

Selon le rapporteur Jérôme Legavre, les difficultés que rencontrent certaines écoles maternelles dans l'accueil de très jeunes enfants témoignent de l'insuffisance des moyens de ces structures. Or, en l'absence de moyens suffisants alloués aux services de l'Éducation nationale et aux communes, la scolarisation des très jeunes enfants peut être préjudiciable à ces derniers comme aux personnels. Ainsi, pour améliorer les conditions d'accueil des enfants et les conditions de travail des personnels, il conviendrait de renforcer les effectifs d'enseignants, d'Atsem et de personnels de la médecine scolaire.

**Recommandation n° 8 du rapporteur Jérôme Legavre : Renforcer les effectifs d'enseignants, d'Atsem et de personnels de la médecine scolaire au sein des écoles maternelles.**

## **2. Les jardins d'enfants : un modèle remis en cause, une dérogation provisoire appelée à expirer à la fin de l'année scolaire 2023-2024**

**Au-delà de ses effets sur le fonctionnement des écoles maternelles, l'obligation de faire instruire les enfants dès l'âge de trois ans devait nécessairement avoir un impact sur les structures, extérieures à l'école, consacrées à l'accueil des plus jeunes enfants.** En effet, cette disposition tendait à faire de la scolarisation préélémentaire la modalité de droit commun d'accueil et de prise en charge des enfants âgés de trois à six ans. À cet égard, **certaines des conséquences les plus notables de la loi ont concerné les jardins d'enfants.**

### **a. Des établissements spécialisés dans l'accueil des enfants âgés de deux à six ans**

Ces structures relèvent du régime juridique des **établissements d'accueil des enfants de moins de six ans** – parfois désignés comme les « établissements d'accueil de jeunes enfants », ou EAJE –, prévu aux articles L. 2324-1 et suivants du code de la santé publique. Aux termes du 3° de l'article R. 2324-17 dudit code, les jardins d'enfants constituent l'une des catégories d'EAJE, aux côtés des crèches collectives et haltes garderies (définies au 1°), des crèches parentales (2°) et des micro-crèches – lesquelles se distinguent des crèches par une capacité d'accueil limitée à dix enfants, et relèvent du 4° du même article. Les assistantes maternelles – éventuellement regroupées dans le cadre des « maisons d'assistantes maternelles » prévues par l'article L. 424-1 du code de la santé publique – participent également à la prise en charge des jeunes enfants, en particulier dans les territoires ruraux.

L'article R. 2324-17 susmentionné définit les jardins d'enfants comme des **« établissements d'accueil collectif qui reçoivent exclusivement des enfants âgés de plus de deux ans non scolarisés ou scolarisés à temps partiel »**. Ainsi, parmi les acteurs de la prise en charge des jeunes enfants, ces structures se caractérisent par une double spécificité : d'une part, ces établissements **ne prennent pas en charge les enfants de moins de deux ans, activité qui constitue la fonction principale des crèches** ; d'autre part, les jardins d'enfants sont conçus **soit comme un complément, soit comme une alternative à la scolarisation des enfants entre**

**l'âge de deux ans – à partir duquel l'accueil à l'école maternelle devient possible – et l'âge de six ans – qui marquait, jusqu'en 2019, le début de l'obligation d'instruction.**

En 2020, la mission d'expertise sur l'avenir des jardins d'enfants, conduite par l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS) et l'IGÉSR, recensait **256 structures de ce type**. Les jardins d'enfants disposaient de **8 200 places** – soit **2 % de la capacité d'accueil de l'ensemble des EAJE** <sup>(1)</sup>. Si **Paris** (25 % des places), **l'Alsace** (14 %) et le **Rhône** (5 %) concentraient près de la moitié des effectifs en 2020, cinquante-trois départements disposaient alors d'au moins un jardin d'enfants. Le **nombre de salariés ou d'agents** de ces structures était de l'ordre de **1 000 à 1 100 équivalents temps plein (ETP)**. La plupart d'entre eux possédaient le statut d'**éducateur de jeunes enfants (EJE)** <sup>(2)</sup>.

#### **RÉPARTITION DES PLACES EN JARDINS D'ENFANTS PAR DÉPARTEMENT, 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 : IGAS et IGÉSR, Mission d'expertise sur l'avenir des jardins d'enfants, p. 12. Le tableau ne mentionne que les départements qui comportent plus de 2 % du nombre total de places en jardins d'enfants.

(1) IGAS et IGÉSR, Mission d'expertise sur l'avenir des jardins d'enfants, rapport n° 2020-002R (IGAS) et n° 2020-109 (IGÉSR), juillet 2020, p. 10.

(2) Le statut d'EJE est conféré par un diplôme d'État, dont le niveau est équivalent à celui d'une licence. Ces personnels sont formés pour intervenir auprès d'enfants de moins de sept ans. Selon que l'établissement est géré par une collectivité publique ou par une personne privée, ses personnels possèdent le statut d'agent public ou de salarié de droit privé.

La notion de jardin d'enfants a d'abord été associée à l'œuvre du pédagogue allemand Friedrich Fröbel (1782-1852), qui a fondé en 1837 une première institution éducative sous cet intitulé. La désignation française de ces structures est une traduction littérale du nom allemand *Kindergarten*. Ainsi, lorsqu'ils décrivent leurs pratiques pédagogiques, les personnels des jardins d'enfants tendent à les rapprocher des **méthodes de l'éducation nouvelle**. Ce vaste ensemble de théories et de pratiques éducatives repose sur le principe fondateur selon lequel l'enfant doit être le sujet de l'action éducatrice – et non pas seulement le réceptacle passif de savoirs constitués. Ce postulat général se décline à travers l'attention portée par de nombreux éducateurs aux travaux et expériences pédagogiques – hétérogènes et contrastées – de Maria Montessori, Élise et Célestin Freinet ou Rudolf Steiner<sup>(1)</sup>. Indépendamment de ces références théoriques, qui ne sont pas revendiquées par l'ensemble des jardins d'enfants, ces structures partagent des **principes éducatifs et un mode de fonctionnement comparables**. Ainsi, l'accent mis sur la **socialisation des jeunes enfants**, la **continuité de la prise en charge** des enfants par un même collectif d'adultes tout au long de la journée, un **taux d'encadrement** plus élevé qu'à l'école maternelle et l'importance des **relations avec les familles** sont autant de traits communs à la plupart des jardins d'enfants<sup>(2)</sup>.

Bien qu'ils partagent une même appellation et relèvent tous des dispositions susmentionnées du code de la santé publique, **les jardins d'enfants présentent des caractéristiques différentes**. Une première distinction peut être opérée entre les structures gérées par une **personne privée** – c'est-à-dire, dans la quasi-totalité des cas, par une **association** – ou par une **collectivité publique** – à l'instar des **22 jardins d'enfants pédagogiques (JEP) de la Ville de Paris**, qui sont exploités en régie dans le cadre d'une convention entre la Mairie et le gestionnaire de logements sociaux Paris Habitat. L'histoire des jardins d'enfants parisiens – implantés dans les arrondissements périphériques du nord, de l'est et du sud de la ville – est liée au développement de l'habitat social au cours des années 1920.

---

(1) Sur les spécificités des pédagogies mises en œuvre dans les jardins d'enfants, voir Marco Oberti et Carlo Barone, *Les jardins d'enfants de la Ville de Paris, rapport de recherche, Observatoire sociologique du changement, 2019, p. 23 sqq.*

(2) IGAS et IGÉSR, *Mission d'expertise sur l'avenir des jardins d'enfants, p. 20.*

### **Le financement des jardins d'enfants**

Les coûts de fonctionnement des jardins d'enfants – à l'instar de ce que l'on observe pour les autres catégories d'EAJE – sont pris en charge par la prestation de service unique (PSU), financée par le Fonds national d'action sociale (FNAS) de la Caisse nationale des allocations familiales (CNAF). La PSU a été créée par la lettre circulaire de la CNAF n° 2002-025 du 31 janvier 2002.

En tant que système de tarification national, la PSU garantit l'homogénéité des coûts imposés aux familles et l'égalité de traitement entre les différentes catégories d'EAJE. Sa mise en œuvre est conditionnée à l'acceptation, par chaque structure, d'une tarification progressive fondée sur les ressources des familles, sur la base d'un barème national.

Le montant de la prestation est défini en référence à une fraction – 66 % – du prix de revient horaire du fonctionnement de l'EAJE. Les versements des CAF dans le cadre de la PSU complètent la contribution des familles jusqu'à atteindre ce montant.

Les EAJE peuvent aussi bénéficier de financements complémentaires des CAF, liés notamment à l'accueil de publics particuliers, à l'image du « bonus de mixité sociale » et du « bonus inclusion handicap »<sup>(1)</sup>.

Une seconde distinction a trait à l'**âge des enfants accueillis**. Ainsi, une partie des établissements qui existaient au moment de l'entrée en vigueur de la loi se spécialisaient déjà dans l'accueil d'enfants de moins de trois ou quatre ans. En revanche, environ 70 jardins d'enfants proposaient une prise en charge se poursuivant jusqu'au début de l'obligation d'instruction telle qu'elle était alors définie.

Les établissements appartenant à cette seconde catégorie proposent une alternative à la scolarisation préélémentaire, en adoptant des objectifs pédagogiques présentés comme analogues à ceux de l'école maternelle, et préparent l'entrée des enfants en CP<sup>(2)</sup>. Par ailleurs, il convient de relever que les jardins d'enfants de la Ville de Paris accueillent en moyenne **plus d'enfants en situation de handicap** que les écoles maternelles – ce qui ne semble pas être le cas dans la plupart des autres jardins d'enfants<sup>(3)</sup>.

#### ***b. Un modèle remis en cause par l'abaissement de l'âge de début de l'obligation d'instruction***

Aux termes du premier alinéa de l'article L. 131-2 du code de l'éducation, **« l'instruction obligatoire est donnée dans les établissements ou écoles publics ou privés »** ainsi que, à titre dérogatoire, par les parents, dans les conditions prévues à l'article L. 131-5 du même code. Dès lors, en abaissant à trois ans l'âge de début de l'obligation d'instruction, **le législateur a réduit les possibilités de prise en charge des enfants âgés de trois à six ans dans toute structure qui, à l'instar des EAJE, ne possède pas le statut d'école ou d'établissement scolaire.**

(1) Voir CNAF, « Les aides des CAF aux partenaires. Barème nationale 2022 », décembre 2021.

(2) Audition de représentants de l'association Défense collective des amis des jardins d'enfants (Décollaje), réalisée le 17 avril 2023.

(3) IGAS et IGÉSR, Mission d'expertise sur l'avenir des jardins d'enfants, p. 19.

**Les travaux préparatoires du projet de loi ne faisaient pas état de la volonté de remettre en cause le modèle des jardins d'enfants.** Ainsi, ni l'exposé des motifs du projet de loi, ni l'extrait du communiqué du Conseil des ministres au cours duquel le ministre de l'Éducation nationale, de la jeunesse et des sports l'avait présenté ne prévoyaient expressément la suppression ou la transformation de ces établissements. Cependant, on peut relever que l'étude d'impact rapprochait les jardins d'enfants d'un « *second modèle préscolaire* » distinct du modèle de prise en charge des jeunes enfants fondé sur la transition, autour de l'âge de trois ans, de la crèche à l'école maternelle <sup>(1)</sup>. Selon l'étude d'impact, la différence entre ces deux modèles reposerait sur la poursuite d'objectifs pédagogiques à l'école maternelle, ce qui ne serait pas toujours le cas dans les jardins d'enfants. Ainsi, **sans remettre en cause l'existence des jardins d'enfants de manière expresse, les documents préparatoires du projet de loi présentaient ces derniers comme une alternative au modèle de scolarisation précoce que le texte visait à promouvoir.**

Lors de l'examen du texte en première lecture, la commission des Affaires culturelles et de l'éducation, prenant acte de la particularité des fonctions pédagogiques assurées par les jardins d'enfants, avait adopté un amendement déposé par son Président, M. Bruno Studer, et par la rapporteure, Mme Anne-Christine Lang, tendant à **permettre, à titre transitoire, la délivrance de l'instruction obligatoire par ces structures.** Ainsi, l'article 18 de la loi du 26 juillet 2019 dispose 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" qui était ouvert à la date d'entrée en vigueur de la présente loi* ». Durant la période de transition prévue par la loi, les services de l'Éducation nationale opèrent un contrôle de l'activité des jardins d'enfants afin de s'assurer que les pratiques pédagogiques y sont conformes aux « *normes minimales de connaissance* » prévues par l'article L. 131-1-1 du code de l'éducation, et qu'elles permettent l'exercice du droit à l'éducation de chaque enfant. Ainsi, la mission commune de l'IGAS et de l'IGÉSR mentionnée ci-dessus avait notamment pour objet de préciser la nature de ce contrôle pédagogique et son articulation avec celui des CAF et des services de protection maternelle et infantile (PMI) des départements.

**c. Des solutions jugées peu satisfaisantes par les responsables et les usagers de certaines catégories de jardins d'enfants**

Pour continuer d'exister après l'expiration de la période transitoire, les jardins d'enfants devront soit modifier la nature de leur activité, soit acquérir un nouveau statut avant le début de l'année scolaire 2024-2025. Ces établissements peuvent ainsi :

**– conserver le statut d'EAJE et recentrer leur activité sur l'accueil d'enfants de moins de trois ans ;**

---

(1) Étude d'impact, p. 21.

– se transformer en **écoles maternelles publiques** ;

– devenir des **écoles maternelles privées**, éventuellement sous contrat d'association avec l'État ;

– instaurer un **modèle mixte, fondé sur l'ouverture d'une école maternelle dans les mêmes locaux qu'un EAJE** pour permettre la continuité de la prise en charge des enfants âgés de deux à six ans.

Les trois dernières solutions permettraient de **préserver la dimension pédagogique de l'activité des jardins d'enfants**, perçue comme un modèle complémentaire de celui de l'école maternelle, l'un et l'autre ayant pour objectif la préparation à l'école élémentaire.

Selon les associations de défense des jardins d'enfants entendues par les rapporteurs, **chacune de ces solutions comporte des limites**. En premier lieu, la transformation en **écoles maternelles publiques ou privées sous contrat** laisse craindre, en cas de baisse des effectifs dans les établissements concernés, la fermeture de classes, voire de l'école tout entière. En d'autres termes, l'intégration des jardins d'enfants au service public de l'éducation leur ferait **perdre la maîtrise de leurs moyens**. Ensuite, l'accession au statut d'école maternelle entraînerait le remplacement des personnels par des agents de l'Éducation et la **perte de la continuité de la prise en charge de chaque enfant par un même adulte** au cours de la journée.

Par ailleurs, **adopter le statut d'école hors contrat priverait les jardins d'enfant de tout financement public** et imposerait le **remboursement aux caisses d'allocations familiales (CAF) des investissements réalisés** au cours des dix années précédant le changement d'activité. Cette obligation découle des conventions conclues entre les EAJE et les CAF. En effet, la circulaire de la CNAF n° 2018-004 du 18 décembre 2018 relative au fonds de modernisation des EAJE prévoit que la « *destination sociale* » des équipements pris en charge par les CAF ne peut être modifiée pendant une période de dix ans à compter de la date de fin des travaux. La transition du statut d'EAJE à celui d'école hors contrat s'assimilerait à un changement de destination sociale de l'investissement.

En outre, le maintien du statut d'EAJE implique le recentrage de l'activité sur l'accueil d'enfants de moins de trois ans. Dans l'esprit des responsables associatifs entendus par les rapporteurs, une telle évolution équivaudrait à un **renoncement à la pédagogie originale des jardins d'enfants**, élaborée à l'intention des enfants âgés de trois à six ans <sup>(1)</sup>.

Plusieurs propositions de loi récemment déposées tendent à préserver les jardins d'enfants. Une solution consisterait à **supprimer toute référence de durée dans la dérogation prévue par l'article 18 de la loi du 26 juillet 2019**. Dans la mesure où cette exception ne bénéficie, en l'état du droit, qu'aux établissements qui

---

(1) *Audition de représentants de l'association Décollage, réalisée le 17 avril 2023.*

étaient ouverts au moment de l'entrée en vigueur de la loi, une telle modification du droit applicable se bornerait à préserver les structures existantes. Ainsi, quatre propositions de loi récemment déposées tendent à pérenniser la dérogation prévue par la loi pour une école de la confiance, tout en limitant son champ d'application aux jardins d'enfants gérés, contrôlés ou majoritairement financés par une collectivité publique :

– Proposition de loi n° 919 visant à annuler les dispositions qui menacent l'existence des jardins d'enfants, déposée le 7 mars 2023 par M. Philippe Juvin (LR) et plusieurs de ses collègues ;

– Proposition de loi n° 964 visant à pérenniser les jardins d'enfants gérés par une collectivité publique ou bénéficiant majoritairement de financements publics, déposée le 21 mars 2023 par Mme Fatiha Keloua Hachi (SOC) et plusieurs de ses collègues ;

– Proposition de loi n° 1043 visant à pérenniser les jardins d'enfants bénéficiant de financements publics, déposée le 4 avril 2023 par Mme Eva Sas (Écolo) et plusieurs de ses collègues ;

– Proposition de loi n° 1153 visant à pérenniser les jardins d'enfants gérés par une collectivité publique, déposée le 25 avril 2023 par M. Rodrigo Arenas et plusieurs de ses collègues.

À ce stade, le Gouvernement n'a pas fait état de la volonté de remettre en cause le caractère provisoire de la dérogation instaurée en 2019. Le 2 août dernier, le ministre de l'Éducation nationale et de la jeunesse avait indiqué vouloir « *trouver un chemin pour préserver les jardins d'enfants* »<sup>(1)</sup>. Puis, répondant à une question écrite de M. Max Brisson, sénateur, le ministre faisait notamment valoir que « *le programme d'enseignement de l'école maternelle prévoit intrinsèquement la prise en compte des besoins de l'enfant, le développement du plaisir d'apprendre, de la confiance en soi* » – soulignant ainsi que les objectifs spécifiques des jardins d'enfants peuvent être atteints dans le cadre de l'enseignement préélémentaire délivré dans les écoles maternelles. Plus récemment, le ministre s'est prononcé en faveur de la **prolongation, pour une année supplémentaire de la période transitoire** qui, en l'état du droit, est appelée à expirer à la fin de l'année-scolaire 2023-2024<sup>(2)</sup>.

Cependant, certains responsables associatifs font valoir que la difficulté tient davantage à la finalité de la transition qu'à sa temporalité : les modifications imposées par la loi entraîneront un changement d'une ampleur telle que l'identité particulière des jardins d'enfants serait abolie, rendant illusoire toute continuité avec leur forme actuelle. Selon l'expression d'un représentant d'association entendu par

---

(1) Audition de M. Pap Ndiaye par la commission des Affaires culturelles et de l'éducation.

(2) Lors de l'examen en séance publique au Sénat de la proposition de loi n° 91 (2022-2023) pour une école de la liberté, de l'égalité des chances et de la laïcité, le 11 avril 2023.

les rapporteurs, « *disposer d'une année supplémentaire n'est pas d'une grande aide lorsqu'il s'agit de transformer une maison de retraite en centre de loisirs* » <sup>(1)</sup>.

Selon la rapporteure Géraldine Bannier, les jardins d'enfants devraient bénéficier d'un **accompagnement supplémentaire**, harmonisé entre les départements et les académies concernés, de la part des services de l'Éducation nationale afin de favoriser leur transition vers l'une des catégories d'établissements susmentionnées. À cette fin, **la dérogation provisoire prévue par la loi pourrait être prolongée**. Par ailleurs, l'accueil d'élèves en situation de handicap – qui ne bénéficient pas toujours à cet âge d'une notification de la maison départementale des personnes handicapées (MDPH), et que peuvent particulièrement recevoir certains de ces établissements – doit faire l'objet d'une vigilance accrue. Un accueil « en milieu ordinaire » ne doit pas aboutir à un moindre accompagnement de ces élèves. Au contraire, toute l'assistance nécessaire, assurée par les personnels et services concernés (Atsem, AESH, secteur médico-social) doit pouvoir être apportée à ce public particulier.

**Recommandation n° 9 de la rapporteure Géraldine Bannier : Prolonger la période transitoire prévue par la loi pour permettre la transformation des jardins d'enfants.**

**Recommandation n° 10 de la rapporteure Géraldine Bannier : Porter une attention particulière aux enfants en situation de handicap accueillis dans des jardins d'enfants en veillant à la continuité de leur accompagnement.**

Pour sa part, le rapporteur Jérôme Legavre souligne le **risque que des opérateurs privés se substituent aux jardins d'enfants gérés par des collectivités publiques**. Il est dès lors favorable aux propositions de loi tendant à pérenniser les jardins d'enfants gérés ou financés et conventionnés par des collectivités publiques.

**Recommandation n° 11 du rapporteur Jérôme Legavre : Permettre aux jardins d'enfants gérés ou financés et conventionnés par des collectivités publiques de poursuivre leur activité, en pérennisant à leur profit la dérogation provisoire instaurée par la loi.**

### 3. De nouvelles obligations pour les communes

La portée de l'obligation d'instruction est double. En effet, si elle instaure un devoir pour les élèves et leurs représentants légaux, elle confère également à l'enfant un droit à l'éducation, opposable aux pouvoirs publics et aux tiers <sup>(2)</sup>. **La mise en œuvre de ce droit comporte des obligations tant pour le service public**

(1) Audition de représentants de l'association Décollage, réalisée le 17 avril 2023.

(2) La notion de droit à la scolarité opposable aux tiers était présente dans d'autres dispositions du texte. Ainsi, en instaurant, au profit des élèves, une protection juridique contre le harcèlement scolaire, l'article 5 de la loi n° 2019-791 du 26 juillet 2019 visait aussi à conforter la position de l'enfant dans ses rapports avec ses pairs. Ces dispositions ont depuis été modifiées par la loi n° 2022-299 du 2 mars 2022 visant à combattre le harcèlement scolaire.