

## **LE DROIT DES JEUNES ENFANTS A L'ACCUEIL ET A L'EDUCATION : COMMENT CONCILIER DANS LA DUREE EXIGENCES QUALITATIVES ET BESOINS QUANTITATIFS ?**

**Frédéric Jésus\***

### **LES JEUNES ENFANTS SERAIENT-ILS LES SEULS A SOUHAITER FAIRE VRAIMENT VALOIR LE DROIT DE CHACUN ET DE L'ENSEMBLE D'ENTRE EUX A UN ACCUEIL ET A UNE EDUCATION DE QUALITE ?**

Dans un monde ou un pays idéal, tous les jeunes enfants devraient bénéficier d'un accueil et d'une éducation familiales, péri-familiales et institutionnelles de qualité sinon égale, du moins appropriée à leurs besoins personnels et à leurs aspirations spécifiques.

En France et dans de nombreux autres pays, c'est de toute évidence à partir de la perception première des adultes que sont généralement abordés l'accueil des jeunes enfants et, dans une moindre mesure, leur éducation - souvent référée à sa seule dimension scolaire, et dès lors qualifiée de « précoce » lorsqu'elle concerne les enfants de 2 à 3 ans. Parents, professionnels, élus, gestionnaires, etc. sont objectivement confrontés à de délicats problèmes de programmation, de financement, de mise en œuvre, d'organisation et de gestion des réponses qu'il leur faut concevoir pour faire face – en partie, tout du moins - aux exigences quantitatives et qualitatives d'accueil et d'éducation des jeunes enfants lorsque ces réponses ne peuvent pas reposer sur les seules familles.

Nul ne saurait nier ni contourner l'importance et la réelle complexité d'une telle approche. A observer l'ampleur des besoins et des attentes non satisfaits, on serait volontiers incité à considérer, en l'état actuel des budgets disponibles et des volontés politiques exprimées, que l'objectif de « *la qualité pour tous* » relève de l'utopie – c'est-à-dire non pas de l'irréalisable, mais de ce qui est encore loin de pouvoir être réalisé.

Il n'en reste pas moins intéressant d'examiner la thématique de l'accueil et de l'éducation des jeunes enfants du point de vue de ces enfants eux-mêmes. Ce « point de vue » dépend largement, aux premières années de la vie, de celui des adultes et des représentations qu'ils se font de la personne, des besoins et des aspirations des jeunes enfants. Il semble toutefois possible de s'intéresser à la concrétisation des droits de ceux-ci à travers la façon dont leur intérêt supérieur est pris en compte à l'aune de critères de pertinence, d'universalité et de qualité des prestations d'accueil et d'éducation, et de respect de leurs personnes, dans les dispositifs qui s'y consacrent.

Neuf articles de la Convention internationale des droits de l'enfant (CIDE), adoptée par l'Assemblée générale de l'ONU le 20 novembre 1989 et ratifiée par la France le 7 août 1990, fournissent à cet égard l'esprit et la lettre de ces critères (*cf. encadré*).

---

\* Médecin – Pédiopsychiatre de secteur public - Consultant associé des cabinets conseil CIRESE et ACT-Consultants - Ex-cadre supérieur territorial - Vice-président de DEI-France (section française de Défense des Enfants International) - Auteur de « *Coéduquer – Pour un développement social durable* », Dunod, 2004

Les vingt dernières années ont été riches en travaux, réflexions et propositions permettant de se livrer à une telle approche, même si les interférences entre les dimensions quantitatives et qualitatives y ont plus souvent été pensées en termes d'offres faites à des adultes (les parents) par d'autres adultes (décideurs politiques et institutionnels) que d'offres concernant en premier lieu le quotidien, familial et extra-familial, des enfants.

Il n'y a cependant pas lieu d'opposer, en ce domaine comme en tant d'autres, la bientraitance des enfants et celle des adultes - parents et professionnels - en « charge » de ce quotidien.

#### **CE QU'IL REVIENT AUX ADULTES D'ETABLIR POUR FONDER ET PILOTER DE VERITABLES POLITIQUES, NATIONALES ET LOCALES, QUANTITATIVES ET QUALITATIVES, D'ACCUEIL ET D'EDUCATION DES JEUNES ENFANTS**

On fera l'hypothèse que, pour mettre en œuvre les dispositions de la CIDE - comme la France s'y est engagée - en matière d'accueil et d'éducation des jeunes enfants, il convient et il est possible de le faire dans une perspective :

- qui ne s'avère, de la part des décideurs, ni improvisée, ni incantatoire, ni démagogique, ni consumériste, ni marchande, ni discriminatoire, ni sexiste, ni idéologico-scientiste, ni dédiée aux seules attentes des employeurs des parents, ni pervertie par les rapports de force entre l'Etat, les collectivités locales et les Caisses d'allocations familiales, etc. ;
- qui ne place les parents ni dans l'étau d'un pseudo-choix ou d'un choix contraint, ni dans celui d'un dilemme financier ou organisationnel excessivement contraignant, ni dans celui d'une culpabilité taraudante créée et entretenue par les écarts entre leurs idéaux et les réalités qu'ils rencontrent ;
- qui permette aux enfants, en toutes circonstances, d'initier un parcours qui leur permettra, de la naissance jusqu'à l'âge adulte, de faire l'expérience simultanée de la sécurité et de l'ouverture, de la stabilité des repères et de la découverte, de la protection et de l'émancipation, de la main tenue et de la main lâchée.

Il importe, autrement dit, de se doter, nationalement et localement, de concepts, de méthodes et d'outils permettant de répondre en temps réel à un certain nombre de questions dont dépend la possibilité de fonder et de piloter de véritables politiques, nationales et locales, quantitatives et qualitatives, d'accueil et d'éducation des jeunes enfants.

On ne fera que mentionner ici, sans trop les détailler, les principales de ces questions<sup>1</sup>.

#### **\* Combien et qui sont les jeunes enfants, au titre de ce que recouvre la notion de leur « accueil » ?**

- *Comment le nombre de naissances évolue-t-il ?* La tendance à la baisse du nombre de naissances enregistrée au cours de la décennie 1985-1994 s'est interrompue en 1995, année à partir de

<sup>1</sup> Pour consulter des données chiffrées précises, portant sur l'année 2006, cf. : [http://www.dei-france.org/rapports/2005-2006/Chapitre\\_1.2\\_Accueil\\_Petite\\_Enfance.pdf](http://www.dei-france.org/rapports/2005-2006/Chapitre_1.2_Accueil_Petite_Enfance.pdf)

laquelle ce nombre est reparti à la hausse. En 2006, les naissances sont de nouveau en forte augmentation et atteignent leur niveau le plus élevé depuis 1981 : 830 900, soit une augmentation de presque 3 % en un an, l'âge moyen des mères à la naissance étant de 29,8 ans (pour 28,3 en 1990)<sup>2</sup>.

- *Qui sont les « jeunes enfants » et que recouvre la notion d'« accueil de la petite enfance » ?* En France, les notions de « petite enfance » et de « jeunes enfants » sont floues, et leurs définitions non stabilisées<sup>3</sup>. Courent-elles de la naissance à 3 ans ? De la naissance à 6 ans ? On propose de désigner ici sous le terme d'« accueil de la petite enfance » l'ensemble des modalités d'accueil, familiales ou institutionnelles, publiques ou privées, destinées aux enfants de moins de 6 ans. L'ensemble de ces modalités d'accueil constitue une politique de fait. Même lorsque les enfants de moins de 6 ans ne sont pas confiés, pour une partie de leur temps, à des structures institutionnelles collectives (crèches, haltes garderies, jardins d'enfants, écoles, centres de loisirs) ou familiales agréées (assistant-e-s maternel-le-s), leur prise en charge par leurs parents, la famille élargie ou d'autres ressources privées est en partie conditionnée par des prestations - notamment financières, sociales et médico-sociales - et par des équipements publics locaux qui contribuent aux caractéristiques de cette prise en charge.
- *Combien y a-t-il de « jeunes enfants » ?* En incluant les départements d'outre-mer, les enfants de moins de 3 ans étaient en 2007 plus de 2,4 millions, et les enfants de moins de 6 ans de 4,8 millions d'enfants, soit 300 000 de plus qu'il y a dix ans. Depuis 2000, le nombre d'enfants de moins de 6 ans augmente chaque année de 1,1 %.

#### **\* Qui doit, veut et peut savoir où sont les jeunes enfants ?**

En France, les compétences des pouvoirs publics ne révèlent aucun caractère obligatoire pour ce qui concerne l'accueil physique (hors situations de protection de l'enfance) des enfants de moins de 6 ans. La politique d'accueil de la petite enfance obéit cependant partiellement à une logique de service public. Elle fait intervenir un ensemble d'acteurs publics et para-publics supposés disposer d'une connaissance précise et actualisée du nombre et des caractéristiques des jeunes enfants.

- *Les collectivités locales* - communes, établissements publics de coopération inter-communale, et plus rarement départements - créent à titre facultatif et gèrent, *avec le soutien des Caisses d'allocations familiales* (CAF), directement ou en s'appuyant sur des opérateurs para-publics ou privés, des équipements collectifs dédiés à l'accueil des enfants de moins de 3 ou 4 ans (crèches collectives, familiales ou parentales, haltes-garderies, lieux d'accueil parents enfants), ainsi qu'aux services périscolaires destinés aux enfants de 3 à 6 ans (restaurants scolaires, transports scolaires, centres de loisirs sans hébergement, etc.) ; elles peuvent aussi gérer ou co-financer des équipements pour enfants de moins et/ou plus de 6 ans (ludothèques, bibliothèques spécialisées, etc.).

<sup>2</sup> Observatoire national de la petite enfance « *L'accueil du jeune enfant en 2005 - Données statistiques* », Caisse nationale des allocations familiales, décembre 2006.

<sup>3</sup> Geneix N., Chartier L. (dir.), « *Petite enfance : enjeux éducatifs de 0 à 6 ans* », Observatoire de l'enfance en France, ESF, 2007, 171 p.

- *L'Etat*<sup>4</sup> assure de son côté, dans les écoles pré-élémentaires, la scolarité des enfants de 2 à 3 ans sous certaines conditions, puis de façon quasiment inconditionnelle celle des enfants de 3 à 6 ans : là encore, cette compétence ne revêt pas, à ce jour, de caractère juridiquement obligatoire.
- *Les communes* assurent, outre le service de l'état civil<sup>5</sup>, l'inscription scolaire, la construction et l'entretien des locaux des écoles pré-élémentaires et d'une partie de leur équipement, ainsi que la formation, l'affectation, l'encadrement et la rémunération des gardien-ne-s et des agents territoriaux spécialisés des écoles maternelles (ATSEM) qui y exercent.
- *Les départements*, au titre de leur compétence obligatoire de protection maternelle et infantile (PMI), sont responsables de la qualité des prestations d'accueil en direction des enfants de moins de 6 ans. Ils agréent à cette fin les établissements publics et privés habilités à les recevoir hors présence parentale. Ils délivrent en particulier les agréments nécessaires aux assistant-e-s maternel-le-s pour l'exercice de leur activité et en assurent la formation, le suivi et le contrôle.

**\* Qui et où sont les jeunes enfants non ou peu visibles ?**

Il s'avère que ni les niveaux locaux ni le niveau national de production de données statistiques officielles et de routine ne permettent de disposer d'une visibilité suffisante, ou suffisamment prise en considération, des « continents noirs » que représentent les domaines pointés par les questions suivantes.

- *Qui sont, où et comment sont accueillis les enfants de moins de 6 ans, et surtout de 2 ou 3 ans, qui ne bénéficient d'aucun mode d'accueil collectif ou familial agréé ?* Ces questions, encore très peu explorées, devraient pourtant mettre l'accent sur les conditions de socialisation précoce et extra familiale de ces enfants ainsi que sur celles de leur intégration et de leurs parcours scolaires ultérieurs, aux niveaux préélémentaires et élémentaires (comme de nombreuses études, menées dans l'esprit et la lettre des articles 18, 27 et 29 de la CIDE, l'ont montré).
- *Où, dans quelle mesure et comment les jeunes enfants de familles pauvres sont-ils accueillis, notamment avant l'âge de 3 ans ?* Seuls des rapports spécifiques et résultant de commandes politiques volontaristes<sup>6</sup> ont explicitement tenté de cerner une partie de ces réalités, sans que des conclusions patentées en aient été vraiment tirées à ce jour.
- *Qui et combien sont les jeunes enfants vivant avec un handicap, et où sont-ils accueillis – avant l'âge de 3 ans puis en école préélémentaire ?* Depuis que la loi du 11 février 2005 « pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées » a affirmé

<sup>4</sup> Au niveau national, les outils statistiques disponibles sont souvent de qualité. Ils reposent sur les services de l'INSEE, de la DREES (Direction de la Recherche, des Etudes, de l'Evaluation et des Statistiques) du Ministère chargé des Affaires sociales, de la DEP (Direction de l'Evaluation et de la Prospective) et des services académiques du Ministère de l'Education nationale et de la Caisse nationale des allocations familiales (à travers, notamment, l'agrégation des données relatives aux prestations financières versées par chacune de ses Caisses départementales). Des organismes d'études tels que le CREDOC peuvent apporter leur appui à la production, à l'analyse et à la territorialisation de ces diverses données nationales.

<sup>5</sup> Au niveau communal, l'enregistrement des naissances par le service de l'état civil ne constitue pas un outil de pilotage fiable et exhaustif dans la mesure où il est référé à l'adresse du service de maternité, et non pas à celle des parents. La diminution du nombre de services de maternité, notamment en zones peu urbanisées, aggrave cet inconvénient.

<sup>6</sup> Naves P., Rapport du groupe de travail « *Familles et pauvreté* », Inspection Générale des Affaires Sociales. (IGAS), Ministère Délégué à la Famille à l'Enfance et aux Personnes Handicapées, 2001 - Delors J., « *Les enfants pauvres en France* », Conseil de l'emploi, des revenus et de la cohésion sociale (CERC), La Documentation française, février 2004 - Hirsch M., « *Au possible nous sommes tenus* », Rapport de la commission « Familles, vulnérabilité, pauvreté », Ministère des solidarités, de la santé et de la famille, La Documentation française, avril 2005 (cf. notamment la résolution n°4 : « Créer un service public de l'accueil des jeunes enfants »).

d'importants principes de non-discrimination, de droit à compensation et d'accessibilité et a créé des Maisons départementales des personnes handicapées, ces dernières ne semblent pas encore en mesure d'observer les réalités, les besoins et les réponses apportées pour cette tranche d'âge - auparavant peu prise en compte par les Commissions départementales de l'éducation spéciale (CDES).

Pour l'ensemble de ces raisons, et pour autant que le département soit, entre le niveau communal et le niveau national, le niveau le plus pertinent pour l'observation des réalités et la coordination des réponses, il importe de prêter attention à la mise en place, par la loi du 2 janvier 2002, des Commissions départementales de l'accueil des jeunes enfants (entendus au sens des enfants de moins de 6 ans). On peut cependant regretter que la mise en place de ces Commissions ait connu un rythme, une qualité et une ambition de développement et d'intervention variables d'un département à l'autre. Un département sur trois n'en était toujours pas pourvu en 2008. Il n'en reste pas moins que chaque département est théoriquement tenu de créer une telle Commission et d'en faire une instance efficace de réflexion, de conseil, de proposition et de suivi concernant toutes questions relatives à l'organisation, au fonctionnement et au développement des modes d'accueil des jeunes enfants et à la politique générale conduite en faveur des jeunes enfants dans le département.

#### **\* Où sont les jeunes enfants ?**

- *L'accueil collectif (non scolaire) et familial des enfants de moins de 3 ans.* En France métropolitaine, 43 % des enfants de moins de 3 ans ont pu être accueillis, en 2005, hors du domicile familial<sup>7</sup>. Près de 9 000 établissements d'accueil collectif et 900 services d'accueil familial proposaient, fin 2005, environ 317 000 places pour les enfants de moins de 6 ans<sup>8</sup>. Les établissements collectifs (crèches collectives, haltes-garderies, jardins d'enfants et établissements multi-accueil) accueillaient 255 000 enfants et les crèches familiales 62 000 enfants. Simultanément, on évaluait à environ 680 000 le nombre de places disponibles, en 2005, chez les assistant-e-s maternel-le-s agréé-e-s directement rémunéré-e-s par les parents, ce qui représentait donc une capacité d'accueil plus de deux fois supérieur à l'accueil collectif ou en crèche familiale.
- *Les enfants de moins de 3 ans gardés par leurs parents, par des employé-e-s rémunéré-e-s ou par des proches.* On estimait, en 2005, que 40 % des enfants de moins de 3 ans non scolarisés étaient gardés par leur(s) parent(s) - leur mère, le plus souvent - , que 14 % l'étaient par leurs grands-parents, 2 % par un-e auxiliaire parental-e à domicile rémunéré-e<sup>9</sup>, 2 % par un-e assistant-e maternel-le non agréé-e et 2 % au moyen d'autres formes d'aides de proximité<sup>10</sup>. Le principal mode de « garde » des enfants de moins de 3 ans est donc la famille - y compris élargie aux grands-parents - , et notamment la mère.<sup>11</sup>

<sup>7</sup> Pour 23 départements, ce taux se situait entre 18 % et 36 %, et pour 23 autres entre 54 % et 82 %.

<sup>8</sup> Bailleau G., « *L'accueil collectif et en crèche familiale des enfants de moins de 6 ans en 2005* », Etudes et Résultats, DREES, N° 548, janvier 2007.

<sup>9</sup> Il est à noter que les auxiliaires parentales/taux assurant ces gardes à domicile ne sont soumis-es à aucun agrément et que les sociétés de services qui les salarient ne se sont que rarement dotées de « chartes de qualité ».

<sup>10</sup> Damon J. « *Les politiques familiales* », Que sais-je ?, PUF, novembre 2006

<sup>11</sup> En 2005, la rémunération des congés parentaux par les CAF concernait plus de 600 000 familles. Elle n'en concernait que 150 000 en 1994, date jusqu'à laquelle l'« allocation parentale d'éducation », créée en 1985, n'était versée qu'à partir du troisième enfant au parent qui renonçait, totalement ou partiellement, à son activité professionnelle pour se consacrer à l'éducation de ses enfants. À partir de 1994, elle l'a été à partir du deuxième enfant. Le « complément libre choix d'activité » de la « prestation d'accueil du jeune enfant », qui l'a remplacé à partir de 2004, peut être versé dès le premier enfant.

- *La scolarisation et la scolarité des enfants de moins de 3 ans.* Le taux de scolarisation à 2 ans continue de baisser. À la rentrée 2007, pour la France métropolitaine et les DOM, secteurs public et privé confondus, il était de 20,9 %, après avoir été de 35,3 % en 2000, de 34,7 % en 2001, de 32 % en 2002, de 28,8 % en 2003 et de 26,1 % en 2004, de 24,5 % en 2005 et de 23,6 % en 2006<sup>12</sup>. En revanche, et depuis 1994, 100 % des enfants de 3 ans, 4 ans et 5 ans sont scolarisés. L'INSEE signale cependant que, en 2004, le taux des enfants de 3 ans scolarisés était descendu à 99,7 %, et plusieurs observations locales confirment depuis lors le nombre croissant d'enfants de 3 ans révolus ne pouvant être scolarisés, du moins dans le secteur public.
- *L'accueil extra-scolaire des enfants de 3 à 6 ans.* Globalement, on l'a vu, les enfants de 3 à 5 ans sont quasiment tous scolarisés (dont un tout petit nombre en jardins d'enfants). Le soir après l'école, entre 16h30 et 19h30, comme le mercredi en journée, les enfants de 3 à 6 ans scolarisés sont gardés par leurs parents pendant plus des trois quarts du temps considéré<sup>13</sup>. C'est le mercredi que les parents font le plus fréquemment appel à des intervenants extérieurs. Ils sollicitent alors des intervenants informels (non rémunérés) pour des durées moins importantes que les intervenants rémunérés (assistant-e-s maternel-le-s, centres de loisirs sans hébergement, gardes à domicile). Lorsque les deux parents travaillent à temps complet, ils continuent néanmoins à assurer cette garde pendant 65 % du temps en moyenne le soir après l'école, et la moitié du temps le mercredi. Entre 16h30 et 19h30, en semaine, ils sollicitent les intervenants informels pour des durées relativement courtes (moins de 10 % du temps considéré) et mobilisent un système de garde payante pour environ un quart du temps. Le mercredi, l'enfant est pris en charge en moyenne pendant près de 20 % du temps par des intervenants informels, et pendant près de 30 % du temps dans le cadre d'une garde payante.

**\* Qui sont les familles des jeunes enfants et que font-elles pour organiser leur accueil ?**

- *Plus des neuf dixièmes des enfants de moins de 6 ans vivent avec leurs deux parents. La situation de bi-activité des parents est la plus fréquente : près de 6 enfants de moins de 6 ans sur 10 vivent avec deux parents actifs<sup>14</sup>.* Lorsqu'ils vivent dans un foyer monoparental, le parent avec lequel ils résident principalement est actif pour plus de la moitié d'entre eux.
- *Le taux de femmes actives ayant un enfant de moins de 3 ans est de 80 % (soit le même que celui de l'ensemble des femmes de 25 à 49 ans). Mais il chute à 60 % lorsqu'elles en ont deux et à 37 % lorsqu'elles en ont trois ou plus. Les hommes, quant à eux, par choix ou par nécessité, conservent au fil des naissances un taux d'activité supérieur à 90 %.* De fait, dans l'année qui suit la naissance d'un bébé, seuls 6 % des pères qui travaillent déclarent que leur activité a été modifiée, qu'il s'agisse d'un changement de statut, d'horaires, d'intensité du travail ou d'un retrait du marché du travail. Pour les mères, le résultat est radicalement différent : près de 40 % signalent l'une ou l'autre de ces modifications de leur situation professionnelle (30 % au premier enfant, 46 % au deuxième, 56 % au troisième)<sup>15</sup>.

<sup>12</sup> « *Accueil des jeunes enfants : pour un nouveau service public* » - Rapport d'information du Sénat, n°47 (2008-2009), de Mme [Monique PAPON](#) et M. [Pierre MARTIN](#), fait au nom de la commission des affaires culturelles, déposé le 22 octobre 2008.

<sup>13</sup> Observatoire national de la petite enfance, *op. cit*

<sup>14</sup> Observatoire national de la petite enfance, *op. cit*.

<sup>15</sup> Pailhé A., Solaz A., « *Vie professionnelle et naissance : la charge de la conciliation repose essentiellement sur les femmes* », Population et sociétés, Institut national d'études démographiques, N° 426, septembre 2006.

- La création de places d'accueil collectives n'est pas - on l'a vu - une compétence obligatoire des communes, et les critères d'attribution de ces places ne font l'objet d'aucune réglementation nationale. Dès lors, en situation de pénurie de places et de diversité de revenus des familles candidates, *les commissions municipales d'attribution évincent souvent les parents sans emploi, et réservent une proportion variable aux allocataires de minima sociaux*. Les critères de décision de ces commissions sont pour le moins hétérogènes et les besoins locaux, de même que les taux de couverture de ceux-ci, demeurent souvent mal connus.
- Au total, et en raison de la progression spectaculaire des congés parentaux, *70 % des enfants de moins de 6 ans sont aujourd'hui gardés par leurs parents, principalement par leur mère* (qui recourt, dans 39 % des cas au temps partiel, contraint une fois sur deux). Mais cette solution n'est pas toujours l'expression d'un véritable souhait : 37 % des bénéficiaires des congés parentaux déclarent ne pas avoir trouvé de solution d'accueil et 40 % que leurs horaires de travail n'étaient pas compatibles avec l'offre existante.
- Il importe de souligner ici, malgré la résurgence récente et culpabilisante de versions renouvelées des théories psychologiques de l'« attachement précoce », que *la volonté des deux parents, et notamment celle des mères, d'exercer une activité professionnelle n'est pas a priori contraire à l'intérêt des enfants* : 1) le travail des deux parents, et en particulier des mères, satisfait un besoin économique et sécurise les revenus familiaux, notamment en cas de séparation conjugale : il contribue donc au bien-être matériel des enfants ; 2) au delà, l'activité professionnelle satisfait un besoin personnel d'implications et de relations sociales des parents : elle favorise donc indirectement le bien-être relationnel des enfants, qui ont plus à gagner d'être élevés par des parents ayant un sentiment de complétude que par des parents réduits malgré eux à leur seul rôle de parent ; 3) le nécessaire recours à un mode d'accueil extérieur au cercle de la famille nucléaire lorsque les deux parents travaillent satisfait le besoin d'ouverture ou d'élargissement de celui-ci : il stimule donc chez les enfants les aptitudes à une socialisation choisie et pilotée par leurs parents et, dans la mesure du possible, adaptée aux besoins de chacun.
- *C'est pourquoi il est préoccupant que les besoins particuliers d'un nombre croissant de familles ne soient qu'imparfaitement satisfaits, notamment pour ce qui concerne l'accueil d'urgence et les horaires atypiques*. Une étude publiée en 2007 et issue de l'enquête « *Modes de garde et d'accueil des jeunes enfants* » de 2002 de la DREES s'est intéressée à la garde et à l'accueil de ces enfants en dehors des plages horaires standard<sup>16</sup>. Compte tenu du récent développement des horaires de travail atypiques et du travail à temps partiel non choisi, elle gagnerait sans doute à être actualisée. Le rapport annuel de la Commission européenne sur la situation de l'emploi en 2006 insiste lui aussi sur l'important développement des horaires de travail atypiques en Europe et particulièrement en France, où 80 % des enfants de moins de 7 ans et demi dont les parents travaillent ont au moins un parent concerné par des horaires de travail irréguliers ou décalés. Ceci est source de tensions fortes pour les parents et pour les enfants. Aussi les familles demandent-elles des « services d'accueil à la carte » eux aussi très flexibles. Cette demande pose la question de l'obligation faite aux jeunes enfants et à leurs parents de s'adapter aux besoins des entreprises, alors que peu nombreuses sont encore les entreprises qui font l'effort de s'adapter aux besoins

<sup>16</sup> Bressé S., « *La garde des enfants en dehors des plages horaires standard* », Etudes et Résultats, DREES, N° 551, janvier 2007

des parents de jeunes enfants qu'elles emploient, et donc aux besoins de ces jeunes enfants eux-mêmes.

On observe, pour conclure cette approche des conditions de « choix » des parents en matière de mode d'accueil de leurs jeunes enfants, qu'un décalage persistant se manifeste entre les souhaits des parents, les besoins de leurs enfants et l'offre existante. Selon le CREDOC, 21 % des parents avec des enfants en bas âge estiment que la crèche collective est le mode d'accueil le plus satisfaisant, alors que 13 % seulement ont pu y avoir recours. Ce décalage est plus important encore pour les familles aisées. Les familles modestes ont quant à elles une préférence souvent plus marquée pour le recours aux assistant-e-s maternel-le-s, dont le coût s'avère pourtant prohibitif, malgré les prestations (PAJE -Prestation d'accueil du jeune enfant- et CMG – Complément mode de garde) mises en place par les Caisses d'allocations familiales. Il y a donc une forte proportion de comportements parentaux contraints, et ceci dans toutes les catégories sociales.

C'est pourquoi nombre d'observateurs estiment aujourd'hui que la priorité doit aller au développement de l'offre de modes d'accueil diversifiés, adaptés aux besoins personnels et locaux - tels qu'initiés par le développement du « multi-accueil » dans les établissements collectifs - plutôt qu'à un renforcement des prestations liées à l'interruption de la vie professionnelle. Les multiples propositions, envisagées depuis 2006, et visant la création d'un « service public de la petite enfance » de même que la reconnaissance d'un droit éventuellement opposable (mais à qui ?) au mode d'accueil et l'affirmation du caractère obligatoire de la compétence des collectivités locales (mais lesquelles ?) en matière d'accueil de la petite enfance s'inscrivent dans le fil de ces constats et des analyses qui en résultent. Elles ne peuvent cependant s'inscrire que dans le cadre d'un projet, non seulement d'accueil, mais aussi éducatif, c'est-à-dire à la fois plus global, non confiné à la seule petite enfance et plus résolument territorial.

#### **DU SERVICE PUBLIC DE LA PETITE ENFANCE AU PROJET EDUCATIF LOCAL DE 0 A 16 ANS : DIX POSTULATS ET SIX PROPOSITIONS**

##### **\* Dix postulats en guise d'approfondissement de la dialectique qualité/quantité**

**Postulat 1** - Dans un contexte marqué, dans les pays riches, par une quasi-maîtrise de la mortalité avant un an (moins de 7 ‰ en France) et par une amélioration sensible, quoique inégalitaire, des problèmes de santé graves évitables avant l'âge de 5 ans, *l'accueil des jeunes enfants se pose désormais bien moins en termes sanitaires et hygiénistes qu'en termes éducatifs.*

De ce point de vue, tout processus éducatif se met en place dès la naissance (et il se prépare même avant, peut-être dès l'adolescence des parents, et pendant la grossesse). Il vise essentiellement :

- l'acquisition des critères d'humanisation du tout petit (marche bipède et langage) dans un contexte de sécurités physique et psychique garanties aux plans personnel, familial et relationnel ;
- puis, très vite, les conditions de sa socialisation progressive, premiers fondements de son ouverture au monde et de son émancipation ultérieures.

**Postulat 2** - *Dès la naissance aussi, et avant même l'entrée à l'école pré-élémentaire, plusieurs acteurs contribuent de fait à l'éducation des jeunes enfants. La mise en cohérence de ces acteurs – de leurs rôles, de leurs fonctions, de leurs responsabilités et de leurs interventions - s'avère d'emblée indispensable. Elle*

*préfigure une dynamique de coéducation.* Celle-ci est vécue et agie dans un contexte de proximité et elle relève de ce fait de politiques territoriales minutieuses et ambitieuses, le plus souvent requises à l'échelle municipale. Mais elle relève également de choix institutionnels et budgétaires nationaux qui en déterminent la faisabilité.

**Postulat 3** - *Les parents sont à l'évidence non seulement les premiers mais aussi les principaux acteurs de l'éducation des jeunes enfants. Ils le resteront par la suite, selon les configurations évolutives de la coéducation requises par les âges de leurs enfants.*

C'est cependant à ce titre que, régulièrement stigmatisés et plus ou moins étroitement surveillés, notamment lorsqu'ils appartiennent aux classes populaires, les parents font face depuis plus de 150 ans à des soupçons récurrents d'incompétence et aujourd'hui de « démission ». Les discours dont ils font ainsi l'objet ont été relayés en 2005 et en 2006 par une sorte de consensus parlementaire<sup>17</sup> combinant d'un côté l'approche sécuritaire et normative et de l'autre l'antienne historique selon laquelle seules les institutions de la République sont aptes à garantir l'intérêt des enfants de tous âges<sup>18</sup>. Ces discours ont pris, pendant la même période, l'argument de publications scientifiques discutables et discutées<sup>19</sup> pour nourrir des projets résolument politiques<sup>20</sup> visant à dépister et à « traiter », dès les premières années de vie voire dès la grossesse, des « informations préoccupantes » relatives à de possibles maltraitements intrafamiliaux et des signes supposés prédictifs de délinquances juvéniles<sup>21</sup>. La mise en cause des seuls parents dans la genèse des maltraitements et des « troubles des conduites » précoces et la préconisation de réponses médico-psychologiques pour y remédier ont ainsi renoué avec la tentation de disqualifier ces parents et de les placer sous la tutelle d'une expertise socio-sanitaire autoritaire. Une nouvelle « police des familles » a été invitée à reprendre du service, en modernisant ses méthodes (au moyen notamment de divers fichiers informatisés).

Ces tendances se sont avérées d'autant plus insidieuses et ambiguës que, simultanément, des préconisations complémentaires prennent corps depuis quelques années et se concrétisent, notamment, par l'évolution des conditions d'octroi des prestations versées aux parents « choisissant » de cesser ou de réduire leurs activités professionnelles pour s'occuper de leurs jeunes enfants. De nature tout aussi idéologique, bien qu'avançant sous le masque des néo-théories médico-psychologiques de l'« attachement précoce », elles prônent en pratique le retour ou le maintien des femmes, avec leurs jeunes enfants, entre les quatre murs du domicile familial.

Pourtant, dans leur immense majorité, les parents sont conscients de ce que la part d'éducation qui leur revient est une mission fondamentale et qu'elle consiste non plus à « encadrer » ou « dresser » les enfants mais à les « élever », jour après jour, et dès les premiers temps de la vie, à la hauteur de l'exercice de leur future citoyenneté. Ils savent aussi que c'est, pour ces raisons même, une mission complexe : il faut réussir à tous les âges, de la petite enfance jusqu'à l'entrée dans l'âge adulte, à la fois à tenir la main des enfants et à la lâcher, à garantir simultanément leur protection et leur émancipation et à le faire en comptant sur la coopération bienveillante des divers professionnels formés et postés à cet effet.

<sup>17</sup> Cf. le Rapport de la Mission parlementaire « sur les droits de l'enfant et la famille », Assemblée nationale, janvier 2006.

<sup>18</sup> Philippe Meirieu a bien montré comment l'école s'est construite en opposition aux familles, avec la mission d'extirper l'enfant d'un obscurantisme familial entretenu par les Églises. Les représentations ainsi forgées et léguées à l'encontre des parents par l'Ecole de la Troisième République l'ont également été à l'occasion de la mise en place des premières crèches collectives.

<sup>19</sup> Inserm, Expertise collective : « Trouble des conduites chez l'enfant et l'adolescent », Éditions Inserm, septembre 2005

<sup>20</sup> Cf., en 2005, diverses propositions de loi sur la protection de l'enfance issues, début 2005, d'initiatives parlementaires (Pécresse, Martinez) et le rapport du groupe parlementaire Bénisti « sur la sécurité publique » et, en 2006, certaines dispositions de la loi « sur l'égalité des chances ».

<sup>21</sup> Cf. les deux lois du 5 mars 2007, l'une « réformant la protection de l'enfance », l'autre « sur la prévention de la délinquance »

C'est pourquoi, même si cela ne va historiquement pas de soi, parents et professionnels sont aujourd'hui de plus en plus souvent en recherche de relations de coopération et de solidarité, et n'ont rien à gagner des logiques d'emprise et de supervision réciproques - contrôle social des familles pauvres par les professionnels et les élus locaux, postures consuméristes des parents aisés à l'égard des professionnels - que les législateurs ont récemment cherché à perpétuer ou à ré-instaurer entre eux. L'intérêt des enfants, et notamment des plus jeunes et donc des plus sensibles au climat relationnel instauré par les adultes, suppose non seulement le dépassement du « face à face » ou du « dos à dos » des co-éducateurs, mais aussi la promotion active de leur « côte à côte ».

**Postulat 4** - *Les structures publiques ou parapubliques qui contribuent spécifiquement, auprès des parents, à l'accueil et à l'éducation préscolaire de la petite enfance jouent un rôle croissant et, il faut le souhaiter, irréversible.*

La répartition des rôles sexués a longtemps permis, en assignant les femmes aux tâches domestiques, d'assurer à la plupart des jeunes enfants un encadrement plus ou moins gratuit. L'entrée massive des femmes sur le marché du travail - leur taux d'activité est passé de 40 % dans les années soixante à 80 % aujourd'hui - change la donne. Il n'est désormais ni probable ni souhaitable qu'elles renoncent à préserver ainsi leur autonomie financière et l'évolution de leurs carrières.

Rien n'indique en outre qu'il soit judicieux, pour les jeunes enfants et pour les femmes, de confondre les responsabilités de l'éducation précoce et les fonctions attribuées au maternage. Simultanément, et pour peu qu'ils y soient encouragés, les hommes expriment de plus en plus leur volonté d'exercer un rôle éducatif spécifique auprès de leurs jeunes enfants, comme l'indiquent les exemples scandinaves et le succès fulgurant du congés paternel instauré en France en 2001.

**Postulat 5** - *Toutefois, « le déficit criant de l'[offre d']accueil de la petite enfance et son coût très élevé pèsent aujourd'hui sur les familles. (...) Cette situation pénalise avant tout les ménages les plus modestes, creusant ainsi un peu plus les inégalités sociales. »<sup>22</sup>.*

La plupart des parents de jeunes enfants sont de ce fait bien loin de pouvoir concilier harmonieusement et sereinement leur vie familiale - et notamment l'exercice de leur « parentalité » - , leur vie professionnelle et leur vie sociale. En France, et malgré l'existence d'une politique publique plus progressiste en ce domaine que dans la plupart des pays européens, 60 % des enfants âgés de 4 mois à 2 ans et demi sont « gardés » principalement par l'un de leurs parents - en règle générale, par leur mère. Seuls environ 255 000 des 2,4 millions d'enfants de moins de trois ans bénéficient d'une crèche collective ou d'une halte-garderie, pendant que plus de 740.000 sont confiés à un-e assistant-e maternel-le agréé-e. Par ailleurs, moins de 194.000 enfants de 2 à 3 ans étaient scolarisés, en 2005, en école pré-élémentaire - ce qui relève d'une autre logique d'accueil. Les autres enfants sont confiés soit à un(e) employé(e) rémunéré(e) souvent sans contrat de travail, soit aux grands-parents, soit à des voisins.

Les acteurs et les visages de la coéducation précoce sont théoriquement multiples. Mais, en pratique, le choix du mode d'accueil par les parents est largement contraint par la pénurie de l'offre existante et par des critères économiques discriminants. Or, depuis 1994, l'effort de l'Etat s'est accru en faveur des aides

---

<sup>22</sup> Fondation Copernic, *op. cit.*

aux familles - aides directes servies par les CAF au parent qui reste à la maison pour garder son ou ses jeune(s) enfant(s), et aides indirectes *via* les mesures fiscales incitatives – alors qu’il a proportionnellement décrié pour les aides aux équipements d’accueil. Qui plus est, « *toutes aides comprises (y compris le quotient familial), quelle que soit la configuration familiale, les familles françaises ayant des enfants de moins de 3 ans sont d’autant plus aidées que leurs revenus sont élevés* »<sup>23</sup>. Ces contrastes sont particulièrement flagrants – et choquants - en matière de « garde » à domicile par un-e auxiliaire parental-e. Simultanément, dans un système de gestion de la pénurie, l’accès des familles pauvres aux modes d’accueil des jeunes enfants est aujourd’hui particulièrement difficile.

Au total, l’ensemble de ce dispositif contribue à éloigner du marché de l’emploi les femmes qui occupent des emplois peu rémunérés ou précaires, et il fonctionne comme une incitation à leur retour ou à leur maintien au domicile. À l’inverse, les familles les plus aisées ont un accès facilité aux modes d’accueil collectif, et peuvent choisir d’y recourir moins pour des raisons financières qu’en fonction d’options éducatives visant à favoriser l’éveil et la socialisation précoce de leurs jeunes enfants.

Les insuffisances et les inégalités quantitatives constatées concernent aussi la répartition territoriale (notamment en milieu rural) et la diversification de l’offre, c’est-à-dire son adéquation aux besoins et aux aspirations tant des parents que des enfants.

La France, grâce à l’appui apporté aux municipalités par les CAF, est l’un des pays européens où cette offre est la plus abondante. Plusieurs études comparatives européennes établissent un lien entre cette relative abondance - et sa solvabilité – et le maintien d’un dynamisme démographique notable. Les couples concrétisent d’autant plus leur désir d’enfant(s) qu’ils savent que les pouvoirs publics encouragent et favorisent l’accueil de leurs jeunes enfants par des dispositifs de qualité<sup>24</sup>. Pour autant, d’importantes inégalités sociales, économiques et géographiques caractérisent encore le recours des familles aux structures et aux services d’accueil des enfants de moins de trois ans.

**Postulat 6** - *Ces constats quantitatifs s’avèrent préoccupants du point de vue de l’égalité d’accès des jeunes enfants à des dispositifs favorisant, en lien avec les parents et à leur demande, leur éducation et leur socialisation premières.*

*Au delà, le contexte de l’accueil et de l’éducation des jeunes enfants reste fortement marqué par les rapports sociaux de sexe.* Il relève en effet d’un univers presque exclusivement féminin. Les métiers et les pratiques professionnelles dans ce secteur prennent essentiellement appui sur la reproduction de l’expérience maternelle et la « sacralisation » du rôle des mères dans le soin des jeunes enfants. Les compétences professionnelles requises y sont symboliquement, socialement et salarialement dévalorisées. Elles restent en effet assimilées moins à un savoir faire éducatif et pédagogique spécialisés et acquis par la formation qu’à une sorte de reproduction de fonctions maternelles supposées « naturelles » chez les femmes, doublées d’une réitération de préoccupations hygiénistes obsolètes. Cette assignation sociale des femmes aux métiers de la petite enfance et du soin induit, d’une part, une quasi-exclusion de fait des hommes des dispositifs institutionnels d’accueil de la petite enfance et, d’autre part, une difficulté à faire reconnaître la dimension éducative, et non pas seulement « maternante », de ces équipements.

<sup>23</sup> Martin Hirsch, *op. cit.*

<sup>24</sup> Commission Européenne, « *Rapport du groupe de haut niveau sur l’avenir de la politique sociale dans une Union européenne élargie* », Direction Générale de l’Emploi et des Affaires Sociales, mai 2004.

**Postulat 7** - *Dès l'âge de 2 à 3 ans, du moins en théorie, les autres acteurs de la coéducation des jeunes enfants sont les professionnels de l'Education nationale et ceux des collectivités locales qui exercent dans les écoles pré-élémentaires.*

Même si elle fait depuis peu l'objet d'un débat dont le soudain surgissement et l'intensité peuvent susciter la perplexité, la possibilité de scolariser les enfants de 2 ans dans les classes « maternelles » est aussi ancienne que l'école républicaine. Elle est inscrite dans les lois organiques de 1881 et de 1886. Elle est confortée par la loi d'orientation du 10 juillet 1989 sur l'éducation, qui stipule : « *Tout enfant doit pouvoir être accueilli, à l'âge de 3 ans, dans une école maternelle ou une classe enfantine le plus près possible de son domicile, si la famille en fait la demande. L'accueil des enfants de 2 ans est étendu en priorité dans les écoles situées dans un environnement social défavorisé, que ce soit dans les zones urbaines, rurales ou de montagne* » (article L.113-1 du Code de l'éducation). Cette dernière mention tend notamment à favoriser la scolarisation des enfants de 2 ans dans les écoles situées dans les zones d'éducation prioritaire (ZEP).

Or, depuis 2002, le taux de scolarisation à 2 ans s'amenuise d'une rentrée scolaire à l'autre. En outre, comme pour les modes d'accueil évoqués plus haut, le constat d'une grande diversité de ce taux selon les départements pose le problème de l'inégalité des offres territoriales.

Par ailleurs, en un quart de siècle, la taille moyenne des classes pré-élémentaires est passée de 40 à 26 élèves, mais semble désormais se stabiliser. Certes, l'importance pédagogique de cette évolution des effectifs moyens, pour notable qu'elle ait été, doit être relativisée. Dans un avis de janvier 2001, le Haut conseil de l'évaluation de l'école indiquait en effet, à propos de l'ensemble des niveaux d'enseignement scolaire, que « *pour être efficace, une politique de réduction de la taille des classes doit être très sélective* » et que « *certaines politiques s'avèrent plutôt plus efficaces, voire efficaces ou équitables, que la réduction de la taille des classes* ».

En revanche, comme le soulignait en 2003 le chronobiologiste Hubert Montagnier<sup>25</sup>, « *il est essentiel de satisfaire les besoins de base des enfants de 2-3 ans et, en premier lieu, leur sentiment de sécurité. Celui-ci est un socle sur lequel se construit le développement moteur, émotionnel, social et cognitif. L'école doit donc être capable de respecter chez le petit ses rythmes (sommeil, repas, propreté, besoins d'isolement). Il a besoin de dormir à deux moments de la journée : le matin, et surtout l'après-midi (sieste). Le repos du matin est très peu pris en compte à l'école. Par ailleurs, comment faire dormir au même moment de nombreux enfants – plusieurs classes étant parfois regroupées pour la sieste – dans des locaux collectifs ? À cet âge, les rythmes étant extrêmement variables d'un enfant à un autre, un décalage d'une heure entre plusieurs enfants est fréquent et peut compromettre le repos du groupe tout entier* »<sup>26</sup>.

Il importe donc d'adapter l'organisation, le fonctionnement et les espaces de vie des collectivités aux besoins des enfants - plutôt que d'adapter unilatéralement les enfants aux contraintes de ces collectivités. Une telle adaptation a des coûts, notamment architecturaux, managériaux et de gestion, sur la répartition desquels il faut clarifier la donne. Elle a aussi pu consister, selon les circonstances et les opportunités locales, à créer ou développer un ensemble de structures ou de dispositifs « passerelles » de proximité

<sup>25</sup> cité in « *Repenser l'accueil des enfants de 2-3 ans* », Rapport annuel 2003 de la Défenseure des enfants, pp. 81-91.

<sup>26</sup> On notera que les importants problèmes organisationnels et architecturaux, ici soulevés, d'adaptation aux besoins essentiels d'une classe d'âge précise se posent en termes à peu près équivalents dans les crèches collectives – du fait notamment de la coexistence de tranches d'âges différentes : les enfants de 2-3 ans sont les « grands » dans les crèches, alors qu'ils sont les « petits » à l'école – et que ces problèmes finissent en général par y trouver des solutions appropriées.

entre crèches collectives et écoles pré-élémentaires (étendues à leurs centres de loisirs sans hébergement) ; mais aussi, puisqu'une large part des enfants de 2 à 3 ans ne fréquentent en réalité ni les premières ni encore les secondes, de passerelles entre résidences familiales (parents, famille élargie, assistantes maternelles, « gardes » à domicile) et écoles.

**Postulat 8** - *Si les parents d'élèves semblent encore partagés<sup>27</sup>, leurs associations et la plupart des syndicats d'enseignants sont globalement attachés au principe du maintien d'une offre quantitativement et qualitativement satisfaisante en matière de scolarisation des enfants de 2 ans. Ni les uns ni les autres ne se risquent à prôner le caractère systématique du recours à celle-ci. Mais tous se rejoignent pour dénoncer ou déconseiller l'institutionnalisation d'effectifs de 25 à 30 enfants de 2 à 3 ans par classe, régis par des rythmes scolaires conçus pour des enfants plus âgés et encadrés par un binôme d'adultes médiocrement formés à la connaissance et à la gestion de la spécificité de leurs besoins.*

Parents et professionnels peuvent en effet comprendre ou constater par eux-mêmes que, dans de telles conditions, il est peu probable que soient obtenus, par et pour tous les enfants, les bénéfices attendus en termes d'apprentissage et de développement du langage, de découverte des règles du vivre et faire ensemble, d'enrichissement et d'organisation des activités ludiques expérimentales. Ils savent aussi que le manque de disponibilité et de formation des professionnels peuvent occasionner des difficultés de compréhension et de communication entre les enfants, l'insuffisante prise en considération de leurs besoins individuels, de leur intolérance aux frustrations, de leurs habituelles impatiences (ou de leurs résignations dépitées) et de leur fatigabilité.

À cet égard, l'argument selon lequel la scolarisation des enfants de 2 ans serait appréciée par les parents surtout du fait de son apparente « gratuité » - outre le fait qu'il est émis de façon souvent méprisante à leur encontre – contribue à occulter les questions de fond ci-dessus posées. Et quand bien même la « gratuité » serait l'un des déterminants du choix des parents, qui peut se permettre d'affirmer que l'intérêt de l'enfant ne dépend pas aussi de l'équilibre du budget familial et du maintien ou de la reprise de l'activité professionnelle de ses parents, en l'espèce souvent de sa mère ? Plusieurs études, françaises ou européennes, ont d'ailleurs mis en évidence de façon récurrente que la bi-activité des parents était corrélée à une plus grande ouverture socioculturelle de tous les membres de la famille.

Aussi imparfaite soit-elle, la scolarisation des enfants de 2 ans est donc un instrument de justice sociale et éducative pour les familles pauvres, précarisées, ou qui - foyers bi-parentaux ou monoparentaux – ne peuvent renoncer à conserver ou à reprendre un travail. Elle contribue à compenser, au moins partiellement, les désavantages liés à des situations sociales ou familiales qui, sinon, confinerait l'enfant dans une garde à domicile subie, ou dans des solutions de « garde au noir » bricolées et offrant des garanties souvent aléatoires d'éducation et de sécurité.

**Postulat 9** – *La question reste aujourd'hui posée de savoir qui peut faire quoi, et comment, pour étendre l'offre de scolarisation et améliorer les conditions de scolarité des enfants de moins de 3 ans.*

---

<sup>27</sup> 60% des parents d'élèves ne sont pas prêts à mettre leur enfant à l'école dès l'âge de deux ans, même s'ils en ont la possibilité, contre 39% qui y sont favorables, selon un sondage réalisé en mai 2004 par la fédération des Parents d'élèves de l'enseignement public (PEEP). Les parents qui se déclarent prêts à scolariser leur enfant dès l'âge de deux ans, le sont principalement par choix, pour l'éveil de leur enfant (78%) indique l'enquête. Mais 20% prendraient cette décision pour des raisons d'ordre matériel : 16% par manque de structure d'accueil, et 4% parce que l'école est moins chère qu'une autre forme de garde.

Les efforts à mener pour accroître quantitativement et améliorer qualitativement les conditions dans lesquelles sont scolarisés les enfants de 2 ans relèvent :

- des communes pour ce qui concerne tant la construction ou l'aménagement de locaux adaptés que la formation et le recrutement d'agents d'encadrement non enseignants (qui peuvent être, classiquement, des ATSEM, mais aussi, dans le cadre de classes ou des structures « passerelles », des éducateurs de jeunes enfants et des animateurs de centres de loisirs) ;
- du ministère de l'Education nationale pour ce qui concerne la formation initiale et continue des personnels enseignants et l'encadrement pédagogique de l'ensemble des personnels.

Il est donc faux d'affirmer que la volonté de développer la scolarisation et la scolarité des enfants de 2 ans serait motivée par l'intention des communes de se voir financièrement soulagées, au détriment de l'État, des charges d'accueil des enfants de moins de 3 ans. Les compétences des communes en ce domaine sont d'ailleurs facultatives (et elles le sont plus encore pour les départements et les régions). Faut-il pour autant faire aux contempteurs de la scolarisation des enfants de 2 ans le procès inverse de vouloir aggraver le transfert de charges, pourtant bien réel depuis 2004, de l'État vers les collectivités locales ?

Le fait est que la promotion, quantitative et qualitative, de la scolarisation et de la scolarité des enfants de 2 ans relève de l'ambition et de la responsabilité conjointes de l'État et des communes, mais aussi des Caisses d'allocations familiales.

**Postulat 10** - *Avec l'incitation affichée en 1989, et diversement suivie depuis, d'accueillir un nombre croissant d'enfants de 2 ans, l'école pré-élémentaire a pu sembler rejoindre l'univers institutionnel des services dédiés à l'accueil de la petite enfance, alors qu'elle s'en distingue à plus d'un égard.*

Il faut peut-être regretter, de ce fait, que l'offre et la demande la concernant aient été identifiées comme telles au sein des « Commissions départementales de l'accueil des jeunes enfants » instituées par le décret n° 2002-798 du 3 mai 2002<sup>28</sup>. Cet amalgame est sans doute l'un des facteurs qui, suscitant à tort les comparaisons entre ces deux types d'équipements, nourrissent depuis 2003 les critiques de certains professionnels des secteurs médicaux et psychologiques à l'encontre du bien fondé et des répercussions individuelles et collectives d'une scolarisation, désignée comme « précoce », dont ils perçoivent peu ou mal les fondements éducatifs.

S'agit-il d'un effet collatéral du décret du 3 mai 2002 ? Encore faudrait-il que celui-ci soit réellement appliqué en tous départements, ce qui est loin d'être le cas à ce jour. S'agit-il d'une question concomitante au constat d'une décélération globale sinon de l'offre de places pour les enfants de moins de 3 ans dans les classes pré-élémentaires du moins du nombre d'enseignants affectés à ces classes ? S'agit-il d'un avatar des tensions créées par les réformes successives de la décentralisation et par les nouveaux transferts de compétences et de charges financières de l'État vers les collectivités locales qu'elles induisent ?

Toujours est-il que les acteurs de la co-éducation des jeunes enfants ne se résument pas aux parents, aux dispositifs d'accueils de la petite enfance collectifs (crèches, haltes-garderies) et individuels (assistant-e-s

---

<sup>28</sup> Ce décret, co-signé par la ministre de l'Emploi et de la Solidarité et la ministre déléguée à la Famille, à l'Enfance et aux Personnes handicapées, a été pris, au dernier jour du gouvernement Jospin, en application de l'article L. 214-2 et l'article L. 214-5 du Code de l'action sociale et des familles, eux-mêmes issus, de façon relativement étonnante, de l'article 83 de la loi n° 2002-2 du 2 janvier 2002 « *rénovant l'action sociale et médico-sociale* ».

maternel-le-s, services prestataires de gardes à domicile) et aux écoles pré-élémentaires. On les trouve aussi au sein des structures et des initiatives « passerelles » entre ces différents équipements (comme il en est déjà expérimenté plusieurs modalités en divers sites urbains et ruraux), des jardins d'enfants, des « garderies » périscolaires, des centres de loisirs pour très jeunes enfants, des bibliothèques, des lieux d'accueil parents / enfants, des ludothèques, et de multiples associations de quartiers ou de village. Ces structures relèvent souvent de compétences et de financements multiples et croisés, associant l'État, les collectivités locales et les CAF – sans oublier les familles elles-mêmes.

Il revient en tout état de cause aux Commissions départementales de l'accueil des jeunes enfants d'effectuer localement - par exemple au niveau des grandes villes et, mieux encore, au niveau des départements - des diagnostics précis des besoins des enfants de 2 à 3 ans et de leurs familles en matière d'accueil, d'éducation préscolaire et de loisirs. Ces Commissions constituent en effet l'instance pertinente pour réaliser, au regard des diagnostics départementaux de besoins, la mutualisation – entre les communes, les CAF, l'État et les familles - des compétences et des financements permettant d'y répondre.

**Un objectif pertinent à atteindre serait dès lors, à terme, de parvenir à l'élaboration de véritables Projets éducatifs et culturels locaux concernant l'ensemble des enfants de 0 à au moins 16 ans, mais qui ne négligent pas d'intégrer les besoins et les aspirations spécifiques des enfants de 0 à 6 ans (et notamment des enfants de 0 à 3 ans) et de leurs parents, ni les réponses coordonnées et régulièrement évaluées à leur apporter.**

**\* Six propositions en guise de projet de concrétisation, quantitative et qualitative, des droits des jeunes enfants à l'accueil et à l'éducation**

Il ne peut y avoir de projet éducatif ambitieux sans mobilisation générale. La démarche de co-éducation à promouvoir consiste à s'appuyer sur les spécificités (besoins et ressources) des territoires et à y rechercher, dans la perspective d'un projet éducatif local et global, la table ronde et la coopération des différents acteurs de l'éducation :

- les parents et, dès que possible, les enfants et les jeunes ;
- les professionnels des structures d'accueil de la petite enfance ;
- les enseignants et les autres membres de la communauté scolaire ;
- les animateurs des temps périscolaires et extrascolaires, les différents éducateurs professionnels concernés des collectivités territoriales ;
- les multiples acteurs du secteur associatif.

C'est pourquoi la mise en place de véritables *projets éducatifs et culturels locaux*, associant l'ensemble des acteurs éducatifs, devrait devenir une obligation légale dans chaque commune ou intercommunalité et comporter notamment un volet consacré à la petite enfance.

***Proposition 1 - Créer un véritable service public d'accueil de la petite enfance, accessible à toutes les familles qui le souhaitent, quels que soient leurs cadres et conditions de vie, et permettant :***

- *de proposer aux enfants de moins de 3 ans une palette de modes d'accueil souples, diversifiés et de proximité dotés de projets éducatifs et sociaux appropriés à leurs territoires de desserte ;*
- *de répondre aux enjeux contemporains de l'articulation des temps professionnels, sociaux et familiaux de leurs parents.*

L'objectif de création d'un million de places sur 20 ans pourrait être fixé :

- la majorité d'entre elles en crèches collectives et haltes-garderies, publiques ou associatives, et, surtout, en multi-accueil ;
- le complément chez des assistant-e-s maternel-le-s agréé-e-s (dont la dénomination pourrait devenir à cette occasion « assistant-e-s familiaux-ales », sans la réserver au seul champ de la protection de l'enfance).

À titre indicatif, le coût d'investissement moyen pour la création une place de crèche collective est aujourd'hui de 20.000 euros, et le coût de fonctionnement de 12.000 euros par an et par place.

- Aux côtés des actuelles contributions des communes et des CAF, une contribution patronale, sur le modèle du « 1 % logement », pourrait être mise à l'étude pour les coûts d'investissement ; nombre d'entreprises savent depuis longtemps que la sécurité et la qualité de l'accueil des jeunes enfants de leurs employé-e-s constituent des atouts favorables en termes de gestion de leurs ressources humaines.
- S'agissant des coûts de fonctionnement, la participation – directe ou indirecte - des familles doit faire l'objet d'une réflexion approfondie des péréquations mises en œuvre et des prestations versées par les CAF. Un principe de gratuité totale pour les familles ne semble ni réaliste ni souhaitable, même s'il peut être envisagé pour les familles aux revenus les plus bas, le principe d'un taux d'effort proportionnel aux revenus devant devenir de règle pour les autres (éventuellement pondéré par le maintien des tranches de référence du quotient familial). L'actuelle « Prestation d'accueil du jeune enfant » (PAJE), qui ne permet qu'une liberté illusoire de choix du mode d'accueil (ou de « garde » à domicile), doit certainement être repensée dans un objectif d'équité sociale sans pénaliser pour autant les familles modestes qui feraient le choix de modes d'accueil non collectif, notamment en milieu rural.

**Proposition 2** – *Veiller à l'application effective voire renforcée des dispositions du décret du 1<sup>er</sup> août 2000 « relatif aux établissements et services d'accueil des enfants de moins de six ans et modifiant le Code de la santé publique » afin de permettre à ceux-ci de s'émanciper de leurs références médicales et hygiénistes historiquement prédominantes et de s'ouvrir à des logiques explicites de projets éducatifs, co-éducatifs et culturels.*

Il conviendrait à cette occasion :

- de promouvoir l'adoption de projets d'établissements dont les volets éducatifs et sociaux seraient délibérément ouverts sur les réalités de leur environnement et dotés de composantes réellement co-éducatives et culturelles ;
- de rendre obligatoire la création et la consultation de conseils d'établissements comportant notamment des représentants de parents élus ;
- de favoriser le recrutement et la prise de responsabilité d'éducateurs-trices de jeunes enfants, et ceci quelle que soit la taille de l'établissement (la prédominance des infirmiers-ères puériculteurs-trices aux postes de direction n'est plus actuellement justifiée).

**Proposition 3** - *Revaloriser la formation, initiale et continue, les rémunérations et les perspectives de carrière – notamment par la voie de la validation des acquis de l'expérience – des différent-e-s professionnel-le-s de la petite enfance, en particulier des auxiliaires de puériculture, des assistant-e-s maternel-le-s, des agents de service des crèches et des écoles « maternelles ».*

Il conviendrait simultanément de mettre en place dès les classes de collège des incitations des garçons à s'orienter vers les métiers de la petite enfance.

Dans le même esprit, aux dénominations « assistant-e-s maternel-le-s », « service de protection maternelle et infantile », « école maternelle » devraient être désormais substituées, par exemple, celles de « assistant-e- familial-e », « service de promotion de la santé familiale et infantile », « école enfantine » ou « petite école ».

**Proposition 4** - *Confier aux Commissions départementales de l'accueil des jeunes enfants la mission de piloter, sur le plan méthodologique, le volet « petite enfance » des Projets éducatifs locaux et, à cet effet :*

- d'effectuer des diagnostics locaux précis des besoins et des aspirations des enfants de 2 à 3 ans et de leurs familles en matière d'accueil, d'éducation préscolaire et de loisirs ;
- d'organiser et de superviser la mutualisation – entre les communes, les inter-communalités, les départements, les CAF, l'État et les familles - des compétences et des financements permettant d'y répondre (en mobilisant notamment les dispositifs des Contrats enfance-jeunesse, et le découplage de leurs volets « enfance » et « jeunesse ») ;
- de concevoir, de mettre en œuvre et d'évaluer une série de réponses diversifiées correspondant aux ressources conjointes mobilisables et permettant de développer et d'articuler, selon les contextes locaux, leurs capacités d'accueil : services d'accueils collectifs et familiaux, jardins d'enfants, écoles pré-élémentaires, « garderies » périscolaires, centres de loisirs pour jeunes enfants, ludothèques, bibliothèques, lieux d'accueil parents / enfants ; mais aussi classes, structures et initiatives « passerelles » entre ces différents équipements, ainsi qu'entre ceux-ci et les résidences familiales (parents, famille élargie, assistantes maternelles, « gardes » à domicile) des enfants.

**Proposition 5** – *Renforcer les capacités de scolarisation des enfants de 2 ans et améliorer les conditions de leur scolarisation en dotant chacun des établissements scolaires concernés des indispensables adaptations que nécessitent :*

- l'architecture de ses locaux (taille des classes et du mobilier, dortoirs, toilettes) ;
- les rythmes de vie (activités, repos, sommeil) qui y sont proposés aux enfants ;
- son encadrement humain (diversité des compétences, sans multiplication excessive du nombre d'intervenants).

Il importe à cet effet d'ouvrir les écoles aux recherches et aux dispositions pédagogiques leur permettant d'être des lieux où chaque enfant pourra :

- travailler avec tous et prendre sa place dans la collectivité des enfants et des adultes ;
- apprendre à s'exprimer et à se connaître soi-même en tant qu'individu parmi les autres ;
- être reconnu dans son âge, mais aussi, et peut être plus encore, dans la perspective de son histoire et de son avenir ;
- être associé à ses propres apprentissages, à la vie et à la gestion de l'école, en lien avec son environnement direct.

**Proposition 6** – *Faire en sorte que les projets éducatifs locaux, les projets d'école et la formation des personnels (enseignants et non enseignants) affectés à la mise en œuvre des dispositifs de pré-scolarisation et de scolarisation des jeunes enfants puissent prendre en considération les*

*recommandations formulées par des spécialistes et des experts dépourvus autant que possible de préjugés idéologiques à leur égard, et par exemple :*

- celles de chercheurs menant des travaux croisés dans les domaines de la chronobiologie et des sciences de l'éducation préscolaire ;
- celles de praticiens engagés dans le champ des pédagogies innovantes ;
- celles encore de psychologues, de médecins, de psychomotriciens, etc. attentifs aux besoins et aux compétences spécifiques des jeunes enfants.

**LES ARTICLES DE LA CONVENTION INTERNATIONALE DES DROITS DE L'ENFANT  
RELATIFS A L'ACCUEIL ET A L'EDUCATION DES JEUNES ENFANTS (*extraits*)**

**Article 3**

1. Dans toutes les décisions qui concernent les enfants, qu'elles soient le fait des institutions publiques ou privées de protection sociale, des tribunaux, des autorités administratives ou des organes législatifs, l'intérêt supérieur de l'enfant doit être une considération primordiale.

2. Les Etats parties s'engagent à assurer à l'enfant la protection et les soins nécessaires à son bien-être, compte tenu des droits et des devoirs de ses parents, de ses tuteurs ou des autres personnes légalement responsables de lui, et ils prennent à cette fin toutes les mesures législatives et administratives appropriées.

3. Les Etats parties veillent à ce que le fonctionnement des institutions, services et établissements qui ont la charge des enfants et assurent leur protection soit conforme aux normes fixées par les autorités compétentes, particulièrement dans le domaine de la sécurité et de la santé et en ce qui concerne le nombre et la compétence de leur personnel ainsi que l'existence d'un contrôle approprié.

**Article 18**

1. Les Etats parties s'emploient de leur mieux à assurer la reconnaissance du principe selon lequel les deux parents ont une responsabilité commune pour ce qui est d'élever l'enfant et d'assurer son développement. La responsabilité d'élever l'enfant et d'assurer son développement incombe au premier chef aux parents ou, le cas échéant, à ses représentants légaux. Ceux-ci doivent être guidés avant tout par l'intérêt supérieur de l'enfant.

2. Pour garantir et promouvoir les droits énoncés dans la présente Convention, les Etats parties accordent l'aide appropriée aux parents et aux représentants légaux de l'enfant dans l'exercice de la responsabilité qui leur incombe d'élever l'enfant et assurent la mise en place d'institutions, d'établissements et de services chargés de veiller au bien-être des enfants.

3. Les Etats parties prennent toutes les mesures appropriées pour assurer aux enfants dont les parents travaillent le droit de bénéficier des services et établissements de garde d'enfants pour lesquels ils remplissent les conditions requises.

**Article 19**

1. Les Etats parties prennent toutes les mesures législatives, administratives, sociales et éducatives appropriées pour protéger l'enfant contre toute forme de violence, d'atteinte ou de brutalités physiques ou mentales, d'abandon ou de négligence, de mauvais traitements ou d'exploitation, y compris la violence

sexuelle, pendant qu'il est sous la garde de ses parents ou de l'un d'eux, de son ou ses représentants légaux ou de toute autre personne à qui il est confié. (...)

#### **Article 20**

1. Tout enfant qui est temporairement ou définitivement privé de son milieu familial, ou qui dans son propre intérêt ne peut être laissé dans ce milieu, a droit à une protection et une aide spéciales de l'Etat. (...)

#### **Article 23**

1. Les Etats parties reconnaissent que les enfants mentalement ou physiquement handicapés doivent mener une vie pleine et décente, dans des conditions qui garantissent leur dignité, favorisent leur autonomie et facilitent leur participation active à la vie de la collectivité.

2. Les Etats parties reconnaissent le droit à des enfants handicapés de bénéficier de soins spéciaux et encouragent et assurent, dans la mesure des ressources disponibles, l'octroi, sur demande, aux enfants handicapés remplissant les conditions requises et à ceux qui en ont la charge, d'une aide adaptée à l'état de l'enfant et à la situation de ses parents ou de ceux à qui il est confié.

3. Eu égard aux besoins particuliers des enfants handicapés, l'aide fournie conformément au paragraphe 2 du présent article est gratuite chaque fois qu'il est possible, compte tenu des ressources financières de leurs parents ou de ceux à qui l'enfant est confié, et elle est conçue de telle sorte que les enfants handicapés aient effectivement accès à l'éducation, à la formation, aux soins de santé, à la rééducation, à la préparation à l'emploi et aux activités récréatives, et bénéficient de ces services de façon propre à assurer une intégration sociale aussi complète que possible et leur épanouissement personnel, y compris dans le domaine culturel et spirituel. (...)

#### **Article 24**

1. Les Etats parties reconnaissent le droit de l'enfant de jouir du meilleur état de santé possible et de bénéficier de services médicaux et de rééducation. Ils s'efforcent de garantir qu'aucun enfant ne soit privé du droit d'avoir accès à ces services. (...)

#### **Article 27**

1. Les Etats parties reconnaissent le droit de tout enfant à un niveau de vie suffisant pour permettre son développement physique, mental, spirituel, moral et social.

2. C'est aux parents ou autres personnes ayant la charge de l'enfant qu'incombe au premier chef la responsabilité d'assurer, dans les limites de leurs possibilités et de leurs moyens financiers, les conditions de vie nécessaires au développement de l'enfant.

3. Les Etats parties adoptent les mesures appropriées, compte tenu des conditions nationales et dans la mesure de leurs moyens, pour aider les parents et autres personnes ayant la charge de l'enfant à mettre en oeuvre ce droit et offrent, en cas de besoin, une assistance matérielle et des programmes d'appui, notamment en ce qui concerne l'alimentation, le vêtement et le logement. (...)

#### **Article 28**

1. Les Etats parties reconnaissent le droit de l'enfant à l'éducation, et en particulier, en vue d'assurer l'exercice de ce droit progressivement et sur la base de l'égalité des chances :

- Ils rendent l'enseignement primaire<sup>29</sup> obligatoire et gratuit pour tous ; (...)
- Ils prennent des mesures pour encourager la régularité de la fréquentation scolaire et la réduction des taux d'abandon scolaire.

2. Les Etats parties prennent toutes les mesures appropriées pour veiller à ce que la discipline scolaire soit appliquée d'une manière compatible avec la dignité de l'enfant en tant qu'être humain et conformément à la présente Convention. (...)

### **Article 29**

1. Les États parties conviennent que l'éducation de l'enfant doit viser à :

- Favoriser l'épanouissement de la personnalité de l'enfant et le développement de ses dons et de ses aptitudes mentales et physiques, dans toute la mesure de leurs potentialités ; (...)

2. Aucune disposition du présent article ou de l'article 28 ne sera interprétée d'une manière qui porte atteinte à la liberté des personnes physiques ou morales de créer et de diriger des établissements d'enseignement, à condition que les principes énoncés au paragraphe 1 du présent article soient respectés et que l'éducation dispensée dans ces établissements soit conforme aux normes minimales que l'Etat aura prescrites.

---

<sup>29</sup> En France, l'enseignement primaire - et son organisation théorique en cycles - recouvre celui qui est dispensé dans les écoles pré-élémentaires, dites « maternelles », pour les enfants de 2-3 ans à 6 ans, et dans les écoles élémentaires pour les enfants de 6-7 ans à 11-12 ans (cf. aussi *infra*. Qui sont les « jeunes enfants » et que recouvre la notion d'« accueil de la petite enfance » ?).

**FRÉDÉRIC JÉSU**

**ARTICLE**

**2009 - Le droit des jeunes enfants à l'accueil et à l'éducation - Comment concilier dans la durée exigences qualitatives et besoins quantitatifs**

**Licence (CC BY -NC-ND)**



Vous êtes autorisé à publier, partager, distribuer gratuitement l'œuvre de l'auteur.

Dans la mesure du possible vous devez donner le nom de l'auteur. Vous n'êtes pas autorisé à vendre, louer, reproduire, adapter, modifier, transformer ou faire tout autre usage.

**Courriel de l'auteur :** [contact@frederic-jesu.net](mailto:contact@frederic-jesu.net)

**Site officiel de l'auteur :** <https://www.frederic-jesu.net>

**© Copyright-France tous droits réservés 2020-2021**

**Paris, 2020**

**ISBN 979-10-394-0444-0**