



N° 452

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 6 décembre 2017.

## PROPOSITION DE LOI

*visant à garantir un droit à la scolarisation des enfants dans les écoles maternelles dès l'âge de deux ans et instaurant l'obligation d'instruction dès l'âge de trois ans,*

(Renvoyée à la commission des affaires culturelles et de l'éducation, à défaut de constitution d'une commission spéciale dans les délais prévus par les articles 30 et 31 du Règlement.)

présentée par Mesdames et Messieurs

Marie-George BUFFET, Elsa FAUCILLON, Bruno Nestor AZEROT, Huguette BELLO, Alain BRUNEEL, André CHASSAIGNE, Pierre DHARRÉVILLE, Jean-Paul DUFRÈGNE, Sébastien JUMEL, Jean-Paul LECOQ, Jean-Philippe NILOR, Stéphane PEU, Fabien ROUSSEL, Gabriel SERVILLE, Hubert WULFRANC,

Député-e-s.

## EXPOSÉ DES MOTIFS

MESDAMES, MESSIEURS,

La loi de refondation pour l'école de la République (loi n° 2013-595) du 8 juillet 2013 a amorcé un travail indispensable redonnant progressivement sa place à l'école maternelle. Faisant écho à une promesse de campagne de François Hollande, cette loi n'a néanmoins pas permis d'augmenter significativement le taux de scolarisation entre deux et trois ans et n'a pas donné tous les moyens nécessaires aux communes afin d'assurer l'accueil adapté aux très jeunes enfants sur tout le territoire de la nation.

L'évolution des effectifs d'élèves de moins de trois ans est tributaire des politiques éducatives mises en œuvre. À la rentrée 2015, 11,5 % des enfants de deux à trois ans étaient scolarisés, soit 93 600 enfants, alors que ce taux était d'environ un tiers des enfants en 1999.

Néanmoins depuis 2013, des efforts ont été effectués afin d'augmenter ce taux dans les zones géographiques en difficultés. Ainsi, 19,3 % des enfants de moins de trois ans sont scolarisés en zone d'éducation prioritaire contre 9,8 % hors éducation prioritaire. Il convient désormais d'étendre le droit à la scolarisation dès deux ans sur tout le territoire.

De plus, les disparités territoriales sont importantes, tant les capacités de scolarisation des enfants de moins de trois ans sont soumises aux modalités démographiques et financières des communes, en charge de l'enseignement préélémentaire.

Ces disparités territoriales se traduisent par la présence massive ou non de classes spécifiques à la scolarisation des enfants de deux ans. Dans le département de la Seine-Saint-Denis à la rentrée 2015, sur les 918 enfants de moins de trois ans scolarisés, seuls 58 d'entre-eux étaient intégrés dans des classes ordinaires. À l'inverse, d'autres départements ne possèdent que très peu de classes spécifiques.

De même, les collectivités territoriales ne s'approprient pas toutes de la même manière et avec la même intensité les possibilités ouvertes notamment par la loi de refondation pour l'école de la République. Il convient ainsi de fixer un cadre national précis, permettant à l'État d'accompagner les collectivités territoriales efficacement afin de rendre effectif le droit pour chaque enfant de plus de deux ans d'intégrer une petite section à l'école maternelle.

De plus, la formation initiale spécifiquement dédiée à l'école maternelle est insatisfaisante. Les heures consacrées dans les ESPE sont difficilement quantifiables mais apparaissent systématiquement insuffisantes. Il convient de renforcer la formation initiale et continue en y dédiant des heures spécifiques dans la formation des enseignants destinés à l'enseignement préélémentaire.

Si lors des dernières années des progrès ont été faits dans la prise en compte des besoins spécifiques des enfants de moins de trois ans, il reste de nombreuses marges de progression. Pour ce faire, il est impératif d'améliorer la « professionnalisation » des enseignants, des formateurs (encore trop peu nombreux) et des corps d'inspection.

### **Garantir l'accès à l'école maternelle dès deux ans**

Si la scolarisation des deux-trois ans est possible, l'article 113-1 du code de l'éducation dispose qu'elle « est organisée en priorité dans un environnement social défavorisé, que ce soit dans les zones urbaines, rurales ou de montagne et dans les régions d'outre-mer ». <sup>(1)</sup>

L'exemple il y a quelques années de l'école maternelle de Luz-Saint Sauveur dans les Hautes-Pyrénées a illustré la nécessité de préciser dans la loi que la scolarisation dès deux ans est un droit, partout sur le territoire.

Un arrêté de l'inspecteur d'académie en date du 6 mai 2008, supprimant un emploi d'enseignant sur les trois que compte l'école maternelle, a fait l'objet d'un recours devant le tribunal administratif. La décision de la Cour administrative d'appel de Bordeaux du 9 février 2010 (N° 09BX01610) a annulé l'arrêté de l'inspecteur d'académie au motif que cette commune est classée en zone de revitalisation rurale (ZRR) et que son école est donc considérée comme un « environnement social défavorisé » au sens des articles L. 113-1 et D. 113-1 du code de l'éducation. Ainsi cette décision de suppression de poste ne saurait se justifier : « l'inspecteur d'académie a omis de prendre en compte dans le calcul prévisionnel des effectifs les enfants de moins de trois ans, alors que leur scolarité doit être assurée en priorité dans un tel environnement ». Le tribunal donne ainsi droit à la requête de la commune en annulation de l'arrêté du 6 mai 2008 de l'inspecteur académique pour excès de pouvoir. Le ministère de l'éducation nationale effectue un pourvoi en cassation auprès du Conseil d'État, au motif que si la scolarisation des moins de trois ans est prioritaire dans les

---

(1) Les régions d'outre-mer ont été introduites dans cet article du code de l'éducation en 2013 suite à l'adoption d'un amendement d'Huguette Bello soutenu en séance par le Groupe GDR.

zones défavorisées, elle ne serait en aucun cas une obligation pour le système éducatif et ne constituerait pas un droit pour les parents.

Cette affaire montre bien le besoin d'une législation claire dans ce domaine, afin que la maternelle soit un droit ouvert à toutes et tous, dès deux ans

Différents rapports ont démontré les avantages de la scolarisation dès deux ans et le rôle fondamental de l'école maternelle.

Le rapport conjoint IGEN - IGAENR n° 2014-043 de juin 2014 portant sur la scolarité des enfants de moins de trois ans a identifié les progrès qui devaient être réalisés dans l'accueil des plus jeunes enfants en maternelle.

Un autre rapport de l'IGEN, intitulé « scolarisation dans la petite section en maternelle » a été rendu à M. le ministre de l'éducation nationale en mai 2017.

Ce rapport préconise de porter au niveau académique des objectifs clairs (quantitatifs et qualitatifs) en matière de scolarisation des moins de trois ans, de réaliser un état des lieux de la scolarisation des deux-quatre ans à l'échelle académique ou encore de développer, au sein des ESPE, des compétences sur l'école maternelle et les spécificités du public des deux-quatre ans.

Les bénéfices de la scolarisation dès deux ans ont également été démontrés dans le rapport Développement du jeune enfant - Modes d'accueil - Formation des professionnels, de Sylviane Giampino, remis à Laurence Rossignol, ancienne ministre des familles, de l'enfance et des droits des femmes, en mai 2016. L'apprentissage des « compétences langagières », par les gestes ou la parole se fait dès deux ans, en particulier pendant la période charnière de deux à quatre ans.

Enfin, le rapport annexé à la loi de refondation de l'école de la République soulignait les avantages de la scolarisation précoce en ces termes « La scolarisation précoce d'un enfant de moins de trois ans est une chance pour lui et sa famille lorsqu'elle est organisée dans des conditions adaptées à ses besoins ». Néanmoins, la loi de 2013 reste insuffisante car ne concentre les efforts que sur certaines zones géographiques, alors qu'il est primordial selon nous de développer la scolarisation précoce sur tout le territoire.

Si l'école maternelle est progressivement de nouveau reconnue comme une véritable école et non une garderie où les enseignants « changent les couches » comme le disait avec un profond mépris un ancien ministre de l'éducation nationale, les différents rapports de l'IGEN montrent que beaucoup de progrès sont encore à accomplir pour former le personnel, enseignants et encadrants.

### **Un taux de scolarisation des enfants de moins de trois ans trop faible**

Alors qu'il est démontré le caractère décisif dans le développement de la tranche d'âge zéro-six ans, la scolarisation des enfants de deux ans a été en recul constant depuis plusieurs années et depuis 2013, ne parvient pas à augmenter significativement : dans certains départements, le taux de scolarisation a été divisé par deux depuis 2000. Ils étaient un enfant sur trois en 2000 il est en 2015 de 11,5 %. Cette diminution résulte davantage d'une volonté politique du ministère de l'éducation nationale lors de la précédente décennie que d'un recul de la demande des parents, puisque les inspecteurs d'académie ne prenaient plus les deux-trois ans en compte dans le calcul des effectifs, créant par la même une pénurie organisée de places.

Le rapport de la Cour des comptes du 10 septembre 2008 sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale faisait déjà acte d'une baisse de 27 % de la scolarisation des enfants de deux-trois ans entre 2003 et 2007, dont 29 % dans le public et 18 % dans le privé (p. 354). Certains départements comme la Seine-Saint-Denis, ont été plus particulièrement touchés puisque le taux de scolarisation de cette tranche d'âge est passé de 22 % en 1999 à 8 % en 2006. Ainsi, à la rentrée 2005, 5 000 enfants se retrouvaient en attente de scolarisation, dont 300 de plus de trois ans. Cela conduisait alors la Cour des comptes à parler d'un « désengagement du ministère » de la scolarisation des enfants de deux-trois ans.

Permettre la scolarisation à partir de deux ans de tous les enfants qui sont prêts et dont les familles en font la demande apparaît donc être un enjeu majeur. Il ne s'agit pas de rendre la scolarisation dès 2 ans obligatoire, mais bien de permettre à tous les parents qui le souhaitent de pouvoir inscrire leur enfant à l'école maternelle dès cet âge. Donner ce droit aux parents et créer une obligation pour l'État de donner suite à cette demande sont d'autant plus importants que les bienfaits de la scolarisation des deux ans, en termes d'acquisition du langage par exemple, bénéficient particulièrement aux enfants issus de milieux défavorisés.

## **La privatisation de l'accueil des moins de trois ans**

L'abandon de l'école maternelle s'est conjugué à la promotion des structures privées payantes comme les jardins d'éveil, ou en contraignant les femmes à renoncer à leurs activités professionnelles.

Ces jardins d'éveils sont une conséquence directe de la déréglementation qu'a permise la France en maintenant les établissements d'accueil collectif de la petite enfance dans le champ d'application de la directive européenne 2006/123/CE du 12 décembre 2006 relative aux services dans le marché intérieur. Paradoxalement, elle reconnaît que « les établissements d'accueil des jeunes enfants s'adressent à un public fragile qui nécessite une prise en charge dans un cadre contrôlé par les pouvoirs publics et par du personnel qualifié ».

L'accueil de la petite enfance ne doit pas être considéré comme un service ordinaire qui devrait donc être concurrentiel et ne pas entraver le libre fonctionnement du marché. Les régimes d'encadrement y sont donc perçus comme des entraves qui doivent être supprimées, ce qui, dans un tel secteur, constitue un véritable danger : remise en cause du pilotage de l'État, financement exclusif des familles, baisse des taux d'encadrement, augmentation des capacités d'accueil en surnombre, diminution de la formation obligatoire des personnels encadrants sont autant de paramètres sur lesquels les structures d'accueil pourront jouer.

Méprisant la qualité et la sécurité de structures d'accueil sur tout le territoire et pour toutes les familles quels que soient leurs moyens, cette déréglementation a eu pour principal avantage de multiplier l'offre privée de garde des jeunes enfants tout en permettant à l'État de se prévaloir d'une réaction face à la pénurie de places sans nouveaux financements.

### **Pour un service public de la petite enfance**

La socialisation des enfants de deux-trois ans comporte des enjeux spécifiques car, à cet âge, il y a une très grande hétérogénéité dans le développement affectif, émotionnel, cognitif et moteur des enfants. Cette hétérogénéité nécessite une prise en considération globale, par des offres d'accueil publiques diversifiées, répondant aux besoins de chaque enfant.

Françoise Dolto dans *La cause des enfants* ne disait pas autre chose quand elle affirmait : « *Quand on dit 2 ans et 3 ans, c'est comme si on disait 12 ans et 25 ans. À 2 ans, de trois mois en trois mois, les enfants*

*évoluent énormément ; leurs intérêts, leur mode de langage au sens large du terme sont en continuelle mutation ».*

Notre proposition de loi qui vise notamment à créer un droit à la scolarisation des enfants de deux ans doit donc être considérée dans un contexte plus large d'exigence d'un véritable service public de la petite enfance. Le manque de centaines de milliers de places d'accueil et de garde et la pénurie rampante de classes de maternelle accentue le problème et rend impérieux la recherche de solutions durables.

Le manque réel de places d'accueil a permis à divers gouvernements de privatiser le secteur de la petite enfance, par le développement de lieux d'accueil privés payants sans quotient familial, dégradant les conditions d'accueil en crèche et organisant la création de regroupements d'assistant-e-s maternel-le-s consacrant des exigences sur les conditions d'accueil abaissées.

Outre les fortes disparités entre départements, en raison de son coût, le mode de garde extra-parental varie fortement selon le niveau de vie des familles, les assistant-e-s maternel-le-s étant réservées aux familles les plus aisées. On comprend l'enjeu que représente pour les familles les plus défavorisées la possibilité de scolariser gratuitement leur enfant dès deux ans dans des structures de qualité et de proximité.

### **Accueillir les tout-petits : des conditions particulières de moyens et d'encadrement**

L'accueil des enfants de deux ans à l'école maternelle doit se faire dans des conditions particulières et optimales. Un accueil et un encadrement spécifiques conditionnent grandement la réussite scolaire de ces très jeunes élèves, en même temps qu'ils constituent un moyen efficace de prévention des difficultés et de lutte contre les inégalités.

Cela nécessite l'affectation de moyens réels au niveau :

- des dotations budgétaires ;
- du nombre d'enseignants et de personnels accompagnants : agents territoriaux spécialisés dans les écoles maternelles (ATSEM, etc. ;
- de la formation des enseignants, comme des personnels accompagnants ;

- de la stabilité des personnels, essentielle pour les tout-petits qui ont besoin de continuité dans l'accueil et de sécurité affective et matérielle, en lien avec les familles ;

- du taux d'encadrement adapté à l'âge des élèves, avec une baisse des effectifs d'élèves par classe (par exemple 25, et 15 en toute petite section) ;

- de la prise en compte des besoins de l'enfant en aménageant la rentrée des classes et dans le respect du rythme des enfants ;

- de locaux adaptés aux jeunes enfants.

La formation des enseignants, tant initiale que continue doit, dans ce domaine comme dans les autres, être renforcée. L'État doit assurer qu'une formation de qualité soit dispensée. Il doit également assurer une formation spécifique pour les enseignants en maternelle, qui aborde les enjeux propres au développement du jeune enfant. L'école maternelle ne constitue pas seulement une anticipation des apprentissages dispensés par l'école primaire, mais un temps d'apprentissage propre centré sur le développement de l'enfant (conceptualisation de l'abstrait, langage, etc.).

### **Étendre l'obligation scolaire dès trois ans**

Afin de reconnaître à sa juste valeur les apports fondamentaux et l'importance de la place de cette institution au sein de notre système scolaire, il nous paraît indispensable de rendre obligatoire dès trois ans le droit à l'éducation. Parce qu'elle constitue un temps permettant la mise en place de mécanismes déterminants pour la réussite de la scolarité et la réduction de l'écart entre les inégalités sociales et les inégalités scolaires, il est parfaitement cohérent d'étendre l'obligation scolaire à la maternelle.

Cela constitue également un moyen d'affirmer l'importance que joue cette institution scolaire ainsi que de pérenniser son existence.

Nous souhaitons ainsi protéger l'école maternelle qui joue un rôle primordial dans la réduction des inégalités sociales et scolaires en traduisant dans la loi ce qui est aujourd'hui une réalité : la quasi-totalité des enfants de trois à six ans sont effectivement scolarisés en maternelle.

Mentionnons que cette possibilité a déjà été inscrite dans la législation. En effet l'article 58 de la loi n° 2017-256 du 28 février 2017 de programmation relative à l'égalité réelle outre-mer prévoit que dans les régions d'outre-mer, à compter de la rentrée 2018 et à titre expérimental

pour une durée n'excédant pas trois ans, le Gouvernement peut rendre l'instruction obligatoire pour les enfants entre trois et dix-huit ans

### **Assurer le financement**

Il nous paraît nécessaire de garantir à la fois un droit à la scolarisation des enfants de deux ans pour les parents qui en font la demande, ainsi que les conditions d'accueil appropriées et spécifiques aux deux-trois ans tout en assurant la scolarisation dès trois ans. Cependant, cette extension de la scolarisation ne sera pas sans conséquences financières : si la responsabilité financière des conditions d'un accueil convenable pour les deux-trois ans tout comme pour les trois-cinq ans revient en partie à l'État, elle affecte également les collectivités territoriales.

En effet, du fait de la décentralisation, c'est aux communes qu'incombent la décision et le financement de la construction, de la réhabilitation, et de l'entretien des bâtiments en vertu de l'article L. 2121-30 du code général des collectivités territoriales ainsi que la nomination et le traitement d'un agent communal occupant l'emploi d'agent spécialisé des écoles maternelles (ATSEM) à raison d'au moins un pour chaque école maternelle en vertu de l'article R. 412-127 du code des communes.

Or, les collectivités territoriales évoluent actuellement dans un contexte dégradé dû à la baisse massive de leurs dotations, aboutissant *in fine* à une détérioration de leur capacité d'action. Faute d'avoir vu notre opposition à ces réformes dangereuses aboutir, nous pensons néanmoins que l'éducation nationale, de la maternelle jusqu'à l'université doit, même en période budgétaire contrainte, être une priorité pour la puissance publique tant les enjeux dont elle est porteuse sont significatifs et déterminants pour l'avenir de notre pays.

Une politique ambitieuse doit donc être menée, en relation avec les collectivités, particulièrement les communes, c'est-à-dire en les dotant des moyens financiers et humains suffisants afin de mettre au rang de priorité nationale le droit à la scolarisation dès deux ans.

L'école maternelle, articulée à un véritable service public de la petite enfance, doit rester de la responsabilité de l'État, s'appuyant sur des professionnels de l'enseignement formés et titulaires, pour une égalité d'accès aux savoirs sur l'ensemble du territoire, pour un service non tributaire des capacités financières inégales des collectivités et des familles.

L'**article 1<sup>er</sup>** vise à garantir le droit à la scolarisation des enfants dès deux ans quand les parents en font la demande, en même temps qu'est réaffirmé le rôle de garant de l'État au niveau national.

L'**article 2** précise le rôle de l'école maternelle et inscrit la nécessité d'un encadrement adapté et spécifique dans les écoles maternelles pour les deux-trois ans.

L'**article 3** crée une obligation d'instruction des enfants dès l'âge de trois ans dans des conditions qui lui sont propres.

L'**article 4** crée l'obligation pour l'État de dispenser une formation initiale et continue adaptée aux enjeux de l'enseignement en classe maternelle.

L'**article 5** vise à assurer que le gouvernement effectue, en lien avec les inspections académiques, un état des lieux annuel de l'école maternelle ainsi que l'élaboration d'un rapport d'évaluation spécifique sur la scolarisation des enfants de deux-trois ans, afin de disposer d'une connaissance précise et chiffrée de la situation des écoles maternelles.

L'**article 6** vient compenser l'accroissement des dépenses qui incombent à l'État et aux collectivités territoriales du fait des précédentes dispositions.

## PROPOSITION DE LOI

### Article 1<sup>er</sup>

- ① L'article L. 113-1 du code de l'éducation est ainsi modifié :
- ② « 1° Au deuxième alinéa, les mots : « doit pouvoir être » sont remplacés par le mot : « est »
- ③ « 2° La deuxième phrase du troisième alinéa est ainsi rédigée : Ce droit est garanti par l'État à toute personne qui en fait la demande pour son enfant. »

### Article 2

- ① « Après le premier alinéa de l'article L. 321-2 du même code, sont insérés quatre alinéas ainsi rédigés :
- ② « L'école maternelle est ainsi une véritable école. Elle ne se confond pas pour autant avec l'école élémentaire, ni dans ses missions, ni dans son organisation.
- ③ « Elle constitue un temps spécifique de la scolarité. Elle n'est pas soumise à des exigences de résultats ni à l'objectif d'acquisition de compétences précises faisant l'objet d'évaluations. Les seules évaluations possibles doivent permettre de détecter précocement les enfants en difficulté afin de mettre en œuvre au plus tôt les aides adaptées dans un objectif de réduction des inégalités.
- ④ « L'école maternelle est caractérisée par sa souplesse, tant dans les aménagements du temps scolaire que dans l'adaptation de ses enseignements au rythme des enfants. L'instruction obligatoire ne s'y conçoit que dans cette mesure.
- ⑤ « Les enfants de deux ans inscrits dans les écoles maternelles font l'objet d'un suivi particulier et sont accueillis dans des conditions spécifiques adaptées à leur âge, notamment concernant les moyens matériels et humains, le taux d'encadrement en classe, l'enseignement

dispensé ainsi que l'adaptation de la journée d'école au rythme du très jeune enfant. »

### **Article 3**

- ① Le même code est ainsi modifié :
- ② 1° Au premier alinéa de l'article L. 131-1, le mot : « six » est remplacé par le mot : « trois » ;
- ③ 2° Après le premier alinéa du même l'article, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :
- ④ « L'instruction obligatoire des trois à six ans n'est pas soumise aux dispositions de l'article L. 131-6, à la suppression des allocations familiales telle que prévue à l'article L. 131-8, ni à l'article L. 131-9. » ;
- ⑤ 3° Au troisième alinéa de l'article L. 131-5, le mot : « six » est remplacé par le mot : « trois ».

### **Article 4**

- ① 1° L'article L. 321-2 du même code est ainsi modifié :
- ② La dernière phrase du dernier alinéa est supprimée.
- ③ 2° Il est ajouté un alinéa ainsi rédigé :
- ④ « L'État assure à ce personnel enseignant une formation initiale et continue spécifique, adaptée aux enjeux de la scolarisation des enfants de deux à six ans. Cette formation est rendue obligatoire pour toute affectation du personnel enseignant en classes maternelles. »

### **Article 5**

- ① Après l'article L. 321-2 du code de l'éducation, il est inséré un article L. 321-2-1 ainsi rédigé :
- ② « *Art. L. 321-2-1.* – Le Gouvernement, en lien avec les inspecteurs d'académie, effectue un état des lieux annuel de la situation des écoles maternelles.

- ③ « Cet état des lieux est communiqué sous forme de rapport annuel aux commissions compétentes de l'Assemblée nationale et du Sénat.
- ④ « Il remet également aux commissions compétentes de l'Assemblée nationale et du Sénat un rapport annuel spécifique sur la scolarisation des enfants de deux ans à trois ans. »

### **Article 6**

La charge pour les collectivités territoriales est compensée à due concurrence par la majoration de la dotation globale de fonctionnement, et corrélativement pour l'État, par la création d'une taxe additionnelle aux droits visés aux articles 575 et 575 A du code général des impôts.





