



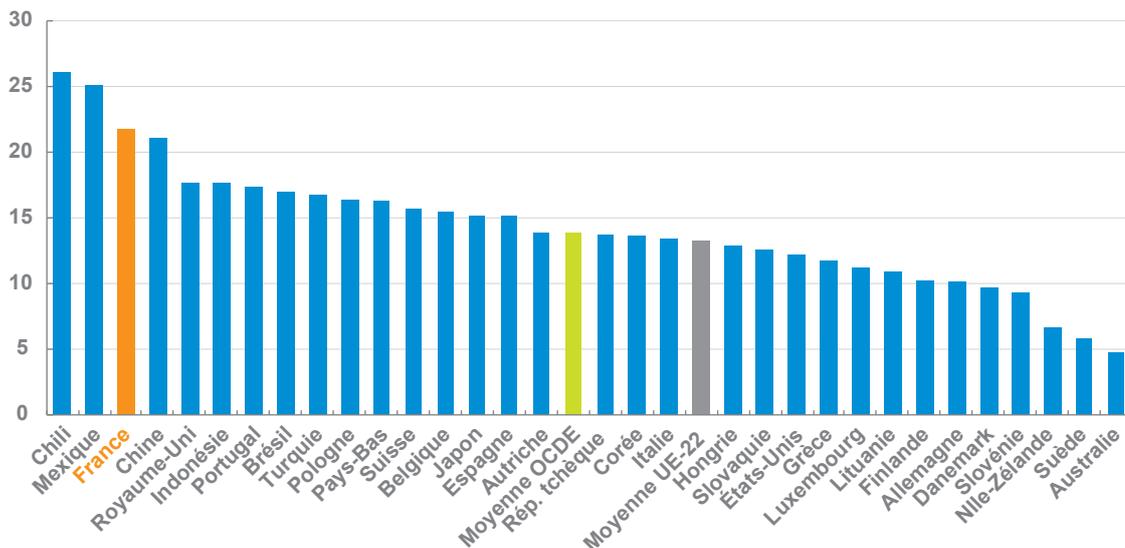
# Un nouvel âge pour l'école maternelle ?

Pionnière dans l'accueil universel des enfants, l'école maternelle française a longtemps bénéficié d'une excellente réputation, au point de servir de modèle à l'étranger. Aujourd'hui, une comparaison européenne conduit à un tableau quelque peu différent, pour trois raisons.

Tout d'abord, la France présente une dépense par élève relativement faible et des classes de taille importante. Ensuite, notre école maternelle se caractérise par une forte et constante focalisation sur la préparation aux apprentissages formels de l'école élémentaire, que l'on ne retrouve pas – avec une telle ampleur – chez nos voisins. Une inflexion récente et des textes officiels qui appellent à prendre en compte le développement de l'enfant dans toutes ses dimensions – sensorielle, motrice, cognitive, sociale et affective – n'ont pas effacé cette « primarisation » de la maternelle. La formation des enseignants de maternelle, poussée mais peu spécialisée, n'a fait qu'accroître la tendance. Enfin, le modèle français, dual, avec une forte césure entre l'accueil des 0-3 ans et la préscolarisation à partir de cet âge, apparaît désormais de plus en plus isolé face au développement en Europe des systèmes « intégrés » d'accueil du jeune enfant, qui traitent comme un bloc la période allant de la première année à l'âge de la scolarité obligatoire.

Comment tirer parti de ces constats pour dessiner l'avenir de l'école maternelle française ? À court terme, il serait pertinent d'expérimenter un renforcement de l'encadrement des élèves, en le hissant à la moyenne de l'OCDE. Il conviendrait aussi d'améliorer la spécialisation des enseignants et la qualification des agents territoriaux spécialisés des écoles maternelles (Atsem), et de mieux accompagner les innovations pédagogiques initiées par les enseignants. À plus long terme, l'évolution vers un système intégré, regroupant progressivement dans un dispositif commun l'école maternelle et les modes actuels d'accueil des enfants de moins de 3 ans est à envisager. La note décrit les principales étapes d'un tel processus, en s'inspirant de l'expérience de plusieurs pays ayant suivi cette voie.

## Nombre d'élèves par enseignant dans les structures d'éducation pré-primaire



Lecture : il s'agit du nombre d'élèves par enseignant dans l'enseignement pré-primaire public et privé, en équivalent temps plein, données 2014. Le nombre d'élèves par enseignant donne ce qu'on appelle le taux d'encadrement : plus il y a d'élèves par enseignant, plus le taux d'encadrement est faible. Pour la liste des pays de l'UE-22, se reporter à la note de bas de page n° 40.

Source : OCDE, *Regards sur l'éducation 2016*, Indicateur C2, [Tableau C2.2](#).

Daniel Agacinski,  
Catherine Collombet

Département Société  
et politiques sociales

La *Note d'analyse* est publiée sous la responsabilité éditoriale du commissaire général de France Stratégie. Les opinions exprimées engagent leurs auteurs et n'ont pas vocation à refléter la position du gouvernement.

## INTRODUCTION

L'école maternelle française a une histoire singulière. À la fois ancrée dans le système scolaire public depuis les lois Jules Ferry et dotée d'une identité originale par Pauline Kergomard<sup>1</sup>, elle a longtemps joui d'une réputation incontestée d'excellence. Cette confiance dans l'institution – qui plus est gratuite – a conduit les parents à lui confier massivement leurs enfants après la Deuxième Guerre mondiale : la France a été ainsi le premier pays européen à atteindre une scolarisation quasi universelle des enfants de 3 à 5 ans, malgré l'absence d'obligation.

Cette réputation est aujourd'hui ébranlée. À rebours des instructions initiales de Pauline Kergomard, selon laquelle « l'école maternelle n'est pas une école au sens ordinaire du mot » et qui se défiait des apprentissages trop précoces, la vocation de préparation à l'école élémentaire<sup>2</sup> s'est affirmée au fil des décennies. Cette évolution suscite des controverses sur la « primarisation » de l'école maternelle et des tentatives récentes de rééquilibrage.

À ces débats récurrents viennent aujourd'hui s'ajouter les comparaisons internationales. D'une part, les enquêtes PISA<sup>3</sup> et surtout PIRLS<sup>4</sup> sur les acquis des élèves conduisent à s'interroger sur la part de responsabilité de l'école maternelle dans les résultats insuffisants des élèves français. D'autre part, les travaux de l'OCDE soulignent l'essor de systèmes très différents du nôtre, où l'accueil des enfants est pensé de manière intégrée de la naissance à l'âge de la scolarité obligatoire et qui visent le développement de l'enfant dans toutes ses dimensions (intellectuelle, physique, sociale, émotionnelle, etc.), au-delà de la seule préparation aux savoirs scolaires.

Au vu de ces comparaisons internationales, cette note réinterroge le fonctionnement de l'école maternelle française et sa place dans le continuum qui va de la naissance aux premières années de la scolarité obligatoire. Après avoir montré comment la France se positionne à la fois en termes de moyens et d'approche pédagogique (1), la note examine les conditions structurelles d'une prise en compte

plus complète des apprentissages de l'enfant (2). Sur la base de ces analyses, elle propose enfin des pistes d'évolution à court et à long terme (3).

## QUELS MOYENS POUR QUELS OBJECTIFS ?

### *Une universalité ancienne, qui devient la norme en Europe*

Les caractéristiques de l'école maternelle française – lien étroit avec l'école élémentaire obligatoire et compétence d'un État centralisé fort – ont sans doute favorisé son universalisation rapide après 1945, parachevée dès les années 1980. La France fait alors figure d'exception en Europe, ses voisins britanniques ou allemands, mais aussi nordiques ou méridionaux ignorant la préscolarisation à grande échelle<sup>5</sup>.

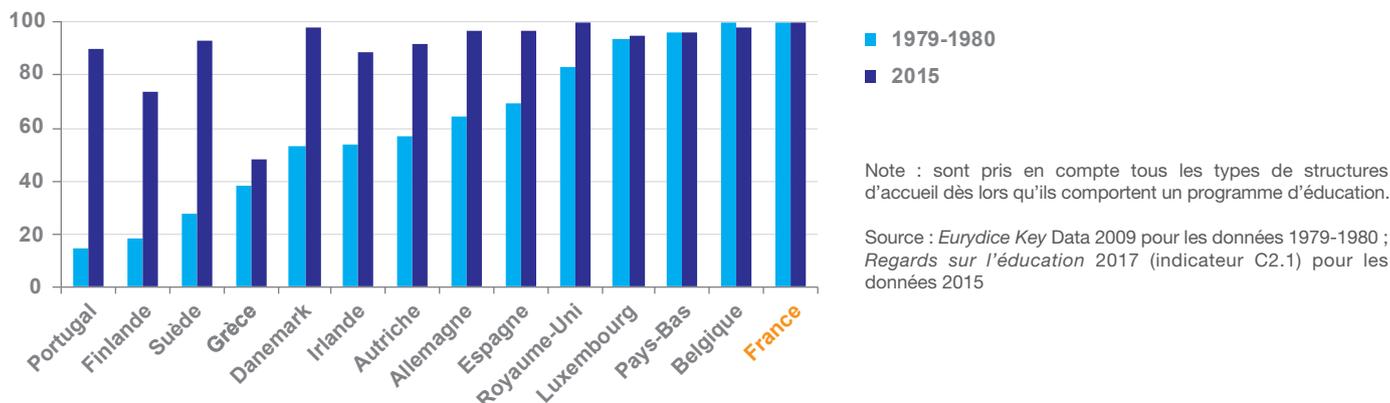
Mais depuis les années 1980 pour certains pays<sup>6</sup> et de manière plus systématique à partir des années 2000, le taux de couverture de la tranche d'âge préscolaire – par des modes formels d'accueil et d'éducation – augmente partout suite à l'impulsion donnée par l'Union européenne. Un objectif ambitieux de 90 % de couverture pour la tranche des 3-6 ans est ainsi fixé en 2002 au sommet de Barcelone<sup>7</sup>. La stratégie « Europe 2020 » de 2010 hausse à 95 % l'objectif pour les enfants de 4 ans ou plus : en 2015, la moyenne de l'Union européenne frôle cet objectif et 13 pays sur 28, dont la France, l'atteignent ou le dépassent (voir graphique 1 page suivante)<sup>8</sup>.

Si on prend en compte l'amplitude horaire de l'accueil, la France demeure cependant au premier rang, un certain nombre de pays européens n'atteignant l'objectif de taux de couverture qu'avec des horaires d'accueil limités (Royaume-Uni, Pays-Bas, Autriche). Au Royaume-Uni, le système des heures d'éducation gratuite qui a permis l'universalisation de l'accueil à partir de 4 ans a longtemps été restreint à 15 heures par semaine<sup>9</sup>. En Allemagne, la scolarisation à temps plein ne prédomine que depuis peu, avec un fort développement des *Ganztagschule*<sup>10</sup>.

1. Nommée en 1879 déléguée générale à l'inspection des salles d'asile, Pauline Kergomard est à l'origine de leur transformation en écoles maternelles, dont elle devient la première inspectrice générale.  
2. En France, l'école primaire est chargée de l'enseignement du premier degré et se compose de l'école maternelle, non obligatoire, qui peut accueillir les enfants de 3 ans à 6 ans, et parfois dès 2 ans, et de l'école élémentaire, qui commence avec l'âge de l'instruction obligatoire, à partir de 6 ans.  
3. Le Programme international de suivi des acquis des élèves (PISA) est conduit par l'OCDE depuis 2000 auprès des élèves de 15 ans de différents pays.  
4. Le Programme international de recherche en lecture scolaire (PIRLS) est un programme de l'International Association for the Evaluation of Educational Achievement, qui compare les compétences en lecture des élèves de différents pays inscrits dans des classes équivalentes au CM1 français.  
5. Prost A. (2004), *Histoire de l'enseignement et de l'éducation en France depuis 1930*, Paris, Perrin.  
6. Danemark, Suède, Royaume-Uni et Portugal.  
7. Le Conseil européen a alors estimé que les États membres devaient éliminer les freins à la participation des femmes au marché du travail et s'efforcer de mettre en place, d'ici 2020, des structures d'accueil pour 90 % au moins des enfants ayant entre 3 ans et l'âge de la scolarité obligatoire, et pour 33 % au moins des enfants âgés de moins de 3 ans.  
8. Commission européenne (2017), *Education and Training, Monitor 2017*, Luxembourg, Publications Office of the European Union.  
9. Porté cependant en 2017 à 30 heures par semaine pour les parents d'enfants de 3 et 4 ans qui travaillent.  
10. 60 % des structures et 40 % des enfants en 2015.



**Graphique 1 – Proportion des enfants de 4 ans en enseignement préscolaire, en 1979-1980 et en 2015**



Note : sont pris en compte tous les types de structures d'accueil dès lors qu'ils comportent un programme d'éducation.

Source : Eurydice Key Data 2009 pour les données 1979-1980 ; Regards sur l'éducation 2017 (indicateur C2.1) pour les données 2015

### Une dépense par élève inférieure à la moyenne européenne

La France se situe dans le groupe des pays d'Europe qui dépensent relativement peu par élève en préélémentaire (3 ans et plus). Avec 7 760 dollars par élève<sup>11</sup> en 2014, son niveau de dépense est supérieur à celui de la Suède, de l'Espagne et de l'Italie mais inférieur à celui des Pays-Bas, de l'Autriche, de l'Allemagne, du Royaume-Uni, de la Finlande ou encore du Danemark. Il se situe sous la moyenne de l'UE-22 qui est de 8 850 dollars (voir graphique 2).

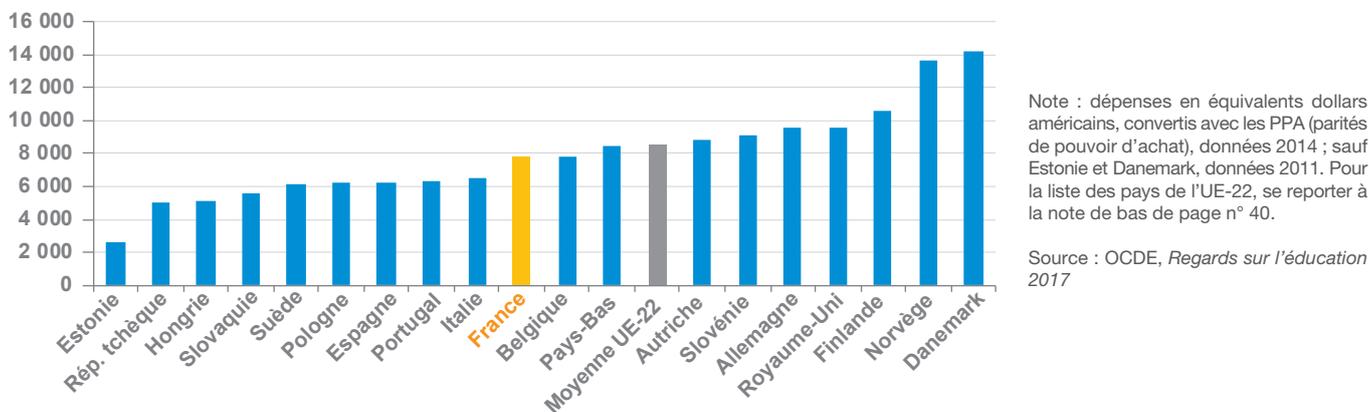
Certes, la dépense pour le préélémentaire a crû plus rapidement que la dépense pour l'école élémentaire ces dernières décennies, en particulier du fait d'une hausse du taux d'encadrement enseignant et d'une augmentation de l'engagement des communes. La France dépense désormais davantage pour un élève de maternelle que pour un élève d'école élémentaire<sup>12</sup>. Cependant, le décalage par rapport à d'autres pays européens demeure, en raison notamment d'un sous-investissement global dans le premier degré en France<sup>13</sup>.

### Une école maternelle encore tournée vers l'enseignement élémentaire

L'école maternelle française est à la fois insérée dans le système d'enseignement primaire et coupée de l'accueil des enfants de moins de 3 ans. La césure à 3 ans est particulièrement marquée, avec des responsabilités institutionnelles et des modes de financement hétérogènes, des taux d'encadrement très contrastés, des personnels formés séparément. L'accueil est gratuit à l'école et universel à partir de trois ans, alors que les autres modes d'accueil pour les enfants de moins de 3 ans sont payants, et ne couvrent qu'un peu plus de la moitié de cette tranche d'âge<sup>14</sup>. Ce ne sont en outre pas les mêmes besoins de l'enfant qui sont pris en compte par chacun des deux systèmes.

Incluse dans l'enseignement primaire depuis les années 1880, la maternelle française n'en a pas moins possédé longtemps une identité professionnelle forte. Ses spécificités pédagogiques ont commencé à s'estomper dans les années 1970, avec la suppression du corps des inspectrices d'école maternelle. À partir des années 1980, notamment

**Graphique 2 – Dépense annuelle par élève, en éducation pré-primaire (enfants de 3 ans et plus), en dollars courants**



Note : dépenses en équivalents dollars américains, convertis avec les PPA (parités de pouvoir d'achat), données 2014 ; sauf Estonie et Danemark, données 2011. Pour la liste des pays de l'UE-22, se reporter à la note de bas de page n° 40.

Source : OCDE, Regards sur l'éducation 2017

11. En équivalents dollars américains, convertis à l'aide des PPA (parités de pouvoir d'achat).

12. DEPP (2017), *L'état de l'École 2017*, ministère de l'Éducation nationale, novembre.

13. Voir le chapitre 11 « *Quelles priorités éducatives ?* », in France Stratégie (2016), 2017-2027 : *Enjeux pour une décennie*, La Documentation française, octobre.

14. Collombet C., Maigne G. et Palier B. (2017), « *Places en crèche : pourquoi l'Allemagne fait-elle mieux que la France depuis dix ans ?* », France Stratégie, Note d'analyse, n° 56, mai.

dans le but de prévenir les inégalités et les difficultés scolaires, l'école maternelle se voit assigner pour finalité principale la préparation des apprentissages académiques (décodage des lettres, numération, etc.). En 1989, la grande section de maternelle est intégrée dans un cycle commun avec le CP et le CE1. À partir de 1990, le même format de « livret scolaire » recense les évaluations des acquis de l'élève de la petite section à la fin de l'école élémentaire. De manière concomitante, on constate un déclassement progressif des activités artistiques, physiques et sportives au profit des apprentissages liés au langage et à l'écrit<sup>15</sup>. Ce mouvement fait de la France – avec la Belgique<sup>16</sup> – le pays le plus tourné vers les buts académiques, tandis que les pays nordiques et d'Europe centrale sont les plus orientés vers le développement de l'enfant au sens large<sup>17</sup>.

Des mesures ont été engagées à partir de 2013 pour éviter une focalisation exclusive sur la préparation du devenir scolaire de l'enfant : cycle propre à la maternelle, nouveau programme adopté en 2015 qui insiste sur la progressivité des apprentissages et rééquilibre la place donnée à la préparation à la lecture, nouvelles modalités d'évaluation avec un « carnet de suivi des apprentissages » distinct du livret de la scolarité obligatoire. On peut toutefois s'interroger sur leur impact effectif, dès lors que les modalités d'organisation de l'enseignement n'ont pas été modifiées (structure et taille des classes, formation des enseignants, etc.).

## LES LIMITES DU MODÈLE FRANÇAIS

### *Une prise en compte du développement de l'enfant inscrite dans les textes plus que dans les pratiques*

Si la préparation aux études fait légitimement partie des missions assignées à l'école maternelle, le meilleur moyen d'y parvenir ne consiste pas forcément à se focaliser de façon si précoce sur les connaissances académiques. La recherche de performances scolaires doit en effet passer par la prise en compte de tous les aspects des apprentissages de l'enfant, au-delà des seules compétences valorisées au cours de la scolarité ultérieure (voir encadré 1).

En France, le code de l'éducation (article L321-2.) reconnaît certes les objectifs d'« éveil de la personnalité des enfants », de « développement sensoriel, moteur, cognitif et social » et d'« épanouissement affectif ». Le programme de 2015<sup>18</sup>

fait une place nouvelle à cette conception large des compétences, en reconnaissant comme nécessaires à la construction de l'élève des acquisitions telles que l'attention, l'anticipation, la planification ou l'inhibition<sup>19</sup>. Cependant, ce nouveau programme – aux dires mêmes d'acteurs de terrain qui l'ont accueilli avec satisfaction – nécessite une expertise pédagogique difficile à mobiliser par les enseignants habitués à des programmes davantage centrés sur la préparation explicite des apprentissages scolaires.

### **Encadré 1 – Les compétences à acquérir prioritairement en maternelle : l'apport des neurosciences et des sciences du développement de l'enfant**

*Les neurosciences, la psychologie du développement de l'enfant, l'économie et les sciences de l'éducation suggèrent toutes que les compétences académiques doivent être articulées à d'autres compétences, notamment liées aux fonctions dites exécutives : la « mémoire de travail », qui enregistre à court terme une information utilisée pour un travail en cours ; le « contrôle inhibiteur », grâce auquel nous maîtrisons nos impulsions ; la « flexibilité cognitive », qui nous permet de corriger notre approche en cas de difficulté ou d'erreur. Un centre de recherche de Harvard<sup>20</sup> estime ainsi qu'« entrer à l'école avec de bonnes bases pour ces fonctions exécutives est plus important pour les enfants que de connaître l'alphabet et les chiffres » ; « il suffit de deux enfants aux compétences exécutives sous-développées pour désorganiser une classe entière et détourner un temps précieux de l'apprentissage ».*

*L'économiste James Heckman insiste quant à lui sur l'importance des « aptitudes de vie » que sont la conscience, la persévérance, la motivation, la sociabilité, l'attention, l'autorégulation, la gestion de la colère, l'estime de soi et l'aptitude à différer la gratification<sup>21</sup>. Selon la psychologue Adele Diamond, « si nous voulons améliorer les performances académiques, la route la plus efficace et la plus économe ne consiste pas, contrairement à ce que l'on pourrait penser, à se concentrer sur les compétences académiques, mais à favoriser aussi le développement social, physique et émotionnel des enfants »<sup>22</sup>.*

*Des travaux sociologiques confirment les effets pervers d'une confrontation trop précoce aux savoirs formalisés, notamment pour les enfants défavorisés<sup>23</sup>.*

15. IGEN, IGAENR (2011), *L'école maternelle*, Rapport n° 2011-108, octobre.

16. Bennett J. (2005), « Curriculum issues in national policy-making », *European Early Childhood Education Research Journal*, vol. 13(2), p. 5-23.

17. Une thèse récente fondée sur un travail de terrain dans quinze classes de maternelle confirme ce poids en France de la « figure de l'enfant-élève » : Leroy G. (2016), *Figures de l'enfant et pratiques des maîtres de l'école maternelle contemporaine*, thèse de doctorat.

18. Adopté après avis du Conseil supérieur des programmes et consultation des enseignants, ce programme a remplacé le précédent, datant de 2008.

19. Viviane Bouysse in Numéro spécial de *Fenêtres sur cours* (SNUipp-FSU) sur les enjeux et l'actualité de l'école maternelle.

20. Center on the Developing Child at Harvard University (2011), « Building the brain's "air traffic control" system: How early experiences shape the development of executive function », *Working Paper*, n° 11, février.

21. Heckman J. J. (2012), « The case for investing in disadvantaged young children », *EENEE Policy Brief*, 1/2012.

22. Diamond A. (2010), « The evidence base for improving school outcomes by addressing the whole child and by addressing skills and attitudes, not just content », *Early Education and Development*, vol. 21(5), p. 780-793.

23. Garnier P. et Brougère G. (2017), « Des tout-petits "peu performants" en maternelle. Ambition et misère d'une scolarisation précoce », *Revue française des affaires sociales*, 2017/2.



Les travaux menés par les inspections générales<sup>24</sup> ont donc conclu à une faible transformation des pratiques. Leurs constats sur la scolarisation en petite section de maternelle peuvent être transposés à l'ensemble du cycle de maternelle : espaces peu adaptés aux plus petits, organisation et formes pédagogiques peu évolutives tout au long du cursus, faiblesse persistante de la pédagogie du langage. Les écoles des réseaux d'éducation prioritaire REP et REP+ ayant pu dernièrement mettre en place des classes dédiées de « très petite section<sup>25</sup> » semblent faire exception : elles ont souvent engagé une réflexion globale sur la prise en considération de l'épanouissement de l'enfant, par exemple dans l'aménagement de l'espace, qui s'est diffusée sur les pratiques de l'ensemble des sections.

En d'autres termes, le problème de l'école maternelle française n'est sans doute pas qu'elle met l'accent sur la préparation au « métier d'élève » et à la poursuite des apprentissages scolaires mais qu'elle semble en avoir, en pratique, une conception trop étroite qui néglige des compétences non académiques mais déterminantes. Cette insuffisante traduction des ambitions du nouveau programme sur le terrain semble moins due à une réticence des enseignants de maternelle à le mettre en œuvre – 79 % s'y déclarent favorables<sup>26</sup> – qu'à des difficultés structurelles propres à l'enseignement en maternelle.

### L'école maternelle française en retrait par rapport à nos voisins

Comment évaluer la performance de l'école maternelle ? En 2013, lorsque la DEPP<sup>27</sup> a identifié une hausse sensible du niveau des élèves à l'entrée du CP, on a pu y lire une validation indirecte du choix consistant à orienter la maternelle vers la préparation à la scolarité en CP. Cependant, les résultats de la même cohorte à l'entrée du CE2<sup>28</sup> n'ont pas confirmé cette progression, ce qui a remis en doute l'efficacité durable d'une préparation anticipée des apprentissages du CP. Sur quels acquis, sous quelles modalités, à quel moment et en comparaison de quels groupes est-il pertinent d'observer les élèves pour mesurer la performance de l'école maternelle... sans l'indexer directe-

ment aux savoirs scolaires ? La question demeure. On choisit ici de comparer différents systèmes en recourant à la notion de « qualité structurelle » – employée notamment par l'OCDE – qui regroupe les indicateurs caractéristiques de la structure d'accueil : la qualification des professionnels et le taux d'encadrement des enfants.

### Des enseignants très qualifiés mais peu spécialisés

Dans la plupart des pays européens<sup>29</sup>, la qualification minimale requise pour enseigner en préélémentaire est un diplôme de l'enseignement supérieur de niveau *bachelor* sanctionnant trois à quatre années d'études<sup>30</sup>. Avec une formation au niveau master, la France se situe parmi les pays qui exigent les qualifications les plus élevées, avec l'Italie et le Portugal. En revanche, la spécialisation des enseignants et l'adaptation de leur cursus aux particularités de l'école maternelle peuvent sembler insuffisantes au regard de ce que pratiquent nos voisins. Parmi les adultes encadrant les enfants entre 3 et 6 ans, le profil « enseignant » qui prédomine en France<sup>31</sup> se caractérise par une formation centrée sur la préparation à l'école élémentaire et sur l'acquisition des premières compétences en littérature et numératie. Cette formation est moins spécifique que celle reçue par le « pédagogue spécialiste de la petite enfance » ou le « pédagogue social » présents dans 10 des 18 pays étudiés<sup>32</sup>, qui met l'accent sur une prise en compte du jeune enfant dans toutes ses dimensions.

Bien plus, la France serait le seul pays en Europe, avec l'Irlande, à recourir pour les 3-6 ans<sup>33</sup> à un corps unique d'enseignants exerçant sur l'ensemble du premier degré. Le risque est celui d'un curriculum de formation trop « primarisé », avec une attention trop faible accordée aux années préélémentaires non obligatoires. « La place de l'école maternelle en formation initiale pose question et c'est là un euphémisme », soulignait un rapport récent de l'Inspection générale de l'éducation nationale<sup>34</sup>. L'école maternelle n'apparaît pas comme un des modules traités en tant que tels, et le volume horaire consacré à la question dans la plupart des Écoles supérieures du professorat et de l'éducation (ESPE) est faible. La formation des « maîtres-formateurs »<sup>35</sup> – ceux

24. IGEN-IGAENR (2014), *Scolarité des enfants de moins de trois ans : une dynamique d'accroissement des effectifs et d'amélioration de la qualité à poursuivre*, Rapport n° 2014-043, juin ; IGEN (2017), *La scolarisation en petite section de maternelle*, Rapport n° 2017-032, mai.

25. Classes spécifiquement dédiées à la scolarisation d'enfants de moins de 3 ans.

26. *Enquête auprès des enseignants de maternelle*, étude réalisée auprès de 1 000 enseignants de maternelle par Harris pour le SNUipp-FSU, novembre 2015.

27. Le Cam M, Rocher T. et Verlet I. (2013), « Forte augmentation du niveau des acquis des élèves à l'entrée au CP entre 1997 et 2011 », *Note d'information*, n° 13-19, DEPP, septembre.

28. Andreu S., Le Cam M. et Rocher T (2014), « Évolution des acquis en début de CE2 entre 1999 et 2013 : les progrès observés à l'entrée au CP entre 1997 et 2011 ne sont pas confirmés », *Note d'information*, n° 19, DEPP, mai.

29. Eurydice (2013), *Chiffres clés des enseignants et des chefs d'établissement en Europe*. Édition 2013.

30. Seuls cinq pays n'exigent qu'une formation « postsecondaire non tertiaire » (l'Allemagne, l'Irlande, la Lettonie, Malte et l'Autriche) et deux une formation « secondaire supérieure » (la République tchèque et la Slovaquie).

31. Comme en Irlande, aux Pays-Bas et au Royaume-Uni. Voir le rapport *Starting Strong II* de l'OCDE, septembre 2006.

32. Allemagne, Autriche, Belgique, République tchèque, Danemark, Finlande, Hongrie, Italie, Norvège et Suède.

33. Oberhuemer P., Schreyer I. et Neuman M. J. (2010), *Professionals in Early Childhood Education and Care Systems: European Profiles and Perspectives*, Barbara Budrich Publishers, mai.

34. IGEN (2017), *op. cit.*

35. Formation pour l'obtention du certificat d'aptitude aux fonctions d'instituteur ou de professeur des écoles maître formateur (CAFIPEMF).

qui forment les professeurs des écoles –, n'inclut une option dédiée à l'école maternelle que depuis la rentrée 2015.

L'identité professionnelle des enseignants de maternelle apparaît aujourd'hui marquée par l'unicité du corps des enseignants du premier degré (instituteurs, puis professeurs des écoles). Ils connaissent la même formation, reçoivent la même rémunération, vivent le même déroulement de carrière et sont représentés par les mêmes organisations syndicales<sup>36</sup>. Depuis les années 1970, on a assisté à un affaiblissement de l'identité propre des enseignants de maternelle, notamment en raison de la suppression des inspectrices dédiées à ce niveau de scolarité<sup>37</sup>. Ce n'est qu'en 2007 que des « missions maternelle » ont été mises en place au niveau des inspections d'académie.

### Des personnels d'appui moins formés qu'ailleurs

En ce qui concerne les Agents territoriaux spécialisés des écoles maternelles (Atsem), la France n'exige en revanche que le niveau CAP, alors que plusieurs pays requièrent pour ces personnels non enseignants un diplôme de niveau secondaire supérieur (l'équivalent du baccalauréat), avec trois ou quatre années de formation<sup>38</sup>.

Or, les Atsem se sont vu confier des missions relevant de plus en plus du domaine éducatif, en particulier lors de la

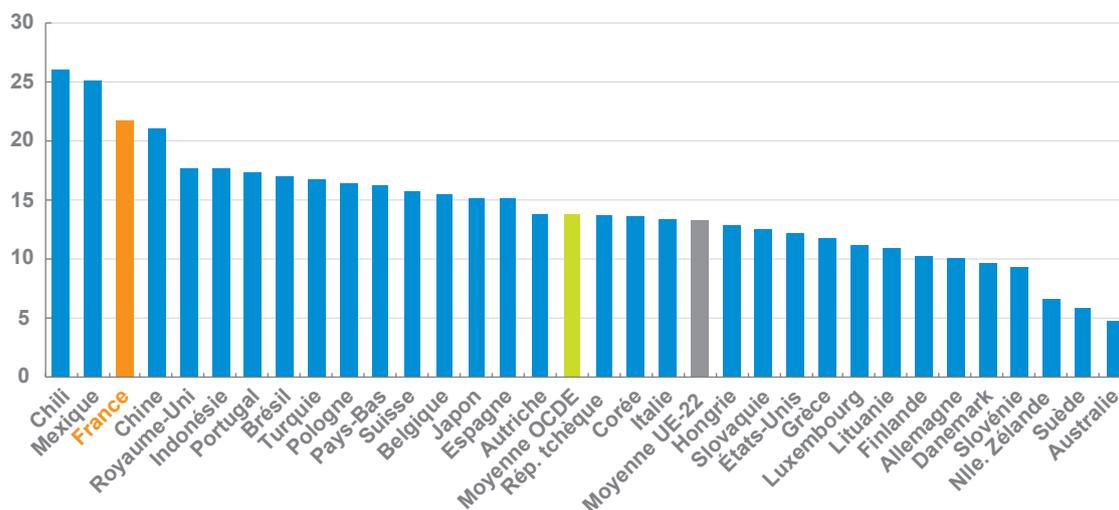
réforme des rythmes éducatifs de 2013-2014<sup>39</sup>, mais sans être accompagnés par un effort suffisant de formation. Leur niveau de qualification reste globalement faible et marqué par une grande hétérogénéité. La modification de leur cadre d'emploi – passage au CAP « Accompagnant éducatif de la petite enfance » – n'a pas été assortie d'une revalorisation statutaire. Les formations conjointes avec les enseignants sont peu développées. Enfin, une part significative des emplois correspondant aux fonctions d'Atsem est occupée par des personnes (parfois en contrat aidé) sans exigence de qualification.

### Un taux d'encadrement relativement bas...

Avec 1 enseignant pour 22 enfants en préélémentaire, la France présente un taux d'encadrement sensiblement plus faible que les moyennes OCDE et UE-22 (respectivement de 1 pour 14 et 1 pour 13<sup>40</sup>) (graphique 3). Certes, le ratio de la France monte à 1 pour 15 si on inclut les personnels d'appui mais il reste faible comparé aux autres pays (1 pour 11 en moyenne OCDE et UE-22) (graphique 4).

La faiblesse de ce taux d'encadrement (qui inclut également les enseignants intervenant auprès d'élèves à besoins particuliers) se traduit, de fait, par un nombre important d'élèves par classe en maternelle : avec 25,5 élèves par classe en moyenne au cours des trois dernières années<sup>41</sup>,

**Graphique 3 – Nombre d'élèves par enseignant dans les structures d'éducation pré-primaire**



Lecture : il s'agit du nombre d'élèves par enseignant dans l'enseignement pré-primaire public et privé, en équivalent temps plein, données 2014. Le nombre d'élèves par enseignant donne ce qu'on appelle le taux d'encadrement : plus il y a d'élèves par enseignant, plus le taux d'encadrement est faible. Pour la liste des pays de l'UE-22, se reporter à la note de bas de page n° 40.

Source : OCDE, *Regards sur l'éducation 2016*, Indicateur C2, [Tableau C2.2](#).

36. Seule une association comme l'AGEEM (Association générale des enseignants des écoles et classes maternelles publiques) concourt à donner une identité propre aux enseignants de maternelle.

37. Voir les travaux de la sociologue Pascale Garnier, notamment *Sociologie de l'école maternelle*, Paris, PUF, 2016.

38. Danemark, Estonie, Grèce, Portugal, Sloveenie, Slovaquie.

39. IGEN-IGAENR (2017), *Les missions des agents territoriaux spécialisés des écoles maternelles (ATSEM)*, juillet.

40. OCDE (2017), *Regards sur l'éducation 2017*, Figure 3.10. Les 22 pays retenus par l'OCDE sont : Allemagne, Autriche, Belgique, Danemark, Espagne, Estonie, Finlande, France, Grèce, Hongrie, Irlande, Italie, Lettonie, Luxembourg, Pays-Bas, Pologne, Portugal, République tchèque, Royaume-Uni, Slovaquie, Sloveenie et Suède.

41. MEN-MESRI-DEPP, RERS 2017 / Enquête dans les écoles publiques et privées de l'enseignement préélémentaire et élémentaire.



la France dépasse la taille maximale des classes autorisée dans la quasi-totalité des pays de l'Union européenne pour la tranche d'âge 3-5 ans<sup>42</sup>.

### ...qui pèse sur la qualité de l'enseignement ?

Une littérature internationale abondante montre les effets positifs pour le développement des enfants d'un taux d'encadrement plus élevé – donc avec moins d'enfants par professionnel – ou d'une taille des classes moindre dans l'enseignement préscolaire. De tels ratios améliorent la qualité des interactions entre professionnels et enfants, au niveau individuel comme collectif<sup>43</sup>. Ils permettent aux professionnels de nouer des relations plus personnalisées avec les enfants, alors qu'un taux d'encadrement faible induit une communication basée sur les routines et les restrictions<sup>44</sup>. Des résultats similaires sont observés dans l'enseignement primaire<sup>45</sup>, le bénéfice de classes à effectifs plus réduits apparaissant plus grand pour les enfants issus de milieux défavorisés<sup>46</sup>.

De nombreux travaux de recherche établissent un lien entre le taux d'encadrement et la « qualité » de l'éducation préscolaire, mesurée par la qualité des processus et

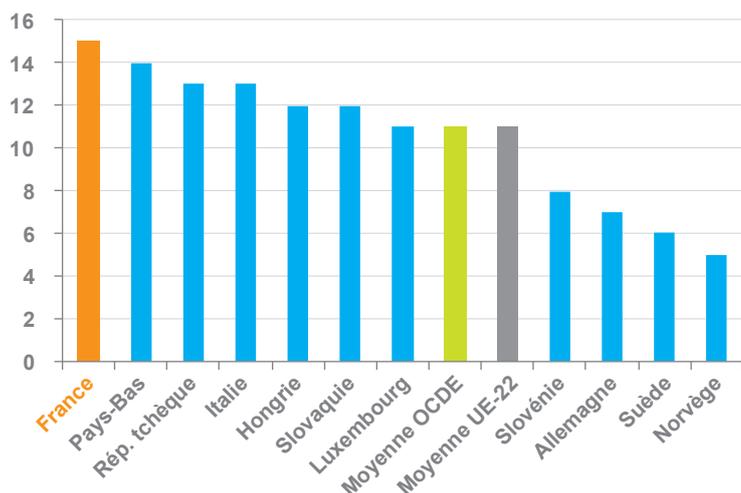
les résultats des enfants<sup>47</sup>. En outre, un taux d'encadrement élevé a un effet favorable sur le bien-être des enfants et sur leur capacité à coopérer entre eux<sup>48</sup>. Enfin, les travaux relèvent une association significative entre la petite taille des classes et les résultats ultérieurs au collège ou l'accès à l'université<sup>49</sup>.

### Un modèle français de plus en plus isolé

Longtemps vu comme une spécificité des pays nordiques, le système « intégré » d'accueil des jeunes enfants – de la petite enfance à la scolarité obligatoire – se développe rapidement en Europe, au point que c'est le système « dual » de la France, avec sa forte césure à 3 ans, qui apparaît aujourd'hui de plus en plus isolé.

Le mouvement d'intégration a été activement encouragé par plusieurs organisations internationales : l'UNESCO a critiqué la séparation dès 1974 ; le *Childcare Network* de la Commission européenne a recommandé la désignation d'un seul ministère responsable en 1996 ; les rapports *Starting Strong* successifs de l'OCDE soulignent les bénéfices associés à l'intégration de l'accueil de l'ensemble des enfants d'âge préscolaire : meilleur taux d'accès, meilleure qualité, transitions plus douces.

**Graphique 4 – Nombre d'élèves par personnel encadrant (enseignant et personnel d'appui) dans les structures d'éducation pré-primaire**



Note : il s'agit ici du taux d'encadrement total, autrement dit le nombre d'élèves par personnel encadrant (enseignant et personnel d'appui) dans l'enseignement pré-primaire public, en équivalent temps plein (données 2014). Pour la liste des pays de l'UE-22, se reporter à la note de bas de page n° 40.

Source : OCDE, *Regards sur l'éducation 2017*, Indicateur C2 Tableau C2.2.

42. D'après l'enquête Eurydice 2014, parmi les pays qui établissent une taille maximale des groupes d'enfants scolarisés entre 3 et 5 ans, seule l'Italie place cette limite à 26 élèves par classe ; tous les autres la situent à 25 ou moins. Pour sa part, la France n'affiche pas de limite réglementaire en la matière.
43. Voir le rapport du groupe de travail sur l'éducation et l'accueil des jeunes enfants soutenu par la Commission européenne : *Proposal for Key Principles of a Quality Framework for Early Childhood Education and Care*, octobre 2014.
44. OCDE (2012), *Encouraging Quality in Early Childhood Education and Care (ECEC)*, Research brief.
45. Voir notamment Bouguen A., Grenet J. et Gurgand M. (2017), *La taille des classes influence-t-elle la réussite scolaire ?*, Les notes de l'IPP, n° 28, Institut des politiques publiques, septembre.
46. Monso O. (2014), « L'effet d'une réduction de la taille des classes sur la réussite scolaire en France : développements récents », *Éducation et formation*, n° 85, novembre.
47. Huntsman L. (2008), *Determinants of Quality in Child care: A Review of the Research Evidence*, Centre for Parenting and Research, NSW Department of Community Services.
48. De Schipper E. J., Riksen-Walraven J. M. et Geurts S. A. (2006), « Effects of child-caregiver ratio on the interactions between caregivers and children in child-care centers: An experimental study », *Child Development*, vol. 77(4), p. 861-874.
49. Krueger A. B. et Whitmore D. M. (2001), « The effect of attending a small class in the early grades on college-test taking and middle school test results: Evidence from project STAR », *The Economic Journal*, vol. 111(48), p. 1-28 ; Chetty R., Friedman J. N., Hilger N., Saez E., Schanzenbach D. et Yagan D. (2011), « How does your kindergarten classroom affect your earnings? Evidence from project STAR », *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 126(4), p. 1593-1660.

## Encadré 2 – Des expériences de transition vers un système intégré

*Trois exemples de pays passés progressivement d'un système dual à un système intégré permettent de mieux comprendre les étapes d'un tel processus.*

*La Suède connaissait jusque dans les années 1960 deux structures distinctes, l'une en charge du « care » et l'autre de la préscolarisation. La décision de les fusionner a été prise en 1968. Le transfert de responsabilité du ministère des affaires sociales vers le ministère de l'éducation, en 1996, a été suivi d'autres mesures renforçant l'intégration : extension du droit opposable à l'accueil à partir de l'âge de 1 an à l'ensemble des parents en 2001, plafonnement des frais pour les parents à partir de 2002 afin de se rapprocher de la gratuité.*

*La Nouvelle-Zélande a enclenché le processus d'intégration en 1986 par le transfert de responsabilité pour l'ensemble de l'accueil de la petite enfance au ministère de l'éducation. Des mesures progressives ont assuré l'intégration effective : système unique de financement, cadre commun de qualification et de rémunération du personnel, curriculum commun. Leur mise en œuvre a fait l'objet de deux plans stratégiques sur dix ans<sup>50</sup>. Le processus demeure en cours puisque certaines structures d'éducation couvrent tous les âges alors que d'autres ne s'adressent qu'aux enfants de plus de 3 ans.*

*Le Royaume-Uni a introduit des éléments d'intégration dans le cadre de la relance de sa politique d'accueil de la petite enfance, à partir du programme Sure Start de 1998, puis du Childcare Act de 2006, qui créait un curriculum commun pour tous les enfants d'âge préscolaire, quel que soit le mode d'accueil (y compris individuel). L'agence en charge de l'éducation<sup>51</sup> est responsable de l'évaluation de l'ensemble du secteur.*

*Plusieurs enseignements se dégagent de ces trois expériences. D'une part, l'intégration se traduit par une série de décisions relatives au financement, aux personnels, au droit d'accueil ou encore au curriculum, qui n'interviennent pas toutes en même temps. La mise en œuvre est un processus qui se déroule sur plusieurs années, voire décennies, ce qui implique une stratégie de long terme. Des structures présentant des degrés variés d'intégration peuvent ainsi coexister pendant une assez longue période. De ces trois pays, la Suède est celui où l'intégration est la plus aboutie, suivie par la Nouvelle-Zélande et le Royaume-Uni, ce qui s'explique en grande partie par l'ancienneté de la décision politique de principe.*

La tendance à l'intégration des services d'accueil de la petite enfance au sein du ministère chargé de l'éducation, plutôt que des affaires sociales, s'est développée en Europe dans les années 1980. Dès la fin de la décennie, le Royaume-Uni, l'Islande, la Norvège, la Roumanie, la Slovénie, l'Espagne et la Suède sont répertoriés comme offrant des systèmes intégrés. En Allemagne, structures « intégrées » (Kitas accueillant des enfants de 1 à 6 ans) et structures « séparées » coexistent, mais les premières sont désormais majoritaires, après une évolution rapide sur les années récentes. En Italie, la loi de juillet 2015 sur l'éducation prévoit la mise en place d'un système intégré pour les enfants de 0 à 6 ans.

Le système français reste scindé en deux champs ministériels distincts, avec des responsabilités éclatées entre divers échelons territoriaux. Les tentatives pour penser les transitions sont rares<sup>52</sup>. La France ne participe réellement au mouvement d'intégration que par la scolarisation des enfants de moins de 3 ans, qui peine cependant à redémarrer<sup>53</sup>.

## QUELLES PERSPECTIVES POUR LA FRANCE ?

Au vu de cette comparaison européenne, deux grandes voies de progrès peuvent être envisagées pour l'école maternelle française. À court terme, en conservant la césure entre l'accueil du jeune enfant et la scolarisation, on peut chercher à renforcer la présence et la formation des personnels à l'école maternelle. À plus long terme, c'est l'articulation des dispositifs de scolarisation des jeunes enfants avec les autres services d'accueil qui pourrait être repensée, en vue d'une meilleure intégration du système.

### *Expérimenter un encadrement renforcé et accompagner l'innovation pédagogique*

S'il n'est pas démontré que le faible taux d'encadrement de l'école maternelle française est en soi la cause de ses difficultés, il serait cependant utile d'engager des expérimentations pour mesurer les possibilités pédagogiques offertes par une amélioration de cet encadrement.

Rapprocher le nombre d'élèves par enseignant de la moyenne de l'OCDE permettrait de varier les modalités d'intervention pédagogique dans les classes, par exemple en augmentant le temps consacré aux interactions langagières avec chaque enfant ou en développant l'apprentissage par le jeu,

50. *Before Five*, en 1988 ; *Pathways to the Future – Nga Huarahi Arataki, A 10-year strategic plan for early childhood education*, en 2002.

51. L'Ofsted, Office for Standards in Education, Children's Services and Skills.

52. Voir par exemple Centre d'analyse stratégique (2007), *Rapport sur le service public de la petite enfance*, La Documentation française, février.

53. À la rentrée 2017, 11,7 % des enfants de 2 ans sont scolarisés, soit 0,2 point de moins qu'à la rentrée précédente. Leur taux de scolarisation était de 35 % au début des années 2000, avant de chuter drastiquement jusqu'en 2012 ; il s'est depuis stabilisé autour de 12 %. Ce taux atteint 19,3 % en éducation prioritaire. Voir Robin J. (2017), « Les élèves du premier degré à la rentrée 2017 : neuf classes sur dix de CP en REP+ accueillent au maximum quinze élèves », *Note d'information*, n° 17.25, DEPP, décembre. Pour une discussion des questions posées par l'évaluation de cette politique, voir Heim A. (2018), « *Quand la scolarisation à 2 ans n'a pas les effets attendus : leçons des méthodes d'évaluation* », *Note de synthèse*, France Stratégie, janvier.



conformément aux prescriptions des programmes. À l'inverse, des classes surchargées conduisent parfois les enseignants à reproduire une pédagogie plus verticale, caractéristique des étapes ultérieures de la scolarité, et à adopter des modalités d'évaluation des acquis reposant davantage sur des productions écrites que sur l'observation directe.

Une telle mesure à l'échelle nationale supposant des recrutements importants et sans doute un agrandissement des locaux, il convient d'engager au préalable une démarche expérimentale pour estimer l'effet d'un renforcement de l'encadrement enseignant en maternelle. Seraient ciblées les écoles de l'éducation prioritaire renforcée (REP+), comme pour les dédoublements de classe déjà prévus en CP puis en CE1. Pour passer de 23 élèves aujourd'hui à 15 élèves par classe – correspondant à la moyenne des pays de l'OCDE – dans la moitié des classes de maternelle en REP+, il faudrait y affecter 2 000 enseignants supplémentaires, soit un coût d'environ 80 millions d'euros par an. Un dispositif d'évaluation permettrait d'en mesurer les effets avant une éventuelle généralisation.

Une autre perspective serait de renforcer la présence dans les classes d'adultes non-enseignants, formés à l'accueil de la petite enfance. Avec environ 50 000 personnes occupant aujourd'hui des fonctions d'Atsem sur 100 000 classes maternelles, la France est loin d'un Atsem à temps complet par classe. Les postes sont souvent concentrés dans les classes de très petites, de petites et, dans une moindre mesure, de moyennes sections, et très inégalement répartis selon l'investissement des municipalités en la matière. Un renforcement des effectifs d'Atsem pourrait être expérimenté en parallèle de la hausse du taux d'encadrement enseignant, afin de déterminer l'option la plus efficiente pour améliorer l'école maternelle.

Dans la même perspective, il conviendrait de renforcer dès à présent la qualification spécifique des enseignants en école maternelle. Sans remettre en cause l'unicité du corps des professeurs des écoles, qui facilite les mobilités entre la maternelle et l'élémentaire, une spécialisation plus importante des enseignants de maternelle, comportant une formation poussée aux enjeux du développement de l'enfant, devrait être incluse dans la formation initiale. Quant à la formation continue, actuellement de

trois jours par an en moyenne, elle devrait être rapprochée de la moyenne de l'OCDE (huit jours).

La formation des Atsem devrait aussi être renforcée. Deux rapports récents<sup>54</sup> ont préconisé la montée en qualification de ces personnels pour leur permettre de mieux remplir toute l'étendue de leurs fonctions et pour une meilleure reconnaissance de leur rôle dans la communauté éducative. Au-delà des premières évolutions du statut d'Atsem portées par les décrets du 1<sup>er</sup> mars 2018<sup>55</sup>, il pourrait être instauré un module obligatoire de formation, le cas échéant assorti d'une revalorisation indiciaire.

Un des objectifs de ces mesures serait d'élargir la palette des méthodes mises en œuvre par les enseignants. L'innovation a toujours été au cœur de la pédagogie de l'école maternelle. L'État pourrait appuyer le recours aux pédagogies nouvelles en lançant des appels à projet et en finançant la formation des enseignants sur les projets retenus, ainsi que l'acquisition de matériels pédagogiques adaptés et les procédures d'évaluation qui les accompagnent.

### *Poser les jalons d'une évolution vers un système intégré*

L'exemple des grands pays voisins – Allemagne, Royaume-Uni, Italie – invite à réexaminer la pertinence de notre modèle à forte césure entre l'accueil de la petite enfance et l'école maternelle. Si le basculement immédiat dans un système intégré n'est pas envisageable, ces expériences étrangères montrent que de premiers jalons sont à notre portée.

### **Les vertus de la démarche**

L'intégration pourrait remédier aux défauts des deux composantes du système français actuel. Pour la tranche des moins de 3 ans, elle améliorerait l'équité d'accès et renforcerait la dimension éducative. Si le taux d'accueil de la petite enfance est relativement élevé en France par rapport à la moyenne européenne, les inégalités d'accès en fonction des revenus parentaux sont aussi parmi les plus fortes. L'intégration impliquerait la création d'un droit d'accès sans conditions, comme cela existe déjà pour l'école maternelle<sup>56</sup>, et un renforcement de la dimension éducative, aujourd'hui imprécise pour l'accueil collectif<sup>57</sup> et encore plus pour l'accueil individuel<sup>58</sup>. Il ne serait pas forcément nécessaire d'étendre la gratuité à tous les

54. IGEN, IGA (2017), *Les missions des agents territoriaux spécialisés des écoles maternelles (ATSEM)*, juillet ; Conseil supérieur de la fonction publique territoriale (2017), *Le agent(e)s territoriaux spécialisé(s) des écoles maternelles*, février.

55. Voir les décrets 2018-152 et 2018-153, qui précisent notamment que les Atsem « appartiennent à la communauté éducative » et « peuvent participer à la mise en œuvre des activités pédagogiques prévues par les enseignants et sous la responsabilité de ces derniers ». Un concours interne spécial est créé pour l'accès au corps de catégorie B d'animateur territorial.

56. L'article L. 113-1 du code de l'éducation dispose que « tout enfant doit pouvoir être accueilli, à l'âge de trois ans, dans une école maternelle ou une classe enfantine le plus près possible de son domicile, si sa famille en fait la demande ».

57. Les établissements d'accueil du jeune enfant doivent définir un projet éducatif, mais la loi ne précise pas son contenu, et un curriculum national, qui reste non contraignant, n'existe que depuis très peu de temps : le ministère de la famille a publié en mars 2017 un « [Cadre national pour l'accueil du jeune enfant](#) ».

58. L'agrément actuel requiert uniquement que l'assistant maternel présente « les garanties nécessaires pour accueillir des mineurs dans des conditions propres à assurer leur développement physique, intellectuel et affectif ».

enfants accueillis avant 3 ans, des participations financières modulées selon le revenu des ménages pouvant être maintenues, même dans un système intégré, comme le montre l'exemple des pays nordiques. Une telle évolution permettrait de lutter de manière plus précoce contre les inégalités de développement du langage, déjà très marquées à l'entrée à l'école maternelle<sup>59</sup>.

Pour la tranche des 3 à 5 ans, l'intégration pourrait induire une prise en compte plus large des besoins de l'enfant en développant l'intervention dans les écoles des professionnels du champ social, comme les éducateurs de jeunes enfants. Jointe au renforcement de l'encadrement<sup>60</sup>, l'intégration créerait des conditions plus propices à des interactions de qualité entre les personnels et les enfants, confortant ainsi les intentions des réformes récentes, qui ont donné pour mission à l'école maternelle de veiller à l'ensemble des dimensions du développement de l'enfant sans changer son cadre institutionnel.

Une telle réforme viserait à faire advenir un système intégré combinant les qualités des deux univers : la prise en compte globale de l'enfant et les bons ratios d'encadrement des crèches, l'universalité et la dimension pédagogique de l'école maternelle.

### **Une mise en œuvre progressive pour une stratégie de long terme**

Les exemples étrangers montrent que l'intégration n'est pas un « big bang » mais un processus à penser sur le long terme (voir encadré 2). Il conviendrait donc d'articuler la fixation d'objectifs à un horizon décennal et la définition des premières mesures à mettre en œuvre.

La conduite de cette transition supposerait la définition des objectifs et du financement du système d'accueil intégré. À titre d'illustration de l'impact financier potentiel à terme, une cible inspirée des schémas existant dans les pays nordiques, où un accueil collectif est garanti pour l'ensemble des enfants de 1 à 3 ans, les plus jeunes étant gardés par leurs parents ou en accueil individuel, se tradui-

rait par un besoin de financement d'environ 4,5 milliards d'euros, soit 0,2 point de PIB, à l'horizon 2030 si on applique aux enfants de 2 à 3 ans le taux de 1 professionnel de la petite enfance pour 15 enfants qui prévaut aujourd'hui pour les jardins d'enfants<sup>61</sup>. Ce surcroît de dépenses se traduirait par une stabilité des dépenses de la branche famille en points de PIB, puisque celles-ci devraient connaître une baisse tendancielle de même ampleur à l'horizon 2030<sup>62</sup>. Une telle mesure devrait en outre avoir des effets positifs sur l'offre de travail des mères de jeunes enfants, donc sur le PIB potentiel du pays (sans compter les impacts favorables sur la croissance potentielle à long terme si cette nouvelle politique éducative porte tous ses fruits). Le rehaussement d'activité lié à ce choc positif sur l'offre de travail pourrait même permettre d'autofinancer la mesure via la rentrée supplémentaire de recettes publiques qu'elle procurerait<sup>63</sup>.

En amont de cette cible de long terme, l'intégration commencerait nécessairement par une décision d'ordre institutionnel, confiant la responsabilité de l'accueil de tous les enfants de moins de 6 ans à un ministère unique chargé de l'éducation et de l'enfance. Le principe d'un système commun serait inscrit dans une loi qui pourrait fixer des objectifs d'accueil à moyen terme.

La définition d'un curriculum commun est un autre jalon important, qui permet de définir les objectifs éducatifs à atteindre sur l'ensemble du parcours et de donner un cadre de référence partagé par tous les professionnels. L'adoption en 2017 d'un cadre national pour l'accueil du jeune enfant, à la suite des travaux de la commission Giam-pino, peut constituer un point de départ pour travailler à un programme unifié jusqu'à l'âge de 6 ans. Tout en prenant également appui sur le programme de maternelle rédigé en 2015, le processus d'élaboration de ce curriculum, qui repose-rait sur une large concertation, contribuerait à la construction d'une culture commune entre le monde de l'école maternelle et celui de la petite enfance. Le curriculum permettrait de lutter contre les inégalités de développement du langage dès les premières années de l'enfance, avant ce qui constitue aujourd'hui l'âge d'entrée en maternelle, et d'inscrire

59. Le Normand M.-T., Parisse C. et Cohen H. (2008), « [Lexical diversity and productivity in French preschoolers: Developmental, gender and sociocultural factors](#) », *Clinical Linguistics & Phonetics*, Taylor & Francis, vol. 22(1), p. 47-58.

60. Celui-ci pourrait être financé, au moins partiellement, par un redéploiement de moyens au sein des politiques éducatives. Le chapitre 11 « Quelles priorités éducatives » du rapport de France Stratégie 2017-2017 (*op. cit.*) évoquait la nécessité d'un effort équivalent à 0,3 point de PIB en faveur de la prise en charge préscolaire des jeunes enfants. Il évoquait également la nécessité de renforcer les efforts sur le primaire et sur l'enseignement supérieur et soulignait à l'inverse que les moyens dévolus au lycée apparaissaient un peu surdimensionnés si l'on se livre à des comparaisons internationales avec les pays de l'OCDE les plus performants en matière éducative.

61. Les jardins d'enfants sont un type particulier d'EAJE (Établissements d'accueil du jeune enfant) réservés aux enfants de 2 ans et plus, avec des normes d'encadrement assouplies par rapport aux EAJE classiques.

62. HCFiPS (2017), *Rapport sur les perspectives de financement à moyen-long terme des régimes de protection sociale*, Haut Conseil du financement de la protection sociale, juin.

63. Pour une évaluation des effets positifs sur l'offre de travail des mères d'une augmentation de l'offre d'accueil, voir par exemple pour l'Allemagne Bauernschuster S. et Schlotter M. (2015), « [Public child care and mothers' labor supply – Evidence from two quasi-experiments](#) », *Journal of Public Economics*, vol. 123, mars, p. 1-16 ; et pour l'Espagne Nollenberger N. et Rodríguez-Planas N. (2015), « [Full-time universal childcare in a context of low maternal employment: Quasi-experimental evidence from Spain](#) », *Labour Economics*, vol. 36(C), p. 124-136. Ces études font apparaître une hausse du taux d'emploi des mères de 2 à 4 points pour 10 points de hausse du taux de couverture en crèche, soit 140 000 à 280 000 emplois pour le scénario ici évoqué pour la France. Dans ces conditions, le PIB pourrait s'en trouver rehaussé d'au moins 0,5 point, ce qui générerait au moins 0,2 point de recettes publiques supplémentaires.



l'acquisition des compétences dans une progression continue de 1 à 6 ans.

Enfin, la création de structures communes accueillant l'ensemble des enfants de 1 à 5 ans, encadrés par des enseignants et autres professionnels de la petite enfance (éducateurs de jeunes enfants, auxiliaires de puériculture, Atsem, etc.), matérialiserait également sur le terrain le passage à un système intégré. Elle pourrait être impulsée par des appels à projet nationaux. Ces structures nouvelles coexisteraient avec les structures séparées existant aujourd'hui et ne les remplaceraient que de manière progressive, comme c'est le cas actuellement en Allemagne.

### **Deux grands chantiers à ouvrir**

Au-delà de ces premières étapes, une telle réforme supposerait d'ouvrir deux chantiers de grande ampleur, nécessitant une large concertation avec tous les acteurs concernés. Le premier chantier serait la formation des personnels, afin de les amener à une culture et des compétences partagées. L'ampleur de la césure dans le système actuel implique des efforts importants pour créer cette culture

commune à tous les professionnels concernés, y compris aux assistantes maternelles dont une partie pourrait rejoindre les établissements d'accueil collectif. La définition du schéma-cible de qualifications dans ces structures communes serait sans doute l'un des aspects les plus délicats de la réforme. Sa mise en œuvre devrait reposer à la fois sur une refonte des formations initiales et sur la création de parcours de formation continue adaptés pour les professionnels exerçant aujourd'hui dans ces deux univers.

Le deuxième chantier résiderait dans la définition d'une gouvernance rénovée de l'accueil et de l'éducation du jeune enfant. Il serait nécessaire de définir un nouveau partage des compétences entre l'ensemble des acteurs aujourd'hui engagés dans ces politiques (État, départements, communes et Caisses d'allocations familiales principalement), afin d'identifier celui en charge des objectifs en matière d'accueil, de lui confier les outils juridiques et financiers lui permettant d'exercer cette responsabilité, et de définir les modalités de mise en œuvre de cette politique, en lien avec les autres acteurs concernés.

## CONCLUSION

**Au cours des dernières décennies, une attention de plus en plus grande a été portée aux conditions d'accueil et de scolarisation des jeunes enfants, et de nombreuses études plaident pour une démarche d'investissement social dans la petite enfance<sup>64</sup>.**

**Quel que soit le schéma cible, pour lequel on peut s'inspirer de différents exemples étrangers, il faut adopter un regard global sur cette période de la vie des enfants, donc questionner notre modèle français, marqué par la césure à 3 ans.**

Mots clés : éducation, école maternelle, petite enfance, école primaire

64. Voir Collectif (2017), *L'investissement social ; quelle stratégie pour la France ?*, La Documentation française, novembre.

## RETROUVEZ LES DERNIÈRES ACTUALITÉS DE FRANCE STRATÉGIE SUR :



[www.strategie.gouv.fr](http://www.strategie.gouv.fr)



[francestrategie](https://www.facebook.com/francestrategie)



[@strategie\\_Gouv](https://twitter.com/strategie_Gouv)

Directeur de la publication :  
**Gilles de Margerie**,  
Directeur de la rédaction :  
**Fabrice Lenglard**,  
commissaire général adjoint  
secrétaires de rédaction :  
**Olivier de Broca, Sylvie Chasseloup**  
Impression :  
**France Stratégie, Mars 2018**  
Contact presse :  
**Jean-Michel Roullé**,  
directeur du service  
Édition-Communication-Événements  
01 42 75 61 37  
[jean-michel.roulle@strategie.gouv.fr](mailto:jean-michel.roulle@strategie.gouv.fr)



**FRANCE STRATÉGIE**



France Stratégie, laboratoire d'idées public, a pour mission d'éclairer les choix collectifs. Son action repose sur quatre métiers : évaluer les politiques publiques ; anticiper les mutations à venir dans les domaines économiques, sociétaux ou techniques ; débattre avec les experts et les acteurs français et internationaux ; proposer des recommandations aux pouvoirs publics nationaux, territoriaux et européens. Pour enrichir ses analyses et affiner ses propositions France Stratégie s'attache à dialoguer avec les partenaires sociaux et la société civile. France Stratégie mise sur la transversalité en animant un réseau de sept organismes aux compétences spécialisées.