part.

3.2.1. Les auxiliaires et les accompagnants

Les auxiliaires de puériculture et les accompagnants pourraient, dans une école maternelle, occuper **un emploi d'agent territorial spécialisé des écoles maternelles (ATSEM)**.

⁹³ Pour mémoire, la démographie scolaire dans les écoles publiques parisiennes subit depuis plusieurs années une forte baisse. En 2017, le nombre d'élèves de maternelle avait baissé de 10 % par rapport à 1999 ; la rentrée 2020 devrait se faire avec environ 2 000 élèves en moins dans le premier degré, après une rentrée 2019 marquée elle aussi par une baisse de 1 400 élèves. Ces données sont à mettre en regard du nombre d'élèves des classes préélémentaires, soit 48 700 en 2018, et avec celui du nombre d'enfants de trois ans et plus accueillis dans les jardins d'enfants parisiens, soit environ 1 350. Le transfert de la totalité de ces enfants vers les écoles publiques constitue en outre un scénario purement théorique, supposant une stabilité démographique et aucun recours à l'instruction à domicile ou à la scolarisation dans une école privée existante. L'accumulation de ces éléments fait penser que le flux vers les écoles publiques se limitera à quelques centaines d'élèves et qu'il s'inscrira dans un mouvement ancien de baisse de la démographie scolaire parisienne dont il parviendra tout au plus à limiter quelque peu l'impact. Dans le Bas-Rhin, les évolutions sont moins nettes mais les effectifs préélémentaires sont en baisse depuis la rentrée 2018, cf. https://www.ac-strasbourg.fr/fileadmin/public/documents_de_reference/Chiffres_cles_2019.pdf

⁹⁴ Ce pourra être le cas notamment pour les jardins d'enfants parisiens gérés par l'APATE (cf. annexe 6 sur Paris).

⁹⁵ Les conditions d'inscription diffèrent en fonction du type de concours d'accès au professorat. Pour le concours externe, une inscription en master est nécessaire (or, le diplôme d'EJE est de niveau licence). Les professeurs recrutés par concours interne doivent, eux, justifier d'une licence et de trois ans d'ancienneté. Un éducateur de jeunes enfants, agent public titulaire ou non titulaire dans la fonction publique territoriale (cas des jardins d'enfants municipaux) peut donc privilégier cette voie.

Ils peuvent y prétendre, s'ils sont fonctionnaires, selon les dispositions combinées du décret modifié du 28 août 1992 portant statut des ATSEM et du décret du 13 février 2007 relatif aux équivalences de diplômes requises pour se présenter aux corps et cadres d'emplois de la fonction publique. Le décret statutaire, par son article 8-1, permet, sous réserve des nécessités du service, le détachement ou l'intégration directe dans le corps des ATSEM des fonctionnaires appartenant à un corps ou à un cadre d'emploi de catégorie C, s'ils justifient de l'un des titres mentionnés à l'article 3 du décret – c'est-à-dire le CAP accompagnant éducatif petite enfance ou une qualification reconnue comme équivalente. La même possibilité est ouverte aux fonctionnaires qui justifient d'une activité d'au moins trois ans à temps complet dans la même catégorie socioprofessionnelle.

Les titres et l'expérience professionnelle sont reconnus dans des conditions fixées par le décret suscité du 13 février 2007 (articles 7, 8, 10, 11 et 15). Une commission prend la décision : elle est placée, pour les fonctionnaires territoriaux, auprès du président du centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT) ou déconcentrée auprès de ses délégations territoriales, et pour les fonctionnaires de la Ville de Paris, auprès du maire de Paris. Elle peut conditionner son accord au suivi d'un stage d'adaptation ou à une épreuve d'aptitude préalable au concours. Pour les fonctionnaires dont les titres ou l'expérience professionnelle ne seraient pas reconnus, ou reconnus partiellement, par la commission, le recours à la VAE est à envisager.

3.2.2. Les éducateurs de jeunes enfants

La question de la reprise des éducateurs de jeunes enfants (EJE) se pose de façon plus aigüe, car **dans le cadre d'une école, la direction comme la conduite des projets pédagogiques sont assumées par les professeurs des écoles**, alors que dans les jardins d'enfants, le pilotage pédagogique est clairement assumé par les éducateurs, sous l'autorité du directeur, également issu de la même formation sauf exception⁹⁶. Il serait ainsi possible d'ouvrir le champ d'une intervention d'EJE sur le temps scolaire ou périscolaire, dans le cadre de projets spécifiques. Mais cette solution ne permettrait pas d'offrir aux EJE une activité correspondante à celle qu'ils exercent actuellement au sein des jardins d'enfants. Le positionnement des EJE ne pourrait qu'être assez substantiellement modifié. La quotité de travail proposée pourrait en outre ne pas toujours être un temps plein.

En toute hypothèse, la charge de leur rémunération pèserait sur l'effort propre de la commune, éventuellement sur une association. Cette situation, rare, connaît quelques précédents : à Paris, il existe un corps des professeurs de la Ville de Paris, qui viennent apporter leur expertise considérée comme « mission d'enseignement » sur temps scolaire dans le domaine des activités artistiques et sportives.

Les EJE pourraient être mobilisés dans l'école en tant qu'« intervenants extérieurs »⁹⁷ durant le temps scolaire et/ou périscolaire, sous réserve de la mise en œuvre d'une convention, signée par la commune, l'IA-DASEN et contresignée par le directeur d'école. **Si les ressources de la commune le permettent, sur la base de projets spécifiques, certains éducateurs de jeunes enfants pourraient ainsi prêter leur concours aux écoles maternelles.**

3.2.3. L'objet d'un tel partenariat serait l'enrichissement de la prise en charge des enfants

Un tel partenariat serait cohérent avec l'évolution de l'école maternelle, qui tente de rapprocher les mondes de la petite enfance et de l'école, ainsi que le résume clairement la présentation de la loi sur le site education.gouv.fr : « l'abaissement de l'âge de l'instruction obligatoire est l'occasion d'affirmer l'identité pédagogique propre de l'école maternelle dans sa dimension d'école de l'épanouissement et du développement affectif et social qui donne à chaque élève un cadre propice aux premiers apprentissages scolaires ».

⁹⁶ La mission n'a rencontré qu'un seul établissement, associatif, dirigé par un professeur des écoles (*Bloom School* Vincennes).

⁹⁷ Cf. circulaire n° 92-196 du 3 juillet 1992 (BO n° 29 du 16 juillet 1992) : <https://eduscol.education.fr/cid48591/intervenants-externes.html>

L'intervention des EJE au sein d'une école publique pourrait par exemple prendre la forme d'un « dispositif passerelle », centré sur la scolarisation progressive des élèves les plus jeunes⁹⁸. Des exemples⁹⁹, peu nombreux toutefois, existent de ces dispositifs implantés en école maternelle et associant enseignant, ATSEM et EJE.

La formation initiale des éducateurs, centrée sur l'accompagnement des premiers âges de la vie, leur donne d'appréciables connaissances sur le développement physique et psychologique du jeune enfant. Les pratiques observées dans les jardins d'enfants montrent également un investissement particulier des éducateurs dans les questions relatives au lien entre les pratiques familiales et l'accueil collectif. Dans le cadre d'une école maternelle, ces professionnels pourraient sans doute apporter une contribution très utile au lien avec les familles, pour laquelle les professeurs des écoles affirment souvent ne pas disposer de tout le temps nécessaire.

Par ailleurs, la présence d'éducateurs de jeunes enfants permettrait également de travailler sur la question de l'articulation des différents temps de prise en charge des élèves au sein d'une école. Le temps de travail des éducateurs de jardins d'enfants (généralement calé sur les 35 heures hebdomadaires) autorise une souplesse d'organisation et une amplitude de prise en charge que ne permet pas le temps de service des professeurs des écoles, qui est très étroitement défini, à la fois sur la journée (nombre et longueur des demi-journées et de la pause méridienne), la semaine (27 heures par semaine dont 24 heures d'enseignement en classe), et sur l'année (trente-six semaines)¹⁰⁰.

Recommandation n° 8 : dans les cas où la commune souhaitera pérenniser l'emploi de personnels des jardins d'enfants comme ATSEM, faciliter l'obtention du CAP accompagnant éducatif petite enfance, par le biais de la VAE, pour les accompagnants qui ne possèderaient pas ce diplôme.

Recommandation n° 9 : pour les personnels des jardins d'enfants qui souhaiteraient exercer des fonctions dans des écoles maternelles publiques en tant qu'intervenants extérieurs, ouvrir des modules de formation, ou intégrer ces personnels dans des formations existantes.

Recommandation n° 10 : favoriser la mise en œuvre de projets d'école associant des professionnels de la petite enfance.

⁹⁸ Sur ce sujet, plusieurs rapports des inspections générales ont été produits au cours des dernières années, accompagnant les politiques plus ou moins volontaristes sur la scolarisation des moins de trois ans. Citons le rapport IGEN - IGAS de 2000, D. Villain, B. Gossot, *Rapport sur les dispositifs passerelle. De la famille et du lieu de garde à l'école maternelle*, et plus récemment au rapport IGAS - IGAENR de 2014, G. Pétreault, M. Buissart, *Scolarisation des moins de trois ans : une dynamique d'accroissement des effectifs et d'amélioration de la qualité à poursuivre*.

⁹⁹ On peut citer l'exemple de l'académie de La Réunion, particulièrement active sur ce sujet, qui dispose de dix-sept dispositifs actifs et travaille à quatre ouvertures supplémentaires. Appuyés sur une convention tripartite entre éducation nationale, CAF et municipalité, les dispositifs passerelle de cette académie sont implantés dans des écoles maternelles socialement défavorisées et permettent, grâce à l'appui d'éducateurs de jeunes enfants, un accueil renforcé le matin des enfants les plus jeunes, et la mise en place de relations plus étroites avec les familles, à travers notamment des ateliers de parentalité qui leur sont proposés, et animés par les EJE. Le financement de l'intervention des EJE est pris en charge la CAF et les municipalités. Pour l'éducation nationale, un IEN est chargé du pilotage du dispositif. On trouvera une présentation complète du dispositif sur le site académique <https://pedagogie.ac-reunion.fr/maternelle/scolarisation-des-moins-de-3-ans/les-classes-passerelles.html>

¹⁰⁰ Depuis la rentrée 2013, les principes généraux d'organisation du temps scolaire dans le premier degré sont les suivants :

- l'enseignement est dispensé dans le cadre d'une semaine de neuf demi-journées incluant le mercredi matin ;
- tous les élèves continuent de bénéficier de 24 heures d'enseignement par semaine durant 36 semaines ;
- la journée d'enseignement compte 5 heures 30 maximum et la demi-journée, un maximum de 3 heures 30 ;
- la durée de la pause méridienne ne peut être inférieure à 1 heure 30.

Source : Eduscol : <https://eduscol.Education.fr/cid71545/reforme-des-rythmes-scolaires-organisation-temps-scolaire-dans-premier-degre.html>

Il est à noter cependant que les possibilités de dérogation ont été accordées, d'abord par le « décret Hamon » qui a permis une organisation expérimentale sur quatre journées pleines (décret n° 2014-457 du 7 mai 2014 portant autorisation d'expérimentations relatives à l'organisation des rythmes scolaires dans les écoles maternelles et élémentaires). Enfin, le décret n° 2017-1108 du 27 juin 2017 relatif aux dérogations à l'organisation de la semaine scolaire dans les écoles maternelles et élémentaires publiques a autorisé sous simple régime dérogatoire la semaine de quatre jours, qui est depuis devenu le modèle dominant, alors que la référence réglementaire reste, paradoxalement, la semaine organisée sur neuf demi-journées.

3.3. La transformation en école maternelle privée hors contrat exclut tout financement public mais garantit une autonomie importante

Certains jardins d'enfants fonctionnant en alternative à l'école maternelle et doté d'une forte identité pédagogique pourraient choisir d'évoluer en écoles hors contrat. Quelques écoles ayant répondu au questionnaire indiquent cette volonté. Ce statut d'établissement scolaire leur garantirait une grande autonomie pédagogique et d'organisation. Le modèle économique doit montrer que l'établissement pourrait se passer de tout financement public de l'activité d'enseignement.

3.3.1. Le principe de la liberté d'enseignement est garanti par la loi

La liberté d'enseignement a été élevée par le Conseil constitutionnel au rang de « *principe fondamental reconnu par les lois de la République* ». Le principe a été posé par la loi Debré de 1959, il est repris dans l'article L. 151-1 du code de l'éducation : « *L'État proclame et respecte la liberté de l'enseignement et en garantit l'exercice aux établissements privés régulièrement ouverts* ». Ces dispositions permettent la pratique de pédagogies alternatives ainsi que des expérimentations (enseignement bilingue par exemple).

3.3.1.1 Le principe de la liberté pédagogique est placé sous le contrôle de l'État

Les jardins d'enfants évoluant en école hors contrat pourront garder une large autonomie pédagogique, sous réserve de respecter le droit des enfants à l'instruction, que les services de l'éducation nationale doivent contrôler ainsi qu'il a été vu *supra* au chapitre 2.2.

Le code de l'éducation est explicite sur cette garantie : « *Les directeurs des établissements d'enseignement privés qui ne sont pas liés à l'État par contrat sont entièrement libres dans le choix des méthodes, des programmes, des livres et des autres supports pédagogiques, sous réserve de respecter l'objet de l'instruction obligatoire tel que celui-ci est défini par l'article L. 131-1-1 et de permettre aux élèves concernés l'acquisition progressive du socle commun défini à l'article L. 122-1-1.* »¹⁰¹

3.3.1.2 La procédure d'ouverture d'une école hors contrat est assez légère

L'ouverture est soumise à simple déclaration et les motifs d'opposition à l'ouverture sont strictement encadrés. Il existe en outre des dérogations aux principes énoncés.

- Une ouverture par simple déclaration préalable, sauf en Alsace et Moselle

Malgré quelques tentatives pour imposer un régime d'autorisation préalable à l'ouverture d'une école, le principe retenu est celui d'une simple déclaration préalable au recteur de l'académie, celui-ci transmettant la demande au maire, au préfet et au procureur de la République (jusqu'en 2018, c'était le maire qui jouait ce rôle)¹⁰².

Par exception à ce principe, une autorisation administrative préalable est requise en Alsace et en Moselle, où le régime concordataire reste en vigueur¹⁰³.

- Une ouverture acquise dans les trois mois à défaut d'opposition

À défaut d'opposition dans un délai de trois mois de la part d'une des autorités citées *supra*, l'établissement peut fonctionner sans aucune autre formalité. L'autorité académique lui attribue un numéro d'enregistrement dans ses systèmes d'information, et il est considéré comme ouvert le jour où il reçoit ses premiers élèves.

¹⁰¹ Article L. 442-3 du code de l'éducation.

¹⁰² Article L. 441-1 du code de l'éducation : « *Toute personne respectant les conditions de capacité et de nationalité fixées aux 1° et 2° du I de l'article L. 914-3 peut ouvrir un établissement d'enseignement scolaire privé à condition d'en déclarer son intention à l'autorité compétente de l'État en matière d'éducation, qui transmet la déclaration au maire de la commune dans laquelle l'établissement est situé, au représentant de l'État dans le département et au procureur de la République* ».

¹⁰³ Article L. 481-1 du code de l'éducation : « *Les dispositions particulières régissant l'enseignement applicables dans les départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle y demeurent en vigueur.* ».

- Des conditions d'opposition à l'ouverture strictement encadrées

Le contenu du dossier de demande d'ouverture d'une école hors contrat et les motifs d'opposition possibles sont définis par la loi, aux articles L. 441-1 et L. 441-2 du code de l'éducation. La rédaction de ces articles a été revue en 2018 avec l'objectif de renforcer le contrôle des écoles hors contrat, dans le but d'une prévention accrue de la radicalisation. Toutefois, dans le cas des jardins d'enfants, les motifs d'opposition tenant « *aux intérêts de l'ordre public et de la protection de l'enfance* » ne devraient pas poser problème. Les motifs d'opposition à ouverture se réduisent donc à deux possibilités : l'absence de caractère scolaire de l'établissement et le fait, pour le directeur, de ne pas remplir les conditions prévues par la loi.¹⁰⁴

La demande d'ouverture doit concerner un établissement ayant « *le caractère d'un établissement scolaire* ». L'absence de ce caractère scolaire est un motif d'opposition à l'ouverture de l'établissement. Il doit toutefois être apprécié « *dans le respect de la liberté pédagogique* », dont le principe est également garanti par la loi¹⁰⁵. Il en résulte que le déclarant, pour satisfaire ce critère, doit seulement faire référence à « *l'acquisition progressive des exigences du socle commun de connaissances, de compétences et de culture* ». Les dispositions organisant l'enseignement public en niveaux, par exemple, ne sont pas applicables aux écoles hors contrat.

La personne qui ouvre l'école et celle qui la dirigera (qui peuvent être la même personne physique) doivent remplir certaines conditions pour ne pas susciter d'opposition à l'ouverture de l'établissement. Ces conditions sont fixées aux articles L. 441-1, L. 441-2 et L. 914-3, dont les dispositions doivent être combinées. Il s'agit de conditions de capacité pénale, de nationalité, d'âge, de titres et diplômes, et d'ancienneté de fonctions. Le détail de la procédure figure dans plusieurs décrets, que reprend et analyse la circulaire n° 2018- 096 du 21 août 2018 relative aux établissements privés hors contrat. Dans le cas des directeurs de jardins d'enfants actuels qui souhaiteraient diriger une école hors contrat, la question la plus sensible risque d'être la condition d'ancienneté des fonctions.

En effet, la condition de nationalité est souple, il faut être « *ressortissant d'un état de l'Espace économique européen* ».

La condition de titres et diplômes pour le directeur comme les enseignants est également souple. Il suffit de détenir un titre ou diplôme français de niveau au moins bac + 2¹⁰⁶. En outre, des dérogations sont possibles. Une personne qui ne détiendrait pas un tel diplôme peut adresser au recteur une demande de dérogation, et le recteur peut autoriser les titres et diplômes étrangers « *comparables* »¹⁰⁷, ou dispenser la personne des diplômes requis si elle justifie « *de fonctions comparables pendant au moins cinq ans* »¹⁰⁸. **Le diplôme d'État**

¹⁰⁴ Article L. 441-1 du code de l'éducation : « *II. L'autorité compétente de l'État en matière d'éducation, le maire, le représentant de l'État dans le département et le procureur de la République peuvent former opposition à l'ouverture de l'établissement : 1° Dans l'intérêt de l'ordre public ou de la protection de l'enfance et de la jeunesse ; 2° Si la personne qui ouvre l'établissement ne remplit pas les conditions prévues au I du présent article ; 3° Si la personne qui dirigera l'établissement ne remplit pas les conditions prévues à l'article L. 914-3 ; 4° S'il ressort du projet de l'établissement que celui-ci n'a pas le caractère d'un établissement scolaire ou, le cas échéant, technique.* »

¹⁰⁵ Article L. 441-2 du code de l'éducation : « *I.- Le dossier de déclaration d'ouverture d'un établissement d'enseignement scolaire privé comprend les pièces suivantes :*

1° S'agissant de la ou des personnes physiques déclarant l'ouverture et dirigeant l'établissement :

a) Une déclaration mentionnant leur volonté d'ouvrir et de diriger un établissement accueillant des élèves, présentant l'objet de l'enseignement conformément à l'article L. 122-1-1, dans le respect de la liberté pédagogique, précisant l'âge des élèves ainsi que, le cas échéant, les diplômes ou les emplois auxquels l'établissement les préparera. »

¹⁰⁶ Article R. 913-6 du code de l'éducation : « *Nul ne peut diriger un établissement d'enseignement scolaire privé ni y être chargé d'une fonction d'enseignement s'il ne détient un titre ou diplôme, classé dans le répertoire national des certifications professionnelles prévu par l'article L. 335-6 au moins au niveau III, ou sanctionnant au moins deux années d'études après le baccalauréat.* »

¹⁰⁷ Article R. 913-7 du code de l'éducation : « *Le recteur d'académie peut autoriser une personne pourvue d'un titre ou diplôme étranger à diriger un établissement d'enseignement scolaire privé ou à y être chargée de fonctions d'enseignement, si ce titre ou diplôme étranger est comparable à celui prévu par les dispositions de l'article R. 913-6.* »

¹⁰⁸ Article R. 913-8 du code de l'éducation : « *Le recteur d'académie peut autoriser une personne dépourvue de l'un des diplômes mentionnés à l'article R. 913-6 à diriger un établissement d'enseignement scolaire privé général ou à y être chargée de fonctions d'enseignement si elle justifie, au regard de la nature des fonctions qu'elle envisage d'assurer, de l'exercice antérieur de fonctions comparables pendant au moins cinq ans.* »

d'éducateurs de jeunes enfants est donc d'un niveau suffisant pour pouvoir enseigner dans une école hors contrat.

Le directeur doit en outre remplir une condition d'ancienneté « *pendant cinq ans au moins, de fonctions de direction, d'enseignement ou de surveillance dans un établissement d'enseignement* », en application du 4 du I de l'article L. 914-3¹⁰⁹. Les fonctions peuvent avoir été exercées indifféremment dans un établissement public ou privé, en France ou dans un État de l'UE. Les durées des fonctions d'enseignement, de surveillance ou de direction peuvent se cumuler. La difficulté tient au fait que les jardins d'enfants ne sont pas des établissements d'enseignement.

Il reste possible de demander au recteur une dérogation à la condition d'ancienneté de fonctions, selon les termes de l'article R. 913-11 : « *Le recteur d'académie peut autoriser une personne qui ne justifie pas de la durée d'exercice antérieur des fonctions fixée au 4° du I de l'article L. 914-3 à diriger un établissement d'enseignement scolaire privé. Il tient compte, à la fois, de l'exercice antérieur par le demandeur de fonctions comparables à celles mentionnées par ces dispositions pendant au moins deux ans et de la détention de titre ou diplôme l'autorisant à diriger un établissement recevant des mineurs.* »

Considérant que les jardins d'enfants ont été d'ores et déjà assimilés à des écoles hors contrat par le législateur en étant autorisés à délivrer l'instruction obligatoire jusqu'à la rentrée 2024, **la mission estime légitime de considérer que la fonction de direction de jardins d'enfants, à compter de la rentrée 2019, peut être estimée comparable à celle de direction d'établissement scolaire.**

Recommandation n° 11 : afin d'homogénéiser les pratiques académiques d'opposition à l'ouverture d'écoles hors contrat, demander aux recteurs de répondre favorablement, à compter de la rentrée 2021, aux demandes de dérogation émanant de directeurs de jardins d'enfants ayant au moins deux ans d'ancienneté ainsi que les titres requis, considérant qu'ils remplissent, depuis la rentrée 2019, une « *fonction comparable aux fonctions de direction, d'enseignement ou de surveillance dans un établissement d'enseignement* ».

3.3.2. Les écoles hors contrat ne bénéficient pas de financement public

Les écoles privées hors contrat ne peuvent pas bénéficier de financement public, qu'il s'agisse d'aide financière ou matérielle, de la part de l'État ou des communes¹¹⁰. Seules les écoles privées qui s'associent à l'État par contrat peuvent, aux termes de la loi, bénéficier d'une aide financière de la part des collectivités publiques. Et seuls certains établissements secondaires hors contrat peuvent bénéficier d'une aide de la part des collectivités publiques.¹¹¹

Ce point peut constituer une difficulté majeure pour des jardins d'enfants qui bénéficient actuellement de soutiens financiers de la CAF et/ou de communes. Le dossier d'ouverture doit comporter les modalités de financement du projet et comprendre « *un état prévisionnel qui précise l'origine, la nature, et le montant des principales ressources dont disposera l'établissement pour les trois premières années de son fonctionnement* ». ¹¹²

¹⁰⁹ Article L. 914-3 du code de l'éducation : « *I. -Nul ne peut diriger un établissement d'enseignement scolaire privé : 1° S'il est frappé d'une incapacité prévue à l'article L. 911-5 ; 2° S'il n'est pas de nationalité française ou ressortissant d'un autre État membre de l'Union européenne ou d'un autre État partie à l'accord sur l'Espace économique européen ; 3° S'il ne remplit pas des conditions d'âge, de diplômes et de pratique professionnelle ou de connaissances professionnelles fixées par décret en Conseil d'État, dans la limite des conditions exigées des agents contractuels recrutés pour exercer des fonctions d'enseignement correspondantes dans les écoles et établissements publics relevant du ministre chargé de l'éducation nationale ; 4° S'il n'a pas exercé pendant cinq ans au moins des fonctions de direction, d'enseignement ou de surveillance dans un établissement d'enseignement public ou privé d'un État membre de l'Union européenne ou d'un autre État partie à l'accord sur l'Espace économique européen. II. - Nul ne peut être chargé d'un enseignement dans un établissement d'enseignement privé du premier ou du second degré s'il ne remplit pas les conditions fixées aux 1° à 3° du I du présent article* ».

¹¹⁰ Article L. 151-3 du code de l'éducation : « *Les établissements d'enseignement du premier et du second degré peuvent être publics ou privés. Les établissements publics sont fondés et entretenus par l'État, les régions, les départements ou les communes. Les établissements privés sont fondés et entretenus par des particuliers ou des associations.* »

¹¹¹ Article L. 151-4 du code de l'éducation : « *Les établissements d'enseignement général du second degré privés peuvent obtenir des communes, des départements, des régions ou de l'État des locaux et une subvention, sans que cette subvention puisse excéder le dixième des dépenses annuelles de l'établissement* ».

¹¹² Article D. 441-2 du code de l'éducation.

3.3.3. Des établissements pourraient opter pour une pluriactivité « EAJE-classes hors contrat » pour conserver une partie de fonds publics

De nombreux jardins d'enfants ne souhaitent pas changer complètement d'activité et devenir exclusivement une école privée hors contrat. **Plusieurs des établissements associatifs rencontrés envisagent une pluriactivité** : rester EAJE pour accueillir les enfants de moins de trois ans à temps plein et les enfants plus âgés sur les temps extrascolaires et périscolaires, et par ailleurs, ouvrir une ou plusieurs classes maternelles hors contrat, pour des enfants de plus de trois ans.

Il importera alors de s'assurer de l'étanchéité des financements, quitte à juxtaposer deux structures associatives ou à défaut de définir des budgets distincts, ou de mettre en place une comptabilité analytique : il s'agit en effet de s'assurer qu'un financement public (CAF ou commune) attribué à l'activité exercée sous le statut d'EAJE ne puisse pas bénéficier à une activité d'enseignement dans le cadre d'une école privée hors contrat ; en revanche ce financement public peut couvrir les charges liées aux activités pour des enfants de moins de trois ans, dont l'accueil est assuré par la structure EAJE, ou pour du périscolaire ou de l'extrascolaire pour les enfants de plus de trois ans.

3.3.4. Un établissement devenant école hors contrat devra rembourser la CAF pour les subventions d'investissement reçues, condition qui gagnerait à être assouplie pour les établissements maintenant une activité d'EAJE

Une autre difficulté financière pourrait résulter des subventions d'investissements dont ont bénéficié de nombreux jardins d'enfants dans le cadre de plans de modernisation des CAF. En effet, dans un esprit de bon usage de fonds issus de prélèvements obligatoires, la circulaire CNAF relative au fonds de modernisation des EAJE demande à ce que pour tous les projets dont le montant justifie l'établissement d'une convention¹¹³, « le porteur de projet s'engage à ne pas modifier la destination sociale de l'équipement pendant une période de 10 ans à compter de la date de fin des travaux de modernisation »¹¹⁴. Dans le cas contraire, les fonds octroyés doivent être remboursés, au *pro rata temporis* de la période non conforme à cette destination sociale. Dans l'hypothèse où un jardin d'enfants souhaiterait convertir l'ensemble de son activité, ces dispositions doivent s'appliquer, la prohibition du financement public d'un établissement privé hors contrat étant une règle stricte et les fonds attribués par les CAF étant issus de prélèvements obligatoires¹¹⁵. Le remboursement des sommes versées au *pro rata temporis* de la période d'activité d'enseignement hors contrat devrait être exigé, comme il le serait en cas de changement au profit d'une activité lucrative.

Dans ce cas de jardins d'enfants souhaitant rester EAJE, même sur un nombre de places restreint et avec l'usage d'une partie seulement des locaux rénovés, il serait judicieux de distinguer une « modification de la destination sociale » (prohibée, souvent dans ces termes, par les conventions signées) d'une « diversification de l'activité » n'entraînant pas suppression de la destination sociale initiale. Le souhait de maintenir une activité d'EAJE gagne à être interprété comme un signe favorable, pour s'abstenir d'une contrainte de remboursement.

Recommandation n° 12 : considérer l'ouverture de classes hors contrat, au sein d'un établissement conservant une activité d'EAJE, comme une diversification plutôt qu'une modification des activités, afin d'éviter le remboursement des subventions d'investissement des CAF obtenues ces dix dernières années.

¹¹³ Montant supérieur à 23 K€ pour le fonds de modernisation des établissements.

¹¹⁴ Circulaire CNAF du 18 décembre 2018, relative au fonds de modernisation des EAJE, p. 10.

¹¹⁵ Les cotisations sociales sont des prélèvements obligatoires qui permettent de bénéficier de prestations et d'avantages délivrés par les différents régimes d'assurance sociale. Elles donnent lieu à des contreparties dans le cadre du risque qu'elles sont supposées couvrir. Ici l'activité d'enseignement hors contrat ne relève pas d'un risque couvert par la sécurité sociale et sa branche famille.

3.4. La transformation en école maternelle privée sous contrat, une option possible et complexe, au prix d'un abandon conséquent des spécificités du modèle du jardin d'enfants

La possibilité de devenir une école privée sous contrat semble séduire un certain nombre de jardins d'enfants qui y voient une possibilité de survie après l'arrêt des financements de la CAF, compte tenu de l'implication financière obligatoire de l'État et des communes. **La mission a pu constater cependant une méconnaissance des contraintes que comporte ce scénario, contraintes juridiques et financières d'une part, mais aussi contraintes liées au statut des personnels enseignants et au respect des programmes et horaires de l'école publique. Cette évolution entraînerait un abandon conséquent des spécificités du modèle du jardin d'enfants.**

Règlementairement, l'obtention d'un contrat avec l'État ne concerne pas les jardins d'enfants puisque ce ne sont pas des écoles hors contrat. Cependant, la mission a choisi de détailler les caractéristiques de ce régime, qui peut représenter une piste d'évolution pour certains jardins d'enfants, et une voie étroite mais possible d'évolution professionnelle pour certains personnels des jardins d'enfants.

Les règles qui régissent le régime du contrat d'association au service public sont résumées ci-dessous, avec leurs avantages et leurs inconvénients pour les jardins d'enfants. Il existe en outre, dans le premier degré, une possibilité de conclure un contrat simple ; ce type de contrat est peu usité mais il peut être envisagé au cas d'espèce. On en rappellera les spécificités chaque fois que nécessaire.

3.4.1. Un fonctionnement analogue à celui d'une école publique

La transformation d'un jardin d'enfants en école sous contrat entraînerait, à quelques nuances près, les mêmes conséquences que la transformation en école publique (cf. *infra*, 3.5.), s'agissant du projet de l'établissement, de l'organisation des enseignements, des personnels assurant l'enseignement ou des directeurs d'écoles. Cela représenterait donc un changement presque aussi radical.

3.4.1.1 L'activité d'enseignement est analogue à celle du public

Les règles générales d'organisation de l'enseignement et les programmes sont les mêmes que dans les écoles publiques : « *Les règles générales d'organisation des formations et des enseignements et les programmes sont applicables aux établissements d'enseignement privés sous contrat* »¹¹⁶.

Dans le cas d'un contrat simple, il est possible de garder une certaine autonomie pédagogique. Le respect des programmes et des règles générales se fait « par référence » à ceux en vigueur dans le public : « *Les établissements qui ont passé avec l'État un contrat simple organisent l'enseignement par référence aux programmes et aux règles générales relatives aux horaires de l'enseignement public* »¹¹⁷. En pratique, une souplesse sur le volume horaire des matières de base est autorisée, sans dépasser toutefois une diminution de 20 % par rapport à l'horaire en vigueur dans les classes correspondantes de l'enseignement public. Ceci peut permettre la pratique d'activités ne relevant pas strictement des programmes, sous la responsabilité des enseignants.

Dans le cas d'un contrat d'association, il y a nécessairement un respect des programmes, des horaires et des règles en vigueur dans l'enseignement public. Une possibilité de dérogation pour conduire une expérience pédagogique existe néanmoins, après sollicitation de l'IA-DASEN et du recteur : « *Les classes sous contrat d'association respectent les programmes et les règles appliquées dans l'enseignement public en matière d'horaires sauf dérogation accordée par le recteur d'académie en considération de l'intérêt présenté par une expérience pédagogique* »¹¹⁸.

3.4.1.2 La qualification des maîtres est analogue à celle des enseignants du public

Comme les écoles publiques, les écoles privées sous contrat fonctionnent avec des enseignants, dont le statut et la gestion se sont rapprochées de la situation des professeurs des écoles, en fonction du principe de parité.

¹¹⁶ Art D. 442-7 du code de l'éducation.

¹¹⁷ Art R. 442-50 du code de l'éducation.

¹¹⁸ Art L. 442-5 du code de l'éducation.

De nombreux articles du code de l'éducation énoncent des règles d'équivalence à tous les stades de la carrière : le recrutement, l'avancement, les mutations¹¹⁹.

En pratique, les éducateurs de jeunes enfants ne pourront donc pas enseigner dans les jardins d'enfants transformés en écoles sous contrat, sauf à ce qu'eux-mêmes soient ou deviennent professeurs des écoles de l'enseignement privé. Dans la nouvelle structure, les personnels des jardins d'enfants ne pourraient donc pas bénéficier d'un emploi équivalent à celui qu'ils occupaient antérieurement.

Les postes sont en priorité pourvus par concours, externes ou internes, dans des conditions identiques et par les mêmes épreuves que dans l'enseignement public : « *Les concours d'accès au certificat d'aptitude au professorat des écoles dans les classes du premier degré sous contrat correspondent aux concours d'accès au certificat d'aptitude au professorat des écoles dans l'enseignement public* »¹²⁰. Les professeurs recrutés par concours externe doivent justifier au moins d'une inscription en deuxième année de master¹²¹. Cela implique pour les éducateurs de jeunes enfants intéressés de se réinscrire dans un parcours universitaire, car le diplôme d'EJE correspond au niveau licence (niveau 6). Les lauréats obtiennent d'abord un contrat ou agrément provisoire d'un an et, à l'issue d'une inspection pédagogique favorable, un contrat ou un agrément définitif. Les professeurs recrutés par concours interne doivent justifier d'une licence et de trois ans d'ancienneté¹²².

Les conditions de travail et de carrière sont analogues à celles de l'enseignement public : « *Les règles générales qui déterminent les conditions de service et de cessation d'activité des maîtres titulaires de l'enseignement public, ainsi que les mesures sociales et les possibilités de formation dont ils bénéficient, sont applicables également et simultanément aux maîtres justifiant du même niveau de qualification, habilités par agrément ou par contrat à exercer leur fonction dans des établissements d'enseignement privés liés à l'État par contrat. Ces maîtres bénéficient également des mesures de promotion et d'avancement prises en faveur des maîtres de l'enseignement public* »¹²³. Pour les directeurs, les décharges de service sont établies dans les mêmes conditions que pour les directeurs d'école publique¹²⁴.

Les obligations de service des professeurs sont celles des professeurs des écoles, soit 27 heures par semaine dont 24 heures d'enseignement¹²⁵. Les directeurs d'écoles doivent « *remplir les conditions exigées dans l'enseignement public pour être directeur d'école* » ; ce sont donc des professeurs des écoles.

Le lien des professeurs avec l'établissement n'est pas le même selon le type de contrat. Dans le cas d'un contrat simple, les enseignants sont recrutés par les établissements, après agrément de l'État : « *Il est pourvu aux emplois vacants des services d'enseignement des classes sous contrat simple par les soins de l'autorité*

¹¹⁹ Art R. 914-17 du code de l'éducation : « *L'autorité académique est compétente pour conclure le contrat des maîtres ou pour accorder l'agrément des maîtres des établissements d'enseignement privés sous contrat.* »

¹²⁰ Art R. 914-19-1 et R. 914-19-4 du code de l'éducation : « *Les candidats aux concours prévus aux articles R. 914-19-2 et R. 914-19-3 subissent les mêmes épreuves que les candidats des concours correspondants de recrutement des professeurs des écoles de l'enseignement public.* »

¹²¹ Art R. 914-19-2 du code de l'éducation : « *À l'exception de ceux qui justifient de la détention d'un master ou d'un titre ou diplôme reconnu équivalent par le ministre chargé de l'éducation et de ceux qui ne sont pas soumis à cette condition de titre ou diplôme, les candidats admis aux concours externes doivent justifier d'une inscription en dernière année d'études en vue de l'obtention d'un master métiers de l'enseignement, de l'éducation et de la formation (...) À l'issue du stage évalué dans les conditions prévues au II, les candidats admis qui justifient des conditions exigées pour la titularisation des lauréats des concours correspondants de l'enseignement public se voient délivrer, sur proposition d'un jury, un contrat ou un agrément définitif par un directeur académique des services de l'éducation nationale agissant sur délégation du recteur de l'académie de recrutement. La délivrance du contrat ou de l'agrément définitif confère le certificat d'aptitude au professorat des écoles.* »

¹²² Art R. 914-19-3 du code de l'éducation : « *Les concours d'accès au certificat d'aptitude au professorat des écoles correspondant aux seconds concours internes de recrutement de l'enseignement public du premier degré sont ouverts : aux maîtres contractuels ou agréés rémunérés sur une échelle autre que de titulaire et aux maîtres délégués justifiant, à la date retenue pour les concours correspondants de l'enseignement public, de trois ans de services effectifs en cette qualité et de l'un des titres ou diplômes requis pour se présenter aux seconds concours internes correspondants de l'enseignement public.* »

¹²³ L. 914-1 du code de l'éducation.

¹²⁴ *Ibid.*

¹²⁵ Art R. 914-2 du code de l'éducation : « *Les maîtres contractuels ou agréés auxquels un contrat ou un agrément définitif a été accordé sont soumis, pour la détermination de leurs conditions de service, aux dispositions applicables aux personnels de l'enseignement public.* »

privée, après agrément par les autorités académiques des maîtres qu'elle propose »¹²⁶. On parle de « maîtres agréés ».

Dans le cas d'un contrat d'association, les maîtres sont agents de l'État, ils ne sont pas liés à l'établissement par un contrat de travail. On parle de « maîtres contractuels ». Leur affectation est gérée par le rectorat et obéit à des critères de « mouvement » visant à concilier les garanties données aux personnels et la liberté de choix des chefs d'établissement pour pourvoir leurs postes vacants¹²⁷. Les candidatures sur chaque poste sont examinées par le rectorat ainsi que par une commission mixte, et classées selon un ordre de priorité fixé par la loi : contractuels dont le service a été supprimé ou réduit, puis contractuels définitifs, puis lauréats de concours externe, lauréats de concours interne etc. Les candidatures sont présentées dans cet ordre au chef d'établissement, qui doit donner son accord à l'affectation d'un professeur dans son école, ou motiver son refus. La pratique des postes à profil n'est pas en vigueur dans l'enseignement privé.

Il existe enfin un statut de « maître délégué », équivalent à celui de contractuel dans l'enseignement public, qui permet d'assurer le remplacement des maîtres contractuels ou agréés ou de pourvoir les postes restés vacants faute de candidat, accessible avec une licence, dont les caractéristiques sont détaillées au point 3.4.4.

3.4.2. Des conditions à remplir

3.4.2.1 Une durée de fonctionnement de cinq ans comme école hors contrat

La possibilité de demander un contrat est réservée aux écoles hors contrat ouvertes depuis au moins cinq ans. Deux articles du code de l'éducation énoncent cette règle de façon analogue pour les contrats d'association et les contrats simples¹²⁸. Une seule dérogation est prévue, au profit des quartiers neufs des zones urbaines, mais elle est de peu de portée au cas d'espèce¹²⁹.

Un moyen admis de contourner cette règle est d'ouvrir un établissement sous la forme juridique d'une simple « annexe » à une école sous contrat existante. Cette possibilité est envisagée par certains jardins d'enfants d'ores et déjà adossés à un établissement sous contrat dans un des réseaux existants, confessionnel ou laïque.

Plus largement, la mission s'est demandé si un jardin d'enfants pouvait éviter de se transformer d'abord en école hors contrat pendant cinq ans avant de demander à passer sous contrat. Le législateur a acté une

¹²⁶ Art R. 914-53 du code de l'éducation.

¹²⁷ R. 914-77 : « L'autorité académique soumet les candidatures, accompagnées de l'avis des chefs d'établissement ou, à défaut d'avis, de la justification qu'ils ont été informés des candidatures par les intéressés, à la commission consultative mixte compétente (...) Sont présentées par ordre de priorité les candidatures : 1° Des maîtres titulaires d'un contrat définitif dont le service a été supprimé ou réduit à la suite de la résiliation totale ou partielle d'un contrat d'association ; 2° Des maîtres titulaires d'un contrat définitif candidats à une mutation ; 3° Des maîtres lauréats d'un concours externe de recrutement de l'enseignement privé ayant satisfait aux obligations de leur année de stage ; 4° Des maîtres lauréats d'un concours interne de recrutement de l'enseignement privé ayant satisfait aux obligations de leur année de stage ; 5° Des maîtres qui ont été admis définitivement à une échelle de rémunération à la suite d'une mesure de résorption de l'emploi précaire ; 6° Des maîtres titulaires d'un contrat définitif recrutés en application du 2° de l'article R. 914-16 (...) Au vu de l'avis émis par la commission consultative mixte, l'autorité académique notifie à chacun des chefs d'établissement la ou les candidatures qu'elle se propose de retenir pour pourvoir à chacun des services vacants dans l'établissement. En cas de pluralité de candidatures, celles-ci sont classées par l'autorité académique par ordre de priorité conformément aux alinéas précédents et, pour les candidatures de même ordre de priorité, par ordre d'ancienneté. Le chef d'établissement dispose d'un délai de quinze jours pour faire connaître à l'autorité académique son accord ou son refus. À défaut de réponse dans ce délai, le chef d'établissement est réputé avoir donné son accord à la candidature qui lui est soumise ou, s'il a été saisi de plusieurs candidatures pour le même service, à la première de ces candidatures. La décision par laquelle le chef d'établissement fait connaître à l'autorité académique son refus de la ou des candidatures qui lui ont été soumises est motivée. Si le chef d'établissement refuse sans motif légitime la ou les candidatures qui lui ont été soumises, il ne peut être procédé à la nomination de maîtres délégués dans la discipline concernée au sein de l'établissement. Les maîtres mentionnés aux 3°, 4° et 5° qui, sans motif légitime, ne se portent candidats à aucun service ou qui refusent le service qui leur est proposé perdent le bénéfice de leur admission définitive à l'échelle de rémunération à laquelle ils ont été admis. »

¹²⁸ R. 442-33 : « Peuvent demander à passer avec l'État un contrat d'association à l'enseignement public les établissements d'enseignement privés du premier degré et du second degré ouverts depuis cinq ans au moins à la date d'entrée en vigueur du contrat ».

R. 442-49 : « Peuvent demander à passer avec l'État un contrat simple d'une durée de trois ans au moins, les établissements d'enseignement privés du premier degré ouverts depuis cinq ans au moins à la date d'entrée en vigueur du contrat ».

¹²⁹ « Toutefois, ce délai peut être ramené, par décision du préfet du département, à un an dans les quartiers nouveaux des zones urbaines lorsque ces quartiers comprennent au moins 300 logements neufs ».

période transitoire de cinq ans pendant laquelle les jardins d'enfants sont réputés satisfaire à l'obligation d'instruction à l'instar des établissements privés hors contrat. Ils sont soumis, comme ces derniers, au contrôle du droit à l'instruction par les services d'inspection de l'éducation nationale.

En l'absence de manquements constatés, il paraîtrait cohérent d'assimiler les jardins d'enfants à des écoles hors contrat et ainsi leur permettre, par une modification du code de l'éducation, de formuler une demande de contrat conformément aux articles précités s'ils sont ouverts depuis cinq ans au moins. **Le fait de pouvoir demander un contrat ne garantit en rien l'obtention dudit contrat.** De nombreuses écoles hors contrat attendent ainsi de nombreuses années un contrat, dont l'obtention est subordonnée à de nombreuses contraintes rappelées ci-dessous.

Recommandation n° 13 : à l'issue de la période dérogatoire, en 2024, assimiler les jardins d'enfants ouverts depuis cinq ans au moins à des écoles hors contrat afin qu'ils puissent formuler une demande de contrat avec l'État. Cette évolution nécessite une disposition réglementaire modifiant les articles R. 442-33 et R. 442-49 du code de l'éducation.

3.4.2.2 L'obligation de « répondre à un besoin scolaire reconnu »

Pour obtenir un contrat d'association, il faut « répondre à un besoin scolaire reconnu ». Ce n'est pas nécessaire pour obtenir un contrat simple. Cette notion, qui recouvre des aspects quantitatifs et qualitatifs, vise à gérer de manière rationnelle les moyens de l'État et à limiter la concurrence entre le public et le privé sous contrat. La mise sous contrat d'association peut ne concerner qu'une classe ou une partie des classes au sein d'un établissement hors contrat¹³⁰. L'appréciation du besoin scolaire reconnu est **laissée à la discrétion des autorités académiques**, qui prennent notamment en compte la démographie scolaire sur les territoires.

3.4.2.3 Un financement très encadré

Les jardins d'enfants qui souhaitent se transformer en école sous contrat connaissent le « principe de parité » avec l'enseignement public mais ils méconnaissent souvent le caractère très contraint de ces financements, qui rationne l'octroi de nouveaux postes d'enseignants et garantit au mieux un taux d'encadrement comparable à celui des écoles publiques. En outre, comme vu *supra*, ce sont des enseignants qui occuperont ces postes et non les éducateurs de jeunes enfants.

3.4.2.4 Des postes d'enseignants convoités

L'État assure en effet la charge financière des rémunérations des enseignants : « L'État supporte les charges sociales et fiscales obligatoires incombant à l'employeur et afférentes aux rémunérations perçues par les maîtres contractuels ou agréés ainsi que par les maîtres délégués »¹³¹. Cependant, le nombre de postes d'enseignants du privé financés par l'État n'est pas établi en référence aux besoins des établissements privés. Il est calculé chaque année par référence aux besoins de l'enseignement public. L'enveloppe de postes du privé suit donc les fluctuations des créations ou des suppressions d'emplois dans l'enseignement public, dans un ratio de moins de 20 %¹³².

Ce mode de calcul, qui préserve les poids respectifs de l'enseignement public et privé en France, aboutit depuis de nombreuses années à une offre inférieure à la demande, ce qui se traduit par une forte

¹³⁰ Article L. 442-5 du code de l'éducation : « Les établissements d'enseignement privés du premier et du second degré peuvent demander à passer avec l'État un contrat d'association à l'enseignement public, s'ils répondent à un besoin scolaire reconnu qui doit être apprécié en fonction des principes énoncés aux articles L. 141-2, L. 151-1 et L. 442-1 (...) Le contrat d'association peut porter sur une partie ou sur la totalité des classes de l'établissement ».

¹³¹ Article R. 914-90 du code de l'éducation.

¹³² Article L. 442-14 du code de l'éducation : « Le montant des crédits affectés à la rémunération des personnels enseignants des classes, faisant l'objet d'un des contrats prévus aux articles L. 442-5 et L. 442-12, au titre de leurs tâches d'enseignement, est déterminé chaque année par la loi de finances. Il est fixé en fonction des effectifs d'élèves accueillis et des types de formation dispensés dans les établissements d'enseignement publics et dans les classes sous contrat des établissements d'enseignement privés, et compte tenu des contraintes spécifiques auxquelles sont soumis les établissements d'enseignement publics du fait de conditions démographiques, sociales ou linguistiques particulières. Aucun nouveau contrat ne peut être conclu que dans la limite des crédits mentionnés au présent article ».

concurrence pour obtenir des postes, entre établissements privés et entre réseaux d'établissements. Cela peut paraître un problème secondaire compte tenu du petit nombre de jardins d'enfants qui seraient concernés, mais toute création de postes se fait aujourd'hui dans un contexte de concurrence exacerbée. Les créations de postes ex nihilo sont décidées à l'unité au niveau central, après accord du ministère chargé du budget. De nombreux établissements attendent des postes supplémentaires, dans tous les réseaux¹³³.

3.4.2.5 Un nombre d'élèves par classe correspondant à celui du public

Les écoles sous contrat ont des taux d'encadrement au mieux égaux à ceux des écoles publiques. Sans appliquer les « seuils d'ouverture » existant dans l'enseignement public, **les autorités académiques veillent à maintenir une équité en matière de taux d'encadrement. Elles y sont du reste obligées par la loi** : « *La conclusion des contrats prévus aux articles L. 442-5 et L. 442-12 du code de l'éducation est subordonnée, en ce qui concerne les classes des écoles privées, au respect des règles et critères retenus pour l'ouverture et la fermeture des classes correspondantes de l'enseignement public, toutes conditions de fonctionnement étant égales* »¹³⁴. Ceci est vrai aussi pour les contrats simples : « *Les effectifs d'élèves des classes faisant l'objet de la demande de contrat sont ceux des classes correspondantes de l'enseignement public, toutes conditions de fonctionnement étant égales.* »¹³⁵

En pratique, dans le cadre de la préparation de la rentrée 2020, le ministère a exigé comme critère d'ouverture de nouvelles classes dans l'enseignement privé une condition d'effectifs d'au minimum vingt-cinq élèves par classe¹³⁶. De fait, les taux d'encadrement sont parfois moins favorables dans l'enseignement privé que l'enseignement public, et ce sera encore plus sensible à la rentrée 2020 avec le dédoublement des classes de grande section en éducation prioritaire.

Naturellement, les écoles privées peuvent s'adjoindre des personnels payés sur d'autres ressources que celles de l'État, afin d'augmenter le nombre d'adultes auprès des enfants ; les communes doivent notamment verser une subvention correspondant au salaire des ATSEM employés dans les écoles publiques (cf. *infra* 3.4.4.2).

3.4.2.6 L'aide financière des communes

La prise en charge du fonctionnement des écoles privées par les communes est différente selon que le contrat est simple ou d'association avec l'État.

En cas de contrat simple, l'aide de la commune est possible, mais pas obligatoire, et en tout état de cause plafonnée. « *Les communes peuvent participer aux dépenses des établissements privés qui bénéficient d'un contrat simple* »¹³⁷. « *En aucun cas, les avantages consentis par les collectivités publiques dans le domaine du fonctionnement matériel des classes sous contrat simple ne peuvent être proportionnellement supérieurs à ceux consentis par les mêmes collectivités et dans le même domaine aux classes des établissements d'enseignement public correspondants du même ressort territorial* »¹³⁸. La participation des familles peut donc s'avérer relativement élevée, de manière à assurer l'équilibre financier de l'établissement¹³⁹.

¹³³ La régulation des moyens s'effectue au cours du processus annuel de préparation de rentrée. L'enveloppe de moyens dédiés à l'enseignement privé sous contrat est regroupée dans un programme spécifique, le programme 139, dont le directeur de programme est le DAF du ministère. Les procédures sont beaucoup moins déconcentrées que dans l'enseignement public. Parallèlement au dialogue de gestion local, la DAF conduit un dialogue de gestion avec les « têtes de réseau » et délègue aux recteurs des enveloppes de moyens par réseau. La répartition des moyens d'enseignement obéit aux mêmes critères que ceux utilisés dans le public, dans un souci de gestion équitable des moyens : évolution démographique, taux d'encadrement, financement des réformes, critères géographiques et sociaux.

¹³⁴ Article L. 442-13 du code de l'éducation.

¹³⁵ Article R. 442-49 du code de l'éducation.

¹³⁶ Note DAF du 21 octobre 2019.

¹³⁷ Art. L. 442-2 du code de l'éducation.

¹³⁸ Art. R 442-53 du code de l'éducation.

¹³⁹ Art. R. 442-52 du code de l'éducation : « *La prise en charge par l'État des traitements des maîtres agréés a pour effet une réduction des redevances de scolarité demandées aux familles des élèves fréquentant les classes sous contrat simple. Le contrat passé entre l'établissement et l'État prévoit le taux de cette réduction qui est portée à la connaissance des familles. Les redevances demandées aux familles permettent néanmoins d'assurer l'équilibre financier des classes sous contrat.* »

En cas de contrat d'association, les communes ont l'obligation de financer les activités d'enseignement dans les écoles privées à parité avec les écoles publiques : « *Les dépenses de fonctionnement des classes sous contrat sont prises en charge dans les mêmes conditions que celles des classes correspondantes de l'enseignement public.* »¹⁴⁰ Ce principe garantit la gratuité de l'enseignement obligatoire dans l'enseignement public et privé sous contrat d'association. Les communes versent aux écoles une subvention de fonctionnement dit « forfait communal », calculé sur la base du coût moyen d'un élève de l'enseignement public (dépenses de fonctionnement et des personnels non enseignants, tels que les ATSEM, à l'exclusion des dépenses relatives à la demi-pension).

Les activités ne relevant pas de l'enseignement sont organisées librement par les écoles sous contrat, mais ne sont pas couvertes par le forfait communal. Elles doivent être financées par d'autres sources de financement, notamment des contributions des familles¹⁴¹.

Enfin, les communes ont la possibilité, mais non l'obligation, de financer les dépenses à caractère social, telles que la cantine ou la garderie. En revanche, **le financement public de l'investissement dans les écoles est exclu**. Les communes peuvent seulement apporter une garantie d'emprunt pour le financement d'acquisitions ou d'aménagements de locaux (cf. article L. 442-17 du code de l'éducation).

3.4.3. Des stratégies individuelles possibles pour quelques personnels des jardins d'enfants

Si la transformation d'un jardin d'enfants en école privée sous contrat est de nature à entraîner un changement radical de personnels au profit des personnels enseignants, on ne peut exclure qu'à titre individuel, certains éducateurs de jeunes enfants aient le projet de travailler dans une école privée sous contrat, dans les conditions rappelées ci-dessus. Compte tenu du rôle que continuent à jouer les chefs d'établissement dans le recrutement des enseignants, les affectations présentent un caractère moins impersonnel que dans l'enseignement public où prévaut le mouvement départemental des personnels. Ceci pourrait garantir plus facilement une affectation en maternelle plutôt qu'en élémentaire. Toutefois, une telle affectation resterait tributaire de l'existence de postes vacants et du jeu des priorités de réemploi.

En pratique, les conditions pour devenir **maître contractuel ou maître agréé** sont la réussite au concours externe ou interne. Le salaire moyen est de 2 631 € bruts mensuels pour une obligation de service de 27 heures par semaine pendant trente-six semaines.

Les conditions pour devenir **maître délégué** sont plus souples mais moins attractives. Le recrutement se fait avec une licence, et une dérogation est possible pour un recrutement au niveau bac + 2 en cas de pénurie de candidats. Le salaire moyen est de 1 655 € bruts mensuels. Le poste des maîtres délégués est remis chaque année au mouvement car ils ne « l'occupent » pas ; ils sont recrutés pour une durée déterminée et une quotité de travail déterminée. Les maîtres délégués sont proportionnellement plus nombreux dans l'enseignement privé que les contractuels dans l'enseignement public, car le vivier est moindre et les concours calibrés assez bas, il reste donc davantage de postes vacants à pourvoir. À terme, les maîtres délégués ont la possibilité de transformer leur contrat en CDI au bout de six ans ou la perspective de devenir maître contractuel en passant un concours interne. En pratique, un EJE qui est en CDI dans un jardin d'enfants, avec un salaire moyen de 2 300 € bruts, devrait rompre son contrat et accepter un CDD moins bien rémunéré.

Compte tenu de ces difficultés manifestes, un EJE pourrait considérer plus réaliste d'être recruté directement par une école privée pour exercer des **fonctions d'appui aux enseignants**. En effet, outre les personnels enseignants rémunérés par l'État, d'autres personnels sont susceptibles d'intervenir dans les écoles privées sous contrat. Elles sont alors employées par les associations gestionnaires de l'école, sur la base de ressources non étatiques, qu'il s'agisse des contributions des familles ou de subventions des communes.

¹⁴⁰ Art. R 442-44 du code de l'éducation : « *En ce qui concerne les classes élémentaires et préélémentaires, les communes de résidence sont tenues de prendre en charge, pour les élèves domiciliés sur leur territoire et dans les mêmes conditions que pour les classes correspondantes de l'enseignement public, les dépenses de fonctionnement des classes sous contrat, sous réserve des charges afférentes aux personnels enseignants rémunérés directement par l'État.* »

¹⁴¹ Art. L. 442-5 du code de l'éducation : « *Les établissements organisent librement toutes les activités extérieures au secteur sous contrat.* »

Les autres personnels des jardins d'enfants, soit les auxiliaires ou accompagnatrices, souvent titulaires d'un CAP petite enfance ou d'un diplôme ou titre équivalent, ne devraient pas rencontrer de barrière pour l'embauche par les associations gestionnaires de l'école, dans les limites des ressources de l'établissement¹⁴².

3.5. La transformation en école publique, une option possible pour les jardins municipaux, au prix d'un abandon conséquent des spécificités du modèle du jardin d'enfants

Au sens strict, la « transformation » d'un jardin d'enfants en école publique ne peut concerner qu'un établissement à gestion publique. Les biens communaux changeraient de destination, de jardin d'enfants à école maternelle.

Un jardin d'enfants privé ne peut pas se « transformer » en école publique : il peut fermer et parallèlement une école publique peut être créée pour accueillir les enfants d'âge scolaire du jardin d'enfants. L'association gestionnaire du jardin d'enfants serait dissoute ; elle ne pourrait éventuellement survivre que sous la forme d'une coopérative scolaire¹⁴³ (régie par le statut associatif) ou d'une association des parents d'élèves, afin d'apporter un appui à des projets pilotés par l'éducation nationale ; ses pouvoirs seraient limités¹⁴⁴ (soutien à des projets éducatifs). Les personnels auraient vocation à rejoindre une autre structure privée ou le cas échéant intégrer un cadre de fonctionnaires territoriaux.

Pour mémoire, on peut aussi rappeler qu'un jardin d'enfants préalablement devenu école privée pourrait demander à être ultérieurement intégré dans l'enseignement public, avec l'accord de la commune, et si les maîtres sont en majorité aptes à être titularisés dans les cadres de l'enseignement public, hypothèse d'école à ce jour.¹⁴⁵

3.5.1. Les éléments constitutifs de l'opportunité de transformation en école publique

L'hypothèse d'une transformation en école publique pourrait être étudiée dans certains cas spécifiques.

Quatre conditions minimales semblent nécessaires pour rendre cette hypothèse plausible :

- que le jardin d'enfants relève d'ores et déjà d'un projet de service public, sans but lucratif, ouvert à tous les enfants sans distinction ;
- qu'il accepte que son projet s'inscrive dans une démarche d'instruction, en application des programmes de l'éducation nationale, lesquels seront enseignés par des professeurs des écoles ;
- qu'il accueille des enfants d'âge scolaire suffisamment nombreux pour justifier la création d'une école ;
- que les locaux se prêtent à une utilisation scolaire.

Pour que la transformation d'un jardin d'enfants en école publique s'avère opportune, il convient que ce nouveau statut apparaisse comme une façon de pérenniser un projet déjà orienté dans le sens des finalités de l'école maternelle, qui concerne des enfants suffisamment nombreux. Ces éléments de continuité sur le fond sont d'autant plus importants que le changement de statut introduira nécessairement de profonds changements dans les équipes et le pilotage de la structure. Les questions pratiques concernant les effectifs et les locaux seront également des éléments cruciaux pour la prise de décision. Ces conditions restreignent fortement le champ des possibles.

¹⁴² Le forfait d'externat versé par la commune comprend le coût des ATSEM des écoles publiques.

¹⁴³ Le rôle et les principes de fonctionnement des coopératives scolaires sont définis par la circulaire du 27 juillet 2008. Il s'agit d'« *un regroupement d'adultes et d'élèves qui décident de mettre en œuvre un projet éducatif s'appuyant sur la pratique de la vie associative et coopérative* ». La coopérative scolaire d'une école peut fonctionner soit comme association 1901 autonome, soit comme association affiliée à l'OCCE (office central de la coopération à l'école). La coopérative a pour objet principal de financer des projets éducatifs. « *La coopérative scolaire est dotée d'un budget propre destiné à financer principalement des projets éducatifs coopératifs ou des actions de solidarité. Ses ressources proviennent notamment du produit de ses activités (fête d'école, kermesse, spectacle...) de don et subventions, ainsi que de la cotisation de ses membres* ».

¹⁴⁴ Comme le précise l'article L. 441-1 du code de l'éducation, « *la participation des parents se fait par le biais de l'élection de leurs représentants au conseil d'école chaque année* ». Les articles D. 411-1 et D. 411-2 définissent la composition et les compétences du conseil d'école. Il n'a pas de compétence sur les nominations des personnels. Son pouvoir décisionnel est très limité.

¹⁴⁵ Articles L. 442-4 et R 442-23 et 26 du code de l'éducation.

3.5.2. La création d'une école ou d'une annexe à une école relève des communes

L'article L. 2121-30 du code général des collectivités territoriales dispose que « *le conseil municipal décide de la création et de l'implantation des écoles et classes élémentaires et maternelles d'enseignement public* », tandis que l'article L. 211-1 du code de l'éducation prévoit que l'État est compétent pour « *le recrutement et la gestion des personnels qui relèvent de sa responsabilité* ». L'initiative de la création d'une école relève donc de la commune¹⁴⁶.

Dans le cas où un jardin d'enfants serait transformé en école, deux hypothèses sont envisageables :

- la création d'une école *ad hoc*, pourvue de sa propre identité et de sa propre direction ;
- l'intégration juridique du jardin d'enfants dans une école existante, sous la forme d'une annexe¹⁴⁷.

Lorsque les effectifs ne sont pas suffisamment nombreux pour créer une école, la création d'une annexe apparaît préférable¹⁴⁸. Dans ce cas, le directeur de l'école existante assumerait la direction des deux implantations. Cette hypothèse est de nature à avoir de fortes incidences sur le poste de direction (notamment en termes de décharge, si le directeur en place n'est pas totalement déchargé). Cette solution ne peut s'avérer opérante que si les deux structures sont très proches l'une de l'autre¹⁴⁹. Le jardin d'enfants ainsi intégré pourrait éventuellement constituer la partie maternelle d'une école primaire bi-site, avec direction unique.

3.5.3. Le pilotage d'une école publique est différent de celui d'un EAJE

Le passage du statut d'EAJE à celui d'école publique entraîne nécessairement un changement de positionnement par rapport aux tutelles administratives et aux financeurs. Dans le cas d'un EAJE, c'est le règlement de fonctionnement de l'établissement en général ou tout autre document écrit qui précise « *les compétences et les missions confiées par délégation au directeur* » ainsi que les conditions d'intérim. Le document indique avec une certaine liberté pour les gestionnaires publics ou pour les associations « *la nature et l'étendue des délégations notamment en matière de conduite de la définition et de la mise en œuvre du projet d'établissement ou de service d'animation et de gestion des ressources humaines de gestion budgétaire, financière et comptable ; de coordination avec les institutions et les intervenants extérieurs* »¹⁵⁰.

Les responsabilités d'un directeur d'école sont, quant à elles, fixées de façon stricte par la réglementation¹⁵¹. Il n'a pas d'autorité hiérarchique sur les enseignants de l'école, qui sont placés sous l'autorité de l'inspecteur de l'éducation nationale.

L'école publique ne disposant pas du statut d'établissement public, elle s'inscrit dans des rapports normés en fonction des responsabilités d'une part des services de l'État, et d'autre part de la municipalité, le mode de gestion traditionnel des écoles étant celui de la régie directe municipale¹⁵². Par ailleurs, c'est également la municipalité qui décide de l'affectation des élèves.

3.5.4. Certains personnels issus des jardins d'enfants pourraient utilement trouver une place sur la base d'un projet associant les autorités académiques et la commune

Il a été vu *supra* (cf. 3.2) que certains éducateurs de jeunes enfants pourraient intervenir en appui aux enseignants sur la base de projets spécifiques et d'un financement par la commune. Dans le cas d'une transformation d'un jardin d'enfants en école publique, une telle évolution aurait évidemment du sens.

¹⁴⁶ Sauf exception prévue par l'article L. 211-3, où l'État peut en prendre l'initiative.

¹⁴⁷ Selon l'article L. 2121-30 du code général des collectivités territoriales, « *le conseil municipal décide de la création et de l'implantation des écoles et classes élémentaires et maternelles d'enseignement public après avis du représentant de l'État dans le département* ». C'est donc par un vote du conseil municipal que peut être modifiée l'implantation d'une école, permettant d'intégrer dans son périmètre une annexe.

¹⁴⁸ L'effectif minimal pourrait être de trois classes soit 75 élèves, mais ce seuil est à apprécier selon le contexte territorial.

¹⁴⁹ L'enquête de la mission révèle que 58 % des jardins d'enfants sont situés à moins de 200 m d'une école publique ou privée.

¹⁵⁰ Articles R. 2324-30 et R. 2324-37-2 du code de la santé publique.

¹⁵¹ Décret n° 89-122 du 24 février 1989 relatif aux directeurs d'école.

¹⁵² Il existe cependant une « coopérative scolaire » (gérée par les élèves et les enseignants, par classe ou par école, sous statut associatif), dotée d'un budget propre. Elle peut financer des projets éducatifs ou des actions de solidarité à l'école. Les sommes concernées sont toutefois très limitées.

Elle aurait comme conséquence la nécessité de poser la question de l'articulation des temps scolaires, périscolaires, et extrascolaires. Le passage au statut d'école publique entraîne à cet égard une difficulté d'organisation de cette continuité à laquelle les jardins d'enfants sont beaucoup moins confrontés du fait des souplesses induites par le cadre d'emploi de leurs personnels. Les responsables de jardins d'enfants soulignent d'ailleurs que la continuité de prise en charge des enfants est un élément favorable à leur sécurité affective. Le maintien d'un ou plusieurs éducateurs de jeunes enfants dans un jardin transformé en école publique aurait l'avantage de permettre des formes de tuilage entre le temps scolaire et le temps périscolaire. Le ou les EJE pourraient être chargés en particulier d'intervenir sur le temps périscolaire, et/ou de veiller à la bonne articulation de ces temps.

Enfin, pour le cas où la transformation d'un ou plusieurs jardins d'enfants en école publique serait envisagée, il pourrait être intéressant d'organiser, pour les personnels actuellement en fonction dans ces structures, des temps de formation, assumés par les services académiques de la formation continue. Il pourrait s'agir soit de modules spécifiques, soit d'une ouverture de formations existantes à ces personnels.

3.5.5. Dans une école ayant de telles caractéristiques, il serait intéressant de profiler quelques-uns des postes d'enseignants

Dans les écoles ayant un partenariat avec des professionnels de la petite enfance, et plus particulièrement dans ces écoles publiques qui pourraient résulter de la transformation d'un jardin d'enfants, il pourrait être intéressant d'affecter des enseignants attirés par ce type d'initiative.

L'affectation des enseignants du premier degré obéit habituellement à des règles de mobilité qui privilégient le critère d'ancienneté. Cependant, ces règles ouvrent la possibilité de constituer une équipe sur la base de « postes à exigence particulière », voire de « postes à profil »¹⁵³. Dans le premier cas, une commission désignée *ad hoc* établit une liste d'aptitude pour un type de poste ; les candidats inscrits sur la liste peuvent postuler au mouvement sur les postes ouverts. Dans le cas du poste à profil, la commission établit par classement la liste des personnes retenues pour un poste unique.

Dans l'hypothèse de la transformation d'un jardin d'enfants en école publique, on pourrait ainsi imaginer que les postes de professeurs soient ouverts sur la base de « postes à exigence particulière ». Le poste de directeur pourrait être ouvert comme un poste à profil, comme cela se pratique déjà pour certaines écoles¹⁵⁴.

Ces modalités pourraient donner des garanties de maintien du projet pédagogique spécifique du jardin d'enfants concernés, les professeurs recrutés l'étant sur la base de leur aptitude à s'inscrire dans le projet propre à l'école.

Recommandation n° 14 : Dans l'hypothèse d'une transformation en école publique d'un jardin d'enfants, faciliter le recrutement du directeur et/ou de tout ou partie des enseignants dans le cadre d'un « poste à exigence particulière », voire de « postes à profil », compte tenu de la spécificité du projet d'école élaboré localement.

Conclusion : l'avenir des jardins d'enfants entre nécessité d'adaptation et occasion d'innovation

Au terme de son travail, marqué par les contraintes liées à la crise sanitaire, la mission peut dresser un constat qui, sur deux points, trace des perspectives plutôt rassurantes.

Tout d'abord, les modalités de contrôle des jardins d'enfants, jusqu'en 2024, peuvent s'appuyer sur des pratiques existantes précises, et, pour ce qui concerne le contrôle de l'assiduité et de l'instruction, sur des procédures propres à l'éducation nationale déjà rodées pour les écoles hors contrat. Il s'agira surtout de veiller à la mobilisation effective des acteurs locaux et à leur bonne coordination.

Par ailleurs, comme vu *supra*, la grande majorité des jardins d'enfants n'accueillent pas d'enfants d'âge scolaire et ne subit pas d'impact particulier suite à l'abaissement de l'âge de scolarisation obligatoire. Seule

¹⁵³ Cf. Note de service n° 2019-163 du 13-11-2019, BO spécial n° 10 du 14 novembre 2019.

¹⁵⁴ Par exemple certaines écoles particulièrement importantes, ou classées en REP+.

une minorité (que la mission évalue à environ soixante-dix d'entre eux) éprouve des difficultés à envisager l'avenir et doit revoir son modèle de fonctionnement, plus ou moins profondément selon sa spécificité éducative et l'âge des enfants accueillis.

Pour la majorité de ces établissements, le scénario le plus simple et le plus probable consistera en un recentrage de l'activité sur l'accueil d'enfants de moins de trois ans. La mission propose d'élargir les conditions d'accueil aux enfants âgés de dix-huit mois et de développer des activités en complémentarité avec les écoles maternelles. De leur côté, les communes et les rectorats doivent anticiper la scolarisation d'enfants supplémentaires dans les écoles existantes. Lorsque les ressources de la commune le permettent, la mission juge pertinent d'encourager le recours à quelques personnels des jardins d'enfants en appui aux professeurs des écoles, dans le cadre de projets spécifiques, pour améliorer la prise en charge des jeunes enfants.

Enfin, il existe quelques cas où le maintien d'une structure alternative à l'école maternelle semble souhaité, impliquant la transformation du jardin d'enfants en école. La transformation en école hors contrat offre la possibilité de maintenir une certaine originalité didactique et éducative, mais au prix de l'abandon de tout financement public. La transformation en école publique ou en école sous contrat offre la possibilité d'un financement public, mais au prix d'une profonde évolution du modèle des jardins d'enfants au profit de celui de l'école maternelle, dans lequel les éducateurs de jeunes enfants n'interviendraient en outre qu'en appui aux professeurs des écoles.

Les exigences, notamment de financement, liées à certains scénarios, ne sont pas minces. Elles supposent, si l'on veut y satisfaire, que l'échéance de la rentrée 2024 soit très largement anticipée. Par ailleurs, certaines situations peuvent s'avérer politiquement sensibles : on peut penser notamment aux jardins d'enfants confessionnels, à ceux qui accueillent des enfants en situation de handicap, ou encore aux jardins d'enfants sous gestion exclusivement municipale à Paris.

Ces éléments et la nature interministérielle de la problématique plaident donc pour que, dans tous les départements concernés, un suivi soit instauré sous le pilotage du préfet, avec notamment les DDCS, les DSDEN, la CAF et le département, pour accompagner les situations les plus délicates, lesquelles, comme le rapport l'a plusieurs fois rappelé, ne pourront être résolues sans une coordination d'acteurs publics qui, aujourd'hui, ne travaillent pas toujours en étroite collaboration. Cette dimension locale complètera le groupe de suivi interministériel national mentionné dans la lettre de mission.

La complexité de cette transition tient à une caractéristique du système français où sont séparés le monde de la petite enfance et la sphère de l'instruction obligatoire. En effet, en France, la majorité des jeunes enfants âgés de zéro à six ans sont successivement pris en charge par deux systèmes institutionnels différents : d'abord celui de la petite enfance, relevant du ministère de la santé et des solidarités et contrôlé par les départements, puis à partir de trois ans, celui de l'éducation nationale. Ces deux systèmes n'ont pas la même organisation, ni les mêmes tutelles, ni les mêmes modes de financement ; les professionnels qui y interviennent n'ont pas le même niveau de recrutement, ni les mêmes formations.

Ce cadre institutionnel dual, qui ne constitue pas un modèle au sein des pays de l'OCDE¹⁵⁵, détermine nécessairement l'éventail des solutions qui peuvent être proposées pour l'avenir des jardins d'enfants.

Il serait restrictif de voir l'avenir des jardins d'enfants au seul prisme de la suppression d'une anomalie institutionnelle, qui dessinerait deux voies de sortie exclusives l'une de l'autre : la voie scolaire d'une part, la

¹⁵⁵ On note, parmi les pays de l'OCDE, et depuis les années 1980, une certaine tendance à l'intégration des deux systèmes de l'éducation et de la petite enfance. Certains analystes n'hésitent pas à conclure que « longtemps vu comme une spécificité des pays nordiques, le système "intégré" d'accueil des jeunes enfants – de la petite enfance à la scolarité obligatoire – se développe rapidement en Europe, au point que c'est le système "dual" de la France, avec sa forte césure à trois ans, qui apparaît aujourd'hui de plus en plus isolé ». « La tendance à l'intégration des services d'accueil de la petite enfance au sein du ministère chargé de l'éducation, plutôt que des affaires sociales, s'est développée en Europe dans les années 1980. Dès la fin de la décennie, le Royaume-Uni, l'Islande, la Norvège, la Roumanie, la Slovaquie, l'Espagne et la Suède sont répertoriés comme offrant des systèmes intégrés. En Allemagne, structures "intégrées" (Kitas accueillant des enfants de un à six ans) et structures "séparées" coexistent, mais les premières sont désormais majoritaires, après une évolution rapide sur les années récentes. En Italie, la loi de juillet 2015 sur l'éducation prévoit la mise en place d'un système intégré pour les enfants de zéro à six ans », in *Un Nouvel Âge pour l'école maternelle ?*, note d'analyse de France Stratégie, n° 66.

voie de la petite enfance de l'autre. S'il est probable qu'une majorité des jardins d'enfants sera conduite à se spécialiser sur la prise en charge d'enfants d'âge préscolaire, le contexte général où s'inscrit l'avenir des jardins d'enfants est marqué par des réflexions et des initiatives qui témoignent de l'intérêt des « hybridations » où se mêlent les professionnalités et les cultures respectives de l'éducation nationale et de la petite enfance.

En mars 2018, le ministère de l'éducation nationale a réalisé des Assises de l'école maternelle¹⁵⁶. En septembre 2019, le ministère de la santé et des solidarités a lancé une réflexion sur les « 1 000 premiers jours de l'enfant », en s'appuyant sur les travaux d'une commission *ad hoc*. De façon remarquable, l'une et l'autre démarche ont fait appel au même expert (à savoir le neuropsychiatre Boris Cyrulnik) pour patronner les contributions scientifiques. Au-delà de la popularité propre à ce scientifique, ce fait témoigne de l'impact de des neurosciences sur les théories du développement intellectuel, psychologique et affectif de l'enfant. Ce mouvement scientifique a montré toute l'importance pour le développement intellectuel et affectif de l'enfant de processus qui ne connaissent pas la coupure des trois ans. On notera aussi comme un fait significatif la création, au sein du Conseil scientifique de l'éducation nationale, d'un groupe de travail consacré à la petite enfance, où figurent notamment des pédiatres spécialisés dans les neurosciences¹⁵⁷.

Dans le même ordre d'idées, la loi pour une école de la confiance acte que, malgré des appartenances institutionnelles différentes, tous les professionnels intervenant auprès d'enfants âgés de moins de six ans doivent acquérir une culture commune. Ainsi, l'article 14 dispose qu'« *afin d'acquérir une expertise et une culture communes et dans le cadre de l'accomplissement de leurs fonctions, les professionnels intervenant auprès d'enfants de moins de six ans bénéficient de modules de formation continue communs* ».

Il est possible de constater, au vu de ces deux exemples, que le monde de la petite enfance et celui de l'éducation nationale ont posé des actes significatifs de rapprochement. L'avenir des jardins d'enfants se situe probablement à ce confluent. En plus de la nécessaire transformation des jardins d'enfants, des opportunités peuvent être saisies pour construire, localement, des structures pédagogiques innovantes où des professionnels d'origines différentes (professeurs, EJE, auxiliaires de puériculture, ATSEM notamment) apportent le meilleur de leur expertise à un projet commun. Plusieurs des pistes évoquées dans le rapport vont en ce sens.

Cédric PUYDEBOIS

Françoise MALLET

Vincent STANEK

Philippe SULTAN

¹⁵⁶ Les actes en ont été publiées sous le titre *Préparer les petits à la maternelle*, B. Cyrulnik (dir.), O. Jacob, Paris, 2019.

¹⁵⁷ <https://www.reseau-canope.fr/conseil-scientifique-de-leducation-nationale/groupe-de-travail/gt7-petite-enfance-et-ressources-pour-la-maternelle.html>

Annexes

Annexe 1 :	Lettres de saisine et de désignation	65
Annexe 2 :	Questionnaire aux départements	70
Annexe 3 :	Questionnaire adressé aux responsables de jardins d'enfants	77
Annexe 4 :	Liste des personnes rencontrées	82
Annexe 5 :	Recensement des jardins d'enfants actualisé à juin 2020	88
Annexe 6 :	La situation des jardins d'enfants à Paris	99
Annexe 7 :	La situation des jardins d'enfants dans la Loire	107
Annexe 8 :	La situation des jardins d'enfants dans l'agglomération de Strasbourg	113
Annexe 9 :	La situation d'enfants dans les outre-mer	115
Annexe 10 :	Les principales références pédagogiques des jardins d'enfants	119
Annexe 11 :	Comparaison jardins d'enfants / jardins d'éveil	123
Annexe 12 :	Circulaires relatives au contrôle	128
Annexe 13 :	Liste des sigles utilisés	145



MINISTÈRE DES SOLIDARITÉS ET DE LA SANTÉ
MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION NATIONALE ET DE LA JEUNESSE

Les Ministres

Paris, le

03 JAN. 2020

Nos Ref. : AB/CD/CDu – D-19-030369

Note à l'attention de

Madame Nathalie DESTAIS
Cheffe de l'inspection générale des affaires sociales,

Madame Caroline PASCAL
Cheffe de l'inspection générale de l'éducation, du sport et de la recherche

Objet : Mission d'expertise sur l'avenir des Jardins d'enfants

En abaissant l'âge d'instruction obligatoire à trois ans, la loi pour une Ecole de la confiance aura un impact sur les établissements d'accueil du jeune enfant qui, sous la tutelle du Ministère des solidarités et de la santé et le contrôle des Conseils départementaux, accueillent aujourd'hui des enfants de plus de 2 ans et de moins de 6 ans, en particulier les Jardins d'enfants, visés au 3° de l'article R. 2324-17 du Code de la santé publique.

Environ 300 jardins d'enfants, d'une capacité moyenne de 30 places, essentiellement publics (52%) et associatifs (45%), offrent aujourd'hui une capacité d'accueil totale de près de 9.500 places. Inégalement répartis sur le territoire, très présents en Ile-de-France, en Alsace dans les Bouches-du-Rhône ainsi que dans les départements et régions d'Outre-Mer, les jardins d'enfants sont présents dans 55 départements. Près d'un quart des places sont situées dans des quartiers de la politique de la ville et beaucoup de jardins d'enfants se caractérisent par un accueil très inclusif et par des projets pédagogiques innovants conformes à leurs ambitions sociales. La majorité des jardins d'enfants est enfin rendue financièrement accessible aux familles grâce au financement de la branche famille de la sécurité sociale.

Afin de permettre à ces établissements de s'adapter au nouveau contexte juridique découlant de l'abaissement de l'âge de l'instruction obligatoire à trois ans, l'article 18 de la loi pour une Ecole de la confiance permet, par dérogation à l'article L. 131-2 du code de l'éducation et pendant les cinq prochaines années scolaires (de 2019-2020 à 2023-2024), aux parents qui le souhaitent de respecter l'obligation d'instruction de leurs enfants en les maintenant ou en les inscrivant dans un des jardins d'enfants existant avant la date d'entrée en vigueur de la loi. Pendant ces cinq années scolaires, les établissements où seront inscrits des enfants de plus de trois ans seront soumis au contrôle des services de l'autorité compétente de l'Etat en matière d'éducation, selon les modalités prévues aux quatrième à dernier alinéas de l'article L. 442-2 du code de l'éducation.

.../...

Les gestionnaires des jardins d'enfants ont ainsi la possibilité, s'ils le souhaitent, d'utiliser les cinq prochaines années scolaires pour préparer leur évolution, au regard des besoins des territoires d'implantation et des projets de leurs établissements. Plusieurs solutions sont possibles, allant de la poursuite d'une activité en tant que jardin d'enfants, à la reconversion en crèche ou en école maternelle, publique ou privée hors contrat avant un passage éventuel sous contrat ultérieurement dans le cadre de la réglementation.

Les ministères de l'Education nationale et de la jeunesse d'une part, et des solidarités et de la santé d'autre part, accompagneront ces établissements durant toute cette période de transition prévue par la loi. Des travaux seront menés, dès 2020 et jusqu'au terme de l'année scolaire 2023-2024, au sein d'un groupe interministériel associant les représentants des gestionnaires et des professionnels de ces établissements. Pour éclairer ces travaux, nous souhaitons que l'Inspection Générale de l'Education, du sport et de la recherche et l'Inspection Générale des Affaires Sociales puissent mener conjointement une mission d'expertise et de préparation des évolutions des jardins d'enfants.

1° La mission devra **dresser le recensement exhaustif des établissements concernés** (établissements accueillant des enfants de plus de 2 ans et de moins de 6 ans, visés par le 3° de l'article R. 2324-17 du Code de la santé publique) et, pour chacun d'eux, du nombre de places qu'il propose, du nombre d'enfants qu'ils accueillent effectivement, des âges des enfants accueillis et des professionnels qu'ils emploient. Elle s'efforcera également de recueillir des informations sur son projet d'établissement et ses modalités de financement. La mission accordera une attention renforcée aux départements et régions d'outre-mer.

2° Pour éclairer tant les établissements concernés que les services déconcentrés de l'Etat et les services des conseils départementaux chargés de la protection maternelle et infantile, la mission devra proposer des pistes pour les contenus et les **modalités des contrôles** de ces établissements par les autorités préfectorales et de l'Education nationale pendant la durée des cinq prochaines années, au regard des réglementations en vigueur et des spécificités de ces établissements.

3° La mission devra également **expertiser les différentes possibilités d'évolution** du secteur et identifier pour chacune les difficultés et pistes de solutions, que ce soit en termes de procédures, d'exigences réglementaires, de financement, de conventionnement avec les Caisses d'allocations familiales, de qualification et de statut des professionnels. Tout l'éventail des options possibles devra être analysé, en particulier la poursuite de l'activité en tant que jardin d'enfants sur un périmètre réduit d'activités, la transformation en crèche ou en école, ou encore le changement complet d'activité.

La mission évaluera chacune de ces options, notamment au regard de leur faisabilité, selon les différents types de gestionnaires et les différents modèles économiques actuels de ces établissements, notamment sur l'offre d'accueil des enfants de moins de 3 ans.

4° Enfin, la mission devra étudier les conséquences de la disparition des Jardins d'enfants pour les 3-6 ans à compter de la rentrée 2024 sur **la formation et les débouchés des Educateurs et Educatrices de Jeunes Enfants (EJE)**, professionnels aujourd'hui voués à l'accueil d'enfants de moins de 7 ans.

.../..

Dans son travail, la mission pourra s'appuyer autant que de besoin sur les services centraux et déconcentrés du ministère de l'Education nationale et du ministère des solidarités et de la santé, en particulier la DGCS, la DREES, la DSS, la DGESCO, la DGRH et la DAF du ministère de l'Education nationale, sur la CNAF, la CCMSA et leurs réseaux. Afin de mener un recensement des établissements concernés (1°), elle pourra consulter les Conseils départementaux et leurs services de Protection maternelle et infantile ainsi que les différents établissements. Les premiers résultats (1° et 2°) devront être présentés dès mars 2020, l'ensemble du rapport (1°, 2°, 3° et 4°) sera remis au plus tard à la fin de l'année scolaire 2019-2020.



Agnès BUZYN



Jean-Michel BLANQUER



Christelle DUBOS

MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION NATIONALE ET DE LA JEUNESSE
MINISTÈRE DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR, DE LA RECHERCHE ET DE L'INNOVATION
MINISTÈRE DE LA CULTURE
MINISTÈRE DES SPORTS

Inspection générale
de l'éducation,
du sport
et de la recherche

Paris le 16 janvier 2020

La cheffe

Note à l'attention de

Section des rapports

Monsieur le directeur de cabinet
du ministre de l'éducation nationale
et de la jeunesse

n° 19-20 260

Affaire suivie par
Manuèle Richard

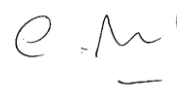
Téléphone
01 55 55 30 88
12 49

Mél.
manuele.richard
@igesr.gouv.fr

Objet : Mission d'expertise sur l'avenir des jardins d'enfants.
Références : Courrier interministériel en date du 3 janvier 2020.

Par lettre visée en référence, le ministre de l'éducation nationale et de la jeunesse, la ministre des solidarités et de la santé et la secrétaire d'État auprès de la ministre des Solidarités et de la Santé ont souhaité que l'inspection générale de l'éducation, du sport et de la recherche et l'inspection générale des affaires sociales effectuent une mission d'expertise et de préparation des évolutions des jardins d'enfants.

J'ai l'honneur de vous faire connaître que j'ai désigné Mme Françoise Mallet ainsi que MM. Vincent Stanek et Philippe Sultan pour effectuer cette mission.



Caroline PASCAL

CPI : Mme la cheffe de l'inspection générale des affaires sociales
F. Mallet
V. Stanek
P. Sultan
G. Waïss, responsable du collège ETPE
S. Carotti, responsable du GEI Provence-Alpes Côte d'Azur
J.P. Bellier, responsable du GEI Bourgogne-Franche Comté



La Cheffe de l'IGAS

Paris, le 09/01/2020

**La cheffe de l'inspection générale
des affaires sociales**

à

CÉDRIC PUYDEBOIS

PIERRE MAINGUY

OBJET : Ordre de mission - Expertise sur l'avenir des jardins d'enfants

Code mission : M2020-002

Démarrage le : 09/01/2020

Je vous prie de bien vouloir effectuer la mission citée en objet.

Je vous remercie de vous rapprocher du président du collège Cohésion Sociale pour programmer le premier passage en Copair et, en lien avec mon secrétariat, la réunion de cadrage de la mission

Celle-ci interviendra, au plus tard la semaine du 03/02/2020 *

Si vous pensez être en situation de conflit d'intérêt au regard de cette mission, merci de nous en informer par retour de mail à la direction (copie président(s) de Copairs compétent(s)) explicitant cette situation afin que nous puissions l'apprécier.

Le conflit d'intérêt est défini comme étant toute situation d'interférence entre un intérêt public et des intérêts publics ou privés qui est de nature à influencer ou paraître influencer l'exercice indépendant, impartial et objectif des fonctions.

Nathalie DESTAIS

Copie : Président du collège Cohésion Sociale

* En cas de difficulté sur cette date merci de vous rapprocher du président du collège.



Recensement national des jardins d'enfants

A l'attention des services de PMI des Conseils départementaux,

Mesdames, Messieurs,

Nous avons besoin de vous pour mieux identifier et connaître les « jardins d'enfants », établissements d'accueil de jeunes enfants définis au 3° de l'article R. 2324-17 du code de la santé publique, créés après autorisation (dans le cas d'une structure privée/associative) ou avis du Président du Conseil départemental (dans le cas d'une structure publique), conformément à l'article L.2324-1 du code de la santé publique.

Tous les jardins d'enfants de votre département sont concernés par l'abaissement à 3 ans de l'obligation d'instruction des enfants, acté par la loi sur l'école de la confiance du 26 juillet 2019. D'ici septembre 2024, ils sont appelés à faire évoluer leurs structures et/ou leurs activités (vers une crèche classique, une école privée en contrat/hors contrat, une classe passerelle...), dans un cadre à préciser.

Grâce à vos réponses, un travail d'analyse, puis d'accompagnement à l'évolution de ces structures et de leur activité pourra s'engager.

Il s'agit d'une demande conjointe des ministères de l'Education nationale et des Solidarités et de la Santé, après consultation de l'assemblée des départements de France.

Nous vous remercions de bien vouloir remplir le questionnaire en ligne ci-joint auquel nous avons essayé de donner la forme la plus succincte. Les dossiers des jardins d'enfants de votre département pourront être utiles pour renseigner les éléments sur les capacités d'accueil connues et les coordonnées mail des établissements. Votre contribution permettra de proposer aux ministres des préconisations d'évolution fondées sur la réalité des départements.

Si vous souhaitez faire part de points particuliers à la mission, sur l'activité ou l'évolution des jardins d'enfants, vous pouvez écrire à pierre.mainguy@igas.gouv.fr ou cedric.puydebois@igas.gouv.fr

Nous vous remercions pour votre précieuse contribution et restons à votre écoute.

Votre département	<input type="text"/>
Nombre de jardins d'enfants, établissements visés au 3° de l'art R 2324-17 du code de la santé publique (par tranche), autorisés dans votre département	<input type="text"/>

Les mêmes informations sont demandées pour chaque jardin d'enfants.

ACCES AU QUESTIONNAIRE



ETABLISSEMENT 1

(1) Nom du jardin d'enfant

(1) Localisation

(1) Coordonnées mail du correspondant

(1) Nature de l'établissement public/municipal ou intercommunal public/autres
 associatif privé/entreprise

(1) Nombre de places autorisées

ETABLISSEMENT 2

(2) Nom du jardin d'enfant

(2) Localisation

(2) Coordonnées mail du correspondant

(2) Nature de l'établissement public/municipal ou intercommunal public/autres
 associatif privé/entreprise

(2) Nombre de places autorisées

ETABLISSEMENT 3

(3) Nom du jardin d'enfant

(3) Localisation

(3) Coordonnées mail du correspondant

(3) Nature de l'établissement public/municipal ou intercommunal public/autres
 associatif privé/entreprise

(3) Nombre de places autorisées

ETABLISSEMENT 4

(4) Nom du jardin d'enfant

(4) Localisation

(4) Coordonnées mail du correspondant

(4) Nature de l'établissement public/municipal ou intercommunal public/autres
 associatif privé/entreprise

(4) Nombre de places autorisées



Etablissement suivant

ETABLISSEMENT 5

(5) Nom du jardin d'enfant

(5) Localisation

(5) Coordonnées mail du correspondant

(5) Nature de l'établissement public/municipal ou intercommunal public/autres
 associatif privé/entreprise

(5) Nombre de places autorisées

ETABLISSEMENT 6

(6) Nom du jardin d'enfant

(6) Localisation

(6) Coordonnées mail du correspondant

(6) Nature de l'établissement public/municipal ou intercommunal public/autres
 associatif privé/entreprise

(6) Nombre de places autorisées

ETABLISSEMENT 7

(7) Nom du jardin d'enfant

(7) Localisation

(7) Coordonnées mail du correspondant

(7) Nature de l'établissement public/municipal ou intercommunal public/autres
 associatif privé/entreprise

(7) Nombre de places autorisées

ETABLISSEMENT 8

(8) Nom du jardin d'enfant

(8) Localisation

(8) Coordonnées mail du correspondant

(8) Nature de l'établissement public/municipal ou intercommunal public/autres
 associatif privé/entreprise

(8) Nombre de places autorisées



Etablissement suivant

ETABLISSEMENT 9

(9) Nom du jardin d'enfant	<input type="text"/>
(9) Localisation	<input type="text"/>
(9) Coordonnées mail du correspondant	<input type="text"/>
(9) Nature de l'établissement	<input type="radio"/> public/municipal ou intercommunal <input type="radio"/> public/autres <input type="radio"/> associatif <input type="radio"/> privé/entreprise
(9) Nombre de places autorisées	<input type="text"/>

ETABLISSEMENT 10

(10) Nom du jardin d'enfant	<input type="text"/>
(10) Localisation	<input type="text"/>
(10) Coordonnées mail du correspondant	<input type="text"/>
(10) Nature de l'établissement	<input type="radio"/> public/municipal ou intercommunal <input type="radio"/> public/autres <input type="radio"/> associatif <input type="radio"/> privé/entreprise
(10) Nombre de places autorisées	<input type="text"/>

ETABLISSEMENT 11

(11) Nom du jardin d'enfant	<input type="text"/>
(11) Localisation	<input type="text"/>
(11) Coordonnées mail du correspondant	<input type="text"/>
(11) Nature de l'établissement	<input type="radio"/> public/municipal ou intercommunal <input type="radio"/> public/autres <input type="radio"/> associatif <input type="radio"/> privé/entreprise
(11) Nombre de places autorisées	<input type="text"/>

ETABLISSEMENT 12

(12) Nom du jardin d'enfant	<input type="text"/>
(12) Localisation	<input type="text"/>
(12) Coordonnées mail du correspondant	<input type="text"/>
(12) Nature de l'établissement	<input type="radio"/> public/municipal ou intercommunal <input type="radio"/> public/autres <input type="radio"/> associatif <input type="radio"/> privé/entreprise
(12) Nombre de places autorisées	<input type="text"/>



Etablissement suivant

ETABLISSEMENT 13

(13) Nom du jardin d'enfant	<input type="text"/>
(13) Localisation	<input type="text"/>
(13) Coordonnées mail du correspondant	<input type="text"/>
(13) Nature de l'établissement	<input type="radio"/> public/municipal ou intercommunal <input type="radio"/> public/autres <input type="radio"/> associatif <input type="radio"/> privé/entreprise
(13) Nombre de places autorisées	<input type="text"/>

ETABLISSEMENT 14

(14) Nom du jardin d'enfant	<input type="text"/>
(14) Localisation	<input type="text"/>
(14) Coordonnées mail du correspondant	<input type="text"/>
(14) Nature de l'établissement	<input type="radio"/> public/municipal ou intercommunal <input type="radio"/> public/autres <input type="radio"/> associatif <input type="radio"/> privé/entreprise
(14) Nombre de places autorisées	<input type="text"/>

ETABLISSEMENT 15

(15) Nom du jardin d'enfant	<input type="text"/>
(15) Localisation	<input type="text"/>
(15) Coordonnées mail du correspondant	<input type="text"/>
(15) Nature de l'établissement	<input type="radio"/> public/municipal ou intercommunal <input type="radio"/> public/autres <input type="radio"/> associatif <input type="radio"/> privé/entreprise
(15) Nombre de places autorisées	<input type="text"/>

ETABLISSEMENT 16

(16) Nom du jardin d'enfant	<input type="text"/>
(16) Localisation	<input type="text"/>
(16) Coordonnées mail du correspondant	<input type="text"/>
(16) Nature de l'établissement	<input type="radio"/> public/municipal ou intercommunal <input type="radio"/> public/autres <input type="radio"/> associatif <input type="radio"/> privé/entreprise
(16) Nombre de places autorisées	<input type="text"/>



Etablissement suivant

ETABLISSEMENT 17

(17) Nom du jardin d'enfant	<input type="text"/>
(17) Localisation	<input type="text"/>
(17) Coordonnées mail du correspondant	<input type="text"/>
(17) Nature de l'établissement	<input type="radio"/> public/municipal ou intercommunal <input type="radio"/> public/autres <input type="radio"/> associatif <input type="radio"/> privé/entreprise
(17) Nombre de places autorisées	<input type="text"/>

ETABLISSEMENT 18

(18) Nom du jardin d'enfant	<input type="text"/>
(18) Localisation	<input type="text"/>
(18) Coordonnées mail du correspondant	<input type="text"/>
(18) Nature de l'établissement	<input type="radio"/> public/municipal ou intercommunal <input type="radio"/> public/autres <input type="radio"/> associatif <input type="radio"/> privé/entreprise
(18) Nombre de places autorisées	<input type="text"/>

ETABLISSEMENT 19

(19) Nom du jardin d'enfant	<input type="text"/>
(19) Localisation	<input type="text"/>
(19) Coordonnées mail du correspondant	<input type="text"/>
(19) Nature de l'établissement	<input type="radio"/> public/municipal ou intercommunal <input type="radio"/> public/autres <input type="radio"/> associatif <input type="radio"/> privé/entreprise
(19) Nombre de places autorisées	<input type="text"/>

ETABLISSEMENT 20

(20) Nom du jardin d'enfant	<input type="text"/>
(20) Localisation	<input type="text"/>
(20) Coordonnées mail du correspondant	<input type="text"/>
(20) Nature de l'établissement	<input type="radio"/> public/municipal ou intercommunal <input type="radio"/> public/autres <input type="radio"/> associatif <input type="radio"/> privé/entreprise
(20) Nombre de places autorisées	<input type="text"/>



Etablissement suivant



Vos remarques

Si vous souhaitez faire part de points particuliers à la mission, sur l'activité ou l'évolution des jardins d'enfants, vous pouvez écrire à

pierre.mainguy@igas.gouv.fr
ou
cedric.puydebois@igas.gouv.fr

VALIDER VOS REPONSES



Merci de votre participation.





QUESTIONNAIRE DES JARDINS D'ENFANTS

A l'attention des directeurs/responsables/gestionnaires de jardins d'enfants,

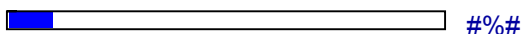
Nous avons besoin de vous pour mieux identifier et connaître les « jardins d'enfants », établissements d'accueil de jeunes enfants définis au 3° de l'article R. 2324-17 du code de la santé publique.

Comme vous le savez, les jardins d'enfants sont concernés par l'abaissement à 3 ans de l'obligation d'instruction des enfants, acté par la loi sur l'école de la confiance du 26 juillet 2019. L'inspection générale de l'éducation, du sport et de la recherche (IGESR) et l'inspection générale des affaires sociales (IGAS) ont été conjointement missionnées afin de détailler les évolutions possibles et leurs impacts sur ces jardins d'enfants, en fonction des besoins des territoires et des projets des établissements.

Pour réaliser ce travail, nous nous permettons de vous solliciter, car les administrations centrales des ministères ne disposent que de données incomplètes, insuffisantes pour élaborer un diagnostic et des préconisations parfaitement fondées sur la réalité du terrain dont vous êtes les meilleurs connaisseurs.

Aussi, nous vous remercions de bien vouloir remplir ce questionnaire, portant sur votre activité, vos moyens et votre projet.

ACCES AU QUESTIONNAIRE



IDENTIFICATION

Q1- Votre département

Q2- Nom de votre établissement

Q3- Sous quelle forme juridique votre établissement est-il établi ?

Q4- Quel est le nombre de places autorisées par le Conseil départemental au titre de votre activité de jardin d'enfants ?

Q5- Au 01/03/2020, dans votre jardin d'enfants, combien d'enfants sont accueillis de manière régulière (au moins 4 jours par semaine sur le temps scolaire) ?

Q6 - Parmi les enfants accueillis de manière régulière :

- Combien d'enfants nés en 2018 accueillez-vous dans votre établissement au 01/03/20 ?
- Combien d'enfants nés en 2017 accueillez-vous dans votre établissement au 01/03/20 ?
- Combien d'enfants nés en 2016 accueillez-vous dans votre établissement au 01/03/20 ?
- Combien d'enfants nés en 2015 accueillez-vous dans votre établissement au 01/03/20 ?
- Combien d'enfants nés en 2014 accueillez-vous dans votre établissement au 01/03/20 ?

Q7- En dehors des enfants accueillis de manière régulière à plein temps, combien d'enfants sont accueillis au jardin d'enfants sur les seuls temps périscolaires ou le mercredi ?

Q8- Combien d'enfants à besoins éducatifs particuliers accueillez-vous ?

Q9- Parmi eux, combien accueillez-vous d'enfants explicitement reconnus comme handicapés par la MDPH ?

Nous cherchons à identifier la part des enfants issu de familles socialement défavorisées, dans les jardins d'enfants. Merci de répondre à l'une des questions suivantes en fonction des données dont vous pouvez disposer.

Q10- Quel est le pourcentage d'enfants dont la contribution financière des familles (reste à charge) est inférieure ou égale à 0.75 € par heure ? %

Q11- Quel est, selon vous, le pourcentage d'enfants, dont les parents sont allocataires de minima sociaux ? %

Note : Les minima sociaux sont le revenu de solidarité active (RSA), l'allocation de solidarité spécifique (ASS) pour les demandeurs d'emploi ayant épuisé leurs droits à l'assurance chômage, l'allocation équivalent retraite de remplacement (AER-R), l'allocation temporaire d'attente (ATA), l'allocation pour demandeur d'asile (ADA), l'allocation aux adultes handicapés (AAH), l'allocation supplémentaire d'invalidité (ASI), l'allocation veuvage (AV), le minimum vieillesse, et le revenu de solidarité (RSO), spécifique aux DROM.



#%#



PERSONNELS

Q12- Quels sont les effectifs du jardin d'enfants au 01/03/2020 ?

- En nombre de personnes employées ?
- En nombre d'équivalents temps plein?

Q13- Quelle est la qualification du directeur / de la directrice ?

- Educateur –rice de jeunes enfants
- Infirmier-e Puériculteur-ric
- Professeur-e des écoles
- Autres qualifications

Dans ce dernier cas, préciser

Q14- Quelle est la composition des effectifs employés par votre structure ?

(indiquer le nombre, en équivalents temps plein ; mettre 0 s'il n'y a pas de personne de cette catégorie dans votre jardin d'enfants)

- Educateur-ric de jeunes enfants (EJE)
- Professeur-e des écoles
- Infirmier-e puériculteur-ric
- Éducateur-ric spécialisé-e
- Auxiliaire de puériculture
- Titulaire du CAP Accompagnant éducatif petite enfance (AEPE)
- Autres intervenants auprès des enfants (animateur, psychologue...)
- Secrétaire
- Autre employé (aide-ménager-e, cuisinièr-e, etc)

Q15- La pédagogie du jardin d'enfants s'appuie-t-elle sur des méthodes telles que :

- Montessori
- Freinet
- Steiner- Waldorf
- Autres pédagogies

Pourriez-vous indiquer le ou les spécialistes ou théories sur lequel s'appuie votre projet d'établissement ?



#%#



Q16- Votre établissement propose-t-il un accueil et un accompagnement des enfants en immersion en langue étrangère ?

Oui Non

Q17- Quel est le montant de vos charges de fonctionnement (dernier budget exécuté) ? €

Q18- Quel est le montant de vos ressources de fonctionnement (dernier budget exécuté) ? €

Q19- Comment se composent vos ressources de fonctionnement (dernier budget exécuté) ?

(Ordre de grandeur en pourcentage du total, mettre 0 en cas d'absence de financement)

- Prestation de service unique (PSU) versée par la CAF %
- Contributions des familles %
- Subvention de la (ou des) commune(s) %
- Subvention de l'intercommunalité %
- Subvention du conseil départemental %
- Subvention du conseil régional %
- Autres ressources (fonds européens, fondations...) %

Q20- Quelle est la part en volume (en %) des heures facturées sur les temps périscolaires et extrascolaires par rapport au total des heures facturées de votre établissement ?

%

Q21- Depuis septembre 2019, avez-vous été contacté par les services de l'Education nationale,

- dans le cadre d'une réunion de travail ou d'information ? Oui Non
- dans le cadre d'un contrôle ? Oui Non



##%



Q22- A la fin de la période transitoire introduite par la loi du 26 juillet 2019 ("loi Blanquer"), et en l'état actuel de votre réflexion, comment imaginez-vous l'évolution du jardin d'enfants ? (Possibilité de cocher plusieurs cases)

- Maintien d' ou évolution vers un jardin d'enfants recentré sur les 2-3 ans
- Evolution vers un autre type d'établissement d'accueil de jeunes enfants (crèche ou multi-accueil...)
- Evolution vers une école privée hors contrat Evolution vers une école privée sous contrat
- Evolution vers une école publique Je ne sais pas
- Autre évolution : explicitez.

Explicitez

Q23- Quelles sont les principales difficultés auxquelles vous faites face par rapport aux évolutions envisagées à la question précédente ?

Q24- Votre jardin d'enfants partage-t-il des locaux avec une école maternelle (publique ou privé) ?

Oui Non

Q25- Votre jardin d'enfants est-il situé à moins de 200 mètres d'une école maternelle (publique ou privée) ?

Oui Non

Q26- Un abaissement de l'âge d'accueil minimum des enfants à 18 mois au lieu de 2 ans aujourd'hui serait-il opportun pour votre établissement ?

Oui Non

Vos remarques

Si vous souhaitez faire part de points particuliers à la mission, vous pouvez écrire à :
pierre.mainguy@igas.gouv.fr ou cedric.puydebois@igas.gouv.fr

VALIDER VOS REPONSES



#%#

Liste des personnes rencontrées

Compte tenu de la période de confinement, et de sortie progressive du confinement lié à la lutte contre l'épidémie de Covid-19, sont ici identifiés des personnes pour lesquels des entretiens ont eu lieu, que ce soit en présentiel, mais aussi, principalement, par voie téléphonique et par visio-conférence.

1. Entretiens institutionnels de cadrage, de complément ou de réflexion sur les politiques ou acteurs publics concernés

- **Services de l'État**

Ministère de l'éducation nationale

Cabinet du ministre

- Marie Dutertre, conseillère

Direction générale de l'enseignement scolaire

- Françoise Pétreault, sous-directrice de l'action éducative
- Patrice Lemoine, sous-directeur des savoirs fondamentaux et des parcours scolaires
- Jean Hubac, sous-directeur de l'innovation, de la formation et des ressources
- Liv Lionet, cheffe du bureau du fonctionnement des écoles et des établissements, de la vie scolaire, des relations avec les parents d'élèves et de la réglementation
- Thomas Leroux, chef du bureau des écoles maternelles et élémentaires

Direction des affaires financières

- Sébastien Colliat, sous-directeur de l'enseignement privé
- Thomas Lewin, chef du bureau du droit des établissements d'enseignement privés et des affaires générales
- Nathalie Lawson, cheffe du bureau des personnels enseignants dans les établissements privés sous contrat

Ministère des solidarités et de la sante

Cabinet

- Marie Daude, directrice de cabinet adjointe
- Clotilde Durand, conseillère

Direction générale de la cohésion sociale

- Jean-François Meira, adjoint de la sous-directrice de l'enfance et de la famille
- Pierre-Yves Manchon, chef du bureau des familles et de la parentalité

Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques

- Patrick Aubert, sous-directeur de l'observation de la solidarité
- Emmanuelle Nauze-Fichet, cheffe du bureau « jeunesse, famille »
- Elise Amar, adjointe à la cheffe du bureau « collectivités locales »

Direction de la sécurité sociale

- Denis Le Bayon, sous-directeur de l'accès aux soins, des prestations familiales et des accidents du travail
- Nina Vassilieff, cheffe du bureau prestations familiales et aides au logement
- Caroline Lefebvre, adjointe à la cheffe de bureau prestations familiales et aides au logement

Représentants des collectivités territoriales

- **Assemblée des départements de France (ADF)**

- Jean-Michel Rapinat, directeur délégué politiques sociales

Association des maires de France (AMF)

- Élisabeth Laithier, présidente du groupe petite enfance de l'AMF, adjointe au maire de Nancy
- Nelly Jacquemot, responsable du département action sociale, éducative, sportive et culturelle
- Sarah Reilly, conseillère technique, département action sociale, éducative, sportive et culturelle

- **Sécurité sociale**

Caisse nationale d'allocations familiales

- Frédéric Marinacce, directeur général délégué, chargé des politiques familiales et sociales
- Pauline Domingo, directrice du département enfance, jeunesse et parentalité
- Adeline Oton, contrôleur de gestion, département gestion et financement de l'action sociale

Mutualité sociale agricole

- Nicolas Bondonneau, directeur délégué aux politiques sociales de la CCMSA

- **Autres organismes**

Haut Conseil à la famille, à l'enfance et à l'adolescence (HCFEA)

- Michel Villac, président
- Sylviane Giampino, présidente du conseil de l'enfance et de l'adolescence, vice-présidente du Haut Conseil

Centre national de la fonction publique territoriale

- Marion Leroux, directrice de l'institut spécialisé d'études territoriales (INSET) d'Angers
- Cécile Boivin, responsable coordinatrice du pôle de compétences enfance / familles
- Nathalie Robichon, cheffe du service des pôles de compétences sociaux, INSET d'Angers

- **Associations et réseaux professionnels**

Association nationale des directeurs de l'éducation des villes

- Thierry Vasse, vice-président et, par ailleurs, DGA des services d'Orvault

Secrétariat général de l'enseignement catholique

- Marie-Odile Plancon, département éducation

Fonds social juif unifié

- Patrick Petit Ohayon, directeur général

Fédération nationale des jardins d'enfants (FNDJE)

- Aurélie Ira-Courtot, directrice jardin d'enfants les tout petits d'Alsace, co-présidente de l'association FNDJE
- Caroline David, directrice administrative du jardin d'enfants toute l'enfance en plein air, Courbevoie, co-présidente de l'association FNDJE

Fédération des éducateurs de jeunes enfants

- Julie Marty Pichon, présidente

Union nationale interfédérale des œuvres et organismes privés non lucratifs sanitaires et sociaux (UNIOPSS)

- Philippe Dupuy, directeur de l'association des collectifs enfants parents professionnels (ACEPP), mandaté par l'UNIOPSS

Universitaires

- Marco Oberti, directeur de l'observatoire sociologique du changement de Sciences Po (OSC)
- Carlo Barone, professeur sciences po Paris
- Martine Janner Raimondi, professeur en sciences de l'éducation, Paris 13

2. Entretiens conduits avec des acteurs territoriaux

• Région Île-de-France

• Rectorat de paris

- Gilles Pécout, recteur de région académique, recteur de Paris
- Marc Teulier, DASEN
- Emmanuel Deschamps, IEN adjoint au DASEN
- Eve Leleu-Galland, inspectrice de l'Éducation nationale, chargée de la mission maternelle au Rectorat de Paris

• Ville de Paris

- Xavier Vuillaume, directeur de la famille et de la petite enfance (DFPE)
- Christine Foucart, directrice adjointe, sous-directrice de l'accueil à la petite enfance, direction de la famille et de la petite enfance
- Julia Carrer, cheffe du service pilotage et animation des territoires
- Edwige Monteil, adjointe à la chef du service pilotage et animation des territoires, chef du pôle qualité de l'accueil et des pratiques professionnelles

• Caf Paris

- Marie Christine Falleur, directrice adjointe de la CAF 75
- Vincent Nicolle sous-directeur chargé de l'action sociale CAF 75

• Caf des Hauts-de-Seine

- Manon Harguindeguy, conseillère en développement enfance / jeunesse

• Établissements

Jardin d'enfants pédagogiques (JEP) Ville de Paris

- Nathalie Colin directrice du JEP de l'Orme
- Anne-Marie Lefevre directrice du JEP solidarité
- Cécilia Praino directrice du JEP Hélène Jakubowicz

Association des jardins d'enfants franco-allemands

- Caroline Bourcier, présidente
- Élisabeth Feldmeyer, directrice
- Cédric Maziere, consultant

Bloom School, jardin d'enfants de Vincennes.

- Marie-Céline Galeano, gestionnaire
- Coline Irwin, éducatrice de jeunes enfants
- Eva Ruaut, professeur

Association pour l'accueil de tous les enfants / APATE

- Cécile Herrou, fondatrice de l'association APATE
- Ghada Ouba, directrice de l'école Gulliver
- Carole Lagrue, directrice de La Caverne d'Ali Baba

Association Crèche Entreprendre, jardin d'enfants de Choisy-le-Roi

- Hacène Habi, président de Crèche Entreprendre

• **Bas-Rhin**

Caisse d'allocations familiales du Bas-Rhin

- Francis Brisbois, directeur
- Frédéric Egele, directeur adjoint, chargé de l'action sociale

• **Strasbourg Eurométropole**

- Nicole Dreyer, adjointe au maire en charge de la petite enfance
- Florence Pellegrini, directrice de l'enfance et l'éducation, Strasbourg eurométropole
- Gabriel Willinger, chef du service petite enfance, Strasbourg eurométropole

• **Département**

- Dr Marie-Emmanuelle Schumpp, cheffe du service de PMI
- Mme Sonrel, responsable de l'accueil collectif

Direction académique des services de l'éducation nationale

- Anne-Marie Bazzo, DASEN
- Jean Baptiste Ladaique, IEN adjoint de la DASEN chargé du premier degré

• **Établissements / gestionnaires de jardins d'enfants**

Tout petits d'Alsace

- Aurélie Ira, directrice
- Alban de Claverie, président de l'association

Jardin d'enfants Steiner-Waldorf

- Patricia Chalet, coordinatrice nationale des JE Steiner – ex-directrice du JE Steiner de Strasbourg
- Sophie Laprie, directrice
- Cathy Seiwert, directrice

Jardin d'enfants de Bischheim

- Virginie Keller, directrice
- Marie-Laure Walle, directrice générale des services, commune de Bischheim
- Hubert Drenss, Président de l'association- adjoint au maire de Bischheim

• **Loire**

Services déconcentrés de l'État

- Jean-Claude Meyer, adjoint au DASEN chargé de l'enseignement préélémentaire (DSDEN)
- Thierry Marcillaud, directeur départemental de la cohésion sociale de la Loire

Caisse d'allocations familiales

- Isabelle Seck, directrice adjointe de la CAF de la Loire, chargée de l'action sociale
- Catherine Grimbert-Champagnat, conseillère technique, CAF de la Loire
- Didier Roche, conseiller technique, CAF de la Loire

Département de la Loire

- Gaëlle Bret, adjointe à la direction départementale de la PMI de la Loire
- Marie-Jo Goyet, infirmière coordinatrice en charge des services collectif d'accueil de jeunes enfants, PMI de la Loire

- **Acteurs locaux / gestionnaires d'établissements**

Le Chambon Feugerolles

- Monique Rovera, adjointe à l'éducation et à la petite enfance du maire du Chambon Feugerolles
- Yvette Jacquemont, conseillère municipale, chargée des affaires sociales, commune du Chambon Feugerolles
- Évelyne Grangeon, directrice du CCAS du Chambon Feugerolles
- Isabelle Fanget-Lacombe, Responsable du Jardin d'enfants du Chambon-Feugerolles

Saint-Étienne

- Julien Place, directeur général adjoint des services à la population
- Kevin Bois, directeur délégué auprès du DGA services à la population
- Sandrine Morent directrice éducation petite enfance, ville de Saint-Etienne
- Nicole Vacher, coordinatrice des crèches et services de petite enfance municipaux

Veauce

- Said Belaidi, DGA de la communauté de communes de Forez Est, chargé du pôle social et des services à la population
- Jean Claude Saby, président de la fédération de la Loire de l'ADMR (aide à domicile en milieu rural)
- Bernard Picarles, vice-président de la fédération de la Loire de l'ADMR et président de l'association locale
- Yves Ferret, directeur, fédération ADMR de la Loire
- Jennifer Guérin, responsable petite enfance / famille à la fédération ADMR
- Nadine Bruyère, référente technique ADMR 42 (Loire)
- Laetitia Martinetti, directrice du jardin d'enfants Coccinelles et Papillons

- **Outre-mer**

La Réunion

- Denis Ouin, IEN chargé de la maternelle à la DSDEN
- Laurent Morin, directeur enfance et famille, département de la Réunion
- Dr Inès Lobo de Sousa, médecin coordonnateur, responsable service de PMI

CAF

- David Ollivier, directeur adjoint chargé de l'action sociale
- Nathalie Dufour, conseillère technique enfance-loisirs, pôle partenaires

Guadeloupe**CAF**

- Patrick Divad, directeur
- Corinne Nicolas, manager de secteur, direction de développement social
- Véronique Valvert, direction du développement social

Guyane**CAF**

- Philippe Fery, directeur
- Michèle Agarande, chargée de la petite enfance

Martinique

CAF

- Jean-Richard Peltra, responsable contrôle de gestion, pilotage, coordinateur politique de petite enfance
- Sonia Melina-Hyacinthe, directrice petite enfance parentalité

• **Autres contacts / autres régions**

Conseil départemental de la Vendée

- Dr Edwige Verdon, médecin chef de service de PMI, à la direction enfance et famille du département de Vendée

Conseil départemental du Nord

- Dr Véronique Leroy, directrice PMI du Département du Nord

Conseil départemental Bouches-du-Rhône

- Dr Sylvie Galdin, adjointe à la cheffe de service des modes d'accueil de la petite enfance

Département Lyon-Métropole

- Marie-Sophie Barthet Derrien, directrice PMI

CAF de Lyon

- Sandrine Roulet, sous-directrice action sociale Caf du Rhône

• **Divers établissements / gestionnaires de jardins d'enfants**

- Yvan Lachaud, directeur de l'institut d'Alzon, Nîmes
- Fabienne Mourre, responsables du service petite enfance, ville de Martigues
- Christine Langlois, directrice du jardin d'enfants Saint François, Marseille
- Amandine Herpe, directrice du jardin d'enfants 1 2 3 soleil, Mens (Isère)

Recensement national des jardins d'enfants

Cette liste constitue une photographie, à juin 2020, des établissements identifiés par les conseils départementaux et pour lesquels l'adresse et la capacité d'accueil a été établie. Ce recensement est par nature évolutif en fonction de changements d'autorisation ou de capacités d'accueil sollicités par les jardins d'enfants, auprès des départements, ainsi que de leur situation économique. Les informations ci-dessous indiquées ont été principalement transmises par les conseils départementaux à l'occasion de l'enquête au 1^{er} trimestre 2020 et actualisés chaque fois que nécessaire en fonction des contacts pris par la mission, auprès des établissements ou des CAF.

NC = non communiqué

Département	Nom du jardin d'enfant	Localisation	Nature de l'établissement	Nombre de places autorisées
Ain	Ribambulle	Ambérieu-en-Bugey	public/municipal ou intercommunal	18
Ain	La Passerelle	Belley	public/municipal ou intercommunal	22
Ain	Jardin d'enfants de Belleydoux	Belleydoux	public/municipal ou intercommunal	10
Aisne	Le jardin d'enfants	Laon	public/municipal ou intercommunal	11
Alpes-Maritimes	Mont Ventoux	Grasse	associatif	50
Alpes-Maritimes	Les Petits Robinsons	Saint Laurent du Var	associatif	20
Alpes-Maritimes	Saint Antoine	Antibes	public/municipal ou intercommunal	50
Alpes-Maritimes	Saint-Maymes	Antibes	Public/municipal ou intercommunal	20
Alpes-Maritimes	Les Bengalis	Grasse	Associatif	80
Alpes-Maritimes	L'Ile Verte	Valbonne	Public/municipal ou intercommunal	15
Alpes-Maritimes	Les Capucines	Villefranche sur Mer	Public/municipal ou intercommunal	20
Alpes-Maritimes	Les Mirandoles	Le Cannet	Public/municipal ou intercommunal	24
Bas Rhin	Les tout petits d'Alsace	Strasbourg	Associatif	80
Bas Rhin	JE de Bischheim	Bischoheim	Associatif	75
Bas Rhin	Les papillons		Associatif	NC
Bas Rhin	Gan Chalom	Strasbourg	Associatif	44
Bas Rhin	Rechit Hochma	Strasbourg	Associatif	112

Département	Nom du jardin d'enfant	Localisation	Nature de l'établissement	Nombre de places autorisées
Bas Rhin	Rudolf Steiner	Strasbourg	Associatif	100
Bas Rhin	Play Group	Strasbourg	Associatif	60
Bas Rhin	La Buissonnière de l'Aar	Strasbourg	Associatif	24
Bas Rhin	L'Envol	Strasbourg	Associatif	NC
Bas Rhin	Neudorf	Strasbourg	Public/municipal ou intercommunal	60
Bas Rhin	Stoltz	Strasbourg	Public/municipal ou intercommunal	60
Bas Rhin	Canardière	Strasbourg	Public/municipal ou intercommunal	32
Bas Rhin	Tuilerie	Strasbourg	Public/municipal ou intercommunal	40
Bas Rhin	Flandre	Strasbourg	Public/municipal ou intercommunal	18
Bouches-du-Rhône	ACJE Madeleine Chauve	Martigues	Public/municipal ou intercommunal	35
Bouches-du-Rhône	ACJE Toulmond	Martigues	Public/municipal ou intercommunal	25
Bouches-du-Rhône	ACJE Louise Michel	Martigues	Public/municipal ou intercommunal	40
Bouches-du-Rhône	ACJE Li Parpaioun	Marignane	Public/municipal ou intercommunal	24
Bouches-du-Rhône	ACJE La clé bleue	Miramas	Public/municipal ou intercommunal	16
Bouches-du-Rhône	Jardin d'enfants Pagnol	Aix-en – Provence	Associatif	30
Bouches-du-Rhône	Gan Chmouel Israel	Marseille	Associatif	93
Bouches-du-Rhône	Gan Or Eliaou	Marseille	Associatif	43
Bouches-du-Rhône	Gan Bne Eléazar	Marseille	Associatif	6
Bouches-du-Rhône	Jardin d'enfants Saint François	Marseille	Associatif	100
Bouches-du-Rhône	Gan Ami	Marseille	Associatif	41
Côte d'or	La Calypso Arsenal - Diabolo Menthe	Dijon	Privé/entreprise	36
Côte d'or	La Calypso Valmy 2 - Diabolo Menthe	Dijon	Privé/entreprise	90

Département	Nom du jardin d'enfant	Localisation	Nature de l'établissement	Nombre de places autorisées
Essonne	Jacqueline Auriol	Brétigny-sur-Orge	Public/municipal ou intercommunal	13
Essonne	Orme Fourmi	Brétigny-sur-Orge	Public/municipal ou intercommunal	13
Essonne	Le jardin des petits pas	Morangis	Public/municipal ou intercommunal	15
Essonne	Beth Rivka	Yerres	Privé/entreprise	24
Eure et loir	Lieu Passerelle, l'île aux enfants	Lucé	Public/municipal ou intercommunal	50
Finistère	L'Arc en ciel	Pencran	Public/municipal ou intercommunal	16
Gard	Le Roucan	Saint Martin de Valgualgues	Public/municipal ou intercommunal	20
Gard	La petite école	Massillargues	Public/municipal ou intercommunal	14
Gard	Jardin d'enfants Emmanuel d'Alzon	Nîmes	Associatif	24
Gers	Jardin d'enfants	Auch	Public/municipal ou intercommunal	30
Gers	Jardin d'enfants	Barran	Public/municipal ou intercommunal	16
Gers	Jardin d'enfants	Gimont	Public/municipal ou intercommunal	16
Gers	Le jardin des coccinelles	Mirande	Associatif	12
Gers	Jardin d'enfants de Seissan	Seissan	Public/municipal ou intercommunal	10
Guadeloupe	Oncle Alex	Baie-Mahault	Associatif	33
Guadeloupe	La Farandole	Le Gosier	Associatif	35
Guadeloupe	Pom'Cannelle	Pointe-à-Pitre	Associatif	25
Guadeloupe	La Cabane Enchantée	Saint-François	Associatif	25
Guadeloupe	Lakou Tifilao	Trois-Rivières	Associatif	25
Guyane	Les Petits Géants	Cayenne	Public/municipal ou intercommunal	40
Guyane	Ma Chouite Ecole	Macouria	Associatif	20
Guyane	Kaz Ti Moun	Remire-Montjoly	Associatif	23
Guyane	La Marmotine	Kourou	Associatif	40
Guyane	Néoclub Hector Berlioz	Kourou	Associatif	60
Haute-Savoie	La Maison des P'tits Artistes	Messery	Privé/entreprise	12

Département	Nom du jardin d'enfant	Localisation	Nature de l'établissement	Nombre de places autorisées
Haute-Savoie	Les Bambis	La Forclaz	Public/municipal ou intercommunal	8
Haute-Savoie	Ma Tite'Col	Valleiry	Associatif	12
Haute-Savoie	Les P'Tiouts	Sales	Public/municipal ou intercommunal	12
Hauts-de-Seine	A Petit Pas	Boulogne-Billancourt	Public/municipal ou intercommunal	14
Hauts-de-Seine	Colonel Marchand	Chaville	Public/municipal ou intercommunal	36
Hauts-de-Seine	Jardin de Solferino	Boulogne-Billancourt	Associatif	80
Hauts-de-Seine	La maison de l'enfant	Boulogne-Billancourt	Associatif	35
Hauts-de-Seine	Toute l'enfance plein air	Courbevoie	Associatif	100
Hauts-de-Seine	Jardin d'enfant la rose des vents	Garches	Public/municipal ou intercommunal	15
Hérault	Jardin d'enfants Françoise Dolto	Béziers	Public/municipal ou intercommunal	13
Hérault	Jean Moulin	Castelnau-le-Lez	Public/municipal ou intercommunal	15
Hérault	Vert Parc	Castelnau-le-Lez	Public/municipal ou intercommunal	15
Hérault	Les Boutons d'Or	Montpellier	Public/municipal ou intercommunal	30
Hérault	Enjoy English	Montpellier	Privé/entreprise	30
Ile-et-Vilaine	Jardin d'enfants de St Grégoire	Saint-Grégoire	Public/municipal ou intercommunal	20
Ile-et-Vilaine	Comptines et Compagnie	Cesson Sévigné	Public/municipal ou intercommunal	20
Isère	La Balancelle	Moirans	Associatif	15
Isère	Mon Jardin	Saint-Martin d'Uriage	Public/municipal ou intercommunal	NC
Isère	Espace Soins Education	La Tronche	Associatif	60
Loire	Jardin d'enfants de Villars	Villars	Associatif	24
Loire	Au pays d'Arthur	Mably	Associatif	16
Loire	Jardin d'enfants les petits lutins	Saint-Héand	Public/municipal ou intercommunal	16
Loire	Les petites galoches	Saint-Paul-en-Jarez	Public/municipal ou intercommunal	17

Département	Nom du jardin d'enfant	Localisation	Nature de l'établissement	Nombre de places autorisées
Loire	Jardin des écureuils	La Fouillouse	Privé/entreprise	18
Loire	Pégase	Saint-Priest- en- Jarez	Public/municipal ou intercommunal	20
Loire	Fripouille	Roche La Molière	Public/municipal ou intercommunal	20
Loire	Jardin d'enfants de St Genest	Saint-Genest Lerpt	Public/municipal ou intercommunal	20
Loire	Jardin d'enfants de la Vivaraize	Saint-Etienne	Associatif	20
Loire	Les Coissous	La Talaudière	Associatif	20
Loire	Les lutins	Montbrison	Public/municipal ou intercommunal	24
Loire	Le jardin de couleurs	Montbrison	Public/municipal ou intercommunal	24
Loire	Coccinelles et Papillons	Veauche	Associatif	27
Loire	Acti Momes	Le Chambon Feugerolles	Public/municipal ou intercommunal	30
Loire	Parc de L'Europe	Saint-Etienne	Public/municipal ou intercommunal	50
Loire	Le jardin des sources	Saint Romain le Puy	Public/municipal ou intercommunal	24
Lot	Jardin d'enfants prudhomat	Prudhomat	Public/municipal ou intercommunal	13
Lot	Jardin d'enfants de Bataille " Les Coccinelles"	Figeac	Public/municipal ou intercommunal	24
Lot	Jardin d'enfants de Mercues "L'Eldorado"	Mercues	Public/municipal ou intercommunal	15
Lot	Jardin d'enfants "Bidibulle"	Cahors groupe scolaire St étienne	Privé/entreprise	18
Maine-et-Loire	"les Plantes"	Angers	Public/municipal ou intercommunal	12
Maine-et-Loire	"Arc en Ciel"	Angers	Associatif	12
Maine-et-Loire	"Do Ré Mi"	Cholet	Public/municipal ou intercommunal	12
Marne	les petits bilingues	Reims	Privé/entreprise	22
Martinique	Au Coin des Touts-Petits	Fort-de-France	Associatif	45
Martinique	Jardin d'enfants de Clairière CLPC	Fort-de-France	Associatif	45
Martinique	Ti Moun Foyal	Fort-de-France	Associatif	20

Département	Nom du jardin d'enfant	Localisation	Nature de l'établissement	Nombre de places autorisées
Martinique	Le Petit Poucet	Le Lamentin	Associatif	40
Martinique	Saint Nicolas Montessori	Le Lamentin	Associatif	60
Martinique	Gan Jordan	Schoelcher	Associatif	NC
Martinique	Ti Chéri	Le Lamentin	Associatif	40
Morbihan	L'arc en ciel	Saint-Gildas de Rhuys	Public/municipal ou intercommunal	20
Nord	JARDIN D'ENFANTS "RIBAMBELLE"	Bailleul	Public/municipal ou intercommunal	22
Nord	Jardin DES PETITS MARMOTS"	Condé sur L'escaut	Public/municipal ou intercommunal	12
Nord	Jardin d'enfants "Les petits poucets"	Hardifort	Associatif	16
Nord	Jardin d'enfants	Hondschoote	Associatif	22
Nord	Jardin d'enfants de l'institution Sainte Odile	Lambersart	Associatif	18
Nord	Jardin d'enfants de Saint Aignan	Marcq-en-Baroeul	Public/municipal ou intercommunal	32
Nord	Jardin d'enfants "La baleine bleue"	Marcq-en-Baroeul	Public/municipal ou intercommunal	20
Nord	Jardin d'enfants La Perdriole	Marly	Public/municipal ou intercommunal	16
Nord	Jardins d'enfants	Quaedypre	Associatif	18
Nord	Jardin d'enfants Notre Dame des anges	Saint-Amand-les-Eaux	Associatif	16
Nord	Jardin d'enfants « les p'tits cœurs »	Saint-Pol-sur-mer	Public/municipal ou intercommunal	14
Nord	Jardin d'enfants de Sémeries	Sémeries	Public/municipal ou intercommunal	24
Nord	Jardin d'enfants Valentin	Villeneuve d'Ascq	Public/municipal ou intercommunal	16
Nord	Jardin d'enfants « le carrousel »	Villeneuve d'Ascq	Public/municipal ou intercommunal	18
Nord	Jardin d'enfants de Walincourt	Walincourt-Selvigny	Public/municipal ou intercommunal	20
Nord	Jardin d'enfants "l'arche de Noé"	Wasquehal	Public/municipal ou intercommunal	20
Pas-de-Calais	Ô comme 3 pommes	Audruicq	Public/municipal ou intercommunal	16
Pas-de-Calais	Les pioupious	Brebières	Associatif	16
Pas-de-Calais	1, 2, 3 Soleil	Calais	Associatif	30

Département	Nom du jardin d'enfant	Localisation	Nature de l'établissement	Nombre de places autorisées
Pas-de-Calais	Jardin d'éveil de Noé	Calais	Associatif	12
Pas-de-Calais	A Petits Pas	Coquelles	Public/municipal ou intercommunal	12
Pas-de-Calais	Les p'tits meuniers	Marck	Public/municipal ou intercommunal	15
Pas-de-Calais	Jardin d'enfants Vimy	Vimy	Public/municipal ou intercommunal	15
Pyrénées-Atlantiques	L'Arc en Ciel	Jurançon	Public/municipal ou intercommunal	16
Pyrénées-Atlantiques	Le Carrousel	Lons	Associatif	16
Pyrénées-Atlantiques	Petits Lasai	Lasse	Public/municipal ou intercommunal	16
Réunion	Jacarandas Ilet aux grands	Saint-Denis	Associatif	60
Réunion	Jardin d'enfants le p'tit chou	Sainte-Marie	Public/municipal ou intercommunal	60
Réunion	Jardin d'enfants les bambinos	Saint-Benoit	Associatif	60
Réunion	Jardin d'enfants Jean René Isautier	Saint-Pierre	Public/municipal ou intercommunal	40
Réunion	Jardin d'enfants les petits oiseaux	Saint-André	Public/municipal ou intercommunal	40
Réunion	Jardin d'enfants les petits poissons	Saint-André	Public/municipal ou intercommunal	40
Réunion	Jardin d'enfants les écureuils	Saint-André	Public/municipal ou intercommunal	40
Réunion	Jardin d'enfants les lutins	Saint André	Public/municipal ou intercommunal	40
Rhône	Arc en ciel	Bron	Public/municipal ou intercommunal	47
Rhône	Jardin d'enfants grenadine	Caluire et Cuire	Public/autres	24
Rhône	La passerelle	Charbonnières Les bains	Associatif	20
Rhône	Jardin d'enfants de Craponne	Craponne	Public/municipal ou intercommunal	12
Rhône	Jardin passerelle des noyeraies	Dardilly	Associatif	16
Rhône	Jardin des malices	Décines-Charpieu	Public/municipal ou intercommunal	24
Rhône	Jardin d'enfants	Feyzin	Associatif	24
Rhône	Le jardin d'enfants du pont d'Alai	Francheville	Public/municipal ou intercommunal	16

Département	Nom du jardin d'enfant	Localisation	Nature de l'établissement	Nombre de places autorisées
Rhône	Jardin d'enfants	Givors	Associatif	22
Rhône	Jardin d'enfants du 5 ^{ème}	Lyon	Associatif	18
Rhône	Jardin passerelle	Saint-Genis Laval	Privé/entreprise	27
Rhône	Jardin de pom d'api	Saint-Priest	Public/municipal ou intercommunal	16
Rhône	Jardin d'enfants Les coccinelles	Sainte-Foy-lès-Lyon -	Associatif	16
Rhône	Jardin d'enfants de Tassin	Tassin la demi-lune	Public/municipal ou intercommunal	15
Rhône	Jardin mosaïque	Vaulx-en-Velin	Associatif	52
Rhône	Jardin d'enfants Mouchk	Villeurbanne	associatif	28
Paris	Jardin d'enfants pédagogique Edouard Robert	Paris - 75012	public/municipal ou intercommunal	25
Paris	Jardin d'enfants pédagogique Pinel	Paris- 75013	public/municipal ou intercommunal	40
Paris	Jardin d'enfants pédagogique Albin Haller	Paris - 75013	public/municipal ou intercommunal	36
Paris	Jardin d'enfants pédagogiques Humbert	Paris - 75014	public/municipal ou intercommunal	60
Paris	Jardin d'enfants pédagogique Frères Peignot	Paris - 75015	public/municipal ou intercommunal	60
Paris	Jardin d'enfants pédagogique F. Pelloutier	Paris - 75017	public/municipal ou intercommunal	60
Paris	Jardin d'enfants pédagogique Eugène Fournière	Paris - 75018	public/municipal ou intercommunal	60
Paris	Jardin d'enfants pédagogique Marcadet	Paris - 75018	public/municipal ou intercommunal	55
Paris	Jardin d'enfants pédagogique Jean Varenne	Paris - 7 5018	public/municipal ou intercommunal	60
Paris	Jardin d'enfants pédagogique de l'orme	Paris - 75019	public/municipal ou intercommunal	40
Paris	Jardin d'enfants pédagogique Alphonse Karr	Paris - 75019	public/municipal ou intercommunal	60
Paris	Jardin d'enfants pédagogique Solidarité	Paris - 75019	public/municipal ou intercommunal	40

Département	Nom du jardin d'enfant	Localisation	Nature de l'établissement	Nombre de places autorisées
Paris	Jardin d'enfants pédagogique Ambroise Rendu	Paris - 75019	public/municipal ou intercommunal	60
Paris	Jardin d'enfants pédagogique Hélène Jakubowicz	Paris - 75020	public/municipal ou intercommunal	60
Paris	Jardin d'enfants pédagogique Schubert	Paris - 75020	public/municipal ou intercommunal	60
Paris	Jardin d'enfants pédagogique Félix Terrier	Paris - 75020	public/municipal ou intercommunal	60
Paris	AJEFA JARDIN franco-allemand	Paris - 75010	associatif	25
Paris	AJEFA JARDIN franco-allemand	Paris - 75020	associatif	35
Paris	AJEFA jardin franco allemand	Paris - 75020	associatif	17
Paris	Gan Menahem Jardin du Sinai	Paris - 75019	associatif	80
Paris	Gan Yael	Paris - 75019	associatif	19
Paris	Les Lutins Saint Simon	Paris - 75007	associatif	20
Paris	APATE Ecole Gulliver	Paris - 75012	associatif	36
Paris	Jardin d'enfants des Nations Unies	Paris - 75016	associatif	69
Paris	Ecole bilingue Lennen	Paris - 75007 Paris	associatif	75
Paris	Blanc Marine jardin d'enfants Montessori	Paris - 75010	associatif	30
Paris	Ecole bilingue Montessori	Paris - 75016	privé/entreprise	30
Paris	Jardin d'enfants du Ministère Santé solidarités	Paris - 75007	public/autres	23
Paris	APATE caverne d'Ali Baba	Paris - 75011	associatif	24
Paris	Jardin maternel passage du Buisson St Louis	Paris - 75010	public/municipal ou intercommunal	30
Paris	Jardin maternel André Masson	Paris - 75013	public/municipal ou intercommunal	30

Département	Nom du jardin d'enfant	Localisation	Nature de l'établissement	Nombre de places autorisées
Paris	Jardin maternel avenue d'Italie	Paris - 75013	public/municipal ou intercommunal	30
Paris	Jardin maternel rue du Retrait	Paris - 75020	public/municipal ou intercommunal	25
Paris	Jardin d'enfants municipal Victor Hutinel	Paris - 75013	public/municipal ou intercommunal	60
Paris	jardin d'enfants municipal rue de Tanger	Paris - 75019	public/municipal ou intercommunal	60
Paris	Jardin d'enfants municipal rue Henri Turot	Paris - 75019	public/municipal ou intercommunal	60
Paris	Jardin d'enfants rue de Belleville	Paris - 75019	public/municipal ou intercommunal	50
Paris	Jardin d'enfants pédagogique Dupuy de Lôme	Paris – 75013	public/municipal ou intercommunal	60
Paris	Jardin d'enfants pédagogique Camille Flammarion	Paris - 75018	public/municipal ou intercommunal	40
Paris	Jardin d'enfants pédagogique Victor Dejeante	Paris - 75020	public/municipal ou intercommunal	40
Paris	Jardin d'enfants pédagogique Rue Landouzy	Paris – 75013	public/municipal ou intercommunal	55
Paris	Jardin d'enfants pédagogique porte de Châtillon	Paris - 75014	public/municipal ou intercommunal	40
Paris	Ecole bilingue Lennen	Paris - 75007	associatif	100
Seine-Maritime	Les Bambins d'Avila	Bois-Guillaume	public/municipal ou intercommunal	30
Seine-Maritime	La Ribambelle	Darnétal	public/municipal ou intercommunal	20
Seine-Maritime	Jardin d'Enfants de la Maison de l'Enfance	Mont Saint Aignan	public/municipal ou intercommunal	20
Somme	Un an pour devenir grand	Amiens	Associatif	15
Somme	Le voyage extraordinaire de Philéas	Amiens	Associatif	15
Seine-Saint-Denis	Maison des Enfants Turbul	Montreuil	Public/municipal ou intercommunal	20
Seine-Saint-Denis	Jardin d'Enfants	Villemomble	Associatif	25

Département	Nom du jardin d'enfant	Localisation	Nature de l'établissement	Nombre de places autorisées
Tarn-et-Garonne	Les Pitchouns	Caussade	Public/municipal ou intercommunal	24
Tarn-et-Garonne	Les écureuils	Nègrepelisse	Associatif	30
Tarn-et-Garonne	Jardin de Saint Orens	Montauban	Associatif	30
Val- de-Marne	Bloom School	Vincennes	Privé/entreprise	45
Val de marne	Les explorateurs	Villiers-sur-Marne	Public/municipal ou intercommunal	19
Val-de-Marne	Gan Pardess Hanna	Fontenay-sous-bois	Privé/entreprise	101
Val-de-Marne	Epona	Choisy-le-roi	Privé/entreprise	60
Val-d'Oise	la passerelle	Persan	Public/municipal ou intercommunal	25
Val-d'Oise	les petits soleils	Saint-Gratien	Public/municipal ou intercommunal	24
Var	La courte échelle	Brignoles	Associatif	30
Var	Les Alludes	Saint-Maximin	associatif	30
Vendée	Jardin d'enfants les brandons	Les Herbiers	public/municipal ou intercommunal	16
Vendée	Jardin d'enfants Ardelay	Les Herbiers	public/municipal ou intercommunal	16
Vendée	JARDIN D'ENFANTS MINI-POUSSES	Pouzauges	associatif	16

La situation des jardins d'enfants à Paris : Un cas particulier dans le paysage français

Le cas des jardins d'enfants de Paris mérite un traitement spécifique.

La première raison est le nombre élevé des jardins d'enfants présents sur le territoire communal : 43¹⁵⁷ jardins d'enfants sont aujourd'hui recensés à Paris.

La seconde raison de la spécificité parisienne tient au poids très important de l'investissement de la commune dans ces structures. Les deux tiers de l'ensemble des jardins d'enfants (29 structures, représentant près de 70 % du nombre des places autorisées sur la commune, soit 1 400) sont pilotés par la Ville de Paris, à travers un fonctionnement en régie ou dans le cadre d'une convention avec un bailleur social, propriétaire des locaux et employeur d'une partie du personnel municipal

La capacité totale d'accueil des jardins d'enfants parisiens est estimée à plus de 2 000 places (2030). Ils accueillent environ 1 350 enfants de plus de 3 ans¹⁵⁸ à la fin 2018.

1. Deux catégories de jardins d'enfants municipaux accueillent uniquement des enfants de 2 à 4 ans révolus

Ces structures sont dans l'ensemble majoritairement financées par la CAF¹⁵⁹.

1. Les « jardins d'enfants maternels » ne seront pas impactés

¹⁵⁷ Ce chiffre est établi sur la base de deux sources :

- pour les établissements privés, le recensement des services de PMI, chargées d'instruire les demandes d'autorisation des jardins d'enfants privés, dont associatifs, et de veiller au respect du cadre normatif ;
- pour les structures municipales, des données communiquées par la ville de Paris.

La catégorie des jardins d'enfants constitue un périmètre dont les contours sont cependant poreux et fluctuants: ainsi, la ville a développé le label « jardin maternel » pour des structures qui accueillent en priorité des enfants de plus de 2 ans, n'ayant pas eu de socialisation préalable en accueil collectif. Les premières structures se sont développées en régie municipale et sont considérées comme une sous-catégorie des jardins d'enfants (ainsi, l'autorisation de 1996 de la structure rue André Masson mentionne « jardin d'enfants maternel »). Plus récemment ce terme a été aussi usité pour des établissements privés, sous format associatif, qui sont organisés comme des crèches spécialisées sur l'accueil après 2 ans, en termes de personnel et de taux d'encadrement.

Par ailleurs, des établissements associatifs qui portent encore le nom de jardin d'enfants, comptent des professionnels de la petite enfance en leur sein, respectent les taux d'encadrement liés à cette catégorie d'EAJE et revendiquent l'héritage pédagogique historique des jardins d'enfants ont cependant entamé leur transition vers une école privée hors contrat. C'est le cas du jardin d'enfants des Nations Unies, encore recensé par la PMI comme un jardin d'enfants, mais qui, n'étant plus bénéficiaire de subventions publiques de la ville de Paris depuis 2019, a souhaité être reconnu en 2020 comme une école privée hors contrat.

¹⁵⁸ Source : CAF Paris et Direction de la famille et de la petite enfance (DFPE) de la ville de Paris (chiffres 2018 sur données consolidées 2017).

¹⁵⁹ Source : note de synthèse CAF/DFPE Paris 2018.

JM et JE - Synthèse des Dépenses et des Recettes extraites du CA 2017 via COGNOS									
JARDIN MATERNEL			DEPENSES TOTALES	Participations familiales	Prestations CAF			RESTE A CHARGE VILLE	
N° Sous Régie	Adresse	Capacité			PSU	PSEJ	TOTAL CAF		
100451	17 bis, passage du Buisson Saint-Louis	30	443 927	61 135	184 401	87 416	271 817	110 975	
130451	7, place André Masson	30	444 873	85 805	177 161	42 271	219 432	139 636	
130452	170, avenue d'Italie	30	501 530	74 001	186 722	91 932	278 654	148 875	
200451	31, rue du Retrait	25	448 804	66 596	157 477	78 268	235 745	146 463	
JARDINS D'ENFANTS					0				
130401	5, rue du Docteur Victor Hutinel	60	720 107	142 811	384 708	0	384 708	192 588	
190401	24, rue de Tanger	60	809 865	126 816	386 121	0	386 121	296 928	
190402	20, rue Henri Turot	60	904 893	157 831	393 003	0	393 003	354 059	
190404	327, rue de Belleville	50	696 834	113 236	250 923	0	250 923	332 675	

4 structures, dites « jardins d'enfants maternels », totalisent 115 places. Elles sont destinées à accueillir des enfants âgés de 2 à 3 ans, en priorité ceux n'ayant jamais bénéficié d'un lieu d'accueil collectif avant leurs deux ans. Dans les faits, elles accueillent surtout des enfants de moins de trois ans (70%). Les enfants âgés de plus de 3 ans ne représentent que 30% des effectifs. Ces jardins d'enfants dits maternels représentent en réalité des structures de transition vers l'école maternelle. Ils ne sont donc que peu touchés par les effets de la loi.

Nom de la structure	CP	Nom de la rue	Nombre de places	Nombre d'enfants de moins de 3 ans accueillis	Nombre d'enfants de plus de 3 ans accueillis
Jardin maternel St Louis	75010	Passage du Buisson St Louis	30	22	6
Jardin maternel André Masson	75013	Place André Masson	30	18	11
Jardin maternel Italie	75013	Avenue d'Italie	30	22	8
Jardin maternel Retrait	75020	Rue du retrait	25	16	9

Source : Données transmises par la Ville de Paris, (DFPE), en 2018, n'ayant pas pu être actualisées.

2. Les jardins municipaux parisiens accueillant des enfants de 2 à 4 ans devraient pouvoir s'adapter à une tranche d'âge 2-3 ans.

4 jardins d'enfants municipaux accueillent des enfants âgés de 2 à 4 ans. Ces structures sont deux fois plus importantes que les jardins maternels (60 places contre 30). Le total des places s'élève à 230.

La répartition des classes d'âge apparaît équilibrée : on y trouve 47% d'enfants âgés de moins de 3 ans et 53% d'enfants âgés de 3 à 4 ans.

- Pour ces jardins d'enfants, le recentrage sur la tranche d'âge 2-3 ans est possible, mais impliquera une modification du projet pédagogique.

Nom de la structure	CP	Nom de la rue	Nbre de places	Nombre d'enfants de moins de 3 ans accueillis	Nombre d'enfants de plus de 3 ans accueillis
JE Dr.Hutinel	75013	du docteur Hutinel	60	27	30
JE Tanger	75019	de Tanger	60	20	25
JE Henri Turot	75019	Henri Turot	60	23	30
JE Belleville	75019	de Belleville	50	19	17

2. Les « jardins d'enfants pédagogiques » constituent un cas particulier

2.1 Les jardins d'enfants pédagogiques : une originalité parisienne

Les 21 jardins d'enfants pédagogiques parisiens (JEP) ont été créés dans l'entre-deux-guerres. Ils étaient partie intégrante des habitations à bon marché (HBM) construites à la périphérie de Paris. Longtemps réservés aux habitants de ces logements, ils sont maintenant ouverts à la population des environs. Leur gestion fait aujourd'hui l'objet d'une convention entre la Ville de Paris et Paris Habitat.

Un millier d'enfants environ y sont accueillis, dont 11 % d'enfants porteurs de handicap (reconnus par la MDPH¹⁶⁰). Chaque structure accueille environ 60 enfants. Ils pratiquent des tarifs sensiblement inférieurs au barème de la CNAF et, pour cette raison, ne perçoivent pas la PSU. Le financement est donc quasi-intégralement pris en charge par la ville. Le montant des participations s'élève à moins de 100 000 euros (donnée 2017) pour un coût total des dépenses (directes et indirectes) proche de 9 millions d'euros (2017). Selon des chiffres fournis par la Ville de Paris et la CAF de Paris, en 2017, 64,5 % des familles percevaient moins de 1 000 € par mois et 13 JEP sont situés en quartier politique de la ville.

Ces établissements constituent une offre alternative à l'école maternelle, les enfants accueillis ayant de 2 ans et demi à six ans. Après 2001, la Ville de Paris avait envisagé de fermer les jardins d'enfants pédagogiques ou de les transformer en écoles, mais elle a dû y renoncer devant une forte opposition des personnels et des familles concernées.

2.2 Une évaluation récente ne met pas en évidence de plus-value sur les apprentissages par rapport aux écoles maternelles

La Ville de Paris a commandé à l'observatoire sociologique du changement, rattaché à Sciences Po Paris, une étude sur les JEP, menée de 2017 à 2019 – d'abord qualitative puis quantitative¹⁶¹. Sur ce second volet, une comparaison sur les compétences des élèves a été effectuée entre cinq JEP et un nombre équivalent d'écoles maternelles. L'effet de la composition sociale a été neutralisé. Ce travail n'a, à la connaissance de la mission, pas d'équivalent.

Le volet qualitatif, pour lequel aucune comparaison n'est faite avec des écoles maternelles, est très favorable aux JEP : le modèle pédagogique décloisonne les temps et les espaces, est ouvert aux parents et les effectifs sont plus faibles. Le travail se fait en équipe pluridisciplinaire et est fondé sur l'adaptation. Les enfants disposent d'une grande autonomie et le rapport aux adultes et aux pairs est positif.

Le volet quantitatif, où une comparaison est faite entre JEP et écoles maternelles sociologiquement comparables, porte sur les compétences cognitives d'une part, comportementales et socio-affectives d'autre part. Sur les premières, les écarts sont faibles mais, dans l'ensemble, les résultats des élèves des écoles maternelles s'avèrent un peu supérieurs sur le rapport au temps, la connaissance des lettres et celle des chiffres, en particulier pour les enfants de niveau grande section de maternelle. Les JEP ont quant à eux un léger avantage pour l'expression orale.

Sur le second type de compétences (autonomie, estime de soi, relation aux autres...), la similarité des résultats entre les deux types d'établissements est grande. Il convient cependant de souligner que les enfants des JEP recourraient plus facilement à l'aide des adultes et seraient moins tournés vers la compétition. Toutefois, l'absence d'étude longitudinale comparative sur plusieurs années commande la prudence.

Au total, et malgré les espoirs des professionnels des JEP, l'étude ne démontre pas une plus grande efficacité des JEP par rapport à l'école maternelle.

¹⁶⁰ Données issues d'une note conjointe de la Ville de Paris et de la CAF de Paris (2018) transmise aux administrations centrales au moment des travaux préalables au projet de loi pour une école de la confiance.

¹⁶¹ Oberti (Marco), Barone (Carlo), Les Jardins d'enfants de la Ville de Paris, Observatoire sociologique du changement de Sciences-po, Paris, 2019, 156 p.

3. Un jardin d'enfants public, non municipal, celui du ministère des Affaires sociales a entamé sa reconversion

Seul jardin d'enfants géré directement par l'État, l'établissement des ministères des affaires sociales dispose de 23 places pour accueillir les enfants en âge d'être scolarisés en école préélémentaire (de 2 ans ½ à 6 ans en pratique) des agents du ministère du Travail et du ministère des Solidarités et de la Santé. Cet établissement, géré en régie, est seulement ouvert aux personnels d'administration centrale, selon un barème financier plus avantageux de celui de la CAF. Il constitue une des composantes d'un ensemble de trois structures d'accueil d'enfants créés dans le courant du 20^{ème} siècle, afin de manifester l'engagement exemplaire du ministère en matière de conciliation entre la vie professionnelle et la vie privée de ses agents. À côté du jardin d'enfants existent ainsi une crèche de 44 places accueillant les enfants de 2 mois ½ à 3 ans ainsi qu'un centre de loisirs de 24 places pour les enfants de 6 à 11 ans ouvert durant certaines périodes de vacances scolaires.

La préparation puis l'adoption de la loi du 26 juillet 2019 ont joué le rôle d'accélérateur pour statuer sur l'avenir de ce jardin d'enfants, dont la qualité de l'accompagnement était reconnue, mais qui souffrait d'une baisse de fréquentation et de difficultés de fonctionnement depuis plusieurs années. Ainsi, une enquête réalisée par la DRH du ministère en décembre 2018 indiquait que les agents bénéficiant d'une place au jardin d'enfants de Duquesne étaient très satisfaits de l'accueil, des activités proposées aux enfants, des équipes éducatives, comme des locaux. Pour autant :

- les demandes d'inscription ont baissé de 25% en moyenne depuis 2013. En effet, la plupart des agents recherchent des solutions pour l'accueil de leurs enfants à proximité de leur lieu d'habitation plutôt que du lieu de travail. Or, peu d'agents du ministère vivent dans le 7^{ème} arrondissement de Paris, *a fortiori* peu d'agents de catégorie C, initialement ciblés pour ce type d'offre d'action sociale. L'enquête a montré qu'une majorité d'agents souhaite un accueil de leurs enfants à moins de 30 minutes du domicile.
- la sous-utilisation de l'équipement est avérée : 15 enfants sont inscrits en 2019-2020 de manière régulière au jardin d'enfants pour 23 places (2 enfants sont accueillis de manière dérogatoire, en tant que petits-enfants d'un agent du ministère). 7 enfants de la tranche 2 ans à 4 ans sont accueillis et 8 enfants de 4 à 6 ans.
- l'établissement est plus coûteux que la moyenne des jardins d'enfants : le coût total de l'établissement est de 360 k€ ; ainsi le coût de revient par place est supérieur à 20 k€, soit, à titre de comparaison, le double de la moyenne des jardins d'enfants financés par la branche famille. 51% du coût de l'établissement est lié aux dépenses de personnel (35% pour la valorisation des locaux). Quatre personnes sont employées (une directrice, deux éducateurs de jeunes enfants, un auxiliaire/agent polyvalent) pour gérer ces 17 enfants, soit un taux d'encadrement très supérieur à la norme d'1 adulte pour 15 enfants s'agissant d'enfants de plus de 3 ans.

Des travaux ont été conduits dès le 2^{ème} semestre 2018 avec les organisations syndicales représentatives du ministère et des représentants des parents des établissements concernés (dont le jardin d'enfants) dans le cadre d'un groupe de travail « parentalité » qui visait à améliorer et adapter l'offre d'action sociale en faveur des agents, ayant des charges de famille¹⁶². S'agissant du jardin d'enfants, la mairie du 7^{ème} arrondissement de Paris n'a pas souhaité l'utiliser pour l'ouvrir aux familles du 7^{ème} arrondissement, compte tenu de l'offre existante dans les écoles maternelles publiques et privées. Aussi, la piste de l'élargissement

¹⁶² Ces travaux ont également débouché sur l'augmentation du nombre de places de crèches réservées dans le cadre du marché permettant de faciliter l'accès à la crèche dans d'autres arrondissements de Paris ou dans des communes de la banlieue parisienne, sur une adaptation de la fréquence d'attribution des places en crèches, sur le rapprochement avec la CAF pour l'éligibilité à la PSU.

du vivier des enfants accueillis, hors ministère, a été exclue. A l'inverse, s'agissant de la crèche du ministère, la démarche pour permettre l'accueil d'enfants du quartier sur les places laissées vacantes par les agents du ministère est lancée. Un partenariat est en cours de construction avec la CAF pour permettre l'éligibilité à la PSU de l'établissement et favoriser sa pérennité.

Le ministère ne souhaitant pas transformer le jardin d'enfants en établissement d'enseignement, la fermeture du jardin d'enfants devrait avoir lieu au 1er janvier 2021. Elle doit permettre de conforter la crèche existante, en termes de fréquentation (celle-ci gardant désormais les enfants de plus de 2 ans, qui auparavant allaient en jardin d'enfants) et de moyens (apport d'un agent venant du jardin d'enfants, organisation de nouveaux groupes par tranches d'âge). La crèche devrait aussi pouvoir accueillir les enfants, y compris au-delà de 3 ans, sur les temps périscolaires ou extrascolaires, sur des plages horaires prochainement élargies le soir de 18h à 18h30.

La situation individuelle des quatre agents du jardin d'enfants a été traitée, en tenant compte des départs en retraite prochains et des possibilités de redéploiement.

4. Les jardins d'enfants associatifs de Paris

4.1 Les jardins d'enfants franco-allemands : un projet linguistique et culturel fortement soutenu par la ville et la CAF

Les jardins d'enfants franco-allemands de Paris reposent sur une structure associative créée en 1974.

L'AJEFA (association des jardins d'enfants franco-allemands) dispose aujourd'hui de 4 jardins d'enfants (organisés en deux pôles) totalisant une centaine de places qui permettent d'accueillir des enfants de 2 à 6 ans toute la journée:

- pôle Paris X : 21 rue Lucien Sampaix (2-3 ans) ; 19 rue Lucien Sampaix (3-4 ans) ; 134 rue du Faubourg Saint-Martin (4-5-6 ans) ;
- pôle Paris XXe : 20-22 rue Sorbier /24 rue des Plâtrières, Paris 20^{ème} (2-6 ans).

L'association dispense aussi, le mercredi après-midi, des ateliers périscolaires pour des enfants de 6 à 10 ans scolarisés par ailleurs (30 places en 2 groupes de 15).

Les cotisations des parents couvrent au total 65% du budget annuel (1,6 millions d'euros en 2019). Sur le segment 2-4 ans, la part des financements publics se monte à 54 % (CAF+ mairie)¹⁶³. Pour l'année 2019, la ville de Paris a attribué une subvention de 389 000 euros à la structure, ce qui représente environ un quart du budget. Les tarifs sont modulés selon l'âge des enfants et en fonction des revenus ; pour un accueil sur toute la semaine, ils vont de 80 à 858 euros pour les moins de 4 ans et de 320 euros à 800 euros au-delà.

Le projet pédagogique affiche la référence à l'œuvre Friedrich Fröbel (1782-1852), fondateur des jardins d'enfants en Allemagne au XIXe siècle, et à son œuvre maîtresse *Menschenziehung (De l'éducation de l'homme)*. L'idée centrale en est que l'éducation doit favoriser l'auto-développement des capacités humaines dans un cadre où l'enseignant est un guide plus qu'un maître. Ainsi, le projet pédagogique intègre des temps réservés au « libre jeu » : « les enfants n'apprennent pas seulement avec l'aide des adultes, mais aussi à partir de leurs propres impulsions et besoins, selon leur personnalité et à leur propre rythme » (extrait du site de l'AJEFA).

¹⁶³ Source : site de l'AJEFA.

Le projet pédagogique comprend également un volet consacré au bilinguisme et au biculturalisme, puisque l'enseignement de la langue, développé selon des modalités souples et appropriées à l'âge, est étroitement lié à l'apprentissage de la culture allemande : comptines et chants traditionnels, les grandes fêtes, etc.

122 enfants ont été accueillis en 2018 pour 110 places (inscriptions pour 1, 4 ou 5 jours par semaine), dont **76 enfants entre 3 et 6 ans**. Le jardin d'enfants, qui respecte le barème de la CAF, se dit à la recherche d'une certaine mixité sociale. Toutefois, la composition des familles a évolué au cours des années, avec la gentrification des quartiers de l'Est parisien. Au 1^{er} trimestre 2020, environ une dizaine de familles peuvent être considérés comme ayant des revenus moyens ou modestes (inférieurs à 50 000 €), avec des parents salariés ou travailleurs indépendants. Les enfants proviennent en grande partie des familles biculturelles franco-allemandes, mais 19 % parmi eux n'ont aucun parent germanophone.

L'équipe pédagogique (25 ETP répartis sur 37 salariés) est composée principalement de germanophones titulaires d'un diplôme allemand d'Éducateurs Jeunes Enfants (équivalent Bac+4, niveau requis pour enseigner dans des structures comparables en Allemagne) mais aussi d'intervenants francophones dont une professeure des écoles, un professeur de musique, un d'éducation physique et des services civiques volontaires franco-allemands. Ainsi, les activités dirigées (peinture, musique, motricité, travail préscolaire) sont organisées selon des consignes énoncées en allemand et seules les périodes de jeux libres pour les enfants se déroulent dans la langue de leur choix et, en pratique, souvent le français. Il est à noter qu'une « enseignante de français » est spécialement dédiée « au travail préscolaire en français pour préparer les enfants à l'entrée à l'école primaire, en particulier autour du graphisme, de l'apprentissage des nombres, de l'alphabet et du savoir-être élève ». L'observation d'un emploi du temps de type MS/GS montre que le « travail préscolaire » se concentre, pour ce qui est du français, sur deux plages de 1h15 en demi-groupe, et une plage d'1h pour les mathématiques.

Des liens existent entre le jardin d'enfants et la seule école élémentaire avec section internationale allemand à Paris : l'école Lafayette (X^{ème}, publique), où une partie des enfants de plus de 6 ans poursuivent leur scolarité

La poursuite d'activités en langue allemande est également possible, le mercredi ou lors des vacances scolaires en centre de loisirs, dans le cadre de ce que l'AJEFA dénomme « mini-écoles », destinées à favoriser l'ancrage de la langue allemande chez les enfants.

4.2 Les jardins d'enfants de l'APATE (association pour l'accueil de tous les enfants) : un projet spécifique pour l'accueil des enfants en situation de handicap, fortement subventionné

L'Association Pour l'Accueil de Tous les Enfants, l'APATE¹⁶⁴, a été fondée en octobre 1990. Sa vocation est de lutter contre l'exclusion des enfants pour cause de handicap ou de maladie en pratiquant l'intégration collective de ces enfants dans des établissements qu'elle crée et gère.

Les principes fondateurs du fonctionnement des établissements réservent une place sur trois aux enfants en situation de handicap et/ou atteint de maladie chronique invalidante.

L'association gère 6 établissements d'accueil à Paris. Outre deux crèches et deux structures multi-accueil, elle compte **deux jardins d'enfants** :

- **L'École Gulliver**, jardin d'enfants, située dans le 12^{ème}, ouvert en février 1998. Capacité d'accueil 36 places pour des enfants de 2 à 6 ans, à temps plein. La pédagogie mise en œuvre, structurée par niveau,

¹⁶⁴ Siège: 27-29, avenue Philippe Auguste 75011 Paris. Site internet: www.apate.fr

intègre pour les enfants les plus âgés les apprentissages préscolaires (le projet pédagogique détaille des apprentissages qui cadrent avec ceux proposés dans une école maternelle)¹⁶⁵.

- **La Caverne d'Ali Baba**, comporte un multi accueil et un jardin d'enfants (2-6 ans, temps plein). Située dans le 11ème, ouverte en octobre 2006. La capacité d'accueil totale est de 57 places dont 26 pour le jardin d'enfants. Les apprentissages préscolaires sont travaillés selon des modalités proches de celles présentées pour l'Ecole Gulliver.

L'association a fait l'objet d'un rapport de l'inspection générale de la mairie de Paris en 2014. Le rapport, qui concluait par une appréciation positive, relevait que « le financement de la CAF représente une part prépondérante des produits, variant dans une proportion de 50 % à 80 % »¹⁶⁶. Au total, en 2012, « les produits d'exploitation de l'association (2 455 408 € en 2012) sont constitués à 84 % par les subventions de la Ville de Paris et de la CAF et à 16 % par les prestations de service facturées aux parents et divers autres produits ». Cela en fait « une structure très fortement dépendante de l'aide publique »¹⁶⁷. En 2019, la seule subvention de la ville de Paris s'est montée à 1,25 millions d'euros pour les 6 établissements gérés par l'association¹⁶⁸.

4.3 Les jardins d'enfants confessionnels juifs, subventionnés par la ville et la CAF

- **Le Jardin d'enfants Sinaï de l'association Gan Menahem (2-6 rue Tristan Tzara, Paris 18)**

L'association a été créée en 1987. Le site accueille des enfants de 3 à 6 ans au sein d'une « cité de l'éducation » regroupant également une crèche, une école primaire, un collège et un lycée. Les enfants accueillis correspondent à la tranche d'âge d'une école maternelle. 80 places sont prévues.

L'association Gan Menahem, qui gère 4 établissements d'accueil de la petite enfance, est subventionnée par la CAF et la ville de Paris. Pour 2019, la subvention municipale s'élève au total à 1,1 million d'euros (dont 340 000 au titre du jardin d'enfants). En 2019, la subvention de la CAF se montait à 440 000 euros.

- **Le jardin d'enfants de l'association Gan Yaël (29 bis rue de Thionville, Paris 19)**

L'association fondée il y a 30 ans gère 4 établissements d'accueil de la petite enfance à Paris. Le jardin d'enfants a une capacité de 30 places.

L'association a reçu en 2019 une subvention municipale totale de 755 038 euros, dont 112 943 euros pour le jardin d'enfants. En 2016, la subvention CAF se montait à 192 507 euros (pas de chiffre plus récent).

4.4 Les jardins d'enfants associatifs soutenus uniquement par la ville

La ville de Paris apporte une subvention, beaucoup plus modeste que pour les structures précédentes, à deux jardins associatifs privés. À la différence des cas précédents, le soutien financier, s'il est régulier, n'apparaît pas indispensable à la survie du modèle économique de ces structures.

¹⁶⁵ Cf. par exemple ce qui est dit de l'apprentissage des bases de la lecture : « En ce qui concerne ce que l'on pourrait nommer la « pré-lecture », l'enfant apprend à associer un mot à une image. Il apprend peu à peu à repérer telle ou telle lettre, sous ses différentes formes écrites: majuscule, minuscule, écriture cursive. Il s'exercera aussi à repérer les sons tirés des lettres, à associer le son d'une voyelle à celui d'une consonne en les retrouvant dans les chansons, comptines et récitations apprises. Ces activités sont également un support qui stimule la mémoire et l'imaginaire. Les activités de graphisme, où l'on apprend à maîtriser les différentes traces, du point jusqu'aux formes les plus complexes, sollicitent la motricité fine et représentent la base de l'apprentissage de l'écriture. Le travail de l'écriture proprement dite commence par le repérage visuel des lettres, pour les dessiner ensuite dans un espace illimité (feuille blanche). Puis, les enfants apprennent à produire ces tracés dans un espace limité, c'est à dire entre deux lignes ».

¹⁶⁶ « Audit de l'association pour l'accueil de tous les enfants », inspection générale de la ville de Paris, mai 2014, p. 4. <https://cdn.paris.fr/paris/2020/02/26/c51579683792fc83a5383bbdbf851ee1.pdf>

¹⁶⁷ Ibid.p.42.

¹⁶⁸ http://a06.apps.paris.fr/a06/jsp/site/plugins/odjcp/DoDownload.jsp?id_entite=50117&id_type_entite=6

- **Jardin d'enfants des Lutins Saint Simon (Paris 7)**

Il s'agit d'un jardin associatif fondé par des familles catholiques en 1951. Il accueille des enfants de 2 à 6 ans pour 20 places. La structure a bénéficié d'une subvention de 51 000 euros par la ville en 2019.

- **Jardin d'enfants des Nations-Unies (rue Pierre Guérin, Paris 16)**

Porté par une association à but non lucratif, ce jardin d'enfants se caractérise par un projet d'enseignement bilingue en immersion et d'ouverture à l'international. Il a été fondé en 1951 par un groupe de parents de différentes nationalités travaillant à l'UNESCO. Il emploie aujourd'hui une dizaine de personnes, dont une part importante d'enseignants étrangers ou binationaux. Les familles sont étrangères, binationales, ou travaillant dans un contexte international. L'enseignement dispensé, pour une part importante en langue étrangère, est donné en référence aux programmes de l'éducation nationale. L'établissement bénéficie d'une subvention de 15 000 euros de la ville de Paris, mais fonctionne surtout grâce aux frais de scolarité. La direction envisage de se positionner comme école hors contrat.

4.5 Les jardins d'enfants associatifs ou privés fonctionnant sans subventions publiques

Plusieurs jardins d'enfants privés à structure associative ou entrepreneuriale fonctionnent sans aucune subvention de la CAF ou de la ville. Ils ont pour caractéristique de revendiquer une pédagogie d'inspiration Montessori pour la majorité d'entre eux. Leur indépendance par rapport à l'argent public, l'originalité de leur projet pédagogique font d'eux de proches parents des écoles hors contrat.

- **Le jardin d'enfants « Blanc Marine » (rue Bichat, Paris 10).**

Le jardin a été créé en 2000. Il pratique la pédagogie Montessori avec des enfants de 2 à 6 ans. Les frais de scolarité vont de 800 à 1000 euros environ par mois.

- **Les jardins d'enfants privés de la « Bilingual Montessori School of Paris »**

Développement d'un premier jardin d'enfant créé dans les années 70 dans les locaux de la cathédrale américaine de Paris par une expatriée, la Bilingual Montessori School of Paris regroupe 3 établissements, situés dans les quartiers les plus chers de la capitale (53 rue Erlanger, dans le 16^{ème} arrondissement ; 65 quai d'Orsay, dans le 7^{ème} arrondissement ; 23 avenue George V, dans le 8^{ème} arrondissement).

Elle revendique un double agrément AMI (Association Montessori Internationale) et AMF (Association Montessori de France). Ces structures accueillent des enfants de 2 à 6 ans. Les frais de scolarité sont très élevés et vont de 9 500 à 12 000 euros par an.

La situation des jardins d'enfants dans la Loire

Les 16 jardins d'enfants dans la Loire, tous financés par les communes ou intercommunalités et la Caisse d'allocations familiales, ont la particularité de viser clairement un public de 2 à 3 ans, en amont de l'école maternelle. Partant, ils ont développé une offre d'accueil collectif dans des structures de petite taille, qui cherchent à s'inscrire en complémentarité tant avec la "crèche des tout-petits" qu'avec l'école maternelle publique ou privée. Dans ce contexte, les jardins d'enfants sont peu impactés par la loi du 26 juillet 2019 et pourraient garder leur statut de « jardins d'enfants », qui correspond au même modèle juridique et financier que celui des crèches, avec un fort accueil occasionnel et périscolaire, mais avec un projet pédagogique plus élaboré, adapté aux 2-3 ans.

- **Contexte général, analyse des besoins**

Pour mémoire, la Loire est un département de 760 000 habitants à la démographie stable, mais avec des écarts : une dynamique démographique est constatée dans l'aire d'attraction de la métropole de Lyon, la banlieue stéphanoise, alors que l'ouest plus rural perd encore des habitants.

L'agglomération de Saint-Etienne dont l'aire s'étend sur plusieurs dizaines de kilomètres, regroupe 53 communes et 400 000 habitants ; elle concentre 60% des naissances du département ; 26% des naissances étant domiciliées sur la commune de St Etienne. Il existe trois autres pôles urbains, beaucoup moins importants – Roanne, Saint-Chamond, Montbrison.

Le niveau de services de garde disponibles est sensiblement supérieur à la moyenne nationale : l'accueil des 0-3 ans est couvert par une solution de garde individuelle ou collective qui, depuis plusieurs années, tangente les 7 places pour 10 enfants (soit 17 000 places pour 25 000 enfants, chiffres CAF au 31/12/2018). À concurrence des trois quarts, ce sont des places d'accueil individuel assurées par les assistantes maternelles agréées. S'y ajoutent 4 270 places en accueil collectif, offertes par 184 structures différentes, dont 51 micro-crèches.

Les jardins d'enfants (JDE) constituent 8,5 % du total des places disponibles en accueil collectif (370 places, soit 1214 enfants accueillis en 2018).

Au 31 décembre 2018, l'offre d'accueil individuelle et collective sur le département se situe à 6,92 places pour 10 enfants¹, ce qui est supérieur à la moyenne nationale connue pour 2017 qui est de 5,89 places pour dix enfants. La baisse des naissances, continue depuis 2012, explique pour une large part cette situation plus favorable.

Même si aucune étude locale n'existe, les éléments recueillis par la CAF à travers les contacts avec les familles, par les relais d'assistants maternels, notamment font apparaître une demande toujours plutôt tournée vers les accueils collectifs : l'accueil y est jugé plus qualitatif en termes de personnels comme d'équipement, mieux contrôlé, permettant de développer l'éveil et la socialisation. Seul bémol, selon les services de la ville de St Etienne, la demande demeure moindre dans les quartiers populaires, pour lesquels l'accueil familial, gratuit (notamment dans des foyers où les parents sont demandeurs d'emploi) est souvent préféré.

La part des enfants bénéficiant d'une préscolarisation à deux ans est de 17 % en 2018, les localités les plus concernées se situent dans le Pilat Rhodanien et le nord du département (scolarisation des enfants de 2 ans

¹ Atlas 2019 de l'accueil de la petite enfance, publication conjointe du département de la Loire, des services de l'Etat, de la CAF, et de la MSA, dans le cadre du suivi du schéma de services aux familles.

comprise entre 20 % et 30 %). Il est à noter que l'enseignement privé est puissant (près d'un quart des élèves dans le premier degré contre une moyenne nationale de 14 %).

Dans ce contexte, les jardins d'enfants sont présents sur tout le département et, dans l'agglomération stéphanoise, ils sont plus nombreux à la périphérie que dans la ville centre.

- **L'historique particulier des jardins d'enfants ligériens**

La Loire est un cas très spécifique : aucun jardin d'enfants n'existait jusqu'en 2006 inclus². Ils étaient 5 en 2007, 8 en 2008 et 16 en 2009, volume maintenu depuis. Le modèle est bien repéré, si bien qu'au sein d'un établissement autorisé en tant que crèche pour 80 places, une section jardin d'enfants de 24 places s'est constituée pour l'accueil des 2-3 ans, avec un projet pédagogique et des modalités d'admission propres. Il n'y a donc aucune tradition du jardin d'enfants liée à l'habitat social, à l'école confessionnelle, à l'enseignement de certaines langues ou encore à l'adhésion à des méthodes pédagogiques insuffisamment développées dans l'enseignement traditionnel.

La baisse de la scolarisation à deux ans, initialement développée dans les années 1990 et très répandue dans la Loire jusqu'au début des années 2000, est la raison qui nous a été donnée en premier lieu pour expliquer les créations de jardins d'enfants. De fait, les jardins d'enfants sont concentrés sur l'accueil des 2-3 ans. Ils servent donc de préparation à l'école maternelle. Dans les deux jardins d'enfants visités tout comme lors des discussions avec les services de la ville de Saint-Etienne, il est apparu que la prise en charge des enfants, nés dans les années 2000 a conduit au développement des établissements d'accueil, crèches comme jardins d'enfants. Les jardins d'enfants sont apparus comme une possibilité parmi d'autres alors qu'ils étaient totalement ignorés jusqu'alors. Compte tenu des efforts budgétaires de l'État, certains postes d'enseignement n'ont plus été ouverts pour la préscolarisation des enfants dès deux ans. Aussi, plusieurs communes, qui souhaitaient continuer à s'engager pour répondre à ces besoins des familles, ont trouvé un autre co-financeur, la CAF. En parallèle, celle-ci disposait de moyens additionnels de fonctionnement et d'investissement pour permettre l'accueil des enfants de la 2-3 ans et était jugée en partie sur la création d'offre supplémentaire en établissements de jeunes enfants. Un phénomène de substitution s'est donc ponctuellement opéré, suite à la baisse de la préscolarisation et aux possibilités de financement ouvertes par les CAF.

- **Les caractéristiques principales des établissements**

Les jardins d'enfants sont considérés par les interlocuteurs rencontrés (Département, élus et agents communaux) comme complémentaires et pertinents par rapport aux crèches : un enfant de deux ans, qui n'aurait pas vécu jusqu'alors en collectivité, pourrait ne pas tirer profit de son passage dans une crèche, dont le fonctionnement peut être très tourné vers les 0-2 ans, qui réclament le plus d'attention des professionnels.

Ainsi, le projet social des EAJE de la ville du Chambon Feugerolles mentionne clairement que « *le jardin d'enfants accueille les enfants en relais de la crèche et pour une première socialisation en attendant d'accéder à l'école maternelle ou en complément de cette dernière (...)* » « *Les deux objectifs principaux de l'établissement sont faciliter la socialisation et favoriser l'intégration scolaire* ». (...) « *son fonctionnement s'inspire de l'école au niveau des horaires, des périodes de vacances, des temps d'activité et des temps de repas* »³.

12 des 16 jardins d'enfants sont rattachés en régie ou en délégation à des collectivités locales (communes ou EPCI, avec un cas de délégation de service public) ; quatre sont associatifs. Mais dans ce dernier cas, la proximité avec la commune peut être forte, comme l'atteste la participation de toutes les crèches

² Selon l'historique des données statistiques de l'enquête DREES « PMI » de 2017, confirmé par la CAF du département.

³ Projet social CCAS Le Chambon-Feugerolles, transmis le 3 septembre 2019 à la PMI du département.

associatives aux commissions d'attribution des places à Saint Etienne, et l'acceptation des mêmes conditions d'entrées que pour les crèches municipales.

La taille des jardins d'enfants est souvent réduite, renforçant leur statut de structure d'appoint ou de niche : **ainsi, tous les jardins d'enfants ligériens, sauf un, ont une capacité d'accueil de 16 à 30 places.** Les gestionnaires rencontrés valorisent cette taille réduite, comme permettant une meilleure transition par rapport à la cellule familiale. Toutefois, l'effort d'optimisation du remplissage des établissements est très net puisqu'en moyenne 76 enfants sont accueillis par établissements, ce qui signifie qu'une place autorisée équivaut en général à 3 ou 4 enfants accueillis en moyenne annuelle. L'accueil des enfants s'organise de façon continue sur des créneaux horaires larges. La plage d'ouverture est toujours de 10h à 11h par jour (8h/18.30 en général) et, sur l'année, trois établissements sur quatre fonctionnent au moins 217 jours par an, les autres adoptant le rythme scolaire. L'adoption du rythme scolaire (soit la fermeture pendant les vacances scolaires) peut nuire à l'attractivité des établissements : ainsi les deux seuls établissements qui accusent un taux de fréquentation réalisé inférieur à 50% (ratio entre le nombre d'heures d'accueil réalisées et le potentiel d'heures facturables, liées aux capacités d'accueil autorisées) ont un nombre de jours ouvrables calé sur le calendrier scolaire.

L'offre est partout très modulaire, et permet des accueils ponctuels ou occasionnels sur des temps réduits, ce qui n'est pas sans générer des crispations par rapport au modèle « préscolaire » développé par les jardins d'enfants, à l'organisation parfois plus stricte qu'une crèche multi-accueil traditionnelle. La semaine est en effet planifiée par séquences et par groupes, et l'irruption en cours de journée (à 10H ou à 14H) d'un enfant dans un groupe ou une activité constituée peut être perturbante pour l'encadrant comme pour l'enfant. Aussi, les modalités d'accueils ponctuels ou temporaires sont-elles débattues avec les familles et l'accueil à temps plein sur au moins sept heures la journée est favorisé.

La gestion communale ou intercommunale a favorisé des rapprochements entre différentes structures d'accueil d'enfants, à travers leur localisation sur un même ensemble bâtementaire ou à proximité. Ainsi, au Chambon-Feugerolles, le bâtiment est partagé avec un centre de loisirs, qui accueille aussi des activités de l'école maternelle et à Veauche, avec une crèche et une halte-garderie. Dans ce dernier cas, quatre équipements collectifs récents ont été regroupés dans un espace réduit : collège, centre sportif, école primaire et jardin d'enfants – les deux derniers partageant d'ailleurs le même bâtiment. Certains élèves de l'école fréquentent occasionnellement le jardin d'enfants en périscolaire. Cela tend à montrer que des coopérations diversifiées peuvent se mettre en place et favoriser des interactions.

- **L'organisation et le public accueilli**

Plus de 1200 enfants ont été accueillis en jardins d'enfants en 2018, majoritairement âgés de 2 à 3 ans. Le rajeunissement des publics accueillis s'est encore accentué selon le recensement en cours par la PMI du département.

Tableau 1 : Répartition par classe d'âge (31/12/2018)

Enfants de 2 à 3 ans	66,5 %
Enfants de 3 à 4 ans	29,4%
Enfants de 4 à 6 ans	4,1 %

Source : PMI/ Département de la Loire

Les familles qui ont recours sont aux jardins d'enfants ligériens sont à l'image de la population du département, voire plutôt socialement défavorisées. 31% des enfants accueillis en 2018 sont issus de familles pauvres, selon la catégorisation de la CAF (familles dont la contribution financière est inférieure à 1€ par heure facturée). Cette moyenne inclut des écarts notables, 5 établissements comptant plus de 40%

d'enfants issus de familles pauvres, un établissement (Montbrison, en quartier politique de la ville), plus de 70%.

La place des enfants en situation de handicap, qui peuvent rester accueillis jusqu'à quatre ans ou plus, est réduite (au 31/12/2018, ils seraient au nombre de 7, soit 2 % des capacités d'accueil selon les documents CAF). Ces enfants peuvent être présents en jardins d'enfants à temps très partiel (les après-midis ou quelques jours par semaine), parfois dans l'attente d'une assistante de vie scolaire. Ces cas d'enfants en situation de handicap de plus de trois ans, partiellement accueillis en jardin d'enfants, sont d'ailleurs bien identifiés par les services départementaux de l'éducation nationale et le service départemental de PMI, et donnent lieu à un suivi au cas par cas, en cours d'année.

Interrogés par la mission sur la façon de s'assurer que le positionnement des jardins d'enfants sur le créneau des 2-3 ans est générateur d'une activité suffisante, les responsables municipaux ou associatifs rencontrés ont insisté sur :

- *Le rôle de relais des jardins d'enfants, dans une logique de gestion de flux* qui s'organise localement. Les crèches sont relativement chargées (dans les trois communes interrogées, toutes disposent de listes d'attentes) et l'existence d'une structure d'accueil pour les 2-3 ans est donc organisée par les municipalités en particulier, pour accélérer les sorties de crèches pour les tout-petits, en favorisant la dernière année avant l'école maternelle en jardin d'enfants ;
- *L'usage qu'ont pris certaines familles*, mais aussi les services sociaux du département (CAF, CCAS, Département) *de favoriser la socialisation avant l'école, dès deux ans*. Aussi, la limitation des places en préscolarisation à deux ans a localement réorienté certains flux vers les jardins d'enfants ;
- *Un souci de communication* (avec parfois des séances d'accueil ou de présentation aux parents), pour susciter la demande, particulièrement dans certains quartiers populaires où le taux de remplissage n'est pas optimal ;
- Une volonté de différenciation par l'amélioration des équipements (jeux, parcours de motricité) et l'attractivité des locaux, avec quelques rénovations lourdes, touchant des établissements non anciens.

Tableau 2 : Investissements consentis par la CAF auprès des jardins d'enfants

Ville	Date de création	Date de rénovation	Nature des travaux	Montant financé par la CAF
Roche la Molière	2008	2015 et 2019	Rénovation des locaux (fonds d'accompagnement de la PSU)	295 k€
Chambon Feugerolles	2009	2016	rénovation (plan de rénovation des EAJE)	103 k€
St Genest Lerpt	2009	2017	Rénovation avec extension de 3 places (plan crèches)	139 k€
Firminy	Nc	Nc		118 k€

Source : CAF 42. Les conditions d'attribution de ces aides à l'investissement sont fixées par des circulaires nationales (ci-jointes).

- **Les financements**

L'ensemble des jardins d'enfants du département bénéficient de financements de la CAF, à travers la PSU, ce qui constitue une situation particulière, ce ratio étant de deux tiers de structures financées par la CAF au niveau national. En complément, depuis 2015, de l'ordre de 650 k€ ont été versés à 4 jardins d'enfants pour des travaux de rénovation des locaux ou d'extension (via le plan de rénovation des EAJE, fonds d'accompagnement à la PSU).

En moyenne, le profil d'un jardin d'enfants ligérien est celui d'une structure dont les charges sont de l'ordre de 280 k€, et dont le financement est assuré à 44 % par le tronc commun de la PSU, à 18% par les contributions des familles et à 29% par les contributions des communes et de leurs EPCI (9 % d'autres ressources, dans laquelle on retrouve des contributions d'organismes nationaux, de gestionnaires associatifs ou de fonds européens). Les charges de personnel constituent le principal poste de dépenses annuel, et comptent pour 79 % de l'ensemble des dépenses de l'établissement. Cette moyenne est relativement homogène (écart type de 7,9 %). Le prix de revient moyen par heure en jardin d'enfants s'établit à 7,59 €.

Tableau 3 : Variété des budgets et des modes de financements des jardins d'enfants de la Loire (exercice 2018)

Commune	Nombre de places autorisées	Total des charges de fonctionnement	Part des ressources CAF/ PSU	Part des ressources Familles	Part des ressources Commune EPCI	Autres ressources
ST SYMPHORIEN DE LAY	15	194 566	42%	21%	36%	0%
ST PRIEST EN JAREZ	20	283 599	42%	21%	34%	3%
ROCHE LA MOLIERE	20	267 662	42%	18%	32%	8%
ST GENEST LERPT	20	179 442	37%	26%	30%	7%
ST ETIENNE	20	275 157	49%	16%	36%	0%
MONTBRISON	24	140 949	52%	8%	18%	21%
ST HEAND	16	178 883	34%	25%	40%	1%
VEAUCHE	27	402 528	52%	23%	19%	7%
LE CHAMBON FEUGEROLLES	30	231 217	50%	8%	40%	2%
MONTBRISON	24	130 012	53%	18%	9%	20%
VILLARS	24	269 706	56%	22%	21%	1%
ST ETIENNE	50	783 797	37%	13%	50%	0%
LA TALAUDIÈRE	20	201 464	60%	29%	13%	0%
ST PAUL EN JAREZ	17	171 266	51%	24%	24%	2%

ST ROMAIN LE PUY	24	307 559	42%	18%	40%	0%
ST JUST ST RAMBERT	30	431 434	43%	22%	35%	0%
LA FOUILLOUSE	18	253 134	53%	24%	0%	23%

Source : CAF 42, données retraitées par la mission. Compte tenu des arrondis opérés, le total en pourcentage peut être différent de 100.

Les communes et EPCI sont partout co-financeurs, parfois aussi de manière indirecte, au-delà des subventions de fonctionnement. Ainsi, à Veauche, l'EPCI met à disposition de l'ADMR porteuse du jardin d'enfants, des locaux à titre gracieux (cet apport est valorisé à 32 000€ par an). Une partie des ressources des communes ou intercommunalités est solvabilisée par la CAF, dans le cadre des contrats enfance jeunesse, qui induisent des versements des CAF aux communes ou aux EPCI : **sur l'échantillon de 13 communes de la Loire pour lequel les données étaient disponibles, 46% de la subvention annuelle de la commune ou de l'EPCI était couvert par le montant du contrat enfance jeunesse.**

Aucun jardin d'enfants n'est repéré comme en difficulté financière au vu de l'enquête dite « IDA » de la CNAF, portant sur tous les établissements d'accueil de jeunes enfants.

- **Les modalités de contrôle**

Au-delà des contrôles ponctuels de la PMI (sur le plan de la sécurité des enfants, de la qualification du personnel, des équipements) et de la CAF (sur la gestion administration et financière, compte tenu de l'octroi de la PSU) s'est posée la question de l'articulation avec les futurs contrôles des services de l'éducation nationale. Les services déconcentrés de l'éducation nationale n'avaient organisé aucune réunion formelle avec l'ensemble des jardins d'enfants à la date de déplacement de la mission. Compte tenu de l'âge d'accueil des enfants (3 ans maximum, sauf exception), le lancement d'un plan de contrôle par la DSDEN n'est pas nécessaire.

Il serait toutefois utile à la rentrée de septembre 2020 de réunir les responsables de jardins d'enfants, pour expliquer le nouveau contexte qui les impactent peu mais qui doit les conduire à se rapprocher des écoles maternelles pour mieux comprendre les attendus, mieux organiser des transitions et des coopérations locales, les écoles maternelles elles-mêmes devant aussi mieux comprendre le fonctionnement des jardins d'enfants. En effet, interrogés par la mission, les deux responsables des jardins d'enfants rencontrés ne connaissaient pas spécialement le texte sur les attendus de la maternelle (BOEN 12/3/2015). Mais l'IEN chargé de l'école maternelle pour le département, présent lors des investigations de la mission, juge que les aptitudes développées en jardins d'enfants, surtout l'autonomie et la socialisation, vont dans le sens voulu.

S'agissant de l'application de l'obligation d'instruction, la mission a été saisie des questionnements sur les modalités d'application pratique pour les enfants qui ont 3 ans en début d'année civile : en effet, le principe posé par premier alinéa de l'article L. 131-1 du code de l'éducation est ainsi rédigé : « *L'instruction est obligatoire pour chaque enfant dès l'âge de trois ans et jusqu'à l'âge de seize ans* ». Une interprétation littérale pourrait laisser à penser que, dès la date anniversaire des 3 ans de l'enfant, l'établissement est soumis à l'obligation d'instruction et au contrôle de l'instruction obligatoire par les services d'inspection de l'éducation nationale. La DASEN a posé pour principe que tous les enfants nés l'année civile *n* rentrent en septembre de l'année *n*, soit l'année de leurs trois ans, qu'ils aient ou non trois ans révolus. Ceci signifie que des enfants nés en novembre ou décembre de l'année *n*, rentrent en septembre de cette même année. Cette interprétation, logique, est confirmée par la DGESCO et correspond à celle oralement transmise aux recteurs.

La situation des jardins d'enfants à Strasbourg

La mission s'est rendue à Strasbourg les 11 et 12 février 2020. Elle a rencontré :

- l'adjointe au maire de Strasbourg, en charge des affaires scolaires et de la petite enfance ;
- le directeur de la CAF ;
- le médecin chef de service de la PMI du conseil départemental ;
- la directrice académique des services de l'éducation nationale.

La mission s'est rendue dans deux jardins d'enfants :

- le jardin d'enfants *les Tout Petits d'Alsace* ;
- le *Jardin d'enfants Rudolf Steiner*.

Strasbourg est l'une des villes qui accueille le plus grand nombre de jardins d'enfants (12), dont la moitié sont des jardins d'enfants municipaux. La ville concentre la quasi-totalité des structures du département du Bas-Rhin, à l'exception du jardin d'enfants de la ville de Bischheim¹⁶⁹.

Le modèle allemand des *Kindergarten* constitue une source d'influence mais, dans la pratique, les jardins d'enfants strasbourgeois présentent une grande diversité de statuts et de projets pédagogiques, et ils n'envisagent pas tous leur avenir de la même façon.

Le système scolaire alsacien a la particularité de compter très peu d'écoles privées sous contrat. C'est une des conséquences du régime concordataire en vigueur en Alsace. L'école publique y est donc en situation de quasi-monopole (96% des élèves), ce qui contribue peut-être à expliquer la détermination de certains jardins d'enfants à vouloir préserver leur projet d'alternative à l'école publique.

Situation et perspectives d'évolution des jardins d'enfants municipaux de la ville de Strasbourg.

À Strasbourg, un tiers des enfants inscrits en jardins d'enfants sont accueillis dans l'un des **six jardins d'enfants municipaux**. Ceux-ci sont clairement orientés vers la préparation à l'école maternelle ; seuls les enfants de moins de quatre ans y sont admis, et cela depuis les années 90. Le taux d'encadrement y est d'un pour huit comme en crèche.

Interrogés sur la question de l'avenir des jardins d'enfants, les responsables municipaux présentent un scénario général de recentrage sur l'accueil collectif d'enfants de moins de trois ans¹⁷⁰. La mairie estime en effet que le besoin d'accueil collectif des enfants de moins de trois ans constitue la demande sociale prioritaire et constate qu'il y a des listes d'attente plus importantes dans ses crèches que dans ses jardins

¹⁶⁹ Ce jardin d'enfants accueille des enfants jusqu'à six ans et bénéficie de financements de la CAF pour l'ensemble du temps scolaire et périscolaire. Il est dirigé par une ancienne directrice d'école, et témoigne d'une orientation assez nettement scolaire. Son évolution est à l'étude.

¹⁷⁰ On peut noter qu'à l'échelle du département, la CAF et la PMI confirment le diagnostic de la mairie d'une demande sociale d'accueil collectif des enfants de moins de trois ans. L'éventuelle reconversion de certains jardins d'enfants en ce sens serait accueillie favorablement, même si cela ne concerne qu'un faible nombre d'enfants. Cependant, l'essentiel des ouvertures récentes d'EAJE a été le fait de micro-crèches à l'initiative de gestionnaires privés, pour répondre à la demande (30 créations par an, désormais la moitié des 450 établissements suivis et contrôlés par la PMI). En effet, les micro-crèches ne coutent rien aux communes.

Les interlocuteurs de la mission formulent des réflexions sur des évolutions réglementaires possibles, notamment sur la possibilité de se dégager de la règle du tiers financeur, qui lorsqu'elle ne peut pas être remplie, empêche la CAF de financer des EAJE publics alors même que des fonds sont disponibles. On note qu'à Strasbourg, la Ville n'a pas voulu assurer la charge du tiers financeur qui lui aurait coûté près d'un million d'euros, et la CAF a dû trouver d'autres tiers financements.

d'enfants (même si à Strasbourg, l'offre globale d'accueil, individuel ou collectif, est très supérieure à celle du reste de la France : le taux de couverture des modes d'accueil est de 72 places pour 100 enfants de moins de trois ans, contre 58 places pour 100 en moyenne nationale.)

Ce scénario de reconversion s'appuie sur le fait que les jardins d'enfants municipaux sont orientés depuis plus de vingt ans vers l'accueil d'enfants de moins de quatre ans uniquement. Par ailleurs, quatre établissements sur six sont déjà adossés à une halte-garderie qui accueille des enfants de dix mois à trois ans. Il n'y aurait pas de surcoût de personnels à prévoir, car les taux d'encadrement sont d'ores et déjà de 1 pour 8, mais des adaptations en termes de formation pour certains personnels seront sans doute nécessaires. La municipalité estime que le surcoût sera essentiellement bâtiminaire et en équipement.

Par ailleurs, la DASEN estime que les écoles maternelles publiques pourraient absorber des élèves supplémentaires. Compte tenu de la baisse démographique, les capacités d'accueil dans les écoles ne sont pas sous tension, sous réserve naturellement de situations locales spécifiques, et la situation en ressources humaines pour l'enseignement n'est pas davantage tendue.

Au total, l'évolution des jardins d'enfants municipaux ne semblent pas susciter d'inquiétude chez les responsables de la ville, compte tenu de caractéristiques locales qui facilitent cette évolution.

Situation et perspectives d'évolution des jardins d'enfants associatifs.

Les deux autres tiers d'enfants sont accueillis dans l'un des six jardins d'enfants associatifs de la ville. Pour les enfants âgés de plus de trois ans, les jardins d'enfants constituent une alternative à l'école maternelle, qui prépare à l'école élémentaire. Les projets éducatifs sont divers : bilinguisme (*Tout-Petits d'Alsace*, *Play Group*, *La Buissonnière de l'Aar*), bilinguisme et handicap (*l'Envol*), confessionnel (*Gan Chalom*), pédagogie alternative (Rudolf Steiner). Ils sont financés essentiellement par les parents. La ville participe peu et seulement sur le périscolaire. La CAF participe au financement du temps scolaire seulement à la *Buissonnière de l'Aar*, et pour les moins de quatre ans au jardin *Rudolf Steiner* ; elle participe au financement du périscolaire à *Play Group* et à *Steiner* ; elle ne verse rien aux *Tout petits d'Alsace*, à *Gan Chalom* et à *l'Envol*. Celles de ces structures associatives qui ne sont pas ou peu dépendantes de financements publics peuvent sans doute se positionner pour devenir des écoles hors contrat.

Perspectives sur le contrôle des jardins d'enfants

La DASEN du Bas-Rhin a réuni les directeurs de jardins d'enfants à l'automne 2019, et leur a communiqué les coordonnées des inspecteurs de circonscription chargés du contrôle de l'assiduité scolaire. En février 2020, il n'y avait pas eu d'autres contacts, compte tenu de l'approche des élections municipales et de l'existence d'autres dossiers prioritaires.

La situation des jardins d'enfants outre-mer

La situation des 26 jardins d'enfants outre-mer est semblable à celle des territoires métropolitains. Le nombre d'établissements s'est fortement réduit, leur caractéristique en terme d'offre aux familles, de projet éducatif ou de personnel est comparable à la situation constatée en métropole. Eu égard à la loi du 26 juillet 2019, et à la fin de la période transitoire en septembre 2024, les situations problématiques sont peu nombreuses, mais gagnent à disposer d'une analyse partagée de la CAF et des services de l'éducation nationale, afin de suivre ces établissements, et de limiter les risques de fermeture avec leurs conséquences sociales.

Conformément à la lettre des ministres, la mission s'est efforcée de prêter une attention particulière à la situation particulière des Outre-mer et a contacté pour des échanges téléphoniques, en visio-conférence ou par courriel l'ensemble des caisses d'allocations familiales des quatre territoires concernés ainsi que les services de deux collectivités d'outre-mer (Guadeloupe, Réunion). Sauf exception, compte tenu de la fermeture des établissements au moment des investigations, les responsables de jardins d'enfants n'ont pu être joints directement. Par ailleurs, il n'existe pas de jardins d'enfants à Mayotte.

- **Les jardins d'enfants représentent une proportion plus significative qu'en métropole du nombre places offertes en EAJE, mais cette part est en baisse, du fait notamment de reconversions, dans un tendancier global de hausse nette des places d'accueil.**

Les jardins d'enfants sont globalement d'un développement récent outre-mer (années 1970 à 2000 en général ; la plus ancienne structure à la Réunion date de 1973) et si certains ont pu historiquement compenser le tardif développement d'écoles maternelles dans certains quartiers ou localités, cette fonction a disparu aujourd'hui. **Ils représentent une faible part de l'ensemble de l'offre d'accueil en EAJE, mais proportionnellement plus significative qu'en métropole (2 % en métropole) : de l'ordre de 5 % en Guadeloupe, de 6 % à la Réunion et de 11 % en Guyane.** Sur les 4 territoires ultramarins concernés, selon l'enquête PMI de la DREES, les jardins d'enfants ont représenté 2 082 places d'accueil en 2015 (soit 20 % du nombre total de places France entière), puis 1 185 places en 2017 (soit 12,5 % du nombre total de places France entière), pour atteindre un point bas à **936 places (soit 11 % du nombre total de places France entière).** **Le nombre d'établissements autorisés comme jardins d'enfants est passé de 60 en 2015, à 35 en 2017, puis 26 en 2020.**

La plus forte baisse constatée se situe à la Réunion, où selon les chiffres de l'enquête annuelle PMI de la DREES, il y avait 28 jardins d'enfants en 2016 ; 10 en 2017 ; 9 en 2019 et ils ne seront plus que 8 en 2021. D'après les contacts pris, cette situation est liée à la transformation progressive, globalement accompagnée par les pouvoirs publics, de ces établissements en crèches collectives ou multi-accueil. Cette démarche a été suivie par le Département et soutenue financièrement par la CAF (notamment en termes d'investissements), afin de repositionner de façon plus durable des structures fragilisées, du fait de leur implantation, mais surtout de l'âge des enfants accueillis. La scolarisation des enfants à 2 ans dans les quartiers de la politique de la ville, notamment après 2012, a pu localement fragiliser ce type d'établissements, en même temps qu'une stabilisation démographique dans certaines communes. De surcroît, les jardins d'enfants peuvent être concurrencés par d'autres solutions permettant l'accès progressif à la maternelle et l'accompagnement à la parentalité comme les classes passerelles.

Par exemple, à la Réunion, des classes de toutes petites sections organisent à l'école publique une collaboration étroite entre un professeur d'école, l'agent technique de la municipalité (ATSEM) et une éducatrice de jeunes enfants (chargée notamment de l'appui à la parentalité). À défaut de fréquentation suffisante, plusieurs gestionnaires de jardins d'enfants ont dû revoir leur projet d'établissement et ont

abaissé l'âge des enfants accueillis à 18 ou 20 mois pour la plupart d'entre eux (rarement en dessous), pour faire face à de premières demandes de socialisation et d'accompagnement des enfants. La collectivité instruit au 1^{er} semestre 2020 une demande de transformation d'un jardin d'enfants communal en crèche multi-accueil avec et des réflexions sont en cours pour 4 autres jardins d'enfants. L'orientation est bien de proposer à toutes ces structures de se transformer en multi-accueil d'ici 2024. Ailleurs, la situation des jardins d'enfants impactés par les changements législatifs à partir de 2024 n'a pas fait l'objet de réflexions collectives, avant la prise de contact de la mission, qui a permis de dégager certaines pistes.

- **Si le personnel des jardins d'enfants est semblable à la métropole, le mode de financement est davantage centré sur l'implication de la branche famille, dans un contexte de plus grande fragilité financière des EAJE ultramarins.**

Selon les informations recueillies, le personnel des jardins d'enfants ultra-marins est en général dirigé par une éducatrice de jeunes enfants et composé d'auxiliaires de puériculture (parfois) et d'accompagnatrices ou animatrices, disposant du CAP petite enfance ou d'une qualification équivalente.

Exemples de jardins d'enfants en Guadeloupe

Etablissement	Capacités d'accueil	Composition du personnel
La Source/ la Farandole	35	6 ETP 1 directrice/éducatrice de jeune enfant 1 responsable d'éveil/auxiliaire de puériculture 4 animatrices petite enfance (CAP/ BEP)
Pom' Cannelle Eveil enfants	25	7 ETP 1 directrice/éducatrice de jeune enfant 1 auxiliaire de puéricultrice 5 animatrices polyvalentes (CAP ou titre équivalent/BAFA)
Association la cabane enchantée	25	6 ETP 1 directrice/éducatrice de jeune enfant 1 responsable d'éveil/auxiliaire de puériculture 4 animatrices petite enfance (CAP/ BEP)
Association Ti Filawo	25 (de 2 à 6 ans)	1 directeur 1 éducatrice de jeunes enfants 2 animatrices pédagogiques 2 assistantes maternelles (CAP)

Source : questionnaire aux jardins d'enfants, données complétées et confirmées par la CAF Guadeloupe, note à la mission, mai 2020.

En terme de financement, la proportion de jardins d'enfants bénéficiant d'un financement communal semble relativement faible : 4 établissements à la Réunion, 1 ou 2 à la Martinique, aucun en Guadeloupe. En Guyane, les collectivités concernées par les jardins d'enfants ont prévu une aide à ces établissements, dans le cadre des contrats enfance jeunesse que la CAF a signé avec les mairies, mais la régularité des versements est variable et une commune (Kourou) ne semble plus en mesure d'honorer ses engagements, s'agissant de dépenses non obligatoires, donc non prioritaires en cas de forte difficulté financière.

Cette faible contribution des collectivités, associée à la plus faible proportion des contributions des familles, compte tenu de leur situation sociale, fait que **la CAF est clairement le premier financeur des jardins d'enfants et l'organisme qui semble le mieux à même de les conseiller dans leur activité et leur gestion**. La PSU constitue la source centrale de financement. Elle est versée à tous les établissements (sauf 2) avec quelques variations dans l'application des pour les enfants de plus de 5 ans. En Guyane ou à la Réunion (département où les enfants de plus de 3 ans forment moins de 10% des enfants accueillis), lorsque les

enfants de plus de 5 ans occupent une part très minoritaire des heures d'accueil facturées, leur présence ouvre droit à la PSU pour l'établissement, y compris sur les temps scolaires. Il s'agit là de la continuation d'une règle de gestion¹⁷¹, abrogée, pour motif de simplification.

En Martinique et en Guadeloupe, pour les enfants valides jusqu'à leurs cinq ans révolus, le financement de la PSU est prévu et ne concerne que les heures facturées et réalisées hors du temps scolaire (ce qui est la situation la plus courante en métropole, conforme aux instructions de la CNAF). L'activité correspondant au temps scolaire n'est pas valorisée dans le financement de la Caf, considérant que l'enfant pourrait être à l'école. La présence d'enfants en situation de handicap ouvre droit à la PSU même à 6 ans, par exception, conformément aux orientations nationales.

La PSU est complétée outre-mer par des aides *ad hoc*. Dans tous les territoires d'outre-mer, de manière en théorie conjoncturelle, afin d'assurer une pérennisation des établissements d'accueil, un contrat d'accompagnement adapté (CAA) peut être signé par la CAF avec le gestionnaire d'établissement pour compenser l'absence de cofinancement suffisant des collectivités territoriales, dont la population bénéficie du service rendu par les équipements. Financé sur fonds nationaux, le CAA relève de la décision du Conseil d'Administration de la CAF et doit permettre à l'établissement d'accueil de tendre vers l'équilibre budgétaire. Il peut, notamment, compenser une partie des dettes sociales accumulées par certains gestionnaires d'établissements d'accueil du jeune enfant et joue de fait le rôle d'une subvention d'équilibre.

Compte tenu de la baisse de la natalité, il semble que les jardins d'enfants dans les Antilles connaissent des difficultés de fréquentation plus accusées, ce qui fragilise leur situation financière.

Pour mémoire, les territoires ultramarins connaissent des évolutions démographiques différentes, avec d'un côté un vieillissement de la population assez marqué dans les Antilles, et à l'inverse, deux territoires (Guyane et surtout Mayotte) avec une forte dynamique démographique poussée par la natalité, et une situation intermédiaire à la Réunion. Le nombre de Martiniquais et de Guadeloupéens en âge d'avoir un enfant s'est réduit notamment dans la classe d'âge des 25-34 ans. Le taux de fécondité y est plus bas qu'en France métropolitaine, avec 1,74 enfant par femme en Guadeloupe en 2017, 1,73 enfant en Martinique, contre 1,89 enfant par femme en métropole (2,4 à La Réunion, 3,6 en Guyane et 5,0 à Mayotte en 2017).

En Guadeloupe, le taux de fréquentation des jardins d'enfants est de seulement 56% des capacités d'accueil. L'amélioration de la gestion interne (facturation), de l'offre de service (notamment l'amplitude horaire ou annuelle, avec l'ouverture pendant les vacances scolaires) et la recherche d'accueils occasionnels sont les principales pistes pour maintenir l'attractivité des structures. **Dans ce contexte, l'ouverture à l'accueil d'enfants de moins de 2 ans, à 18 mois ou 20 mois est la raison principale de la reconversion de jardins d'enfants en « multi-accueil ». Une révision de la réglementation en rendant possible cet accueil dès 18 mois, d'emblée, pourrait dès lors être considérée comme une simplification administrative.**

- **La plupart des jardins d'enfants se consacrant exclusivement aux enfants de 2 à 3 ans, avant scolarisation à l'école maternelle, l'impact de la loi du 26 juillet 2019 est marginal.**

La plupart des établissements ultramarins sont centrés sur l'accueil d'enfants à temps complet avant 3 ans ou sur l'accueil d'enfants scolarisés de plus de 3 ans les soirs, mercredis ou pendant les vacances.

¹⁷¹ « Afin de faciliter la gestion quotidienne des structures, la Psu sera appliquée à tous les actes provenant d'équipements dont les gestionnaires n'ont pas déclaré un pourcentage significatif d'heures d'accueil d'enfants âgés de quatre à moins de six ans. Cette extension vaut pour toutes les règles régissant la Psu (tarification, calcul de la Psu, seuil d'exclusion, etc.). Par conséquent, à partir du moment où une structure a bénéficié une fois de cette mesure de simplification (condition respectée en N-1 et actes zéro à six ans enregistrés dans le champ des actes zéro à quatre ans), ladite mesure devient pérenne : il n'est en effet plus possible de distinguer les actes des zéro à quatre ans et quatre à six ans. En outre, les enfants concernés se voient appliquer le barème national Psu. Les participations familiales concernées sont déduites lors du calcul de la Psu. » in CNAF, Lettre circulaire du 29 juin 2011, p.4.

Dans ce contexte, la pédagogie des jardins d'enfants ne s'appuie pas sur une référence unique ou l'affiliation à un courant unique, type Montessori. En Guadeloupe, les projets d'établissements mettent en avant l'importance de la socialisation en groupe et l'enjeu des acquisitions langagières dès le plus jeune âge, notamment pour les familles les plus précaires. La préparation à l'école maternelle est souvent explicitement évoquée. Le public accueilli reflète les difficultés sociales des familles de ces territoires, mais ne singularise pas les jardins d'enfants, par rapport à d'autres EAJE. A la Guadeloupe, 62% des enfants sont issus de familles socialement défavorisées¹⁷², d'où des partenariats souvent nombreux avec les services sociaux du département ou la CAF.

Au vu de l'âge des enfants accueillis, l'instauration à partir de 2024 d'une obligation d'instruction à laquelle les jardins d'enfants ne seront plus chargés de répondre, ne posera difficulté qu'à très peu d'établissements. **Au total, 5 établissements –tous associatifs- pourraient être dans une situation délicate : 2 en Martinique (dont 1 seul financé par la CAF), 2 en Guadeloupe (dont 1 seul financé par la CAF), 1 en Guyane.** Compte tenu du besoin local et de la nature des établissements, les scénarios de transformations à privilégier pourraient être le recentrage sur l'accueil d'enfants de 18 mois à 4 ans dans le cadre d'un jardin d'enfants, à la fois préparatoire et complémentaire (temps périscolaire et extrascolaires) à l'école maternelle et la transformation en école maternelle privée, avec un modèle économique et de fonctionnement à revoir.

¹⁷² Ces personnes défavorisées sont identifiées parce que leur contribution financière (dépendante des ressources, selon le barème CAF) est inférieure à 1 € l'heure d'accueil.

Quelles sont les principales références théoriques de la pédagogie des jardins d'enfants ?

La référence historique des *Kindergarten* : Friedrich Fröbel (1782-1852).

Influencé par le contact avec la nature, mais aussi par les philosophies spéculatives de Schelling et Fichte, Fröbel construit sa doctrine en référence directe avec la théorie de Pestalozzi (lui-même disciple de Rousseau) dont la rencontre bouleverse son existence. Même si elle s'ancre dans des principes panthéistes et dans une philosophie spéculative peu scientifique (accordée en cela à son époque), la pédagogie fröbelienne va progressivement s'affirmer dans ses aspects pratiques. Après l'échec ayant suivi la création d'une première école en 1820, Fröbel ouvre un nouvel institut en Suisse en 1831, avant de retourner en Allemagne pour fonder des établissements dans lequel vont se développer les principes pédagogiques appliqués à la petite enfance dont l'histoire retiendra la marque :

- affirmation de la capacité d'auto-apprentissage du jeune enfant, et du rôle d'observateur et d'accompagnateur de l'enseignant ;
- utilisation de matériel de jeux éducatifs, reproduisant en particulier des formes géométriques élémentaires ;
- pratique de « jeux de mouvement » par le groupe d'enfants : course, danse, rondes et comptines mimées ;
- culture des jardinets, permettant d'assister au développement des plantes ;
- affirmation de la place des parents et association au projet éducatif.

Interdits en 1851 en raison d'une conception trop libre de la religion, les jardins d'enfants seront diffusés dans le monde nordique et germanique, bien après la mort de leur fondateur, par les épigones de Fröbel. Les principes pédagogiques s'éloigneront des spéculations philosophiques initiales pour développer la notion de « libre jeu » ; arts et musiques s'ajouteront aux activités initialement prônées.

L'héritage fröbelien a induit dans les *Kindergarten* allemands une pédagogie qu'on oppose communément à celle des écoles maternelles française au motif qu'elle serait plus libre, moins contraignante pour les enfants. Il convient toutefois de rappeler que le « choc PISA »¹⁷³ de 2000 a conduit le gouvernement fédéral à conduire une réflexion critique qui a porté, entre autres, sur les *Kindergarten* et sur le degré de liberté très important accordé aux enfants dans le choix de leurs activités. Un point particulier de la réflexion concernait l'apprentissage de la langue allemande par les jeunes enfants issus des populations immigrées. En 2004, un curriculum-cadre pour les 3-6 ans a été mis en place par la Conférence Permanente des Ministres de l'Enseignement des *Länder* (KMK) ; des tests systématiques à l'âge de 5 ans ont été mis en place dans tous les *Kindergarten* afin de repérer les enfants qui auraient un déficit de vocabulaire et de permettre la réalisation de dispositifs de remédiation. Enfin, tous les *Länder* sont désormais dotés de programmes pour les *Kindergarten*, avec des compétences explicites à atteindre¹⁷⁴.

La théorie anthroposophe de Rudolf Steiner (1861-1925) et la méthode « Steiner-Waldorf »

Rudolf Steiner a reçu une formation en philosophie et a eu d'abord une activité d'éditeur des œuvres scientifiques de Goethe, de rédacteur en chef de revue et de conférencier. Mais il rejoint au tournant du

¹⁷³ Pour mémoire, le Programme international pour le suivi des acquis des élèves, désigné par l'acronyme PISA (de l'anglais *Program for International Student Assessment*), est un ensemble d'études menées par l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), et visant à mesurer les performances des systèmes éducatifs des pays membres et non membres. Les enquêtes sont menées tous les trois ans dans les 36 pays membres de l'OCDE ainsi que dans de nombreux pays partenaires et aboutissent à un classement. La première enquête a été menée en 2000. Ses résultats ont été jugés décevants en Allemagne notamment.

¹⁷⁴ Cf. Geiger-Jaillet, A., « Cultures d'apprentissage et cultures d'enseignement: comparaison France -Allemagne, Synergies Pays germanophones ». Revue du GERFLINT. n°9/2016 oct. 2016, 13-31.

Geiger-Jaillet, A. 2010. « Préscolarisation en Allemagne ». In : Jeu et poids de l'héritage culturel, Rayna, S. & Brougère, G. (éds). Jeu et cultures préscolaires, Lyon: INRP, p. 76-112.

siècle le courant ésotérique, et notamment la « société théosophique » dont il devient un membre important avant de fonder son propre courant, l'« anthroposophie », en 1913.

Contrairement aux autres auteurs mentionnés précédemment, Rudolf Steiner ne s'est intéressé qu'assez tardivement aux questions d'éducation, d'abord uniquement d'un point de vue théorique (1906). Ce n'est qu'en 1919, peu avant sa mort, que fut créée une école appliquant ses principes, destinée aux enfants des ouvriers de l'usine de cigarettes Waldorf-Astoria à Stuttgart (d'où le nom de pédagogie « Steiner-Waldorf »).

Les principes pédagogiques de Steiner ne sont donc qu'une branche d'une conception du monde plus générale, relevant de la spéculation plus que de la science¹⁷⁵, et qui a connu d'autres suites, l'une étant l'agriculture biodynamique, dont les principes fondateurs sont issus de conférences données par Steiner en 1924 aux agriculteurs (on peut citer par exemple l'assimilation de la Terre à un être vivant, l'utilisation de préparations spéciales, la synchronisation du travail agricole avec les « rythmes cosmiques »).

Les idées pédagogiques Steiner-Waldorf sont très largement répandues dans le monde. Le mouvement revendique plus de 250 000 enfants dans 1 000 écoles et plus de 2 000 jardins d'enfants. En France, environ 2 500 enfants seraient inscrits dans 22 structures (dont au moins une école sous contrat)¹⁷⁶. Deux centres de formation sont installés à Chatou et Sorgues (Vaucluse).

La pédagogie s'organise en 3 cycles : de 0 à 7 ans, de 7 à 14 ans, de 14 à 21 ans. Cette organisation ne cadre donc pas avec les cycles reconnus par l'éducation nationale. Les apprentissages fondamentaux (lecture, écriture) ne sont pas travaillés avant 7 ans. Cette pédagogie accorde une large place aux rythmes de l'enfant et à son autonomie, ce qui se traduit notamment par des temps de jeux libres. Sont pratiquées des activités manuelles et physiques telles que le tricot, le jardinage, le pétrissage du pain, etc. Le contact avec la nature est privilégié, avec de larges plages passées dans le jardin ou en pleine nature, hiver comme été, où une grande autonomie de mouvement est laissée aux enfants. La nourriture, souvent « bio », le mobilier en bois brut, et plus globalement l'environnement des enfants traduisent la volonté d'inscrire leur développement dans un rapport étroit avec le rythme naturel. L'année est scandée par les saisons, la préparation de nombreuses fêtes (« fête des récoltes », la « Saint Michel », par exemple, ou la « spirale de l'Avent »¹⁷⁷). Ces fêtes sont apparentées aux fêtes chrétiennes, mais elles se fondent en réalité sur un sentiment de religiosité plus diffus qui n'est pas sans rappeler leurs origines païennes et panthéistes¹⁷⁸.

¹⁷⁵ Les écrits et transcriptions des conférences de Steiner, au-delà de leur esprit général, très éloigné de la démarche scientifique, contiennent des théories pour le moins fantaisistes (Mars serait une planète liquide, la Lune faite de corne vitrifiée, la résurrection de Jésus aurait engendré le phénomène de la radioactivité, etc.) Le site, orienté dans un sens nettement critique, de Grégoire Perra recense quelques-uns de ces textes. <https://veritesteinier.wordpress.com/2014/06/25/quelques-croyances-de-lanthroposophie-et-des-professeurs-des-ecoles-steiner-waldorf/>

¹⁷⁶ http://steiner-waldorf.org/blog/wp-content/uploads/2015/05/Liste_Steiner-Waldorf_France_2020.pdf

Le terme « jardins d'enfants » est utilisé pour 7 établissements, qui recouvrent à la fois des structures autorisées en tant qu'EAJE, comme « jardins d'enfants », et soumis au contrôle de la réglementation afférente -taux d'encadrement, qualifications du personnel...- par les services de PMI (c'est le cas à Strasbourg, Colmar, Wittelstein/Mulhouse) et d'autres qui sont établis comme école privée hors contrat (à Paris ; Mens, près de Grenoble ; Beausoleil, près de Nice), mais utilisent le terme de jardin d'enfants, ce qui témoigne de l'importance de cette référence historique.

¹⁷⁷ La « spirale de l'Avent » est un moment de rassemblement de la communauté. Elle constitue un point important de l'année, au premier jour de l'Avent, et l'occasion d'une cérémonie symbolique où les enfants parcourent un parcours en spirale balisé par les branches de sapin et des bougies pour allumer eux-mêmes leur propre bougie, au centre du dispositif. Les interprétations divergent quant à la portée d'un tel rituel : pour certains, il s'agit de marquer symboliquement le passage à l'hiver et un certain développement spirituel symbolisé par la lumière. Voir par exemple, la présentation de sa signification par un jardin d'enfants : <https://www.ecolesteinerMulhouse.fr/nos-fetes/> Pour d'autres, il s'agit d'un rituel initiatique participant d'une dérive sectaire et fondée sur un enseignement caché (les principes théosophiques). Pour une description de ce rituel et une analyse délibérément critique : <https://veritesteinier.wordpress.com/2013/11/29/la-ceremonie-anthroposophique-de-la-spirale-de-lavent-dans-un-jardin-denfants-steiner-waldorf/>

¹⁷⁸ « Les grandes fêtes chrétiennes font intimement partie de notre culture et rythment l'année. Elles consacrent les mutations profondes de la nature et de l'âme humaine. L'Avent, Noël, Pâques, la St Jean, la St Michel sont autant de fêtes à travers lesquelles l'enfant peut ressentir la réalité vivante du temps et se lier aux métamorphoses et aux rythmes de la terre, du soleil et du cosmos tout entier ». Extrait du site internet de l'École Perceval de Chatou (sous contrat avec l'État). <https://www.ecoleperceval.org/ecole-waldorf-steiner-l-element-religieux-ecole-perceval/>

Le mouvement Steiner-Waldorf a été soumis à des critiques portant sur deux points majeurs :

- le lien entre les pratiques pédagogiques et les fondements ésotériques et irrationalistes de la théosophie : s'il est incontestable que les écrits de Steiner lui-même relèvent souvent de l'irrationnel, la question est de savoir si la référence au père fondateur du mouvement va jusqu'à une forme de contamination des contenus scientifiques par des croyances ésotériques ;
- la dérive communautariste : il y aurait dans les pratiques du mouvement Steiner un risque d'emprise psychologique de type sectaire.

Pour mémoire, une inspection coordonnée de toutes les écoles Steiner avait été organisée, en décembre 1999, suite à un rapport¹⁷⁹ de la commission parlementaire sur les sectes, présidée par le député Jacques Guyard. Daniel Groscolas, inspecteur général de l'éducation nationale qui supervisait la démarche, a conclu en 2001 que, malgré certains problèmes relevés (défaut de vaccination, sécurité), les écoles Steiner ne pouvaient être assimilées à des sectes.

La contestation ne s'est pas éteinte depuis¹⁸⁰, et a été récemment alimentée par un article du *Monde diplomatique* de 2018¹⁸¹, analysant les multiples prolongements du réseau anthroposophique, notamment au sein du « Domaine du possible », école hors contrat fondée en 2015¹⁸². L'emprise du mouvement anthroposophe avait été dénoncée, à travers notamment l'obligation faite aux élèves de participer à des rituels, comme la « spirale de l'Avent », teintés de mysticisme ésotérique. La polémique s'est soldée par le renvoi du directeur de la pédagogie et le départ de plusieurs enseignants.

Maria Montessori (1852-1952)

M. Montessori est médecin de formation, spécialisée en psychiatrie des enfants atteints de déficience mentale. Elle s'inspire de travaux de recherche français sur les enfants déficients (notamment ceux de Jean Itard et Edouard Séguin) et vient se former en France. Ce n'est qu'à partir de 1900 que M. Montessori développe une réflexion sur la pédagogie générale. En 1907, elle participe à la création du projet pédagogique d'une « maison des enfants » à Rome, qui lui permet de jeter les bases de sa pédagogie. Celle-ci va rencontrer un succès international qui va conduire à de nombreux voyages et à la fondation, en 1929, de *l'Association Montessori Internationale*. Elle participe aux travaux de la *Ligue internationale pour l'éducation nouvelle*.

Scientifique de formation, M. Montessori a développé une pédagogie qui entend se fonder sur la connaissance du développement psychologique de l'enfant. Elle accorde une grande importance à la stimulation de l'enfant par un environnement concret composé d'objets adaptés à sa taille et spécialement conçus dans une intention pédagogique. Cet environnement permet à l'enfant de manipuler et d'expérimenter de façon autonome et de construire ainsi par expérience le socle de ses connaissances. Le mouvement de l'enfant, la manipulation d'objets adaptés, l'expérience sensorielle jouent ainsi un rôle fondamental dans cette pédagogie. Le mouvement Montessori a développé tout un matériel pédagogique : les « blocs de cylindres », les « lettres rugueuses » et « chiffres rugueux » pour l'initiation à la lecture et à la numération, la « poutre du temps », sorte de calendrier linéaire, etc.

¹⁷⁹ « Les sectes et l'argent », rapport n°1687, commission d'enquête sur la situation patrimoniale, fiscale et financière des sectes, 1999, 343p. La question des écoles Steiner est mentionnée brièvement, p. 111 : « S'il est clair » écrit le rapport, « que toutes ces écoles ne revêtent pas un caractère sectaire, plusieurs mériteraient cependant une investigation approfondie ». Sont mentionnés (sans être précisément documentés) plusieurs points problématiques, notamment l'absence d'apprentissages fondamentaux avant l'âge de 7 ans, des sévices sur les enfants récalcitrants et le défaut de vaccination.

¹⁸⁰ Le site d'un professeur de philosophie, ancien élève et adepte de l'anthroposophie continue d'alimenter la polémique (<https://gregoireperra.wordpress.com>). Le propos, extrêmement critique, doit être considéré avec une certaine prudence, tant l'auteur semble focalisé sur le sujet (au point, par exemple, d'attribuer l'introduction du « chef-d'œuvre » dans la réforme de la voie professionnelle à une influence de l'anthroposophie (<https://veritesteiner.wordpress.com/2020/03/31/le-ministre-de-leducation-nationale-sest-il-fait-influence-par-la-pedagogie-steiner-waldorf-liee-a-lanthroposophie/comment-page-1/#comment-6826>)).

¹⁸¹ Malet (Jean-Baptiste), « L'anthroposophie, discrète filiale de l'ésotérisme », in *Le Monde diplomatique*, juillet 2018. Disponible en ligne : <https://www.monde-diplomatique.fr/2018/07/MALET/58830>

¹⁸² Cette école a été fondée par Fr. Nyssen, alors ministre de la culture.

L'adulte est un guide qui doit stimuler les capacités de l'enfant en favorisant son mouvement, en instaurant un climat de confiance. Dans cette démarche, il doit développer ses capacités d'observation du comportement de l'enfant, dont il doit respecter le rythme d'apprentissage. L'enfant doit pouvoir choisir librement l'activité qu'il souhaite investir.

Les classes ne sont pas organisées en niveau, les enfants d'âges différents sont mélangés. Les activités sont faites pour l'essentiel de façon individuelle, parfois en petits groupes. La méthode proscrit les récompenses et les punitions¹⁸³.

La pédagogie Montessori a connu un succès rapide et mondial dès les années 30. Un certain nombre de critiques¹⁸⁴ ont pu cependant être formulées, notamment par C. Freinet dès les années 30 :

- cette pédagogie mettrait les enfants dans un contexte trop artificiel et figé, au détriment du contact avec les objets et l'environnement « réels » ;
- les activités individuelles seraient trop valorisées au détriment du « groupe classe » ;
- le coût élevé du matériel réserverait cette pédagogie à des milieux privilégiés.

La pédagogie Montessori connaît aujourd'hui un regain important, et elle se trouve portée à la fois par le développement des écoles hors contrat et par les neurosciences¹⁸⁵. Le coût des écoles pratiquant cette pédagogie peut être très élevé. Il est à noter cependant que l'appellation Montessori n'est pas protégée. L'AMF (association Montessori France), affiliée à l'AMI (Association Montessori international) a développé depuis 2007 une charte de qualité¹⁸⁶. Cependant l'AMF n'étant pas un organisme certificateur, l'application des principes de la méthode risque de rester très diverse.

¹⁸³ En complément des apports positifs proposés par M. Montessori, il est intéressant de relever, dans un chapitre essentiel de son ouvrage de 1936 *L'Enfant*, la liste des abolitions qu'elle promeut : « abolition des récompenses et des punitions, des syllabaires, des leçons collectives, des programmes et des examens, des jouets et de la gourmandise, de la chaire du maître enseignant » (trad. G.-J.-J. Bernard, Desclée de Brouwer, Paris, 1936, p. 131).

¹⁸⁴ Rappelons que C. Freinet, d'abord favorable, a finalement écrit des articles franchement hostiles à M. Montessori, en lui reprochant une pédagogie mécaniste, artificialiste, trop onéreuse, et qui plus est inféodée idéologiquement. On pourra consulter par exemple la recension par Freinet de l'ouvrage fondamental de 1936, *L'Enfant* (C. Freinet, « Mme M. Montessori : L'Enfant », in *L'Éducateur prolétarien*, N°11, 10 mars 1936 : « Disons le fond de notre pensée : Mme Montessori, fasciste et catholique, à la fin de sa vie met une barrière insurmontable aux progrès humains d'une pédagogie qui méritait mieux que cette fin aux genoux de l'Église et de ses profiteurs »)

¹⁸⁵ Voir l'important ouvrage d'Angeline Stoll Lilliard, *Montessori, une révolution pédagogique soutenue par la science*, trad. Ch. Poussin, DDB, Paris, 2018.

¹⁸⁶ <https://www.montessori-france.asso.fr/page/198700-ecoles-adherentes>

Compléments relatifs au scénario de maintien des jardins d'enfants en EAJE

- **Repères et typologie des établissements d'accueil de jeunes enfants (EAJE)¹⁸⁷**

Les établissements d'accueil du jeune enfant regroupent diverses catégories d'établissements qui ont en commun d'être **conçus en droit pour recevoir, collectivement, les enfants de leur plus jeune âge jusqu'à six ans, dans le respect de l'obligation d'instruction**. Ils sont plus connus sous le nom de crèches collectives, crèches de personnel ou d'entreprises, haltes-garderies, structures multi accueil, micro-crèches, etc.

Selon l'article R. 2324-17 du code de la santé publique, ces établissements (et les services d'accueil non permanent d'enfants) « *veillent à la santé, à la sécurité, au bien-être et au développement des enfants qui leur sont confiés. Dans le respect de l'autorité parentale, ils contribuent à leur éducation. Ils concourent à l'intégration des enfants présentant un handicap ou atteints d'une maladie chronique qu'ils accueillent. Ils apportent leur aide aux parents pour favoriser la conciliation de leur vie professionnelle et de leur vie familiale.* »

Les EAJE peuvent être décrits selon la typologie suivante :

- **Les « crèches collectives »** s'adressent généralement aux **enfants** amenés à fréquenter régulièrement la structure. Les enfants sont pris en charge par une équipe pluridisciplinaire comprenant : un directeur (puéricultrice, médecin, éducateur de jeunes enfants) et des professionnels (notamment des auxiliaires de puériculture et des éducateurs de jeunes enfants) directement impliqués dans la vie quotidienne de l'enfant (soins, repas, activités, bien être), à raison d'une personne pour cinq enfants qui ne marchent pas et d'une pour huit enfants qui marchent. D'autres professionnels (psychologues, psychomotriciens, intervenants culturel, etc.) peuvent intervenir dans cette équipe sur des temps réduits.

- **Les « haltes-garderies »** proposent un accueil occasionnel et de courte durée. Certaines haltes-garderies accueillent de façon plus régulière les jeunes enfants dont les parents travaillent à temps partiel.

- **Les établissements « multi-accueil »** combinent accueil régulier et occasionnel – crèche et halte-garderie – ou accueil collectif et familial. Leur souplesse de fonctionnement leur permet de répondre à des besoins très diversifiés : accueil à temps complet, à temps partiel, accueil ponctuel ou en urgence, etc. Les enfants sont pris en charge par une équipe pluridisciplinaire.

Pour ces établissements visés *supra*, la capacité maximale d'accueil de chaque unité peut aller jusqu'à 60 places.

- **Les « services d'accueil familial » (usuellement appelés crèches familiales)**, emploient des assistant(e)s maternel(le)s qui accueillent à leur domicile d'un à quatre enfants, généralement âgés de moins de 4 ans.

Des temps de regroupement collectifs sont proposés aux assistant(e)s maternel(le)s avec les enfants dans les locaux de la crèche.

- **Les établissements à fonctionnement parental habituellement appelés « crèches parentales »**, sont des établissements d'accueil collectif gérés par des parents, dans le cadre d'une association. Les familles peuvent être amenées, selon leurs disponibilités, à participer à l'accueil des enfants aux côtés des professionnels de la crèche. Le nombre d'enfants accueilli est limité à 20 (parfois 25).

- **Les jardins d'enfants** sont des structures d'accueil collectif exclusivement réservées aux enfants âgés de plus de deux ans non scolarisés ou scolarisés à temps partiel, et ce, jusqu'à six ans. Ils offrent un accueil régulier avec une amplitude d'ouverture correspondant aux horaires pratiqués par l'école maternelle ou à ceux d'une crèche collective.

¹⁸⁷ Plus de détails sont disponibles dans le document CNAF, *Atlas des établissements d'accueil du jeune enfant*

- **Les micro-crèches** accueillent dix enfants au maximum. Elles ont un fonctionnement soumis en grande partie aux mêmes règles que les crèches collectives, mais relèvent de conditions particulières, s'agissant notamment de la fonction de direction et des modalités d'encadrement des enfants.

Le gestionnaire d'un EAJE peut être une collectivité territoriale (commune, communauté de communes, conseil départemental), un centre communal ou intercommunal d'action sociale, une association, une mutuelle, une entreprise.

L'ouverture de ces établissements est subordonnée à un avis (structure publique) ou une autorisation de fonctionnement (structure privée) délivrés par le Président du conseil départemental après avis des services de protection maternelle et infantile (PMI).

Les locaux respectent les normes de sécurité exigées pour les établissements recevant du public et sont aménagés de façon à favoriser l'éveil des enfants.

Les données 2018 de la CNAF ci-dessous illustrent des éléments de modèles économique et de gestion des différentes structures. Il est à noter que le prix de revient par place des jardins d'enfants est inférieur aux autres EAJE, ceux-ci n'ont que des enfants qui marchent, si bien qu'ils ont des taux d'encadrement moins importants que les autres établissements.

Données 2018	prix de revient par place (en €)	prix de revient par heure réalisée (en €)	heures réalisées par place (moyenne nationale)	taux de fréquentation en heures réalisées
Halte garderies	12 489	11,58	1 079	60,5%
Multi accueil	16 205	10,27	1 578	63,4%
Crèches familiales	13 490	10,79	1 251	46,0%
Jardins d'enfants	10 629	8,71	1 220	60,1%

Source : CNAF

- **Principales différences entre jardins d'enfants et jardins d'éveil**

	Jardin d'enfants	Jardin d'éveil
Capacité d'accueil	Jusqu'à 60 enfants	Entre 12 et 80 enfants
Qualification du personnel	40 % de personnel qualifié : infirmière puéricultrice, infirmière, éducatrice de jeunes enfants, auxiliaire de puériculture.	La moitié du personnel chargé de l'encadrement des enfants détient l'une des qualifications prévues au 1° de l'article R. 2324-42 du code de la santé publique.
Taux d'encadrement global	L'effectif du personnel encadrant directement les enfants de moins de 3 ans, est d'un professionnel pour cinq enfants qui ne marchent pas, et d'un professionnel pour huit enfants qui marchent. Pour les enfants âgés de trois à six ans, présence d'un professionnel pour quinze enfants en moyenne.	L'effectif du personnel encadrant les enfants est calculé de manière à assurer la présence <u>d'un professionnel pour douze enfants</u> .
Concours d'une équipe pluridisciplinaire	Doivent s'assurer, du concours d'une équipe pluridisciplinaire composée de professionnels qualifiés, notamment dans les domaines	Pour les jardins d'éveil, de moins de 24 places, <u>dérogation</u> à l'obligation indiquée dans la colonne de gauche, par le président du conseil départemental,

	psychologique, social, sanitaire, éducatif et culturel.	après avis du médecin de protection maternelle et infantile (si structure privée); ou dérogation par la collectivité publique gestionnaire, après avis du président du conseil départemental (si structure publique).
Médecin attaché	Doit s'assurer du concours régulier d'un médecin spécialiste ou qualifié en pédiatrie, ou, à défaut, de celui d'un médecin généraliste possédant une expérience particulière en pédiatrie. Ce médecin est chargé d'actions de prévention et de promotion de la santé.	Pour les jardins d'éveil, de moins de 24 places, <u>dérogation</u> à l'obligation indiquée dans la colonne de gauche, par le président du conseil départemental, après avis du médecin de protection maternelle et infantile (si structure privée); ou dérogation par la collectivité publique gestionnaire, après avis du président du conseil départemental (si structure publique).
Place des EJE	Si la capacité est égale ou supérieure à vingt-cinq places, nécessité d'éducateurs de jeunes enfants diplômés d'Etat à raison d'au moins un demi-poste, auquel il est ajouté un demi-poste de plus par tranche complète de vingt places supplémentaires au-delà de vingt-cinq. Pour les établissements de plus de trente places, nécessité d'éducateurs de jeunes enfants diplômés d'Etat à raison d'au moins un demi-poste, auquel il est ajouté un demi-poste de plus par tranche complète de trente places supplémentaires.	Pour les jardins d'éveil, de moins de 24 places, dérogation à l'obligation indiquée dans la colonne de gauche, par le président du conseil départemental, après avis du médecin de protection maternelle et infantile (si structure privée); ou dérogation par la collectivité publique gestionnaire, après avis du président du conseil départemental (si structure publique).

- **Éléments relatifs au chiffrage des surcoûts en personnel de transformation d'un jardin d'enfants en crèche.**

En complément du 3.1.2 du rapport, sont présentées ci-dessous les hypothèses utilisées s'agissant du surcoût en dépenses de personnel d'une transformation d'un jardins d'enfants en crèche. Les volumes de personnels choisis et leur rémunération sont une illustration indicative, tenant compte des obligations réglementaires, mais sont susceptibles de nombreuses variations en fonction des choix d'organisation de l'établissement.

Il a notamment été posé le principe :

- du maintien d'un poste de directeur sans adjoint et d'un seul agent de nettoyage pour les structures de 20 et 40 places ;
- de l'ajout d'un directeur adjoint et d'un agent de nettoyage supplémentaire lorsque la structure fait 60 places ;
- d'une augmentation non proportionnelle des postes d'EJE entre 40 et 60 enfants accueillis, pour les jardins d'enfants. Il est posé que la directrice et son adjointe sont EJE et peuvent, en fonction des congés éventuels, satisfaire au taux d'encadrement effectif attendu.

L'estimation de chiffrage ci-dessous a été présentée à plusieurs gestionnaires. S'agissant des jardins d'enfants de plus de 60 enfants, il semble que des modèles très variés existent et les présentes estimations divergent de la pratique de certains établissements, qui peuvent être plus économes en moyens humains.

Les hypothèses de volume d'emplois estimés en ETP sont indiquées dans les tableaux *ci-après*. Cette estimation ne tient pas compte de choix d'externalisation toujours possibles sur certaines fonctions (gestion, nettoyage des locaux...) ou du soutien souvent non comptabilisé que peut apporter notamment une collectivité locale sur ces fonctions support (mutualisation d'un agent de nettoyage ou de restauration collective).

Jardin d'enfants				
Places	20	40	60	
Direction	1	1	1	
EJE	2	4	4	
Auxiliaires pué./ Titulaires d'un CAP	1	2	6	
Agent d'entretien	1	1	1,5	
Total ETP	5	8	12,5	

Crèches				
Places	20	40	60	
Direction	1	1	1	
Adjoint			1	
EJE	1	2	2	
Auxiliaire pué. / titulaire d'un CAP	5	10	14	
Agent d'entretien	1	1	2	
Total ETP	8	14	20	

Les estimations de salaires brut retenues sont indiquées dans le tableau ci-après. Elles ne constituent en aucun cas une référence. Les salaires ici indiqués ne sont pas des salaires de débutants (s'agissant des EJE, en fonction des employeurs, en début de carrière, la rémunération brute mensuelle peut être inférieure à 2 000 €).

Jardin d'enfants				
Places	20	40	60	Salaire brut mensuel (€)
Direction	2 700	2 700	2 700	2 700
EJE	4 200	8 400	8 400	2 100
Auxiliaires / Titulaires d'un CAP	1 600	3 200	9 600	1 600
Agent d'entretien	1 500	1 500	2 250	1 500
Total ETP	10 000	15 800	22 950	

Crèches				
Places	20	40	60	Salaire brut mensuel (€)
Direction	2 700	2 700	2 700	2 700
Adjoint	-	-	2 300	2 300
EJE	2 100	4 200	4 200	2 100
Auxiliaires / Titulaires d'un CAP	8 000	16 000	22 400	1 600
Agent d'entretien	1 500	1 500	3 000	1 500

Total ETP	14 300	24 400	34 600	
Différentiel estimé dans les dépenses de personnel entre une crèche et un jardin d'enfants	43 %	54 %	51 %	

MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION NATIONALE ET DE LA JEUNESSE

Direction générale
de l'enseignement scolaire

Service
de l'instruction publique
et de l'action pédagogique

Sous-direction
du socle commun,
de la personnalisation
des parcours scolaires
et de l'orientation

Bureau des écoles
maternelles et élémentaires

DGESCO A1-1
n° 2019-0079

Affaire suivie par
Thomas Leroux
Téléphone
01 55 55 36 86
Courriel
thomas.leroux
@education.gouv.fr

110 rue de Grenelle
75357 Paris SP 07

Paris le 02 SEP. 2019

Le ministre de l'éducation nationale et de la
jeunesse

à

Mesdames et Messieurs les recteurs
d'académie

Mesdames et Messieurs les inspecteurs
d'académie - directeurs académiques des
services de l'éducation nationale

Objet : aménagement de l'obligation d'assiduité en petite section (PS) d'école
maternelle

Ref. : décret n°2019-826 du 2 août 2019 ; courrier DGESCO A1-1 n°2019-0053 du
26 juin 2019

A la suite de la promulgation de la loi pour une école de la confiance (n°2019-791 du
26 juillet 2019), les conditions d'autorisation d'un aménagement du temps de
présence à l'école d'un enfant scolarisé en PS d'école maternelle ont été fixées par un
décret (n°2019-826 du 2 août 2019). Ces dispositions entrent en vigueur à la rentrée
scolaire 2019.

Comme souligné dans le courrier du 26 juin dernier cité en référence, ces dispositions
amèneront l'autorité compétente (l'IEN) à répondre favorablement, le plus souvent,
aux demandes d'aménagement émises par les familles, notamment lorsque le
directeur de l'école donnera un avis favorable. Néanmoins, **j'attire votre attention
sur les termes de la rédaction finale de l'article R.131-1-1** nouveau du code de
l'éducation qui encadre la démarche à mettre en œuvre à cet effet, **notamment les
délais à respecter** à chaque étape du processus.

Le texte du décret figure en pièce jointe. Afin d'éviter des interprétations et mises en
œuvre divergentes, vous trouverez ci-dessous les principaux éléments commentés.

- **L'initiative de la demande appartient aux personnes responsables de l'enfant :** c'est un droit qui leur est reconnu par la loi, les personnes

responsables doivent en être informées, mais ni incitées ni dissuadées d'y recourir.

- **L'aménagement ne peut porter que sur les heures de classe de l'après-midi :**
 - il peut concerner tous les après-midi ou seulement certains jours de la semaine qui sont alors précisés ;
 - il doit respecter l'organisation du service ; ainsi, lorsque c'est possible, un créneau horaire d'ouverture des portes en cours d'après-midi est proposé pour permettre aux enfants de revenir à l'école pour la dernière partie des heures de classe. Toutefois, choisir ou non cette possibilité appartient aux responsables de l'enfant, elle ne peut leur être imposée.
- **La demande est faite par écrit et signée par les responsables de l'enfant :** elle peut être signée par un seul parent (en l'absence d'éléments contraires, l'accord de l'autre parent est présumé dès lors qu'il n'a pas formellement manifesté son désaccord).
- **La demande est adressée au directeur de l'école ; celui-ci a 2 jours ouvrés pour la transmettre à l'inspecteur de la circonscription (IEN) :**
 - le document signé peut être remis directement au directeur par les responsables de l'enfant, ou envoyé par voie électronique, un envoi postal n'est pas obligatoire ;
 - la date à laquelle la demande est remise ou envoyée par voie électronique au directeur par les responsables de l'enfant doit être clairement mentionnée : c'est celle à partir de laquelle court le délai de transmission à l'IEN, élément qui peut avoir des conséquences en cas de refus final ;
 - le directeur peut également transmettre la demande à l'IEN par voie électronique : cela raccourcit les délais d'acheminement tout en gardant trace de la date d'envoi.
- **Le directeur d'école émet un avis sur la demande, au terme d'un dialogue avec l'équipe éducative :**
 - le directeur informe les membres de l'équipe éducative de la demande formulée et s'assure qu'il n'y a pas d'obstacle avéré à sa mise œuvre ; une réunion formelle en présentiel n'est pas indispensable ;
 - lorsque l'aménagement demandé est réalisable, le directeur émet un avis favorable et procède immédiatement à sa mise en œuvre, à titre provisoire dans l'attente de la décision formelle de l'IEN ;
 - lorsque le directeur émet un avis défavorable, il doit en justifier les raisons ; l'aménagement du temps de présence de l'enfant à l'école est alors différé jusqu'à la prise de décision de l'IEN.
- **L'IEN dispose d'un délai de 15 jours pour faire connaître sa décision, à compter de la transmission de la demande d'aménagement par le directeur de l'école :**
 - pour la quasi-totalité, les demandes devraient être conformes au décret, avoir reçu un avis favorable des directeurs et être déjà mises en œuvre à titre provisoire ; les décisions de l'IEN viennent donc alors entériner des situations de fait ;

- le formulaire de demande d'aménagement, revêtu de la décision de l'IEN, daté et signé par lui, est renvoyé au directeur de l'école ;
- par contre, le respect du délai de 15 jours est impératif pour clarifier les situations dans lesquelles le directeur a émis un avis défavorable à la demande ou pour réguler d'éventuelles demandes non conformes (par exemple portant sur les heures de présence du matin) ou abusives au regard des possibilités locales (par exemple l'école n'est pas en capacité d'assurer un créneau d'ouverture des portes en cours d'après-midi) ; toute décision de refus d'aménagement doit être objectivement justifiée.
- **Les modalités de l'aménagement décidé par l'inspecteur de l'éducation nationale sont communiquées par écrit par le directeur de l'école aux personnes responsables de l'enfant** : une copie du formulaire de demande d'aménagement, revêtu de la décision de l'IEN, daté et signé par lui, est remise par le directeur de l'école aux personnes responsables de l'enfant.
- **Les modalités de l'aménagement décidé peuvent être modifiées à la demande des personnes responsables de l'enfant, en cours d'année scolaire** :
 - l'initiative de la demande de modification appartient là encore aux parents ; ceux-ci sont libres de ne rien changer à l'aménagement acté durant toute la durée de l'année scolaire de PS ;
 - il est conseillé au directeur d'école d'organiser, pour chaque enfant concerné, une réunion de l'équipe éducative dans le courant du trimestre suivant la date de début de la mise en œuvre de l'aménagement afin de faire le point sur l'adaptation de l'enfant à l'école avec les personnes qui en sont responsables.
- **L'aménagement décidé peut être modifié selon les mêmes modalités que celles applicables aux demandes initiales** :
 - le directeur d'école doit être informé de la présence ou non de l'enfant dans l'école, tout changement éventuel par rapport à l'aménagement décidé engage sa responsabilité ; il faut donc acter par écrit les modifications souhaitées, même lorsqu'il s'agit d'augmenter le temps de présence de l'enfant à l'école, voire de renoncer à tout aménagement pour revenir au droit commun.

Le courrier du 26 juin 2019 comportait en annexe des indications pour recueillir les demandes anticipées d'aménagement du temps de présence à l'école. Les principaux éléments de ce document peuvent être repris pour établir un formulaire-type de demande et le transmettre à vos écoles, à l'exception du point 4 (suivi de la mise en œuvre de l'aménagement autorisé) qui n'est pas évoqué dans le décret ; en particulier, lorsqu'il n'y a pas de capacité d'assurer un créneau d'ouverture des portes en cours d'après-midi, ces éléments doivent être retirés.

Je vous rappelle que les enfants nés entre le 1er janvier et le 1er septembre 2017, qui auront donc 2 ans révolus à la date de la rentrée 2019, peuvent être admis, sous réserve de places disponibles, à l'école maternelle mais ne sont pas soumis à l'obligation d'instruction durant l'année scolaire 2019-2020. En conséquence, la

détermination de leur temps de présence à l'école ne relève pas de la formalisation fixée par l'article R.131-1-1 du code de l'éducation et n'a pas à être validée par l'inspecteur de l'éducation nationale.

Je vous invite à prendre toute disposition pour installer envers chaque famille souhaitant bénéficier des dispositions fixées par ce décret, dans l'intérêt de l'enfant concerné, un climat de dialogue propice à la co-éducation et à leur apporter rapidement des réponses afin qu'elles s'organisent en conséquence pour une rentrée scolaire 2019 sereine.

~~Pour le ministre et par délégation
le directeur général de l'enseignement scolaire~~

Edouard GEFFRAY

JORF n°0180 du 4 août 2019
texte n° 25

Décret n° 2019-826 du 2 août 2019 relatif aux modalités d'aménagement de l'obligation d'assiduité en petite section d'école maternelle

NOR: MENE1918999D

ELI: <https://www.legifrance.gouv.fr/eli/decret/2019/8/2/MENE1918999D/jo/texte>

Alias: <https://www.legifrance.gouv.fr/eli/decret/2019/8/2/2019-826/jo/texte>

Publics concernés : usagers (élèves, parents d'élèves) et agents (personnels enseignant, personnels de direction et autres personnels techniques et administratifs) du service public de l'éducation et des établissements d'enseignement privés sous contrat.

Objet : mesures relatives au contrôle de l'obligation, de la fréquentation et de l'assiduité consécutives à l'extension de l'instruction obligatoire aux plus jeunes.

Entrée en vigueur : le décret entre en vigueur à la rentrée scolaire 2019.

Notice : le décret tire les conséquences de l'abaissement de l'âge de début de l'instruction obligatoire prévu à l'article 11 de la loi du 26 juillet 2019 pour une école de la confiance et prévoit, en application de l'article 14 de cette même loi, les conditions dans lesquelles peut être autorisé un aménagement du temps de présence à l'école maternelle d'un enfant scolarisé en petite section. Le décret actualise par ailleurs une disposition réglementaire du code de l'éducation afin de tenir compte de l'allongement de la période d'instruction obligatoire dans le premier degré.

Références : la partie réglementaire du code de l'éducation modifiée par le présent décret peut être consultée, dans sa version issue de cette modification, sur le site Légifrance (<https://www.legifrance.gouv.fr>).

Le Premier ministre,

Sur le rapport du ministre de l'éducation nationale et de la jeunesse,

Vu le code de l'éducation, notamment ses articles L. 131-1 et L. 131-8 ;

Vu l'avis du comité technique ministériel de l'éducation nationale en date du 9 juillet 2019 ;

Vu l'avis du Conseil national d'évaluation des normes en date du 25 juillet 2019 ;

Le Conseil d'Etat (section de l'administration) entendu,

Décède :

Article 1

Après l'article R. 131-1 du code l'éducation, il est ajouté un article R. 131-1-1 ainsi rédigé :

« Art. R. 131-1-1. - L'obligation d'assiduité peut être aménagée en petite section d'école maternelle à la demande des personnes responsables de l'enfant. Ces aménagements ne peuvent porter que sur les heures de classe prévues l'après-midi.

« La demande d'aménagement, écrite et signée, est adressée par les personnes responsables de l'enfant au directeur de l'école qui la transmet, accompagnée de son avis, à l'inspecteur de l'éducation nationale de la circonscription dans laquelle est implantée l'école, dans un délai maximum de deux jours ouvrés. L'avis du directeur de l'école est délivré au terme d'un dialogue avec les membres de l'équipe éducative.

« Lorsque cet avis est favorable, l'aménagement demandé est mis en œuvre, à titre provisoire, dans l'attente de la décision de l'inspecteur de l'éducation nationale. Le silence gardé par ce dernier pendant un délai de quinze jours à compter de la transmission de la demande d'aménagement par le directeur de l'école vaut décision d'acceptation.

« Les modalités de l'aménagement décidé par l'inspecteur de l'éducation nationale sont communiquées par écrit par le directeur de l'école aux personnes responsables de l'enfant. Elles tiennent compte des horaires d'entrée et de sortie des classes, du fonctionnement général de l'école et de son règlement intérieur. Elles peuvent être modifiées à la demande des personnes responsables de l'enfant, en cours d'année scolaire, selon les mêmes modalités que celles applicables aux demandes initiales. »

Article 2

A l'article R. 211-1 du même code, le mot : « élémentaire » est remplacé par les mots : « du premier degré ».

Article 3

Les dispositions du présent décret entrent en vigueur à compter de la rentrée scolaire 2019.

Article 4

Le ministre de l'éducation nationale et de la jeunesse est chargé de l'exécution du présent décret, qui sera publié au Journal officiel de la République française.

Fait le 2 août 2019.

Edouard Philippe

Par le Premier ministre :

Le ministre de l'éducation nationale et de la jeunesse,

Jean-Michel Blanquer

Affaire suivie par :

Martine CARN
Chargée de mission
Parcours de scolarisation et ruptures scolaire

Division Vie de l'élève- DVE 4

Marie-Pierre GUIDUCCI
Cheffe de bureau

Absentéisme 1er degré
Florence NOTARIANNI

ce.abs1degre@ac-paris.fr

Autorisation absences
Rahama CHAYEHOI
ce.autorisation-abs1degre@ac-paris.fr

Enfants du spectacle
Marie-Ange LECAILTEL JOURDIN
dve-enfantsduspectacle@ac-paris.fr

RECTORAT
DE L'ACADÉMIE
DE PARIS

CHANCELLERIE
DES UNIVERSITÉS
En Sorbonne
47, rue des Écoles
75230 Paris cedex 05
Tél. : 01 40 46 22 11
Fax : 01 40 46 20 10

ENSEIGNEMENT
SCOLAIRE
12, boulevard d'Indochine
CS 40 049
75933 Paris Cedex 19
Tél. : 01 44 62 40 40
Fax : 01 44 62 12 72

Site internet
www.ac-paris.fr
www.sorbonne.fr

Paris, le 03/10/2019



Le Directeur académique des services de
l'Éducation nationale, chargé des écoles et
des collèges

à

Mesdames les directrices et Messieurs les
directeurs d'écoles,

s/c de Mesdames les inspectrices et
Messieurs les inspecteurs de l'Éducation
Nationale

Mesdames les directrices et Messieurs les
directeurs d'établissement d'accueil
collectif recevant des enfants âgés de plus
de deux ans dit « jardin d'enfants »

Circulaire n° 19AN0142

Objet : Prévention de l'absentéisme scolaire dans le premier degré

Références :

- Code de l'éducation : art. L 131-1 à 131-9 et art. R131-5 à 131-10
- Loi n° 2019-791 du 26 juillet 2019 pour une école de la confiance (art 11 modifiant art L. 131-1 du code de l'éducation relative à l'extension de l'obligation d'instruction pour chaque enfant dès l'âge de 3 ans et l'art R 131-1-1 (décret n°2019-826 du 2 août 2019) portant sur les modalités d'aménagement de l'obligation d'assiduité en petite section d'école maternelle
- Loi n° 2013-108 du 31 janvier 2013 (B.O. n°44 du 27 novembre 2014) et décret n°2014-1376 du 18 novembre 2014 relatif à la prévention de l'absentéisme
- Circulaire interministérielle n°2014-159 du 24 décembre 2014 relative à la prévention de l'absentéisme (B.O. n°1 du 1^{er} janvier 2015)

P. J. :

- Annexe 1 : Bordereau de transmission des demandes d'autorisation d'absences,
- 1 bis : Demande d'aménagement du temps de présence à l'école maternelle pour un enfant soumis à l'obligation d'instruction et scolarisé en petite section
- 1 ter : Avis pédagogique « Enfants du spectacle ».
- Annexe 2 : Courrier du directeur aux personnes responsables
- Annexe 3 : Dossier individuel de suivi de l'absentéisme
- Annexe 4 : Fiche navette école-service social DASES
- Annexe 5 : Courrier d'avertissement de l'IEN aux personnes responsables
- Annexe 6 : Schéma procédure de traitement de l'absentéisme 1^{er} degré

LE DISPOSITIF REGLEMENTAIRE

La coopération avec les parents d'élèves : un principe incontournable

La prévention de l'absentéisme scolaire constitue une priorité absolue qui doit mobiliser tous les membres de la communauté éducative. Il revient à chaque responsable de se mobiliser pour mettre en œuvre des actions de prévention et de suivi de l'absentéisme et d'apporter, dans le cadre d'une coopération renforcée avec les parents, des réponses rapides et efficaces pour favoriser le retour à l'assiduité de l'élève. L'accompagnement et le dialogue avec les familles par les équipes éducatives sont renforcés dans un esprit de coéducation, notamment par la désignation d'un personnel d'éducation référent.

Contrôle de l'obligation scolaire et de l'assiduité scolaire

A compter de la rentrée 2019-2020, l'**instruction** est obligatoire pour les enfants dès l'âge de trois ans et jusqu'à l'âge de seize ans. L'obligation scolaire s'applique à compter de la rentrée scolaire de l'année civile où l'enfant atteint l'âge de trois ans.

Les **personnes responsables** de la scolarisation sont les parents, le tuteur ou ceux qui ont la charge de l'enfant, soit qu'ils en assument la charge à la demande des parents, du tuteur ou d'une autorité compétente, soit qu'ils exercent sur lui, de façon continue, une autorité de fait. Ils doivent, sous peine de sanction pénale, faire inscrire l'enfant dans un établissement d'enseignement public ou privé, ou bien déclarer au directeur académique des services de l'éducation nationale (DASEN) et au maire la décision d'instruire leur enfant à domicile.

Il revient au maire de contrôler le respect de l'obligation d'instruction et au directeur d'école de contrôler le respect de l'obligation d'assiduité liée à l'inscription à l'école.

L'**obligation d'assiduité** s'applique à tous les élèves, dès lors qu'ils sont inscrits dans un établissement d'enseignement scolaire public ou privé. Conformément à l'article L. 131-8 modifié, l'autorité de l'Etat compétente en matière d'éducation peut, **sur demande des responsables légaux de l'enfant** et après avis du directeur de l'école arrêté dans le cadre d'un dialogue avec l'équipe éducative, **autoriser un aménagement du temps de présence à l'école maternelle des enfants scolarisés en petite section**. Ces aménagements ne peuvent porter que sur les heures de classe prévues l'après-midi.

Les modalités proposées prennent en compte le fonctionnement général de l'école, les horaires d'entrée et de sortie des classes et son règlement intérieur. Les demandes d'aménagement sont formulées par écrit (**annexe 1bis**).

Situation particulière des enfants âgés de trois à six ans inscrits dans un établissement d'accueil collectif recevant exclusivement des enfants âgés de plus de deux ans dit « jardin d'enfants »

Par dérogation à l'article L. 131-2 du code de l'éducation, le décret du 2 août 2019 prévoit que l'instruction obligatoire peut, au cours des années scolaires 2019-2020 à 2023-2024, être donnée aux enfants âgés de trois à six ans dans un établissement d'accueil collectif recevant exclusivement des enfants âgés de plus de deux ans dit « jardin d'enfants ». Il étend aux directeurs de ces établissements l'obligation de contrôle de l'obligation d'instruction, de la fréquentation et de l'assiduité scolaires des enfants inscrits. Ces directeurs rendent compte à l'inspecteur d'académie, directeur des services de l'éducation nationale et au maire des résultats de ces contrôles.

Saisine de la Cellule de Recueil des Informations Préoccupantes (CRIP).

A tous les stades du traitement de la situation, en cas de difficultés éducatives ou de mise en danger de l'enfant, le président du Conseil départemental peut être saisi par le directeur d'école ou par l'inspecteur de l'éducation nationale de la circonscription (IEN), en lien avec les services sociaux et de santé de la DASES. Une information préoccupante est alors adressée à la CRIP, en vue de la mise en place de mesures de protection.

Les autorisations d'absences

En application de l'article L131-8 du code de l'éducation, lorsque, de manière imprévisible, un enfant manque momentanément la classe, les parents ou les personnes responsables doivent, sans délai, faire connaître au directeur d'école les motifs de cette absence.

Les certificats médicaux ne sont exigés que dans les cas des maladies contagieuses.

En cas d'absence prévisible, conformément à l'article R131-5 du même code, les personnes responsables de l'enfant doivent, dans un délai minimum de 15 jours, en informer préalablement le directeur et en préciser le motif. Celui-ci vérifie la légitimité du motif invoqué.

Les seuls **motifs réputés légitimes** sont les suivants : maladie de l'enfant, maladie transmissible ou contagieuse d'un membre de la famille, réunion solennelle de famille, empêchement résultant de la difficulté accidentelle des communications, absence temporaire des personnes responsables lorsque les enfants les suivent.

Les autres motifs sont appréciés par l'autorité de l'Etat compétente en matière d'éducation.

Ainsi, en cas de doute sérieux sur la légitimité d'un motif, le directeur d'école demande aux personnes responsables de l'élève de formuler une demande d'autorisation d'absence, qu'il transmet pour avis à l'IEN de la circonscription à l'aide d'un bordereau (**Annexe 1**).

En cas de motif jugé illégitime et complexe à traiter au niveau de la circonscription, ce même bordereau, accompagné de la demande des personnes responsables, est transmis par l'IEN, pour avis au DASEN, à l'adresse : ce.autorisation-abs1degre@ac-paris.fr.

Cas particulier des « Enfants du spectacle »

Toute demande d'autorisation d'absences pour participation à des tournages de films, téléfilms, séries télévisées ou pièces de théâtre de plus de 3 jours sur le temps scolaire nécessite l'avis du directeur académique après avis pédagogique motivé du directeur d'école et de l'inspecteur de circonscription (**Annexe 1 ter**). L'avis du DASEN est communiqué à la commission des « Enfants du spectacle » siégeant à la préfecture de Paris, chargée d'autoriser les sociétés de production à employer les mineurs de moins de 16 ans (articles R 211. 1 à R 211. 12 du Code du Travail). Ces demandes spécifiques sont traitées par la division Vie de l'Elève – bureau DVE 4, à l'adresse suivante : dve-enfantsduspectacle@ac-paris.fr

Quels qu'en soient les motifs, toute absence non légitime ou non autorisée est assimilée à un défaut d'assiduité. En conséquence, elle entre dans le cadre de la procédure de signalement de l'absentéisme scolaire.

1. LE ROLE DU DIRECTEUR ET DES ENSEIGNANTS

A- Généralités

- ***L'information préalable des personnes responsables des impératifs de l'assiduité***

L'implication des parents dans la prévention et le traitement de l'absentéisme est essentielle. C'est pourquoi, lors de la première inscription de l'élève, l'accent doit être mis sur l'importance de la fréquentation assidue qui, seule, assure la régularité et la continuité des apprentissages. Le projet d'école et le règlement intérieur sont systématiquement présentés aux familles, au cours d'une réunion ou d'un entretien.

Les modalités de contrôle de l'assiduité et de signalement des absences doivent figurer dans le règlement intérieur qui est remis aux responsables de l'élève et signé par leurs soins. Ils sont ainsi systématiquement informés des obligations qui leur incombent en ce qui concerne le respect de l'assiduité par leur enfant.

- ***Le suivi des absences***

Chaque école enregistre les absences des élèves. L'absentéisme est suivi classe par classe (enseignant) et niveau par niveau (directeur). **Chaque année, le directeur d'école établit un rapport annuel d'information sur l'absentéisme et le présente en conseil d'école.**

A partir de 4 demi-journées d'absence non justifiées par mois, un **dossier individuel de suivi de l'absentéisme** est ouvert (article R. 131-6 du code de l'éducation). Ce dossier regroupe l'ensemble des informations et documents relatifs aux absences (**Annexe 3**). Ouvert pour la **seule année scolaire**, il est détruit en fin d'année.

- ***L'accompagnement des familles et des élèves***

L'absentéisme est un phénomène complexe qui peut résulter de plusieurs facteurs d'ordres scolaire, social, familial et médical. Il est donc nécessaire d'apporter des réponses diversifiées et adaptées.

Les absences répétées, même justifiées, font l'objet d'un dialogue avec les familles (article R.131-6 du code de l'éducation).

Les équipes éducatives sont impliquées dans les différentes phases du traitement de l'absentéisme.

B- Le traitement des situations d'absentéisme.

1) Dès la première absence non-justifiée

Dès que l'absence d'un élève est constatée par l'enseignant, elle est signalée au directeur d'école. Le contact est établi immédiatement avec les personnes responsables par tout moyen (appel téléphonique ou courrier électronique) afin de les inviter à faire connaître sans délai le motif de l'absence.

Dans tous les cas, la première démarche est d'engager rapidement le dialogue avec les personnes responsables de l'enfant.

2) Sans réponse ou à partir de quatre demi-journées complètes d'absence dans une période d'un mois sans motif légitime ni excuses valables

Le directeur adresse un courrier aux personnes responsables par voie postale (Annexe 2)

Dans ce courrier, il est rappelé l'importance de l'assiduité ainsi que les motifs d'absence recevables.

Les coordonnées de l'assistant de service social intervenant au sein de l'école sont précisées. Le directeur l'informe de la situation et lui adresse une fiche navette (**Annexe 4**).

Le directeur réunit l'équipe éducative

Le cas échéant, le directeur d'école réunit les membres concernés de l'équipe éducative (article D.321-16 du code de l'éducation) afin d'identifier les problèmes rencontrés par l'élève ou sa famille, rappeler les obligations légales et les risques encourus, envisager toute mesure d'accompagnement.

L'assistant de service social peut se rendre au domicile en cas de difficultés de dialogue avec la famille ou à sa demande.

Un personnel référent est désigné au sein de l'équipe éducative pour accompagner la famille et l'élève dans un retour à l'assiduité.

Le traitement de l'absentéisme est examiné dans sa globalité par **l'action conjuguée des différents professionnels (pédagogiques, sociaux et de santé)**. Un accompagnement scolaire, social, éducatif, un accès aux soins ou une aide à la parentalité peuvent être proposés aux responsables de l'élève après réunion de l'équipe éducative. L'accompagnement de la famille est envisagé dans une approche de coéducation.

Le directeur ouvre un dossier individuel de suivi de l'absentéisme (**Annexe 3**)

Le volet 1 du dossier regroupe l'ensemble des informations et documents relatifs aux absences : leur durée et leurs motifs, les actions conduites (date des entretiens avec les responsables de l'élève, mesures prises et résultats obtenus) ainsi que le compte rendu de la réunion de l'équipe éducative.

Les mesures d'accompagnement prévues sont mentionnées dans le compte-rendu de la réunion d'équipe éducative, lui-même visé par les responsables de l'élève afin de formaliser leur engagement.

3) En cas de persistance du défaut d'assiduité de l'ordre de dix demi-journées complètes d'absence dans une période d'un mois

Le directeur réunit une nouvelle fois l'équipe éducative

Afin de favoriser l'intervention des partenaires de l'école, le directeur d'école réunit, outre l'assistant de service social, les membres concernés de la communauté éducative (article L.111-3 du code de l'éducation) pour élaborer avec les personnes responsables de l'enfant un **dispositif d'aide et d'accompagnement** adapté et contractualisé avec elles.

Le personnel d'éducation référent assure un suivi régulier des mesures mises en œuvre et de l'évolution de la situation de l'élève.

Le directeur transmet le dossier individuel de suivi de l'absentéisme.

En cas de persistance de l'absentéisme en dépit des mesures prises, le directeur d'école transmet à l'IEN chargé de la circonscription, une copie du dossier individuel de suivi de l'absentéisme pour suites à donner.

4) Retour de l'assiduité

Tout au long du parcours de l'élève, le directeur d'école reste responsable du suivi du retour à l'assiduité de l'enfant. Il informe régulièrement l'IEN chargé de la circonscription de la situation des élèves pour lesquels l'assiduité a été rétablie tout comme de celle dont l'absentéisme persiste.

2. LE ROLE DE L'INSPECTEUR DE L'ÉDUCATION NATIONALE CHARGÉ DE CIRCONSCRIPTION

1) L'étude du dossier en circonscription

A la réception du dossier individuel de suivi de l'absentéisme, l'IEN chargé de circonscription procède à l'étude du dossier.

Il peut associer à la réflexion le conseiller pédagogique, le psychologue, les services sociaux et de santé de la DASES afin d'évaluer les mesures d'aide complémentaires, y compris partenariales, de nature à rétablir l'assiduité de l'élève. Ces mesures peuvent être pédagogiques, éducatives, sociales ou d'accès aux soins.

2) Le courrier d'avertissement aux personnes responsables

En fonction de la situation, l'IEN chargé de circonscription adresse un courrier d'avertissement aux personnes responsables de l'élève (**Annexe 5**).

Ce courrier rappelle les obligations légales, les sanctions pénales encourues, ainsi que la nécessité de l'adhésion des personnes responsables au dispositif de suivi mis en place par l'école.

3) La transmission du dossier individuel de suivi de l'absentéisme

Dans le cas où l'absentéisme de l'élève perdure malgré les actions conduites, l'IEN chargé de circonscription, transmet, **pour suites à donner**, un signalement à l'autorité académique (DVE - ABSENTEISME 1er DEGRE ce.abs1degre@ac-paris.fr), accompagné du dossier individuel de suivi de l'absentéisme actualisé par le volet 2 et comportant son avis.

Dans les autres cas, le dossier est transmis à l'autorité académique, **pour information**, afin de permettre un suivi qualitatif et quantitatif de l'absentéisme dans le premier degré au niveau académique.

3. LE ROLE DU DIRECTEUR ACADÉMIQUE DES SERVICES DE L'ÉDUCATION NATIONALE

1) La convocation des personnes responsables en commission absentéisme

Après examen des situations d'élèves transmises à l'autorité académique, une commission ad hoc, pilotée par le DASEN, composée de son représentant, d'un représentant de la division vie de l'élève du rectorat et, selon le cas, d'un représentant de la DASES ou de tout service partenaire peut décider de convier les personnes responsables à un entretien solennel.

Le cas échéant, des mesures pédagogiques, éducatives, sociales ou médicales qui n'auraient pas encore été mises en place peuvent être proposées aux responsables de l'enfant, en lien avec l'IEN chargé de la circonscription. La mobilisation des ressources internes et partenariales est recherchée. La CRIP est informée si la situation de l'élève relève de la protection de l'enfance.

2) La décision de signalement au Procureur de la République

Dans le cas contraire, lorsque l'assiduité n'est pas rétablie, à l'issue de toutes les tentatives de remédiation et de dialogue avec la famille et en dépit des mesures d'accompagnement mises en place, la commission peut décider de la transmission d'un signalement au Procureur de la République, conformément à l'article R.131-7 du code de l'éducation. Les personnes responsables de l'enfant en sont informées.

3) La saisine du Procureur de la République

Un signalement est adressé au Procureur de la République par le DASEN, l'informant des faits constitutifs de l'infraction prévue à l'article R. 624-7 du code pénal pour mise en place éventuelle d'une procédure de sanction pénale.

Je compte sur votre compréhension et votre réactivité pour la mise en œuvre de ces directives concourant au respect de l'assiduité des élèves.

signé
Jean-Michel COIGNARD

Strasbourg, le 12 décembre 2019

La Directrice académique des services
de l'éducation Nationale du Bas-Rhin

à Messieurs les Présidents et Mesdames les
Présidentes d'associations gestionnaires de
jardins d'enfants

à Messieurs les Directeurs et Mesdames les
Directrices de jardins d'enfants

L'ADJOINT DE LA
DIRECTRICE ACADEMIQUE
DES SERVICES
DE L'EDUCATION NATIONALE
CHARGE DU 1^{er} DEGRE

Mesdames, Messieurs,

Référ. : N° 2019/2020-JBL/MJK

Téléphone

03 88 45 92 33

Télécopie

03 88 61 43 15

Courriel

ce.inspecteur-adjoint67@ac-strasbourg.fr

Adresse

65 avenue de la Forêt-Noire

67083 Strasbourg Cedex

Horaires

du lundi au vendredi

de 8h 30 à 12h

sur rendez vous

de 13h 30 à 17h

La loi Banquer sur l'école de la confiance du 26 juillet 2019 a abaissé l'obligation d'instruction à l'âge de 3 ans et a modifié le statut des jardins d'enfants.

L'article 18 de la loi autorise, à titre dérogatoire, l'instruction d'un enfant de 3 à 6 ans dans un jardin d'enfants. Ainsi, jusqu'à l'année scolaire 2023/2024, la fréquentation régulière d'un jardin d'enfants sera considérée comme respectant l'obligation d'instruction **après déclaration préalable des personnes responsables de l'enfant à l'autorité compétente à savoir le Maire et l'Éducation nationale.**

En ce qui concerne la déclaration à l'Éducation nationale, celle-ci doit être adressée à l'inspection académique dont dépend le lieu de résidence de la famille, voir ci-après.

Article 18 « Par dérogation à l'article L.131-2 du code de l'éducation, l'instruction obligatoire peut, au cours des années scolaires 2019/2020 à 2023/2024, être donnée aux enfants âgés de trois à six ans dans un établissement d'accueil collectif recevant exclusivement des enfants âgés de plus de deux ans dit « jardin d'enfants » qui était ouvert à la date d'entrée en vigueur de la présente loi.

*Les personnes responsables d'un enfant soumis à l'obligation d'instruction prévue à l'article L.131-1 du même code doivent déclarer au maire et à l'**autorité de l'État compétente en matière d'éducation**, dans les conditions prévues à l'article L.131-5 dudit code, qu'elles l'inscrivent dans un établissement mentionné au premier alinéa du présent article ».*

Nous vous sollicitons pour communiquer cette information aux familles des enfants fréquentant votre structure, en les invitant à bien vouloir se conformer à cette démarche.

Pour ce faire, les familles pourront retourner le formulaire de déclaration ci-joint, complété et signé, à l'Inspection académique du Bas-Rhin, service DIVEL (voir l'adresse sur le formulaire joint).

En cas de problème d'absentéisme, vous trouverez ci-dessous les coordonnées de l'inspection de l'Éducation nationale du secteur dont vous relevez :

Jardins d'enfants	Adresse	Circonscription Éducation nationale	Adresse messagerie et numéro de téléphone
Les tout Petits d'Alsace	21 rue Vauban – Esplanade	Strasbourg 7 + International	ien.strasbourg-7-international@ac-strasbourg.fr 03.88.45.92.84
La Buissonnière de l'Aar	11 quai Zorn - Contades	Strasbourg 2 + Privé	ien.strasbourg-2-prive@ac-strasbourg.fr 03.88.45.92.43
Play Group	14 rue de Champagne - Meinau	Strasbourg 1	ien.strasbourg1@ac-strasbourg.fr 03.69.20.93.30
Rudolf Steiner	3 rue du Schnokeloch - Koenighsoffen	Strasbourg 6	ien.strasbourg-6@ac-strasbourg.fr 03.88.45.92.63
L'envol Le Bruckhof	7 rue de Sultz - Neudorf	Strasbourg 3	ien.strasbourg3@ac-strasbourg.fr 03.69.20.93.35
Renouveau Gan Chalom	1a rue René Hirschler - Contades	Strasbourg 2 + Privé	ien.strasbourg-2-prive@ac-strasbourg.fr 03.88.45.92.43
Rechit Hochma	42 avenue de la Forêt Noire – Conseil des Quinze	Strasbourg 7 + International	ien.strasbourg-7-international@ac-strasbourg.fr 03.88.45.92.84
Bâle	138 rue de Bâle – Neudorf	Strasbourg 7 + International	ien.strasbourg-7-international@ac-strasbourg.fr 03.88.45.92.84
Canardière	55 rue de la Canardière – Meinau	Strasbourg 1	ien.strasbourg1@ac-strasbourg.fr 03.69.20.93.30
Flandre	8 rue de Flandre – Conseil des Quinze	Strasbourg 7 + International	ien.strasbourg-7-international@ac-strasbourg.fr 03.88.45.92.84
Fritz	11 rue Fritz	Strasbourg 6	ien.strasbourg-6@ac-strasbourg.fr 03.88.45.92.63
Stoltz	5 rue Aloise Stoltz	Strasbourg 6	ien.strasbourg-6@ac-strasbourg.fr 03.88.45.92.63
Tuilerie	13 quai de la Tuilerie	Strasbourg 7 + International	ien.strasbourg-7-international@ac-strasbourg.fr 03.88.45.92.84
Bischheim	2 rue de l'Eglise – Bischheim	Eurométropole Nord	ien.eurometropole.nord@ac-strasbourg.fr 03.69.20.93.40
Enfant Art et Pédagogie	20 rue de la Gare - Hoerdts	Haguenau Sud	ien.haguenau.sud@ac-strasbourg.fr 03.88.73.53.08

En vous remerciant de bien vouloir communiquer ces informations et cette procédure aux parents des enfants que vous accueillez, veuillez agréer, Mesdames, Messieurs, l'expression de ma considération distinguée.

La Directrice académique,



Anne-Marie BAZZO

Copie à :

- Monsieur Gabriel Willinger, Chef du Service Famille et Petite enfance
Ville et Eurométropole - 1 place de l'Etoile - 67076 Strasbourg Cedex
- Mesdames et Messieurs les IEN des circonscriptions concernées

A , le

A l'attention de Madame l'Inspectrice d'académie
Directrice des services départementaux de l'Éducation
nationale du Bas-Rhin

Madame,

Par la présente et conformément à la loi n° 2019-791 du 26 juillet 2019 pour une école de la confiance, nous vous informons que notre enfant,
né(e) le est inscrit cette année scolaire 2019/2020 au jardin d'enfants
(préciser le nom de la structure).....,
situé.....
et qu'il y recevra l'instruction obligatoire.

(signature)

Informations concernant le/les représentant(s) de l'enfant :

Nom(s), Prénom(s) :

Adresse :

Code postal et Ville :

Ce document est à retourner par courrier à l'adresse suivante :

Inspection académique du Bas-Rhin
Service DIVEL
65 Avenue de la Forêt Noire
67083 STRASBOURG CEDEX

Liste des abréviations ou acronymes utilisés

AEEH : allocation d'éducation de l'enfant handicapé

ATSEM : Agent territorial spécialisé des écoles maternelles

CAF : caisse d'allocations familiales

CAP : certificat d'aptitude professionnelle

CDAPH : commission des droits et de l'autonomie des personnes handicapées (siégeant au sein des MDPH)

CNAF : caisse nationale d'allocations familiales

CRPE : concours de recrutement de professeur des écoles

DASEN : directeur académique des services de l'éducation nationale, responsable des services de l'éducation (dénommée direction des services départementaux de l'éducation nationale, DSDEN)

DREES : direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques relevant du ministère des solidarités et de la santé

EAJE : établissement d'accueil du jeune enfant

EJE : éducateur de jeunes enfants

MDPH : maison départementale des personnes handicapées

PMI : protection maternelle et infantile

PIAL : Pôle inclusif d'accompagnement localisé

PISA : programme international pour le suivi des acquis des élèves, souvent désigné par l'acronyme Pisa (de l'anglais *Program for International Student Assessment*)

PSU : prestation de service universelle, versée par les CAF aux EAJE

ULIS : unité localisée pour l'inclusion scolaire