

N° 96

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2008-2009

Annexe au procès-verbal de la séance du 18 novembre 2008

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation (1) sur l'enquête de la Cour des comptes relative à l'école maternelle,

Par M. Gérard LONGUET,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : M. Jean Arthuis, *président* ; M. Yann Gaillard, Mme Nicole Bricq, MM. Jean-Jacques Jégou, Thierry Foucaud, Aymeri de Montesquiou, Joël Bourdin, François Marc, Alain Lambert, *vice-présidents* ; MM. Philippe Adnot, Jean-Claude Frécon, Mme Fabienne Keller, MM. Michel Sergent, François Trucy, *secrétaires* ; M. Philippe Marini, *rapporteur général* ; Mme Michèle André, MM. Bernard Angels, Bertrand Auban, Denis Badré, Mme Marie-France Beaufils, MM. Claude Belot, Pierre Bernard-Reymond, Auguste Cazalet, Michel Charasse, Yvon Collin, Philippe Dallier, Serge Dassault, Jean-Pierre Demerliat, Éric Doligé, André Ferrand, Jean-Pierre Fourcade, Christian Gaudin, Adrien Gouteyron, Charles Guené, Claude Haut, Edmond Hervé, Pierre Jarlier, Yves Krattinger, Gérard Longuet, Roland du Luart, Jean-Pierre Masseret, Marc Massion, Gérard Miquel, Albéric de Montgolfier, Henri de Raincourt, François Rebsamen, Jean-Marc Todeschini, Bernard Vera.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
AVANT-PROPOS	5
I. LA RELATIVE SPÉCIFICITÉ DU « MODÈLE FRANÇAIS »	7
A. UN ACCUEIL OBLIGATOIRE DES ENFANTS DE TROIS ANS ET PLUS, UN ACCUEIL POSSIBLE DES ENFANTS ÂGÉS DE DEUX ANS.....	7
B. UNE DOUBLE FONCTION D'ACCUEIL ET D'ÉDUCATION, MAIS UNE PRÉDOMINANCE DE LA VOCATION ÉDUCATIVE	7
C. DES SPÉCIFICITÉS FRANÇAISES À RELATIVISER.....	8
II. LE MANQUE GLOBAL D'ENCADREMENT DANS LA GESTION DE L'ÉCOLE MATERNELLE	8
A. UNE GESTION FORTEMENT DÉCONCENTRÉE.....	9
B. LE MANQUE DE PILOTAGE DANS L'AFFECTATION DES MOYENS.....	9
1. <i>Un « effet d'éviction » des enfants âgés de deux ans pour faire face à l'augmentation des enfants âgés de trois ans et plus</i>	9
2. <i>Un manque de cohérence dans l'allocation des moyens</i>	10
3. <i>La question du niveau de formation des enseignants du préélémentaire</i>	10
C. UN COÛT QUI PLACE LA FRANCE DANS LA MOYENNE DE L'OCDE.....	11
1. <i>Un coût supporté à part quasi égale entre l'Etat et les collectivités territoriales</i>	11
2. <i>Le poids important des dépenses de personnels non enseignants</i>	11
3. <i>Un coût trois fois moins élevé par rapport à un enfant placé en crèche</i>	11
III. UNE INSTITUTION EN MAL D'ÉVALUATION	12
A. UN DÉFICIT D'INFORMATIONS STATISTIQUES TANT SUR LES ÉLÈVES QUE SUR LES ENSEIGNANTS	12
B. UNE ABSENCE D'OUTIL DE MESURE DE LA PERFORMANCE.....	12
TRAVAUX DE LA COMMISSION - AUDITION DES REPRÉSENTANTS DES MINISTÈRES CHARGÉS DE L'ÉDUCATION NATIONALE ET DU BUDGET	15
ANNEXE - COMMUNICATION DE LA COUR DES COMPTES À LA COMMISSION DES FINANCES DU SÉNAT SUR L'ÉCOLE MATERNELLE	43

Mesdames, Messieurs,

En application de l'article 58-2° de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF), **la commission des finances a demandé à la Cour des comptes**, par lettre en date du 10 octobre 2007 adressée par le président Jean Arthuis, au Premier président, Philippe Séguin, une enquête sur « **L'école maternelle** ».

La Cour des comptes a remis sa communication le 18 juillet 2008.

Selon la règle, **l'enquête a donné lieu, le 18 novembre 2008, à une audition¹ pour suite à donner** en présence de M. Jean Picq, président de la 3^{ème} Chambre de la Cour des comptes, de M. Jean-Louis Nembrini, directeur général de l'enseignement scolaire, M. Daniel Vitry, directeur de l'évaluation de la prospective et de la performance au ministère de l'éducation nationale, et de M. Guillaume Gaubert, sous-directeur à la direction du budget au ministère du budget, des comptes publics et de la fonction publique.

* *
*

A titre liminaire, votre rapporteur spécial souhaite rappeler les raisons qui l'ont conduit à demander une enquête à la Cour des comptes sur l'école maternelle.

En effet, depuis quelques mois, suite à la publication d'un certain nombre de rapports ou de livres, l'école maternelle est régulièrement l'objet de débats passionnés au cours desquels d'aucuns ont pu exprimer leur crainte d'une éventuelle volonté des pouvoirs publics de remettre en cause son existence même. Votre rapporteur spécial souligne que la présente enquête a été demandée à la Cour des comptes bien avant ce « déchaînement médiatique » et que **les raisons qui ont présidé au choix de ce sujet se fondent sur la volonté de mieux comprendre le fonctionnement d'une institution qui, de toute évidence, est appréciée par nos concitoyens.**

S'il n'appartient pas à votre rapporteur spécial de juger de la pertinence de programmes et des méthodes d'enseignement, il est néanmoins **légitime qu'il s'intéresse à l'organisation de l'enseignement**

¹ *Audition ouverte, eu égard à son objet, à nos collègues de la commission des affaires culturelles ainsi qu'à la presse.*

préélémentaire, aux moyens accordés, à leur répartition ainsi qu'aux résultats.

L'école préélémentaire revêt un **statut particulier**. En effet, non obligatoire, l'enseignement préélémentaire n'en reste pas moins une obligation à la charge de l'Etat qui doit accueillir au sein du système scolaire les enfants à partir de l'âge de trois ans. En outre, depuis quelques années, la possibilité de scolariser des enfants de deux à trois ans ajoute une nouvelle dimension à l'enseignement préélémentaire en modifiant son périmètre.

Au regard des sommes et des emplois dédiés chaque année en loi de finances initiale à cette action, votre rapporteur spécial s'est interrogé sur la manière dont était déterminé le montant alloué à l'enseignement préélémentaire et les critères qui prévalaient à la répartition des moyens dans chaque académie.

Outre l'évolution de ces critères dans le temps, il s'est demandé dans quelle mesure la construction des budgets de l'école préélémentaire pouvait prendre en compte les nécessités de l'enseignement élémentaire ou certaines logiques territoriales, et les conséquences qui en résultaient en termes d'équité interrégionale.

La scolarisation des enfants âgés de moins de trois ans soulevait également de nombreuses questions que ce soit au niveau des moyens demandés ou de la délimitation entre la politique familiale et la politique scolaire.

Par ailleurs, votre rapporteur spécial a relevé que « la lisibilité » de l'école maternelle dans le nouveau cadre de la LOLF était insuffisante. En effet, les projets annuels de performances, comme les rapports annuels de performances, ne comprennent aucun indicateur sur l'école maternelle, ce qui est regrettable à l'heure où plusieurs experts mettent en avant son rôle crucial.

Pour toutes ces raisons, votre rapporteur spécial a souhaité recourir à l'expertise de la Cour des comptes.

I. LA RELATIVE SPÉCIFICITÉ DU « MODÈLE FRANÇAIS »

A. UN ACCUEIL OBLIGATOIRE DES ENFANTS DE TROIS ANS ET PLUS, UN ACCUEIL POSSIBLE DES ENFANTS ÂGÉS DE DEUX ANS

L'école maternelle s'adresse **aux jeunes enfants à partir de l'âge de trois ans et jusqu'à l'âge de la scolarité obligatoire, soit six ans**. Si la scolarisation en école maternelle n'est pas une obligation pour les parents, les demandes de ces derniers doivent, en revanche, être obligatoirement satisfaites.

Il existe, par ailleurs, une **possibilité d'accueil des enfants âgés de deux ans**. Leur accueil ne constitue pas une obligation pour l'institution scolaire et s'effectue dans la limite des places disponibles.

Actuellement, **un cinquième des enfants âgés de deux ans sont scolarisés en école maternelle, contre la quasi totalité des enfants de trois ans et plus**. S'agissant de la scolarisation des enfants âgés de deux ans, la Cour des comptes souligne qu'il est difficile de distinguer entre les motivations éducatives des familles et l'avantage financier que celles-ci peuvent attendre d'une scolarisation de leur enfant, l'école maternelle se distinguant des autres modes de garde par sa gratuité.

B. UNE DOUBLE FONCTION D'ACCUEIL ET D'ÉDUCATION, MAIS UNE PRÉDOMINANCE DE LA VOCATION ÉDUCATIVE

Le débat actuel sur les missions de l'école maternelle n'est pas récent. En effet, depuis sa création au début du 19^{ème} siècle, deux conceptions s'opposent en la matière : pour certains, l'école maternelle doit constituer un lieu d'accueil et de protection ; pour d'autres, elle doit avoir une vocation éducative.

En dépit d'« *imprécisions – voire [d'] écarts [...] entre les textes, les orientations ministérielles ou la gestion des situations locale* » soulevés par la Cour des comptes, trois éléments principaux caractérisent les missions de l'école maternelle :

- l'école maternelle a une double fonction d'accueil et d'éducation, mais une prédominance est donnée à la seconde ;

- l'enseignement préélémentaire constitue un temps de transition entre la petite enfance et l'accès à l'enseignement élémentaire : à cet égard, la « grande section » – classe accueillant les enfants âgés de cinq ans – relève à

la fois du cycle préélémentaire et du cycle élémentaire, et entre dans le périmètre du « socle commun de connaissances »¹;

- l'école maternelle doit jouer un rôle central dans la **maîtrise du langage**.

C. DES SPÉCIFICITÉS FRANÇAISES À RELATIVISER

Au regard des autres systèmes éducatifs européens et internationaux, **le dispositif français se caractérise :**

- d'une part, par une **durée particulièrement longue de la scolarisation préélémentaire**, ce qui est notamment lié à la possibilité de scolarisation des enfants âgés de deux ans ;

- d'autre part, par **l'affirmation de la vocation scolaire de l'école maternelle**, ce qui distingue la France des pays scandinaves et germaniques qui privilégient, au sein des « jardins d'enfants », une fonction d'accueil et d'épanouissement personnel.

La Cour des comptes **met néanmoins en garde contre l'opposition trop stricte qui pourrait être faite entre, d'une part, un modèle français, voire anglo-saxon, qui affirmerait la vocation scolaire de l'école maternelle, et, d'autre part, un modèle germanique et scandinave qui ferait de l'école maternelle un lieu d'accueil.**

II. LE MANQUE GLOBAL D'ENCADREMENT DANS LA GESTION DE L'ÉCOLE MATERNELLE

Les chiffres-clé de l'école maternelle – rentrée 2007-2008

- Nombre d'enfants scolarisés en école maternelle : 2.551.000, dont 87,5 % en école maternelle publique ;
- Taux de scolarisation des enfants âgés de 2 ans : 20,9 % ;
- Taux de scolarisation des enfants âgés de 3 ans et plus : 100 % ;
- Nombre d'écoles maternelles : 17.426, dont 17.213 écoles publiques et 213 écoles privées ;
- Nombre total de classes en école maternelle : 68.458, dont 67.569 en écoles publiques et 889 en écoles privées ;
- Nombre d'enseignants : 99.080, dont 88.748 enseignants dans l'enseignement public et 10.332 dans l'enseignement privé.

¹ La notion de « socle commun de connaissances » a été introduite par la loi n° 2005-380 d'orientation et de programme pour l'avenir de l'école du 23 avril 2005. L'article 9 de celle-ci dispose que : « la scolarité obligatoire doit au moins garantir à chaque élève les moyens nécessaires à l'acquisition d'un socle commun constitué d'un ensemble de connaissances et de compétences qu'il est indispensable de maîtriser pour accomplir avec succès sa scolarité, poursuivre sa formation, construire son avenir personnel et professionnel et réussir sa vie en société ».

De façon générale, **la Cour des comptes souligne la faiblesse globale de l'encadrement de l'enseignement préélémentaire.**

Elle insiste notamment sur le manque de connaissances fines en ce qui concerne les données relatives à la gestion opérationnelle des écoles maternelles (gestion des emplois, fiabilité des prévisions des effectifs, évaluation des coûts) et les pratiques pédagogiques des enseignants. Cette situation semble en partie **s'expliquer par la gestion déconcentrée** et, par conséquent, **hétérogène de l'école maternelle.**

A. UNE GESTION FORTEMENT DÉCONCENTRÉE

La gestion des écoles maternelles est historiquement une compétence assumée par les échelons déconcentrés et, plus précisément, par les inspections académiques au niveau départemental. Toutefois, dans les faits, une **large latitude est laissée aux maires et directeurs d'école.**

Si cette gestion déconcentrée permet une adaptation aux réalités territoriales et démographiques, elle entraîne néanmoins **une gestion « disparate »** de l'école maternelle, notamment **en ce qui concerne les méthodes et les critères retenus dans la répartition des moyens.**

B. LE MANQUE DE PILOTAGE DANS L'AFFECTATION DES MOYENS

En filigrane de son enquête, la Cour des comptes met en perspective l'évolution des effectifs des enfants scolarisés en école maternelle avec celle des moyens alloués à l'enseignement préélémentaire. Il en ressort trois tendances principales.

1. Un « effet d'éviction » des enfants âgés de deux ans pour faire face à l'augmentation des enfants âgés de trois ans et plus

La Cour des comptes montre que les écoles maternelles publiques ont fait face à l'augmentation des effectifs des enfants âgés de 3 ans et plus entre 2000-2001 et 2005-2006, en diminuant l'accueil des enfants âgés de 2 ans qui n'est possible que dans la limite des places disponibles.

Il en résulte, d'une part, une **diminution du taux de scolarisation des enfants âgés de deux ans** – celui-ci est ainsi passé de 35,3 % en 2000-2001 à 20,9 % en 2007-2008 –, d'autre part, **un transfert du financement de l'accueil des jeunes enfants sur les collectivités territoriales**, les caisses d'allocations familiales et les ménages.

2. Un manque de cohérence dans l'allocation des moyens

La Cour des comptes s'interroge particulièrement sur :

- **l'efficacité d'un réseau d'écoles maternelles de petite taille** : 81 % des écoles maternelles comptent de une à cinq classes, contre 60 % des écoles primaires ;

- **le manque de cohérence parfois constaté entre, d'une part, les évolutions démographiques et, d'autre part, l'évolution parallèle des effectifs enseignants et du nombre de classes**¹ : la Cour des comptes relève ainsi que « *la création de 15.000 classes dans le secteur public entre 1999-2000 et 2005-2006 paraît largement disproportionnée à l'augmentation de 88.000 élèves constatée dans les écoles maternelles publiques au cours de la même période* ». Elle s'interroge également sur le contraste entre l'augmentation globale des emplois d'enseignants entre 1999-2000 et 2007-2008 (soit une augmentation de 1.969,5) et la diminution dans le même temps du nombre de classes (soit une diminution de 3.518) ;

- **les faibles marges de manœuvre en matière de suppression de classes et de retraits d'emplois** : des règles de limitation de retraits d'emplois dans les académies excédentaires et rurales ont en effet été fixées et contraignent l'adaptation de la carte scolaire aux évolutions démographiques.

3. La question du niveau de formation des enseignants du préélémentaire

Si la Cour des comptes note que son enquête n'a pas permis de relever de difficultés notables dans la gestion des enseignants d'école maternelle, **elle soulève néanmoins la question de « l'utilité de les recruter à un niveau de compétence et de rémunération égal à celui des enseignants des écoles élémentaires »**. Une comparaison internationale sur ce point montre qu'il n'existe pas de spécificité française en la matière.

Une enquête de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), citée par la Cour des comptes, souligne néanmoins **une relative insuffisance de spécialisation des enseignants** français dans le domaine de la pédagogie de la petite enfance.

¹ Ce manque de cohérence s'expliquerait en partie par les modifications intervenues entre-temps s'agissant des modalités de recensement du nombre de classes en école maternelle.

C. UN COÛT QUI PLACE LA FRANCE DANS LA MOYENNE DE L'OCDE

1. Un coût supporté à part quasi égale entre l'Etat et les collectivités territoriales

En 2006, l'enseignement préélémentaire, tant sous statut public que privé, a mobilisé **12,1 milliards d'euros** – contre 18,8 milliards d'euros pour l'enseignement élémentaire et 24,8 milliards d'euros pour le 1^{er} cycle du second degré – décomposé comme suit :

- 6.039,8 millions d'euros supportés par le ministère de l'éducation nationale ;
- 5.294,6 millions d'euros par les communes ;
- 104,6 millions d'euros par les départements ;
- 678,7 millions d'euros par les ménages.

2. Le poids important des dépenses de personnels non enseignants

Les dépenses en faveur de l'enseignement préélémentaire sont constituées à 46,9 % par des dépenses de personnels enseignants, 32,1 % par des dépenses de personnels non enseignants – il s'agit des agents territoriaux spécialisés des écoles maternelles (ATSEM) –, 13,8 % par d'autres dépenses de fonctionnement et 7,2 % par des dépenses d'investissement.

3. Un coût trois fois moins élevé par rapport à un enfant placé en crèche

La dépense moyenne par élève de l'enseignement préélémentaire s'élève à **4.680 euros**, contre une moyenne, tous niveaux confondus, de 6.970 euros. Le coût moyen d'un enfant scolarisé en école maternelle serait ainsi **trois fois moins élevé que celui relatif à un enfant placé en crèche**, en raison notamment du moindre taux d'encadrement des enfants scolarisés.

Même si les comparaisons internationales en la matière sont délicates, une étude menée en 2007 par l'OCDE montre que la France se situe légèrement au-dessus de la moyenne des 14 pays étudiés s'agissant des dépenses publiques consacrées aux services d'éducation et de l'accueil des enfants âgés de 0 à 6 ans – 1 % du PIB contre une moyenne de 0,86 %. La France serait dépassée par les pays scandinaves.

III. UNE INSTITUTION EN MAL D'ÉVALUATION

Les données objectives d'évaluation de l'école maternelle se caractérisent par le **manque de fiabilité des outils statistiques et l'absence d'instrument de mesure de la performance**. En outre, l'accumulation des rapports et études témoignent du débat récurrent sur l'efficacité d'une institution pour laquelle **demeure non tranchée la question centrale de l'impact de la scolarisation préélémentaire sur la réussite ultérieure** des enfants qui en bénéficient.

A. UN DÉFICIT D'INFORMATIONS STATISTIQUES TANT SUR LES ÉLÈVES QUE SUR LES ENSEIGNANTS

La Cour des comptes relève le caractère limité et le manque de fiabilité des données statistiques dont disposent les académies et le ministère. Ainsi, **un « trop grand décalage » existe entre les prévisions d'effectifs et la réalité constatée** au moment de la rentrée scolaire, tant pour connaître le nombre d'élèves attendus que pour recenser les enseignants du premier degré.

Alors que l'administration fonde ses espoirs dans la généralisation de la « Base élève 1^{er} degré » (BE1D), qui devait concerner 80 % des écoles publiques à la rentrée scolaire 2008-2009, de trop nombreuses incertitudes pèsent encore sur le bon fonctionnement des remontées d'informations :

- les grèves administratives des directeurs d'écoles depuis 2000-2001, notamment dans l'Académie de Créteil ;

- le manque de financement en équipements informatiques et en liaisons Internet que les communes rurales estiment de la compétence de l'Etat.

B. UNE ABSENCE D'OUTIL DE MESURE DE LA PERFORMANCE

Se retranchant derrière le caractère non obligatoire de l'école maternelle et l'absence de production écrite des enfants, le ministère ne présente **aucun indicateur de performance alors même que des objectifs d'apprentissage sont assignés à l'échelon préélémentaire**.

Votre rapporteur spécial avait à cet égard relevé dans le cadre de l'examen du projet de loi de finances pour 2008 que « *la lisibilité de l'école maternelle dans le nouveau cadre de la LOLF est insuffisante* »¹. Le projet

¹ Rapport général n° 99 (2008-2009), tome III, annexe 13.

annuel de performances annexé en projet de loi de finances pour 2009 n'est aucunement venu combler cette lacune.

Or la Cour des comptes relève que des grilles d'évaluation ainsi que des rapports méthodologiques existent. Bien que leur emploi soit facultatif, l'existence de ces outils indique qu'**une évaluation des compétences des élèves pourrait « effectivement être mise en œuvre »**.

Au final, sans préjuger de débats en cours sur l'efficacité de l'école maternelle, il semble bien que des réponses concrètes pourraient être apportées à la gestion de l'évaluation de l'école préélémentaire.

Dans le contexte particulier de la scolarisation à l'âge de deux ans qui ne s'effectue que dans la limite des places disponibles, les services du ministère ne disposent que d'instruments limités pour connaître l'impact de sa politique de scolarisation. Ainsi, **aucune donnée ne permet de mesurer les effectifs en zone d'éducation prioritaire**. La Cour des comptes conclut que l'hétérogénéité et les grandes disparités territoriales dans l'accueil des enfants à l'âge de deux ans résultent d'une gestion de la scolarisation « *laissée à la latitude des services déconcentrés* ».

Outre un mouvement de reflux du nombre d'enfants de deux ans fréquentant l'école maternelle (environ 20 % en 2007 contre 35 % dans les années 1980 et 1990), les typologies locales conduisent à mesurer des taux de scolarisations allant de 1,4 % en Guyane à 56 % dans le Nord, département qui se caractérise par le faible développement de structures alternatives d'accueil (crèches, haltes-garderies) ou familiales.

Au final, la Cour des comptes souligne le **manque d'éléments fiables** mis à disposition **pour apprécier l'efficacité et l'efficience de l'école maternelle**. En outre, elle relève :

- **l'absence d'évaluation nationale sur les pratiques pédagogiques** des enseignants et les compétences acquises par les enfants ;

- **l'impossibilité de mesurer le rôle de l'école maternelle dans le parcours ultérieur des élèves**, alors même que la dernière année est intégrée dans le cycle des apprentissages fondamentaux.

TRAVAUX DE LA COMMISSION
AUDITION DES REPRÉSENTANTS DES MINISTÈRES
CHARGÉS DE L'ÉDUCATION NATIONALE ET DU BUDGET

Présidence de M. Jean Arthuis, président

Séance du mardi 18 novembre 2008

Ordre du jour

Audition de M. Jean Picq, président de la 3^{ème} Chambre de la Cour des comptes, de M. Jean-Louis Nembrini, directeur général de l'enseignement scolaire, M. Daniel Vitry, directeur de l'évaluation de la prospective et de la performance au ministère de l'éducation nationale, et de M. Guillaume Gaubert, sous-directeur à la direction du budget au ministère du budget, des comptes publics et de la fonction publique, **pour suite à donner à l'enquête de la Cour des comptes sur l'école maternelle**¹.

La séance est ouverte à 10 heures.

M. Jean Arthuis, président – M. le Président, Mesdames, Messieurs, mes chers collègues, si vous le voulez bien, nous allons ouvrir cette séance pour suite à donner à une enquête que nous avons confiée à la Cour des comptes sur l'école maternelle. L'importance de l'école maternelle et les problématiques liées à l'accueil des jeunes enfants ont fait l'objet de récents rapports, notamment d'un groupe de travail constitué au sein de la commission des affaires culturelles du Sénat, groupe qui a été animé par nos collègues Monique Papon et Pierre Martin. Je voudrais que l'on excuse Monique Papon, puisque, en sa qualité de vice-présidente du Sénat, elle est retenue en cet instant même par une réunion du Bureau du Sénat. Je remercie Pierre Martin de sa présence parmi nous ce matin ; il va arriver.

L'approche de la commission des finances est un peu différente de celle de la commission des affaires culturelles. Il n'appartient pas à notre commission de juger de la pertinence des programmes et des méthodes d'enseignement, ce qui est la compétence de la commission des affaires culturelles. En revanche, notre commission est légitime à s'intéresser à l'organisation de l'école maternelle, à l'allocation de ses moyens et à ses résultats. Or c'est justement le manque de lisibilité de l'école maternelle dans le nouveau cadre de la loi organique relative aux lois de finances qui a conduit notre commission des finances à confier à la Cour des comptes une enquête sur les modalités de pilotage, de gestion et d'évaluation de ce secteur de l'enseignement scolaire. Un développement particulier a également été demandé sur la scolarisation des enfants âgés de 2 ans, étant donné les nombreuses questions que celle-ci soulève. Au final, les conclusions de la Cour des comptes font apparaître la nécessité d'établir rapidement un état des lieux complet sur les modalités de gestion et les effets de la scolarisation préélémentaire, soulignant que les

¹ La demande, le 10 octobre 2007, d'une enquête auprès de la Cour des comptes a été prise à l'initiative de M. Gérard Longuet. Suite au renouvellement sénatorial intervenu le 21 septembre 2008, le bureau de la commission a ensuite désigné deux rapporteurs spéciaux pour la mission « Enseignement scolaire », MM. Gérard Longuet et Thierry Foucaud.

données disponibles en la matière sont, je cite, « *entachées de lacunes et d'incertitude* » et qu'elles empêchent de se prononcer sur l'optimisation des moyens qui lui sont consacrés. Je rappelle que le montant global alloué à l'enseignement préélémentaire s'élève à plus de 12 milliards d'euros. Ceci concerne la part consacrée par l'État à l'école préélémentaire ; il faudrait donc y ajouter les moyens mis à la disposition des écoles préélémentaires ou des classes préélémentaires par les municipalités.

L'importance du sujet que nous allons aborder a conduit la commission des finances à ouvrir cette audition au public et à la presse. Avant de laisser la parole aux rapporteurs spéciaux, je remercie de leur présence M. Jean Picq, président de la troisième chambre de la Cour des comptes, M. Pascal Duchadeuil, qui est président de section, MM. Jean Cadet, conseiller maître, et Jean Montarnal, conseiller référendaire, qui ont conduit cette enquête. Je remercie M. Jean-Louis Nembrini, directeur général de l'enseignement scolaire, qui représente le ministre Xavier Darcos, dont la présence ce matin était annoncée mais qui est bloqué par un problème d'avion à Bordeaux. Je remercie également M. Daniel Vitry, directeur de l'évaluation, de la prospective et de la performance au ministère de l'Éducation nationale, M. Guillaume Gaubert, sous-directeur à la direction du budget, en charge notamment des questions relatives à l'enseignement scolaire.

M. Jacques Legendre, président de la commission des affaires culturelles – M. le président, je voudrais simplement remercier la commission des finances d'avoir tenu à associer la commission des affaires culturelles à cette réunion. Je voudrais aussi vous dire que la commission des affaires culturelles attache beaucoup d'importance à la scolarisation des jeunes enfants et s'est saisie de cette question, puis, récemment, notre collègue Madame Monique Papon, le Vice présidente du Sénat, et M. Pierre Martin ont présenté à notre commission les conclusions d'un travail, d'un rapport qu'ils ont fait, qui porte sur l'accueil des jeunes enfants et sur une politique globale de l'accueil des jeunes enfants qui, pour partie, peut concerner les crèches, pour partie, concerner la préscolarisation, avec un débat, une réflexion à avoir sur l'âge auquel les jeunes enfants entrent dans l'école maternelle et à quel âge ils peuvent véritablement en tirer un profit. Donc, l'approche qui est la vôtre vient compléter les réflexions qui sont les nôtres, et je peux vous garantir que nous saurons extrêmement attentifs, à la commission des affaires culturelles, aux conclusions que vous allez maintenant présenter.

M. Jean Arthuis, président – Peut-être auriez-vous pu citer, parmi les modes d'accueil des jeunes enfants, outre les crèches, éventuellement les regroupements d'assistantes maternelles, qui constituent des alternatives très larges et à mon avis financièrement soutenables par la collectivité publique.

Si vous le voulez bien, je propose que nos collègues Gérard Longuet et Thierry Foucaud, qui sont co-rapporteurs spéciaux de la mission « Enseignement scolaire », interviennent maintenant à titre liminaire. Ensuite,

je donnerai la parole à la Cour des Comptes, et c'est à ce moment-là que nous entendrons le ministre ou son représentant.

M. Gérard Longuet, sénateur, rapporteur spécial – Merci M. le Président, merci Messieurs les présidents de nous donner l'opportunité d'évoquer au sein de la commission des finances les aspects budgétaires de l'enseignement préélémentaire dans notre pays, sachant qu'il est extrêmement difficile de les séparer de la mission et de la vocation de cet enseignement. Donc, nous aurons à cœur, Thierry Foucaud et moi-même, d'être au plus près des réalités financières dans le cadre de la LOLF, et nous essaierons de ne pas faire déborder Jacques Legendre sur les compétences de la commission des affaires culturelles.

Deuxième remarque, nous sommes dans une réunion de commission qui est publique. Je m'efforcerai cependant de garder l'esprit de liberté qui m'anime lorsque je m'exprime en commission. L'intérêt du travail en commission, c'est de pouvoir parler le plus directement, le plus librement, et peut-être parfois de façon la plus dérangeante, mais c'est sans doute la seule façon de faire avancer le débat démocratique. Si nous avons une langue de bois pour la raison que la commission serait publique, je crois que nous trahirions la qualité des échanges parlementaires, où l'on peut à la fois être plus consensuel en commission que l'on ne l'est en séance et parfois aussi plus conflictuel que l'on peut l'être avec telle ou telle idée dominante commune ou banale.

M. Jean Arthuis, président – Qu'il soit clair que c'est tout l'intérêt de ces auditions.

M. Gérard Longuet, sénateur, rapporteur spécial – C'est tout l'intérêt mais j'ai pu mesurer, à titre personnel, que ce n'est pas un exercice facile de trouver une juste ton que chacun puisse comprendre.

M. Jean Arthuis, président – Et chacun se souvient que c'est dans cette salle que le ministre Xavier Darcos a eu l'occasion de s'exprimer au début du mois de juillet dans une audition publique organisée par la commission des finances. Il répondait à une question précisément sur l'école maternelle, et ses propos ont sans doute été mal interprétés.

M. Gérard Longuet, sénateur, rapporteur spécial – Non, ils ne sont pas mal interprétés. Je crois qu'il faut savoir parler librement et que chacun accepte la liberté de l'autre. Je n'en dirai pas plus à cet instant.

Je voudrais revenir sur l'approche de la Commission des Finances sur l'enseignement préélémentaire. D'abord, une première observation qui est spectaculaire. Je regardais les résultats du taux de scolarisation des enfants de moins de 3 ans dans le département de Seine-Maritime, que représente mon collègue Thierry Foucaud, et dans le département de la Meuse, que je représente. C'est intéressant parce que ce sont des départements assez

différents. En Seine-Maritime, l'écart est de 16 %, d'après le rapport, et en Meuse, c'est un peu plus de 38 %, mais ces écarts, pour spectaculaires qu'ils soient, ne restituent pas la fourchette la plus complète. Pour la fourchette la plus complète - je parle des départements métropolitains -, nous allons de 2,5 % jusqu'à 70 %. Donc, on est dans un rapport de 1 à 35 sur le taux de scolarisation des enfants de 2 à 3 ans en préélémentaire dans notre pays. Et le plus surprenant, c'est que cette diversité de taux ne recoupe pas nécessairement des diversités sociologiques affirmées. Par exemple, le département de la Haute-Loire de mon collègue Adrien Gouteyron a un taux de scolarisation des enfants de moins de 3 ans de l'ordre de 70 %, ce qui est spectaculaire par rapport à la population d'enfants âgés de 2 ans et au taux de scolarisation à 2 ans. Je crois que j'ai raison, mais je me suis posé la question parce que les écarts sont spectaculaires.

Si je reprends l'exemple de la Haute-Loire, nous avons en effet presque 1 700 enfants de plus de 2 ans et de moins de 3 ans scolarisés sur un total de 2 722 ; on arrive bien au rapport de 61. Il est vrai que le privé a, ce rapport, d'une part significative, mais ce n'est pas un critère que j'ai retenu. J'ai retenu simplement le critère de taux de scolarisation des moins de 3 ans, et les variations sont spectaculaires. Des départements qui ont un pouvoir d'achat relativement élevé, comme la Haute-Savoie, peuvent avoir un taux dérisoire, des départements industriels comme le Nord ont un taux très élevé, mais un département extrêmement urbanisé comme la Seine-Saint-Denis a un taux extrêmement faible. La diversité de ces chiffres ne peut qu'interpeller, pour prendre un terme convenu, l'ensemble des parlementaires représentant cette diversité française singulière qui apparaît avec force, qui est le taux de scolarisation des enfants de 2 à 3 ans.

M. le président, comme je ne voudrais pas être trop long, je voudrais insister, en qualité de rapporteur spécial, sur trois types d'interrogation, cette diversité ayant été posée, trois types d'interrogation qui sont liées à la vocation de la commission des finances, c'est-à-dire de rester au plus près des chiffres. Le premier type d'interrogation qui est liée à la LOLF, c'est que la LOLF nous ayant habitués aux projets annuels de performance (PAP) et ce qui en est le corollaire, les rapports annuels de performance (RAP). Les projets, ce sont les objectifs que l'on s'assigne ; les rapports de performance, ce sont la constatation de la réalisation de ces projets. Force est de reconnaître que, sur un budget qui représente près de 20 % de l'enseignement scolaire, ces PAP et ces RAP ne sont que très peu renseignés ; ils ne sont pratiquement pas renseignés, ce qui montre bien que nous allons, dans la scolarisation préélémentaire ou dans l'accueil des enfants préélémentaire, dans un certain désordre.

Ce qui amène un deuxième questionnement au titre de l'enseignement scolaire, budget dont j'ai la charge avec Thierry Foucaud, c'est-à-dire de se poser la limite entre ce qui est politique de la famille, voire politique de la ville, et politique scolaire. De ce point de vue, on a le sentiment, M. le

président, que ce budget de l'enseignement scolaire prend en charge manifestement des dépenses qui devraient relever de la politique de la famille ou de la politique de la ville entendue au sens large, c'est-à-dire de la socialisation des jeunes, et en particulier sur les territoires où cette socialisation n'est peut-être pas aussi facile que dans d'autres territoires. Or on s'aperçoit, de ce point de vue, que la politique de socialisation, qui est au cœur de la politique de la ville et qui militerait, on peut l'imaginer, pour des taux de scolarisation plus élevés, laisse apparaître la réalité totalement inverse. C'est-à-dire que nous avons des taux de scolarisation en préélémentaire qui sont d'autant plus élevés que les départements et les structures sociales sont de type traditionnel, rural, de petites villes ou de petites communes, alors que, au contraire, dans des départements où l'on a le sentiment que l'école a un rôle fédérateur, l'école préélémentaire, manifestement, n'est pas mobilisée pour toute une série de raisons. Vous avez évoqué, M. le président, l'accueil des enfants, le regroupement d'assistantes maternelles. On a vraiment le sentiment que les lignes de partage ne sont pas claires à l'initiative des parents, à l'initiative des élus. Je crois que c'est une responsabilité partagée. Les parents, les élus se servent de l'école préélémentaire comme un point d'appui pour renforcer leurs effectifs, démarche d'élus, comme un soutien pour obtenir des formes d'accueil de leurs enfants - lorsque les fratries sont larges, c'est d'autant plus vrai.

Le troisième type de questionnement d'ordre toujours budgétaire - et vous avez évoqué, M. le président, l'intervention de M. Darcos en juillet dernier -, c'est : « quels enseignants et quel personnel de soutien pour l'accueil préélémentaire ? ». Ce questionnement relève naturellement de la commission des affaires culturelles, et je ne voudrais pas empiéter sur le terrain des collègues présidés et rassemblés par Jacques Legendre, mais on ne peut pas ne pas s'interroger sur le niveau de qualification. Le tout milite pour l'unité des corps d'enseignants en apparence, et en tous les cas, c'est la demande des organisations syndicales. On peut cependant se poser la question de savoir s'il n'y a pas à la fois des vocations, des talents ou des qualifications qui mériteraient d'être mieux distingués selon que l'enseignant va vers le préélémentaire ou va vers le scolaire au sens large. Je rappelle, sans ouvrir le débat de fond, qu'il y a dans notre pays la question de savoir s'il n'y a pas, au fond, deux formes d'accueil préscolaire des enfants. La conception nordique où l'école obligatoire commence plus tard ; on cite toujours l'exemple de la Finlande en oubliant de rappeler que les jeunes Finlandais sont accueillis dans des structures collectives bien avant l'obligation scolaire, qui est à 7 ans dans ce pays, mais par des formes qui sont plus adaptées, sans doute, et qui sont plus distinctes de la forme scolaire. Alors que, souvent, le préscolaire dans notre pays - mais on parle à ce moment-là d'enfants plus âgés que les cas que j'évoquais tout à l'heure - s'oriente et s'organise autour d'une forme de préapprentissage de l'enseignement scolaire. Se pose, à ce moment-là, la question du type d'enseignants les plus adaptés à cette vocation

Voilà, M. le président, mes chers collègues, les trois groupes de questions qui se posent à nous. Je voudrais remercier les conseillers de la Cour des comptes, le président Picq et ses assistants qui ont conduit un travail tout à fait remarquable et tout à fait passionnant, qui aura sans doute le mérite de contribuer à dépassionner ce sujet en montrant qu'après tout, une certaine plasticité de l'organisation de l'enseignement préélémentaire en France serait plutôt un avantage pour permettre de coller à la réalité de la diversité sociologique constatée et, peut-être aussi, pour répondre à des demandes très différenciées des collectivités locales, les mêmes collectivités locales répondant à des demandes différenciées des parents qui n'ont pas tous les mêmes attentes au regard de cet enseignement qui, pour être général et organisé, n'en est pas pour autant obligatoire. Je vous rappelle d'ailleurs que l'enseignement n'est pas obligatoire - c'est l'instruction qui l'est - et que chacun a la faculté d'y pourvoir comme il l'entend, même si l'Etat a heureusement pris, depuis Jules Ferry, la décision d'offrir un système général ouvert à tous. Que Jules Ferry, grand sénateur vosgien, soit remercié à cet effet.

M. Jean Arthuis, président – La parole est maintenant à Thierry Foucaud.

M. Thierry Foucaud, sénateur, rapporteur spécial – Merci M. le président. J'aurais simplement nombre de questions à poser, que je souhaitais poser au ministre ce matin. Je voulais également remercier la Cour des comptes, après mon collègue Gérard Longuet, pour son rapport précieux et précis. Sur ces questions de l'école de la scolarisation des enfants à partir de 2 ans, certes, il y a des questions financières, mais je crois que l'on rentre véritablement dans la question humaine. Je pense personnellement que l'école maternelle n'est pas un mode de garde - je ne vais pas réengager un certain nombre de polémiques qui ont existé -, mais, à mon avis, de l'avis de beaucoup de gens, d'ailleurs, elle a une fonction pédagogique et, en même temps, elle est déterminante pour la construction d'un parcours scolaire réussi. D'ailleurs, à cet effet, il y a des chiffres qui sont publiés soit par l'INSEE, soit par d'autres. Un enfant qui rentre à 2 ans à l'école a plus de chances, dans le cadre des évaluations au moment du CP. Je crois que « ce plus de chances » est de l'ordre de 10 %.

À mon avis, la scolarité avant 3 ans, même s'il y a contradiction au niveau des sciences de l'éducation - je veux regarder les choses un peu plus précisément dans la mesure où je suis co-rapporteur depuis trois semaines - est un débat contradictoire. C'est peut-être aussi pour cela que, en plus de cette richesse apportée par la Cour des Comptes, dans ce débat, pour nous éclairer pour débattre réellement, il faudrait interviewer, débattre avec les parents d'élèves, les organisations syndicales, les enseignants. Je disais à tout le monde que la scolarité avant 3 ans est un gage de réussite pour préparer le CP, et la loi actuelle prévoit d'étendre la scolarisation des enfants de moins de 3 ans.

Je souhaitais ce matin poser des questions, notamment sur le rôle et la place de l'école maternelle dans notre système scolaire, et dans le processus de

réduction des inégalités sociales. La Cour des Comptes met en évidence, dans son enquête, l'accumulation des rapports et études témoignant du débat récurrent sur l'efficacité de l'enseignement préélémentaire, notamment de la scolarisation des enfants âgés de 2 ans, et aussi sur l'impact sur la réussite ultérieure des enfants qui en bénéficient. On oppose souvent un modèle français de l'enseignement préélémentaire, qui affirmerait la vocation scolaire de l'école maternelle, et un modèle scandinave ou germanique qui ferait de l'école maternelle un lieu d'accueil. D'ailleurs, la commission des affaires Culturelles, sur cette question, dans son récent rapport sur l'accueil des jeunes enfants, parle quant à elle d'exception française. La Cour des comptes, en revanche, tant à relativiser cette opposition. Je souhaitais savoir ce matin quelle était l'appréciation du ministère de l'Education Nationale à ce sujet.

Enfin, on pourrait aussi poser la question de la disparité géographique des enfants âgés de moins de 3 ans, des enfants âgés de 2 ans. On pourrait peut-être rappeler que cette disparité territoriale existe depuis l'origine, mais elle se caractérise notamment par des taux de scolarisation élevés, par exemple en Haute-Loire, dans le Finistère ou dans le Nord, et plus faibles dans d'autres départements. Ce qui me surprend - et c'est également ce qu'a souligné la commission des affaires culturelles, c'est que la scolarisation des enfants de 2 ans n'a pas permis à un rééquilibrage en faveur des zones défavorisées, alors même que la loi de 2005 sur l'avenir de l'école prévoit une priorité pour l'accueil des enfants de 2 ans dans les écoles situées dans un environnement social défavorisé. Je comprends cela parce que, par exemple, la question du sommeil l'après-midi a été posée. On sait que l'enfant se construit et construit son intelligence pendant le sommeil. Donc, il est important de faire dormir l'après-midi des enfants de 2 ans, et je pense que cela doit se construire dans un projet pédagogique. La question de la scolarisation à deux ans de l'enfant, notamment dans des questions défavorisées, est forcément posée pour que l'enfant puisse se construire correctement, mais aussi pour que la famille puisse rentrer dans l'école - c'était une directive de l'Education nationale - pour qu'il y ait ce rapport enseignant-parents pour la construction de l'enfant. Je parlais des zones défavorisées mais on pourrait parler des zones urbaines, rurales ou de montagne.

Par rapport à tout cela, on constate, selon les données de la Cour des comptes, que le taux de scolarisation des enfants de 2 ans est par exemple de 5 % seulement en Seine-Saint-Denis contre une moyenne nationale de 21 % en 2007-2008. Là aussi, je souhaitais que le ministère de l'Education nationale puisse nous apporter des éléments d'explication à ce sujet.

J'en ai fini en ce qui me concerne par rapport aux questions que je souhaitais poser ce matin, M. le président.

M. Jean Arthuis, président – Je vous remercie, Thierry Foucaud. Un bon débat doit, dans toute la mesure du possible, prendre appui sur des considérations et des données aussi factuelles et objectives que possible. C'est

pour cela que Gérard Longuet, qui, à l'époque, était l'unique rapporteur spécial des crédits de la mission enseignement scolaire, a souhaité demander à la Cour des comptes de procéder à une enquête sur l'école maternelle. M. le président Picq, je me tourne vers vous. Voulez-vous bien nous faire part des principales conclusions de vos travaux ?

M. Jean Picq, président de la troisième chambre de la Cour des Comptes

– Merci M. le président, Messieurs les présidents, Messieurs les rapporteurs spéciaux. D'abord, nous vous remercions de nous avoir confié cette enquête. Nous n'avions pas investi ce champ du secteur éducatif et nous avons donc beaucoup appris. Nous vous remercions plus encore des compliments que vous adressez à ce travail que vous avez bien voulu qualifier de précieux et de précis. Précis, je l'espère, c'est notre éthique. Précieux, je le souhaite, dans la mesure où ce sujet est en effet un sujet dont l'importance sociale, humaine, éducative n'échappe à personne. Dans ce propos que vous me demandez de tenir de manière introductive à ce débat, je dirai un mot sur la méthode et quelques mots sur le rapport lui-même, si vous le permettez.

Sur la méthode, nous avons travaillé à partir de cinq académies (Aix-Marseille, Créteil, Lille, Nantes et Reims) et dans ces académies, dans 17 inspections académiques. C'est beaucoup mais, en même temps, je rappelle que nous parlons là de 2,5 millions d'enfants qui sont dans 68.000 classes, 17.000 écoles, avec un peu moins de 100.000 professeurs des écoles, 88.000 dans le public, le reste dans le secteur privé, 12 milliards d'euros de dépenses. Il y a 10 ans, l'inspecteur général Jean Ferrier avait remis un rapport qui, déjà, soulignait que nous connaissions mal l'école maternelle. Je dirais que la principale conclusion du rapport de la Cour, c'est que nous continuons à mal la connaître, et il faut en prendre la mesure pour essayer d'identifier ce qui mériterait d'être mieux connu. C'est dans cet esprit que nous avons travaillé.

Aussi paradoxal que cela puisse paraître de la part d'un magistrat de la Cour des Comptes, il faut se méfier des chiffres quand il s'agit de la vie et, *a fortiori*, de la vie des tout-petits. Mais ces chiffres révèlent quelque chose que vous n'avez pas manqué de soulever. Je dirais simplement qu'ils renvoient à 18.000 pratiques locales dont nous sommes loin d'avoir fait le tour. D'ailleurs, il faudrait un travail scientifique permettant, comme l'ont relevé les rapporteurs spéciaux, de comprendre le comportement des parents, le comportement des directeurs d'école, des maires, confrontés à des situations d'une extrême diversité. Et rien ne serait plus dangereux, à notre sens, que de vouloir, à partir d'une situation très diverse, tirer des conclusions définitives et, osons le mot, dogmatiques. Nous sommes devant un problème difficile à apprécier, et, comme vous l'avez vu dans le travail que nous vous avons remis, qui fait l'écho des nombreux et multiples rapports d'experts. Le moins que l'on puisse dire, c'est que les experts eux-mêmes invitent les magistrats que nous sommes à la plus grande humilité, tant leurs positions sont parfois divergentes.

J'en viens maintenant au fond du rapport, M. le président, si vous le permettez. Un mot un peu long sur ce que nous avons dit sur les missions. Ce rapport comporte trois parties, les missions, la gestion, l'évaluation, et une quatrième partie revient sur la question de la scolarisation à 2 ans. Sur les missions, nous relevons d'entrée de jeu ce qui a déjà été dit, c'est-à-dire que l'école maternelle occupe une position paradoxale, puisqu'elle est entre deux missions : accueillir des enfants pour répondre à une demande sociale et les préparer à leur scolarité obligatoire ultérieure. D'une certaine manière, « école maternelle » est une forme d'oxymore. L'école éduque, le mot « maternelle » renvoie aux soins, à l'attention, à la tendresse. D'ailleurs, le rapport rappelle de manière intéressante, je trouve, parce qu'elle nous éclaire sur ce que l'histoire nous dit de ce sujet, que, sur cette école, les positions ont varié pratiquement tous les 20 ans depuis l'époque où Jules Ferry transformait les fameuses « salles d'asile » en écoles maternelles pour faire en sorte que, dans les milieux populaires, dans un programme détaillé, avec la leçon de choses, le dessin, les jeux, la leçon de morale, la « socialisation » commence. Dans les années 1890 et jusqu'à la première guerre mondiale, à l'initiative d'une femme, Pauline Kergomard, première inspectrice générale des écoles maternelles, on a remis en cause cette éducation éducative et on a insisté pour que les méthodes des institutrices imitent, je cite, « *les procédures de la mère intelligente et dévouée* ». Et le ministère de l'Instruction Publique, à l'époque, a réorienté ses directives à la lumière de cette conception. Et puis, dans les années 20, on est revenu à la conception de l'école préparant l'instruction. Dans les années 60, l'école s'est ouverte à toutes les couches sociales, au moment où les études sur la psychologie de l'enfant se diffusaient dans le grand public, et on a insisté sur une pédagogie fondée sur le jeu et l'expression. Et les circulaires du ministère ont orienté le contenu vers cela. Au cours des années 80, les travaux en sciences de l'éducation ont mis en évidence les effets bénéfiques d'une scolarisation précoce, et alors, on a beaucoup insisté sur le caractère compensateur de l'école maternelle au regard des inégalités culturelles et sociales. Et, depuis la fin des années 90, c'est la question de l'hétérogénéité des publics qui a été posée, avec la question centrale de la maîtrise du langage, compétence estimée évidemment essentielle pour la réussite des élèves après.

Les circulaires les plus récentes insistent résolument sur cette conception de l'école maternelle comme préparant à la scolarité ultérieure. Cette approche scolaire, vous l'avez évoqué, se distingue de celle des pays scandinaves et germaniques qui privilégient, au sein des jardins d'enfants, une fonction d'accueil et d'épanouissement personnel, mais il est frappant que, de l'avis même de l'OCDE – vous l'avez dit, M. le sénateur, nous l'avons dit dans notre rapport –, l'opposition paraît moins tranchée qu'il n'y paraît, car on apprend sans doute dans les jardins scandinaves, de même qu'on accueille et qu'on socialise dans les écoles maternelles françaises. Il reste que l'affirmation de la vocation scolaire de l'école maternelle a conduit à mettre au second plan l'aspect lieu d'accueil de la petite enfance, avec les conséquences qui ont

touché la scolarisation à 2 ans, devenue récemment sujet de débat public. Il faut rappeler en effet que l'accueil en école maternelle n'est pas une obligation, puisque l'obligation scolaire en France est fixée à l'âge de 6 ans, mais que l'institution scolaire doit répondre favorablement à toute demande d'inscription concernant les enfants de 3 à 5 ans. Et, à ce jour, tous les enfants de 3 à 5 ans, qui ont fait l'objet d'une demande d'inscription, sont accueillis au sein des écoles maternelles publiques ou privées, ce qui tend à prouver que la faculté est perçue comme une obligation, en tout cas comme une sérieuse incitation.

C'est sans doute ce constat qui a conduit récemment le ministre de l'Education Nationale à dire ici même que l'école commence à 3 ans. En revanche, les enfants âgés de 2 ans ne sont accueillis que dans la limite des places disponibles, notion qui laisse évidemment une grande latitude aux décideurs locaux. Au demeurant, ni le ministère ni les inspections académiques ne détiennent de données qui permettent de mesurer le degré d'attractivité de la scolarisation à 2 ans auprès des familles, l'institution scolaire n'ayant aucun retour des demandes d'inscription formulées par les familles auprès des maires. Donc, là, il y a une zone d'ignorance. Quant à l'orientation actuelle du ministère, que le directeur général de l'enseignement scolaire confirmera sans doute, qui vise au resserrement de la scolarisation à l'âge de 2 ans sur les zones difficiles, elle a abouti évidemment à ce que le taux de scolarisation des enfants de 2 ans diminue, puisqu'il était de 35,3 % en 2000 et qu'il est aujourd'hui inférieur à 21 %. Simplement, nous notons – et cela a été rappelé par les rapporteurs spéciaux de manière paradoxale – que le resserrement de la scolarisation à 2 ans dans des zones d'éducation prioritaire ne connaît pas toujours un succès auprès des familles, notamment d'origine étrangère. Vous avez cité le cas de la Seine-Saint-Denis ; nous citons également, dans le rapport, la situation du département du Nord, où le recteur d'académie essaie précisément de réorienter les enfants de 2 ans dans les zones où l'on souhaiterait les accueillir, car ce n'est pas aujourd'hui le cas.

Ce dispositif ne concerne – j'insiste parce que ceci relativise le débat – que 6 % des écoliers de maternelle et a fait l'objet de nombreuses études sur lesquelles la Cour se garderait bien de s'engager, sauf pour constater, comme l'a rappelé le rapporteur spécial, qu'en général, elles montrent à court terme un effet positif pour les enfants de milieux défavorisés, dont les effets semblent ensuite s'estomper au fil de la scolarité. Et, comme vous l'avez sans doute noté, nous le citons également, le professeur Bentolila, dans un rapport de décembre 2007, a, pour sa part, proposé que l'on se désengage de cette scolarisation à 2 ans progressivement, la vocation de l'école maternelle, disait-il, étant d'éduquer et non de prendre soin et de rendre obligatoire la scolarisation à 3 ans. En tout état de cause, comme je le disais en commençant, une étude fine du comportement des familles serait sans doute nécessaire avant de porter quelque conclusion que ce soit. En tout cas, c'est sur ce point que je conclurai ce premier mot. La situation qui aboutit à ce qu'il y ait une baisse globale du taux de l'accueil en école maternelle pour l'ensemble des classes

d'âge de 2 à 5 ans, qui est passé de 84,9 % en 2000 à 80,5 % en 2007, contraint les pouvoirs publics à une réflexion sur l'effet de cette politique sur la politique générale d'accueil des jeunes enfants.

Un mot, maintenant, si vous voulez bien, sur la gestion et sur l'évaluation. En ce qui concerne la gestion, il est très difficile de percevoir ce que représente l'école maternelle en tant que politique publique. En fait, et le ministère, je crois, le confirmera, l'enjeu réel réside dans les relations existant entre les directeurs d'écoles et les maires. C'est une situation qui s'explique pour des raisons historiques mais qui ne justifie pas, cependant, nous semble-t-il, qu'il y ait si peu de place pour l'enseignement préélémentaire. Dans les procédures ministérielles et académiques, nous avons constaté l'absence d'homogénéité des procédures d'allocation des moyens d'enseignement, l'absence de normes générales définissant les capacités d'accueil des écoles maternelles et l'absence de définition concernant l'accueil des enfants de 2 ans dans ce que l'on appelle les « places disponibles ». Et, du même coup, il y a un foisonnement hétérogène de pratiques locales où la question de la scolarisation à 2 ans constitue une sorte de variable d'ajustement, comme le montrent les maires qui privilégient les inscriptions des enfants pour ne pas investir dans les crèches ou, au contraire, ceux qui, pour optimiser leur structure de garde collective, préfèrent limiter l'accès en école maternelle.

De même, il apparaît, semble-t-il, que, dans les académies où la concurrence entre le secteur public et le secteur privé joue, il y a un élément de dynamisme particulier en faveur de la scolarisation à 2 ans. Nous n'avons pas constaté de dérives en ce qui concerne le respect des enveloppes budgétaires. Nous constatons simplement que cette gestion très diverse, très plastique, comme le disait le sénateur Longuet, conduit à des situations très disparates dont nous n'avons pas une bonne et totale compréhension. Si une telle variété peut s'expliquer par un souci d'adaptation aux réalités locales, elle peut aussi créer de réelles inégalités qu'une analyse plus fine que celle que nous avons menée révélerait sans doute.

Un mot sur le coût global de l'école maternelle. Il s'élève en effet à 12 milliards d'euros, dont 6 milliards à la charge de l'Etat, 3 milliards à la charge des collectivités territoriales et 0,7 milliard à celle des ménages, les données concernant les collectivités locales méritant sans doute d'être actualisées puisqu'elles remontent, sauf erreur de ma part, à il y a plus de 7 ans. Comme nous le relevons aussi en nous appuyant sur les données de la Caisse Nationale d'Allocations Familiales, le coût moyen par enfant est trois fois moins élevé en école maternelle qu'en crèche (4.680 euros contre 16.500), ce qui s'explique notamment par les différences de taux d'encadrement entre ces deux modes d'accueil des jeunes enfants (un adulte pour 8 enfants en crèche, un instituteur et un ATSEM pour 25 ou 26 enfants en école maternelle).

L'enquête n'a pas fait apparaître de difficultés, au contraire, pour que les postes soient pourvus ; ils sont souvent même largement convoités par les enseignants. En termes de comparaison internationale, il n'est pas apparu non plus que le niveau de qualification demandé aux enseignants français pour être recruté diffère de celui exigé dans les autres pays : une formation universitaire et/ou professionnelle d'une durée de trois à quatre ans est en effet requise, y compris dans les pays dotés de jardins d'enfants. En revanche, la France n'a pas prévu de formation spécialisée pour les enseignants destinés à l'école maternelle, et l'OCDE a souligné en 2007, dans une enquête qui s'appelle « *Petite enfance, grands défis* », que, dans ce domaine de la pédagogie, une spécialisation serait nécessaire. Le professeur Bentolila, dans son rapport de 2007, a également plaidé pour la mise en place d'un module obligatoire de 50 heures spécialisées.

Enfin, sur l'évaluation, les éléments qui permettraient d'apprécier l'efficacité et l'efficience de l'école, de notre point de vue, sont très limités. Conséquence de la grève administrative des directeurs d'école entamée à la rentrée 2000, il y a beaucoup de carences statistiques en ce qui concerne le recensement des enfants. De même pour le décompte des enseignants, les données ministérielles ne sont connues que depuis 2006. Nous avons constaté que certaines académies constituent des groupes de travail pour évaluer les pratiques pédagogiques, mais c'est depuis peu de temps ; et en tout cas, il n'existe pas d'évaluation nationale desdites pratiques, de même qu'il n'existe pas d'analyse sur ce qui pourrait être les effets de l'absence de spécialisation dans la formation des professeurs des écoles. Enfin, comme l'a relevé au début de cette séance le rapporteur spécial, la mise en œuvre de la LOLF n'a pas conduit le ministère de l'éducation nationale à prévoir des indicateurs permettant de mesurer la performance de cet enseignement.

Par ailleurs, pour ce qui est de l'évaluation des compétences acquises par les enfants, dans le rapport, nous citons la réponse de la direction générale de l'enseignement scolaire qui rappelle qu'il n'y a pas de supports écrits et qui en souligne les difficultés. Il est difficile pour la Cour de se prononcer dès lors sur l'efficience de cette école dans les parcours scolaires ultérieurs, alors même que la dernière année de maternelle, la grande section, est intégrée dans le cycle des apprentissages fondamentaux par rapport au socle commun de connaissances et de compétences. L'un des axes d'action essentiels, nous semble-t-il, devrait être maintenant de disposer d'un appareil statistique et de démarche d'évaluation qui permettrait d'aller au-delà de ce constat que nous venons de reprendre.

Pour conclure, M. le président, je dirais que nous avons été très frappés par le balancement de l'histoire entre les différentes conceptions de l'école. Nous pensons que ces évolutions ne se sont pas faites de manière discontinue et qu'il n'est pas évident qu'une conception chasse l'autre ; il y a sans doute un phénomène de fertilisation entre les deux. Il est donc naturel que cette question soit l'objet d'un débat, notamment entre ceux qui tirent du côté d'une

orientation résolument scolaire et ceux qui tirent du côté du développement psychique et personnel de l'enfant. Il nous semble que ce que disait dans son enquête l'OCDE au terme de son étude invite à la prudence et, au fond, à une certaine humilité, que j'évoquais d'entrée de jeu. Les experts de l'OCDE disent ceci, je cite : « *Il ne serait pas raisonnable d'attendre des programmes en faveur de la petite enfance, même les meilleurs, qu'ils garantissent la réussite personnelle ou l'égalité sociale. Même si la petite enfance est une étape importante du cycle de vie, un bon départ peut être rapidement affaibli par une éducation primaire médiocre, une situation familiale défavorable, une communauté qui connaît des troubles ou un préjudice social sur le marché du travail.* ». Cette conclusion n'est pas faite pour refuser le débat mais pour situer ce sujet dans ce long continuum de l'enseignement auquel notre communauté est confrontée, comme toutes les autres. Je vous remercie.

M. Jean Arthuis, président – Merci, M. le président, de nous avoir ainsi fait part des principaux enseignements de votre enquête sur l'école maternelle. Le ministère a été mis en cause, en quelque sorte. S'agissant de la vocation donnée à l'école maternelle – on pourra faire une distinction entre les âges des enfants accueillis –, s'agissant de la gestion et des objectifs poursuivis, des indicateurs et de l'évaluation, il est apparu que nous étions encore dans une sorte d'approximation et de flou.

En l'absence du ministre, je donne la parole à M. Jean-Louis Nembrini, qui est directeur général de l'enseignement scolaire. Peut-être que M. Daniel Vitry voudra ajouter son point de vue, puisqu'il est en charge de l'évaluation de la prospective et de la performance.

M. Jean-Louis Nembrini, directeur général de l'enseignement scolaire – Merci, M. le président, Messieurs les rapporteurs spéciaux, Mesdames et Messieurs les sénateurs. Je vous remercie, M. le président, d'avoir rappelé que M. le ministre de l'Education nationale, ici même, au mois de juillet dernier, a précisé ce qu'il attendait de l'école maternelle, c'est-à-dire une véritable école qui institue l'égalité des chances dans ce pays et soit une véritable propédeutique aux apprentissages fondamentaux à partir du cours préparatoire. Car ce qu'il faudrait peut-être ajouter à tout ce que nous avons échangé depuis ce matin, c'est que l'objectif d'une bonne école maternelle, c'est de favoriser l'accès de tous les élèves, au sortir de l'école primaire, aux savoirs fondamentaux. C'est aussi un engagement très fort du ministre de l'Education nationale sur ce sujet, puisque M. le ministre s'est engagé. J'ai, au premier rang de l'administration, la charge de cette mission, de faire chuter le taux d'élèves en échec à la sortie de l'école primaire, qui est aujourd'hui d'environ 15 %, à un taux de 5 %, et ceci en trois ou quatre ans.

Je crois que nous devons situer notre propos dans ces objectifs généraux. Ce faisant, il en découle l'idée que l'école maternelle est un oxymore, M. le président, mais est avant toute une école. D'ailleurs, le fait que les maîtres dans notre pays soient les mêmes pour l'école maternelle que pour l'école

primaire indique bien, et ceci depuis le début, que nous sommes bien dans la tradition républicaine de l'école maternelle. Le fait que les maîtres soient les mêmes indique bien que l'objectif est d'abord un objectif d'accès aux connaissances de base. Bien entendu, il ne s'agit pas de nier ce qui fait la spécificité de l'école maternelle française, c'est à dire ajouter à ces objectifs cognitifs un objectif de socialisation et un objectif de construction de l'égalité des chances.

Je reviendrai sur la question de la scolarisation à 2 ans, mais ce dont nous sommes persuadés aujourd'hui, une chose que les chercheurs nous permettent de dire, c'est que la scolarisation précoce, en réalité, ne profite pas véritablement aux publics les plus défavorisés, à une exception. Tous les rapports nous incitent à la modestie, comme vous avez bien voulu le dire, et nous sommes, sur ce sujet, très modestes. Cependant, l'exception, c'est que ce sont les élèves qui ne maîtrisent pas la langue française, lorsqu'ils rentrent à l'école maternelle, qui profitent le plus d'une scolarité précoce. Raison de plus pouvoir faire de cette école, l'école de l'apprentissage du langage oral préparatoire aux apprentissages de la langue française qui surdéterminent tous les autres apprentissages par la suite. Voilà le fond de la question.

A partir de quel âge peut-on entrer dans une école qui permette à l'enfant qui est présent de se comporter comme un écolier, c'est-à-dire de pouvoir participer à une vie de groupe, de pouvoir se rendre compte qu'il apprend un certain nombre de choses ? La question est posée. Nous considérons qu'avant l'âge de 3 ans, il est difficile qu'un enfant puisse entrer dans ce processus. Cela ne signifie pas, encore une fois, que les aspects de socialisation dont je parlais tout à l'heure, de vie collective, d'apprentissages fondamentaux de base soient ignorés. C'est un élément essentiel de la réforme de l'école primaire que le ministre a voulue. Pourquoi sommes-nous revenus, à la demande de Xavier Darcos, sur les programmes de l'école primaire au moment même où nous avons simplifié les programmes de l'école primaire ? Tout simplement parce que le ministre a souhaité que, dès l'âge de 3 ans jusqu'à l'âge de 6 ans, s'établisse une véritable progression dans les apprentissages et dans la maîtrise, notamment, de la langue orale. Ce qui caractérise les nouveaux programmes, c'est qu'ils sont dans la filiation républicaine. Vous avez cité, M. le président, Madame Pauline Kergomard ; c'est vrai qu'il y a eu un moment d'approche un peu différente. Mais la grande tradition républicaine depuis Jules Ferry, malgré tout, c'est que l'école primaire est une école. Je crois que nous pouvons le dire et le réaffirmer. Une école où l'on est écolier, c'est-à-dire une école où l'on apprend. Vous allez me dire « *une école où on devrait pouvoir évaluer les savoirs* ». Je vais y revenir également.

Si le ministre a souhaité que nous reprenions ces programmes, c'est justement pour que l'on établisse plus clairement une progression dans les apprentissages, de façon, très précisément, à l'issue de l'école élémentaire, d'être en mesure, puisque nous ne l'avons pas fait, puisque l'institution

scolaire ne l'a pas fait depuis un siècle qui existe cette école maternelle, de pouvoir enfin évaluer les effets. Et cette question de l'évaluation des acquis de l'école maternelle est urgente, il faut y répondre rapidement. D'ailleurs, les maîtres eux-mêmes pallient, d'une certaine façon, les insuffisances d'une évaluation collective en mettant en place eux-mêmes des systèmes d'évaluation, car ils veulent savoir ce qu'ils ont apporté, ce que l'école maternelle a apporté aux élèves.

En mettant en place ces progressions sur l'apprentissage du langage oral, quelles que soient les difficultés, et comme nous ne pouvons pas évaluer à travers des exercices écrits, il faut trouver des modalités d'évaluation tout à fait spécifiques. Cependant, en établissant une progression, nous allons être capables de produire une évaluation, ce sur quoi la direction générale de l'enseignement scolaire travaille actuellement. A brève échéance, il y aura des propositions dans ce domaine. D'ailleurs, cela correspond à l'institution d'une évaluation solide des acquis fondamentaux en français et en mathématiques au CE1 dès cette année et au CM2 dès cette année également, en référence au nouveau programme. Donc, ceci constitue un tout.

Quant à la question de cette scolarisation à 2 ans, je ne vais pas moi-même conclure alors même que les plus éminents spécialistes... Vous avez cité à plusieurs reprises le Professeur Bentolila, auquel le ministre a demandé un rapport avant de produire sa réforme, M. le ministre m'avait demandé de présider une commission de réflexion sur l'école maternelle, d'où sont sortis les textes récents. Beaucoup de ces spécialistes disent bien que les acquisitions, s'il y en a, sont fugaces et qu'en tout cas, à l'entrée en sixième, on ne relève plus aucune différence entre les élèves qui sont rentrés à 2 ans et ceux qui sont rentrés à 3 ans à l'école maternelle. Je ne vais pas rentrer non plus dans les querelles des spécialistes, des pédopsychiatres, etc. qui, pour certains, sont extrêmement réservés – et c'est un euphémisme – sur la possibilité pour un enfant d'être véritablement socialisé à l'âge de 2 ans, d'abord parce que vivre en groupe n'est pas facile à l'âge de deux ans, et certains parlent même de traumatismes pour ces enfants. Donc, je n'entre pas dans ces considérations. En tant que responsable de l'institution scolaire qui a à mettre en place une école qui doit permettre aux élèves d'acquérir des savoirs, et notamment maîtriser la langue française, je dis en conscience qu'il me semble que le service que l'on peut attendre pour l'accueil des élèves de moins de 3 ans relève beaucoup moins de l'école que d'autres structures. Parfois, on oppose – et cela a été fait ce matin aussi, et dans le rapport de la Cour des Comptes, on peut le lire également – les structures des crèches et l'école. Si je peux me permettre, je crois que les services rendus sont de nature totalement différente, c'est évident. Je pense qu'entre les deux, il doit y avoir une voie moyenne, qui a été explorée par un rapport récent de la commission des affaires culturelles du Sénat. Je crois que c'est une voie intéressante. Je précise que l'école n'offre – d'ailleurs, c'est pourquoi les coûts ne peuvent pas être véritablement comparés par rapport aux crèches – pas du tout les mêmes services, elle n'est pas ouverte aux mêmes heures, elle n'a pas le même taux

d'encadrement. Bref, ce n'est pas du tout comparable au service que peuvent apporter les crèches.

On a parlé également du comparatif entre le système dit finlandais d'une école dans laquelle on rentre tardivement et le système d'une école française qui, par tradition, commence très tôt – et on fait remonter ceux-ci au XIX^e siècle. Je crois effectivement que les choses sont beaucoup moins tranchées qu'il y paraît. Cependant, je crois qu'il ne faudrait pas que la France perde ce qui fait sa caractéristique, à savoir une école maternelle d'une très haute qualité, d'abord parce qu'elle a toujours été régie par des programmes. Il y a eu une attention pédagogique très particulière aux enseignements, et cela n'a rien à voir avec des accueils qui peuvent être organisés dans d'autres structures, même si, en comparant les objectifs, on pourrait ne pas avoir à introduire d'opposition tranchée entre les systèmes. Cependant, la France scolarise 100 % d'élèves à l'âge de 3 ans, avec des objectifs qui, décennie après décennie, se sont affirmés, et je crois que nous arrivons à quelque chose de très clair avec la réforme mise en place à compter de la rentrée scolaire. Ne perdons pas cet objectif, cette école maternelle qui réussit bien.

M. le président, vous avez bien voulu rappeler que la dernière année d'école maternelle est la première année du cycle des apprentissages fondamentaux. Ceci est capital. D'ailleurs, dans la nouvelle organisation du temps scolaire, il y a les fameuses deux heures d'aide et de soutien, que tous les maîtres doivent aux élèves en plus des 24 heures d'enseignement pour tous. Ne perdons pas de vue que ces deux heures, si elles ne sont pas du soutien, existent également à l'école maternelle. Justement, c'est peut-être là que leur utilité sera la plus immédiate et la plus perceptible en termes de résultat. Ces deux heures sont vouées à l'apprentissage personnalisé du langage. Et, encore une fois, je crois que ceci est essentiel. Quand on parle des programmes et quand on constate que les textes récents, les contenus sont plus importants, si l'on en fait une lecture, ne perdons pas de plus de vue que, sans maîtrise de la langue commune, il n'y a pas de socialisation possible. Autrement dit, cet effort sur la langue, c'est l'effort pour une école maternelle qui construit véritablement l'égalité des chances.

Je terminerai par la question la plus difficile que M. le rapporteur spécial a posée au début, c'est-à-dire la différence dans l'accueil des enfants de 2 à 3 ans sur les territoires français. Oui, il y a de très grande différence, d'abord parce que la scolarisation des élèves de 2 à 3 ans n'a jamais été considérée comme un objectif à atteindre à 100 %. La loi de 2005, la loi d'orientation et de programme pour l'avenir de l'école a réservé la scolarisation des enfants de 2 à 3 ans aux zones d'éducation prioritaire, aux secteurs les plus difficiles. Mais il y a également des différences qui sont liées à la présence ou non du privé, qui sont liées aux traditions. Quand on compare l'académie de Lille et l'académie de Créteil qui, à bien des égards, peuvent être comparées, on voit bien qu'il y a des différences très importantes dans la manière dont la population s'adresse à l'institution scolaire. A 3 ans, le problème est résolu,

tout le monde met son enfant à l'école, entre 2 et 3 ans, il y a de vraies différences. Paradoxalement, ce sont les classes sociales les plus favorisées qui mettent le plus volontiers leur enfant à l'école à 2 ans, comme si, peut-être, elles se sentaient plus aptes à en tirer les bénéfices, à en capitaliser les bénéfices. Ceci est à observer de très près.

Et puis, on a évoqué également les différences très fortes de politique locale. M. le président, vous avez parlé de 18 000 pratiques locales. Je crois qu'effectivement il y a des approches très différentes des municipalités sur ce sujet, on le sait bien. Vous l'avez rappelé, je ne vais pas y revenir.

Donc, si je résumais mon intervention – et je suis prêt à répondre, bien sûr, à d'autres questions –, oui, l'école maternelle est une école qui réussit, qui scolarise 100 % des élèves à partir de l'âge de trois ans, et c'est justement en se fondant sur ces réussites qu'il faut lui fixer des objectifs – c'est le but des nouveaux programmes – mais aussi qu'il faut en évaluer la performance et là, je suis tout à fait d'accord, que je considère aussi que c'est le devoir de l'Education nationale eu égard aux moyens que l'on a, si l'on se consacre à cette école, de mettre en place un véritable système d'évaluation qui permette de mesurer l'efficacité de cette école. Je vous remercie.

M. Jean Arthuis, président – M. le directeur général, merci. M. Vitry, peut-être quelques mots.

M. Daniel Vitry, directeur de l'évaluation et de la prospective – Merci M. le président. Juste quelques mots de précision, si vous permettez. Tous les chiffres que vous avez cités sont naturellement justes. Du reste, beaucoup proviennent de la direction de l'évaluation et de la prospective. Ils sont justes et, au fond, ils soulignent une extraordinaire diversité entre les départements, et si l'on avait le temps, on regarderait entre les régions, entre les académies. Entre les départements, tout à l'heure, vous avez souligné que l'écart pouvait être de 1 à 35 ; à l'intérieur d'une même académie, il est, en gros, de 1 à 15 ou 20 dans certains cas. Si on descend à un niveau plus fin que le niveau du département, il est clair que l'on trouverait des écarts qui seraient encore plus grands. Qu'est-ce que cela signifie ? Cela signifie que l'on manque d'études sur l'explication du comportement des familles dans l'utilisation ou la non-utilisation de l'école pour mettre leurs enfants de 2 à 3 ans. Il y a mille et une explications qu'il faudrait retenir, autrement dit, mille et une variables explicatives dont il faudrait rechercher la pertinence. Il y a, à l'évidence, la composition de la famille : une famille monoparentale ou une famille où le père et la mère sont là et, en plus, hébergent les grands-parents qui sont encore en très bonne activité physique, n'a pas le même comportement qu'une famille monoparentale qui vit dans des conditions difficiles.

Le revenu. Pourquoi est-ce que l'Education nationale n'a pas fait ces études ? Pour une raison extrêmement simple. C'est que ces données ne nous sont pas accessibles. Il n'y a que l'INSEE qui pourrait faire une étude de ce type, il n'y

a que l'INSEE qui pourrait se lancer dans une étude du comportement des familles à l'égard des enfants de 2 à 3 ans, pour voir si le revenu est une variable explicative, si la composition de la famille est une variable explicative, si le ramassage scolaire, avec son incertitude dans sa définition, est une variable explicative. L'INSEE peut avoir accès à des données qu'évidemment nous n'avons pas dans notre escarcelle. C'est vraiment dommage parce que voilà une dépense environ, de 5.000 euros par tête d'enfant, si je puis dire, pour laquelle nous avons peu d'explications. Si nous regardons la dépense pour l'achat d'une voiture ou les vacances, nous avons beaucoup plus de variables explicatives et beaucoup plus d'études, mais il est vrai qu'à ce moment-là, les enjeux économiques sont considérables.

Donc, c'est plus une explication du manque d'études que nous avons. Je voudrais rassurer le président Picq. La mise en place de la base élèves va faire que le taux d'erreur sur le décompte des enfants, qui était beaucoup trop grand, va pratiquement disparaître à l'épsilon qui est inéliminable. Je vous remercie, M. le président.

M. Jean Arthuis, président – Merci. Je crois que M. Longuet voudrait vous interroger sur un point particulier.

M. Gérard Longuet, sénateur, rapporteur spécial – Oui, M. le directeur général, uniquement sur un chiffre que vous avez évoqué. Vous avez indiqué, ce qui est vrai, que tous les enfants de 3 ans, dont les parents demandent la scolarisation, peuvent l'être. Mais tous les enfants de plus de trois ans ne sont pas scolarisés. Quel est le pourcentage des enfants de 3 à 6 ans qui sont effectivement scolarisés ?

M. Jean-Louis Nembrini, directeur Général de l'Enseignement Scolaire – Il y a très peu d'enfants qui ne sont pas scolarisés au-delà de 3 ans. Cela dépend des académies. En Guyane, il y a quelques efforts à faire, mais ailleurs, la scolarisation est véritablement installée. C'est moins de 1 %.

M. Jean Arthuis, président – Est-ce qu'il n'y a pas un tassement du taux de scolarisation des moins de trois ans ? J'observe que, dans mon département, il y a 10 ans, on scolarisait à 70 % des enfants de deux ans ; aujourd'hui, on est autour de 32 à 33 %. Est-ce que cette tendance est générale ?

M. Daniel Vitry, directeur de l'évaluation et de la prospective – A l'heure actuelle, en 2007, on est à 20-21 %. En 2000 ans, on était du côté de 35 %, et ce taux de 35 % était à peu près constant, à epsilon près, depuis 10 ans. Si vous voulez, on a eu 10 ans de constance du côté de 35 %, et depuis 2001, cela chute à peu près linéairement jusqu'à atteindre 21 % à l'heure actuelle.

M. Jean Arthuis, président – Merci. Du point de vue du budget, est-ce qu'un enfant en maternelle coûte aussi cher qu'un étudiant à l'université ?

M. Guillaume Gaubert, sous-directeur, direction du Budget – Il y a deux éléments sur lesquels je peux éventuellement réagir à ce stade, en étant plutôt représentant d'un ministre chargé des comptes publics que du budget lui-même. C'est que, dans ce débat sur la préscolarisation ou sur les alternatives à la préscolarisation, en réalité, la solution la moins coûteuse, c'est la préscolarisation par rapport à toutes celles que vous avez évoquées. C'est-à-dire d'accueillir un enfant à l'école, c'est plutôt moins coûteux qu'en crèche, évidemment, et c'est moins coûteux aussi que l'accueil par des assistantes maternelles ou des assistants maternels. Cependant, je suis d'accord avec ce que disait M. Nembrini tout à l'heure, ce n'est pas tout à fait le même service qui est offert. La différence de coût s'explique par des différences de taux d'encadrement et des différences d'amplitude horaire.

M. Gérard Longuet, sénateur, rapporteur spécial – Mais est-ce que la scolarisation exclut l'assistante maternelle ? Pour les familles dont les mamans travaillent, l'assistante maternelle intervient bien souvent avant l'école, quelquefois à l'heure du repas et après l'école.

M. Guillaume Gaubert, sous-directeur, Direction du Budget – C'est la deuxième chose qui est frappante. C'est en réalité le manque d'information de nature globale que nous avons à la fois sur l'offre de garde, tous modes de garde confondus. En réalité, nous n'arrivons pas très bien à suivre les parcours, comme vous venez de l'indiquer, de l'école jusqu'à la maison et de la maison jusqu'à l'école. Nous n'arrive pas non plus à très bien interpréter ou à appréhender des différences territoriales à la fois dans l'offre – il y a des différences territoriales qui peuvent être très grandes – et dans les demandes des parents.

M. Jean Arthuis, président – Merci M. Gaubert. Nous allons maintenant devoir faire bref, malheureusement, puisque nous avons une autre audition pour suite à donner qui devait commencer à 11 heures 30. La parole, si vous le voulez bien, est à Pierre Martin, qui est le co-rapporteur de ce rapport que j'ai évoqué dans mon propos préliminaire. Vous avez, M. Martin, avec Mme Papon, publié un rapport précisément sur l'école maternelle. Nous serions heureux de vous entendre.

M. Pierre Martin, sénateur, commission des affaires culturelles – M. le président, je vous remercie de me donner la parole. J'ai eu l'impression, en écoutant les uns et les autres, que l'on était en train d'évoquer notre rapport, de le résumer, en quelque sorte, car ce qui a été dit, tant dans les observations que dans les données, se trouve dans le rapport. Il est vrai que le problème qui est posé, c'est l'histoire de l'âge de l'enfant, 2 ans, 3 ans, 4 ans. Il est vrai aussi que, dans les statistiques, on est étonné car il y a deux choses à prendre en compte. Il y a l'utilité de cette école maternelle telle qu'on la concevait pour les enfants de moins de trois ans et son efficacité.

Sur l'efficacité, permettez que l'on puisse douter, puisqu'il apparaît, semble-t-il, qu'hormis les enfants des milieux favorisés et les enfants étrangers, cela n'apporte pas grand-chose, autour de 1,5 % d'efficacité supplémentaire au niveau des résultats. Il est bon de le signaler. Et puis, je dois dire que cela correspond aussi à la perception qu'ont les uns et les autres de cette école, tel qu'on le disait encore, pour les enfants de moins de 3 ans. Lorsque vous évoquez les parents, que vont-ils vous dire ? C'est très utile, et c'est d'autant plus utile que c'est aussi gratuit. Cela compte. Alors, bien entendu, on peut s'appuyer sur ces données. Mais nous avons voulu aller plus loin, car il y a quelque chose qui nous paraît bien plus important : c'est l'intérêt de l'enfant, en quoi cette école peut être véritablement efficace pour l'enfant. On se rend compte que, si l'on s'appuie sur cette efficacité, il faut commencer l'école maternelle à 3 ans. Tous ceux que nous avons auditionnés convergent vers cet âge : l'école maternelle de 3 à 6 ans.

Je poserai simplement une question au niveau de l'Education Nationale. Les enfants sont plus ou moins précoces, ont plus ou moins de maturité. Il y a toujours le problème de l'enfant de 5 ans qui pourrait faire un cours préparatoire et qui, normalement, n'est pas forcément autorisé à le faire. Quelques mois peuvent, selon les âges, conduire à des différences monumentales entre les enfants. Il serait peut-être judicieux qu'au niveau de l'Education nationale, cet élément soit pris en compte. Mais, pour le reste, la proposition que nous faisons, c'est que, pour les enfants de 2 à 3 ans, il semblerait qu'il n'y ait pas de solution optimale qui soit proposée; et il conviendrait d'inventer cette solution, parce que, de 2 à 3 ans, les enfants dépendent en partie de la branche famille, dépendent peut-être aussi de l'Education nationale, car il ne faut pas retirer du circuit l'Education nationale. Il semblerait que, pour ces enfants-là, afin que l'approche soit la plus judicieuse possible, on puisse, pour ceux qui poseraient problème, examiner leur maturité par une commission à laquelle des représentants de l'Education nationale participeraient, afin de donner le plus de chances possibles à l'enfant, car c'est dans cet objectif que notre rapport a été conçu, dans l'intérêt de l'enfant. Les parents sont au cœur du débat aussi. Certes, la gratuité est un élément qui compte, mais il y a aussi l'efficacité du système. Comment conjuguer tout cela ?

Le moment est venu, me semble-t-il, que tous les partenaires se réunissent pour savoir comment tenir compte de tout ce qui a été avancé aujourd'hui, pour que, demain, la prise en charge des enfants de 2 à 3 ans soit meilleure et pensée de façon à ce que les enfants puissent bénéficier au mieux, ensuite, de la scolarisation élémentaire. Voilà ce qui a été dit dans notre commission, d'autant que, sur le territoire, beaucoup d'efforts sont réalisés, mais les situations sont différenciées. Dans les milieux ruraux se pose le problème du transport. Transporter des enfants de 2 ans, au-delà de la fatigue représente un risque et un coût. C'est un vrai problème. C'est la raison pour laquelle j'appelle, si j'ose dire, tous les partenaires que je viens d'évoquer à se réunir pour essayer d'être novateurs et de trouver les solutions qui, demain,

amélioreront le système existant, car ce système a pour intérêt, pour l'instant, de faire face à l'évolution de notre société, c'est-à-dire aux ménages dans lesquels les deux parents travaillent, ou, malheureusement, quand c'est monoparental, quand le parent travaille. Ce sont de vrais problèmes, on ne peut pas s'exonérer d'y penser, on ne peut pas non plus oublier que tout cela est fait pour l'enfant – je ne vais pas dire uniquement pour lui mais grandement pour lui.

M. Jean Arthuis, président – Merci cher collègues. Je vais donner la parole à tous ceux qui ont souhaité s'exprimer.

M. Philippe Dallier, sénateur, commission des finances – Merci M. le président. Je ne sais pas si la scolarisation avant trois ans est bonne, moins bonne ou pas bonne du tout. Mais, en tous les cas, il me semble que l'on se pose au moins deux questions, et on a l'air d'avoir un peu de mal à y répondre.

Sur la première, comment estimer la demande des parents, on nous parle de l'INSEE, on nous dit que l'on n'a pas de moyens aujourd'hui pour le faire. Il y a un moyen très simple : vous interrogez les maires qui vont vous dire quelle est la liste d'attente pour la scolarisation. Tous les maires de France et de Navarre peuvent vous donner, le mois de septembre, le nombre de gamins qui restent sans place, alors que les parents, avant 3 ans révolus au mois de décembre, ont malgré tout fait une demande. Pour avoir une idée juste, si vous voulez savoir le nombre de parents intéressés, vous dites que l'école à 2 ans est une obligation, et à ce moment-là, vous verrez les demandes arriver. Cela me semble assez facile à estimer.

Second point. On s'interroge sur les disparités d'un département à l'autre sur ce taux de scolarisation. On parlait de la Seine-Saint-Denis avec un taux de scolarisation très faible de 5 %, alors que, dans ce département qui est le mien, on peut penser que la scolarisation précoce peut avoir des effets bénéfiques. On dit que 5 %, c'est très peu. Pourquoi ? Je vais vous donner la réponse. En Seine-Saint-Denis, pour les crèches, alors qu'il y a 24 places au niveau national pour 100 enfants de moins de 3 ans, le taux en Seine-Saint-Denis est de 10 places pour 100 enfants de moins de 3 ans. 5 % d'enfants de moins de 3 ans scolarisés alors qu'il y en a beaucoup plus ailleurs. La réponse est simple. Les collectivités locales et notamment les communes qui sont en charge de cela n'ont pas la capacité financière de l'assumer. C'est un élément très important qu'il faut prendre en considération. Parce que, bien évidemment, l'Education nationale peut toujours dire qu'elle s'engage à mettre à disposition des enseignants, mais il ne faut pas oublier que c'est bien la commune qui construit les locaux, qui les entretient, et que c'est bien la commune qui met les ATSEM à disposition. Donc, c'est un élément fondamental.

Lorsque vous parlez des pratiques au-delà de 3 ans, on sait bien que, lorsque les communes sont riches, il peut y avoir une ATSEM par classe, et pourquoi

pas deux pour trois classes. Dans les collectivités locales qui ne le sont pas, il y a une ATSEM pour deux classes. C'est également quelque chose de très important, parce qu'il y a une inégalité forte dès le départ. Et cela se poursuit dans le primaire, parce qu'on sait bien que les collectivités riches mettent des moyens de fonctionnement, en termes de pédagogie, qui vont bien au-delà de ce que certaines collectivités locales peuvent faire. Donc, c'est bien la République qui doit s'interroger là-dessus, parce qu'en matière d'égalité des chances, il y a là de très grandes disparités.

M. Jean Arthuis, président – Merci. Au fond, là où il y a une poussée démographique, il est probable que l'on n'a pas toujours les capacités d'accueil, alors que là où l'on subit un reflux démographique, il y a des capacités d'accueil et il peut se faire que les élus soient tentés, pour maintenir les écoles, de susciter une préscolarisation précoce. Donc, il faudrait aussi tenir compte des tendances démographiques des différents départements. Il y a certainement une corrélation.

M. Michel Charasse, sénateur, commission des finances – Très vite, Président, parce que je crois que l'on a peu de temps. Je voudrais d'abord faire une remarque de portée générale et d'expérience. Dans un domaine qui touche l'Education nationale, ne nous faisons pas d'illusions, l'opacité est une source d'économies. Parce que plus l'on a des chiffres précis, plus les revendications sont pressantes et chères. Par conséquent, je pense qu'il ne faut pas, dans la période actuelle, trop accélérer.

Quelques observations très vite, Président. Premièrement, je rappelle que les inscriptions sont faites par les maires – c'est la loi Jules Ferry – et que, s'ils ont délégué cette compétence aux directeurs d'école, ils ne peuvent la déléguer qu'à la condition que le directeur d'école leur fasse signer, le jour de la rentrée, la liste complète des élèves inscrits. Par conséquent, je ne comprends pas comment la grève administrative peut pénaliser le service statistique de l'Education Nationale ; il suffit aux inspecteurs d'académie de demander aux maires de procéder aux inscriptions eux-mêmes. J'ajoute que je le fais dans ma propre commune depuis 31 ans ; on passe à la mairie, on vient faire inscrire l'enfant (primaire et maternelle), et ainsi, je n'ai pas de problème d'échange entre communes, si vous voyez ce que je veux dire.

Deuxièmement, en ce qui concerne les enfants, les petits en particulier, on les admet dans la limite des places disponibles lorsqu'on a une école maternelle. J'applique cette règle d'une façon très simple : je regarde la capacité de mon établissement par rapport aux règles de sécurité fixées par la commission de sécurité. A l'école maternelle de ma commune, j'ai 92 places, je prends 92 enfants. Etant donné que, d'une année sur l'autre, nous avons des fluctuations d'effectifs formidables, on ne peut pas demander aux communes, surtout dans la période actuelle, de construire des écoles dont une partie sera vide un an sur deux. Par conséquent, on essaie de calibrer au mieux, ce qui ne remet pas en cause de ce qu'a dit Philippe Dallier pour son propre

département ; mais souvent, il faut bien dire aussi que, dans un certain nombre de secteurs urbains, en particulier, les communes arbitrent entre le sport, l'école maternelle, le culturel, etc. Je n'insiste pas.

Je ne reviens pas sur l'affaire du transport scolaire. Dans les zones où semi-rurales, c'est le problème. On ne peut quand même pas faire partir le transport scolaire qui amène les enfants de 2 ans sans avoir, dans le car, un accompagnateur. De l'enfant au bord d'un chemin creux, à la sortie de l'école, et que les parents ne sont pas là pour l'attendre, est-ce qu'on fait attendre l'autobus, tous les élèves, le chauffeur de car ? L'accompagnateur doit être là. C'est très compliqué. C'est une des raisons pour lesquelles le système n'a pas la même portée pour les gens qui habitent hors des bourgs. Je souhaiterais – mais je n'aurai sans doute pas la réponse aujourd'hui – demander au responsable de l'Education Nationale ce qu'il pense des propositions des enseignants en ce qui concerne le soutien à l'école maternelle. Je n'ai aucun enseignant qui habite ma commune, ils habitent ailleurs. On a proposé le soutien tous les jours le mardi de 8 heures à 8 heures 30 pour les tout-petits, de 13 heures à 13 heures 30, après la cantine, et de 16 heures 30 à 17 heures 30. C'est une situation qui dispense les enseignants de venir le mercredi. Mais est-ce que vous pensez qu'il est conforme à l'intérêt d'enfants tout petits de commencer à 8 heures du matin pour finir à 5 heures 30 de l'après-midi ? Et je précise que je n'ai pas de problèmes de transport scolaire. Par conséquent, je vous signale que j'ai pris un arrêté interdisant l'utilisation des locaux scolaires à ces heures-là.

M. Jean Arthuis, président – Merci Michel Charasse. La parole est à Adrien Gouteyron.

M. Adrien Gouteyron, sénateur, commission des finances – Je pourrais faire quelques remarques aussi concrètes et précises que celle que vient de faire Michel Charasse comme maire, mais je vais me contenter de considérations très générales, puisque mon département a été cité. Effectivement, on peut s'interroger sur les raisons d'un taux de scolarisation aussi élevé, mais je signale simplement à notre commission que le fait que nous soyons, le Finistère et nous, très proches l'un de l'autre mérite peut-être une petite réflexion. J'ai en mémoire une étude d'Edgar Morin, un peu ancienne maintenant, qui s'appelle « *La métamorphose de Plodémet* ». A partir d'une commune bretonne, Edgar Morin montre comment la scolarisation a permis la promotion des gens et comment, dans cette petite commune, on a eu des recteurs, des inspecteurs de ceci, de cela. Ce n'est pas un hasard si ces deux départements sont, ou étaient, des départements ruraux. Je crois que dans la tête des gens, chez moi, il y a l'idée – et on ne la sortira pas facilement – qu'il faut aller à l'école le plus tôt possible si l'on veut arriver à s'en sortir. Je ne sais pas si c'est vrai ou si c'est faux.

J'ai bien entendu ce qu'a dit Pierre Martin. Cela m'amène à poser deux questions à M. le directeur général. J'ai bien entendu ce qu'il a dit de la

conception que se font le ministre et l'administration de l'Education Nationale de l'école maternelle : une préscolarisation, une préparation à la scolarité élémentaire. Je fais simplement remarquer que la pratique est très différente, me semble-t-il, selon que l'école maternelle est constituée en tant que telle, qu'elle a sa direction propre, ses enseignants propres, « spécialisés » ou selon qu'il s'agit d'une scolarisation en école d'une classe ou de plusieurs classes qui sont situées dans une école élémentaire. Il est évident que les pratiques ne sont pas du tout les mêmes, parce que les relations entre les enseignants sont telles que les pratiques des uns influent sur les pratiques des autres.

Ma dernière question est celle-ci, M. le directeur général. Sur la scolarisation de 2 à 3 ans, on dit que l'on ne sait pas, il y en a même qui disent que c'est dangereux, que les effets peuvent être contre-productifs. Mais alors, est-ce qu'on est assuré... question qui est peut-être naïve, parce que vous nous dites : « La préscolarisation à 2 ans, réservons-la aux zones défavorisées. ». Est-ce qu'on est assuré, dans ces zones défavorisées, que la préscolarisation est une bonne chose, que les effets en sont bénéfiques ? Est-ce que c'est avéré, est-ce que c'est clair, est-ce que les études le montrent ?

M. Jean Arthuis, président – Merci Adrien Gouteyron. La parole est maintenant à Madame Blandin.

Madame Blandin, sénatrice, commission des affaires culturelles – M. le Président, vous avez, tout au début, évoqué des données entachées de lacunes et d'incertitude. Je peux dire que cette audition nous a renforcés dans la conviction que vous aviez initialement donnée ; on n'a pas appris grand-chose sur les chiffres, les finalités, les effets, etc. Que fait l'Etat ? L'Education n'a-t-elle pas possibilité de recourir aux services de l'INSEE ou des mairies, comme cela a été évoqué par mes collègues ?

M. Jean Arthuis, président – Il y avait une grève administrative.

Madame Blandin, sénatrice, commission des affaires culturelles – La grève administrative oblige à contourner, et il y a d'autres moyens. On sent bien l'intention de la majorité de réduire cet accueil précoce des enfants. Je précise que ce n'est pas notre avis, d'autant plus que cela nous semble masquer quelque chose de grave. Les jardins d'enfants, solution plus coûteuse que la scolarisation à 2 ans, représentent un transfert de coût supplémentaire pour les collectivités locales. Ma question très précise est de savoir si vous êtes prêts à garantir le droit réel de l'accueil à 3 ans. Parce qu'aujourd'hui, un enfant qui est né en novembre ne verra son autorisation de rentrée scolaire, dans énormément de sites, qu'à 3 ans et 11 mois, c'est-à-dire pratiquement à 4 ans. Je parle de toute la France

M. Jean Arthuis, président – Merci Madame Blandin. La parole est maintenant à Madame Cartron, qui est la dernière intervenante parmi les sénateurs.

Madame Françoise Cartron, sénatrice, commission des affaires culturelles

– J’essaierai de ne pas être longue. On l’a dit, l’essentiel, c’est de considérer l’enfant. La question que l’on se pose est de savoir si c’est bénéfique, voire même si ce n’est pas préjudiciable. J’ai lu, dans le rapport de M. Martin, qu’il y a trois chiffres. Lorsque l’enfant entre l’école maternelle à 2 ans, il a 88 % de chances de parvenir en sixième sans redoublement. J’en déduis que ce n’est donc pas un handicap d’entrée à 2 ans. Lorsqu’il entra à 3 ans, il a identiquement les mêmes chances ; et lorsqu’il entre à 4 ans, il n’en a plus que 70 %. C’est donc, si je prends 4 ans et 2 ans, que l’entrée à l’école maternelle à 2 ans n’a pas constitué un handicap, puisqu’il a 88 % de chances d’arriver sans redoublement en sixième. Alors, que cela ne se prolonge pas au-delà, comme cela a été dit dans le rapport de la Cour des Comptes, il y a des phénomènes autres qui interviennent, et l’on ne peut pas en tirer, je pense, une conclusion par rapport aux bienfaits ou aux méfaits de la scolarisation à 2 ans.

Je crois aussi qu’il a été souligné que le coût à l’école maternelle est trois fois moins cher que le coût dans une autre structure. Dans ce qui est préconisé, les jardins d’éveil, nous passons à un encadrement qui se rapproche plus de l’encadrement crèche que de l’encadrement école. Donc, nous nous orientons vers une solution plus coûteuse et pour des bienfaits qui ne sont pas évidents. Une solution plus coûteuse dont on nous a pas dit aujourd’hui si elle était portée par l’Etat ou par la collectivité locale.

Le troisième point que je voudrais évoquer, qui est juste et qui est souvent dans le rapport, c’est la formation des personnels. Il y a une vingtaine d’années ou peut-être plus – ma mémoire me fait défaut –, il y avait une formation spécifique pour les écoles maternelles ; il y avait même un corps d’inspection spécialisé d’inspectrices des écoles maternelles. Et avec cette formation et ce corps d’inspection des écoles maternelles, nous avons un personnel qui avait cette formation adaptée avec cette compétence reconnue, et il y a eu de grandes inspectrices d’école maternelle qui ont œuvré pour cela. Je crois que, plutôt que de s’interroger sur la question de savoir s’il faut changer de personnel, remettons en place au sein de l’Education Nationale des modules de formation spécialisée, et, à mon avis, nous répondrons à cette difficulté qui est posée. Il est très rare qu’il y ait des enfants d’exactement 2 ans, il faut être né au mois de septembre. En général, ce sont des enfants de 2 ans et demi qui sont nés entre janvier et mars. Donc, ils ont 3 ans dans l’année. Et je crois que c’est dans cette année-là que se met en place le langage, en particulier dans les zones défavorisées où rien ne fonctionne mieux qu’une structure où l’enfant est en contact avec d’autres enfants, avec des adultes qui lui parlent une langue ; il comprend à quoi sert le langage à communiquer, et c’est comme cela que les choses se mettent en place.

M. Jean Arthuis, président – Merci chers collègues. Nous allons partir avec beaucoup de frustration parce que nous n’aurons pas le temps d’obtenir une réponse à chacune des questions qui ont été posées ce matin, compte tenu du fait que nous avons un engagement avec une autre audition pour suite à

donner. Donc, Messieurs, si vous pouvez répondre en synthétisant votre propos, chacun y trouvera matière. Je crois que l'on a bien compris ce matin qu'il y avait une vraie attente pour l'accueil des jeunes enfants, la garde des jeunes enfants. Ceci n'est pas forcément la responsabilité de l'Education Nationale. On a compris que l'école pouvait commencer à 3 ans, et si l'école ne commence qu'à 3 ans, il faut que nous trouvions des formes appropriées pour répondre à l'attente des familles lorsque les enfants ont moins de 3 ans. Globalement, nous avons à faire en sorte que nous laissons à nos enfants autres choses que l'accumulation de dettes. En comprimant les déficits publics, nous léguons à nos enfants un patrimoine sans doute encore plus prometteur.

M. Jean-Louis Nembrini, directeur général de l'enseignement scolaire – Merci M. le président. Je vais essayer d'être extrêmement rapide en répondant à ces questions. Pour les inscriptions, la grève des directeurs d'école nous a laissé dans une certaine incertitude. Les choses vont être réglées par la mise en place de la base élèves qui s'installe désormais très rapidement. Je crois que nous n'aurons plus d'incertitude sur le sujet.

M. Michel Charasse, sénateur, commission des finances – C'est toujours le maire qui inscrit.

M. Jean-Louis Nembrini, directeur général de l'enseignement scolaire – Bien sûr. M. le sénateur, organiser le soutien scolaire à midi ou le soir n'est pas une obligation fixée par l'institution scolaire. Il y a la possibilité d'organiser la classe aussi le mercredi matin.

M. Michel Charasse, sénateur, commission des finances – (*Début d'intervention hors micro*) L'inspection académique ne dit rien parce qu'elle a la trouille. Je dirais même plus, je la moucharde et je la balance.

M. Jean-Louis Nembrini, directeur général de l'enseignement scolaire – C'est noté, M. le sénateur.

Je crois, M. le sénateur Gouteyron, que l'idée que l'on se fait de l'école, c'est absolument essentiel. Dans l'ouest de France, l'académie de Rennes est l'académie de toutes les réussites. On y réussit très bien. En France, l'excellence de l'école maternelle a réussi à persuader tous les Français qu'à 3 ans, l'école est vraiment indispensable, et tous les Français répondent en mettant leur enfant à l'école à cet âge-là pour entrer dans ce processus d'apprentissage, d'égalité des chances que vous avez souligné. Nous y tenons vraiment beaucoup à travers la maîtrise de la langue française. Oui, la garantie de l'accueil des élèves à 3 ans, c'est ce que veut faire, ce que doit faire le ministère de l'Education nationale. Ce que j'ai dit des contenus indispensables pour accéder au cours préparatoire rend obligatoire cet accueil dès l'âge de 3 ans.

Je crois qu'il est important, effectivement, de former les personnels pour enseigner à l'école maternelle. En effet, il y a plusieurs possibilités pour former ces maîtres. Dans le cadre de la masterisation, cette nécessité sera prise en compte. Quant au corps d'inspection, le débat est ouvert. Faut-il un corps d'inspection spécifique qui, peut-être, apprécierait l'école maternelle sans prendre en compte la généralité de l'école primaire, ou faut-il un corps d'inspection qui suive les objectifs de trois ans jusqu'à la fin de la scolarité à l'école primaire ? Nous sommes plutôt sur cette position, mais il faut encadrer, de toute façon, les maîtres de l'école maternelle.

M. Jean Arthuis, président – Merci M. le directeur général. Je me tourne vers le président Picq. Avez-vous des commentaires en cette fin d'audition, M. le président ? Je voudrais à nouveau vous remercier au nom de la commission des finances pour la qualité de cette enquête.

M. Jean Picq, président de la troisième chambre de la Cour des Comptes – Deux choses m'ont frappé. Premièrement, on a entendu des femmes « maires », je pense que l'on n'a pas entendu de directrice d'école et d'institutrice, mais ces voix-là diraient aussi beaucoup de la situation de l'école maternelle. Je voulais relever ce point pour montrer la limite de notre travail. Nous avons fait un travail de Paris, et c'est un travail d'hommes.

Deuxièmement, je pense qu'il faut à la fois prendre la mesure de cette question de l'âge et en même temps la relativiser. L'école maternelle, c'est 2,3 millions d'enfants de 3 ans, et de ceux-là, il faut aussi en parler, dans la mesure où ce qui est en cause, c'est le continuum, la perspective qui va au-delà de la grande section. De ce point de vue-là, l'articulation entre la grande section et le socle commun me paraît être, du point de vue de l'évaluation dont on nous dit qu'elle va être mise en place – et nous nous en réjouissons – un aspect essentiel. Je m'en tiendrai à cela en me réjouissant simplement que ce travail modeste qui a été le nôtre permette un débat qui, lui, à l'évidence, a de beaux jours devant lui.

M. Jean Arthuis, président – Merci M. le président. Je me tourne vers Gérard Longuet qui rendra compte de cette discussion pour suite à donner, sous la forme d'**un rapport d'information que la commission des finances, d'ores et déjà, l'autorise à publier**. Mesdames et Messieurs, je vous remercie.

ANNEXE

**COMMUNICATION DE LA COUR DES COMPTES À LA
COMMISSION DES FINANCES DU SÉNAT SUR L'ÉCOLE
MATERNELLE**



COMMUNICATION A LA COMMISSION DES FINANCES

DU SENAT

**Article 58.2 de la loi organique du 1er août 2001 relative aux lois de finances
Articles L. 132-4 et L. 135-5 du code des juridictions financières**

L'ECOLE MATERNELLE

Juillet 2008

SOMMAIRE

INTRODUCTION

I. MISSIONS DE L'ECOLE MATERNELLE

- 1) Cadre général de l'école maternelle
- 2) Définition des missions de l'école maternelle par le Code de l'éducation
- 3) Définition des missions et objectifs pédagogiques de l'école maternelle par les programmes d'enseignement
- 4) Orientations ministérielles et académiques pour l'école maternelle

II. GESTION DE L'ECOLE MATERNELLE

- 1) Répartition des compétences dans la gestion des écoles maternelles
- 2) Evolution des effectifs et des structures
- 3) Coût de l'école maternelle
- 4) Répartition des moyens d'enseignement par le ministère et les services déconcentrés
- 5) Gestion des personnels d'école maternelle
- 6) Organisation des classes à l'école maternelle

III. EVALUATION DE L'ECOLE MATERNELLE

- 1) Connaissance statistique de l'école maternelle
- 2) Appréciation de la performance de l'école maternelle dans le cadre de la LOLF
- 3) Débats sur l'efficacité de l'école maternelle

IV. SCOLARISATION A L'AGE DE DEUX ANS

- 1) Etat des lieux de la scolarisation à l'âge de deux ans
- 2) Gestion de la scolarisation à l'âge de deux ans
- 3) Etat des connaissances sur les effets de la scolarisation à l'âge de deux ans

ANNEXE

Taux de scolarisation des enfants âgés de deux ans par département à la rentrée scolaire 2007-2008

INTRODUCTION

Dans le cadre des dispositions de l'article 58-2 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, la Commission des finances du Sénat a demandé à la Cour d'effectuer une enquête sur l'école maternelle.

Cette enquête s'est déroulée au sein de l'administration centrale du ministère de l'éducation nationale, auprès de la direction générale de l'enseignement scolaire (DGESCO) et de la direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance (DEPP).

Elle s'est également appuyée sur un échantillon de cinq académies (Aix-Marseille, Créteil, Lille, Nantes et Reims¹) qui ont été retenues dans un souci de contraste en termes de structure géographique, d'évolution démographique et de politique d'accueil dans l'enseignement préélémentaire.

La Cour a tiré de cette enquête le présent rapport qui aborde successivement les missions (première partie), la gestion (deuxième partie) et l'évaluation (troisième partie) de l'école maternelle, un développement particulier ayant été réservé à la scolarisation des enfants âgés de deux ans (quatrième partie).

¹ Cet échantillon intègre les 17 inspections académiques qui correspondent au ressort territorial des académies retenues.

I. MISSIONS DE L'ÉCOLE MATERNELLE

1) Cadre général de l'école maternelle

a. Définition de l'école maternelle

Dans la terminologie du ministère de l'éducation nationale, les écoles maternelles relèvent de l'enseignement préélémentaire, alors que les écoles élémentaires dispensent des formations allant du cours préparatoire (CP) au cours moyen deuxième année (CM2). Autrement dit, l'enseignement primaire est constitué par l'enseignement préélémentaire et l'enseignement élémentaire². Dans les faits, la séparation entre enseignement préélémentaire et enseignement élémentaire est moins nette, puisqu'il existe des écoles élémentaires dotées de classes préélémentaires, dites « sections enfantines »³.

L'école maternelle s'adresse aux jeunes enfants à partir de l'âge de trois ans et jusqu'à l'âge de la scolarité obligatoire qui, en France, est fixé à six ans. Il existe également une possibilité d'accueil des jeunes enfants à l'âge de deux ans. Les conditions d'âge sont appréciées à partir du jour de la rentrée scolaire et jusqu'au 31 décembre de l'année civile en cours. Les inscriptions sont enregistrées par les mairies et les admissions prononcées par les directeurs d'école.

Si la scolarisation en école maternelle ne constitue pas une obligation pour les parents, les demandes de ces derniers doivent obligatoirement être satisfaites par l'admission de leur enfant dans une école la plus proche possible du domicile familial. Cette obligation faite à l'institution ne concerne pas les enfants âgés de deux ans, l'accueil de ces derniers s'effectuant dans la limite des places disponibles.

Le caractère non obligatoire de l'école maternelle fait que cette dernière constitue une structure parmi d'autres de l'accueil des jeunes enfants. Pour les enfants âgés de moins de trois ans, un système hétérogène de garde collective est mis à la disposition des parents : crèches gérées par les communes, les départements ou des associations, crèches parentales, crèches familiales, crèches d'entreprises, haltes-garderies, jardins d'enfants privés, etc. Les parents peuvent également recourir à des solutions individuelles, telles que des assistantes maternelles.

L'école maternelle qui concerne actuellement un cinquième des enfants âgés de deux ans, constitue, dès lors, l'une des possibilités de prise en charge de la petite enfance, ce qui fait que la fréquentation précoce de l'école maternelle dépend,

2 A l'échelon international, la terminologie du ministère de l'éducation nationale n'est pas généralisée. Ainsi, pour qualifier l'enseignement préélémentaire, l'OCDE recourt-il à la notion de préscolarité concernant les dispositifs qui sont antérieurs à la scolarité obligatoire, sans préjuger du caractère scolaire ou non de ces dispositifs d'accueil et d'éducation des jeunes enfants.

3 Les données statistiques concernant les effectifs d'enfants accueillis en « sections d'enfantines » qui ne sont pas incluses dans la périmètre de la présente enquête, paraissent sujettes à caution : selon la DEPP, 10 000 enfants, dont 7 000 dans le secteur public, seraient concernés à la rentrée 2007 ; la DGESCO a mentionné des données plus anciennes qui, en 1999, auraient recensé 65 000 enfants dans ces structures.

au moins pour partie, de l'état de développement des autres modes de garde. Toutefois l'école maternelle constitue, au sein de ces structures, une exception notable, en raison de sa gratuité. Autrement dit, si, à partir de l'âge de trois ans, la totalité des enfants fréquente aujourd'hui école maternelle, il est délicat, en ce qui concerne les enfants de deux ans, de faire la part entre cet avantage financier et les motivations proprement éducatives des familles.

En dehors du temps scolaire, les enfants peuvent être accueillis dans des garderies ou des centres de loisirs sans hébergement qui sont gérés par des associations ou par les communes. On assiste également au développement de « structures passerelles » qui s'efforcent d'assurer une continuité entre les modes de garde externes au milieu scolaire et l'école maternelle, le temps de présence des enfants pouvant alors être partagé par demies journées entre les deux types de structures.

Enfin, l'organisation des classes d'école maternelle se fait en fonction de l'âge des enfants : la « petite section » pour les enfants de trois ans, la « moyenne section » pour ceux de quatre ans, la « grande section » pour ceux de cinq ans. Les écoles qui accueillent des enfants de deux ans disposent d'une « toute petite section ». En ville, il est rare de rencontrer des classes à plusieurs niveaux, alors que cette organisation est fréquente en zone rurale. Lorsqu'il n'existe pas d'école maternelle dans une commune, les enfants de cinq ans sont accueillis dans des « sections enfantines ».

b. Evolution historique de l'école maternelle

Le contexte historique constitue un élément éclairant pour comprendre les débats récurrents sur les missions de l'école maternelle française, partagée entre une fonction d'accueil et une fonction d'instruction.

De façon générale, la genèse de l'école maternelle est la conséquence de l'émergence progressive de la notion d'enfance dans les sociétés occidentales. Jusqu'à la période des Lumières, le jeune enfant n'est pas identifié en tant qu'individu à part entière, mais comme un être qui nécessite avant tout des soins physiques. Dans les milieux privilégiés, le jeune enfant est ainsi confié à des nourrices et n'est réintroduit dans le cercle familial que lorsqu'il atteint « l'âge de raison », c'est-à-dire vers l'âge de sept ans.

Il faut attendre le 18^{ème} siècle et, plus précisément, la seconde moitié de ce siècle pour que l'enfant obtienne un statut au sein de la société et que son éducation intellectuelle et morale devienne un objet de préoccupation. C'est sur le postulat rousseauiste que des apprentissages sont possibles dès le plus jeune âge et en dehors de la structure familiale, que se développent, à la fin du siècle, les premiers lieux d'accueil de très jeunes enfants. A titre d'exemple, le pasteur Jean-Frédéric Oberlin crée en 1771 une « école de commençants » dans les Vosges.

Ces structures qui se multiplient au début du 19^o siècle sous le terme de « salles d'asile », ont une finalité de prévention sociale : offrir un lieu de protection aux enfants des familles pauvres, afin de les soustraire aux dangers de leur milieu. Ces structures de statut privé, ont souvent un statut confessionnel. A partir des

années 1830, elles prennent une orientation plus pédagogique, un « cours normal » pour la formation des éducatrices étant notamment créé en 1831.

Les années 1880 sont marquées par la laïcisation et l'institutionnalisation de l'enseignement préélémentaire. En 1881, les lois Jules Ferry transforment les « salles d'asile » en « écoles maternelles ». Ces écoles s'adressent aux enfants des milieux populaires, qu'elles prennent en charge à partir de l'âge de deux ans. Accueillant les enfants des deux sexes, elles constituent alors les seules écoles à pratiquer la mixité. Les enfants sont répartis en deux sections : la « section des enfants de deux à cinq ans » et la « section des enfants de cinq à sept ans ».

En 1887, les écoles maternelles sont définies comme des établissements de « *première éducation* ». Mettant en place une pédagogie fondée sur la notion de centres d'intérêt, un programme détaillé organise la leçon de choses, le dessin, les jeux, les chants, la leçon de morale... Les éducatrices qui deviennent des « institutrices », doivent obligatoirement avoir suivi une formation de trois années.

Après cette période fondatrice, l'école maternelle est traversée par des interrogations sur ses finalités. Deux conceptions s'opposent : soit l'école maternelle constitue un lieu d'accueil et de protection ; soit elle constitue un lieu d'instruction.

Dans les années 1890 et jusqu'à la veille de la Première guerre mondiale, la dimension scolaire de l'école maternelle est remise en cause. L'une des figures marquantes de ce courant de pensée est Pauline Kergomard, première inspectrice générale des écoles maternelles. Elle affirme que la vocation de l'école maternelle n'est pas l'instruction prématurée et que les méthodes des institutrices doivent imiter « *les procédures de la mère intelligente et dévouée* ». Le ministère de l'instruction publique réoriente alors ses directives à la lumière de cette conception. Une circulaire du 22 février 1905 constate que les programmes d'enseignement sont trop chargés. La dictée disparaît de la grande section et le calcul mental de la petite section. Le ministère insiste sur l'importance sociale et sanitaire de l'école maternelle. Par l'instruction du 16 mars 1908, il demande ainsi que les communes prévoient un mobilier proportionné au corps du petit enfant.

Le décret du 15 juillet 1921 marque un retour à la conception des années 1880, en soulignant que la première mission de l'école maternelle est l'instruction. Les institutrices d'école maternelle doivent être titulaires d'un brevet supérieur avec option « *pédagogie de l'école maternelle, puériculture, hygiène* ». Cette formation spécialisée perdurera jusqu'en 1972, date à laquelle est mise en place une formation commune aux enseignants d'école maternelle et d'école élémentaire.

A compter des années 1950, l'école maternelle, qui s'adressait jusqu'alors aux enfants des milieux modestes, s'ouvre progressivement à l'ensemble des couches sociales. Cette évolution est notamment liée au développement du travail féminin et à l'insuffisante capacité d'accueil des structures de garde de la petite enfance (crèches, haltes-garderies).

Du fait de l'élargissement du recrutement social de l'école maternelle, cette dernière doit alors répondre à de nouvelles attentes, liées notamment, au cours des années 1970, à la diffusion dans le grand public d'études sur la psychologie

enfantine. Ces études imprègnent alors fortement les orientations du ministère de l'éducation nationale. Les années entre deux et cinq ans sont alors conçues, non pas comme l'amorce des apprentissages scolaires, mais comme une phase de maturation physique, comportementale et psychique. L'école maternelle doit être centrée sur le développement de l'enfant, celui-ci étant non pas considéré comme un « adulte en miniature », mais reconnu comme un « être en devenir ».

Cette orientation justifie une pédagogie fondée sur le jeu et l'expression, le décret du 28 décembre 1976 disposant ainsi que l'école maternelle doit contribuer « *au développement de la personnalité de l'enfant sous toutes ses formes, corporelles, intellectuelles, affectives* » et « *entraîner l'enfant à l'usage des différents moyens d'expression* ». La circulaire du 2 août 1977 souligne, dans le même esprit, que l'école maternelle doit proposer « *une pédagogie du développement en vue d'une éducation globale de la personnalité* ».

Cette conception axée sur la psychologie de l'enfance se trouve progressivement modifiée par des préoccupations d'ordre social qui, par une sorte d'effet de balancier, tendent à réaffirmer la vocation de l'école maternelle à préparer la scolarité.

Au cours des années 1980, des travaux en sciences de l'éducation mettent en évidence les effets bénéfiques d'une scolarisation précoce, ce constat conduisant le ministère de l'éducation nationale à mettre en exergue le rôle compensateur de l'école maternelle au regard des inégalités sociales et culturelles. La loi du 11 juillet 1975 relative à l'éducation avait déjà souligné que l'éducation de la petite enfance constitue un moyen de « *prévenir les difficultés scolaires, de dépister les handicaps* », mais également de « *compenser les inégalités* ». Cette vocation sociale revient à affirmer que l'école maternelle constitue une école au sens plein du terme, qui doit, tout à la fois, scolariser, socialiser et « *faire apprendre et exercer* », comme le précise la circulaire du 30 janvier 1986. Comme pour l'ensemble des enseignants du premier degré, le niveau de la licence est désormais exigé pour devenir « professeur des écoles ».

A compter de la fin des années 1990, une réflexion s'engage sur les compétences qu'il est prioritaire de transmettre aux jeunes enfants en école maternelle. Cette conception, qui conduit à poser la question de la performance de l'enseignement préélémentaire, entend notamment répondre à un public de plus en plus hétérogène, lié notamment à la prise en charge d'enfants d'origine étrangère. Les débats se focalisent progressivement sur la question de la maîtrise du langage, compétence estimée centrale pour la réussite des élèves au cours de leur scolarité obligatoire. Une circulaire est publiée en 1999 sur ce thème qui irrigue également les programmes de l'école maternelle de 2002. Au cours de l'année 2007, le ministère de l'éducation nationale entreprend une révision des programmes de l'enseignement préélémentaire, le but étant d'affirmer l'école maternelle comme une étape fondatrice de la scolarisation ultérieure et le lieu de la maîtrise du langage oral.

En définitive, l'école maternelle a fait l'objet de conceptions très variables au cours de son histoire, chaque phase conduisant à reformuler ses missions et son rôle vis-à-vis de la petite enfance. Il serait toutefois inexact de penser que ces évolutions se soient faites de manière discontinue car une nouvelle conception de

l'école maternelle n'a pas forcément effacé les précédentes. Ceci peut expliquer les débats dont l'école maternelle fait actuellement l'objet, notamment en opposant les orientations ministérielles qui prônent une conception résolument scolaire de l'école maternelle, et certains syndicats d'enseignants qui craignent que ces orientations n'aillent à l'encontre d'une vision plus globale du développement psychique et personnel de l'enfant. De tels débats ne sont pas nouveaux et démontrent finalement la difficulté - sinon l'impossibilité - qu'il y a à vouloir définir l'école maternelle d'une façon unilatérale et intangible.

c. Caractéristiques du modèle français

L'école maternelle française présente deux caractéristiques : la durée de la prise en charge des jeunes enfants et l'affirmation d'une vocation scolaire.

L'école maternelle française se distingue par une durée particulièrement longue de scolarisation préélémentaire, liée à la précocité de l'accueil des jeunes enfants. En effet, la possibilité de scolarisation des enfants de deux ans constitue une particularité française, même si, en Belgique, il existe également des possibilités de scolarisation à l'âge de deux ans et demi. Un tel dispositif existe dans d'autres pays, mais à titre expérimental. C'est le cas du Royaume-Uni où, à l'échelon local, un service d'éducation peut être ponctuellement organisé pour les enfants de deux ans issus de milieux défavorisés. Par ailleurs, l'accueil à l'âge de trois ans se retrouve dans de nombreux pays mais, à la différence de la France, il ne concerne généralement pas la totalité de cette classe d'âge. L'obligation scolaire à l'âge de six ans est enfin retenue par la plupart des pays, même s'il existe des exceptions : à trois ans au Mexique ; à cinq ans au Royaume-Uni, en Hongrie et aux Pays-Bas ; à sept ans au Danemark, en Finlande et en Suède.

L'affirmation d'une vocation scolaire est une seconde caractéristique de l'école maternelle française. Au regard de cette orientation, deux conceptions peuvent être identifiées à l'échelon international. Les pays scandinaves et germaniques privilégient, sous des formes diverses, les « jardins d'enfant » qui sont conçus, non pas comme des structures scolaires, mais comme des lieux de préparation générale à la vie. En effet, on s'y attache avant tout à encourager l'enfant à vivre avec les autres et à l'accompagner dans ses activités d'éveil. Des cadres pédagogiques nationaux guident certes le travail des structures d'accueil mais ne sont pas considérés comme des programmes obligatoires, chaque structure disposant d'une forte autonomie. Pour assurer la transition vers la scolarité obligatoire, les pays scandinaves ont mis en place des classes dites « préprimaires » qui s'adressent aux enfants de six ans.

La France et d'autres pays tels que l'Australie, le Canada, l'Irlande, les Pays-Bas, le Royaume-Uni et les Etats-Unis, considèrent que la période antérieure à la scolarité obligatoire relève de la sphère éducative et permet d'initier les enfants aux contenus et aux méthodes de l'enseignement élémentaire. Des normes de programmes sont fixées pour définir les connaissances et les compétences que les enfants sont censés développer, en mettant notamment l'accent sur l'apprentissage précoce de la lecture, de l'écriture et du calcul.

En réalité, comme l'OCDE l'a souligné dans son ouvrage « *Petite enfance, grands défis II* » publié en 2007, il serait inexact d'opposer terme à terme ces deux modèles, la réalité se situant généralement entre les deux conceptions : « *A une extrémité du continuum, on vise des objectifs de développement généraux : développement physique et moteur ; développement socio-émotionnel ; compétences sociales et personnelles ; développement artistique et culturel ; appréhension authentique (c'est-à-dire en situation vécue) des chiffres, des lettres et des concepts scientifiques. (...) A l'autre extrémité, l'accent est mis sur des compétences plus précises et des domaines d'apprentissage plus scolaires : mathématiques, lecture/écriture, expression verbale, la vie dans le centre passant au second plan.* »

Cette analyse invite donc à ne pas exacerber les différences entre les diverses conceptions de la prise en charge des jeunes enfants. A ce titre, l'école maternelle française se situe en position intermédiaire ou, plus précisément, en tension entre deux conceptions, ce que, d'ailleurs, indique sa dénomination même : « maternelle », en ce sens qu'elle relève de ce qui s'appelle dans le secteur social l'« éducation et l'accueil des jeunes enfants » (EAJE) ; « école », car elle est également le lieu de mise en œuvre de l'enseignement préélémentaire, cette terminologie indiquant une intégration à la sphère scolaire. Il serait, au demeurant, tout aussi inexact de considérer les modes d'accueil des jeunes enfants dans les pays scandinaves comme dénués de visées éducatives. Pour preuve, les personnels de ces structures sont aujourd'hui intégrés dans les cadres de l'éducation.

2) Définition des missions de l'école maternelle par le Code de l'éducation

Le Code de l'éducation définit les missions de l'école maternelle en identifiant, sans les hiérarchiser, deux grandes fonctions : l'accueil et l'éducation des jeunes enfants.

Le Code rappelle, tout d'abord, que les écoles maternelles prennent en charge les enfants qui sont âgés de moins de six ans. L'article L.113-1 dispose ainsi que « *les classes enfantines ou les écoles maternelles sont ouvertes, en milieu rural comme en milieu urbain, aux enfants qui n'ont pas atteint l'âge de la scolarité obligatoire.* » Ces dispositions n'entraînent pas une obligation du côté des familles mais du côté de l'institution scolaire, l'article précité précisant que « *tout enfant doit pouvoir être accueilli, à l'âge de trois ans, dans une école maternelle ou une classe infantine le plus près possible de son domicile, si sa famille en fait la demande.* » Ces différentes dispositions sont reprises de la loi du 11 juillet 1975 relative à l'éducation.

Le même article aborde la question de l'accueil des enfants de l'âge de deux ans en indiquant que ce dernier « *est étendu en priorité dans les écoles situées dans un environnement social défavorisé, que ce soit dans les zones urbaines, rurales ou de montagne.* » Cet alinéa qui reprend les dispositions de la loi d'orientation sur l'école du 10 juillet 1989, a été précisé par le décret n°90-788 du 6 septembre 1990 dont les dispositions ont été intégrées au volet réglementaire du Code de l'éducation sous l'article D.113-1. Ce décret ajoute que l'accueil des enfants

de deux ans concerne particulièrement les zones d'éducation prioritaire : *« les enfants qui ont atteint l'âge de deux ans au jour de la rentrée scolaire peuvent être admis dans les écoles et les classes maternelles dans la limite des places disponibles. Ils y sont scolarisés jusqu'à la rentrée scolaire de l'année civile au cours de laquelle ils atteignent l'âge de six ans, âge de la scolarité obligatoire. L'accueil des enfants de moins de trois ans est assuré en priorité dans les écoles et classes maternelles situées dans un environnement social défavorisé, que ce soit dans les zones urbaines, rurales ou de montagne, et particulièrement en zone d'éducation prioritaire. »*

Depuis lors, l'article L.113-1 du Code de l'éducation n'a pas été remis en cause par la loi d'orientation et de programme sur l'école du 23 avril 2005, si ce n'est que cette dernière ajoute que la scolarité à deux ans constitue également une priorité dans les régions d'outre-mer : l'accueil des enfants de l'âge de deux 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 et dans les régions d'outre-mer. »* Cet ajout a entraîné une modification du décret n°90-788 du 6 septembre 1990 par l'article 2 du décret n°2005-1014 du 24 août 2005 relatif aux dispositifs d'aide et de soutien pour la réussite des élèves à l'école. Cet article intègre désormais la référence aux régions d'outre-mer, sans modifier le reste de la rédaction antérieure. Cette continuité des dispositions législatives et réglementaires concernant les priorités à donner à la scolarisation à l'âge de deux ans, mérite d'être relevée, alors que la DGESCO semble considérer qu'aujourd'hui ce dispositif doit être exclusivement développé dans les zones difficiles, quitte à l'abandonner dans les autres zones.

Au-delà de cette fonction d'accueil, le Code de l'éducation assigne à l'école maternelle des objectifs éducatifs. L'article L. 321-2 dispose que *« sans rendre obligatoire l'apprentissage précoce de la lecture ou de l'écriture, la formation qui est dispensée dans les classes enfantines et les écoles maternelles favorise l'éveil de la personnalité des enfants. Elle tend à prévenir des difficultés scolaires, à dépister les handicaps et à compenser les inégalités. »* Ces dispositions, reprises de la loi précitée du 11 juillet 1975, ont été complétées par la loi d'orientation et de programme sur l'école du 23 avril 2005 par un alinéa affirmant une mission éducative de l'école maternelle : *« la mission éducative de l'école maternelle comporte une première approche des outils de base de la connaissance, prépare les enfants aux apprentissages fondamentaux dispensés à l'école élémentaire et leur apprend les principes de la vie en société. »* Cet ajout de la loi de 2005 peut être interprété comme l'affirmation d'une vocation de l'école à préfigurer la scolarité ultérieure. Cette affirmation peut paraître en relatif décalage par rapport à l'alinéa précité de la loi de 1975 qui soulignait le caractère non obligatoire de l'apprentissage précoce de la lecture et de l'écriture à l'école maternelle.

Au terme de cet examen des dispositions du Code de l'éducation, il s'avère que les trois lois de 1975, de 1989 et de 2005 concernant l'éducation ont défini les missions de l'école maternelle en fonction de deux notions : l'accueil et l'éducation des jeunes enfants. La loi de 2005 affirme toutefois une mission éducative de l'école maternelle, chargée de préparer les enfants à la scolarité ultérieure. Enfin, s'agissant de la scolarisation des enfants de deux ans, le dispositif n'a pas connu de modification depuis la loi d'orientation de 1989, hormis l'ajout d'une mention sur les régions d'outre-mer.

3) Définition des missions et objectifs pédagogiques de l'école maternelle par les programmes d'enseignement

En février 2008, des projets de nouveaux programmes pour l'enseignement primaire, comportant notamment ceux de l'école maternelle, ont été soumis par le ministre de l'éducation nationale à la consultation des enseignants et des parents d'élèves. Une version amendée de ce projet a été examinée, à la mi-mai, par le Conseil supérieur de l'éducation, les nouveaux programmes devant être mis en œuvre à la rentrée scolaire 2008-2009.

La présente analyse ne vise pas à porter un jugement sur le contenu et la pertinence pédagogique de ces programmes, mais à examiner comment ils expriment les missions de l'école maternelle, quelles novations ils apportent et, enfin, comment ils s'articulent avec les notions de cycles et de socle commun de connaissances et de compétences qui sont censées structurer les formations dispensées par le ministère de l'éducation nationale.

a. Définition des missions de l'école maternelle

Depuis les années 1880 qui marquent l'institutionnalisation de l'enseignement préélémentaire, l'école maternelle a fait, comme les autres niveaux d'enseignement, l'objet de programmes évolutifs. L'un des points communs de ces textes est qu'ils présentent des dispositions liminaires visant à définir les missions de l'école maternelle. Cette pratique n'a pas été abandonnée depuis les lois de 1975, 1989 et 2005 relatives à l'éducation qui ont pourtant défini ces missions.

Les **programmes de 1882** réglant l'organisation pédagogique des écoles maternelles publiques affirment que « *l'école maternelle n'est pas une école au sens ordinaire du mot : elle forme le passage de la famille à l'école, elle garde la douceur affectueuse et indulgente de la famille, en même temps qu'elle initie au travail et à la régularité de l'école* ». L'enseignement en maternelle doit également être l'occasion de porter une attention aux élèves en difficulté : la maîtresse doit apporter des « *soins particuliers* » à l'égard « *des enfants chez lesquelles elle a observé quelque défaut ou quelque vice naissant* ».

Un siècle plus tard, les **instructions officielles du 22 février 1995** précisent que l'école maternelle, qualifiée de « *particularité française* », « *occupe une place particulière dans l'ensemble du dispositif d'accueil de la petite enfance. C'est une école. Complémentaire de l'éducation familiale et préparatoire à la scolarité élémentaire, elle est le lieu d'expériences et d'apprentissages essentiels qui permettent aux enfants de devenir grands* ». L'école maternelle est conçue comme un lieu ouvert où « *les enfants construisent des relations de qualité avec d'autres enfants et avec des adultes* », un « *lieu d'expériences riches et variées* », « *une école centrée sur l'enfant* », adaptée à ses besoins, et organisée autour d'« *apprentissages structurés* » et de « *contenus repérés* ». Dernière année de l'école maternelle, la grande section est considérée comme une phase de transition vers les apprentissages fondamentaux qui seront développés en enseignement élémentaire : elle « *occupe une place particulière en ce qu'elle est l'aboutissement des premiers apprentissages, de plus en plus structurés mais non systématiques, vers lesquels vont s'articuler les apprentissages fondamentaux* ». Par ailleurs, est affirmée la fonction de dépistage de

l'école maternelle qui est présentée comme un « *point d'observation et terrain d'action privilégiés pour tous personnels chargés de la prévention et du dépistage des difficultés potentielles, que ce soit dans le domaine social ou dans celui de la santé* ».

Les **programmes publiés en février 2002** affirment que « *dotée d'une identité originale et d'une culture adaptée à l'âge et au développement des enfants qu'elle accueille* », l'école maternelle est une « *école de plein exercice* » mais qu'elle « *se distingue de l'école primaire par la pédagogie qu'elle met en œuvre* ». Cette spécificité est ensuite développée : « *Les enseignants y ont le souci d'offrir à chaque enfant un cadre de vie et une organisation des activités qui favorisent son autonomie et lui laissent le temps de vivre ses premières expériences tout en l'engageant à de nouvelles acquisitions. (...) L'école maternelle constitue le socle éducatif et pédagogique sur lequel s'appuient et se développent les apprentissages qui seront systématisés à l'école élémentaire.* » La responsabilité de l'école maternelle est présentée comme double : « *il lui appartient d'abord de mener à bien les apprentissages premiers. Il lui appartient aussi d'engager tous ses élèves, sans exception, dans cette première étape des apprentissages fondamentaux, sans laquelle l'entrée dans l'écrit ne saurait être réussie* ». Comme dans les instructions de 1995, il est rappelé que l'école maternelle est « *une école organisée pour les jeunes enfants* », où les enseignants doivent « *accompagner les ruptures et organiser les continuités* ». Cette affirmation est justifiée par le constat que « *la scolarisation d'enfants de plus en plus jeunes a confronté l'école maternelle aux difficultés d'une hétérogénéité accrue de ses élèves* ». Comparativement aux programmes de 1995, certaines notions nouvelles sont mises en avant, telles que l'évaluation des apprentissages qui permet d'adapter les enseignements aux besoins des élèves, ou l'articulation entre école maternelle et école élémentaire. Le rôle de détection précoce et de prévention des handicaps est réaffirmé.

Les **programmes de 2008** précisent en introduction que « *l'école maternelle a pour finalité d'aider chaque enfant, selon des démarches adaptées, à devenir autonome et à s'approprier des connaissances et des compétences afin de réussir au cours préparatoire les apprentissages fondamentaux. L'objectif essentiel de l'école maternelle est l'acquisition d'un langage oral riche, organisé et compréhensible par l'autre. À l'école maternelle, l'enfant établit des relations avec d'autres enfants et avec des adultes. Il exerce ses capacités motrices, sensorielles, affectives, relationnelles et intellectuelles ; il devient progressivement un élève. Il découvre l'univers de l'écrit.* » Le rôle de détection précoce et de prévention des handicaps est repris des textes antérieurs.

En comparant ces programmes successifs, des éléments de continuité peuvent être mis en lumière : l'école maternelle est conçue comme un temps de transition entre la petite enfance et l'accès à l'enseignement élémentaire ; le rôle de détection et de prévention des handicaps est constamment affirmé. En revanche, certains éléments nouveaux sont mis en avant ou émergent au fil des textes : la notion d'autonomie qui découle des études sur la psychologie de l'enfant, est affirmée à partir de 1995 ; à la différence des programmes antérieurs, les programmes de 2008 ne font plus référence au caractère spécifique de l'école maternelle et insistent sur l'acquisition de la maîtrise du langage, sachant que cette

notion était déjà présente dans les programmes antérieurs, mais non pas présentée comme un « *objectif essentiel* ».

b. Définition des objectifs pédagogiques de l'école maternelle

Les **programmes de 1882** distinguent les « sections des petits enfants de deux à cinq ans » et les « sections des enfants de cinq à sept ans ». Ces programmes précisent, pour chacune des deux sections d'école maternelle, les savoirs que les enfants doivent maîtriser dans les neuf domaines suivants : premiers principes d'éducation morale ; exercices de langage ; leçons de choses ; dessin, écriture, lecture ; calcul ; géographie ; récits, histoire nationale (seulement pour les 5 à 6 ans) ; exercices manuels ; chant. Dans chaque domaine est prévue une gradation très précise des objectifs d'apprentissage en fonction de l'âge. Pour autant, une grande latitude est laissée aux méthodes pédagogiques des enseignants. Un souci de mise en cohérence des différents domaines d'apprentissage doit être relevé. Les programmes précisent que, pour l'ordre à suivre dans les leçons, l'enseignant doit s'efforcer de combiner, toutes les fois que cela est possible, la leçon de choses, le dessin, la leçon morale, les jeux et les chants, en les rattachant à un même objet et en les programmant en fonction du rythme des saisons.

Les **instructions de 1995** ne distinguent pas, à la différence des programmes de 1882, les objectifs d'apprentissage en fonction de l'âge des enfants. Elles identifient des domaines d'activité en les déclinant, à chaque fois, en deux volets : les aspects pédagogiques qui exposent les objectifs d'apprentissage ; la nature et le contenu des activités. Cinq domaines sont identifiés : vivre ensemble ; apprendre à parler et à construire son langage, s'initier au monde de l'écrit ; agir dans le monde ; découvrir le monde ; imaginer, sentir créer. Par rapport aux programmes de 1882, l'éducation morale a été remplacée par l'objectif de découverte de la vie collective ; aucune directive n'est donnée pour la mise en cohérence des différents domaines, comme c'était le cas en 1882 ; aux activités manuelles de 1882 sont substituées des initiations à des pratiques artistiques (expression dramatique, arts plastiques, jeux dansés...) ; le langage oral et écrit est fortement mis en avant, mais moins dans une optique d'apprentissage que dans celle du développement de la communication ; l'apprentissage du calcul n'est plus mentionné et est transféré comme un objectif pédagogique du cours préparatoire. Les frontières entre école maternelle et école élémentaire sont soulignées à plusieurs reprises. Ainsi, s'agissant de l'apprentissage de l'écriture, « *il ne s'agit pas encore, pour l'enfant, d'un apprentissage systématique de la lecture, mais il convient de lui permettre de prendre conscience, de manière active, dans le cadre de situations authentiques, des formes et des contenus de la culture écrite qui l'entoure* ».

Les **programmes de l'école maternelle de 2002** se concentrent sur cinq domaines : le langage oral et l'initiation à l'écriture ; l'apprentissage de la vie collective ; la maîtrise du corps pour agir et exprimer les émotions et la pensée ; la découverte du monde ; la représentation des émotions à travers la création artistique. Sous réserve de certaines reformulations, ces cinq domaines reprennent ceux de 1995, mais l'apprentissage du langage oral et l'initiation à la lecture apparaissent en première position, avant l'apprentissage de la vie collective. De façon générale, les programmes de 2002 sont beaucoup plus étoffés que les instructions de 1995. Alors que ces dernières tenaient en une vingtaine de pages, ce sont désormais une

soixantaine de pages qui détaillent les objectifs poursuivis et les activités pédagogiques pour chaque domaine d'apprentissage. Par rapport aux programmes de 1995, des considérations nouvelles apparaissent, telles que la prise en charge des élèves dont le français n'est pas la langue maternelle ou l'intérêt pour les jeunes d'enfants de premiers contacts avec une langue étrangère ou régionale. La notion de calcul est réintroduite à l'école maternelle sous la rubrique « découvrir le monde ». A la fin de chaque présentation des domaines, les programmes précisent, de façon très détaillée, les compétences devant progressivement être acquises par les élèves.

Selon la DGESCO, les programmes de 2002 ont marqué une étape importante en définissant des progressions des apprentissages sur la durée de l'école maternelle. Cette interprétation peut toutefois être relativisée d'un point de vue historique, car les programmes de 1882 différenciaient, encore plus nettement que ceux de 2002, les activités en fonction de l'âge des enfants. Par ailleurs, le directeur de la DGESCO estime que les programmes de 2002, ont défini un cheminement pédagogique très clair en matière d'apprentissage du langage. Cette précision des démarches pédagogiques en matière d'apprentissage du langage est confirmée par les programmes qui détaillent, à un niveau très fin, les compétences attendues des enfants dans ce domaine. Pour autant, les programmes de 2002 ont été remis en cause au cours de l'année 2007. Les critiques formulées par le ministère portent notamment sur l'amoncellement de considérations pédagogiques qui engendreraient des difficultés de compréhension de la part des parents. Par ailleurs, les programmes de 2002 ne donneraient pas suffisamment d'indications pour aider les enseignants à développer ou conforter les compétences, ni n'offriraient de démarche d'évaluation permettant de s'assurer de leur maîtrise par les enfants.

Les **programmes de 2008** sont plus brefs que ceux de 2002 puisqu'ils occupent 33 pages (dont huit consacrées à l'école maternelle) accompagnées d'une annexe. Ils identifient les domaines de compétences suivants en ce qui concerne l'école maternelle : s'approprier le langage et découvrir l'écrit ; devenir élève ; agir et s'exprimer avec son corps ; découvrir le monde ; percevoir, sentir, imaginer, créer. Ces domaines sont comparables à ceux mentionnés dans les programmes de 2002, à l'exception de celui de l'apprentissage de la vie collective remplacé par la rubrique « devenir élève ». Chacun des domaines fait, comme en 2002, l'objet de développements précisant les objectifs pédagogiques et les compétences à atteindre en fin d'école maternelle. S'agissant du domaine du langage, les compétences sont beaucoup moins détaillées que dans les programmes de 2002.

En outre, les programmes de 2008 sont complétés, en annexe, par des tableaux qui définissent, pour les domaines relatifs à l'apprentissage du langage et à la découverte de l'écrit, les compétences à acquérir pendant chaque année du cursus en école maternelle. Toutefois, il est précisé en introduction à ces tableaux que « *les écarts d'âge entre les enfants, donc de développement et de maturité, ont une importance très forte* » et que les différences entre enfants « *doivent être prises en compte pour que chacun progresse dans son développement personnel* ». Enfin, « *les enseignants veilleront à éviter tout apprentissage prématuré* », les tableaux proposés donnant « *des repères aux équipes pédagogiques pour organiser la progressivité des apprentissages* ». On peut relever que, dans les projets initiaux des programmes, il était précisé que ces tableaux ne constituaient « *pas des référentiels pour une*

évaluation normative des élèves à la fin de chaque section », cette indication ayant été abandonnée après consultation.

En définitive et par delà les évolutions des priorités constatées au fil des différents programmes, certains traits de continuité marquent la définition des objectifs pédagogiques de l'école maternelle. Depuis 1882, ces programmes ne définissent pas de volumes horaires d'enseignement par discipline et, en particulier, ne font pas de référence à l'organisation de la journée des enfants qui, à côté de séquences d'apprentissage, comportent de nombreuses occupations pratiques liées à l'accueil et à l'hygiène (déshabillage et habillage, passage aux toilettes, goûter, sieste). Ils se structurent autour de grands domaines d'apprentissage qui restent sensiblement les mêmes, au moins depuis 1995. Ils ne visent pas à orienter les méthodes pédagogiques qui, depuis 1882, sont laissées à la latitude des enseignants dans le cadre de leur liberté pédagogique. Enfin, tant en 2002 qu'en 2008, ils définissent les compétences attendues des élèves.

c. Place de l'école maternelle dans les cycles pédagogiques

Le décret n°90-788 du 6 septembre 1990 définit, dans son article 3, les cycles pédagogiques concernant respectivement l'école maternelle et l'école élémentaire : *« la scolarité de l'école maternelle à la fin de l'école élémentaire est organisée en trois cycles pédagogiques :*

Le cycle des apprentissages premiers, qui se déroule à l'école maternelle ;

Le cycle des apprentissages fondamentaux, qui commence à la grande section dans l'école maternelle et se poursuit pendant les deux premières années de l'école élémentaire ;

Le cycle des approfondissements, qui correspond aux trois dernières années de l'école élémentaire et débouche sur le collège. »

Les classes de très petite section, petite section, moyenne section et grande section forment le cycle des apprentissages premiers. Toutefois, la grande section appartient également au cycle des apprentissages fondamentaux qui regroupe le cours préparatoire (CP) et le cours élémentaire première année (CE1) de l'école élémentaire.

A ce titre, la DGESCO précise que si les objectifs d'apprentissage de la grande section d'école maternelle sont ceux de l'école maternelle, il est demandé aux enseignants qui ont en charge ces classes, de permettre aux enfants qui en ont la capacité, de commencer les apprentissages du cycle suivant, dès que cela est possible.

Dans leur version antérieure aux consultations, les programmes pour l'école maternelle de 2008 ne faisaient pas de mention explicite de cette position « à cheval » de la grande section entre enseignements préélémentaire et élémentaire. En effet, les programmes d'école maternelle étaient présentés comme valant pour les petites, moyennes et grandes sections, alors que ceux d'école élémentaire débutaient par le cours préparatoire, sans référence à la grande section de l'école maternelle. Ce point a été revu après consultations, les programmes mentionnant que *« la grande section constitue la dernière année de l'école maternelle tout en appartenant au*

cycle des apprentissages fondamentaux. Ses objectifs constituent l'aboutissement de ceux de l'école maternelle : préparer tous les enfants à maîtrise, à partir du CP, les apprentissages fondamentaux. Afin de préserver la spécificité de son approche et de ses méthodes, les objectifs et les progressions de la grande section sont présentés avec ceux de l'école maternelle. »

d. Place de l'école maternelle dans le socle commun de connaissances et de compétences

Le 12 avril 2007, les programmes de l'école maternelle et de l'école élémentaire ont fait l'objet d'une nouvelle publication au bulletin officiel de l'éducation nationale, la finalité étant non pas d'en réviser le contenu, mais de les mettre en perspective avec la notion de « socle commun de connaissances et de compétences » instituée par la loi d'orientation et de programme de l'école du 23 avril 2005. Cette loi dispose, dans son article 9, que « *la scolarité obligatoire doit au moins garantir à chaque élève les moyens nécessaires à l'acquisition d'un socle commun constitué d'un ensemble de connaissances et de compétences qu'il est indispensable de maîtriser pour accomplir avec succès sa scolarité, poursuivre sa formation, construire son avenir personnel et professionnel et réussir sa vie en société* ».

Le préambule de la publication du 12 avril 2007 souligne que « *l'exigence de socle commun est indissociable d'une exigence d'évaluation. Des paliers intermédiaires, adaptés aux rythmes d'apprentissage définis par les cycles, sont déterminés dans la maîtrise du cycle.* »

S'agissant de la position de l'école maternelle dans ce dispositif, la DGESCO a précisé, en cours d'enquête, que « *bien que ne renvoyant pas à la notion d'obligation scolaire, la grande section est concernée par le socle commun de connaissances et de compétences puisqu'elle prépare tous les enfants à suivre les enseignements qui y correspondent à l'école élémentaire. Le pilier « maîtrise de la langue française » est la condition de tous les autres apprentissages. Au-delà, ce sont principalement des objectifs d'aptitudes qui sont visés.* »

Selon cette analyse, la grande section entrerait, de fait, dans le périmètre du socle de connaissances, ce qui devrait s'accompagner d'une démarche d'évaluation, comme le soulignait la publication précitée du 12 avril 2007. Or, les programmes de 2008 ne donnent pas d'indications sur la place de l'évaluation dans les apprentissages en école maternelle. En effet, le préambule des programmes aborde la notion d'évaluation pour l'ensemble de la scolarité en école primaire : « *la liberté pédagogique induit une responsabilité ; son exercice suppose des capacités de réflexion sur les pratiques et leurs effets. Elle implique aussi, pour les maîtres, l'obligation de s'assurer et de rendre compte régulièrement des acquis des élèves.* » Cette affirmation liminaire ne donne toutefois pas lieu à des développements dans les pages consacrées aux apprentissages préélémentaires. Dans la version initiale des projets de programmes de 2008, ces dispositions étaient complétées par la phrase suivante « *cette évaluation régulière du niveau des élèves constituera non seulement un instrument de comparaison des effets des différentes pratiques pédagogiques mais aussi un outil de mesure incontestable des résultats de l'école.* » Cette mention a été abandonnée après consultations et remplacée par la phrase suivante qui exclut l'école

maternelle du champ de l'évaluation : *« les évaluations nationales de CE1 et CM2 permettront une évaluation régulière des acquis et du niveau des élèves ; elles contribueront à la validation des paliers intermédiaires de maîtrise du socle commun de connaissances et compétences. »*

Autrement dit, une certaine ambiguïté apparaît sur la place de l'école maternelle face aux exigences d'évaluation du socle commun de connaissances et de compétences, ce qui, plus généralement, dénote toutes les difficultés qu'il y a à gérer la transition entre écoles maternelle et élémentaire. Au regard de cette ambiguïté, la Cour a demandé la position du ministère sur la place de l'école maternelle face aux exigences d'évaluation du socle commun de connaissances. La DGESCO a répondu que *« le dispositif d'évaluation est d'abord mis en place à l'école élémentaire aux paliers 1 et 2 du socle commun de connaissances et de compétences »* qui *« sera « généralisé en 2008-2009 sous la forme de protocoles nationaux d'évaluation-bilan en CE1 et CM2 et d'un livret de compétences validé en fin de palier. La situation de l'évaluation à l'école maternelle sera examinée sur cette base. »*

4) Orientations ministérielles et académiques pour l'école maternelle

La présente observation vise à apprécier la place qui est donnée à l'école maternelle dans les politiques impulsées par le ministère et les cinq académies examinées.

a. Orientations ministérielles

Responsable du programme de l'enseignement scolaire public, le directeur de la direction générale de l'enseignement scolaire (DGESCO) élabore la politique éducative, ainsi que les programmes d'enseignement des écoles, des collèges et des lycées.

Interrogé sur les orientations nationales concernant l'enseignement préélémentaire, le directeur la DGESCO a indiqué que *« l'école maternelle remplit une double fonction sociale et éducative. Sa fonction éducative, qui est première pour l'éducation nationale, est tournée vers le développement des potentialités des enfants et leur préparation aux apprentissages de l'école élémentaire. La fonction majeure de l'école maternelle réside donc dans sa capacité à réduire les inégalités sociales. Pour mieux poursuivre cet objectif, les programmes sont recentrés sur l'apprentissage de la langue française et le développement des attitudes favorisant les apprentissages. »*

Cette formulation tend à écarter la fonction sociale de l'école maternelle, en affirmant que la fonction éducative est *« première pour l'éducation nationale »*, ce qui revient à ne pas aborder les enjeux de l'accueil des jeunes enfants, et notamment l'interaction entre écoles maternelles et autres modes de garde.

Par ailleurs, la DGESCO établit un lien entre la vocation de l'école maternelle à préparer la scolarité obligatoire, la réduction des inégalités sociales et

l'apprentissage du langage. A l'appui de cette définition des missions de l'école maternelle qui débouche sur la mise en exergue de l'apprentissage du langage, le directeur de la DGESCO précise que la maîtrise de la langue est, depuis 1999, une des priorités nationales à l'école maternelle, citée dans le Bulletin Officiel hors série N° 8 du 21 octobre 1999 « *L'école de tous les possibles : les langages, priorité de l'école maternelle* ». Une circulaire de « *Mise en œuvre d'un plan d'action pour les enfants atteints d'un trouble spécifique du langage oral ou écrit* » a été, en outre, publiée le 7 février 2002, préfigurant les orientations de la loi sur le handicap de février 2005.

Cette primauté donnée à l'apprentissage du langage s'inscrit, tout en le resserrant, dans le champ de la loi d'orientation et de programme pour l'école de 2005 qui utilise des notions plus larges, telles que les « *outils de base de la connaissance* » et la préparation « *aux apprentissages fondamentaux dispensés à l'école élémentaire* ».

Pour la scolarisation à l'âge de deux ans, le directeur de la DGESCO indique que la loi sur l'école de 2005 ne prévoit pas le développement de cette scolarisation ailleurs que dans les zones défavorisées. Or, comme mentionné *supra*, la loi de 2005 ne réserve pas exclusivement ce dispositif aux seules zones défavorisées, mais établit un ordre de priorité, l'accueil des enfants de l'âge de deux ans étant « *étendu en priorité dans les écoles situées dans un environnement social défavorisé, que ce soit dans les zones urbaines, rurales ou de montagne et dans les régions d'outre-mer.* » L'extension souhaitée par la loi n'implique donc pas forcément que le dispositif de scolarisation à l'âge de deux ans soit remis en cause dans les zones qui ne seraient pas classées comme défavorisées.

Cette analyse des orientations ministérielles peut être complétée par l'examen de l'un des instruments qu'utilise chaque année la DGESCO pour diffuser ses orientations pédagogiques, c'est-à-dire la circulaire de « *préparation de rentrée* » qui est adressée aux recteurs et aux inspecteurs d'académie.

Dans la circulaire de préparation de la rentrée 2007-2008 publiée au bulletin officiel de l'éducation nationale du 18 janvier 2007, les mentions relatives à l'école maternelle concernent la contribution de cette dernière aux apprentissages fondamentaux. La circulaire souligne « *l'importance de la liaison entre l'école maternelle et l'école élémentaire* » car « *c'est en effet sur les bases acquises à l'école maternelle que les compétences des élèves évoluent au cours de l'école élémentaire. Cela est vrai pour tous les domaines, et particulièrement dans le domaine de la maîtrise de la lecture. Il est indispensable, pendant cette période décisive qui va de l'école maternelle à la fin du CE1, de garantir à chaque élève un travail progressif et équilibré entre apprentissage de la compréhension et acquisition de la maîtrise du code, en renforçant la part de l'écriture* ».

Après cette affirmation du caractère central des apprentissages du langage, l'apprentissage des mathématiques est abordé dans un second temps, la circulaire soulignant que « *là encore, l'école maternelle joue un rôle primordial en permettant à chaque élève l'accès aux bases de la numération.* », sans qu'il soit, pour autant, défini d'objectifs d'apprentissage plus précis à ce niveau scolaire. En effet, la circulaire réserve la question de l'apprentissage des mathématiques à l'enseignement

élémentaire et indique, à ce titre, qu'« *un apprentissage progressif des quatre opérations doit être proposé par l'école élémentaire.* »

C'est dans un troisième temps qu'il est fait mention des autres compétences à développer en école maternelle mais leur acquisition ne fait pas l'objet de directives de la DGESCO et est liée aux initiatives des écoles dans le cadre de leurs projets pédagogiques : « *les apprentissages de base en français et mathématiques sont essentiels à toute autre activité scolaire. Toutefois, les programmes de l'école maternelle et élémentaire ne se limitent pas à ces outils de base et progressions, au sein du cycle et de l'école, dans tous les domaines d'enseignement. Cela nécessite également la prise en compte explicite d'une dimension artistique et culturelle au service des apprentissages. Le projet d'école est garant de ces équilibres.* »

Enfin, la circulaire de rentrée ne fait pas référence à la scolarisation à l'âge de deux ans, notamment en direction des publics en difficulté. En revanche, il est fait mention, sans considération d'âge, des difficultés particulières que peuvent rencontrer ces derniers au cours de l'apprentissage de la langue orale : « *A l'école, il sera important de travailler plus particulièrement la didactique du langage oral à tous les niveaux et en priorité à l'école maternelle, en accordant une attention particulière aux besoins des publics pour lesquels la « langue de l'école » est éloignée de la langue habituellement pratiquée.* »

S'agissant de la circulaire de préparation de la rentrée scolaire 2008-2009 publiée au bulletin officiel de l'éducation nationale du 10 avril 2008, les mentions relatives à l'école maternelle portent sur les nouveaux programmes et mettent l'accent sur l'apprentissage du langage.

A ce titre, la circulaire précise que le langage en école maternelle fait « *l'objet de progressions annuelles* » dans les nouveaux programmes « *recentrés sur des objectifs fondamentaux* ». Il est souligné, en outre, qu'« *afin de garantir la bonne articulation entre les objectifs visés en fin de grande section et ceux du cours préparatoire, la maîtrise de la langue française et le développement d'attitudes propices aux apprentissages sont les axes essentiels de l'école maternelle* ». A la différence de la circulaire de l'année précédente, il n'est pas fait mention des autres domaines d'apprentissage figurant dans les programmes d'école maternelle. Enfin, la question de la scolarisation à l'âge de deux ans n'est pas abordée.

Ces circulaires montrent que la DGESCO met un accent fort sur l'apprentissage du langage, ce qui tend à reléguer au second plan les autres aspects pédagogiques de l'école maternelle et à ne pas aborder la question de l'accueil des enfants à l'âge de deux ans. Enfin, elles passent sous silence tous les aspects concernant la gestion des écoles maternelles, l'organisation matérielle des enseignements et des autres activités ou, enfin, l'optimisation des moyens et des structures d'enseignement.

b. Orientations académiques

En vue d'apprécier l'implication des services déconcentrés dans le pilotage des écoles maternelles, la Cour a demandé aux recteurs des cinq académies

examinées de produire les directives ou circulaires qu'ils ont élaborées et diffusées en matière d'enseignement préélémentaire.

Les recteurs d'Aix-Marseille, de Créteil et de Nantes ont indiqué qu'ils n'ont pas été conduits à élaborer et à diffuser des circulaires ou des directives, étant donné que la gestion du premier degré est de la compétence des inspecteurs d'académie. Le recteur de Reims a répondu que, s'il n'adresse pas non plus d'instructions aux écoles maternelles, il rappelle ses priorités aux inspecteurs d'académie et aux partenaires syndicaux à l'occasion de chaque préparation de rentrée. Le recteur de l'académie de Lille arrête ses orientations en conseil de direction avec les inspecteurs d'académie, ces derniers les formalisant ensuite par le biais de recommandations écrites adressées aux enseignants.

Par ailleurs, l'enquête a permis d'examiner quelle place les cinq recteurs concernés ont réservé à l'école maternelle dans leur projet et contrat académiques. Le recteur d'Aix-Marseille a répondu qu'il n'y a pas formellement d'orientations retenues à ce titre dans le cadre du projet de l'académie, si ce n'est indirectement pour les objectifs concernant l'ensemble de l'enseignement primaire. Les autres recteurs mentionnent que l'école maternelle fait l'objet de développements spécifiques.

Dans l'académie de Créteil, le projet académique identifie pour l'école maternelle les champs suivants :

- la réussite de tous les élèves dans le domaine de la maîtrise du langage, avec une première approche de la langue écrite et des mathématiques.
- une meilleure efficacité et un développement des actions de liaison et d'articulation entre la grande section et le cours préparatoire pour la continuité des apprentissages.
- l'amélioration qualitative de l'accueil et de la scolarisation des élèves handicapés.
- le développement de l'accueil et de la scolarisation des élèves de deux ans dans les réseaux ambition réussite correspondant aux zones difficiles (21 réseaux sur l'académie, dont 16 en Seine Saint-Denis).
- une approche à la fois collective et personnalisée du « vivre ensemble » à l'école maternelle.
- un ciblage plus précis du partenariat avec les collectivités locales, notamment pour ce qui relève des domaines de la petite enfance (structures « passerelles » par exemple), des temps péri et post-scolaires et des actions culturelles et artistiques à destination des jeunes publics.
- une attention particulièrement soutenue au dialogue entre l'école et les familles avec la diffusion d'un livret d'accueil à la rentrée scolaire 2008, ainsi que le développement d'espaces et de temps de rencontres institutionnalisées.

Dans l'académie de Lille, les orientations relatives à l'enseignement préélémentaire reposent sur les principes suivants : l'accueil des enfants de deux ans n'est envisagé que dans la limite des places disponibles, la création de classes destinées à accueillir de manière spécifique ces enfants étant exclue. Dans un domaine de compétence partagée avec les communes, l'objectif est de réorganiser l'accueil des enfants de deux ans dans les secteurs socialement défavorisés. Au plan pédagogique, l'objectif repose sur la mise en œuvre des programmes nationaux en favorisant les liaisons avec l'école élémentaire, notamment en préparant les élèves aux apprentissages de la lecture et de l'écriture du cycle II. En termes de pilotage,

l'enjeu principal réside, selon le recteur de Lille, dans l'évolution des pratiques pédagogiques actuelles en petite et moyenne sections qui sont majoritairement occupationnelles ou ludiques, vers le développement d'une politique des apprentissages. Cette orientation pédagogique vise l'acquisition du premier vocabulaire lexical qui est nécessaire à l'apprentissage de la lecture au cours préparatoire.

Dans l'académie de Nantes, le projet annuel de performance 2007 fixe comme objectif « *aller vers une scolarisation raisonnée des tout petits* » et identifie deux axes :

- l'un sur les objectifs et les résultats attendus de la scolarisation précoce, assorti d'un indicateur de suivi relatif au ratio rapportant la population scolarisée des enfants de deux ans à celle des enfants de quatre ans ;
- l'autre sur la maîtrise de la scolarisation en deux ans en liaison avec les orientations ministérielles donnant priorité aux élèves en éducation prioritaire, assorti d'un indicateur relatif au pourcentage d'élèves de deux ans dans le préélémentaire en éducation prioritaire et hors éducation prioritaire.

S'agissant du projet académique 2006-2010 de Reims, la déclinaison de l'axe « *concrétiser le principe d'égalité des chances* » comporte un item intitulé « *développement d'un lexique mental* » en grande section de maternelle, visant un apprentissage efficace de la lecture et de l'expression. Cet item se situe dans le droit-fil des préoccupations du ministère, le recteur soulignant que les enjeux actuels sont de donner à l'école maternelle le statut de véritable lieu d'apprentissage et d'ainsi dépasser la simple vocation sociale d'accueil, telle qu'attendue par de nombreux parents et élus, en particulier pour les enfants de deux ans.

En définitive, les orientations retenues par les rectorats précités ne présentent que peu d'éléments nouveaux par rapport aux orientations mises en avant par la DGESCO. En effet, les deux principaux axes d'action (insister sur les apprentissages du langage et recentrer le dispositif de scolarisation à l'âge de deux ans) sont le décalque des objectifs ministériels. Cette situation ne paraît pas en soi critiquable, si ce n'est que la valeur ajoutée des académies s'avère peu tangible. Enfin, il paraît étonnant que seules les académies de Créteil et de Lille fassent référence à l'enjeu que constitue la coordination entre l'institution scolaire et les collectivités territoriales, au regard de la place de ces dernières dans la gestion des écoles maternelles. Cette relative déconnexion des préoccupations académiques des réalités concrètes de l'enseignement préélémentaire paraît révélatrice de la place somme toute limitée que le pilotage des rectorats réserve aux écoles maternelles.

Au terme de l'analyse des missions de l'école maternelle, la Cour a interrogé la DGESCO sur les imprécisions - voire les écarts - qui, comme le montrent les développements précédents, apparaissent entre les textes, les orientations ministérielles ou la gestion des situations locales. Cette situation conduit, en effet, à poser la question de la faiblesse globale de l'encadrement de ce secteur, qu'illustrent les développements suivants, notamment en ce qui concerne la connaissance des données relatives à la gestion opérationnelle des écoles maternelles (coûts, gestion des emplois,...) ou bien encore l'identification des pratiques des enseignants au regard des programmes d'enseignement. A cette interrogation, la DGESCO a répondu qu'« *il n'y a pas dans le domaine pédagogique de pilotage spécifique à*

conduire concernant l'école maternelle. En maternelle comme à l'école élémentaire, la liberté pédagogique est inscrite dans la loi. En revanche, il convient de s'assurer de la réalité et du contenu des actions de formation des enseignants. De même, des outils d'évaluation seront développés dans le cadre de la refonte des dispositifs d'évaluation. Enfin, la formation des inspecteurs prend systématiquement en compte cette dimension. »

II. GESTION DE L'ECOLE MATERNELLE

1) Répartition des compétences dans la gestion des écoles maternelles

La gestion des écoles maternelles est historiquement une compétence assumée par les échelons déconcentrés de l'éducation nationale et, plus précisément, par les inspections académiques au niveau départemental. Toutefois ce pilotage de proximité reste relatif, puisque, dans les faits, il laisse une importante latitude aux décisions locales qui sont prises par les maires et les directeurs d'école.

a. Services centraux du ministère de l'éducation nationale

Le rôle des services centraux du ministère de l'éducation nationale correspond, en matière d'enseignement préélémentaire, à deux attributions : la définition des programmes d'enseignement; la répartition des emplois du premier degré entre les académies.

Malgré l'importance des financements en jeu, il n'existe pas, au sein de la DGESCO, de structure administrative exclusivement dédiée à l'enseignement préélémentaire. Ce domaine est intégré à l'enseignement primaire qui relève des attributions des deux bureaux suivants : le « bureau des écoles » au sein de la sous-direction des écoles, des collèges et des lycées généraux et technologiques ; le « bureau du programme du premier degré » au sein de la sous-direction des moyens, des études et du contrôle de gestion.

S'agissant de la gestion des personnels enseignants (recrutement, affectation, mutations, déroulement de carrière et évaluation), il n'existe pas de structure ministérielle en charge de cette responsabilité, qui est assumée en totalité par les échelons déconcentrés.

Le caractère limité des responsabilités du ministère en direction des écoles maternelles n'est pas récent, mais est lié au fait que, depuis l'origine, ce secteur d'enseignement est géré de façon déconcentrée.

b. Recteurs

Le rôle des recteurs dans la gestion des écoles maternelles est relativement limité, en dehors du pouvoir hiérarchique sur les personnels et sur les établissements. Leur mission revient surtout à agir comme coordonnateurs des départements de l'académie. Cette fonction est, selon les rectorats, plus ou moins formalisée dans le cadre d'une « direction pédagogique » de l'académie où les inspecteurs d'académie font office d'adjoints au recteur. Cette organisation se retrouve notamment dans l'académie de Lille.

Dans ce cadre, les attributions des recteurs comportent, en particulier, la répartition entre départements des emplois du premier degré qui leur sont délégués globalement par la DGESCO, l'organisation des concours de recrutement de professeurs des écoles et, pour l'enseignement privé, l'agrément et la passation des contrats des enseignants et le contrôle pédagogique.

La mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) devrait toutefois élargir l'horizon de décision du recteur, puisque le projet annuel de performance de l'académie peut définir des orientations spécifiques pour l'enseignement du premier degré, et donc pour l'enseignement préélémentaire.

Cette implication nouvelle dans le premier degré qui pourrait, à terme, remettre en cause l'indépendance de décision des inspecteurs d'académie, reste toutefois encore faiblement perceptible. D'une part, alors que le recteur de l'académie d'Aix-Marseille s'est fortement engagé dans la mise en œuvre de la LOLF (notamment avec une volonté de mettre en cohérence le projet annuel de performance de l'académie et les projets annuels de performance des établissements), il paraît révélateur que cette académie n'ait pas prévu, dans son projet, de développement spécifique aux écoles maternelles. D'autre part, le recteur de l'académie de Reims a souligné, en cours d'instruction, le rôle limité qu'il estime avoir à l'égard des inspections académiques, se donnant seulement la possibilité de formuler d'éventuelles observations sur l'utilisation des moyens d'enseignement.

c. Inspecteurs d'académie

Les inspecteurs d'académie, directeurs des services départementaux de l'éducation nationale (IA-DSDEN) sont les principaux responsables de la gestion du premier degré, et donc de l'enseignement préélémentaire. Représentants du recteur auquel ils sont subordonnés, ils ont, en même temps, reçu du ministre un certain nombre de pouvoirs et de compétences propres.

Dans ce cadre, ils ont pouvoir de décision pour l'ouverture et la fermeture des classes et des écoles, ainsi que pour l'implantation des emplois d'enseignants du premier degré. Leur rôle est donc central dans l'élaboration de la carte scolaire et la préparation de la rentrée scolaire. Ils ont, en outre, compétence pour la gestion des enseignants et la liste d'aptitude aux fonctions de directeur d'école. Ils proposent, en outre, les titularisations. Pour l'enseignement privé, ils exécutent les contrats et assurent la rémunération des maîtres. Ils exercent le pouvoir d'inspection des écoles, au terme de la loi de 1886. Ils déterminent enfin les circonscriptions et coordonnent l'action des inspecteurs de l'éducation nationale (IEN).

En d'autres termes, les inspecteurs d'académie disposent des principaux leviers d'action dans l'enseignement préélémentaire : la répartition des moyens, l'évolution des structures d'enseignement et la gestion du personnel enseignant.

d. Inspecteurs de l'éducation nationale

Les IEN sont chargés d'une circonscription d'enseignement du premier degré (soit l'équivalent environ de 250 à 300 postes d'enseignants) ou exercent les fonctions de conseil auprès des IA-DSDEN.

Ils ont une fonction d'animation et de contrôle pédagogique pour les écoles publiques et privées sous contrat relevant de leur circonscription. Ils proposent une note pour les enseignants et font rapport à l'IA-DSDEN du fonctionnement des écoles. Ils effectuent également des tâches administratives, telles que la participation à la gestion des remplacements des maîtres absents et l'organisation des examens. Ils ont un rôle de relation et de concertation avec les autorités locales, en ce qui concerne la préparation de la rentrée, les modifications de la carte scolaire, ainsi que la construction et l'équipement des écoles.

e. Directeurs d'école et maires

Depuis le 19^{ème} siècle, et notamment depuis la loi Guizot du 29 juin 1833, les communes ont la charge des écoles qu'elles ont l'obligation de créer et d'entretenir. Cette responsabilité englobe les écoles maternelles. Mais selon l'expression de l'époque, cette compétence se limite au « matériel » ; l'enseignement, c'est-à-dire le « spirituel », relevant de la compétence de l'Etat, qui rémunère les enseignants.

Cette répartition des compétences perdure. L'implantation des écoles, la gestion des effectifs et la détermination des orientations pédagogiques sont du ressort de l'Etat. Les compétences qui concernent le fonctionnement des écoles, sont municipales. Toutefois, les collectivités territoriales s'investissent de plus en plus dans des politiques éducatives locales qui prennent notamment la forme de dispositifs d'accompagnement scolaire, de services publics complémentaires (transports, restauration scolaires), d'activités de loisirs offertes aux élèves ou d'initiatives conduites en partenariat avec l'Etat, dans le cadre de la lutte contre l'échec scolaire, de la politique de la ville ou de la prévention de la délinquance.

Dans ce contexte de compétences partagées, la gestion opérationnelle des écoles maternelles repose, à l'échelon communal, sur les relations tissées entre les directeurs d'écoles et les maires. Ce constat se vérifie particulièrement en ce qui concerne la procédure de prise en charge des enfants par l'institution préélémentaire. Les maires sont, en effet, chargés de délivrer un certificat d'inscription des enfants en fonction de leur âge. Les directeurs d'école sont ensuite saisis pour prononcer l'admission dans l'établissement dont ils ont la charge.

Cette complémentarité des responsabilités au moment de la prise en charge des enfants donne lieu à des comportements très divers qui influent directement sur la gestion des écoles maternelles, de leurs structures d'enseignement et des moyens humains qu'elles mobilisent. C'est ainsi le cas des maires souhaitant limiter l'accès aux écoles maternelles afin d'optimiser les autres structures d'accueil des jeunes enfants qu'ils ont financés, ou, au contraire, élargir cet accès pour n'avoir pas à financer de telles structures. Ces comportements sont particulièrement déterminants en ce qui concerne la scolarisation à l'âge de deux ans.

f. Dispositifs de concertation et de coordination

Comme dans les autres secteurs de l'enseignement scolaire, de nombreux dispositifs de concertation ont été mis en place en vue de gérer les écoles maternelles. Les conseils académiques de l'éducation nationale (CAEN), les conseils départementaux de l'éducation nationale (CDEN), ainsi que les comités techniques paritaires (CTP) doivent permettre un dialogue entre les services déconcentrés de l'éducation nationale et les représentants des collectivités territoriales, des parents et des enseignants. S'agissant de la préparation des rentrées scolaires et notamment des décisions d'ouverture et de fermetures de classes, un calendrier-type a été défini par le ministère pour faciliter l'organisation de ces concertations.

Si ce dispositif paraît solidement formalisé, il ne paraît pas forcément couvrir l'ensemble des procédures qui régissent la gestion des écoles maternelles. Ainsi, il n'est pas fait mention de la phase pourtant décisive de recueil des demandes d'inscription des familles, ces dernières conditionnant pourtant l'organisation des écoles maternelles et l'utilisation des moyens d'enseignement.

D'une part, l'une des difficultés de la gestion de l'enseignement préélémentaire réside dans l'insuffisante fiabilité des prévisions des effectifs d'élèves. Les services déconcentrés de l'éducation nationale sont, en effet, tributaires des données fournies par les directeurs d'école pour connaître le nombre d'inscriptions prévu à la prochaine rentrée scolaire. La grève administrative des directeurs d'école qui a débuté en 2000, fait que ces données sont, de l'avis même des rectorats, souvent entachées d'approximations, voire d'inexactitudes. Dans son *Rapport général* pour l'année 2002, l'inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche (IGAENR) soulignait, s'agissant de l'enseignement préélémentaire, que « *les projections sont aléatoires dans les académies qui connaissent de forts mouvements de population. L'expérience a montré que les rattrapages se font dans l'urgence et le conflit. Les chiffres affichés sont parfois à la limite de la vraisemblance statistique.* »

D'autre part, ni les rectorats, ni les inspections académiques ne disposent d'informations sur les demandes d'inscription des familles. L'académie de Reims explique que les demandes des familles et leur satisfaction ou non sont inconnues des services académiques, sauf situation particulière signalée directement par les inspecteurs de circonscription à l'inspecteur d'académie, car ce suivi incombe uniquement aux maires. L'académie de Créteil souligne que les inspections académiques ne disposent pas toujours d'un suivi statistique fiable des effectifs d'enfants scolarisables, des demandes d'inscription des familles et des demandes satisfaites et non satisfaites. En effet, les données et les outils de suivi mobilisables sont liés en grande partie aux partenariats possibles et réellement construits avec les collectivités locales, qui sont depositaires de ces recensements, car elles gèrent les inscriptions et la constitution des listes d'attente. Enfin, l'académie de Lille précise qu'aucun outil statistique n'a été élaboré au niveau des inspections académiques aux fins d'un suivi des effectifs d'enfants scolarisables : la responsabilité de l'inscription relevant d'une compétence propre de la commune, les conditions d'acceptation ou de refus d'inscription dépendent donc de la collectivité compétente en considération de critères qui lui sont propres. Ce n'est donc que lors de l'admission que peuvent être comptabilisés les effectifs réels.

Cette absence d'informations sur l'état de satisfaction de la demande des familles peut être jugée étonnante, alors même qu'il est fait obligation à l'Etat de répondre favorablement à toute demande de scolarisation à partir de l'âge de trois ans. L'Etat est donc contraint d'organiser les structures d'enseignement sans avoir de réelle visibilité sur les besoins à satisfaire. Cette sorte de cécité paraît tout autant patente en ce qui concerne la scolarisation à l'âge de deux ans, la gestion de ce dispositif et la détermination des effectifs accueillis étant assurées par les directeurs d'école en relation avec les maires. En l'absence de données sur les demandes d'inscription des familles qui n'ont pas été satisfaites, les recteurs et les inspecteurs d'académie sont donc dans l'impossibilité de connaître le degré d'attractivité de ce dispositif, mais aussi sur l'ampleur des rejets qu'il engendre.

2) Evolution des effectifs et des structures

a. Evolution des effectifs

Le tableau suivant précise l'évolution depuis 1960 du pourcentage d'enfants scolarisés dans l'enseignement préélémentaire en fonction de leur âge :

Evolution des pourcentages d'enfants scolarisés par âge (France métropolitaine et DOM, public et privé)

	1960 - 1961	1970 - 1971	1980 - 1981	1990 - 1991	1991 - 1992	1992 - 1993	1993 - 1994	1994 - 1995	1997 - 1998	1998 - 1999	1999 - 2000	2000 - 2001	2001 - 2002	2002 - 2003	2003 - 2004	2004 - 2005	2005 - 2006	2006 - 2007	2007 - 2008
2 ans	9,9	17,9	35,7	35,2	34,5	34,9	35,4	35,5	35,0	35,4	35,2	35,3	34,7	32,0	28,8	26,1	24,5	23,4	20,9
3 ans	36,0	61,1	89,9	98,2	99,21	99,4	99,7	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
4 ans	62,6	87,3	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
5 ans	91,4	100	100	99,4	100	100	100	100	100	100	99,9	100	100	100	100	100	100	100	100
Tot. 2-5 ans	50,0	65,4	82,1	83,6	84,0	84,2	84,5	84,8	84,4	84,3	84,4	84,9	84,7	83,5	82,9	82,2	81,4	80,5	NC

Source : Repères et références statistiques (RERS), édition 2007 et note d'information n°08-01 de la DEPP

Ces données montrent que l'ensemble des enfants de trois ans et plus sont scolarisés depuis l'année scolaire 1994-1995. En revanche, s'agissant de l'accueil des enfants de deux ans, le taux de scolarisation n'a cessé de décroître depuis l'année scolaire 2001-2002 pour atteindre 20,9% en 2007-2008, alors qu'il était resté relativement stable à environ 35% au cours des décennies 1980 et 1990. Aussi assiste-t-on globalement à une baisse du taux de scolarisation dans l'enseignement préélémentaire, si l'on raisonne sur l'ensemble de la population des enfants de deux à cinq ans (80,5% en 2006-2007 contre 84,9% en 2000-2001).

On aurait pu penser que ce reflux global du taux de scolarisation aurait correspondu à une diminution des effectifs d'enfants accueillis en école maternelle. Or, du fait des évolutions démographiques, ce raisonnement ne se vérifie pas, comme le montre le tableau suivant qui présente l'évolution depuis l'année scolaire 1980-1981 des effectifs scolarisés dans les écoles maternelles publiques et privées :

Répartition des enfants entre écoles maternelles publiques et privées (En milliers, France métropolitaine et DOM)

	1980-1981	1990-1991	1999-2000	2000-2001	2001-2002	2002-2003	2003-2004	2004-2005	2005-2006	2006-2007	2007-2008
Public	2 137,2	2 322,9	2 200,3	2 225,2	2 238,2	2 248,4	2 273,4	2 285,1	2 288,3	2 257,7	2 232,0
Privé	319,2	321,3	312,7	315,1	316,2	317,6	325,3	324,4	323,8	320,7	319,0
Total	2 456,5	2 644,2	2 513,0	2 540,3	2 554,4	2 566,0	2 598,7	2 609,5	2 612,0	2 578,4	2 551,0
Part du public	87%	87,8%	87,6%	87,6%	87,6%	87,6%	87,6%	87,6%	87,6%	87,6%	87,5%

Source : Repères et références statistiques, édition 2007 et note d'information n°08-01 de la DEPP

Les effectifs accueillis dans les écoles privées se sont accrus depuis l'année scolaire 2000-2001 pour diminuer à compter de l'année scolaire 2004-2005. Les effectifs accueillis dans les écoles maternelles publiques ont progressé entre les années scolaires 2000-2001 et 2005-2006 pour baisser au cours des deux dernières années scolaires. Comme le montreront les développements suivants, les écoles maternelles publiques ont fait face à la hausse des effectifs des enfants âgés de trois ans et plus entre les années scolaires 2000-2001 et 2005-2006, en diminuant l'accueil des enfants âgés de deux ans.

b. Evolution des structures

Les précédentes analyses portant sur l'évolution des effectifs doivent être complétées par l'examen de l'évolution des structures, c'est-à-dire des écoles et des classes.

Comme l'indique la DEPP dans l'édition 2007 de *Repères et références statistiques*, les écoles maternelles publiques sont généralement des structures de petite taille. Ainsi, la DEPP mentionne que « dans le secteur public, les écoles maternelles sont souvent plus petites que les écoles élémentaires : ainsi, 81% des écoles maternelles comptent de une à cinq classes contre 60% des écoles élémentaires. De même, seulement 0,7% des écoles maternelles publiques comptent 11 classes ou plus contre 9,7% des écoles élémentaires publiques ».

Si l'on fait abstraction des considérations relatives à l'aménagement du territoire et de l'obligation faite à l'institution scolaire d'offrir une scolarisation la plus proche possible des familles, on peut s'interroger sur l'efficacité d'un réseau d'écoles maternelles d'aussi petite taille. Or, un resserrement du réseau des écoles maternelles s'opère progressivement depuis environ une décennie, comme le montre que le tableau suivant qui retrace l'évolution du nombre d'écoles maternelles publiques et privées depuis l'année scolaire 1980-1981.

Evolution du nombre d'écoles maternelles (France métropolitaine et DOM)

Années scolaires	1980-1981	1990-1991	1994-1995	1997-1998	1998-1999	1999-2000	2000-2001	2001-2002	2002-2003	2003-2004	2004-2005	2005-2006	2006-2007	2007-2008
Public	15 996	18 829	19 062	18 880	18 773	18 702	Nc	18 448	18 238	17 948	17 703	17 583	17 250	17 213
Privé	363	419	352	309	285	284	Nc	245	222	199	184	190	160	Nc ⁴

⁴ Au moment de l'enquête de la Cour, la DEPP ne disposait pas des données concernant le nombre d'écoles maternelles sous statut privé pour l'année scolaire 2007-2008. Cette donnée a été indiquée ultérieurement par la DEPP (213 écoles). Ce nombre, plus important que ceux produits pour les années scolaires antérieures, s'explique par le fait qu'il intègre les écoles maternelles qui comportent des classes

Nc: données non connues par la DEPP au moment de l'enquête
 Source : Repères et références statistiques, édition 2007 et note d'information n°08-01 de la DEPP

Si le nombre d'écoles maternelles publiques s'est sensiblement accru au cours de la décennie 1980, on constate une baisse régulière à compter du milieu des années 1990. Depuis l'année scolaire 1999-2000, 8% des écoles maternelles publiques ont disparu.

Dans ce resserrement du réseau des écoles maternelles publiques, il est difficile de faire la part entre, d'une part, les fermetures « nettes » d'écoles et, d'autre part, les décisions administratives aboutissant à des fusions ou des regroupements d'écoles sans diminution de leurs implantations. Autrement dit, de telles réorganisations administratives ne reflètent que partiellement l'évolution des capacités d'accueil en école maternelle. C'est pourquoi, l'évolution du nombre de classes d'écoles maternelles constitue un élément plus éclairant de jugement.

Le tableau suivant présente l'évolution du nombre de classes d'écoles maternelles publiques et privées depuis l'année scolaire 1980-1981 :

	1980 1981	1990 1991	1994 1995	1997 1998	1998 1999	1999 2000	2005 2006	2006 2007
Public								
Écoles maternelles	59 758	70 538	71 871	71 128	70 936	71 087	87 757	86 942
Écoles élémentaires	194 862	179 177	174 085	173 872	173 985	172 906	156 588	157 528
dont classes uniques	11 449	7 667	6 381	6 024	5 883	5 616	4 503	4 303
Total	254 620	249 715	245 956	245 000	244 921	243 993	244 345	244 470
Privé								
Écoles maternelles	1 081	1 380	1 216	1 065	987	973	...	542
Écoles élémentaires	37 201	37 037	36 616	36 286	36 306	36 202	...	36 625
dont classes uniques	347	215	199	195	180	-		118
Total	38 282	38 417	37 832	37 351	37 293	37 175	37 106	37 167
Total Public + Privé	292 902	288 132	283 788	282 351	282 214	281 168	281 451	281 637

Source : Repères et références statistiques, édition 2007

Ces données font apparaître, entre les années scolaires 1999-2000 et 2005-2006, un brusque accroissement du nombre de classes dans les écoles maternelles publiques et, à l'inverse, une baisse très marquée du nombre de classes dans les écoles maternelles privées. S'agissant de l'enseignement public, la création d'environ 15 000 classes en l'espace de six années scolaires paraît largement disproportionnée à l'augmentation de 88 000 élèves constatée dans les écoles maternelles publiques au cours de la même période (voir tableau *supra* : 2 200,3 milliers d'élèves en 1999-2000 ; 2 288,3 milliers d'élèves entre 2005-2006). Par ailleurs, si l'on constate, entre les années scolaires 2005-2006 et 2006-2007, une diminution de 815 classes, cette évolution paraît également limitée au regard de la baisse de 30 600 enfants scolarisés au cours de la même période.

Interrogée sur ces évolutions peu cohérentes, la DEPP a fait valoir que les données présentées dans ses publications ne sont pas homogènes, en raison d'un changement de la méthode de recensement des classes d'écoles maternelles : à partir de 2005-2006, les données intègrent les classes préélémentaires en écoles

élémentaires et qui, de ce fait, sont classées comme écoles élémentaires dans les bases statistiques. La DEPP n'a pas fourni de données comparables pour les années précédentes qui auraient permis d'établir une série homogène.

élémentaires, ce qui explique une augmentation de plus de 16 000 classes. Les données rectifiées selon les indications de la DEPP aboutissent au tableau suivant :

Evolution corrigée du nombre de classes dans les écoles maternelles publiques (France métropolitaine et DOM)

Années scolaires	1980-1981	1990-1991	1994-1995	1997-1998	1998-1999	1999-2000	2005-2006	2006-2007	2007-2008
Public	59 758	70 538	71 871	71 128	70 936	71 087	70 808	68 803	67 569
Privé	1 081	1 380	1 216	1 065	987	973	Nc	542	Nc ⁵

Nc : données non connues

Source : Réponse de la DEPP en cours d'instruction

Ce tableau fait apparaître que les trois dernières rentrées scolaires sont marquées par une diminution de 4,5% du nombre de classes en écoles maternelles publiques, alors que dans le même temps les effectifs d'enfants qui y sont scolarisés ont baissé de 2,4%. Ce resserrement des structures contribue à expliquer le phénomène d'éviction des enfants âgés de deux ans, comme le montre le tableau suivant qui présente, entre les rentrées scolaires 2003-2004 et 2007-2008, l'évolution par classe d'âge des effectifs des écoles maternelles publiques et privées :

Année scolaire	Public/privé	Effectifs 2 ans	Effectifs 3 ans	Effectifs 4 ans	Effectifs 5 ans	Total effectifs de 2 à 5 ans	Dont total de 3 à 5 ans
2003-2004	Public	189 270	711 140	691 688	681 257	2 273 355	2 084 085
	Privé	41 090	94 888	93 761	95 597	325 336	284 246
	Total	230 360	806 028	785 449	776 854	2 598 691	2 368 331
2004-2005	Public	168 041	705 102	720 404	691 550	2 285 097	2 117 056
	Privé	37 333	94 581	97 001	95 456	324 371	287 038
	Total	205 374	799 683	817 405	787 006	2 609 468	2 404 094
2005-2006	Public	157 050	695 100	714 700	721 403	2 288 253	2 131 203
	Privé	36 484	92 143	96 334	98 831	323 792	287 308
	Total	193 534	787 243	811 034	820 234	2 615 045	2 421 511
2006-2007	Public	147 128	690 539	705 377	714 687	2 257 731	2 110 603
	Privé	34 840	92 701	94 912	98 261	320 714	285 874
	Total	181 968	783 240	800 289	812 948	2 578 445	2 396 477
2007-2008	Public	133 807	695 491	698 491	704 551	2 232 020	2 098 213
	Privé	33 752	92 940	95 102	97 238	319 032	285 280
	Total	167 559	788 111	793 593	801 789	2 551 052	2 383 493
Evolution en % depuis 2003	Public	-29,3%	-2,2%	+0,9%	+3,4%	-1,8%	+0,7%
	Privé	-17,8%	-2,0%	+1,5%	+1,7%	-1,9%	+0,4%
	Total	-27,3%	-2,2%	+1%	+3,2%	-1,8%	+0,6%

Sources : notes d'informations de la DEPP n° 04-06, 04-37, 05-41, 07 05 et 08-01

Les évolutions constatées par classe d'âge sont globalement comparables entre écoles maternelles publiques et privées, sauf en ce qui concerne la scolarisation à l'âge de deux ans qui a baissé presque deux fois plus vite dans les écoles publiques que dans les écoles privées. Cet écart pourrait s'expliquer par une stratégie des écoles privées en direction des familles attachées à une scolarisation précoce.

⁵ Comme pour le tableau relatif à l'évolution du nombre d'écoles maternelles, la DEPP ne disposait pas, au moment de l'enquête de la Cour, des données concernant le nombre de classes sous statut privé pour l'année scolaire 2007-2008. Cette donnée a été indiquée ultérieurement par la DEPP (889 classes). Ce nombre, plus important que ceux produits pour les années scolaires antérieures, s'explique par le fait qu'il intègre les classes des écoles maternelles qui comportent des classes élémentaires et qui, de ce fait, sont classées comme écoles élémentaires dans les bases statistiques. La DEPP n'a pas fourni de données comparables pour les années précédentes qui auraient permis d'établir une série homogène.

Par ailleurs, la baisse des effectifs de deux ans peut être mise en regard la légère croissance de l'ensemble des effectifs des autres classes d'âge entre 2003-2004 et 2007-2008. L'analyse des évolutions à l'échelon des académies confirme cet effet d'éviction, notamment dans les académies qui ont bénéficié de création de classes supplémentaires. C'est le cas de l'académie de Créteil dont le recteur souligne que le nombre de classes créées entre les rentrées scolaires 2000-2001 et 2007-2008 (soit 280 classes) a permis de scolariser en priorité les enfants de trois à cinq ans.

En outre, si la croissance du taux de natalité de 2,9% enregistré en 2006 se maintient, l'effet d'éviction devrait se prolonger si l'on raisonne à structures et moyens d'enseignement constants, comme tendent à le montrer les prévisions de la DEPP :

		2008-2009	2009-2010	2011-2012	2017-2018
Enseignement préélémentaire	Public	2 229 812	2 243 107	2 248 301	2 230 227
	Privé	317609	317 622	316 623	310 525
dont âgés de moins de 3 ans	Public	124329	109 224	93 887	62 704
	Privé	31361	27 551	23 682	15 817
Taux de scolarisation des 2 ans		18,9 %	16,9 %	14,4%	9,6%

Champ : France métropolitaine + DOM
Sources : DEPP données non encore publiées

Si l'on raisonne sur l'ensemble des effectifs scolarisés dans le préélémentaire public, la DEPP a précisé que les prévisions dépendent des hypothèses retenues en matière d'évolution de la fécondité, mais tout autant de l'évolution des taux de scolarisation et de redoublement. La DEPP signale, à ce titre, que les taux de scolarisation suivent depuis quelques années des évolutions qui s'avèrent difficiles à interpréter, ce qui rend tout exercice de prévision délicat. Sous cette réserve, les deux scénarios établis par la DEPP montrent que les effectifs en préélémentaire devraient rester assez stables sur les dix ans à venir. Le premier scénario poursuit les tendances des taux de scolarisation par âge observés en 2006-2007, alors que le second reprend les tendances observées entre 1999 et 2005 où les taux de scolarisation étaient plutôt constants :

	Constat 2007	Evolution des effectifs 2007 à 2012	Variation	Evolution des effectifs 2012 à 2017	Variation	Evolution des effectifs 2007 à 2017	Variation
Premier scénario	2 232 000	+4 900	+0,2%	-6 700	-0,3%	-1 800	-0,1%
Second scénario	2 232 000	+14 700	+0,7%	-6 600	-0,3%	+8 100	+0,4%

Source : travaux DEPP et DGESCO

Cette stabilité globale des effectifs en préélémentaire contraste avec la hausse prévue des effectifs dans l'enseignement élémentaire (+107 300 élèves dans le premier scénario et +117 300 dans le second scénario).

Enfin, si l'on dépasse le seul champ éducatif, le recul continu de la scolarisation à l'âge de deux ans conduit à poser la question de la garde des jeunes enfants non accueillis par l'institution éducative et de la capacité des collectivités territoriales à offrir des solutions alternatives aux familles. Entre les années scolaires 2003-2004 et 2007-2008, la baisse de la scolarisation à deux ans a fait qu'environ 63

000 jeunes enfants ont dû être pris en charge par d'autres moyens de garde : assistantes maternelles ou structures collectives telles que les crèches. En d'autres termes, le reflux de la scolarisation à deux ans a conduit à transférer le financement de l'accueil des jeunes enfants concernés sur les collectivités territoriales, les caisses d'allocations familiales (CAF), ainsi que les ménages.

3) Coût de l'école maternelle

a. Moyens budgétaires consacrés à l'école maternelle

Monsieur Gérard LONGUET, rapporteur spécial de la commission des finances du Sénat a souligné dans son rapport sur le projet de budget du ministère de l'éducation nationale au titre du projet de loi de finances pour 2008 que « *le PLF 2008 prévoit d'attribuer 4,16 milliards d'euros à l'enseignement préélémentaire et d'y affecter 84 343 emplois ETPT* » et s'est interrogé « *sur la manière dont est déterminé le montant alloué à l'enseignement préélémentaire* ».

Le montant considéré de 4,16 milliards s'avère sans commune mesure avec les données publiées par la DEPP (RERS édition 2007), selon lesquelles l'enseignement préélémentaire a mobilisé, en 2006, 12,1 milliards d'euros, contre 18,8 pour l'enseignement élémentaire et 24,8 pour le premier cycle du second degré. L'écart important entre les deux montants s'explique par leur différence de périmètre.

Le montant de 4,16 milliards d'euros est celui inscrit en crédits de paiement au budget du ministère de l'éducation nationale au titre de l'action 01 « enseignement préélémentaire » du programme 140 « enseignement scolaire public du premier degré ». Il convient toutefois d'y ajouter une part des crédits inscrits sur d'autres actions du programme 140 (actions 03, 04, 05, 06 et 07), et ainsi que sur les programmes 230 « vie de l'élève », 214 « soutien de la politique de l'éducation nationale » et 139 « enseignement privé ».

Le montant de 12,1 milliards d'euros résulte de l'exploitation par la DEPP du Compte provisoire de l'éducation pour 2006 qui comprend l'ensemble des dépenses mobilisées par l'enseignement préélémentaire, tant sous statut public que privé sous contrat. Il se décompose de la façon suivante :

- ministère de l'éducation nationale 6 039,8 millions d'euros ;
- communes : 5 294,6 millions d'euros ;
- départements : 104,6 millions d'euros ;
- ménages : 678,7 millions d'euros.

Le tableau suivant présente la structure par nature des dépenses en faveur de l'enseignement préélémentaire public et privé sous contrat, et la compare à celle de l'ensemble du premier degré.

	Personnels enseignants	Personnels non enseignants	Autres dépenses de fonctionnement	Dépenses d'investissement
Enseignement préélémentaire	46,9%	32,1%	13,8%	7,2%

Ensemble du premier degré	49,6%	25,9%	17,6%	6,9%
----------------------------------	-------	-------	-------	------

Source : DEPP Note d'information n°07-41 de décembre 2007

Par rapport à l'ensemble du premier degré, l'enseignement préélémentaire se caractérise par une moindre part des dépenses de personnels enseignants et, en revanche, par une part plus élevée des dépenses de personnels non enseignants. Ceci s'explique par la présence aux côtés des enseignants, d'agents territoriaux spécialisés des écoles maternelles » (ATSEM) qui, comme les personnels d'entretien, sont rémunérés par les communes.

b. Coût moyen par enfant

En 2005, la dépense moyenne par élève, tous niveaux scolaires confondus, est de 6 970 euros. Les dépenses moyennes par élève varient selon le niveau d'enseignement : de 4 680 euros pour un élève de l'enseignement préélémentaire à 13 560 euros pour un étudiant en classe préparatoire aux grandes écoles.

Niveaux d'enseignement	Dépense moyenne par élève (euros)	Dépense globale (milliards d'euros)
Enseignement préélémentaire	4 680	12,2
Enseignement élémentaire	4 760	18,9
Collège	7 710	25,0
Lycée général et technologique	10 140	15,3
Lycée professionnel	10 430	7,5
Sections de techniciens supérieurs (STS)	13 360	3,1
Classes préparatoires aux grandes écoles (CPGE)	13 560	1,0
Universités (hors IUT)	7 210	9,4
Instituts universitaires de technologie (IUT)	10 890	1,2

Source : DEPP RERS édition 2007 données pour 2005

Ces données montrent que, si un lycéen « coûte » deux fois plus cher qu'un élève de maternelle, un étudiant d'université hors IUT ne « coûte » qu'une fois et demi plus. De même, les universités (toujours hors IUT) mobilisent 9,4 milliards d'euros, soit 2,8 milliards d'euros de moins que les écoles maternelles.

Le coût moyen par élève d'école maternelle se partage à part presque égale entre l'Etat et les collectivités territoriales, la contribution des familles étant limitée. En effet, selon les données du compte 2006 de l'éducation exploitées par la DEPP, le ministère de l'éducation nationale contribue à hauteur de 2 320 euros par élève. Les collectivités territoriales, essentiellement les communes, contribuent pour 2 077 euros par élève. Les ménages dépensent en moyenne 261 euros par élève et par

an, cette dépense couvrant, pour l'essentiel, les frais de cantine et l'achat de vêtements (pour le sport) demandés par l'institution scolaire⁶.

Par ailleurs, le coût de l'école maternelle est juste moins élevé que celui de l'école élémentaire, ce constat s'expliquant notamment par le fait que les enseignants du préélémentaire et de l'élémentaire relèvent du même corps. Toutefois ce faible écart constitue un phénomène récent selon les données extraites du compte de l'éducation et exploitées par l'IREDU de l'université de Bourgogne dans son étude *Qualité et efficacité de l'école primaire française* publiée en janvier 2008. Cette étude souligne, en effet, que « depuis le milieu des années 1990, la maternelle et l'élémentaire ont des coûts unitaires très proches, alors que dans les années 1980, l'enseignement élémentaire était environ 20% plus cher que le préélémentaire ».

La tendance à l'alignement des coûts de l'enseignement préélémentaire sur ceux de l'enseignement élémentaire résulte de trois facteurs : l'accroissement des dépenses de rémunération liées à la création en 1990 du corps de professeur des écoles, la diminution du nombre d'élèves par enseignant, mais aussi la hausse des dépenses en capital des collectivités territoriales. A ce titre, l'étude de l'IREDU montre que ces dernières dépenses, présentées en euros constants 2005, sont passées de 186 millions d'euros en 1984, à 221 millions d'euros en 1994, 284 millions d'euros en 2000 et 434 millions d'euros en 2005.

Ces données restent toutefois entachées d'incertitudes. En effet, s'agissant de la mesure des coûts, le principal problème découle des informations financières issues des communes. En effet, il n'existe pas de nomenclature fonctionnelle au niveau des comptes des communes qui permette de suivre l'évolution du coût de l'éducation pour un niveau donné d'enseignement et, en l'occurrence pour l'enseignement préélémentaire. Les données prises en compte dans le chiffrage du compte de l'éducation proviennent de projections établies à partir de l'exploitation des comptes administratifs des communes de l'exercice 2000. La DEPP estime qu'il serait souhaitable de recommencer un tel exercice et d'ainsi actualiser ces coûts, notamment en vue d'améliorer la fiabilité de l'analyse des coûts de l'enseignement préélémentaire.

Par delà ces analyses, il serait intéressant de comparer le coût moyen d'un enfant scolarisé à celui d'un autre accueilli en crèche. Les données disponibles sont, sur ce point, peu nombreuses. Toutefois, selon des données calculées par la Caisse nationale des allocations familiales, le coût moyen de l'enfant serait trois fois moins élevé en école maternelle (4 680 euros) que dans une structure de garde collective (16 500 euros). Un tel écart paraît singulièrement important, même s'il peut partiellement s'expliquer. D'une part, le coût en école maternelle ne prend pas en compte les dépenses de cantine et d'activités périscolaires. D'autre part, l'écart

6 A l'échelon international, l'OCDE met en lumière des situations très variables en ce qui concerne la contribution des familles. Comme en France, la scolarité préélémentaire est gratuite en Belgique, en Finlande, en Irlande ou en Italie, sous réserve de dépenses externes diverses (nourriture et autres dépenses). En Allemagne, les jardins d'enfants qui accueillent les enfants à partir de l'âge de trois ans, sont payants. Au Danemark, la participation financière des parents qui est plafonnée à 33% du coût par enfant, est calculée en fonction des revenus. La contribution des parents est également plafonnée en Norvège, à hauteur de 20% du coût. En Suède, elle couvre environ 9% des coûts de l'éducation préscolaire.

résulte de l'encadrement des enfants qui est moins élevé en école maternelle qu'en crèche, en raison de la réglementation applicable à ces dernières. En effet, la réglementation fixe, dans les crèches, un ratio d'un adulte pour huit enfants qui marchent. S'agissant des écoles maternelles, le ratio constaté est d'un enseignant et d'un ATSEM pour environ 26 enfants.

c. Eléments de comparaison internationale

En termes de comparaisons internationales, l'OCDE montre que, s'agissant des dépenses publiques consacrées aux services d'éducation et de l'accueil des jeunes enfants (de 0 à 6 ans), la France se situerait légèrement au dessus de la moyenne mais serait dépassée par les pays scandinaves.

Dépenses d'éducation et d'accueil	Dépenses publiques en pourcentage du PIB
Allemagne	0,45%
Australie	0,4%
Autriche	0,55%
Canada	0,25%
Danemark	2%
Etats-Unis	0,48%
Finlande	1,3%
France	1%
Hongrie	0,8%
Italie	0,43%
Norvège	1,7%
Pays-Bas	0,45%
Royaume-Uni	0,5%
Suède	1,7%
Moyenne des 14 pays étudiés	0,86%

Source : OCDE, Petite enfance, grands défis II 2007

Une autre caractéristique de l'école maternelle française est une forte implication des financements publics, comme le montre le tableau suivant, qui présente les dépenses publiques et privées au titre de l'éducation préélémentaire (enfants de 3 à 6 ans) en pourcentage du PIB.

Dépenses d'éducation préélémentaire	Dépenses publiques en % du PIB	Dépenses privées en % du PIB	Dépenses totales en % du PIB (publiques et privées)
Allemagne	0,4%	0,14%	0,53%
Australie	0,07%	0,03%	0,1%
Autriche	0,42%	0,13%	0,55%
Belgique	0,58%	0,01%	0,59%
Corée	0,05%	0,11%	0,16%
Danemark	0,65%	0,15%	0,81%
Etats-Unis	0,38%	0,11%	0,49%
Finlande	0,34%	0,03%	0,38%
France	0,65%	0,03%	0,67%
Hongrie	0,73%	0,07%	0,79%
Italie	0,39%	0,05%	0,44%
Mexique	0,52%	0,08%	0,61%
Norvège	0,84%	0,18%	1,02%
Pays-Bas	0,37%	0,01%	0,38%

République Tchèque	0,43%	0,03%	0,46%
Royaume-Uni	0,45%	0,02%	0,47%
Suède	0,52%	0%	0,52%
Moyenne des 17 pays	0,43%	0,06%	0,50%

Source : OCDE « Petite enfance : grands défis II » 2007
Données non disponibles pour le Canada, l'Irlande et le Portugal

Ces données tendent à sous-estimer les financements français car elles ne prennent pas en compte les coûts de la scolarisation à l'âge de deux ans. Les auteurs de l'OCDE mentionnent ainsi, au sujet du graphique établi à partir de ces données, que « *les dépenses pour l'éducation des jeunes enfants en Belgique et en France sont plus élevées que ne l'indique le graphique et elles sont même beaucoup plus élevées pour le Danemark, la Finlande et la Suède. En Belgique et en France, l'éducation des enfants commence avant trois ans. Au Danemark, en Finlande et en Suède, il est probable que le graphique n'identifie les dépenses que pour ce qui est considéré comme des services d'éducation gratuits* ».

Sous cette réserve, le tableau de l'OCDE montre qu'en France, la part des financements publics est équivalente à celle constatée au Danemark et n'est dépassée que par la Hongrie et la Norvège. Corrélativement, la France se caractérise par un faible recours aux financements privés, qui s'avère deux fois moins élevé que la moyenne des 17 pays étudiés. En raisonnant sur les deux catégories de dépenses, la France se situe au dessus de la moyenne des 17 pays et n'est dépassée que par le Danemark et la Hongrie.

Ces analyses qui tendraient à démontrer le coût élevé de l'enseignement préélémentaire français par rapport à d'autres pays, sont néanmoins sujettes à débats. A ce titre, l'imprécision des données relatives aux coûts des systèmes de scolarisation préélémentaire n'est pas une particularité française mais affecte la plupart des pays, ce qui obère la fiabilité des comparaisons possibles en termes d'efficacité. En témoigne l'observation de l'OCDE dans son ouvrage « *Petite enfance, grands défis II* » : « *les données fournies pour l'éducation préprimaire se prêtent souvent mal aux comparaisons. Par exemple, le document intitulé Regards sur l'éducation (OCDE 2005) donne le montant des dépenses par enfants de 3 à 6 ans dans ces centres d'éducation préscolaire : en France, 4 512 USD par enfant, en Suède, 4107 USD par enfant, et au Royaume-Uni, 8 452 USD par enfant. Cela peut apparaître raisonnable au lecteur non spécialiste jusqu'à ce qu'il réalise que le taux d'encadrement est bien plus élevé en Suède que dans d'autres pays, que la pré-école suédoise est un service assuré à plein-temps sur onze mois et que plus de la moitié du personnel est constitué d'enseignants préscolaires titulaires d'un diplôme universitaire (...). On peut se demander comment dans ce cas les coûts unitaires par enfant peuvent être inférieurs de moitié aux dépenses du Royaume-Uni qui assure 2,5 heures d'éducation préscolaire par jour pendant l'année scolaire aux enfants de 3 à 4 ans* ».

Les données précédemment mentionnées de l'OCDE sont, en outre, contredites par d'autres données. En effet, dans son édition 2005 de *Regards sur l'éducation*, l'OCDE présente des éléments de comparaisons internationales pour les coûts unitaires par enfant :

Autriche : 6 169 USD Belgique : 4 442 USD (préélémentaire)

Danemark : 7 650 USD (accueil de 0 à 6 ans)
Etats-Unis : 7 881 USD (prélémentaire de 3 à 6 ans)
France : 4 512 USD (prélémentaire)
Hongrie : 3 475 USD (établissements publics uniquement)
Italie : 5 445 USD (établissements publics uniquement)
Norvège : 5 355 USD (établissements publics de 3 à 6 ans)
Pays-Bas : 4 923 USD
Portugal : 4 158 USD (établissements publics uniquement)
Royaume-Uni : 8 452 USD (préprimaire)
Danemark : 12 097 USD (prélémentaire)

Source : Regards sur l'Education, OCDE 2005

Si ces données s'avèrent très hétérogènes, elles tendraient à prouver que le coût moyen par élève en préélémentaire est moins élevé en France que dans plusieurs autres pays européens comparables. Ceci explique que, dans ses travaux sur la *Qualité et l'efficacité de l'école primaire française* publiés en janvier 2008, l'institut de recherche sur l'éducation (IREDU) de l'université de Bourgogne avance, en s'appuyant sur des données de l'OCDE, que « les coûts de scolarisation de la France seraient très proches de la moyenne de l'Union européenne au niveau préscolaire ».

Autrement dit, ces données qui émanent pourtant toutes de l'OCDE, montrent l'incertitude qui affecte les comparaisons internationales dans le domaine de l'accueil et de l'éducation de la petite enfance, ce qui limite d'autant les possibilités d'appréciation sur le coût élevé ou non de l'école maternelle française.

4) Répartition des moyens d'enseignement par le ministère et les services déconcentrés

a. Evolution des emplois affectés à l'enseignement préélémentaire

Le tableau suivant retrace, depuis la rentrée scolaire 1999-2000, les emplois affectés à l'enseignement préélémentaire.

Rentrées scolaires	Nombre d'emplois	Pourcentage par rapport au total des emplois du premier degré
1999-2000	82 475	26,81%
2000-2001	82 752	26,85%
2001-2002	83 042	26,87%
2002-2003	83 658	27,01%
2003-2004	83 425	27,18%
2004-2005	<i>Non renseigné</i>	
2005-2006	<i>Non renseigné</i>	
2006-2007	84 605,5	27,10
2007-2008	84 444,5	27,07

Source : réponse DGESCO

Pour expliquer l'absence de données pour les années scolaires 2004-2005 et 2005-2006, la DGESCO a précisé que, depuis les années 1980, le ministère disposait d'un recensement des emplois selon une nomenclature qui permettait d'identifier ceux affectés à l'enseignement préélémentaire. Cette nomenclature a

disparu lors de la mise en œuvre de la LOLF, ce qui a empêché une telle identification. Pour pallier cette lacune, la DGESCO a mené une enquête en 2006 auprès des inspecteurs d'académie et des recteurs pour recenser les emplois par action. Cette procédure est toutefois transitoire car la généralisation en cours du module « Nouvelle gestion des moyens » doit permettre un décompte automatique des emplois par action.

Par ailleurs, les données produites par la DGESCO montrent une tendance à l'augmentation du nombre d'emplois jusqu'en 2006-2007, puis une légère baisse en 2007-2008. Simultanément, il apparaît que la part que représentent les emplois consacrés à l'enseignement préélémentaire au sein de l'enveloppe d'emplois consacrés à l'ensemble du premier degré, progresse légèrement, mais de façon continue.

Cette augmentation en valeur absolue jusqu'en 2006 et cette hausse en valeur relative jusqu'en 2007 ne paraissent pas totalement cohérentes avec les évolutions des effectifs d'enfants, ceux-ci ayant diminué à compter dès la rentrée scolaire 2006-2007. En outre, la croissance globale des emplois d'enseignants paraît peu conciliable avec la baisse du nombre de classes constatée dans les écoles maternelles publiques, ce nombre passant de 71 087 en 1999-2000 à 67 569 en 2007-2008. Ces divergences ne tiennent pas au fait que les données budgétaires intègreraient des emplois qui ne correspondraient pas à des postes d'enseignants devant élèves. En effet, la DGESCO a précisé que tous les emplois implantés dans les actions « préélémentaires » et « élémentaires » sont considérés comme étant devant élèves. En effet, les personnels affectés au remplacement et à l'animation pédagogique, par exemple, sont recensés dans d'autres actions.

b. Répartition des emplois par le ministère

Pour répartir entre académies les emplois d'enseignants créés en loi de finances, la DGESCO ne distingue pas l'enseignement préélémentaire dans la dotation des emplois du premier degré. La ventilation porte donc indifféremment sur l'ensemble des emplois et il est de la responsabilité des recteurs et des inspecteurs d'académie de les répartir entre niveaux d'enseignement à l'échelon des départements et des établissements.

Les calculs des dotations en emplois pour le premier degré s'effectuent en deux étapes : la prise en compte des évolutions démographiques ; le rééquilibrage des dotations académiques en fonction d'une typologie des académies établie à partir d'indicateurs reflétant leurs contraintes et spécificités.

Pour établir les prévisions de la démographie scolaire en liaison avec la DGESCO, la DEPP calcule des taux de scolarisation par âge (âge atteint dans l'année scolaire). Ces taux de scolarisation sont calculés en rapportant le nombre d'élèves à un âge donné à la rentrée, à la population de même âge à la même date, telle que recensée par l'INSEE. Ces taux observés à chaque âge sont, en préélémentaire et en élémentaire, projetés pour les années $n + 1$ et $n + 2$.

Parallèlement à cet exercice de prévision des effectifs, trois types d'indicateurs sont pris en compte par la DGESCO pour rééquilibrer les dotations

entre académies : un indicateur territorial, un indicateur social et un indicateur de « contraintes structurelles ».

L'indicateur territorial et l'indicateur social sont composés chacun de trois éléments provenant de l'exploitation du recensement de 1999 actualisé par des données de l'année 2002 et d'autres données fournies par l'INSEE. Pour l'indicateur territorial, il s'agit : de la densité de la population des 2 à 16 ans ; du pourcentage de la population dans le rural ; du poids du rural isolé. Pour l'indicateur social, sont combinés : le taux de bénéficiaires du revenu minimum d'insertion (RMI) ; le pourcentage de catégories socioprofessionnelles défavorisées ; le pourcentage de chômeurs.

L'indicateur de « contraintes structurelles » vise à prendre en compte les caractéristiques des structures d'enseignement et distingue les pourcentages des écoles d'1 à 2 classes, de 3 à 4 classes, de plus de 11 classes, ainsi que le pourcentage des écoles appartenant à une zone d'éducation prioritaire. Cet indicateur permet d'établir, au regard de ces différents critères, un classement des académies en fonction de leurs contraintes structurelles fortes, moyennes ou faibles. A partir de l'indicateur territorial est calculé, pour chacune des catégories d'académies, un taux d'encadrement moyen de référence.

Les effectifs scolaires sont ainsi rapportés aux enseignants pour calculer l'encadrement des élèves mesuré par le nombre de postes d'enseignants pour 100 élèves (P/E). Ce classement permet d'identifier les académies excédentaires ou déficitaires au regard d'un P/E de référence calculé pour chaque famille d'académies comparables au regard des critères territoriaux. Il n'existe donc pas de norme nationale fixant le nombre d'élèves par classes d'école maternelle.

La ventilation des emplois s'effectue ensuite au regard de la situation des académies, sachant qu'au regard de l'impossibilité d'effectuer des retraits d'emplois à la hauteur stricte des variations démographiques, la DGESCO opère un lissage avant d'arrêter les dotations allouées aux académies.

Des règles de limitation des retraits d'emplois dans les académies excédentaires ont été fixées à un pourcentage variant de 0,7% à 1% de la dotation globale, ce qui est manifestement limité. En outre, à cette restriction s'ajoute celle relative au développement des territoires ruraux fixée par la circulaire du Premier ministre en date du 3 mars 2005, prise en application de l'article 106 de la loi du 23 février 2005. La circulaire demande que *«soit renoncé à toute réorganisation entraînant une suppression ou une réduction significative du service public en milieu rural, sauf accord exprès des élus concernés»* et précise que cette décision *«s'applique aux projets de fermeture des écoles»*. Cette mesure a pour effet de limiter les possibilités de faire évoluer l'ensemble de la carte scolaire puisque près de la moitié des écoles se situent dans des zones rurales et que 20% d'entre elles, avec deux classes et moins, relèvent du milieu rural isolé.

Au-delà de l'architecture générale de ce modèle de répartition qui est appliqué indistinctement à l'ensemble des emplois du premier degré et dont l'analyse dépasse donc le périmètre de la présente enquête, une observation peut être formulée sur le traitement particulier qui est réservé à l'enseignement préélémentaire.

En effet, la DGESCO inclut dans la population scolaire du premier degré les enfants de deux à cinq ans, tant en ce qui concerne les effectifs constatés que prévus. A ce titre, le directeur de la DGESCO précise que, pour la prévision des effectifs âgés de deux ans, plusieurs hypothèses peuvent être effectuées. Ainsi, pour les rentrées 2007-2008 deux scénarios prévisionnels coexistaient : le premier dit « tendanciel ou de cadrage » prolongeait les évolutions constatées ; le second « de politique éducative » où la baisse du taux de scolarisation à deux ans était moins accentuée (-0,6 point contre -1 point), l'objectif du ministère étant de développer le dispositif dans les zones difficiles.

Or, l'accueil des enfants âgés de deux ans ne s'opère que dans la limite des places disponibles en école maternelle. Il ne paraît donc pas logique que la DGESCO considère, dans sa méthode de calcul, que l'accueil de ces jeunes enfants puisse induire un besoin d'enseignement devant être pris en compte au moment de la répartition des emplois. Pourtant, la DGESCO n'envisage pas d'exclure de ses calculs les élèves âgés de deux ans, étant donné que les enfants de moins de trois ans sont inclus dans les effectifs constatés et que les enseignants affectés à cette scolarisation font partie de la dotation en emplois. De même, l'évolution du taux de scolarisation des enfants de deux ans est intégrée dans les prévisions d'effectifs d'élèves. Chaque recteur répartit ensuite la dotation entre les départements en fonction de ses objectifs qu'il a définis dans le cadre des orientations nationales du ministère : le maintien de la scolarisation des tout jeunes enfants peut ainsi être une priorité académique en réponse à des contraintes locales, ou bien, au contraire, cette scolarisation peut être jugée comme inadaptée et revue à la baisse afin de financer d'autres impératifs.

Un tel argumentaire rencontre des limites, comme la DGESCO le reconnaît au demeurant. En effet, la méthode adoptée par le ministère conduit, du fait des taux très disparates de scolarisation à l'âge de deux ans, à un traitement des académies qui peut être inéquitable. Les effectifs d'élèves âgés de deux à cinq ans sont, en effet, pris en compte pour calculer l'encadrement des élèves mesuré par le nombre de postes pour 100 élèves (P/E) qui permet de juger les académies excédentaires ou déficitaires au regard d'un P/E de référence qui est calculé pour des familles d'académies comparables au regard des contraintes territoriales. Cependant, les académies scolarisant proportionnellement beaucoup d'enfants de deux ans ont des P/E plus faibles que les autres et apparaissent ainsi déficitaires (Rennes, Nantes, Lyon, par exemple); *a contrario*, un faible taux de scolarisation à deux ans (Paris, Strasbourg) peut contribuer à faire apparaître une situation comme étant excédentaire. Si les enfants scolarisés à deux ans n'étaient pas comptabilisés dans le P/E, les appréciations portées sur la situation de certaines académies devraient alors être nuancées.

c. Répartition des emplois par les services déconcentrés

A l'échelon académique, les recteurs répartissent les emplois du premier degré entre départements, en utilisant des modèles qui sont plus ou moins proches de celui utilisé par la DGESCO.

L'académie de Créteil a retenu pour critères de répartition l'augmentation ou baisse des effectifs prévisionnels et le ratio P/E, tout en modulant les calculs par la prise en compte du contexte territorial et social. Dans l'académie de Reims, les critères de répartition sont fondés sur les taux d'encadrement E/P et tiennent compte de l'évolution démographique et des caractéristiques rurales et sociales de chaque département. L'académie de Lille utilise un modèle similaire à celui du ministère. Outre l'évolution démographique et l'indicateur du taux d'encadrement global (P/E), sont aussi pris en compte différents indicateurs : territoriaux, sociaux et de contraintes structurelles. L'académie d'Aix-Marseille s'inspire également du modèle de répartition de la DGESCO, tout en lui apportant plusieurs adaptations et compléments. La dotation globale en emplois du premier degré est décomposée en plusieurs sous-dotations (enseignement « ordinaire » devant élèves, intégration des handicapés, adaptation scolaire, remplacement, animation et soutien, formation, décharges) pour lesquelles des critères spécifiques de répartition ont été déterminés.

Une fois les dotations départementales établies par les services académiques, il revient aux inspections académiques de répartir les emplois entre établissements et niveaux d'enseignement. Une grande variété de méthodes apparaît à cet échelon, y compris entre les départements d'une même académie, comme l'illustre celle de Lille.

Dans le département du Nord, l'inspection académique opère un classement catégoriel qui prend en compte les spécificités et les difficultés des écoles (appartenance à une zone d'éducation prioritaire), de même que leur taille, ce qui permet d'agir sur les taux d'encadrement en fonction des difficultés repérées (par exemple, les écoles en éducation prioritaire et les 300 premières écoles dans le classement des difficultés sociales du département). Cet examen fait que, depuis la préparation de la rentrée scolaire 2007, les seuils d'ouverture et de fermeture ont été abandonnés.

En revanche, l'inspection académique du Pas-de-Calais fait référence à la notion de seuil pour la création ou la suppression de postes, en distinguant les écoles maternelles situées en éducation prioritaire :

	Seuil d'ouverture	Seuil de fermeture
Maternelle ordinaire	35	30
Maternelle en éducation prioritaire	29	25

Source : rectorat de l'académie de Lille

L'inspection académique du Pas-de-Calais souligne toutefois que la notion de seuil n'est pas intangible, l'examen des situations se faisant au cas par cas. Cet examen s'explique par le fait que les projections d'effectifs opérées au niveau local par les directeurs ont tendance à être majorées, notamment en ce qui concerne l'accueil des enfants de deux ans, dès lors qu'une mesure de fermeture pourrait être envisagée pour l'école. Les arguments mis en avant pour justifier ces majorations peuvent être le développement de l'urbanisme, l'afflux de population non prévu (primo arrivants) ou des flux migratoires positifs. L'inspection académique du Pas-de-Calais précise toutefois que ces arguments, fréquemment appuyés par les maires des communes concernées, font de sa part l'objet d'un examen très attentif et souvent ne sont pas retenus, du fait du caractère à la fois conjoncturel et aléatoire des éléments avancés par les établissements.

En outre, alors que, comme mentionné précédemment, la DGESCO prend en compte les enfants scolarisés à deux ans dans les constats et les prévisions d'effectifs d'enfants, cette méthode est loin d'être systématique à l'échelon des inspections académiques. Autrement dit, la variété des méthodes, des critères et des normes utilisées par les recteurs, mais plus encore par les inspecteurs d'académie, illustre certes un effort d'adaptation aux réalités territoriales et démographiques au niveau préélémentaire, mais explique tout autant le caractère disparate de la gestion locale des écoles maternelles.

A ce titre, la Cour a demandé au ministère d'exprimer sa position sur ce dispositif d'allocation des moyens qui ne paraît garantir aucune cohérence de méthodes et d'objectifs entre les différents échelons de décision de l'enseignement préélémentaire. La DGESCO a répondu en confirmant que *« les recteurs répartissent les emplois du premier degré entre les départements en utilisant les modèles qui sont plus ou moins proches de celui utilisé par la DGESCO. Ensuite, les inspecteurs d'académie, compte tenu des spécificités départementales, répartissent les moyens dont ils disposent. Cette répartition peut être effectivement différente selon les départements »*. Elle a, en outre, rappelé que, jusqu'en 1998, les dotations budgétaires étaient réparties directement par l'administration centrale entre les départements : *« Cette méthode a été abandonnée afin de donner davantage de responsabilité aux recteurs, responsables du BOP « enseignement scolaire du premier degré, et d'assurer aussi une meilleure cohérence de répartition entre les départements de l'académie »*. Au niveau des départements, la DGESCO a précisé qu'*« il revient aux inspecteurs d'académie d'implanter les emplois en fonction des priorités ministérielles rappelées par les circulaires de rentrée »* et que *« les orientations ministérielles sont suivies d'effets sur le terrain »*, ce qui, selon elle, montre que *« le dispositif actuel d'allocation assure que les priorités ministérielles soient respectées et que les situations départementales soient bien appréhendées. »*

En définitive, la Cour constate que le ministère prend en compte les enfants à partir de l'âge de deux ans dans ses constats et prévisions d'effectifs, tout en laissant la liberté aux inspecteurs d'académie d'utiliser ou non une telle méthode. Cette latitude aboutit, de fait, à des divergences territoriales en matière de scolarisation à l'âge de deux ans, sans qu'il existe pour autant de certitudes sur la cohérence de ce dispositif.

5) Gestion des personnels d'école maternelle

Les personnels en charge des enfants de maternelle relèvent de deux catégories. Les personnels enseignants dépendent du ministère de l'éducation nationale qui les recrute et les gère. Les agents territoriaux spécialisés des écoles maternelles (ATSEM) dépendent des communes qui les recrutent et les gèrent.

a. Personnels enseignants

Les enseignants d'école maternelle appartiennent aux mêmes corps que ceux exerçant dans les écoles élémentaires : le corps des instituteurs (catégorie B) aujourd'hui en extinction, et celui des professeurs des écoles (catégorie A).

Au 31 janvier 2007, on recense 88 748 enseignants dans l'enseignement préélémentaire public, dont 78 725 professeurs des écoles. La moyenne d'âge de cette population est de 41 ans. Les professeurs des écoles sont en moyenne plus jeunes (40,7 ans contre 43,4 ans pour les instituteurs), mais cette population est aussi plus dispersée : 13,4 % ont moins de 30 ans, 64,1 % ont entre 30 et 50 ans, 22,5 % ont plus de 50 ans ; 87,4 % des instituteurs ont entre 30 et 50 ans, les autres ayant plus de 50 ans. Le taux de féminisation est de 93,3 % ; la part de temps partiel est de 13,8 %.

Dans l'enseignement préélémentaire privé, on compte 10 332 enseignants, dont 9 154 professeurs des écoles et 1 178 instituteurs. L'âge moyen est 42,7 ans (43,4 ans pour les professeurs des écoles, 41,5 ans pour les instituteurs). Le taux de féminisation est de 98,4 %. La part de temps partiel est de 17,3 %.

Le tableau suivant établi par la DEPP indique les effectifs en personnes physiques qui sont rémunérés au titre de leurs fonctions à temps plein ou partiel au sein de l'enseignement préélémentaire :

Enseignants rémunérés au titre de l'enseignement préélémentaire		
	Public	Privé
2006*	89 171	10 571
2007*	88 748	10 332
2008**	88 201	10 124

Source : DEPP fichier de paye du ministère de l'éducation nationale

* données du 1^{er} janvier de l'année

** données au 31 décembre 2007 pour l'année scolaire 2007-2008

Depuis la mise en œuvre de la LOLF, la nomenclature budgétaire permet de différencier les enseignants rémunérés au titre de l'enseignement préélémentaire. Auparavant, les effectifs étaient globalisés au titre de l'enseignement du premier degré, si bien que la DEPP s'est trouvée, en cours d'enquête, dans l'incapacité de produire une série statistique plus longue des effectifs d'enseignants exerçant en maternelle.

Ces données montrent une baisse des effectifs enseignants au cours des trois années, tant dans l'enseignement public que privé. Cette tendance est cohérente avec la diminution du nombre de classes constatée au cours de la même période. Ce parallélisme des évolutions s'explique par le fait que, dans les écoles maternelles, la plupart des enseignants exerçant à temps plein sont chargés d'une seule classe, excepté lorsqu'ils sont chargés de deux classes afin de compenser les demi-décharges des directeurs d'école.

Par ailleurs, l'enquête auprès des cinq académies montre que ces dernières ne rencontrent pas de difficultés pour recruter de jeunes enseignants et pour

les affecter dans les écoles maternelles. Si les étudiants sont formés pendant 18 mois en IUFM pour exercer tant en écoles maternelles qu'élémentaires, cette polyvalence n'est guère exploitée dans les faits. En effet, les académies soulignent que rares sont les cas où les enseignants d'écoles maternelles souhaitent rejoindre des écoles élémentaires. L'académie de Créteil précise que les postes en maternelle sont aisément pourvus, car très demandés lors du mouvement départemental, que ce soit pour des nominations à titre définitif ou pour des affectations d'un an à titre provisoire. Ces postes sont également prisés des enseignants néo-titulaires. L'académie de Lille rappelle qu'il n'y a pas de spécialisation des enseignants pour exercer dans l'enseignement préélémentaire, mais que ce choix s'opère lors du mouvement départemental. L'examen de ce dernier montre que les postes en préélémentaire sont, dans l'académie, globalement plus demandés que les autres postes.

Si ces éléments ne démontrent pas de difficultés notables dans la gestion des enseignants d'école maternelle, une question se pose sur l'utilité de les recruter à un niveau de compétence et de rémunération égal à celui des enseignants des écoles élémentaires. Les éléments de comparaison internationale permettent d'apporter des éléments de jugement à cette interrogation, en montrant qu'il n'existe pas véritablement de spécificité française sur ce point.

S'agissant du statut des personnels exerçant au niveau préélémentaire, on peut constater en effet, à l'échelon international, une tendance globale à une intégration dans la sphère éducative, y compris dans les pays où prévaut le modèle des « jardins d'enfants ». La Suède, en transférant ses services pour jeunes enfants du système social au système éducatif, a créé une qualification unique d'enseignant pour la prise en charge des enfants et des jeunes jusqu'à 18 ans. Le Danemark a maintenu ses services dans le secteur social, tout en créant une catégorie unique de « pédagogues » qui sont distinct des enseignants mais qui sont qualifiés pour travailler avec tant avec les enfants, les jeunes que les adultes. L'Espagne a intégré tous ses services d'accueil des jeunes enfants dans le système éducatif et a créé deux professions : les enseignants spécialisés peuvent, après un cursus universitaire, travailler avec des enfants de zéro à six ans ; les techniciens spécialisés, après une formation technique, ne travaillent qu'avec des enfants de zéro à trois ans.

S'agissant du niveau de recrutement, on ne note pas non plus de spécificité française car la plupart des pays exigent une formation universitaire et/ou professionnelle pour leurs personnels exerçant en structures préélémentaires. En revanche, la France présente une particularité notable en matière de formation des enseignants d'écoles maternelles. En effet, ces derniers ne reçoivent pas une spécialisation, mais suivent des modules en cours de formation en IUFM. L'OCDE souligne, à ce titre, une relative insuffisance de spécialisation des enseignants français dans le domaine de la pédagogie de la petite enfance.

Comparaisons internationales concernant les qualifications des enseignants en préélémentaire

Allemagne : la formation supérieure des éducateurs est assurée par des écoles professionnelles de pédagogie sociale pendant trois ans, avec un stage intégré au cours de la troisième année.

Australie : les jardins d'enfants emploient des enseignants titulaires d'un diplôme universitaire sanctionnant quatre ans d'études.

Belgique : les instituteurs de l'enseignement préélémentaire sont titulaires d'un diplôme sanctionnant trois années d'études supérieures et perçoivent le même salaire que les enseignants de l'enseignement élémentaire et du premier cycle du secondaire.

Canada : les classes de maternelle emploient des enseignants titulaires d'un diplôme universitaire de deuxième cycle (quatre ans d'études) spécialisé dans l'enseignement primaire.

Danemark : les éducateurs des jardins d'enfant ont suivi une formation supérieure spécialisée pendant trois ans et six mois.

Etats-Unis : les enseignants de l'enseignement préélémentaire sont titulaires d'un diplôme sanctionnant quatre ans d'études supérieures, la plupart ayant suivi une spécialisation d'un an sur le développement de l'enfant.

Finlande : les instituteurs de jardins d'enfants ont une licence en éducation des jeunes enfants ou en sciences sociales après trois ou quatre ans d'études, une forte proportion ayant une maîtrise.

Irlande : l'enseignement préélémentaire est assuré exclusivement par des instituteurs titulaires d'un diplôme universitaire

Italie : les enseignants des écoles de l'enfance ont un diplôme universitaire sanctionnant quatre ans d'études. Ils ont le même salaire que les enseignants de l'enseignement élémentaire.

Norvège : les enseignants des jardins d'enfants ont un diplôme universitaire sanctionnant trois ans d'études. Des réflexions sont en cours pour revaloriser les rémunérations qui sont moins avantageuses que dans l'enseignement élémentaire.

Pays-Bas : les enseignants de l'enseignement préélémentaire sont titulaires d'un diplôme préparé en quatre ans au sein des instituts de formation des instituteurs et sont spécialisés dans l'enseignement destiné aux enfants de 4 à 8 ans. Ils ont la même rémunération que les enseignants de l'enseignement élémentaire.

Portugal : les jardins d'enfants emploient des éducateurs qui ont suivi une formation universitaire ou professionnelle de quatre ans. Ces éducateurs ont la même rémunération que les enseignants de l'enseignement élémentaire.

République Tchèque : les écoles maternelles emploient des enseignants ayant reçu une formation spécialisée de quatre ans dans les établissements pédagogiques professionnels. Leur rémunération est inférieure à celles de l'enseignement élémentaire.

Royaume-Uni : les enseignants ont suivi une formation universitaire de trois ou quatre ans. Les salaires varient selon les régions.

Suède : les enseignants des centres préscolaires sont titulaires d'un diplôme spécialisé validant une formation de trois ans et demi.

(Source : « Petite enfance, grands défis II », OCDE 2007)

b. Agents territoriaux spécialisés des écoles maternelles

Le Code des communes, dans son article R. 412-127, dispose que « *toute classe maternelle doit bénéficier des services d'un agent communal occupant l'emploi d'agent spécialisé des écoles maternelles et des classes enfantines* ». Le statut des agents territoriaux spécialisés des écoles maternelles (ATSEM), fixé par le décret n°92-890 du 28 août 1992, indique dans son article 2 qu'ils "*sont chargés de l'assistance au personnel enseignant pour la réception, l'animation et l'hygiène des très jeunes enfants, ainsi que de la préparation et de la mise en état de propreté des locaux et du matériel servant directement à ces enfants*".

Dans le cadre de leur enquête récente sur les communes et l'enseignement primaire, la Cour et les Chambres régionales des comptes ont observé de nombreux cas où ce cadre statutaire n'est pas respecté. En effet, les agents communaux n'ont pas toujours la qualification exigée pour avoir le statut d'ATSEM, c'est-à-dire être titulaires d'un CAP « petite enfance ». Les écarts entre les dispositions statutaires et la gestion communale des ATSEM éclairent les analyses des académies et des inspections académiques sur cette catégorie de personnels.

L'académie de Créteil souligne l'imprécision des textes réglementaires sur le rôle et la responsabilité du directeur d'école qui a une autorité fonctionnelle pour organiser et garantir le service, alors même qu'il n'a pas de pouvoir hiérarchique sur les ATSEM. L'académie signale toutefois que des chartes « Petite Enfance » existent dans plusieurs communes : elles permettent de clarifier et de contractualiser les objectifs communs et spécifiques aux différentes institutions en matière d'accueil et d'éducation, ainsi que les modalités de formation des ATSEM, d'organisation de leur service.

L'académie de Nantes signale que les directeurs d'école ont leur mot à dire sur les recrutements d'ATSEM, mais uniquement à titre officieux. Elle signale, en outre, le problème des anciens agents qui ont été recrutés par les mairies pour des raisons sociales, ainsi que la forte hétérogénéité dans les recrutements dont la qualité varie selon la taille des communes et l'existence ou non de services municipaux dédiés à l'éducation. Des dispositifs innovants sont toutefois développés dans cette académie pour améliorer la gestion des ATSEM. Dans le Maine-et-Loire, un travail de stages d'adaptation à l'emploi est en cours d'élaboration avec l'antenne des Pays de Loire du Centre national de la fonction publique territoriale. Il doit déboucher sur des stages communs d'enseignants et d'ATSEM. Enfin, l'académie de Reims note que, pour les ATSEM, le niveau de recrutement est inégal d'une commune à une autre.

6) Organisation des classes à l'école maternelle

a. Structuration des classes

Le tableau suivant présente l'évolution du nombre moyen d'enfants par classe dans les écoles maternelles :

Evolution du nombre moyen d'enfants par classe dans les écoles maternelles publiques et privées (France métropolitaine et DOM)

Années scolaires	1980-1981	1990-1991	1994-1995	1997-1998	1998-1999	1999-2000	2005-2006	2006-2007	2007-2008
Public	30,1	27,9	27,1	25,7	25,5	25,5	26,1	25,9	25,8
Privé	29,9	27,1	26,6	25,7	25,5	25,9	27,6	27,3	26,9

Source : Repères et références statistiques, édition 2007 et note d'information n°08-01 de la DEPP

Comme le rappelle la DEPP, le nombre moyen d'enfants par classe d'école maternelle a très fortement baissé au cours des dernières décennies. On comptait en moyenne 43 élèves par classe en 1967, 37 en 1975, 30 en 1980. Toutefois, depuis la seconde moitié des années 1990, les effectifs moyens par classe tendent à se stabiliser à un peu plus de 25 élèves.

Si l'on considère que les classes des écoles maternelles sont prises en charge par deux adultes (un enseignant et un ATSEM), la France se situe, en termes d'encadrement, dans une position relativement médiane (12,5 enfants par adulte). L'OCDE précise, en effet, que dans l'éducation préélémentaire destinée aux enfants

de trois à six ans, l'encadrement moyen va de 5,7 enfants en Suède à 25 enfants en Irlande pour un adulte.

A ce titre, l'enquête de l'OCDE montre des pratiques très variables en matière d'encadrement des enfants.

Certains pays ont fixé un encadrement minimal des élèves. A titre d'exemple, en Autriche, le nombre maximum autorisé d'enfants par groupe est de 28. En Finlande, la taille maximale recommandée est de 20 enfants et, si le groupe compte plus de 13 enfants, l'enseignant doit être secondé par un assistant. En Italie, la norme générale est de 25 enfants pour deux enseignants, sauf dans le cas d'enfants handicapés pour lesquels la norme maximale est de 20. Aux Etats-Unis, le ratio est fixé à 10 enfants pour un adulte.

Dans d'autres pays, une latitude totale est laissée aux instances locales ou aux établissements pour définir la taille des groupes d'enfants. C'est notamment le cas de la Belgique, du Danemark, de la Norvège ou de la Suède. Cette absence de norme n'aboutit pas, semble-t-il, à des disparités très fortes puisque le ratio de 10 à 15 enfants par adulte se retrouve dans la plupart des pays concernés. Au Royaume-Uni, on compte un adulte pour 10 enfants. En Allemagne, les ratios d'encadrement sont variables mais les groupes ne dépassent pas 25 enfants dans les jardins d'enfants et sont encadrés par deux adultes dont l'un est obligatoirement un éducateur qualifié.

La France relève de ce second groupe de pays. En effet, en dehors des décisions qui peuvent être prises par les inspections académiques pour arrêter un nombre maximal d'enfants par classe, il n'existe pas de norme générale définissant l'encadrement des élèves par les enseignants. Cette latitude laissée à l'organisation des classes peut s'expliquer par la nécessité de dégager des marges de manœuvre dans l'agencement des classes en fonction des effectifs accueillis. A ce titre, il serait délicat de définir et d'appliquer des normes rigides en la matière, alors que, par exemple, les écoles des zones rurales présentent souvent des classes « multi niveau ». En tout état de cause, il ne semble pas exister d'analyses fines sur les disparités d'effectifs par classe pouvant exister entre écoles maternelles.

b. Connaissance des pratiques pédagogiques

La DEPP a signalé que l'évaluation des pratiques pédagogiques ne fait pas partie des enquêtes qui lui sont actuellement demandées. La mise en place d'une étude à ce sujet, un temps envisagée, n'a pu trouver sa place dans le programme de travail de la DEPP, compte tenu de la charge de travail que nécessiterait l'élaboration d'une telle enquête statistique à grande échelle.

Du côté de la DGESCO, les programmes d'enseignement de 2002 ont donné lieu à trois enquêtes entre 2003 et 2005. Ces enquêtes visant à apprécier la mise en œuvre de ces nouveaux programmes, se sont fondées sur l'exploitation des réponses à des questionnaires ministériels diffusés aux inspections d'académies sous couvert des recteurs. Ce travail a abouti en 2005 aux conclusions suivantes : « *Le domaine du langage en école maternelle fait l'objet d'un travail particulier. (...) Cela montre une réelle préoccupation du corps enseignant. Les enseignants mettent en place des ateliers langage en groupe restreint ; ils notent d'autres formes de*

pratiques de la langue : dictée à l'adulte, défi lecture, meilleure utilisation de la bibliothèque centre documentaire, travail particulier sur les sonorités de la langue. La structure de l'école évolue : décloisonnement petite section/grande section ; organisation de classes multi-âges) pour rendre possible ces modes de travail ». Toutefois, la DGESCO souligne que « l'aide aux enfants en difficulté, malgré la mise en place de groupes de besoin et une certaine prise en compte de l'hétérogénéité des classes, demeure un problème ». En outre, l'accent mis sur les apprentissages du langage paraît avoir limité les initiatives pédagogiques dans d'autres domaines, la DGESCO relevant que, sur 95 départements, « l'enseignement scientifique est cité dans plus de 50 départements. L'importance d'Agir sur le monde n'apparaît que dans 26 départements, à la même hauteur que les Arts visuels et plastiques et le vivre ensemble ». Enfin, l'évaluation n'a encore qu'une place limitée : « l'évaluation n'est pas encore une pratique commune à tous les départements (21 seulement pensent à la citer). », ce constat faisant référence à la faible appropriation par les enseignants des outils ministériels d'évaluation mis à leur disposition pour la grande section d'école maternelle

Deux observations peuvent être formulées sur ce cycle d'enquêtes. D'une part, centrées sur la seule question de la mise en œuvre des programmes de 2002, ces analyses ne donnent que des éclairages limités sur les pratiques des enseignants au sein des écoles maternelles. En particulier, elles n'abordent pas la question de la répartition du temps entre les séquences d'apprentissage et les autres activités des enfants au cours d'une journée d'école. D'autre part, les enquêtes montrent globalement une mise en œuvre satisfaisante des programmes de 2002, notamment en ce qui concerne l'apprentissage du langage, ce qui peut rendre étonnante la décision qu'a eue le ministère de les remettre en cause.

A l'échelon des rectorats, les cinq académies examinées estiment qu'elles connaissent de mieux en mieux les pratiques pédagogiques des enseignants. Elles mentionnent notamment la mise en place de groupes de travail qui visent, à partir de l'analyse des rapports d'inspection des enseignants, à analyser ces pratiques et à la rendre plus homogènes.

L'académie de Créteil fait le constat d'une grande hétérogénéité des pratiques pédagogiques, notamment en ce qui concerne l'apprentissage du langage. Dans ce cadre, le recteur travaille en liaison avec l'IUFM pour faire évoluer les plans de formation initiale dans le sens d'une meilleure efficacité des stratégies pédagogiques en école maternelle. Ce travail s'appuie sur la mise en place de groupes de travail départementaux, placés sous l'autorité des inspecteurs d'académie et composés de formateurs, d'IEN, de directeurs d'école, et de professeurs d'IUFM. Un cahier des charges précise les objectifs de ces groupes : l'observation et l'analyse des pratiques des enseignants avec l'élaboration de repères pour les visites d'inspection, ainsi que la diffusion de « bonnes pratiques » ; l'accompagnement des programmes nationaux ; l'actualisation des contenus de formation spécifiques pour l'enseignement en école maternelle ; le repérage d'actions innovantes et de projets d'expérimentation pédagogique pour les valoriser et les mutualiser.

Le recteur de l'académie de Lille estime que, depuis trois ans, la visibilité de l'efficience de l'école préélémentaire s'améliore, à travers une lecture et une synthèse des rapports d'inspections effectuées en école maternelle, mais aussi à

travers le repérage et le dépistage systématiques des élèves confrontés à des troubles précoces du langage, et enfin à travers les évaluations effectuées en CP-CE1. Ce travail aboutit aux constats suivants : une pratique pédagogique majoritairement occupationnelle ou ludique en petite et moyenne sections ; une grande section qui n'apporte pas assez aux élèves le premier vocabulaire lexical nécessaire à l'apprentissage de la lecture et à la compréhension de l'oral au CP.

L'académie de Nantes souligne la bonne connaissance des pratiques pédagogiques par les IEN qui inspectent les enseignants en moyenne tous les quatre ans. L'inspecteur d'académie de Vendée a mis en place un groupe « maternelle » composé d'inspecteurs et d'enseignants dans le but d'élaborer un dispositif d'évaluation des pratiques pédagogiques. L'inspecteur académique de la Sarthe mentionne, pour sa part, sa conscience ancienne de la forte hétérogénéité des pratiques enseignantes en maternelle.

Dans l'académie de Reims, l'inspection académique de la Marne a mis en place un groupe départemental pour tirer un bilan des inspections de circonscription. Un groupe équivalent a été constitué dans la Haute-Marne pour recenser les pratiques innovantes, pour promouvoir la liaison entre grande section et cours préparatoire et pour analyser les pratiques en matière d'apprentissage du langage. Les trois réunions qui se sont tenues en 2006-2007, ont débouché sur élaboration d'actions de formations.

En définitive, ces éléments dénotent une connaissance lacunaire des pratiques pédagogiques à l'échelon ministériel et des constats relativement convergents sur la forte hétérogénéité de ces pratiques à l'échelon des académies et des inspections académiques. On observe toutefois la mise en place de groupes de travail à l'échelon des inspections académiques, qui témoignent d'un intérêt nouveau pour le repérage et la diffusion des pratiques pédagogiques.

La Cour a demandé au ministère de l'éducation nationale de lui faire part des mesures qu'il compte prendre pour mieux connaître et évaluer les pratiques pédagogiques en écoles maternelles. La DGESCO a précisé que *« cette question renvoie d'une part à l'évaluation des élèves et d'autre part à la formation de l'encadrement des maîtres. La DGESCO s'appuie, pour ce faire, essentiellement sur les équipes de circonscription qui mettent en œuvre des formations dites « d'animation en circonscription ». Un décret en cours de publication prévoit d'accroître ce temps de formation significativement. Cette mesure vise largement les enseignants d'école maternelle. C'est pourquoi de nouveaux outils d'évaluation des élèves seront conçus par la DGESCO et transmis par le biais des IEN chargés de circonscription, mobilisés à cet effet. Il s'agit de faire entrer l'école maternelle dans une logique de résultat »*.

III. EVALUATION DE L'ÉCOLE MATERNELLE

1) Connaissance statistique de l'école maternelle

Par rapport à d'autres niveaux d'enseignement, les données statistiques relatives à l'école maternelle paraissent limitées et d'une fiabilité souvent sujette à caution.

a. Données statistiques à l'échelon du ministère

Statistiques sur les élèves

Le recteur d'Aix-Marseille a souligné que la fiabilité des statistiques concernant les effectifs d'élèves constitue un enjeu central : la préoccupation gestionnaire immédiate est, selon lui, la nécessité pour l'académie d'avoir une connaissance aussi précise que possible des effectifs d'enfants susceptibles d'être accueillis. Le constat des dernières rentrées scolaires montre, en effet, que d'importants progrès sont attendus sur ce point, un trop grand décalage existant encore entre les prévisions d'effectifs et la réalité constatée au moment de la rentrée scolaire.

Pour éclairer ces difficultés, la DEPP souligne que le système d'information sur les élèves relevant de l'enseignement préélémentaire se trouve actuellement dans une situation transitoire. Jusqu'à la rentrée 1999-2000, les statistiques étaient établies à partir d'une enquête papier (appelée « enquête 19 » ou « enquête lourde ») envoyée à tous les directeurs d'école. Elle permettait de connaître pour chaque école les effectifs par niveau, âge, sexe, etc. A la rentrée 2000, a débuté une grève administrative de grande ampleur des directeurs d'école qui a considérablement réduit la fiabilité des chiffres issus de cette enquête.

Par ailleurs, à partir de 2005, un nouveau système d'information a été mis en place : il s'agit de « Base Elèves 1er degré » ou BE1D. Cet outil permet au directeur d'école de saisir, *via* une application Internet, la liste des élèves scolarisés avec des caractéristiques individuelles (sexe, âge, notamment). L'objectif est, à la fois, de faciliter la gestion de l'école par le directeur et les enseignants, mais aussi de faire remonter des informations fiables au niveau national. En effet, cette application concerne toutes les opérations relatives à l'inscription scolaire, l'admission, la fréquentation, la répartition dans les classes, ainsi que le suivi des effectifs et de la scolarité. Elle se constitue de trois fichiers respectivement gérés à l'échelon des écoles, des inspections académiques et du ministère, ce dernier niveau étant consacré à l'exploitation statistique de données anonymes. Le dispositif est en cours de généralisation et devrait concerner 80 % des écoles publiques à la rentrée scolaire 2008-2009.

En attendant la généralisation de la Base Elèves, les statistiques sur l'enseignement préélémentaire sont fondées sur des remontées agrégées par

département, en provenance des inspections académiques. La DEPP demande à celles-ci de lui transmettre un nombre restreint d'informations : le nombre d'élèves par âge dans l'enseignement préélémentaire, le nombre d'écoles, le nombre de classes et la répartition des écoles selon le nombre de classes (en distinguant les enseignements public et privé ainsi que les écoles maternelles et élémentaires). Les inspections académiques doivent pour cela fusionner différentes sources d'information : BE1D, l'enquête 19, enquêtes locales par internet, appels téléphoniques directs aux directeurs d'école, etc.

En conséquence, les informations que la DEPP peut fournir sur l'enseignement préélémentaire sont relativement restreintes : les effectifs accueillis et leur répartition par âge, le nombre d'établissements et de classes, le nombre moyen d'élèves par classe. Ces informations, disponibles par département, ne le sont pas à un niveau plus fin. Il est notamment impossible de distinguer les écoles relevant de l'éducation prioritaire. Cette carence paraît d'autant plus regrettable que le ministère souhaite que la scolarisation à l'âge de deux ans soit recentrée sur les zones en difficulté, relevant notamment de l'éducation prioritaire.

Statistiques sur les enseignants

La DEPP dispose de deux sources pour recenser les enseignants du premier degré public : les fichiers de paye et une extraction des bases de gestion du premier degré AGAPE qui permet de connaître le type d'école d'affectation (école préélémentaire ou élémentaire). Concernant l'enseignement privé sous contrat du premier degré, elle ne dispose que des fichiers de paye.

La DEPP souligne les limites de ces données à des fins d'exploitation statistique. A un niveau global, les enseignants du préélémentaire sont repérés par un critère budgétaire : il s'agit des enseignants relevant des actions « enseignement préélémentaire » des programmes LOLF « enseignement scolaire public du premier degré » et « enseignement privé du premier et du second degré ». Ce type de données peut être décliné par département. Les informations sont donc des données budgétaires qui peuvent ne pas refléter totalement la situation réelle sur le terrain.

Ces difficultés devraient être surmontées à la faveur du développement de la Base école qui permettra, à l'aide d'un lien enseignant – classe, de connaître avec précision le nombre d'enseignants selon les niveaux d'enseignement. Cette base doit faire l'objet d'une expérimentation avant la fin de l'année 2008.

b. Données statistiques à l'échelon des académies

Les cinq académies examinées et leurs inspections académiques fondent de grands espoirs sur la généralisation et l'exploitation de la base élèves à des fins statistiques.

Toutes soulignent les incertitudes liées à la grève des directeurs d'école depuis 2000-2001, telle l'académie de Créteil qui signale que la grève administrative des directeurs d'école crée encore des obstacles à la remontée de l'ensemble des données. Le suivi statistique a été le plus fréquemment géré par délégation par les IEN de circonscription auprès des directeurs, en particulier lors des opérations de

carte scolaire, en les sollicitant un par un. L'inspecteur de Loire Atlantique précise que, depuis que l'enquête lourde de rentrée n'est plus transmise, les services statistiques ne disposent plus des années de naissance des élèves, alors qu'il s'agit d'une information essentielle pour l'élaboration des prévisions.

L'académie de Créteil estime que la généralisation de la Base-élèves 1er degré va constituer un point d'appui essentiel pour donner une image fiable des effectifs du premier degré (élimination des inscriptions en doublon, meilleur suivi de la scolarisation et des effectifs réels des familles « mobiles »), et assurer un suivi des admissions à l'école, des flux d'élèves (y compris en cours d'année) et des taux de passage d'un niveau d'enseignement à l'autre. A ce titre, un meilleur pilotage des structures préélémentaires devrait s'ensuivre : une vision des capacités d'accueil école par école, mais aussi quartier par quartier ou sur des écoles proches, permettra d'améliorer la gestion des inscriptions et des admissions. L'outil Base-élèves devrait également faciliter le renforcement ou le développement des liens entre l'école et les communes ou communautés de communes, afin de mieux cibler l'offre scolaire au plan qualitatif et quantitatif pour les jeunes enfants.

L'académie de Lille souligne néanmoins que la généralisation et l'utilisation de la Base Elèves restent dépendantes de deux facteurs matériels : la mise à disposition d'un matériel dédié à cette gestion au niveau du directeur d'école, la connexion à Internet par une ligne ADSL. La question se pose également en termes financiers, certains réseaux d'écoles se situant dans des communes rurales qui disposent de ressources financières limitées et parfois rétives à des investissements qui, à leurs yeux, relèvent de la compétence de l'Etat.

2) Appréciation de la performance de l'école maternelle dans le cadre de la LOLF

Au sein du programme 140 « Enseignement scolaire public du premier degré », l'action n°1 est consacrée à l'enseignement préélémentaire.

S'agissant du bleu budgétaire relatif à l'enseignement scolaire pour le PLF 2007, les finalités de cette action sont ainsi formulées : *« Lieu de la première socialisation collective hors de la famille pour la majorité des enfants, l'école maternelle leur apprend la vie en collectivité. Elle vise à développer toutes les possibilités de chacun, afin de lui permettre de former sa personnalité et de lui donner les meilleures chances de réussir à l'école élémentaire. Elle participe aussi au dépistage des difficultés sensorielles, motrices ou intellectuelles et favorise leur traitement précoce. (...) Les enfants acquièrent ainsi une première méthodologie de l'apprentissage ; c'est en ce sens que la scolarisation en maternelle prépare à l'école élémentaire, et non parce qu'elle exigerait de manière précoce, et prématurée pour la majorité des enfants, des acquisitions qui relèvent de la scolarité obligatoire. »*

Monsieur Gérard LONGUET, rapporteur spécial de la commission des finances du Sénat, observe, dans son rapport sur le projet de budget du ministère de l'éducation nationale au titre du projet de loi de finances pour 2008, que « *la lisibilité*

de l'école maternelle dans le nouveau cadre de la LOLF est insuffisante. En effet, les projets annuels de performance, comme les rapports annuels de performance, ne comprennent aucun indicateur sur l'école maternelle, ce qui est regrettable à l'heure où plusieurs experts mettent en avant son rôle crucial. »

En effet, bien que présentée de façon détaillée, l'action correspondant aux écoles maternelles n'est associée à aucun indicateur, tant en termes de mesure de l'activité, de suivi des moyens ou d'appréciation des résultats. Cette absence d'indicateur est particulièrement étonnante en ce qui concerne la scolarisation à l'âge de deux ans, alors même que le ministère vise un recentrage de ce dispositif sur les populations en difficulté, notamment en éducation prioritaire.

Interrogé sur les raisons de l'absence d'indicateur, le directeur de la DGESCO a rappelé que l'enseignement préélémentaire n'est pas obligatoire mais que tous les enfants âgés de trois ans au moins sont tous scolarisés. Par ailleurs il avance qu'en maternelle, les enfants ne savent pas encore écrire, ce qui rend toute évaluation très difficile. Enfin, le taux de scolarisation à deux ans ne peut être retenu comme un indicateur de portée générale, et ce, conformément à la loi sur l'école de 2005 qui prévoit de scolariser ces enfants principalement dans les zones défavorisées.

Pour sa part, la DEPP souligne qu'elle ne dispose actuellement de presque aucune information sur l'efficacité de l'enseignement préélémentaire. Elle précise ainsi que les analyses qui ont été faites sur la scolarisation à deux ans ne sont qu'indirectes, puisqu'elles concernent l'influence de cette pratique sur la scolarité élémentaire. Elle indique, en outre, que réfléchir à l'évaluation de l'efficacité de l'enseignement préélémentaire demande à définir précisément ses objectifs. Au regard des différents domaines d'activité identifiés dans les programmes mais aussi des compétences transversales requises par les apprentissages, l'évaluation de ces multiples objectifs est assez complexe : même pour la maîtrise du langage, qui paraît le domaine le plus proche de ceux que la DEPP a l'habitude d'évaluer, de grandes difficultés se posent à ses yeux, du fait que c'est le langage oral et non écrit, qui est visé et que les méthodes d'évaluation standardisée dans ce domaine sont extrêmement peu développées.

Ces deux réponses mettent en avant deux types d'arguments. D'une part, la DGESCO semble indiquer que le caractère non obligatoire de l'école maternelle et, *a fortiori*, de la scolarisation à l'âge de deux ans tend à exonérer le ministère de toute démarche d'évaluation de la performance. Cet argument mérite toutefois d'être nuancé, puisque, bien que non obligatoire, l'école maternelle poursuit des objectifs d'apprentissage dont l'atteinte devrait être mesurée et qu'elle mobilise des moyens humains et financiers dont l'efficacité mérite tout autant d'être appréciée.

D'autre part, les deux directions mettent en avant les difficultés techniques que poserait la mesure des performances des enfants scolarisés dans l'enseignement préélémentaire, en raison de l'absence de support écrit.

Il ne semble pas toutefois que cet obstacle soit insurmontable puisqu'en 2002 et pour accompagner la mise en œuvre des nouveaux programmes, la DGESCO a mis à la disposition des enseignants un Cdrom intitulé « *Evaluation et aide aux*

apprentissages en grande section et en cours préparatoire ». Ce support comprend un ensemble de grilles d'évaluation pour les différents domaines d'apprentissage des programmes. L'objectif est, comme le précise le texte d'accompagnement, que l'évaluation contribue « à l'organisation de la progressivité des apprentissages en fonction des besoins des enfants ». C'est donc volontairement que la DGESCO souligne que le dispositif mis à la disposition des enseignants est d'ordre facultatif, qu'« il ne constitue pas un examen de passage, ni un test » et que « les résultats individuels ne sont pas communiqués et ne suivent pas les enfants dans leur scolarité ; ils ne donnent pas lieu à une exploitation statistique ».

L'existence de cet outil tend donc à montrer qu'une évaluation des compétences des enfants peut effectivement être mise en œuvre, même si son utilisation peut exiger des précautions. La DEPP estime toutefois que ce dispositif d'évaluation a été développé par la DGESCO à des fins de diagnostic pédagogique et ne saurait servir de base à la construction d'une évaluation de la performance de l'école maternelle. En revanche, la DEPP estime que le renouvellement du système d'information dans le premier degré devrait permettre d'élaborer un certain nombre d'indicateurs sur la scolarité préélémentaire dans le cadre de la LOLF. La DGESCO a précisé, pour sa part, que, pour la gestion des moyens budgétaires et humains, elle utilise des indicateurs relatifs notamment à l'encadrement des enfants, mais qu'il manque des indicateurs qui permettraient de mettre en relation les emplois consacrés à l'enseignement préélémentaire et la performance des enfants scolarisés en maternelle selon la durée de cette scolarisation. Elle estime, cela étant, que la généralisation de la base élèves permettra une meilleure connaissance des élèves de l'enseignement préélémentaire.

3) Débats sur l'efficacité de l'école maternelle

Si le ministère se déclare démuné pour mesurer la performance des l'école maternelle⁷, cette dernière est aujourd'hui sujette à débats. En témoignent les rapports et ouvrages publiés à l'échelon national et international.

Il ne revient pas à la Cour de se prononcer sur la pertinence des observations critiques ou des conclusions formulées par ces documents. Leur intérêt réside davantage dans la nature du questionnement qui est aujourd'hui adressé à l'enseignement préélémentaire.

- Rapport du Haut conseil de l'éducation pour 2007 consacré à l'école primaire.

Ce rapport veut susciter une prise de conscience des responsabilités de l'école maternelle en matière de difficultés scolaires. Les citations suivantes sont à ce titre significatives : « *la scolarité préélémentaire ne compense pas ces disparités sociales* » ; « *le cycle des apprentissages fondamentaux (GS, CP, CE1) cumule toute les incohérences : sa première année n'est pas obligatoire et appartient en même*

⁷ Hormis en ce qui concerne la question de l'impact de la scolarisation à l'âge de deux ans, qui a fait l'objet de nombreuses études par la DEPP (voir quatrième partie du rapport).

temps à deux cycles » ; « il reste que la question de la responsabilité de l'école maternelle à long terme ne peut pas être éludée » ; « bien que les particularités de l'école maternelle soient affirmées dans les programmes, dans la réalité les méthodes d'apprentissage et d'évaluation pratiquées en grande section s'alignent très souvent sur celles de l'école élémentaire. Cette situation n'est pas étonnante, puisque la formation des professeurs des écoles les prépare le plus souvent non à l'école maternelle, mais à la seule école élémentaire (...) » ; « de même, la formation des inspecteurs qui sont en charge de l'ensemble de l'école primaire privilégie l'école élémentaire par rapport à l'école maternelle » ; « l'ensemble de ces considérations devrait inciter le ministère de l'éducation nationale à étudier de plus près l'organisation et le fonctionnement de l'école maternelle, sur lesquels les analyses précises manquent ».

- Rapport « Améliorer l'efficacité de l'école primaire » de l'inspection générale de l'éducation nationale à la demande de la ministre déléguée chargée de l'enseignement scolaire (1998)

Le rapport du Haut conseil de l'éducation n'est pas le premier à formuler des interrogations sur l'efficacité de l'école maternelle. A cet égard, il convient de rappeler la publication en 1998 du rapport de l'inspecteur général Jean Ferrier « *Améliorer l'efficacité de l'école primaire* » qui aborde également l'école maternelle. Ce rapport souligne, tout d'abord, l'absence d'état des lieux sur les pratiques et l'organisation de l'école maternelle : « *il n'existe aucune évaluation permettant de se prononcer de façon tant soit peu objective sur son efficacité, hormis une étude qui mériterait d'être reprise aujourd'hui, sur les conséquences de la scolarisation à deux ans* », cette citation faisant référence à une publication de 1992 dans la revue *Education et formation* sous le titre : « *la scolarisation maternelle à deux ans : effets pédagogiques et sociaux.* » Le rapport Ferrier souligne que « *le pire côtoie le meilleur* », aucune enquête ne permettant d'avoir une vue exacte des pratiques pédagogiques. Il souligne notamment la profusion d'ateliers vides de sens, les très forts contrastes sur la part du temps consacré aux apprentissages, l'absence de cadres clairs fixant permettant de définir le contenu éducatif de l'école maternelle. Il souligne, s'agissant de la scolarisation à deux ans, que cet accueil est à privilégier dans les zones défavorisées mais qu'il doit être avant tout amélioré en qualité. Il conviendrait de développer une évaluation des acquis des enfants, en fixant des niveaux d'exigence et en mettant en place une évaluation à l'entrée au cours préparatoire, notamment en ce qui concerne la maîtrise de l'oral qui constitue une exigence fondamentale de l'école maternelle. Enfin, ces préconisations doivent s'accompagner d'une véritable formation des enseignants à l'exercice en école maternelle, non pas sous l'angle d'une spécialisation, mais d'une différenciation des parcours de formation.

- Rapport « La maternelle : au front des inégalités linguistiques et sociales » (décembre 2007)

Ce rapport a été commandé par le ministre de l'éducation nationale au linguiste Alain BENTOLILA qui en a assuré la direction scientifique. Il part du constat que « *l'excellente réputation dont a joui longtemps l'école maternelle, auprès de l'opinion publique française en général comme au-delà des frontières de notre pays, a largement ralenti – et même rendue suspecte – toute interrogation à son*

sujet ». Ce rapport formule de nombreuses propositions relevant des méthodes pédagogiques : renforcer l'apprentissage de la langue, découvrir la langue écrite, assurer une maîtrise de la communication orale, soutenir les élèves en insécurité linguistique.

D'autres préconisations concernent l'organisation et la gestion de l'école maternelle : rendre la scolarisation à l'âge de cinq ans obligatoire et clarifier les objectifs de l'école maternelle par des programmes et des progressions spécifiques ; réorganiser les emplois du temps pour permettre en véritable travail d'apprentissage au sein d'ateliers animés par l'enseignant ; se désengager progressivement de la scolarisation à l'âge de deux ans, la vocation de l'école étant « *d'éduquer et non pas seulement de prendre soin* » ; constituer des classes de moins de 20 élèves dans les « *zones d'insécurité linguistique* » ; veiller à la stabilité des enseignants et exiger que les projets d'école prennent en compte la diversité culturelle ; évaluer le degré de maîtrise de la langue en fin de grande section afin d'éclairer les choix de rythme et de progression au cours préparatoire ; rendre obligatoire un accueil individuel des parents pendant le premier mois de l'année scolaire ; revoir la formation initiale et continue des enseignants en mettant en place un module obligatoire de spécialisation de 50 heures ; former les personnels d'encadrement (inspecteurs et conseillers pédagogiques).

- Conclusions du groupe de travail piloté par la DGESCO sur la refondation de l'école maternelle

Dans le cadre d'une « refondation de l'école maternelle », le ministère de l'éducation nationale a mis en place, sous l'égide de la DGESCO, un groupe de travail qui a réuni, à compter de septembre 2007, des organisations syndicales, des parents d'élèves, des enseignants, des inspecteurs de l'éducation nationale, des représentants de l'administration, ainsi que des inspecteurs généraux. Ce travail a débouché sur un ensemble de préconisations en janvier 2008.

Les questions ayant servi de base aux travaux ont été les suivantes : quelles doivent être les finalités et les missions de l'école maternelle ? Quel espace le langage doit-il y occuper ? Quelle est la place de l'enfant dans sa dimension d'élève ? Faut-il réaffirmer la place de la grande section vis-à-vis du cours préparatoire ? Qu'en est-il de la formation des enseignants de maternelle et des outils existants ?

Le groupe de travail a abouti aux préconisations suivantes : clarifier les programmes de maternelle pour qu'ils présentent explicitement les finalités et les objectifs, disent clairement ce qui est attendu de tous les élèves en fin de grande section et soient compréhensibles par les parents ; donner à l'apprentissage de la langue française une priorité absolue ; faire figurer explicitement dans le projet d'école les modalités de liaison entre école maternelle et école élémentaire ; rédiger un cahier des charges national sur la spécificité de l'évaluation à l'école maternelle ; renforcer la formation initiale et continue à la spécificité de l'école maternelle et prévoir une formation spécifique à tous les formateurs et IEN ; organiser l'accompagnement professionnel des enseignants nouvellement nommés en école maternelle ; proposer des préconisations nationales pour l'équipement et le fonctionnement de l'école maternelle.

Par rapport aux conclusions de la « commission BENTOLILA », le groupe piloté par la DGESCO diverge sur trois points. Il insiste sur une nécessaire liaison entre la grande section et le cours préparatoire, alors que la commission ne l'évoque pas. Il préconise une formation concernant l'école maternelle pour tous les enseignants, ceux-ci étant appelés à enseigner indifféremment à tous les niveaux de l'école primaire, alors que la commission choisit une formation optionnelle. Concernant la scolarisation des enfants de deux ans, le groupe DGESCO n'a pas proposé de modification de la situation actuelle qui réserve ce type de scolarisation aux zones difficiles, relevant notamment de l'éducation prioritaire.

- Edition 2006 de l'INSEE « France, portrait social »

Cette publication résulte d'une étude effectuée par les équipes de la DEPP à partir d'un panel d'élèves entrés au CP en 1997. Elle souligne que la durée et la réussite de la scolarité à l'école élémentaire dépendent du niveau acquis en maternelle, bien plus que de l'origine sociale. Les chances de parvenir en sixième à l'heure ou en avance seraient deux fois plus liées à ce niveau initial qu'à l'origine sociale ou au niveau d'études des parents. Seul un élève sur trois qui se situe dans les 10% d'écopiers les plus faibles à l'entrée en CP arrivera en classe de sixième sans redoubler. Inversement, la quasi totalité des écopiers se situant dans les 40% les plus forts en CP, entrent en sixième sans retard. Plus précisément, le niveau de compétences en français et en mathématiques aux évaluations nationales de sixième est fortement lié au niveau à l'entrée en CP. Les niveaux d'acquis à l'école maternelle joueraient un rôle quatre à cinq fois plus important que l'origine sociale. Il ne s'agit pas cependant de minimiser la place des inégalités sociales dans les inégalités de réussite scolaire. En effet, les résultats aux évaluations à l'entrée en CP reflètent déjà les influences du milieu familial. De même, le milieu social influe sur les capacités des enfants à atteindre la sixième sans redoubler. Parmi les 10% d'écopiers les plus faibles en CP, 27% des enfants de cadres et professions intermédiaires contre 7% des enfants d'ouvriers figurent dans la meilleure moitié des élèves de sixième en français.

Le commun dénominateur des différents rapports précités est qu'ils partent tous du double postulat que, d'une part, l'enseignement préélémentaire constitue un élément important, sinon décisif, pour une scolarisation réussie des élèves et que, d'autre part, le modèle français marqué par une dimension scolaire affirmée mérite d'être amélioré mais non remis en cause dans ses fondements. En revanche, d'autres rapports et études récents peuvent être cités en raison d'approches différentes.

- Enquête de l'OCDE sur l'éducation et l'accueil des jeunes enfants

En mars 1998, le comité de l'éducation de l'OCDE a lancé un examen de la politique d'éducation et d'accueil des jeunes enfants. Douze pays se sont portés volontaires pour permettre aux équipes d'experts de l'OCDE un examen de leurs dispositifs de scolarisation préélémentaire : Australie, Belgique, Danemark, Etats-Unis, Finlande, Italie, Norvège, Pays-Bas, Portugal, République Tchèque, Royaume-Uni et Suède. Cette première vague a abouti à la publication en 2001 d'un tableau comparatif sous le titre « *Petite enfance, grands défis : éducation et structures*

d'accueil ». Pour élargir cette enquête, l'OCDE a procédé à l'examen de huit autres pays : Allemagne, Autriche, Canada, Corée, France, Hongrie, Irlande et Mexique.

Ce second cycle d'investigations s'est achevé en 2004 et a abouti à la publication en 2007 d'un ouvrage intitulé « *Petite enfance : grands défis II : éducation et structures d'accueil* ».

Cet travail auquel la France n'a décidé de s'associer que dans un second temps, examine les points suivants dans une perspective de comparaison et de formulation de recommandations aux gouvernements : consistance et cohérence des politiques concernant les enfants d'âge préscolaire, articulation avec le système éducatif, soutien apporté aux enfants présentant des difficultés, recherche d'amélioration de la qualité, collecte des données statistiques et démarches d'évaluation.

S'agissant de l'expertise formulée sur l'accueil des jeunes enfants en France, le comité de l'éducation de l'OCDE formule « *un certain nombre d'aspects réclamant une attention particulière* » en ce qui concerne les écoles maternelles :

- s'intéresser davantage à la qualité considérée du point de vue de l'enfant : « *dans le secteur de l'éducation, on pourrait renforcer les approches actuelles de la pédagogie et de l'évaluation en prenant davantage en compte le développement global de l'enfant, plutôt que de se focaliser essentiellement sur les compétences cognitives et les résultats scolaires* » ;

- reconsidérer les besoins des jeunes enfants « *en prêtant une attention particulière aux conditions de vie et aux méthodes appliquées dans les écoles, et en se concentrant davantage sur la psychologie des enfants, leurs besoins et leurs schéma d'apprentissage lors de la formation théorique et pratiques des enseignants. Une attention particulière doit être portée à la qualité de l'accueil et de l'éducation assurés par les écoles maternelles aux enfants de deux ans issus de milieux à bas revenus ou immigrés qui résident dans les ZEP* » ;

- encourager les mécanismes d'harmonisation et de coordination aux différents niveaux de responsabilité, le rapport soulignant notamment le besoin de rapprochement entre les écoles maternelles et les structures de garde des enfants ;

- renforcer la formation des professionnels de la petite enfance, le rapport soulignant que « *dans l'éducation préscolaire, le niveau général de formation des professeurs des écoles est satisfaisant, bien que le diplôme présente certaines lacunes au niveau de la petite enfance et de la pédagogie* ».

Ces conclusions tendent à s'écarter du centrage de l'école maternelle française sur une dimension scolaire.

Par ailleurs, le « Pôle Nord Est des IUFM » qui regroupe les IUFM de Lorraine et d'Alsace, a publié en décembre 2006 une étude sous le titre **Comparaison France Allemagne sur effets respectifs des modes d'accueil sur les performances des enfants.** Le but de cette recherche est « *d'étudier les effets des contextes de préscolarisation français et allemand, dans un premier temps, sur l'acquisition des compétences préalables à la lecture, l'écriture et le calcul et, dans un second temps, sur les apprentissages fondamentaux réalisés au terme des deux premières années de scolarisation.* »

La conclusion de cette analyse est que « globalement, pour les performances moyennes à l'ensemble des épreuves d'évaluation des compétences préalables aux apprentissages fondamentaux, les résultats de l'étude ne mettent pas en évidence de différence significative entre les enfants allemands et français. Cette apparente égalité des performances masque toutefois des différences significatives au niveau de différentes épreuves. »

Ces différences sont ainsi analysées : « Les domaines de supériorité des enfants français correspondent à des activités fréquemment utilisées et faisant l'objet d'entraînement systématique en école maternelle. En revanche, la supériorité des enfants allemands dans les épreuves de mémorisation pourrait trouver une explication dans le fait que ces activités sont plutôt sollicitées dans des situations de nature ludique, typiques du Kindergarten. Par contre, cette même supériorité allemande pour les épreuves de correspondance oral/écrit et de dénombrement est inattendue dans la mesure où ces épreuves font appel à des compétences plus « scolaires » qui, à ce titre, sont fréquemment entraînées à l'école maternelle. Toutefois, ces résultats pourraient corroborer ceux obtenus par Deviterne et al. (2002, 2005) qui montrent que l'utilisation de contextes ludiques spontanés pour les apprentissages fondamentaux en école maternelle peut s'avérer plus efficace que celle de situations spécifiquement conçue à cet effet ». L'étude se conclut en invitant « à poser la question des efficacités respectives des deux conceptions de la préscolarisation, dans la mesure où la conception allemande, en apparence moins engagée dans l'organisation de pré-apprentissages scolaires, ne défavorise aucunement les performances ultérieures des enfants allemands dans les apprentissages scolaires fondamentaux, celles-ci s'avérant en effet être significativement meilleures à celles des enfants français. »

Enfin, l'IREDU de l'université de Bourgogne s'est récemment interrogé sur **le rôle de l'école maternelle dans les apprentissages et la scolarité des élèves**. L'universitaire Bruno Suchaut a présenté les conclusions de cette réflexion dans le cadre d'une conférence de l'Association générale des enseignants d'écoles maternelles qui s'est tenue à Bourges le 30 janvier 2008. « L'école maternelle fait aujourd'hui l'objet d'interrogations sur son fonctionnement et sur ses résultats. Le récent rapport du HCE sur l'école primaire évoque clairement la part de responsabilité de l'école maternelle dans l'échec scolaire à long terme (H.C.E., 2007). Plus récemment encore, le rapport dirigé par Alain Bentolila va encore plus loin en s'interrogeant sur l'efficacité des pratiques pédagogiques et en remettant même en cause la scolarisation à l'âge de deux ans. S'il est admis, au regard des comparaisons internationales, que les résultats des écoliers français sont moins satisfaisants qu'auparavant (Bydanova, Mingat, Suchaut, 2008), rejeter la responsabilité de ce constat sur l'école maternelle est un raisonnement qui n'est pas validé scientifiquement. Ce n'est pas parce que les élèves qui éprouvent des difficultés à l'entrée au CP voient leurs chances de réussite fortement compromises, qu'il faut en rechercher les causes obligatoirement au niveau de la scolarité effectuée en maternelle. Ces interrogations et réflexions demandent à être rapprochées d'observations factuelles et objectives sur l'efficacité de l'école maternelle, sachant par ailleurs que les travaux scientifiques sont peu nombreux dans ce domaine. »

En définitive, ces diverses publications illustrent les débats actuels sur l'école maternelle française, sans qu'il soit aisé de dégager des positions claires et définitives sur l'efficacité ou l'inefficacité de ce modèle de scolarisation préélémentaire comparativement à d'autres. Se pose la question, également non totalement tranchée, de l'impact de la scolarisation préélémentaire sur la réussite des enfants qui en bénéficient. A ce titre, une des conclusions générales de l'OCDE au terme de son étude « *Petite enfance, grands défis II* » aboutit à un relatif scepticisme sur le déterminisme qu'aurait cet accueil dans les performances des individus et de leur société : « *il ne serait pas raisonnable d'attendre des programmes en faveur de la petite enfance – même les meilleurs – qu'ils garantissent la réussite personnelle ou l'égalité sociale. Même si la petite enfance est une étape importante du cycle de la vie, un bon départ peut être rapidement affaibli par une éducation primaire médiocre, une situation familiale défavorable, une communauté qui connaît des troubles ou un préjudice social ou sur le marché du travail. En somme, il est plus réaliste de considérer l'accueil et l'éducation de la prime enfance du point de vue de la société comme une variable petite mais importante des systèmes complexes et interdépendants qui régissent les résultats des individus, des économies et des sociétés.* »

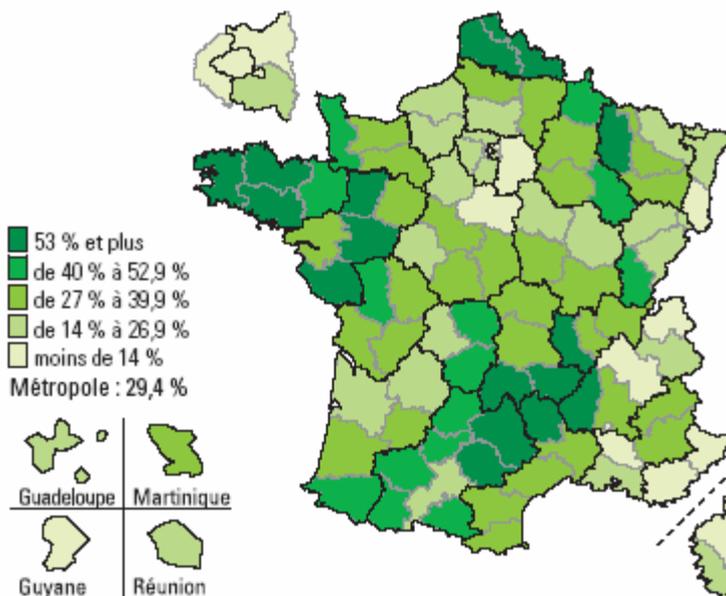
IV. SCOLARISATION A L'AGE DE DEUX ANS

1) Etat des lieux de la scolarisation à l'âge de deux ans

Les lois Jules Ferry avaient, dès les années 1880, prévu que les enfants de deux ans puissent être accueillis dans les écoles maternelles. Il semblerait, faute de statistiques disponibles, que ce dispositif soit resté longtemps limité et ce n'est qu'au cours des années 1970 qu'il connaît un essor. Au cours des décennies 1980 et 1990, il connaît son apogée et concerne environ 35% des enfants âgés de deux ans. A compter de l'année scolaire 2001-2002, un reflux s'amorce. En 2007-2008, seuls moins de 21% des enfants âgés de deux ans fréquentent une école maternelle. Comme déjà mentionné, cette chute est liée à un effet d'éviction qui s'amplifie au fil des ans.

Par delà ce repli quantitatif de la scolarisation à l'âge de deux ans, un autre trait de ce dispositif réside dans les très forts contrastes de son développement selon les départements. La carte suivante, publiée par la DEPP dans son édition 2005 de la *Géographie de l'école*, montre les disparités territoriales constatées en 2003 :

Taux de scolarisation à 2 ans en 2003



Source : DEPP *Géographie de l'école* édition 2005

Les données plus récentes produites par la DEPP montrent que les disparités constatées perdurent. Comme le montre l'annexe au présent rapport qui porte sur le taux de scolarisation des enfants de deux ans par département à la rentrée scolaire 2007-2008, les taux les plus faibles concernent la Guyane (1,4%), la Haute-

Savoie (2,7%) et le Bas-Rhin (4,5%), alors que les taux les plus élevés concernent la Haute-Loire (61,6%), le Finistère (61%), le Morbihan (58,2%) et le Nord (56%).

Il s'avère assez difficile de dégager une typologie face à de tels contrastes, sauf à constater que la scolarisation des enfants de deux ans contribue à dessiner un territoire déséquilibré. La distribution spatiale inégale de la population infantine n'explique qu'en partie cette situation. Les politiques publiques locales, les configurations économiques et urbaines, l'existence de solidarités familiales, les habitudes de scolarisation préélémentaire sont autant de facteurs contribuant aux disparités constatées. Celles-ci sont également à relier au taux d'activité féminine, élevé au niveau national, mais localement hétérogène.

Certains traits peuvent être toutefois dégagés. Le faible développement des structures alternatives d'accueil des jeunes enfants (crèches, haltes-garderies) peut expliquer le taux élevé de scolarisation préélémentaire dans certains départements, tel celui du Nord (56%). D'autres facteurs ont été mis en lumière par la direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES) du ministère de l'Emploi, de la cohésion sociale et du logement. Ses analyses, fondées sur des enquêtes conduites à compter de 2002, ont été publiées en juin 2006 dans le numéro n°497 de la collection *Etudes et résultats* sous le titre *Scolarisation et modes de garde des enfants âgés de deux à six ans*. Un premier élément d'explication est que *« l'offre de scolarisation publique peut être appréhendée à travers le taux d'encadrement des élèves dans le premier degré : plus celui-ci est élevé, moins les effectifs par classe sont nombreux, ce qui offre des possibilités d'accueil aux jeunes enfants »*. Par ailleurs, la DREES souligne *« l'existence d'un lien entre implantation des écoles privées et scolarisation précoce »*, car *« plus l'offre en écoles privées est importante, plus le taux de scolarisation est élevé »*, ce qui explique notamment le développement important de la scolarisation préélémentaire en Bretagne. La DREES note également que *« la scolarisation précoce est plus fréquente à la campagne, ou dans les villes de petite ou moyenne taille, ce qui illustre une correspondance entre l'offre scolaire et le degré d'urbanisation »*.

La même étude donne des éclairages sur les caractéristiques sociales des jeunes enfants scolarisés à l'âge de deux ans. La DREES souligne que les filles sont plus concernées que les garçons (4 points d'écart). Elle signale également que *« la scolarisation précoce n'est en outre réservée ni à une élite, ni aux familles modestes. Toutes choses égales par ailleurs, les enfants de cadres et d'ouvriers vont un peu moins précocement à l'école que la moyenne. Les enfants d'ouvriers bénéficient toutefois d'une offre scolaire un peu plus abondante à proximité de leur domicile. Ainsi, 36% d'entre eux vont à l'école à deux ans, soit quasiment le même pourcentage que la moyenne. En revanche, les enfants de cadres habitent plus souvent dans des zones urbanisées, comme Paris, où l'offre est moins importante : seuls 25% d'entre eux fréquentent l'école maternelle à deux ans. »*

Enfin, la DREES précise qu'en relative contradiction avec les objectifs affichés par le ministère de l'éducation nationale en faveur des zones difficiles dont relève l'éducation prioritaire, *« les enfants de nationalité étrangère sont moins souvent scolarisés à deux ans, même à offre de places identique »*.

Cette analyse a été confirmée, en cours d'enquête, par l'inspecteur d'académie de Seine-Saint-Denis qui a précisé que le taux notablement faible de la scolarisation à deux ans dans ce département s'explique par les réticences des populations d'origine étrangère à confier les très jeunes enfants à l'institution scolaire. De tels constats tendent donc à montrer un décalage entre le comportement des familles et les objectifs ministériels en ce qui concerne notamment les enfants d'origine étrangère résidant dans des zones difficiles.

2) Gestion de la scolarisation à l'âge de deux ans

a. Objectifs ministériels

Interrogé sur sa position à l'égard de la scolarisation à l'âge de deux ans, le directeur de la DGESCO rappelle les dispositions législatives et réglementaires précisant que ce dispositif s'effectue dans la limite des places disponibles. Il en déduit qu'on ne saurait considérer la scolarisation des enfants à deux ans comme une obligation pour le système éducatif. Il justifie sa position par des arguments pédagogiques et logistiques : la scolarisation des tout-petits impose des exigences particulières car tous les enfants de deux ans ne sont pas prêts à profiter d'une scolarisation précoce et les écoles ne sont pas toutes à même de les recevoir dans des conditions adaptées à leurs besoins. Au regard de ces considérations, la DGESCO entend restreindre le dispositif d'accueil à l'âge de deux ans aux seules zones difficiles.

Or, il semblerait que la DGESCO ne dispose que d'instruments limités pour connaître l'impact de sa politique en matière de scolarisation à l'âge de deux ans.

D'une part, la DEPP a précisé en cours d'instruction que, s'agissant du recensement de la population scolarisée à deux ans à la rentrée scolaire 2007-2008, il n'est pas possible de fournir ces informations à un niveau plus fin que le département et, en particulier, de chiffrer les effectifs en zone d'éducation prioritaire. Cette carence statistique paraît étonnante puisqu'en cours d'enquête, il s'est avéré que les académies disposent de données plus fines, telle celle de Nantes qui a précisé que l'effectif des moins de trois ans représente 9,93% de l'effectif global en préélémentaire mais qu'en revanche, si l'on ne prend que les écoles en éducation prioritaire, le taux s'établit à 14,6%. La DEPP a toutefois indiqué que toutes les académies ne sont pas à même de fournir de telles données, ce qui empêche, bien évidemment, que des statistiques fiables puissent être produites à l'échelon national.

En tout état de cause, la DGESCO ne peut s'appuyer sur des travaux de la DEPP pour vérifier si sa politique de recentrage de la scolarisation à l'âge de deux ans sur les publics en difficulté est réellement suivie d'effets. La DEPP précise toutefois que la généralisation de la Base élèves du premier degré devrait permettre de surmonter cette difficulté. Cette base permettra, en effet, de calculer la part des enfants de deux ans scolarisés en éducation prioritaire. Toutefois, la DEPP estime que, pour calculer un taux exact de scolarisation, il faudrait rapporter l'effectif scolarisé à un effectif démographique. Dans un contexte d'assouplissement de la

carte scolaire, des difficultés risquent alors de se poser, notamment pour définir précisément le territoire de recrutement de chaque école.

D'autre part, la DGESCO paraît avoir une perception limitée ou partielle des caractéristiques sociales des publics concernés par la scolarisation à l'âge de deux ans. A ce titre, elle estime que dans les zones défavorisées, les moyens sont généralement suffisants pour accueillir les enfants de moins de trois ans mais que la demande des familles ne suit pas toujours l'offre d'enseignement. Ainsi, à Paris, des moyens avaient été prévus pour accueillir davantage d'enfants de deux ans dans les zones défavorisées à la rentrée scolaire 2007. L'augmentation du nombre d'élèves prévue n'a pas eu lieu, ce qui explique, pour partie, le décalage entre le constat et la prévision (400 sur les plus de 700 prévus). Par contre, la DGESCO précise que, dans les zones favorisées, la demande existe mais que les inspections académiques n'ouvrent pas les classes à hauteur de la demande. La DGESCO note enfin que les contraintes immobilières en zones urbaines peuvent être un frein à la scolarisation des enfants de deux ans car les possibilités de construction de classes sont limitées.

A ce titre, la DGESCO souligne que plusieurs cas de figure se présentent :

- en milieu rural, notamment rural dispersé, les structures scolaires sont maintenues et permettent donc fréquemment l'accueil des enfants de deux ans et ce, conformément aux orientations gouvernementales en matière d'aménagement du territoire ;

- en milieu urbain défavorisé, des structures scolaires pour les enfants de deux ans sont mises en place par les inspecteurs d'académie afin de favoriser la scolarisation précoce. Pour diverses raisons, culturelles, sociales ou économiques, les familles sont toutefois peu attirées par ce dispositif ;

- en milieu urbain favorisé, il existe une forte demande des familles, motivées par l'apport pédagogique supposé de la scolarisation précoce ou par l'absence de frais de garde. Mais l'offre d'enseignement ne répond pas toujours à cette demande.

Toutes ces analyses méritent d'être nuancées au regard de l'étude de la DREES précédemment mentionnée, qui souligne que la scolarisation à l'âge de deux ans concernerait surtout les petites et moyennes villes et les couches sociales moyennes, auxquelles la DGESCO ne fait pas référence.

b. Gestion académique et départementale

Interrogée sur les politiques académiques et départementales en matière d'accueil des enfants de deux ans, la DGESCO souligne que « *la scolarisation à deux ans ne peut être analysée que localement, comme une éventualité parmi d'autres, mais assurément pas comme un mode de garde à privilégier. Dans la mesure où la loi sur l'école de 2005 ne prévoit pas le développement de cette scolarisation ailleurs que dans les zones défavorisées, les recteurs et les inspecteurs d'académie affectent leurs moyens sur d'autres priorités fixées par le gouvernement comme la réduction des difficultés scolaires ou l'accueil des enfants handicapés.* »

En d'autres termes, la gestion de la scolarisation à l'âge de deux ans est laissée à la latitude des services déconcentrés, ce qui explique, à l'échelon des

académies et des départements, des situations très diverses et fortement marquées par des considérations locales.

L'académie d'Aix-Marseille précise que, dans plusieurs villes du département des Bouches du Rhône, la scolarisation des enfants de deux ans en éducation prioritaire est freinée par l'insuffisance des locaux scolaires disponibles. Ces communes privilégient le développement de structures d'accueil pour la petite enfance jusqu'à trois ans à l'investissement dans de nouveaux locaux scolaires. Hors éducation prioritaire, de nombreux maires ne souhaitent pas que se développe la scolarisation des deux ans pour ne pas mettre en péril les efforts importants réalisés pour l'accueil de la petite enfance et les emplois induits localement (personnels des crèches et assistantes maternelles). Le recteur souligne également que, dans les Hautes Alpes, l'accueil des moins de deux ans peut constituer une variable d'ajustement dans les communes où la démographie scolaire est en baisse. La non-prise en compte des enfants de deux ans dans le calcul des prévisions limite toutefois de plus en plus cet effet que l'académie qualifie de marginal.

Le recteur de l'académie de Créteil précise que l'accueil des enfants âgés de deux ans, notamment en éducation prioritaire, est géré dans chaque département au sein des circonscriptions du premier degré et au regard des places disponibles, une fois que les enfants âgés de trois à cinq ans ont été scolarisés. A ce titre, il estime que la scolarisation à deux ans a pu constituer une marge d'ajustement, étant donné que la scolarisation des élèves de trois ans et plus est prioritaire et que l'augmentation des générations d'enfants nés en l'an 2000, accédant à l'école maternelle aux rentrées scolaires 2003 et 2004, a accentué la demande des familles et réduit d'autant le nombre de places disponibles pour les enfants de deux ans. Le rectorat observe toutefois que la notion de places disponibles fait l'objet de débats entre les enseignants et leur hiérarchie, certains refusant de raisonner à un niveau global et en considérant les possibilités d'accueil uniquement classe par classe.

D'autres paramètres tenant aux choix des communes sont également avancés par l'académie de Créteil pour expliquer la diminution de l'accueil des enfants de deux ans. Certaines mairies refusent d'inscrire les enfants âgés de deux ans, afin de ne pas avoir à transformer des locaux scolaires et périscolaires non adaptés à cette tranche d'âge ou de ne pas en construire, y compris dans certains secteurs de l'éducation prioritaire, d'éviter de créer des postes d'ATSEM et de faire face à d'autres dépenses budgétaires supplémentaires (équipements sanitaires adéquats, jeux de cour, mobilier...). En termes d'organisation des groupes d'enfants, la baisse des effectifs par classe a également fait diminuer le nombre de places potentiellement disponibles pour l'accueil des enfants de deux ans. C'est le cas en Seine Saint-Denis où, dans le cadre du « plan de rattrapage », la norme de référence a été fixée à 25 élèves par classe des écoles maternelles relevant de l'éducation prioritaire. Autrement dit, l'amélioration de l'encadrement pédagogique en éducation prioritaire a engendré une baisse des capacités d'accueil et induit un recul de la scolarisation à deux ans, et ce, contrairement aux objectifs poursuivis.

En tout état de cause, le recteur de Créteil souligne que la gestion des places disponibles relève d'un partenariat entre le maire et le ou les directeurs d'école, et d'une coopération institutionnelle entre l'IEN et le ou les maire(s) concerné(s). L'IEN intervient auprès de l'école, si cela s'avère nécessaire. Dans un

département de l'académie, un cadrage de l'inspecteur d'académie a fixé les critères de gestion des listes d'attente des moins de trois ans, en partenariat avec les collectivités locales : secteur en éducation prioritaire, situation locale, situation sociale de la famille, âge précis de l'enfant. Compte tenu de la réduction de l'accueil à deux ans, l'académie de Créteil estime toutefois qu'il n'est pas pertinent d'affiner ce type de dispositif à l'heure actuelle.

Dans l'académie de Lille qui se caractérise par un taux de scolarisation des enfants de deux ans supérieur à la moyenne nationale, l'objectif du recteur est de maintenir des taux relativement identiques entre les deux départements, tout en n'ouvrant plus de structures d'accueil spécifiques. Cette politique est liée aux contradictions qui affectent la scolarisation à l'âge de deux ans : l'académie se caractérise par un fort taux de scolarisation des enfants de deux ans dans les zones qui ne sont pas parmi les plus défavorisées. Cet état de fait repose sur une tradition renforcée par l'absence de structures d'accueil (crèches) offertes par les collectivités locales. Aussi l'enjeu de l'académie est-il de réduire cette offre de scolarisation globale, au profit des secteurs les plus défavorisés. Cependant le constat actuel fait ressortir que la baisse du taux de scolarisation à deux ans affecte principalement les enfants de l'éducation prioritaire, où la demande des familles est peu développée.

En outre, le recteur de Lille admet que les services déconcentrés de l'éducation ont une capacité d'action somme toute limitée, face aux prérogatives des maires et à leurs négociations avec les directeurs d'école : l'inscription relève de la seule responsabilité des maires et il n'est donc pas possible, tant au plan départemental qu'académique, d'influer sur l'action de ces derniers. Cependant, lors des travaux préparatoires pour l'attribution des moyens, des études spécifiques sont menées par commune ou par quartier pour s'assurer de l'existence de places d'accueil. Dans ce cadre, l'académie de Lille constate que ces places sont souvent nombreuses, si on se rapporte au maximum théorique d'accueil des écoles, même si les municipalités et les directeurs d'école tendent à limiter l'usage des places disponibles.

Dans l'académie de Nantes, les services départementaux de l'éducation nationale ont chacun défini des normes pour gérer les places disponibles dans les écoles. Ainsi, en Loire-Atlantique, un chiffre est arrêté par l'inspecteur d'académie dans la préparation de la carte scolaire : il est égal au maximum à 9% des effectifs de l'école maternelle ou au nombre d'élèves de moins de trois ans scolarisés dans cette école l'année précédente s'il est inférieur à 9% de l'effectif. Le chiffre fixé est pris en compte dans les effectifs prévisionnels de l'école. La capacité d'accueil de l'école peut toutefois aller au-delà de ce nombre en ZEP ou dans le cadre d'une estimation plus qualitative réalisée avec l'IEN. L'inspection académique de Mayenne précise que les effectifs prévisionnels d'enfants âgés de deux ans ne sont pas pris en compte dans les effectifs prévisionnels totaux des écoles, qui constituent le fondement des décisions d'ouverture ou de fermeture de classes. Dans le département de Maine-et-Loire est prévu l'accueil de tous les enfants inscrits en éducation prioritaire, et hors éducation prioritaire dans la limite des places disponibles jusqu'à atteindre le seuil d'implantation d'une classe. Mais l'inspection académique souligne les limites de cette approche normative, puisque le suivi des places disponibles et l'attribution des places pour les moins de trois ans est assuré par les directeurs des écoles concernées, suivant des critères qui leur sont propres. Dans la Sarthe, l'inspection académique a

arrêté un pourcentage maximal de 20% d'accueil des deux ans, ce qui correspond à la moyenne globale du département. Mais l'accueil est souvent subordonné à la volonté d'un directeur de favoriser cette scolarisation. Par rapport à la norme des 20% hors éducation prioritaire, les structures qui accueillent encore beaucoup d'enfants de deux ans disparaissent au fur et à mesure des différentes cartes scolaires, seule une vingtaine d'école ne respectant pas encore ce pourcentage.

L'académie de Reims laisse également une forte latitude aux inspecteurs d'académie pour définir leur politique de scolarisation à l'âge de deux ans. Cette académie détenait précédemment un taux élevé de scolarisation à deux ans (41,9% en 2001) avec toutefois de fortes variations départementales qui tenaient à la politique conduite par les inspecteurs d'académie. Ainsi, le département de l'Aube ne scolarisait que 32% des enfants de deux ans, parce que l'inspecteur d'académie avait constaté la faible assiduité dans les classes et estimait que les moyens étaient mieux employés ailleurs. Depuis lors, l'application des orientations ministérielles visant au recentrage du dispositif sur les zones difficiles a été réaffirmée dans l'académie, mais sans grand succès auprès des populations concernées, le taux de scolarisation à deux ans dans lesdites zones se situant aujourd'hui à 23%.

Dans ce resserrement de la scolarisation précoce, le recteur de Reims souligne que des considérations relatives à la gestion des moyens d'enseignement ont guidé les inspecteurs d'académie : ces derniers ont récupéré des moyens dans l'enseignement préélémentaire pour atténuer les fermetures de classes d'enseignement élémentaire qui résultaient des suppressions d'emploi, mais ce transfert n'a touché que la scolarisation des enfants de deux ans. Le recteur souligne, en outre, les incertitudes sur la notion de places disponibles. Cette notion qui n'est utilisée qu'en dehors des zones défavorisées, est difficile à appréhender car elle repose sur le constat des effectifs mais également sur une capacité d'accueil théorique qui varie d'un département à un autre et qui n'est pas toujours admise par les directeurs d'école.

Tous ces éléments tendent à démontrer que la plus grande latitude est donnée aux inspecteurs d'académie, mais surtout aux directeurs d'école en liaison avec les maires pour définir des règles plus ou moins formalisées d'accueil des enfants âgés de deux ans, pour décider des volumes de places disponibles au bénéfice de ces derniers, pour dégager des moyens en faveur de la scolarisation des enfants à partir de l'âge de trois ans, ou enfin pour arbitrer entre scolarisation précoce et optimisation des autres structures de garde des jeunes enfants.

Il reste qu'au niveau ministériel et académique, le dispositif ne fait l'objet que d'un pilotage très limité. Il est ainsi révélateur que le ministère admette que, dans certaines académies, les enfants de deux ans ne soient plus pris en compte pour définir le nombre de postes d'enseignants, alors même que la DGESCO les intègre dans ses calculs de répartition des emplois entre académies. En effet, comme le rappelait le ministre de l'éducation nationale lors d'une séance de questions de parlementaires (QOSD n° 1896, réponse publiée le 21 février 2007 au Journal officiel), « *quant au mode de décompte des effectifs d'enfants de moins de trois ans, je tiens à vous préciser qu'il est défini localement dans le cadre des procédures d'élaboration de la carte scolaire du premier degré.* »

3) Etat des connaissances sur les effets de la scolarisation à l'âge de deux ans

Le rapport *Eléments pour un diagnostic sur l'école pour le Haut Conseil de l'évaluation de l'école de 2003* soulignait que « la durée de fréquentation du préélémentaire varie dans l'Union européenne à 15, d'un an ½ à trois ans ½. C'est en France que cette durée est la plus longue. » Ce constat conduit à s'interroger sur l'efficacité de cet investissement et, plus précisément, sur la pertinence de la scolarisation à l'âge de deux ans.

Il faut garder à l'esprit que la scolarisation à l'âge de deux ans n'est nullement un dispositif récent dans le système éducatif français. Ce dispositif existe depuis la création des écoles maternelles, c'est-à-dire depuis les lois de Jules Ferry. Il ne semble pas alors que des interrogations particulières aient été formulées sur cette scolarisation précoce, qui, d'ailleurs, ne faisait que reprendre une pratique qui remontait aux anciennes « salles d'asile » du début du 19^e siècle.

C'est, en revanche, au moment où ce dispositif connaît son ampleur maximale, c'est-à-dire, au cours de la décennie 1980, qu'il suscite un intérêt soutenu dans le secteur des sciences de l'éducation ainsi que de la part du ministère de l'éducation nationale. Cette situation paraît, à titre rétrospectif, assez paradoxale car il eût été plus logique d'analyser d'abord les effets de la scolarisation précoce, puis d'en assurer l'expansion. En tout état de cause, depuis environ 25 ans, nombre d'études se sont succédé sur l'impact de la scolarisation à l'âge de deux ans, sans pour autant aboutir à des certitudes inébranlables.

En 1982, une étude publiée dans la revue *Education et Formation* du ministère de l'éducation nationale observait « en moyenne une amélioration des résultats scolaires à mesure que s'accroît la durée de la préscolarisation ». En effet, 77,4 % des enfants ayant bénéficié d'une scolarisation préélémentaire de trois années avaient une scolarité normale sans redoublement, contre 79,2 % en cas d'une scolarisation préélémentaire de quatre années.

En 1990, le ministère de l'éducation nationale demande à Pierre-Marie Baudonnière d'étudier les effets immédiats, à court et à moyen termes de la scolarisation des enfants de deux ans sur leur intégration, leur sociabilité et leur développement cognitif. Cette analyse montre que les enfants scolarisés à deux ans ont plus de facilités à prendre l'initiative d'interagir avec les autres enfants en classe homogène, mais que ces effets ne se maintiennent pas à court terme. L'auteur remarque, par ailleurs, qu'un accueil hors du milieu familial - crèche ou nourrice - constitue un facteur positif du développement cognitif à moyen terme, quel que soit l'âge d'entrée à l'école maternelle.

En 1992, les chercheurs de l'IREDU de l'université de Bourgogne, Jean-Pierre Jarousse, Alain Mingat et Marc Richard, étudient en Côte d'Or un échantillon de 1900 enfants de l'entrée au cours préparatoire jusqu'à la fin du CE1. Parmi eux, 15 % ont été scolarisés à deux ans. A l'entrée au cours préparatoire, ces enfants ont des acquisitions supérieures à celles des enfants entrés à trois ans, principalement

dans le domaine du langage. Mais, comme ce sont surtout les classes moyennes et supérieures qui scolarisent à l'âge de deux ans, les auteurs soulignent qu'à milieu familial équivalent, l'avantage de l'entrée à deux ans, s'il reste positif, est néanmoins extrêmement ténu à l'entrée à l'école élémentaire. Les scores de tous les élèves apparaissent assez proches en fin de cours préparatoire, quel que soit leur âge d'entrée en maternelle. Si des gains demeurent jusqu'en CM2, les données ne permettent pas d'attester des effets nets, une fois pris en compte des facteurs externes tels que le milieu social. Les auteurs concluent que, si la scolarisation précoce laisse des traces positives dans la suite de la scolarité, elle ne semble pas jouer le rôle de compensation qu'on lui prête.

En 1997 a été publié un rapport de Catherine Moisan et Jacky Simon sur « *les déterminants de la réussite scolaire en zone d'éducation prioritaire* ». L'objectif général est de repérer les facteurs d'efficacité internes à l'école qui peuvent expliquer telle réussite ou tel échec, certaines ZEP étant plus efficaces que d'autres pour la réussite de leurs élèves. Les auteurs remarquent que, dans les ZEP à valeur ajoutée très forte, le taux moyen de scolarisation à deux ans est de 62 %, alors que dans les ZEP les moins performantes, il n'est que de 32 %. Ils concluent que la scolarisation à deux ans est un déterminant puissant de l'efficacité des ZEP et doit être résolument développée dans ces zones. Les auteurs observent toutefois que les taux moyens de scolarisation cachent de fortes disparités : dans les ZEP performantes, le taux varie de 40 à 85 % ; dans les moins performantes, il varie de 0 à 74 %. Ceci revient à dire qu'une ZEP peut être performante avec un taux de scolarisation à deux ans de 40 %, alors qu'une autre peut être peu performante, malgré un taux de scolarisation à deux ans de 74 %.

A partir d'un panel d'élèves suivis depuis leur entrée au cours préparatoire en 1997, la DEPP a mené des études concernant l'influence de la scolarisation à deux ans sur le parcours scolaire dans l'enseignement élémentaire. Ces études publiées dans la revue *Education et formation* en 2001 sous le titre « *Scolarisation à deux ans et réussite de la carrière scolaire au début de la scolarité de l'école élémentaire* » ont montré un impact léger en faveur des enfants scolarisés à deux ans : par rapport aux élèves scolarisés à trois ans, ceux qui l'ont été à deux ans ont des résultats un peu meilleurs aux évaluations menées en début de cours préparatoire ; ils accèdent plus souvent au CE2 sans redoubler ; cet effet tend à être légèrement plus marqué pour les élèves issus de milieu défavorisé ou habitant en ZEP, mais aussi chez les enfants de cadres. Les élèves de milieux défavorisés trouveraient à l'école maternelle davantage de stimulations quant au vocabulaire et d'aide pour la structuration de leur environnement temporel. Mais il apparaît aussi des bénéfices pour les élèves de catégories sociales favorisées ou plutôt favorisées (cadres supérieurs et enseignants) en ce qui concerne la familiarité avec l'écrit, la compréhension orale et le calcul.

Entre 1997 et 2002, Agnès Florin a étudié chaque année individuellement, de la petite section au CE1, une population d'enfants scolarisés à deux ans ou à trois ans. Globalement, la scolarisation à deux ans semble avantager les enfants au cours des années suivantes ; mais il s'avère que les enfants scolarisés à deux ans et ceux qui le sont à trois ans ne sont pas équivalents du point de vue du milieu social, mais aussi de l'âge. Or ce dernier critère n'avait pas été pris en compte dans les précédentes études. Si plus de 70 % des enfants scolarisés à deux ans sont

nés aux premier et deuxième trimestres de l'année civile; c'est le cas de moins de 28 % des enfants scolarisés à trois ans. En d'autres termes, les enfants scolarisés à deux ans sont plutôt du début d'année, alors que ceux scolarisés à trois ans sont plutôt de la fin d'année. Or, un trimestre de différence à cet âge peut correspondre à des écarts de savoirs et de savoir-faire souvent considérables. A âge et milieu social équivalents, les différences globalement observées disparaissent, voire s'inversent. Cependant, il s'avère que les enfants d'ouvriers tirent bénéfice de la scolarisation à deux ans pour mieux développer leurs compétences langagières, au moins jusqu'en moyenne section de maternelle ; en grande section, ils gardent un avantage en compréhension orale. La politique de scolarisation précoce pour les enfants de milieu défavorisé reçoit donc ici une confirmation de sa pertinence. Au-delà de la moyenne section ou pour d'autres groupes sociaux, les effets repérables sont plus diffus, voire quelque peu contradictoires, que l'on considère les niveaux de performance des enfants ou leurs comportements scolaires. Ceci ne signifie pas pour autant que la scolarisation à deux ans n'a plus d'effet au-delà de la moyenne section : il faut plutôt considérer que ses effets sont dilués parmi d'autres aspects des pratiques éducatives familiales et scolaires.

L'INSEE apporte des éléments nouveaux au débat en abordant la question de la scolarisation à l'âge de deux ans dans l'édition 2006 du « *Portrait social de la France* ». L'institut souligne que les élèves scolarisés à deux ans semblent réussir mieux en cours préparatoire que ceux entrés en maternelle à trois ans. L'avantage des enfants scolarisés à l'âge de deux ans se maintient au CE2, puisqu'ils sont un peu plus nombreux à y accéder sans redoublement (88,1% au lieu de 85,9% pour les enfants scolarisés plus tard, soit un gain de 2,2%). Au-delà, cet avantage diminue sensiblement au cours de la scolarité et n'apparaît plus significatif puisque les élèves scolarisés à deux ans n'ont pas, en début de sixième, des résultats aux évaluations en français et en mathématiques significativement différents de ceux des élèves scolarisés à trois ans. L'INSEE en conclut que « *les élèves scolarisés à deux ans ne réussissent pas significativement mieux que ceux entrés à l'école maternelle à trois ans* ». Par ailleurs, s'agissant de l'accueil des enfants de deux ans dans les écoles maternelles situées dans un environnement social défavorisé, c'est dans ce contexte que l'incidence d'une scolarisation précoce semble la plus efficiente, sans que, pour autant, cette appréciation apparaisse comme certaine. En effet, « *78% des enfants d'ouvriers et d'inactifs scolarisés à deux ans parviennent à l'heure ou en avance en sixième contre 73% des écoliers entrés à l'école maternelle à trois ans. Mais à caractéristiques démographiques et familiales comparables, plus aucun écart de réussite n'apparaît. Cette situation n'est pas propre aux enfants d'ouvriers et d'inactifs. Elle se retrouve pour l'ensemble des élèves, quelle que soit leur origine sociale. Pour les enfants d'immigrés, on n'observe pas non plus d'avantage pour les enfants scolarisés à deux ans* ». L'INSEE conclut ainsi à une corrélation peu affirmée entre la scolarisation précoce et la probabilité de la réussite scolaire en milieu parental défavorisé.

Dans des réponses adressées en 2007 à la Cour dans le cadre d'une enquête sur les politiques de lutte contre l'échec scolaire, la DGESCO a, pour sa part, souligné qu'« *il apparaît nettement qu'une scolarisation longue en maternelle contribue à améliorer à la fois le devenir scolaire des élèves qui en ont bénéficié et l'efficacité globale du système éducatif* ». Toutefois, elle a formulé l'interrogation suivante : « *La scolarisation étant aujourd'hui presque totale à partir de trois ans, la*

question qui se pose est : faut-il étendre celle-ci aux enfants de deux ans, pour lesquels le gain en termes de scolarité ultérieure est relativement faible, voire nul selon certains travaux. En effet, les résultats des études sur la question ne sont pas totalement convergents et il arrive que, dans quelques cas, ils ne fassent pas ressortir d'effets positifs de la scolarisation à deux ans. » Elle conclut de ces travaux qu'« un souci d'équité devrait conduire à développer prioritairement la scolarisation à deux ans sur le territoire de l'éducation prioritaire où sont concentrés les enfants des catégories sociales les plus défavorisées et les enfants d'origine étrangère ou immigrée. »

En définitive, la multiplication d'études sur la scolarisation à l'âge de deux ans mérite d'être relevée et ce, à un point tel qu'il est difficile d'en dégager des conclusions définitives. On peut, en outre, relever que, quel que soit l'intérêt de ces analyses, elles ne donnent finalement que peu d'informations sur les motivations et les caractéristiques des familles qui recourent à la scolarisation à l'âge de deux ans. Il paraît, à ce titre, révélateur que les quelques éléments disponibles sur ce point n'émanent pas du ministère de l'éducation nationale mais du ministère de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement (étude de la DREES).

**ANNEXE : Taux de scolarisation des enfants âgés de deux ans
par département à la rentrée scolaire 2007-2008**

		Population d'enfants âgés de deux ans	Dont scolarisés dans les écoles publiques	Dont scolarisés dans les écoles privées sous contrat	Taux de scolarisation à deux ans
1	AIN	7 928	1 091	199	16,3%
2	AISNE	6 905	1 288	157	20,9%
3	ALLIER	3 465	910	90	28,9%
4	ALPES-DE-HTE- PROVENCE	1 696	537	39	34,0%
5	HAUTES-ALPES	1 467	178	43	15,1%
6	ALPES- MARITIMES	11 575	1 033	214	10,8%
7	ARDECHE	3 670	909	537	39,4%
8	ARDENNES	3 435	1 050	48	32,0%
9	ARIEGE	1 569	327	55	24,3%
10	AUBE	3 700	688	70	20,5%
11	AUDE	3 807	1 049	126	30,9%
12	AVEYRON	2 902	1 136	356	51,4%
13	BOUCHES-DU- RHONE	24 053	2 896	587	14,5%
14	CALVADOS	8 230	1 444	356	21,9%
15	CANTAL	1 449	501	86	40,5%
16	CHARENTE	3 670	835	103	25,6%
17	CHARENTE- MARITIME	6 445	837	107	14,6%
18	CHER	3 435	425	68	14,4%
19	CORREZE	2 425	662	75	30,4%
21	COTE D'OR	5 742	1 177	155	23,2%
22	COTES D'ARMOR	6 728	2 361	1 050	50,7%
23	CREUSE	1 104	466	3	42,5%
24	DORDOGNE	3 950	660	88	18,9%
25	DOUBS	6 724	1 196	139	19,9%
26	DROME	5 818	1 614	166	30,6%
27	EURE	7 596	540	70	8,0%
28	EURE-ET-LOIR	5 693	298	112	7,2%
29	FINISTERE	10 152	3 991	2 200	61,0%
02A	CORSE-DU-SUD	1 347	177	32	15,5%
02B	HAUTE-CORSE	1 557	207	15	14,3%
30	GARD	8 269	916	458	16,6%
31	HAUTE-GARONNE	14 322	2 208	327	17,7%
32	GERS	1 820	436	110	30,0%
33	GIRONDE	16 058	1 900	340	13,9%
34	HERAULT	11 719	1 753	670	20,7%
35	ILLE-ET-VILAINE	12 779	2 875	1 424	33,6%
36	INDRE	2 492	514	53	22,8%
37	INDRE-ET-LOIRE	6 684	529	146	10,1%

38	ISERE	16 002	889	393	8,0%
39	JURA	3 002	653	100	25,1%
40	LANDES	3 903	401	85	12,5%
41	LOIR-ET-CHER	3 824	629	114	19,4%
42	LOIRE	8 991	2 751	683	38,2%
43	HAUTE-LOIRE	2 722	1 127	549	61,6%
44	LOIRE-ATLANTIQUE	16 780	2 554	1 080	21,7%
45	LOIRET	8 280	423	185	7,3%
46	LOT	1 613	636	81	44,5%
47	LOT-ET-GARONNE	3 556	621	139	21,4%
48	LOZERE	821	248	165	50,3%
49	MAINE-ET-LOIRE	10 284	2 742	1 568	41,9%
50	MANCHE	5 596	1 345	309	29,6%
51	MARNE	6 849	1 389	124	22,1%
52	HAUTE-MARNE	1 969	547	29	29,3%
53	MAYENNE	4 214	1 130	636	41,9%
54	MEURTHE-ET-MOSELLE	8 406	1 879	185	24,6%
55	MEUSE	2 206	801	57	38,9%
56	MORBIHAN	8 151	2 426	2 321	58,2%
57	MOSELLE	12 136	1 507	58	12,9%
58	NIEVRE	2 141	628	35	31,0%
59	NORD	35 124	15 201	4 456	56,0%
60	OISE	10 821	1 135	79	11,2%
61	ORNE	3 185	617	144	23,9%
62	PAS-DE-CALAIS	19 493	8 129	1 223	48,0%
63	PUY-DE-DOME	6 890	1 044	214	18,3%
64	PYRENEES-ATLANTIQUES	6 660	1 115	521	24,6%
65	HAUTES-PYRENEES	2 196	610	153	34,7%
66	PYRENEES-ORIENTALES	4 703	955	112	22,7%
67	BAS-RHIN	12 977	1 250	117	10,5%
68	HAUT-RHIN	8 914	384	17	4,5%
69	RHONE	23 126	5 281	1 001	27,2%
70	HAUTE-SAONE	2 966	446	35	16,2%
71	SAONE-ET-LOIRE	5 942	1 198	154	22,8%
72	SARTHE	6 989	1 449	311	25,2%
73	SAVOIE	4 971	303	114	8,4%
74	HAUTE SAVOIE	9 465	155	98	2,7%
75	PARIS	23 869	700	717	5,9%
76	SEINE MARITIME	15 162	2 177	249	16,0%
77	SEINE-ET-MARNE	18 907	962	224	6,3%
78	YVELINES	19 642	1 810	166	10,1%
79	DEUX-SEVRES	4 409	1 131	370	34,0%
80	SOMME	6 955	1 485	311	25,8%
81	TARN	4 159	926	182	26,6%

82	TARN-ET-GARONNE	2 758	539	112	23,6%
83	VAR	10 774	1 307	0	12,1%
84	VAUCLUSE	6 716	324	144	7,0%
85	VENDEE	7 818	1 670	1 277	37,7%
86	VIENNE	4 890	912	123	21,2%
87	HAUTE-VIENNE	3 966	452	42	12,5%
88	VOSGES	4 310	1 065	101	27,1%
89	YONNE	3 939	419	85	12,8%
90	TERRITOIRE DE BELFORT	1 806	256	24	15,5%
91	ESSONNE	17 511	1 122	137	7,2%
92	HAUTS-DE-SEINE	22 699	1 883	164	9,0%
93	SEINE-SAINT-DENIS	25 549	1 225	64	5,0%
94	VAL-DE-MARNE	18 794	2 375	252	14,0%
95	VAL-D'OISE	17 785	1 689	106	10,1%
971	GUADELOUPE	6 511	850	138	15,2%
972	MARTINIQUE	5 082	1 239	128	26,9%
973	GUYANE	5 641	32	48	1,4%
974	REUNION	14 568	1 045	71	7,7%
France métropolitaine et DOM		802 468	133 807	33 754	20,9%

Source : DEPP