

N° 418

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2023-2024

Enregistré à la Présidence du Sénat le 13 mars 2024

## RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission de la culture, de l'éducation, de la communication et du sport (1) sur la proposition de loi, adoptée par l'Assemblée nationale, visant à pérenniser les jardins d'enfants gérés par une collectivité publique ou bénéficiant de financements publics,*

Par Mme Agnès EVREN,

Sénatrice

(1) Cette commission est composée de : M. Laurent Lafon, président ; MM. Jérémy Bacchi, Max Brisson, Yan Chantrel, Mme Laure Darcos, MM. Bernard Fialaire, Jacques Gersperrin, Martin Lévrier, Mmes Monique de Marco, Marie-Pierre Monier, M. Michel Savin, vice-présidents ; Mmes Colombe Brossel, Else Joseph, M. Pierre-Antoine Levi, Mme Anne Ventalon, secrétaires ; Mmes Catherine Belrhiti, Annick Billon, Alexandra Borchio Fontimp, M. Christian Bruyen, Mmes Samantha Cazebonne, Karine Daniel, Sabine Drexler, M. Aymeric Durox, Mmes Agnès Evren, Laurence Garnier, Annick Girardin, Béatrice Gosselin, MM. Jean Hingray, Patrick Kanner, Claude Kern, Mikaele Kulimoetoke, Mme Sonia de La Provôté, MM. Gérard Lahellec, Ahmed Laouedj, Michel Laugier, Jean-Jacques Lozach, Mmes Pauline Martin, Catherine Morin-Desailly, Mathilde Ollivier, MM. Pierre Ouzoulias, Jean-Gérard Paumier, Stéphane Piednoir, Bruno Retailleau, Mme Sylvie Robert, MM. David Ros, Pierre-Jean Verzelen, Cédric Vial, Adel Ziane.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (16<sup>ème</sup> législ.) : 1661, 1935 et T.A. 238

Sénat : 311 et 419 (2023-2024)



## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
<b>AVANT-PROPOS .....</b>	<b>5</b>
<b>I. LES JARDINS D'ENFANTS : UN MODÈLE SÉCULAIRE COMPLÉMENTAIRE À L'ÉCOLE MATERNELLE CONDAMNÉ À DISPARAÎTRE .....</b>	<b>7</b>
A. UNE ALTERNATIVE À L'ÉCOLE MATERNELLE DONNANT UNE LARGE PLACE À L'INCLUSION.....	7
B. UNE VICTIME COLLATÉRALE DE L'ABAISSEMENT À TROIS ANS DE L'INSTRUCTION OBLIGATOIRE .....	7
<b>II. L'URGENCE D'UN TEXTE LÉGISLATIF FACE AU COUPERET DE LA RENTRÉE SCOLAIRE 2024.....</b>	<b>9</b>
A. UNE VOLONTÉ D'AGIR PARTAGÉE PAR DE NOMBREUX GROUPES POLITIQUES ....	9
B. LA POSITION DE LA COMMISSION : LA NÉCESSITÉ D'ADOPTER CONFORME CE TEXTE POUR PERMETTRE AUX JARDINS D'ENFANTS DE CONTINUER À EXISTER .....	10
<b>EXAMEN EN COMMISSION.....</b>	<b>13</b>
<b>LISTE DES PERSONNES ENTENDUES .....</b>	<b>23</b>
<b>RÈGLES RELATIVES À L'APPLICATION DE L'ARTICLE 45 DE LA CONSTITUTION ET DE L'ARTICLE 44 BIS DU RÈGLEMENT DU SÉNAT (« CAVALIERS »).....</b>	<b>25</b>
<b>LA LOI EN CONSTRUCTION .....</b>	<b>27</b>



## AVANT-PROPOS

La commission de la culture, de l'éducation, de la communication et du sport a adopté conforme, le 13 mars 2024, *la proposition de loi visant à pérenniser les jardins d'enfants gérés par une collectivité publique ou bénéficiant de financements publics* déposée par Mme Michèle Tabarot à l'Assemblée nationale.

L'adoption de ce texte, inscrit à l'ordre du jour du Sénat par le groupe Les Républicains, permet de mettre un terme définitif aux incertitudes entourant l'avenir de ces structures, fruit d'un modèle centenaire complémentaire aux écoles maternelles, provoquées par l'adoption de la loi pour une école de la confiance en 2019.

Il permet en effet, comme le souhaitaient les nombreuses propositions de loi déposées sur le sujet, en particulier celle de la sénatrice Elsa Schalck, de pérenniser les jardins d'enfants existants avant l'adoption de la loi pour une école de la confiance et gérés ou financés par une collectivité publique.



## I. LES JARDINS D'ENFANTS : UN MODÈLE SÉCULAIRE COMPLÉMENTAIRE À L'ÉCOLE MATERNELLE CONDAMNÉ À DISPARAÎTRE

### A. UNE ALTERNATIVE À L'ÉCOLE MATERNELLE DONNANT UNE LARGE PLACE À L'INCLUSION

Très présents dans les pays du nord de l'Europe, **les jardins d'enfants existent en France depuis plus d'un siècle**. Au 1<sup>er</sup> juin 2020, on en dénombrait dans plus de 53 départements français, la moitié de ces structures étant concentrée sur huit d'entre eux : Paris, le Rhône, le Nord, le Bas-Rhin, les Bouches-du-Rhône, la Loire, La Réunion et le Haut-Rhin. 8 200 places étaient disponibles - Paris et les deux départements alsaciens représentant à eux seuls près de 40 % d'entre elles<sup>1</sup>.

À la différence des écoles maternelles qui emploient des enseignants, **les personnels des jardins d'enfants sont principalement des éducateurs de jeunes enfants et des auxiliaires de puériculture**.

Historiquement liés aux cités ouvrières, ils accueillent sensiblement plus d'enfants issus des familles défavorisées que les autres structures d'accueil de la petite enfance, comme le souligne le rapport conjoint des inspections générales de 2020.

Les projets d'inclusion y sont également développés : la plupart des jardins d'enfants accueillent des enfants à besoins particuliers, à l'image des structures gérées par l'Apate (association pour l'accueil de tous les enfants). À Paris, 105 des 588 enfants accueillis ont des besoins éducatifs particuliers, dont 75 en situation de handicap (notification de la maison départementale des personnes handicapées reçue, en cours ou problème avéré).

### B. UNE VICTIME COLLATÉRALE DE L'ABAISSMENT À TROIS ANS DE L'INSTRUCTION OBLIGATOIRE

Comme l'avait relevé Max Brisson, rapporteur du projet de loi pour une école de la confiance, **le ministère de l'éducation nationale a donné l'impression de découvrir l'existence de ces établissements** – dont l'organisation est fixée par le code de la santé publique – à l'occasion de la navette parlementaire. **Le projet de loi initial était ainsi muet sur les jardins d'enfants** alors même qu'environ un tiers des enfants non scolarisés sur la tranche d'âge 3-6 ans les fréquentaient.

Cette remise en cause des jardins d'enfants a été contestée en séance au Sénat de manière transpartisane.

---

<sup>1</sup> Mission d'expertise sur l'avenir des jardins d'enfants, rapport conjoint de l'inspection générale des affaires sociales (IGAS) et de l'inspection générale de l'éducation, du sport et de la recherche (IGESR), n° 2020-002R/2020-109.

Issu d'un compromis en commission mixte paritaire, l'article 18 de la loi pour une école de la confiance prévoit une dérogation **pour cinq ans** – jusqu'à cette année scolaire 2023-2024 – permettant de considérer comme satisfaite l'obligation d'instruction dès trois ans si l'enfant fréquente un jardin d'enfants pré-existant à la loi de 2019. Il introduit également un **contrôle du respect de l'assiduité ainsi que des programmes scolaires** par des inspecteurs de l'éducation nationale.

Afin d'accompagner l'évolution des jardins d'enfants, la mission d'expertise conjointe de l'inspection générale des affaires sociales et de l'inspection générale de l'éducation, du sport et de la recherche de 2020 sur l'avenir des jardins d'enfants envisage **trois scénarii** possibles pour ces structures :

- le maintien des jardins d'enfants comme établissements accueillant des jeunes enfants, avant 3 ans, complété par des activités péri ou extrascolaires pour des enfants plus âgés ;
- la transformation en école maternelle privée hors contrat ;
- la transformation en école maternelle privée sous contrat.

Si le premier scénario est envisageable pour les structures n'accueillant pas ou peu d'enfants de plus de quatre ans – 190 structures qui sont, selon le rapport des inspections générales, « *peu voire pas concernées par la loi* » –, tel n'est pas le cas pour les 70 autres jardins d'enfants. Selon la fédération nationale des jardins d'enfants, le premier scénario basé en partie sur un accueil limité au temps péri et extrascolaire pour les enfants en âge scolaire n'est économiquement pas viable.

En ce qui concerne la transformation en école privée hors contrat, elle exclut tout financement public et pose la question du remboursement d'investissements dont le jardin d'enfants a bénéficié de la part de la CAF : la destination sociale de l'établissement ne peut pas être modifiée pendant une période de dix ans à compter de la fin des travaux ayant bénéficié d'une subvention.

Enfin, la transformation en école privée sous contrat risque de remettre en cause la spécificité et le projet d'établissement de ces structures et notamment la présence à titre principal de professionnels de la petite enfance et non d'enseignants.

Comme l'ont souligné Annick Billon, Max Brisson et Marie-Pierre Monier dans leur rapport sur le bilan des mesures éducatives du quinquennat, « *très difficiles à mettre en œuvre, ces scénarii s'apparentent davantage à de fausses solutions* ». <sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Rapport d'information n° 543 de Mme Annick Billon, M. Max Brisson et Mme Marie-Pierre Monier sur le bilan des mesures éducatives du quinquennat, 2021-2022.

Le nombre d'enfants en âge scolaire accueillis dans les jardins d'enfants est en forte diminution depuis 2019 pour deux raisons<sup>1</sup>.

D'une part, de très nombreuses structures qui accueillait principalement des enfants âgés de moins de quatre ans – et le plus souvent sous statut municipal – se sont transformées en **crèche**.

D'autre part, pour les jardins d'enfants qui continuent à accueillir des enfants en âge scolaire, leurs **partenaires habituels** comme la protection maternelle et infantile ou les acteurs médico-sociaux, qui orientent traditionnellement les familles vers les jardins d'enfants et portent à leur connaissance l'existence de ces structures, ont eu ces dernières années ont un **discours plus réservé** en raison de leur avenir incertain. L'exemple des jardins pédagogiques parisiens en est l'illustration. Alors que 800 enfants y étaient accueillis en 2019, ils ne sont que 588 en 2023.

À l'échelle nationale, cinq jardins d'enfants ont fermé leurs portes l'année dernière.

La rapporteure a été alertée sur la **situation difficile d'enfants en situation de handicap en âge scolaire** victimes de la fermeture du jardin d'enfants qui les accueillait. Certains n'ont en effet pas retrouvé d'accueil adapté à leur situation. **Quant à leur scolarisation, celle-ci n'est que partielle, l'école maternelle n'étant pas en capacité de les accueillir en journée entière ou toute la semaine.**

## II. L'URGENCE D'UN TEXTE LÉGISLATIF FACE AU COUPERET DE LA RENTRÉE SCOLAIRE 2024

### A. UNE VOLONTÉ D'AGIR PARTAGÉE PAR DE NOMBREUX GROUPES POLITIQUES

Face au couperet de la rentrée scolaire 2024 qui marque la fin de la dérogation transitoire accordée aux jardins d'enfants, plusieurs propositions de loi à l'Assemblée nationale comme au Sénat, émanant de divers groupes politiques, ont été déposées pour remédier à la situation. C'est notamment le cas de la proposition de loi de notre collègue Elsa Schalck déposée le 7 juin 2023<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Symbole du manque d'informations disponibles sur les jardins d'enfants, le nombre d'enfants en âge scolaire n'était pas connu avec précision en 2020, le rapport d'inspection ne disposant que de réponses de la part d'un quart des structures, dans le cadre d'une enquête menée en plein confinement. En 2023, on dénombre 4 000 enfants accueillis dans des jardins d'enfants, dont 2 800 âgés de plus de 3 ans et plus.

<sup>2</sup> Proposition de loi visant à préserver les jardins d'enfants, texte n° 713, 2022-2023.

En raison du calendrier extrêmement contraint, le groupe Les Républicains a demandé l'inscription à l'ordre du jour de la proposition de loi de Michèle Tabarot, adoptée le 1<sup>er</sup> février dernier à l'Assemblée nationale.

**Ce texte prévoit une pérennisation pour les jardins d'enfants existant au moment de l'entrée en vigueur de la loi pour une école de la confiance et gérés ou financés par une collectivité publique.**

Selon les associations représentatives des jardins d'enfants, **en 2023 il existe 83 jardins d'enfants, dont 70 accueillant des enfants jusqu'à 6 ans.** 54 sont sous statut associatif, 27 sont des jardins d'enfants municipaux et 2 sont privés. Quels que soient leurs statuts, **tous les jardins d'enfants pédagogiques existants bénéficient d'une subvention d'une collectivité locale.**

**B. LA POSITION DE LA COMMISSION : LA NÉCESSITÉ D'ADOPTER CONFORME CE TEXTE POUR PERMETTRE AUX JARDINS D'ENFANTS DE CONTINUER À EXISTER**

La commission salue cette initiative du groupe Les Républicains d'avoir fait le choix d'inscrire ce texte adopté à l'Assemblée nationale à l'ordre du jour. **L'enjeu est important : il s'agit de la dernière chance pour garantir un avenir aux jardins d'enfants.** Passé le mois de mars, il sera trop tard, les inscriptions en école maternelle ayant déjà commencé dans certaines villes.

La rapporteure rappelle la **position constante de la commission et du Sénat** depuis l'examen du projet de loi pour une école de la confiance en faveur d'une dérogation pérenne pour les jardins d'enfants existant avant 2019 comme une alternative à la scolarisation dès trois ans.

Bien que consciente de certaines faiblesses juridiques de ce texte, notamment en matière de sanction de l'établissement en cas de contrôle défaillant, **la commission estime nécessaire de l'adopter conforme** afin d'apporter aux parents, ainsi qu'aux quelque 250 à 300 salariés qui y travaillent, une visibilité sur le devenir de ces structures. La rapporteure note d'ailleurs que les enfants accueillis dans les jardins d'enfants font l'objet d'un **contrôle pédagogique fréquent.** Lors de son audition, la direction générale de l'enseignement scolaire a indiqué que celui-ci est annuel et qu'il ne se substitue pas aux contrôles effectués par les services de protection maternelle et infantile (PMI) des départements au titre de leurs compétences sur les établissements d'accueil de jeunes enfants.

Enfin, la rapporteure constate avec regret que si, sur le terrain, des rapprochements ont pu avoir lieu entre les jardins d'enfants et les services des rectorats, **les services du ministère continuent de considérer ces établissements comme une anomalie :** cette proposition de loi conduit à *« une incohérence entre, d'une part, la scolarisation obligatoire (article L. 131-5 du*

*code de l'éducation), conséquence de la loi n° 2021-1109 du 24 août 2021 confortant le respect des principes de la République qui instaure la scolarisation comme la règle ordinaire alors que l'instruction en-dehors de l'école devient dérogatoire et, d'autre part, la pérennisation des jardins d'enfants qui ne sont pas des écoles »<sup>1</sup>. **Héritiers d'une histoire séculaire, ils ont pourtant fait la preuve de leurs compétences pédagogiques et d'accompagnement éducatif et social des enfants.***

\*  
\*       \*

**La commission de la culture, de l'éducation, de la communication et du sport  
a adopté la proposition de loi sans modification.**

---

<sup>1</sup> Réponse au questionnaire envoyé par la rapporteure.



## EXAMEN EN COMMISSION

MERCREDI 13 MARS 2024

---

**M. Laurent Lafon, président.** – Nous examinons le rapport de notre collègue Agnès Evren sur la proposition de loi, adoptée par l'Assemblée nationale, visant à pérenniser les jardins d'enfants gérés par une collectivité publique ou bénéficiant de financements publics.

Il s'agit d'un sujet sur lequel notre assemblée s'est exprimée à de nombreuses reprises. Je vous rappelle que ce texte sera examiné en séance publique mardi 19 mars prochain.

**Mme Agnès Evren, rapporteure.** – Je me réjouis que nous examinions ce matin la proposition de loi de notre collègue députée Michèle Tabarot. Je sais que la commission s'est très fortement mobilisée en faveur des jardins d'enfants. Je pense à la fois à Max Brisson, à Annick Billon, à Marie-Pierre Monier et à Elsa Schalck, qui avait elle aussi déposé une proposition de loi sur ce sujet éminemment transpartisan.

Dans certains territoires, comme Paris, l'Alsace et l'île de La Réunion, les jardins d'enfants ont une importance toute particulière. Ces structures ont fait leurs preuves. Elles sont plébiscitées par les parents et les professionnels de la petite enfance. Elles sont également très développées dans les pays du nord de l'Europe, dont les résultats scolaires sont à certains égards meilleurs que les nôtres. À l'évidence, les jardins d'enfants fonctionnent très bien, notamment parce qu'ils sont adaptés aux besoins et aux rythmes de l'enfant. Il est essentiel de les sauver.

Ce mode d'accueil des jeunes enfants a été percuté de plein fouet en 2019 par la loi pour une école de la confiance, laquelle a abaissé l'instruction obligatoire à 3 ans.

Les jardins d'enfants ont bénéficié d'un sursis jusqu'en cette année 2024, mais désormais il y a urgence : sans modification législative, ils pourraient tout simplement cesser d'exister. La dérogation fixée arrivera à échéance au terme de cette année scolaire. Autant dire que le présent texte est très attendu, à la fois par les professionnels de ces structures, par les parents et par les élus, toutes tendances politiques confondues.

Les auditions que nous avons menées ont conforté ma conviction : la fin des jardins d'enfants est une conséquence imprévue, un impensé de l'abaissement de l'instruction obligatoire à 3 ans. Le texte initial restait

totalemment muet à leur sujet. Aucune étude préalable n'avait anticipé leur disparition. C'est d'ailleurs à la faveur d'un amendement de Bruno Studer, député du Bas-Rhin et alors président de la commission des affaires culturelles de l'Assemblée nationale, que les jardins d'enfants ont enfin figuré dans le projet de loi pour une école de la confiance.

Rapporteur de ce texte au Sénat, Max Brisson l'avait souligné en commission, puis en séance : la rue de Grenelle a donné l'impression de découvrir l'existence de ces structures régies par le code de la santé publique, et non par le code de l'éducation, lors du dépôt de cet amendement ! C'est d'autant plus étonnant que, d'après les chiffres communiqués à l'époque, près d'un tiers des enfants de 3 à 6 ans non scolarisés étaient accueillis dans des jardins d'enfants.

La remise en cause de ce mode d'accueil a été contestée en séance au Sénat de manière transpartisane. À l'issue de la navette parlementaire, un compromis a été trouvé : l'article 18 de la loi précitée a créé une dérogation de cinq ans permettant de considérer comme satisfaite l'obligation d'instruction lorsqu'un enfant fréquente un jardin d'enfants. Dans le même temps, un contrôle de l'assiduité ainsi que du respect des programmes scolaires est mené par des inspecteurs de l'éducation nationale.

À la suite du vote de la loi, la plupart des jardins d'enfants qui n'accueillaient pas ou peu d'enfants de moins de 4 ans se sont transformés en crèche ou en halte-garderie, notamment lorsqu'il s'agissait de structures municipales. C'est l'une des raisons pour lesquelles le nombre de jardins d'enfants a chuté. Selon les estimations, on en comptait 260 en 2019, contre 83 en 2023, qui accueillent 4 000 enfants, dont 2 800 d'âge scolaire.

À Paris, pour environ 1 000 places, le nombre d'enfants accueillis est passé de 800 en 2019 à 588 en 2023. Les partenaires traditionnels des jardins d'enfants, par exemple les centres de protection maternelle et infantile (PMI) ou encore les professionnels du secteur médico-social, qui orientaient jusque-là les familles vers ces structures ou, à tout le moins, leur signalaient leur existence, ont actuellement un discours plus réservé, en raison de leur fermeture programmée.

Dans ce contexte, avec Patrick Bloche, adjoint à la maire de Paris chargé de l'éducation, de la petite enfance et des familles, et avec les différents maires d'arrondissement, nous avons pris soin d'écrire aux parents concernés pour leur recommander de procéder à la double inscription de leurs enfants pour la rentrée de septembre 2024, à la fois au jardin d'enfants et à l'école maternelle de secteur. Les inscriptions ont lieu en ce moment même et les parents ont besoin de visibilité.

J'en viens aux raisons de fond pour lesquelles il nous semble important de préserver les jardins d'enfants. Ces structures s'adaptent aux rythmes et aux besoins pédagogiques des enfants ; tous les acteurs concernés reconnaissent leur valeur ajoutée. Elles prennent en compte tous les aspects

du développement personnel des enfants, tout en les préparant à l'entrée à l'école élémentaire.

En ce sens, l'ADN des jardins d'enfants est triple.

Premièrement, ces structures sont inclusives : c'est même leur spécificité. Au total, 11 % des enfants actuellement accueillis dans les jardins d'enfants sont en situation de handicap. Ces établissements sont une véritable chance pour des enfants à besoins particuliers, qu'il s'agisse de handicaps, de troubles du comportement ou encore de cas de phobie scolaire. À Paris, sur les 588 enfants qu'ils accueillent, 105 ont des besoins éducatifs particuliers et 75 d'entre eux sont en situation de handicap.

Dans la capitale, l'association pour l'accueil de tous les enfants (Apate) accomplit à ce titre un travail remarquable. Elle a fait de l'inclusion des enfants en situation de handicap l'un de ses principaux axes d'action ; la fermeture des jardins d'enfants, ou leur transformation en crèche ou en halte-garderie, a des conséquences graves pour certains enfants en situation de handicap qui sont d'âge scolaire. Certains de ces enfants de plus de 3 ans ne retrouvent plus d'accueil adapté à leur situation, l'école maternelle n'étant pas en mesure de les accueillir en journée entière ou toute la semaine. Lors de nos auditions, nous avons été alertés sur des cas précis d'enfants dont la qualité de prise en charge est aujourd'hui menacée. Pour la rentrée prochaine, à Paris, une centaine d'enfants devraient être confrontés à de graves difficultés pour trouver un nouvel établissement ou être accueillis à l'école.

Deuxièmement, les jardins d'enfants se distinguent par leur qualité d'encadrement et par leur vocation d'accompagnement à la parentalité. Il faut insister sur la notion de continuum éducatif, de 8h30 à 16h30, qui contribue aux bons résultats obtenus, en la matière, par les pays d'Europe du Nord. Y compris à l'heure du repas, les élèves sont accueillis par le même personnel, dans le même lieu. C'est extrêmement rassurant pour les enfants et leurs parents et cela permet de mener des projets pédagogiques et innovants, par exemple dédiés aux langues.

Les relations entre parents et éducateurs sont particulièrement fortes : les familles peuvent être accompagnées par des psychologues ou par des médecins, ce qui est très rare dans les écoles maternelles. En général, dans ces structures, on dénombre deux adultes au minimum pour vingt enfants. Ce taux d'encadrement est essentiel au bien-être des enfants accueillis, compte tenu des particularités de ces derniers.

Troisièmement et enfin, les jardins d'enfants présentent une très forte dimension sociale. Ils sont historiquement liés aux cités ouvrières et la mixité sociale est l'essence même de leur modèle. À Paris, treize jardins d'enfants sont actuellement situés dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV).

Pour sauver ces établissements, plusieurs propositions de loi émanant de divers groupes politiques, à gauche comme à droite, ont été élaborées à l'Assemblée nationale comme au Sénat. Je pense tout particulièrement au texte déposé par Elsa Schalck en juin dernier. Notre collègue a bien voulu le retirer au profit du texte de Mme Tabarot, car il fallait aller très vite. Je tiens à saluer son élégance. De même, à l'échelle locale, ce sujet est totalement consensuel ; en témoignent les débats de nombreuses assemblées délibérantes.

Le présent texte a été voté par nos collègues députés le 1<sup>er</sup> février dernier. Je vous propose de l'adopter conforme afin que, dès mardi prochain, les familles concernées puissent, avec les 250 à 300 salariés des jardins d'enfants, se projeter sereinement vers la rentrée scolaire de septembre 2024.

Je tiens à rassurer ceux qui parmi vous s'inquiètent du suivi de ces élèves : la direction générale de l'enseignement scolaire (Dgesco) m'a confirmé qu'un contrôle pédagogique est réalisé chaque année. S'y ajoutent les contrôles menés par les PMI.

Je conclurai en exprimant un regret, né lors des auditions : si, à l'échelle locale, l'on observe des rapprochements de bon sens entre les jardins d'enfants et les rectorats, le ministère continue de considérer ces structures comme une anomalie. Or, loin d'entrer en concurrence avec les écoles maternelles, elles sont pleinement complémentaires : elles accueillent des enfants à besoins spécifiques, dans un contexte où l'école souffre d'un déficit de places.

Héritage de l'histoire, les jardins d'enfants ont fait leurs preuves depuis longtemps. À nous maintenant de prendre nos responsabilités pour leur assurer un avenir.

**Mme Colombe Brossel.** - J'adresse mes remerciements sincères à tous ceux qui, depuis 2019, se sont mobilisés pour sauver les jardins d'enfants, à commencer par les familles : le chemin fut long et escarpé, mais nous en voyons le bout.

À l'échelle de notre pays, nous parlons certes de 4 000 enfants, mais il ne s'agit pas pour autant d'un petit sujet. Les jardins d'enfants sont bel et bien complémentaires de l'école maternelle. Nous avons besoin d'innovations pédagogiques : ne tombons pas dans la caricature, dans ce mal français consistant à supprimer ce qui fonctionne.

J'y insiste à mon tour, nous avons besoin d'un vote conforme : c'est indispensable pour rassurer les familles et les professionnels.

Ces structures accueillent de nombreux enfants en situation de handicap. S'y ajoutent un grand nombre d'enfants qui, parce qu'ils sont très jeunes ou parce qu'ils n'ont pas encore reçu de diagnostic, ne sont pas encore reconnus comme tels par la maison départementale des personnes

handicapées (MDPH). Heureusement que les jardins d'enfants sont là pour les accueillir, les faire grandir et leur apprendre à devenir élèves.

**M. Ahmed Laouedj.** – Merci à Mme Evren de cet excellent rapport.

Les jardins d'enfants, qui jouent un rôle social et familial essentiel, sont menacés de disparition.

L'Association des maires de France et des présidents d'intercommunalité (AMF) a rappelé l'attachement des maires à ces structures, qui répondent à des besoins particuliers des familles, et identifié les difficultés très concrètes que soulève leur éventuelle transformation – adaptation des locaux, formation des professionnels ou encore contrôle des enseignements.

Il est donc essentiel de légiférer afin de pérenniser leur existence. C'est l'objet du présent texte. Mais qu'en est-il des communes et des associations qui souhaiteraient ouvrir de nouveaux jardins d'enfants ? Il me semble crucial de favoriser de telles créations pour garantir un égal accès à ces structures, quel que soit le lieu de résidence de l'enfant.

Les élus du RDSE seront largement favorables à cette proposition de loi.

**Mme Sonia de La Provôté.** – Merci de ce rapport extrêmement complet.

Les élus du groupe Union Centriste voteront eux aussi le présent texte ; je précise que notre collègue Claude Kern s'est fortement mobilisé en faveur des jardins d'enfants. Prenons garde à ne pas déstabiliser, y compris affectivement, les enfants accueillis dans ces structures, dont le but est de permettre le parcours scolaire le plus long et le plus complet possible.

Les jardins d'enfants jouent un grand rôle pour la relation parent-enfant : ils préparent, dès le plus jeune âge, une meilleure autonomie : c'est un élément essentiel pour des enfants présentant des besoins particuliers et exigeant, de ce fait, un plus fort accompagnement.

En confortant les jardins d'enfants existants, cette proposition de loi reconnaît la qualité de leur travail : c'est une première étape. Ensuite, il faudra permettre la création de nouvelles structures.

**M. Gérard Lahellec.** – Les jardins d'enfants sont un bel héritage de l'histoire. Pour ma part, j'insiste sur la mixité sociale qu'ils garantissent, laquelle est tout sauf anodine.

On ne propose pas de généraliser ce modèle, mais de le préserver : nous ne pouvons qu'être favorables à un tel texte. J'ajoute que tous nos territoires sont concernés. Dans ma circonscription, qui dénombre très peu de jardins d'enfants, la carte scolaire ne tient absolument pas compte des enfants de moins de 3 ans. Face à cette situation, des familles sont en train

d'inventer des systèmes qui ressemblent beaucoup aux jardins d'enfants. À l'évidence, l'heure est plutôt à leur expansion.

Enfin, souvenons-nous de notre combat en faveur des accompagnants d'élèves en situation de handicap (AESH) : il a fallu beaucoup d'efforts pour que l'État prenne en charge leur travail, notamment sur le temps méridien. Or il n'est pas sûr que cette disposition soit pérennisée. C'est un argument supplémentaire en faveur d'un vote conforme.

**M. Martin Lévrier.** – Je ne remets pas en cause les jardins d'enfants en tant que tels : ils sont effectivement le fruit d'une belle histoire et accomplissent un travail d'une qualité indéniable. Cela étant, la loi de 2019 change complètement la donne en rendant l'école obligatoire dès l'âge de 3 ans.

Je suis prêt à admettre que l'échéance de 2024 était trop rapprochée : voilà pourquoi je propose, par l'amendement **COM-1**, de la reporter à 2026. Toutefois, on ne peut pas prolonger les exceptions *sine die*. C'est un enjeu de simplification, et les Français veulent que les lois votées soient respectées.

Les jardins d'enfants sont sans doute très précieux pour l'inclusion, mais les écoles maternelles le sont elles aussi – elles sont d'ailleurs fortes de leur diversité.

Enfin, j'appelle l'attention sur un véritable problème : les différences de diplômes requis pour enseigner dans les jardins d'enfants et dans les écoles maternelles.

**Mme Mathilde Ollivier.** – Il s'agit bien d'un sujet transpartisan. Parmi les différentes propositions de loi élaborées, je relève celle qui a été déposée par notre collègue députée écologiste Eva Sas en avril 2023. Il faut assurer la pérennité de ces établissements, notamment pour les enfants en situation de handicap.

En Allemagne et en Autriche, l'offre éducative dédiée à la petite enfance n'est pas du tout la même qu'en France. Les *Kindergarten* y déploient des méthodes diverses et innovantes. Ils proposent une entrée dans la vie collective adaptée aux besoins des jeunes enfants. Ces structures me semblent elles aussi tout à fait intéressantes.

Nous voterons ce texte conforme.

**M. Max Brisson.** – Je tiens à remercier Mme Evren, Mme Schalck et Mme Tabarot. Les jardins d'enfants, qui ont fait la preuve de leur efficacité, ont été déstabilisés par la loi de 2019. En écoutant Martin Lévrier, j'avais d'ailleurs l'impression d'entendre Jean-Michel Blanquer...

L'éveil des tout-petits à la sociabilité doit-il suivre un modèle unique ? Notre histoire répond non. En Alsace-Moselle, les jardins d'enfants sont d'inspiration bismarckienne ; ceux de la Ville de Paris ont, quant à eux,

vu le jour dans l'entre-deux-guerres, dans un esprit éminemment social. Respectons nos territoires et leur histoire.

Jean-Michel Blanquer ne l'avouera bien sûr jamais, mais, pour ma part, j'en ai la certitude : en 2019, l'existence des jardins d'enfants était inconnue au ministère de l'éducation nationale.

C'est l'Assemblée nationale qui a fait découvrir au ministre l'existence des jardins d'enfants, en prévoyant un moratoire de deux ans. Au Sénat, nous avons voté à l'unanimité la pérennisation des jardins d'enfants – les consensus étaient pourtant rares entre David Assouline et moi-même... Afin d'aboutir à un accord en commission mixte paritaire (CMP), nous avons ensuite accepté un moratoire de cinq ans ; mais il s'agissait d'accompagner les jardins d'enfants vers d'autres solutions. Or il n'y a pas eu d'accompagnement. J'ai pu m'en assurer dans le département dont je suis l'élu.

Une prolongation d'un an ou deux ans ne changera rien. Aujourd'hui, nous sommes placés face à une alternative tout à fait claire : ou bien nous votons ce texte conforme et nous permettons aux jardins d'enfants de survivre – c'est le choix de la cohérence ; ou bien nous ne votons pas conforme et nous mettons ces structures en péril.

Enfin, je tiens à rendre hommage aux professionnels de ces structures. Ils n'ont certes pas les diplômes des enseignants des écoles maternelles, mais ils n'en font pas moins un excellent travail. Toutes les études le prouvent : lorsqu'ils entrent à l'école élémentaire, les enfants accueillis dans les jardins d'enfants sont tout à fait aptes à suivre la scolarité, de même que les enfants venant de l'école maternelle.

Pour toutes ces raisons, je plaide à mon tour pour le vote conforme.

**M. Jacques Gersperrin.** – Ce problème n'est ni parisien ni alsacien. C'est, en fait, un problème français : pourquoi supprimer ce qui fonctionne bien ?

Les jardins d'enfants ont fait leurs preuves en France et dans d'autres pays, comme la Finlande, où la scolarité obligatoire commence à 7 ans. En outre, de nombreuses formes de pédagogie sont en plein essor dans l'Hexagone, notamment les méthodes Montessori, Decroly et Freinet : et treize ans de scolarité obligatoire, cela peut sembler long.

Il me semble indispensable de voter conforme cette proposition de loi.

**Mme Agnès Evren, rapporteure.** – Je proposerai bien évidemment tout à l'heure à la commission un avis défavorable à l'amendement de notre collègue : il est urgent d'apporter des assurances aux familles et le vote conforme est le seul à même de permettre la publication du décret d'application en temps et en heure.

Les inscriptions à l'école maternelle pour septembre prochain ont lieu en ce moment même. Si le présent texte repart à l'Assemblée nationale, c'en sera fini des jardins d'enfants.

Aujourd'hui, il faut avant tout faire preuve de pragmatisme. Nous avons le talent, en France, de détricoter ce qui fonctionne bien.

Ces petites structures sont parfaitement adaptées aux rythmes et aux besoins des enfants. Elles accueillent 11 % d'enfants handicapés, et c'est grâce à leur fort taux d'encadrement qu'elles peuvent s'occuper d'eux dans de bonnes conditions.

L'urgence, c'est de pérenniser les jardins d'enfants ; et la seule solution, c'est de voter le présent texte conforme, dans l'intérêt des enfants et des familles.

**M. Laurent Lafon, président.** – Afin de passer à l'examen des amendements, pouvez-vous nous indiquer le périmètre que vous proposez pour l'application de l'article 45 de la Constitution ?

**Mme Agnès Evren, rapporteure.** – Le périmètre que je propose pour l'application des irrecevabilités prévues par l'article 45 de la Constitution inclut les dispositions relatives aux jardins d'enfants.

*Il en est ainsi décidé.*

#### EXAMEN DES ARTICLES

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

**M. Martin Lévrier.** – J'ai déjà eu l'occasion de présenter mon amendement ; j'observe simplement que la France a une fâcheuse tendance à empiler les dispositifs...

**Mme Agnès Evren, rapporteure.** – En l'occurrence, on n'empile rien : ces structures font un travail remarquable depuis plus de cent ans !

**M. Max Brisson.** – Et, en toute rigueur, les jardins d'enfants sont antérieurs aux écoles maternelles.

*L'amendement [COM-1](#) n'est pas adopté.*

*L'article 1<sup>er</sup> est adopté sans modification.*

##### *Articles 2 et 3*

*Les articles 2 et 3 sont successivement adoptés sans modification.*

*La proposition de loi est adoptée sans modification.*

*Le sort de l'amendement examiné par la commission est retracé dans le tableau suivant :*

<b>Article 1<sup>er</sup></b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Sort de l'amendement</b>
M. LÉVRIER	1	Prolongation de la dérogation temporaire jusqu'en 2025-2026	<b>Rejeté</b>



## LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

Lundi 4 mars 2024

- *Audition commune des associations*

- **Mme Marine DIGABEL**, porte-parole, et **M. Sébastien THUBERT**, responsable du plaidoyer, de l'association Décollage ;

- **Mme Aurélie IRA**, co-présidente de la Fédération nationale des jardins d'enfants (FNDJE), directrice du jardin d'enfants « Les Tout petits d'Alsace ».

- *Ville de Paris – Direction de la petite enfance et des familles* : **M. Simon VANACKERE**, directeur adjoint des familles et de la petite enfance.

- *Ministère de l'éducation nationale et de la jeunesse - Direction générale de l'enseignement scolaire (DGESCO)* : **Mme Rachel-Marie PRADEILLES-DUVAL**, cheffe du service de l'instruction publique et de l'action pédagogique.



## **RÈGLES RELATIVES À L'APPLICATION DE L'ARTICLE 45 DE LA CONSTITUTION ET DE L'ARTICLE 44 BIS DU RÈGLEMENT DU SÉNAT (« CAVALIERS »)**

Si le premier alinéa de l'article 45 de la Constitution, depuis la révision du 23 juillet 2008, dispose que « *tout amendement est recevable en première lecture dès lors qu'il présente un lien, même indirect, avec le texte déposé ou transmis* », le Conseil constitutionnel estime que cette mention a eu pour effet de consolider, dans la Constitution, sa jurisprudence antérieure, reposant en particulier sur « *la nécessité pour un amendement de ne pas être dépourvu de tout lien avec l'objet du texte déposé sur le bureau de la première assemblée saisie* »<sup>1</sup>.

De jurisprudence constante et en dépit de la mention du texte « *transmis* » dans la Constitution, le Conseil constitutionnel apprécie ainsi l'existence du lien par rapport au contenu précis des dispositions du texte initial, déposé sur le bureau de la première assemblée saisie<sup>2</sup>.

Pour les lois ordinaires, le seul critère d'analyse est le lien matériel entre le texte initial et l'amendement, la modification de l'intitulé au cours de la navette restant sans effet sur la présence de « cavaliers » dans le texte<sup>3</sup>. Pour les lois organiques, le Conseil constitutionnel ajoute un second critère : il considère comme un « cavalier » toute disposition organique prise sur un fondement constitutionnel différent de celui sur lequel a été pris le texte initial<sup>4</sup>.

En application des articles 17 *bis* et 44 *bis* du Règlement du Sénat, il revient à la commission saisie au fond de se prononcer sur les irrecevabilités résultant de l'article 45 de la Constitution, étant précisé que le Conseil constitutionnel les soulève d'office lorsqu'il est saisi d'un texte de loi avant sa promulgation.

---

<sup>1</sup> Cf. *commentaire de la décision n° 2010-617 DC du 9 novembre 2010 - Loi portant réforme des retraites.*

<sup>2</sup> Cf. *par exemple les décisions n° 2015-719 DC du 13 août 2015 - Loi portant adaptation de la procédure pénale au droit de l'Union européenne et n° 2016-738 DC du 10 novembre 2016 - Loi visant à renforcer la liberté, l'indépendance et le pluralisme des médias.*

<sup>3</sup> *Décision n° 2007-546 DC du 25 janvier 2007 - Loi ratifiant l'ordonnance n° 2005-1040 du 26 août 2005 relative à l'organisation de certaines professions de santé et à la répression de l'usurpation de titres et de l'exercice illégal de ces professions et modifiant le code de la santé publique.*

<sup>4</sup> *Décision n° 2020-802 DC du 30 juillet 2020 - Loi organique portant report de l'élection de six sénateurs représentant les Français établis hors de France et des élections partielles pour les députés et les sénateurs représentant les Français établis hors de France.*

En application du *vademecum* sur l'application des irrecevabilités au titre de l'article 45 de la Constitution, adopté par la Conférence des Présidents, la commission de la culture, de l'éducation, de la communication et du sport a **arrêté**, lors de sa réunion du mercredi 13 mars 2024, **le périmètre indicatif** de la **proposition de loi**.

Elle a considéré que ce **périmètre incluait les dispositions relatives aux jardins d'enfants**.

## LA LOI EN CONSTRUCTION

Pour naviguer dans les rédactions successives du texte, visualiser les apports de chaque assemblée, comprendre les impacts sur le droit en vigueur, le tableau synoptique de la loi en construction est disponible sur le site du Sénat à l'adresse suivante :

<https://www.senat.fr/dossier-legislatif/pp123-311.html>