

Chapitre 2.

L'ÉCOLE MATERNELLE FRANÇAISE, ÉCOLE À PART ENTIÈRE ET COMPOSANTE DES STRUCTURES D'ÉDUCATION ET D'ACCUEIL DE LA PETITE ENFANCE ENTIÈREMENT À PART

La situation française en matière d'éducation et d'accueil de la petite enfance relève de ce qui est considéré, selon l'analyse présentée au chapitre précédent, comme le modèle de juxtaposition des structures d'éducation et d'accueil des jeunes enfants ainsi que des instances en charge de l'élaboration des réglementations, des mises en œuvre et des contrôles. L'école maternelle assure l'accueil quasiment généralisé des enfants de trois à six ans et, partiellement, des enfants de deux à trois ans, sans que cette solution soit unique pour bien des familles qui recourent, en dehors des heures scolaires, à d'autres formules de garde, collective ou individuelle. D'autres services prennent en charge les enfants plus jeunes ou ses élèves à certains moments, mais il n'existe aucune obligation légale relative à l'accueil hors des familles des jeunes enfants, en particulier, pour les communes ; le Conseil d'État a qualifié de « service public facultatif » le service rendu dans ce domaine par les autres institutions que l'école maternelle.

Il ne va pas de soi que l'école maternelle relève des politiques de la petite enfance ; nos interlocuteurs associatifs ou syndicaux sont réticents voire opposés à ce qu'ils considèrent comme un amalgame qui peut nuire à l'école maternelle, menaçant son rattachement au ministère de l'éducation nationale. Pour les institutions, l'implicite est souvent de même nature ; il y a l'école maternelle d'une part, les services de la petite enfance d'autre part. Ainsi peut-on lire dans une note²⁷ récente de la direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES), direction de l'administration centrale des ministères sanitaires et sociaux : « Les politiques de la petite enfance se construisent à partir de l'assemblage plus ou moins maîtrisé d'une offre d'initiative municipale, des acteurs associatifs et privés, venant la compléter ou la précéder. Les établissements peuvent ainsi être caractérisés par leur degré d'autonomie plus ou moins fort vis-à-vis de la tutelle locale. » Ce qui exclut de fait l'école maternelle du champ des « politiques de la petite enfance ».

La juxtaposition existe dès l'origine, ce n'est pas le lieu ici d'en faire l'historique détaillé²⁸. Aussi rappellera-t-on seulement, dans la première partie de ce chapitre, quelques étapes qui permettent de souligner à quel point la « garde » des enfants a été et reste un problème de société dont la réponse déborde les attributions de tel ou tel ministère ou telle autorité publique, quels que soient *in fine* les objectifs associés que se fixent les services concernés. Dans la deuxième partie, c'est l'originalité de l'école maternelle française qui sera mise en évidence : service ouvert à tous les enfants, gratuit pour les familles, bénéficiant d'engagements importants de l'État et des collectivités alors même qu'elle couvre un segment non obligatoire du parcours scolaire. Enfin, on parcourra l'évolution de l'école maternelle pour mettre en évidence l'émergence et le renforcement de ses traits identitaires : qu'attend-on aujourd'hui de l'école maternelle et comment en est-on arrivé à cela ?

2.1. DES STRUCTURES D'ACCUEIL ET D'ÉDUCATION DIFFÉRENCIÉES DES LEUR ORIGINE, À L'ÉVOLUTION PARALLÈLE

²⁷ Note DREES N°732, *Les modes d'organisations des crèches collectives et des métiers de la petite enfance*. Juillet 2010.

²⁸ Cet historique, dont de nombreux ouvrages proposent des présentations développées et précises pour chacune des composantes abordées, est résumé dans le rapport pour la France préalable à la visite des experts de l'OCDE effectuée en 2003 dans le cadre des comparaisons internationales dont il est rendu compte dans le document de l'OCDE intitulé *Petite enfance, grands défis. II : Éducation et structures d'accueil*, publié en 2007. L'historique rapide présenté ici s'appuie sur ce rapport.

2.1.1. De l'œuvre charitable à l'action publique

C'est au XIX^{ème} siècle, alors que l'industrialisation fait appel à une main d'œuvre féminine et sous l'influence des préoccupations natalistes qui visent à protéger les enfants, que la société commence à intervenir vraiment en matière de garde des enfants, en réglementant l'activité fort ancienne des nourrices et en créant de nouvelles structures : les crèches et les salles d'asile. Cette garde collective extra-familiale ne concerne alors que les enfants des milieux ouvriers ou l'équivalent de ceux que l'on dirait « défavorisés » aujourd'hui.

2.1.1.1. Salle d'asile et école maternelle : des milieux d'instruction gratuits pour les familles

Créées en 1825, les salles d'asile ont un programme d'enseignement institutionnalisé dès 1833. Le règlement établi par l'ordonnance du 22 décembre 1837 précise que les enfants y sont accueillis de deux à six ans et que l'établissement est gratuit ; son but est avant tout de leur inculquer de bonnes habitudes qui les préparent « à une vie honnête, décente et chrétienne ». L'enseignement est fortement marqué par l'instruction religieuse pour des enfants dont la scolarité sera écourtée par une mise au travail précoce ; aussi s'agit-il de les préparer à leur vie de travailleur et d'assurer sans délai le « salut de leur âme ». En matière de méthode, « l'intelligence des enfants devra graduellement être développée sans que jamais elle ne soit fatiguée par une application trop soutenue ».

Avec la Troisième République, la salle d'asile disparaît et devient école maternelle. La loi du 16 juin 1881 et le décret du 2 août 1881 définissent l'école maternelle publique comme une école non obligatoire, mais gratuite et laïque, intégrée à l'école primaire. La loi organique du 30 octobre 1886 confirme « l'intégration de l'école maternelle à l'édifice de l'école primaire dont elle devient le premier niveau ». La création d'un corps d'inspectrices départementales des écoles maternelles en 1881, distinct de celui des inspecteurs primaires, et de postes d'inspectrices générales des écoles maternelles (loi du 20 octobre 1886) témoigne de la spécificité de ce premier segment du parcours primaire, et de sa valorisation. Mais ce n'est qu'à partir du décret du 15 juillet 1921 que les maîtresses de l'école maternelle voient leur statut aligné sur celui de leurs collègues de l'école primaire : même temps de service et mêmes congés, même grille de rémunération ; le même décret précise qu'une « femme de service » doit être attachée à toute école maternelle et à toute classe enfantine.

2.1.1.2. La crèche : un établissement sanitaire, jamais gratuit pour les parents

La société des crèches, œuvre de charité créée sur décision de Firmin Marbeau, ouvre, en 1844, la « première crèche charitable ». À partir de 1862, les crèches sont contrôlées par les préfets, sur la base d'un décret impérial fixant notamment les taux d'encadrement et la tarification à appliquer aux familles ; elles pourront recevoir les subventions publiques, le décret visant à « venir en aide à la charité sans lui imposer son appui ». Bien que la société des crèches soit reconnue d'utilité publique en 1869, les crèches restent essentiellement du ressort de la charité privée et ne bénéficient pas du même processus de reconnaissance institutionnelle et de financement que les salles d'asile. Elles sont considérées comme des établissements d'assistance avec des préoccupations prioritairement sanitaires. Quelques crèches d'entreprise sont créées à la fin du XIX^{ème} siècle ; ce n'est qu'au XX^{ème} siècle qu'apparaissent les premières crèches publiques dont l'accès reste soumis à condition et payant, même si les coûts sont modulés en fonction des revenus des parents.

2.1.2. Un essor fortement lié au travail féminin, une extension de la fréquentation à toutes les classes sociales

Le début du XX^{ème} siècle n'apporte pas de grand changement en matière de garde des jeunes enfants. C'est surtout après la seconde guerre mondiale que des évolutions déterminantes apparaissent.

2.1.2.1. La diversification progressive des services de la petite enfance

Il s'agit alors prioritairement de lutter contre la mortalité infantile et d'encourager la natalité. Après la création de la sécurité sociale par l'ordonnance du 5 octobre 1945, l'ordonnance du 2 novembre 1945 définit le système de protection maternelle et infantile (PMI) destiné aux futures mères, aux mères et aux enfants jusqu'à l'âge de la scolarité obligatoire. Les crèches sont réglementées par un décret du 21 août 1945 qui porte surtout sur des questions sanitaires. Elles concernent encore à cette date les familles les plus pauvres.

À la fin des années 1950, alors que la mortalité infantile a considérablement diminué et que la natalité connaît une nette reprise, le développement du secteur tertiaire conduit à un essor du travail féminin et provoque un besoin d'accueil des enfants de moins de six ans hors de la famille. Le nombre de places en crèche collective double quasiment entre 1961 et 1971 (de 18 000 à 32 000 places).

Durant les décennies 1960 et 1970 se développent, d'une part, les écoles maternelles et, d'autre part, les crèches (collectives, familiales et crèches parentales), les haltes-garderies, les ludothèques, les lieux d'accueil enfants-parents. C'est dans cette période que se renforcent dans toutes les institutions les préoccupations éducatives. La vulgarisation des connaissances en psychologie infantile diffuse de nouveaux points de vue sur le bébé et le jeune enfant dont on perçoit mieux les capacités, et pas seulement ce qui les limite, et sur l'importance de l'environnement et des interactions comme stimulations pour le développement. L'enfant est de plus en plus considéré comme « sujet culturel », de moins en moins comme un objet de soins physiologiques. L'essor concomitant des jouets, des jeux éducatifs et des livres pour enfants accompagne et favorise le renouveau des pratiques éducatives.

La décennie 1980 voit un renforcement et une diversification des réponses publiques avec le souci d'individualiser les mesures dans un contexte où le marché du travail est marqué par de nouvelles formes d'emploi associant flexibilité, temps partiel et précarité.

Au cours des années 90 et de la décennie 2000-2010, les outils mis en place dans les années 80 sont adaptés à l'évolution du contexte socio-économique et des besoins des familles. Aujourd'hui, en 2011, un plan de développement de la garde d'enfants qui a conduit à abandonner le projet d'un « droit opposable de garde » initialement envisagé tente de répondre à une forte demande sociale. Plusieurs solutions sont envisagées pour parvenir à créer 200 000 places supplémentaires, réparties entre les deux formules d'accueil individuel et d'accueil collectif. C'est à ce titre qu'a été proposée la formule des « jardins d'éveil » (cf. infra 2.1.3.2.).

2.1.2.2. L'école maternelle après la seconde guerre mondiale : l'accueil de tous les enfants, sur tout le territoire

Jusqu'à dans les années 50, la fréquentation de l'école maternelle ne concerne guère que les villes et les gros bourgs, essentiellement dans la France industrielle et reste réduite. Alors qu'environ 40 % des enfants de 2 à 5 ans étaient inscrits en maternelle en 1950, ils étaient 70 % en 1972, mieux répartis alors sur tout le territoire. Ce développement de la scolarisation préélémentaire, que les historiens disent indépendant du boom démographique, témoigne d'une modification des modes de vie (influence de l'urbanisation qui induit un changement de vie au-delà du changement de résidence, conséquences de l'essor du travail féminin salarié) et du statut de l'enfant : « avant d'être une

politique, la maternelle pour tous est une transformation des mœurs », selon Antoine Prost²⁹. La valorisation de l'école maternelle pour elle-même commence également à produire ses effets : « La réputation des maternelles et leur prestige pédagogique tiennent à ce qu'elles concilient deux exigences ailleurs incompatibles : elles font apprendre sans ennuyer, ni contraindre. »³⁰

De manière plus objective, dès 1965, l'efficacité de l'école maternelle dans la prévention de l'échec scolaire est mise en évidence par des statistiques relatives au redoublement au cours préparatoire, phénomène dont on découvre alors l'importance ; il n'est que de 7,9 % pour les élèves qui ont effectué trois années de maternelle alors qu'il est de 13,8 % pour ceux qui l'ont fréquentée un an et de 18,8 % pour ceux qui n'y sont jamais allés. Dès lors, l'expansion de la maternelle est programmée. Déjà, le quatrième plan (1962-1965) en avait prévu le développement mais le manque de locaux a alors freiné son expansion ; les objectifs énoncés par le cinquième plan (accueil de 95 % des enfants de 4 ans, de 80 % des enfants de 3 ans et de 50 % des enfants de 2 ans en 1970) n'ont pas été atteints avant le milieu de la décennie 1970... et le septième plan révisa à la baisse l'objectif pour les enfants de deux ans (45 % visés en 1980), objectif jamais atteint.

Cette extension de la scolarisation précoce, de manière continue de 1945 aux années 90, concerne les différentes classes d'âge alors que les écoles maternelles et les classes enfantines avaient surtout accueilli les plus grands jusqu'à la seconde guerre mondiale. Elle concerne également toutes les catégories de la population, les familles les plus favorisées ayant commencé à lui confier leurs enfants dans les années 1960.

Évolution des pourcentages d'enfants scolarisés par âge

	1960-61	1970-71	1980-81	1990-91	2000-01
2 ans	9,9	17,9	35,7	35,2	34,5
3 ans	36,0	61,1	89,9	98,2	100,0
4 ans	62,6	87,3	100,0	100,0	100,0
5 ans	91,4	100,0	100,0	100,0	100,0

	2003 / 04	2004 / 05	2005 / 06	2006 / 07	2007 / 08	2008 / 09	2009 / 10
2 ans	29,2	25,9	24,5	22,9	20,9	18,1	15,2
3 ans	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
4 ans	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
5 ans	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Source : Repères et références statistiques sur les enseignements, la formation et la recherche. 2011. MEN

2.1.3. L'accueil des enfants de deux à trois ans : des débats depuis près de trente ans, un enjeu politique toujours d'actualité

2.1.3.1. Un essor de la scolarisation précoce dans des conditions vivement critiquées

²⁹ A. Prost, *L'école et la famille dans une société en mutation*, in *Histoire générale de l'enseignement et de l'éducation en France*, tome 4. Nouvelle librairie de France, 1988. p. 95.

³⁰ Id. p. 101.

À sa création, l'école maternelle fut conçue pour accueillir les enfants de deux à six ans³¹ ; c'est donc bien dès l'origine que les enfants de deux à trois ans constituent un public commun aux institutions de toute nature qui accueillent des jeunes enfants. Les données chiffrées concernant leur inscription à l'école (cf. supra 2.1.2.2.) montrent que c'est dans les années 1970 que leur nombre s'est élevé fortement. Selon les termes d'un rapport d'information au Sénat³², « L'école maternelle a laissé venir à elle les enfants de deux ans » dans un contexte où la chute de la natalité le permettait, allégeant les effectifs de l'école primaire. Elle est devenue une opportunité quand les places offertes pour la garde des enfants se sont raréfiées compte tenu du dynamisme de la natalité et de l'essor du travail féminin.

Les conditions d'accueil de ces très jeunes enfants n'ont pas été alors pensées en fonction de leurs besoins et les observateurs les plus avisés l'ont d'emblée repéré. En témoigne, dès 1981, ce jugement sans nuance d'Évelyne Sullerot³³ : « Dans ces conditions [évocation préalable des conditions d'accueil et d'encadrement des enfants, de la formation des personnels], il faut savoir et faire savoir qu'il ne peut être question de socialisation ni d'éducation. Des spécialistes de la petite enfance parlent de malmenage éducatif et sanitaire, l'institutrice n'y étant pour rien. »

En 1982, un rapport de l'inspection générale de l'éducation nationale³⁴ traite du sujet, alors que se transforme la scolarisation précoce : les enfants de moins de trois ans sont de plus en plus nombreux à l'école, y arrivant dès septembre parce que les écoles veulent « faire le plein à cette date pour des raisons de carte scolaire » alors qu'ils ne venaient souvent auparavant qu'en cours d'année, avec un pic de rentrées à Pâques. La fréquentation est dite régulière compte tenu des absences jugées normales pour des enfants petits ; l'inspection générale plaide pour une régulation de l'activité des enseignants et des agents territoriaux spécialisés des écoles maternelles (ATSEM) au niveau de l'école si les charges sont trop inégales à certains moments du fait d'absences nombreuses dans une classe. Manifestement le sujet irrite : « La rumeur publique et ... administrative veut qu'ils fréquentent si irrégulièrement que l'on se demande parfois s'il est nécessaire de les comptabiliser dans l'estimation des besoins. » À la « rumeur » (le mot apparaît à plusieurs reprises au fil des pages), le rapport veut opposer un état des lieux objectif. Si tout ne va pas pour le mieux, « partout sur le terrain, on cherche des solutions » et de nombreux aménagements ont été trouvés « de manière empirique » pour répondre aux besoins de ce public (locaux, horaires, matériel éducatif, présence d'un ATSEM, ouverture aux parents). De même, l'acte et la relation pédagogiques sont adaptés : « renoncement aux transhumances collectives vers les toilettes », plus grande place accordée à la motricité, interventions personnalisées de l'enseignant, « attitudes de maternage plus lucides qu'autrefois ». Au final, « on a moins le souci d'enseigner, plus celui de favoriser et de stimuler l'auto-apprentissage sur des modes et selon des cheminements aussi naturels que possible ». Cette pédagogie semble faire l'objet d'un consensus : « ce qui est bien net et largement partagé, c'est un idéal vers lequel tendre : être permissif sans laxisme, savoir abandonner des exigences et des comportements que l'on qualifie de scolaires pour apprendre à accompagner et à aider un enfant dans son développement ». Un gros effort dans le domaine de la formation est préconisé afin que cet « idéal » soit compris et devienne réalité. Si la créativité des acteurs de terrain est saluée, le rapport se clôt sur un appel à un pilotage

³¹ Rappelons l'article L. 113-1 du code de l'éducation qui définit en 2011 l'école maternelle et son public : « 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. Tout enfant doit pouvoir être accueilli, à l'âge de trois ans, dans une école maternelle ou une classe infantile le plus près possible de son domicile, si sa famille en fait la demande.

L'accueil des enfants 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. »

³² M. Papon, P. Martin, *Accueil des jeunes enfants : pour un nouveau service public*. Rapport d'information n° 47 fait au nom de la Commission des Affaires culturelles par le groupe de travail sur la scolarisation des jeunes enfants. Session ordinaire de 2008-2009.

³³ E. Sullerot, *Les modes de garde des jeunes enfants*. Rapport au Conseil économique et social, JO N°7 du 30 avril 1981.

³⁴ J. Fargeas, M.-C. Rolland, S. Simonin, A. Catteaux, *Les enfants de deux ans. Accueil et pédagogie*. Avril 1982.

plus vigoureux : « Il est temps désormais que ces changements soient considérés dans leur ensemble, analysés dans leurs contenus et leurs démarches, appuyés par des moyens que leur mise en œuvre requiert et qui, eux, relèvent d'une politique nationale, départementale, communale de la petite enfance. Car c'est bien de cela qu'il s'agit : de la place que notre société veut accorder aux jeunes enfants. »

Malgré ce rapport rassurant bien que lucide sur les faiblesses de cette scolarisation précoce et sans doute parce qu'aucune des préconisations n'a été mise en œuvre pour les corriger, depuis les années 1980, les alertes se sont renouvelées. La défenseure des enfants, dans le rapport annuel au Président de la République et au Parlement en 2003³⁵, sonne à nouveau la charge. Reconnaisant les bonnes intentions qui ont présidé à la promotion d'une scolarisation précoce, elle dénonce « les effets imprévus mais reconnaissables d'un parcours scolaire entamé dès deux ans » en relayant les inquiétudes de spécialistes divers de la petite enfance qui se rapportent à quatre domaines :

- le non-respect des rythmes biologiques des jeunes enfants, en particulier de leur besoin de repos ; le caractère individuel des rythmes est difficile à prendre en compte en milieu collectif et ce d'autant plus que, souvent, les jeunes enfants sont mêlés à d'autres, plus grands, qui ont d'autres besoins sur lesquels l'école se focalise toujours en priorité ;
- le manque d'interactions langagières adaptées du fait du rapport entre nombre d'adultes et nombre d'enfants ;
- le malmenage psychologique : d'une part, la sécurité affective des petits n'est pas suffisamment assurée dans des grands groupes sans individualisation, l'insécurité ressentie entraînant soumission de l'enfant au groupe (fusion dans le groupe) ou opposition exacerbée ; d'autre part, l'acquisition de la propreté pour permettre l'entrée à l'école se fait souvent sous une contrainte qui n'est pas sans dommage. Les pédopsychiatres décrivent des enfants plus anxieux et plus agressifs qu'il n'est normal de le voir, colériques et hypersensibles aux séparations ;
- les acquisitions cognitives imposées de manière prématurée et souvent inefficace, ce, d'autant plus que l'école maternelle dérive vers une conception plus scolaire depuis que la grande section est rattachée au cycle 2.

Le rapport s'achève sur une double recommandation : arrêter l'extension de cette scolarisation et mettre en place une conférence nationale de consensus avec des spécialistes divers pour définir une politique d'accueil adaptée à ces enfants.

2.1.3.2. L'expérimentation de solutions alternatives

▪ Des classes-passerelles en 1999

À la fin des années 1990, des « classes-passerelles », unités d'accueil d'enfants de deux à trois ans, le plus souvent implantées dans des écoles maternelles ont été développées, avec une vocation plurielle : créer les conditions d'une première socialisation, favoriser une séparation progressive avec la famille, soutenir les parents dans l'exercice de la fonction parentale.

Un rapport conjoint de l'inspection générale des affaires sociales et de l'inspection générale de l'éducation nationale, signal d'un intérêt partagé des deux ministères, établit un premier bilan en novembre 2000³⁶.

³⁵ Rapport annuel de la Défenseure des enfants au Président de la République et au parlement. Année 2003. La documentation française, novembre 2003. Chapitre *Repenser l'accueil des enfants de 2 – 3 ans*. pp. 81-91.

³⁶ D. Villain (IGAS), B. Gossot (IGEN), *Rapport sur les dispositifs passerelles. De la famille et du lieu de garde à l'école maternelle*. Référence Education nationale N°00-054, novembre 2000.

L'évaluation effectuée met en évidence un flou dans l'initiative et le pilotage qui va jusqu'aux conflits d'influence voire de pouvoirs, une insuffisance de formation spécifique pour les enseignants et de formations communes aux divers professionnels impliqués dans ces structures. Le bilan indique clairement que la généralisation n'est pas envisageable pour plusieurs raisons. En premier lieu, la pertinence de la scolarisation précoce est mise en doute ; objet de débats voire de controverses, la question n'est pas tranchée de savoir si jeunes enfants ont vraiment leur place dans une école, fût-ce dans un service aménagé. Ensuite, il persiste un flou juridique : comment traiter cette « extension facultative au seuil d'une scolarisation elle-même non obligatoire avant l'âge de six ans » ? Enfin, l'argument essentiel renvoie au réalisme, les moyens humains et matériels à rassembler étant « hors de portée des financeurs ».

Mais les rapporteurs considèrent qu'il est souhaitable de « soutenir et développer les classes passerelles » : un soutien encadré avec un cahier des charges pour « garantir et protéger la qualité du dispositif », des priorités plus claires (dont celles qui président à l'élaboration de la carte scolaire), un encouragement à l'association de professionnels différents et, localement, la mise en place d'un groupe de coordination de la petite enfance qui assurerait, entre autres attributions, le recensement et le suivi des dispositifs passerelles.

Ces dispositifs ont périclité ou subsisté, d'autres sont nés : on n'en connaît pas aujourd'hui le nombre exact – ni la typologie – au niveau national, aucune enquête n'ayant prolongé l'étude de 2000.

▪ ... aux jardins d'éveil en 2009

Les classes-passerelles ont servi de modèle à la proposition récente de création de « jardins d'éveil » : le rapport cité plus haut (cf. supra 2.1.3.1.) fait au Sénat en 2008 préconise de « promouvoir de nouvelles structures d'accueil éducatif pour les jeunes enfants âgés de deux ans et plus » et de n'accueillir en école maternelle que les enfants « à partir de trois ans révolus dans l'année civile ».

Cette solution qui constituerait un mode d'accueil supplémentaire pour les enfants de deux à trois ans, est explicitement présentée comme s'inspirant des jardins d'enfants et des « classes-passerelles » ; la possibilité en est inscrite dans l'article 25 du décret 2010-613 du 7 juin 2010.

L'expérimentation a commencé, fondée sur un cahier des charges établi en juin 2009 qui définit les jardins d'éveil comme des dispositifs de prise en charge d'enfants de deux à trois ans en vue de faciliter leur intégration à l'école maternelle. Les effectifs envisagés sont de 12 à 24 enfants ; l'encadrement doit être d'un professionnel pour 12 enfants, l'ouverture d'au moins 10 heures par jour et 200 jours par an. Les porteurs de projets peuvent être les communes ou communautés de communes, les administrations, des établissements publics, des entreprises, associations, mutuelles, etc.

Les jardins d'éveil sont de fait des formules qui créent des passerelles entre les deux systèmes. Selon le cahier des charges initial, « L'expertise de l'inspecteur d'académie sera sollicitée pour assurer le lien avec les classes maternelles et contribuer au suivi et à l'évaluation de l'expérimentation. » L'orientation serait moins scolaire qu'elle ne l'est à l'école maternelle : « À la différence de l'école maternelle, il y aurait plus de séances de jeux et moins de séances d'activités. Les enfants y auraient encore le droit de rêver, de ne pas respecter une consigne, de ne pas être propres. »

Les objectifs de développement n'ont pas été atteints ; les obstacles à leur création sont encore mal élucidés (questions de coûts, idéologie, blocages autres).

Un exemple d'accueil des jeunes enfants dans l'école maternelle belge

(Source : entretien de la mission avec un inspecteur général et une inspectrice territoriale des écoles maternelles)

L'entrée est possible à l'école le jour où l'enfant atteint deux ans et six mois, même si la crèche accueille jusqu'à trois ans ; en Belgique, antérieurement, l'admission était plus précoce encore (un cas cité d'inscription à 13 mois).

En général, les enfants les plus jeunes sont inscrits dans une « classe d'accueil » ; les inspecteurs, considérant que c'est la classe la plus difficile, cherchent à la confier aux « ténors de la pédagogie » mais s'ils déploient des stratégies de conviction, ils ne peuvent l'imposer. La classe d'accueil a un effectif léger au début de l'année puis cet effectif enflé avec les arrivées successives, égrenées ; à une date fixée par l'administration, il y a recomptage et réajustement possible en postes si nécessaire.

Les écoles peuvent choisir de constituer des « classes horizontales » (enfants du même âge) ou des « classes verticales » (multi-âges) desquelles cependant l'équivalent de notre grande section est exclu. On considère le ratio enseignants/élèves de la façon suivante : un temps plein pour 19 élèves maximum, puis un et demi de 20 à 25, deux à partir de 26, trois à partir de 45.

Il n'existe pas d'équivalent de nos ATSEM ; il n'y a pas de division du travail et les enseignants assument enseignement, accueil, soins et hygiène autant que nécessaire. Dans certaines écoles (une sur trois en moyenne), on trouve des puéricultrices recrutées (en fonction de projets, du milieu, de contraintes locaux temporaires – travaux par exemple – ou pérennes : il n'y a pas de règles) et rémunérées par les autorités locales (régions) ; alors les puéricultrices ont des fonctions apparentées à celles des ATSEM.

2.1.3.3. Les enfants de moins de trois ans à l'école maternelle : une variable d'ajustement plus qu'une politique

Un rapport de l'inspection générale de l'éducation nationale de 2000, non rendu public³⁷, avait consacré un chapitre important à ce sujet. Si les effectifs d'enfants de moins de trois ans ont décliné ces dernières années sous l'effet de plusieurs contraintes (démographiques d'abord puis budgétaires), ce qui était écrit en 2000 reste entièrement valable.

Le rapport présentait une analyse du flou subsistant dans les règles relatives à la scolarisation des très jeunes enfants : « L'ambiguïté de ces textes est triple : d'une part, aucun texte de nature réglementaire ne confirme (ni n'infirmé) la possibilité d'accueillir des enfants atteignant deux ans en cours d'année ; d'autre part, aucun texte de même nature ne précise le sens de l'expression « dans la limite des places disponibles » ; enfin, aucun texte n'indique la date (d'inscription ou d'admission) à laquelle doivent être pris en compte, notamment pour la carte scolaire, les enfants admis entre la rentrée scolaire et le 31 décembre. » Rien n'a été clarifié depuis.

Au delà des textes, étaient soulignés le caractère équivoque de la notion même d'enfant de deux ans (dans l'année civile ? à la rentrée ?), le gros écart de développement entre un enfant de deux ans et un enfant de deux ans et neuf mois, l'organisation variable de l'école maternelle en sections conduisant le plus souvent à accueillir des enfants de deux ans avec des plus grands et rendant très délicate l'étude de leur spécificité.

Ce rapport disait les enseignants « désarmés devant l'accueil et la scolarisation des plus petits » pour des raisons multiples. Il soulignait l'insuffisance des réponses institutionnelles en matière de formation

³⁷ *Ecoles maternelles françaises : Etat des lieux*. Rapporteurs : Marcel Duhamel, Jean Ferrier, Henri-Georges Richon, Marie-Pierre Roussel, Christine Saint-Marc, Serge Thévenet. IGEN, rapport référencé n°2000-004.

initiale aussi bien que continue des enseignants du premier degré, celle-ci étant « à peu près muette sur la question ». Il dénonçait la faiblesse de la fréquentation et le flou des exigences de l'institution en la matière.

Il reconnaissait quelques succès, notamment dans le domaine de l'accueil où « la réflexion et les réalisations pédagogiques sont les plus avancées », « avec le souci de prendre en compte la fragilité affective des ces petits et d'apaiser le traumatisme que peut représenter la rupture avec le milieu familial ou nourricier ».

Il pointait le caractère très limité des relations entre l'éducation nationale et ses partenaires au niveau des institutions comme au niveau des professionnels sur le terrain et posait la question qui réapparaît sans cesse plus ou moins explicitement : « À qui "appartiennent" les enfants de deux ans ? »

Dix ans après, le problème subsiste et s'est sans doute accru. La tentation face aux difficultés pourrait être de renoncer mais les attentes exprimées vis-à-vis de l'école maternelle restent plurielles : celle des parents qui la voient aussi – et parfois d'abord – comme une structure d'accueil gratuite, celle des élus qui font face à la pression familiale et la perçoivent comme une solution moins onéreuse pour les finances municipales que d'autres services, celle de militants de l'école qui la considèrent comme apte à répondre aux besoins des plus défavorisés malgré les difficultés qu'ils éprouvent par ailleurs pour assumer cette position.

La demande d'accueil collectif (qui n'est pas spécifique à notre pays, on l'a vu au chapitre 1) se heurte aux contraintes budgétaires ; celles-ci ont des conséquences directes sur l'accueil des plus jeunes à l'école qui est doublement facultatif (pas d'engagement généralisé d'accueil pour les enfants de moins de trois ans, instruction non obligatoire avant six ans), l'obligation de moyens de l'État vis-à-vis de l'école maternelle n'étant pas identique à celle qu'il assume pour la scolarité obligatoire.

L'enseignement catholique, quant à lui, a trouvé depuis peu une solution au problème ainsi créé : il ouvre des classes hors contrat dans des établissements sous contrat pour accueillir les enfants les plus jeunes, moyennant une participation financière des familles.

L'éviction des plus jeunes enfants de l'école vers d'autres institutions n'est pas sans conséquence financière : « 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. », conclut en 2008 la Cour des comptes en analysant l'effet du transfert de 63 000 enfants entre 2003-2004 et 2007-2008 vers d'autres modes d'accueil. L'avis du Haut Conseil de la famille (HCF), pour lequel le recul de la prise en charge des enfants de moins de trois ans par l'école ternit le bilan de création de places dans les structures d'éducation et d'accueil des tout jeunes enfants, va dans le même sens. Alors qu'il est fréquent d'entendre que le coût de la scolarisation précoce est moindre pour la collectivité nationale que celui des autres solutions d'accueil collectif, pour le HCF, l'analyse comparée de ces coûts est délicate du fait de difficultés méthodologiques objectives portant sur ce qui doit être pris en compte (dépense en personnels, coûts matériels et d'équipement, etc. ; incidence du crédit d'impôt) et sur la mesure (à l'enfant ou l'élève ? à l'heure par élève ? de quelle façon tenir compte de la fréquentation scolaire moindre l'après-midi ? etc.).

Le contexte actuel, dans lequel on doit articuler les besoins des familles³⁸ et la volonté de notre ministère d'amplifier les actions préventives de l'échec scolaire en les mettant en place le plus tôt possible, nous impose de réfléchir de manière non cloisonnée, interministérielle et avec les élus locaux. Pour aller plus loin, il conviendrait de créer des outils institutionnels adaptés au contexte

³⁸ Le Haut Conseil de la famille estime entre 200 000 et 300 000 le déficit de places d'accueil, le recours à des assistantes maternelles ou à des solutions familiales constituant *in fine* une réponse même si celle-ci n'a pas, initialement, les faveurs des parents.

d'aujourd'hui comme celui dont on a pu disposer avec le protocole d'accord interministériel de 1990³⁹ qui, non pleinement exploité, est tombé en désuétude. L'annexe 6 rend compte d'une expérience partenariale au niveau local qui pourrait représenter le prototype d'une bonne pratique, sous réserve d'évaluation, le manque de recul empêchant à cette date de statuer sur la relation coût - bénéfices.

Mais plusieurs questions de fond doivent être traitées. Lesquels des tout-petits faut-il accueillir de préférence à l'école, et à partir de quel âge (deux ans ou deux ans et demi) ? Les enfants qui y seraient le moins malmenés sont sans doute ceux dont le développement est déjà avancé, mais sont-ce ceux qui en ont le plus besoin ? L'accès à l'école maternelle doit-il être, dès deux ans, universel ou, alors, ciblé ? Mais, dans ce cas, quels critères univoques faudrait-il retenir pour assurer une réelle égalité des familles face au service public ? Dans quelles conditions accueille-t-on ces tout-petits pour que leur prise en charge respecte leurs besoins propres et crée des conditions de stimulations adaptées ? Peut-on, par exemple, continuer à en admettre dans des classes rurales multi-sections qui comptent parfois le cours préparatoire associé à toutes les sections de la maternelle ? Si ces enfants sont accueillis à l'école, leur faut-il un enseignant à plein temps ? Et s'ils ne sont pas accueillis à l'école, l'éducation nationale ne peut-elle pas contribuer à temps partiel à leur prise en charge pour des activités directement liées à des finalités scolaires ? Ce sont là des questions auxquelles divers spécialistes – experts de la recherche et experts d'expérience – peuvent apporter des réponses qui doivent être croisées pour mettre de la rigueur dans les débats.

2.2. L'ÉCOLE MATERNELLE, ÉCOLE NON OBLIGATOIRE MAIS SERVICE UNIVERSEL ET GRATUIT POUR LES FAMILLES

À bien des égards, la situation peut paraître paradoxale : alors même qu'il n'y a pas d'obligation scolaire pour les enfants avant six ans, notre pays entretient pour eux un dispositif d'accueil et de scolarisation quasiment dans les mêmes conditions que pour leurs aînés de l'école élémentaire. C'est ce qui fait encore aujourd'hui l'originalité de l'école maternelle française, ce en quoi elle peut encore nous être enviée alors que de nombreux autres dispositifs se sont développés, plus ou moins onéreux, plus ou moins ciblés dans leur recrutement.

L'existence même de ce cadre national satisfait à un des critères de qualité tels que nombre d'institutions internationales les considère (cf. supra, chapitre 1.3.4.). C'est à l'exposé de ce cadre que la présente partie est consacrée. L'école maternelle y est regardée comme une politique et non comme un lieu⁴⁰.

2.2.1. Des modalités et un cadre de fonctionnement identiques à ceux de l'école élémentaire

À tous égards, les valeurs et les règles qui s'appliquent à la scolarisation des enfants de six ans et plus, accueillis à l'école élémentaire et soumis à l'obligation scolaire, valent pour les petits de l'école maternelle : dans les écoles publiques, la laïcité et la gratuité de l'enseignement et, partout, la non-discrimination au moment de l'inscription, les rythmes et horaires scolaires, les droits et obligations des parents, les responsabilités qui incombent aux enseignants et aux directeurs, le fonctionnement

³⁹ Protocole d'accord relatif à la petite enfance co-signé le 20 septembre 1990 par le ministère de l'Éducation nationale, de la jeunesse et des sports, par le ministère de la solidarité, de la santé et de la protection sociale et par le secrétariat d'État chargé de la famille ; texte publié au BOEN n° du 7 février 1991.

⁴⁰ Il convient de rappeler que la scolarisation préélémentaire s'organise dans des écoles maternelles, ou dans les classes maternelles ou classes enfantines (voire sections enfantines) des écoles primaires. Cette variété des lieux de scolarisation des enfants de moins de six ans, qui n'est pas neutre quant à la pédagogie qui leur est destinée, ne facilite pas, par ailleurs, le recueil d'informations précises et focalisées sur les moyens de toute nature que l'État consacre à ces seuls enfants.

des instances de concertation et des conseils d'école, etc. Le règlement intérieur type des écoles vaut pour la maternelle et l'élémentaire, avec quelques variantes (notamment relatives à la fréquentation).

L'inclusion des enfants handicapés ou à besoins éducatifs spécifiques concerne l'école maternelle comme l'école élémentaire. En cas de difficultés ou de besoins particuliers, les enfants scolarisés en maternelle bénéficient en droit des mêmes ressources que leurs aînés : aide personnalisée, aides dispensées par les membres des réseaux d'aides spécialisées aux élèves en difficulté (RASED).

Instituteurs ou professeurs des écoles, les enseignants du premier degré peuvent exercer indifféremment en classe maternelle ou élémentaire. Recrutés au même niveau, ils sont formés de la même manière. L'arrêté de 2006 modifié par l'arrêté⁴¹ portant *Définition des compétences à acquérir par les professeurs, documentalistes et conseillers principaux d'éducation pour l'exercice de leur métier* a été précisé pour les maîtres qui exercent en classe maternelle⁴² mais il s'agit de spécifications relatives aux connaissances et savoir-faire attendus d'un professeur des écoles exerçant en école maternelle, et non de compétences particulières qui seraient exclusives de celles qui sont utiles pour enseigner aux niveaux ultérieurs de la scolarité primaire : la finalité est de clarifier ce sur quoi peut porter un ajustement des formations comme l'intitulé de l'annexe le précise (*Déclinaison du référentiel de compétences des enseignants pour une formation des professeurs des écoles à l'exercice en école maternelle*).

Enfin, l'encadrement de l'enseignement préélémentaire incombe aux mêmes inspecteurs, dans les mêmes conditions et avec les mêmes prérogatives et obligations, que celui de l'enseignement élémentaire au sein de circonscriptions dites « mixtes » généralisées en 1989, promues dès 1976⁴³.

En matière de gouvernance, le recteur définit la politique académique et répartit entre les départements les moyens qui lui ont été accordés dans le cadre d'un budget opérationnel dont il a la responsabilité. Le pilotage pédagogique et la gestion des postes d'enseignants et des personnels qui les occupent relèvent des responsabilités de l'inspecteur d'académie, directeur des services départementaux de l'éducation nationale.

2.2.2. Un fort engagement de l'État et des collectivités locales

2.2.2.1. Les obligations respectives de l'État et des collectivités territoriales sous l'angle de la scolarisation : le cadre juridique tel que défini par les textes

Le fort engagement de l'État et des collectivités territoriales dans l'organisation et le fonctionnement de l'école maternelle, tel qu'il est défini par la législation en vigueur, s'inscrit dans un cadre juridique relativement complexe ; plusieurs éléments sont en effet à prendre en compte à ce sujet.

▪ L'État face à la scolarisation non obligatoire

Le Préambule de la Constitution de 1946, auquel se réfère la Constitution de la Cinquième République, dispose dans son 13^e alinéa que « l'organisation de l'enseignement public gratuit et laïque à tous les degrés est un devoir de l'État ». Pour sa part, la loi d'orientation et de programme pour l'avenir de l'école d'avril 2005 indique que « l'éducation est la première priorité nationale » (art. L. 111-1 du code de l'éducation), ce qui souligne à nouveau la responsabilité de l'État dans ce domaine.

⁴¹ Arrêté du 12-5-2010 publié au J.O. du 18-7-2010 et au BOEN n°29 du 22 juillet 2010.

⁴² Circulaire n° 2009-098 du 17 août 2009 publiée au BOEN n°32 du 03 septembre 2009 relative aux *Enseignants du premier degré exerçant en classes et écoles maternelles*.

⁴³ Deux circulaires concernent la création de circonscriptions mixtes : la première en date du 22 mars 1976 et la seconde, qui les généralise, le 28 septembre 1989.

S'agissant plus spécialement de la scolarisation préélémentaire, la même loi d'avril 2005 poursuit dans les termes suivants (art. L. 113-1) :

« 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.

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.

L'accueil des enfants 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. »

Pour essentielles qu'elles soient, les obligations que l'État entend assumer dans le champ éducatif ne sont pas cependant illimitées : le législateur en fixe les bornes, notamment une des deux bornes principales, les âges concernés par la scolarité obligatoire :

- sous le ministère de Jules Ferry, l'instruction obligatoire des enfants a été fixée de 6 à 13 ans⁴⁴, puis, sous le Front populaire, de 6 à 14 ans ; depuis 1959, avec la « réforme Berthoin », l'instruction obligatoire est passée de 6 à 16 ans : au fil des décennies, le législateur n'a pas modifié l'âge légal d'entrée obligatoire à l'école⁴⁵, demeuré à 6 ans. La période de la scolarisation maternelle ne fait donc pas partie des âges pris en considération au titre de « l'obligation scolaire », la période d'instruction obligatoire ne recouvrant en fait, aujourd'hui qu'une partie du parcours scolaire des jeunes français puisque les enfants vont massivement à l'école avant 6 ans, d'une part, et que la plupart d'entre eux poursuivent leurs études après 16 ans, d'autre part. Et si des enfants qui ont atteint l'âge de deux ans à la date de la rentrée scolaire peuvent être admis à l'école maternelle, ce n'est là cependant qu'une possibilité, et non pas un droit, « dans la limite des places disponibles » (art. D. 113.1 du code de l'éducation) ; à l'âge de trois ans, en revanche, tous les enfants doivent pouvoir être accueillis dans l'école la plus proche de leur domicile si leur famille en fait la demande ;

- « l'autre borne » principale légale est celle des moyens que l'État alloue au système éducatif, puisque celle-ci est fixée chaque année, en effet, par la loi de finances.

Les expressions d'« obligation scolaire » et/ou de « scolarité obligatoire » doivent au demeurant être entendues dans leur double acception : une obligation qui s'impose aux familles, assurément, depuis 130 ans mais aussi une obligation qui s'impose aux pouvoirs publics, en référence à l'expression « devoir pour l'État ». Elle impose aux pouvoirs publics (État et collectivités territoriales, en l'espèce les communes ainsi que les départements pour ce qui concerne le transport scolaire) de pourvoir aux besoins correspondant aux dix années de scolarité obligatoire, avec, comme prolongement pour l'État, les moyens à prévoir dans le cadre de la loi de finances⁴⁶. Pour les collectivités, il s'agit là de « dépenses obligatoires » qu'elles doivent impérativement prévoir dans leurs budgets annuels⁴⁷.

Si la scolarisation préélémentaire n'entre pas, par conséquent, dans les âges pris en considération au titre de l'obligation scolaire *stricto sensu*, l'État, cependant, en référence aux textes mentionnés ci-dessus (notamment la loi d'avril 2005), s'oblige légalement à pourvoir aux besoins de l'école maternelle à travers les moyens qui sont alloués par la loi de finances.

⁴⁴ Loi du 28 mars 1882.

⁴⁵ Très précisément, c'est « l'instruction » qui constitue une obligation de 6 à 16 ans et non pas la « scolarisation », selon l'expression que l'on emploie communément.

⁴⁶ L'État peut aussi contractualiser avec des organismes privés, dans le cadre d'un contrat de droit public stipulant les obligations respectives des deux parties ; c'est le dispositif introduit, en décembre 1959, par la « loi Debré ».

⁴⁷ À défaut, le préfet, « représentant de l'État », peut intervenir.

▪ **Des obligations particulières pour les communes**

Les communes, de même, se doivent⁴⁸ de répondre aux besoins matériels et de fonctionnement liés à l'accueil des enfants à l'école maternelle : besoins matériels, mais aussi en personnel puisque le code des communes prévoit expressément dans son article R. 412-127 la mise à disposition d'ASEM (agent spécialisé des écoles maternelles) :

« Toute classe maternelle doit bénéficier des services d'un agent communal occupant l'emploi d'agent spécialisé des écoles maternelles et des classes enfantines. Cet agent est nommé par le maire après avis du directeur ou de la directrice. Son traitement est exclusivement à la charge de la commune. Pendant son service dans les locaux scolaires, il est placé sous l'autorité du directeur ou de la directrice ».

Pendant des décennies, la « dame de service », la « dame de corps », pas ou peu diplômée, gardait, balayait, consolait éventuellement des petits qui pleuraient, appelée par l'enseignante dans la classe à cet effet. La distinction des rôles présentait l'intérêt d'être claire : entretien, soin et hygiène d'un côté, enseignement de l'autre. Quelques décennies plus tard, évolution de l'école maternelle aidant, tandis que le brevet d'aptitude aux fonctions d'animateur (BAFA) se généralise et que le certificat d'aptitude professionnel (CAP) Petite enfance est requis pour devenir ATSEM, les différences dans les attributions peuvent sembler moins tranchées : les ATSEM sont appelés à partager, dans certaines limites, la tâche d'éducation des enfants. Cette évolution de leur métier, progressive, peut se lire en partie dans les textes à compter du décret de 1992⁴⁹ intégrant ces personnels dans la catégorie C de la fonction publique territoriale et soumettant l'inscription sur liste d'aptitude, et donc le recrutement, à la détention du CAP Petite enfance. Ce sont donc – en principe – désormais des personnels formés expressément pour contribuer à l'éducation des jeunes enfants qui soutiennent l'action des enseignants, recrutés et rémunérés par les communes.

Enfin, comme à l'école élémentaire, des dispositions légales favorisent la continuité du service dû aux élèves, grâce aux moyens mobilisés à cette fin par les communes ; l'article L. 133-1 du code de l'éducation dispose en effet que : « Tout enfant scolarisé dans une école maternelle ou élémentaire publique ou privée sous contrat est accueilli pendant le temps scolaire pour y suivre les enseignements prévus par les programmes. Il bénéficie gratuitement d'un service d'accueil lorsque ces enseignements ne peuvent lui être délivrés en raison de l'absence imprévisible de son professeur et de l'impossibilité de le remplacer. Il en est de même en cas de grève, dans les conditions prévues aux articles L 133-3 à L 133-12. »

2.2.2.2. L'école maternelle : un temps et un lieu privilégiés pour la politique de santé publique et de prévention

L'école maternelle doit être également considérée sous un autre angle que celui de la scolarité, à travers la responsabilité qu'elle assume, dans les faits, en tant que premier lieu d'accueil collectif fréquenté par (presque) tous les enfants. Pour cette raison, au regard des textes en vigueur, elle a explicitement la mission de « prévenir des difficultés scolaires,[...] dépister les handicaps et [...] compenser les inégalités » (article L. 321-2 du code de l'éducation) ; « elle participe aussi au dépistage des difficultés sensorielles, motrices ou intellectuelles et favorise leur traitement précoce »

⁴⁸ Dans l'enseignement du premier degré, les communes ont la charge de l'entretien des écoles depuis 1833 (Loi Guizot).

⁴⁹ Décret n°92-850 du 28 août 1992, consolidé le 29 décembre 2006.

(article D. 321-1 du même code)⁵⁰. La réglementation lui demande également de se soucier des signes laissant suspecter des maltraitances informelles.

Concernant les enfants en âge d'aller en maternelle, la réglementation en vigueur prévoit⁵¹ des « bilans de santé pour les enfants âgés de trois à quatre ans, notamment en école maternelle » placés sous la responsabilité du président du conseil général au titre de la protection maternelle et infantile (PMI), tandis qu'une visite médicale doit être conduite pour les enfants de six ans par l'éducation nationale pour un bilan de leur état de santé physique et psychologique⁵². De plus, « à l'occasion de la visite de la sixième année, un dépistage des troubles spécifiques du langage et de l'apprentissage » doit également être « organisé »⁵³ ; pour ce faire, le texte prévoit que « les médecins de l'éducation nationale travaillent en lien avec l'équipe éducative, les professionnels de santé et les parents, afin que, pour chaque enfant, une prise en charge et un suivi adaptés soient réalisés suite à ces visites »⁵⁴.

Les missions que l'école doit ainsi assumer, d'après les textes, par rapport à la santé ne sont pas extérieures à sa vocation première mais s'inscrivent dans un processus éducatif qui mobilise un réel partenariat dont le sens est souligné notamment par une circulaire de l'éducation nationale publiée en 2001, qui précise⁵⁵ :

« La mission de l'École dans le domaine de la promotion de la santé s'intègre donc dans le processus éducatif concernant l'ensemble des élèves. Elle vise à favoriser l'équilibre et le bien-être physique, mental et social des élèves, afin de contribuer à la réalisation de leur projet personnel et professionnel ; détecter précocement les difficultés susceptibles d'entraver la scolarité ; agir en appui de l'équipe éducative, pour une meilleure prise en charge des élèves ; accueillir et accompagner tous les élèves, leur faciliter l'accès aux soins ; développer une dynamique d'éducation à la santé et à la

⁵⁰ Le code de la santé publique est cohérent avec ces prescriptions dans son article L. 2111-1, notamment dans son troisième alinéa qui prévoit : « Des actions de prévention et de dépistage des handicaps des enfants de moins de six ans ainsi que de conseil aux familles pour la prise en charge de ces handicaps ».

⁵¹ Code de la santé publique, article L. 2112-2 :

« Le président du conseil général a pour mission d'organiser : [...]

2° Des consultations et des actions de prévention médico-sociale en faveur des enfants de moins de six ans ainsi que l'établissement d'un bilan de santé pour les enfants âgés de trois à quatre ans, notamment en école maternelle ; [...]

4° Des actions médico-sociales préventives à domicile pour les femmes enceintes notamment des actions d'accompagnement si celles-ci apparaissent nécessaires lors d'un entretien systématique psychosocial réalisé au cours du quatrième mois de grossesse, et pour les enfants de moins de six ans requérant une attention particulière, assurées à la demande ou avec l'accord des intéressés, en liaison avec le médecin traitant et les services hospitaliers concernés ; [...]

En outre, le conseil général doit participer aux actions de prévention et de prise en charge des mineurs en danger ou qui risquent de l'être dans les conditions prévues au sixième alinéa (5°) de l'article L. 221-1 et aux articles L. 226-1 à L. 226-11, L. 523-1 et L. 532-2 du code de l'action sociale et des familles.

Le service contribue également, à l'occasion des consultations et actions de prévention médico-sociale mentionnées aux 2° et 4°, aux actions de prévention et de dépistage des troubles d'ordre physique, psychologique, sensoriel et de l'apprentissage. Il oriente, le cas échéant, l'enfant vers les professionnels de santé et les structures spécialisées ».

⁵² Code de l'éducation, article L. 541-1 : « Au cours de leurs sixième, neuvième, douzième et quinzièmes années, tous les enfants sont obligatoirement soumis à une visite médicale au cours de laquelle un bilan de leur état de santé physique et psychologique est réalisé. Ces visites ne donnent pas lieu à contribution pécuniaire de la part des familles. Les parents ou tuteurs sont tenus, sur convocation administrative, de présenter les enfants à ces visites, sauf s'ils sont en mesure de fournir un certificat médical attestant que le bilan mentionné au premier alinéa a été assuré par un professionnel de santé de leur choix ».

⁵³ Article L. 541-1 du code de l'éducation.

⁵⁴ L'article D. 541-2 du code de l'éducation précise que « les missions de l'éducation nationale sont fixées à l'article 2 du décret n°91-1195 du 27 novembre 1991 portant dispositions statutaires applicables au corps des médecins de l'éducation nationale et à l'emploi de médecin de l'éducation nationale-conseiller technique ».

⁵⁵ Circulaire n° 2001-012 du 12 janvier 2001 : *Orientations générales pour la politique de santé en faveur des élèves*. BOEN spécial n°1 du 25 janvier 2001.

sexualité et de prévention des conduites à risque ; contribuer à faire de l'école un lieu de vie prenant en compte les règles d'hygiène, de sécurité et d'ergonomie. »

Une autre circulaire, elle aussi de janvier 2001⁵⁶, souligne également les missions que l'institution confie aux médecins de l'éducation nationale⁵⁷ en situant leur place particulière au sein de la communauté éducative :

« Ils ont pour rôle de veiller au bien-être des élèves et de contribuer à leur réussite. Ils ont aussi un rôle spécifique de repérage, de diagnostic, d'évaluation des situations pathologiques aussi bien d'ordre somatique que psychique, et d'orientation vers les structures de prise en charge adaptées. Ils maîtrisent les connaissances scientifiques relatives à la santé et au développement de l'enfant et de l'adolescent, tant au plan individuel que collectif, ce qui leur confère une capacité de conseil technique auprès de l'ensemble de la communauté éducative ».

2.2.3. Le coût de l'école maternelle

L'école maternelle en France n'est pas une entité économique autonome. Plusieurs financeurs assurent son fonctionnement en vertu de leurs responsabilités respectives ou de leur propre chef ; en pratique et au niveau local, ils ne disposent pas d'information sur ce que les autres partenaires assument comme dépense réelle en euros. Le directeur lui-même n'a connaissance que d'une faible partie des sommes et, de manière générale, a peu de latitude sur les crédits globaux dont bénéficie son école.

Dans ces conditions, si le coût complet de l'école préélémentaire est établi au niveau macro économique, il est totalement méconnu des financeurs locaux in situ. Ceux-ci d'ailleurs n'établissent pour l'instant des stratégies qu'en fonction de leurs propres préoccupations et ne s'appuient, dans le meilleur des cas pour anticiper, que sur leurs propres charges.

2.2.3.1. Où le coût se cache-t-il ?

En 2008, la dépense totale d'éducation⁵⁸ au niveau du préélémentaire représente 13,5 milliards d'euros (cf. *Repères et références statistiques*, ministère de l'éducation nationale, 2008, NI 10-01⁵⁹). La structure des coûts se répartit comme suit :

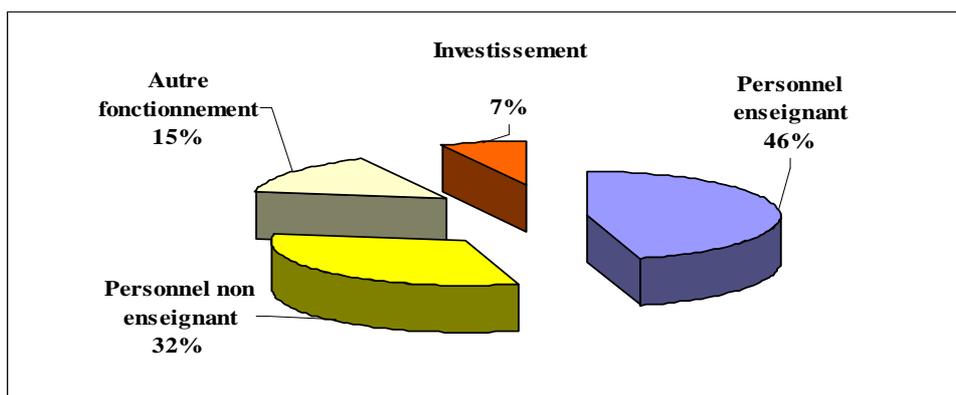
Graphique 1 : Nature des dépenses en enseignement préélémentaire (dépense totale d'éducation de 2008)

⁵⁶ Circulaire n°2001-013 du 12 janvier 2001, même BOEN.

⁵⁷ Un des interlocuteurs de la mission a parlé de la fonction exercée par les médecins de l'éducation nationale comme de celle d'un « médecin du travail de l'enfance » ou, selon une autre de ses formules, d'un « spécialiste du développement, de la socialisation et des compétences cognitives » ; il a estimé que ces médecins sont particulièrement concernés par les processus à la fois de socialisation et des apprentissages.

⁵⁸ *Le compte de l'éducation est un compte satellite de la comptabilité nationale.*

⁵⁹ http://media.education.gouv.fr/file/2010/97/4/NI1001_135974.pdf



Source : Mission d'après NI 10.01

En 2008, la dépense moyenne annuelle théorique en France par élève est de 5 310 € au niveau préélémentaire et de 5 700 € au niveau de l'enseignement élémentaire⁶⁰.

Cette dépense intérieure représente ce que coûte un niveau à l'ensemble de la collectivité nationale.

2.2.3.2. Les dépenses communales

Les dépenses de la structure communale comportent des dépenses de fonctionnement, les dépenses salariales (des ATSEM notamment et des personnels chargés du ménage) et les dépenses d'investissement.

On peut estimer que les dépenses de fonctionnement sont celles qui ont trait à l'externat des écoles publiques dont la liste est fournie dans la circulaire 2007-142⁶¹ relative au financement par les communes des écoles privées sous contrat ; le texte en est repris ci-dessous :

« Le montant de la contribution communale s'évalue à partir des dépenses de fonctionnement relatives à l'externat des écoles publiques correspondantes inscrites dans les comptes de la commune ou de l'EPCI et qui correspondent notamment :

- à l'entretien des locaux liés aux activités d'enseignement, ce qui inclut outre la classe et ses accessoires, les aires de récréation, les locaux sportifs, culturels ou administratifs...
- à l'ensemble des dépenses de fonctionnement des locaux désignés ci-dessus telles que chauffage, eau, électricité, nettoyage, produits d'entretien ménager, fournitures de petit équipement, autres matières et fournitures, fournitures pour l'entretien des bâtiments, contrats de maintenance, assurances... ;
- à l'entretien et, s'il y a lieu, le remplacement du mobilier scolaire et du matériel collectif d'enseignement ;
- à la location et la maintenance de matériels informatiques pédagogiques ainsi que les frais de connexion et d'utilisation de réseaux afférents ;
- aux fournitures scolaires, les dépenses pédagogiques et administratives nécessaires au fonctionnement des écoles publiques ;
- à la rémunération des intervenants extérieurs, recrutés par la commune, chargés d'assister les enseignants pendant les heures d'enseignement prévues dans les programmes officiels de l'éducation nationale ;
- à la quote-part des services généraux de l'administration communale ou intercommunale nécessaire au fonctionnement des écoles publiques ;
- au coût des transports pour emmener les élèves de leur école aux différents sites pour les activités scolaires (piscine, gymnase, ...) ainsi que le coût d'utilisation de ces équipements ».

Une illustration : le coût d'une école maternelle

⁶⁰ « Le coût d'un élève scolarisé dans le préélémentaire (5 310 €) reste inférieur à celui d'un élève scolarisé dans l'élémentaire (5 700 €) : le coût des ATSEM du préélémentaire est largement compensé par le coût de classes à plus faible effectif dans l'élémentaire et par les autres dépenses de fonctionnement plus importantes pour ce niveau d'enseignement ».

⁶¹ <http://www.education.gouv.fr/bo/2007/31/MENF0701576C.htm>

C'est plutôt dans les logiques locales que la mission a calculé le coût de l'école maternelle, en agrégeant les dépenses de la collectivité territoriale et celles de l'État.

Pour une école de l'échantillon d'étude (3 classes, 71 élèves), l'inspection académique concernée a bien voulu calculer le coût réel État 2010. Aux coûts directs, charges patronales comprises, salaires et indemnités des trois enseignants exerçant dans l'école (montant des salaires au 31/12/2010) auraient pu être jointes, s'il y en avait eu, les rémunérations des emplois de vie scolaire.

Ont été ajoutés des coûts indirects : au prorata des élèves, les salaires des membres du RASED et, au prorata des classes, les dépenses de personnel de la circonscription (incluant les ZIL⁶²) appréciés sur l'année 2010 ainsi que les dépenses de l'inspection académique en 2010 comprenant les dépenses du personnel de l'IA, de la brigade départementale de remplacement, et le fonctionnement de l'IA.

Le coût État 2010 est de 2 524 € par élève (dont 2133 € de coûts directs) et de 59 750 € par classe (dont 50 500 € de coûts directs).

Le coût en 2010 pour la commune est de 2 485 € par élève (dont 1 856 € par élève hors investissement).

Le coût total 2010 est de 5 009 € par élève (dont 4380 € hors investissement).

Tableau 1 : Coût d'une école maternelle en 2010				
Financier	Coût		Sous total	
État	Dépenses Personnel enseignant de l'école (3 PE)	151 487,53		
	Quote-part de dépenses Personnel RASED	6 833,92		
	Quote-part de dépenses de la circonscription	12 930,74		
	Quote-part des dépenses de l'IA	7 999,83		
	Total État	179 252,02		
	Commune	Activités sportives et de loisirs	2 354,60	
		Chauffage, énergie, fluides	10 342,47	
Fournitures diverses de fonctionnement		3 901,58		
Contrats d'assistance, maintenance		653,09		
Transports, déplacements		1 184,00		
Frais de télécommunications		632,77		
Frais de nettoyage des locaux		2 010,58		
Frais d'entretien des locaux		1 357,35		
Sous total fonctionnement			22 436,44	
Dépenses des 3 ATSEM		77 851,15		
Postes de ménage	31 534,81			
Sous total personnels		109 385,96		
Sous total hors investissement		131 822,40		
Sous total Investissement	Acquisition de l'année 2010	21 342,79		
	Emprunt sur travaux extension	23 268,06		
	Total dépenses de la commune	176 433,25	44 610,85	
Ensemble (État +Commune)		355 685,27		

Source : mission d'après données fournies par les financeurs

⁶² Zone d'intervention locale.

2.3. L'ÉCOLE MATERNELLE : UNE INSTITUTION DE PLUS EN PLUS SCOLAIRE

Après une description de l'école maternelle par son organisation et son fonctionnement, c'est à ses contenus pédagogiques qu'est consacrée cette dernière partie du chapitre 2, afin de mettre en évidence leur évolution : dès leur création, les salles d'asile – contrairement aux crèches à vocation sanitaire – ont eu une visée éducatrice et leur transformation en écoles maternelles intégrées à l'enseignement primaire a confirmé cette orientation, qui n'a cessé de se renforcer.

2.3.1. « L'école maternelle n'est pas une école au sens ordinaire du mot » (1908)

2.3.1.1. Soins et éducation associés

L'article premier du décret du 18 janvier 1887 relatif à l'organisation et au fonctionnement des écoles maternelles et des classes enfantines énonce la finalité des écoles maternelles : ce sont « des établissements de première éducation où les enfants des deux sexes reçoivent en commun les soins que réclame leur développement physique, moral et intellectuel ». Soins et éducation sont d'emblée associés comme ils le sont encore aujourd'hui dans les institutions de nombreux pays.

Mixtes alors que les écoles dites primaires ne le sont pas à l'époque, les écoles maternelles et classes enfantines sont divisées en deux sections qui accueillent les enfants « suivant leur âge et le développement de leur intelligence » (article 3 du décret de 1887) ; en fait, les sections plus précisément définies concernent, d'une part, les enfants de deux à cinq ans et, d'autre part, ceux de cinq à six ans. Ce même article précise les contenus d'enseignement, ordonnés et systématiquement définis comme des « exercices » ; l'intégralité en est citée ici car cette liste princeps, ultérieurement revisitée, constituera durablement la clé de voûte de cette première école.

« L'emploi du temps comprend :

« 1/ Des exercices physiques : exercices respiratoires, jeux, mouvements gradués et accompagnés de chants ;

« 2/ Des exercices sensoriels, des exercices manuels, des exercices de dessin ;

« 3/ Des exercices de langage et de récitation, des écrits et des contes ;

« 4/ Des exercices d'observation sur les objets et les êtres familiers à l'enfant ;

« 5/ Des exercices ayant pour but la formation des premières habitudes morales ;

« 6/ Pour les enfants de la première section [i.e. ceux de 5 à 6 ans], des exercices d'initiation à la lecture, à l'écriture et au calcul. »

Les historiens de l'éducation mettent en lumière l'action des premières inspectrices générales des écoles maternelles pour combattre le didactisme et l'encyclopédisme inspirés par les deux modèles dont peut se réclamer l'école maternelle d'alors, la salle d'asile et l'école primaire élémentaire.

2.3.1.2. « Les procédés d'éducation d'une mère intelligente et dévouée »

Les programmes et instructions du 16 mars 1908, qui resteront en vigueur jusqu'en 1977 même si des « notes » apporteront quelques indications complémentaires, traduisent une doctrine un peu plus élaborée que ne le faisaient les textes initiaux, en distinguant l'objet, la méthode et le programme⁶³. L'article premier du décret de 1887 sert d'introduction mais il est d'emblée précisé :

« L'école maternelle n'est pas une école au sens ordinaire du mot : c'est un abri destiné à sauvegarder l'enfant des dangers de la rue, comme des dangers de la solitude dans un logis malsain. Elle doit donc encourager la fréquentation quotidienne des enfants errants et de ceux dont la mère

⁶³ Le mot « programme » appliqué à l'école maternelle, dont d'aucuns ont critiqué l'emploi en 1995, existe en effet dès le début du XX^{ème} siècle.

travaille tous les jours et toute la journée hors de la maison ; elle recevra les autres aux heures où leur mère ne peut pas s'en occuper ; elle donnera également l'hospitalité pendant les récréations aux enfants privés de camarades de leur âge. »

Asile au sens initial du mot, son fonctionnement devrait avoir une souplesse que n'a pas l'école obligatoire ultérieure, ce qui justifie alors des horaires et une amplitude de jours d'ouverture très au-delà de ceux de l'école primaire élémentaire (ce qui sera corrigé en 1921 seulement). Soucieuse de la santé et du bien-être des enfants comme des bonnes habitudes qu'ils doivent contracter, la pédagogie de l'école maternelle doit « sans fatigue, sans contrainte, sans excès d'application » les conduire à « un commencement d'habitudes disciplinées et de curiosités intellectuelles sur lesquelles l'école primaire puisse s'appuyer pour donner plus tard un enseignement régulier ». Et la méthode pour cela est « celle qui s'inspire du nom même de l'établissement, c'est-à-dire qui consiste à imiter le plus possible les procédés d'éducation d'une mère intelligente et dévouée, méthode essentiellement naturelle, familière, toujours ouverte à de nouveaux progrès, toujours susceptible de se compléter et de se réformer ».

Le programme reprend l'essentiel de celui de 1887 mais en en atténuant la connotation scolaire (le mot « exercice » est utilisé plus parcimonieusement) ; ses composantes en sont énoncées « par ordre d'importance » : « des jeux, des mouvements gradués et accompagnés de chants ; des exercices manuels ; les premiers principes d'éducation morale ; les connaissances usuelles ; des exercices de langage, des récits, des contes ; les premiers éléments du calcul, du dessin, de l'écriture et de la lecture (ces deux dernières réservées aux enfants de cinq à six ans). »

Durant plus de cinquante ans, l'école maternelle fonctionnera sans texte réglementaire nouveau alors que plusieurs se succèdent pour les niveaux ultérieurs de la scolarité. D'abondantes archives photographiques attestent que la maternelle qui accueille surtout des enfants de 5 ans, parfois de 4 ans, avant 1950 ressemble alors beaucoup à une classe élémentaire. À partir de la fin des années 50, les écoles maternelles se développant en ville, leur autonomisation croissante par rapport à l'école primaire permet de mettre en place plus aisément la pédagogie particulière que requiert cette première scolarité, sans qu'aucune étude n'en rende compte à notre connaissance.

2.3.2. L'école maternelle repensée au milieu des années 1970 : « un triple rôle éducatif, propédeutique et de gardiennage »

La préparation de la loi relative à l'éducation de 1975 est l'occasion d'une relance de la réflexion sur une institution profondément transformée dans son fonctionnement par son expansion, dans le cadre d'une redéfinition générale des missions du système éducatif. Le rapporteur de la loi, Jacques Legendre, expose la nécessité – qu'il sait objet de consensus – d'étendre le réseau des classes maternelles, en particulier en zone rurale ; les objectifs chiffrés (qui seront quasiment atteints – cf. supra) sont alors de doubler l'accueil des enfants de deux ans en 1980, d'accueillir 90 % des enfants de trois ans et 100 % des enfants de quatre et cinq ans. Il exprime fermement une alerte quant au fonctionnement et aux effets de l'école maternelle :

« Il [votre rapporteur] tient à dire que l'école maternelle, en son état actuel, quelles que soient ses grandes qualités, profite d'abord aux enfants des milieux favorisés. Elle peut certes éviter des redoublements ultérieurs et il est bon que l'article 2 du projet de loi lui assigne expressément de prévenir les difficultés scolaires et de compenser les inégalités. Mais une telle définition la mènera sans doute à évoluer et croire que, par sa seule généralisation, elle pourrait assurer l'égalité des chances exposerait à de cruelles désillusions.

Il y aurait un risque majeur à oublier le caractère véritablement préscolaire de la maternelle pour vouloir y multiplier les apprentissages précoces. Il ne faut pas se dissimuler que tel est le souhait

d'une grande partie de l'opinion publique. C'est oublier qu'il est toujours difficile de mesurer la maturité réelle d'un enfant et qu'elle doit s'apprécier dans plusieurs domaines : intellectuel, physiologique et affectif.⁶⁴ »

L'article 2 de la loi du 11 juillet 1975 relative à l'éducation, cité ici partiellement, disposera : « Sans rendre obligatoire l'apprentissage précoce de la lecture et de l'écriture, la formation qui y est dispensée favorise l'éveil de la personnalité des enfants. Elle tend à prévenir les difficultés scolaires, à dépister les handicaps et à compenser les inégalités. » Cette définition est incluse aujourd'hui dans l'article L. 321-2 du code de l'éducation qui a été complété comme suit par l'article 24 de la loi n°2005-380 du 23 avril 2005 d'orientation et de programme pour l'avenir de l'école : « 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. »

Invoquant les travaux de recherche les plus récents, critiquant dès le préambule « le rôle essentiellement propédeutique compris dans le plus mauvais sens du terme » que joue trop souvent l'école maternelle, la circulaire d'instructions pédagogiques n°77-266 du 2 août 1977 lui assigne « un triple rôle : éducatif, propédeutique et de gardiennage », ultime occurrence pour ce dernier terme. Ce texte, d'inspiration piagétienne, abandonne la présentation traditionnelle des contenus inspirée des découpages disciplinaires qui valent à l'école élémentaire pour l'organiser selon les grandes fonctions qui marquent le développement de l'enfant : l'affectivité ; le corps, le mouvement, l'action ; l'expression vocale, la musique ; l'expression plastique ; l'image, les représentations iconiques ; le langage oral, le langage écrit ; le développement cognitif. Il est particulièrement prolix sur les procédures éducatives prônant une pédagogie globale (respectueuse de l'enfant dans sa totalité), fonctionnelle (répondant aux besoins liés au développement des fonctions), génétique (attentive aux capacités et à la maturation des enfants), opérative (favorisant les comportements du stade pré-opératoire tel que défini par Piaget), différenciée ; l'observation et l'évaluation – « évaluation au moins qualitative et toujours provisoire » – sont maintes fois évoquées comme essentielles à l'ajustement des démarches et des exigences. Respectueuse de l'enfant, cette pédagogie ne saurait se confondre avec l'apologie d'un « laisser-faire stérile et débilitant » : « On ne saurait, sans danger pour lui [l'enfant], pour le développement de sa personnalité entière, pour son équilibre, le priver des efforts le conduisant à des réussites. Par cette voie seulement, il pourra mesurer l'accroissement de ses pouvoirs, donc sa vraie liberté. »

2.3.3. La primauté de la finalité scolaire, l'effacement de la mission d'accueil

Les textes officiels ultérieurs relatifs à l'école maternelle, les rapports annexés aux lois sur l'éducation de 1989 et 2005 ne font que confirmer le cap donné en 1975, que reprendre les mêmes arguments : l'école maternelle prépare aux apprentissages ultérieurs et, ce faisant, contribue à améliorer l'égalité des chances entre les enfants. La fonction de prévention des difficultés mise en valeur en 1975 motive l'accueil avant trois ans encouragé dans les zones défavorisées, en 1989 et en 2005.

2.3.3.1. Une scolarité particulière, mais une scolarité (1986)

Le ministre Jean-Pierre Chevènement dont les propos sont rapportés dans la première partie de l'ouvrage⁶⁵ qui présente la circulaire du 30 janvier 1986 d'orientations pour l'école maternelle (texte qui abroge la circulaire citée plus haut de 1977), en réponse à deux questions relatives au statut de

⁶⁴ Rapport de Jacques Legendre, rapporteur de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales de l'Assemblée nationale. Source : Journal officiel de la République française, débats parlementaires, série Assemblée nationale, N°54, 18 juin 1975. Séance du 17 juin 1975.

⁶⁵ Ministère de l'éducation nationale. *L'école maternelle. Son rôle, ses missions*. CNDP/MEN, 1986.

l'école maternelle (est-ce vraiment une école ? est-ce une école sans programme ?), énonce ce qui devient la doctrine maintes fois répétée depuis :

« La scolarité à l'école maternelle est certes particulière mais c'est bien une scolarité. Elle met en place les premiers apprentissages. [...] L'école maternelle française est bien une école. C'est la première école. [...] L'école maternelle n'est pas un lieu d'enseignement systématique et selon des disciplines. Cette école n'a donc pas de programme, au sens où l'école élémentaire en est dotée. Ce que le maître doit faire, c'est organiser des activités, regroupées en grands domaines, [...], qui permettent aux enfants d'exercer leurs possibilités, d'acquérir des compétences, et d'aborder la scolarité élémentaire dans de bonnes conditions. Cela donne à l'école maternelle une place essentielle dans notre système d'éducation. »

La circulaire de 1986 énonce trois objectifs : scolariser (habituer à une nouvelle vie, un nouveau milieu, de nouvelles formes de relations ; donner le sentiment à l'enfant que l'école est faite pour apprendre), socialiser (conduire l'enfant à devenir sociable, à prendre conscience de leur culture et de l'existence d'autres cultures), faire apprendre et exercer. Pour la première fois, la mission d'accueil (de gardiennage) n'est pas évoquée, et elle ne réapparaîtra plus : l'objectif d'accueil est pratiquement atteint, tous les enfants en âge de l'être dont les parents en font la demande vont être scolarisés. Le fait est aujourd'hui comme naturalisé, impensé ou implicite : la première phrase du chapitre relatif à l'école maternelle dans l'arrêté définissant les programmes de 1995 le révèle autrement : « l'école maternelle occupe une place particulière dans l'ensemble du dispositif d'accueil de la petite enfance ». Une place à part peut-on dire.

Il importe de souligner combien pèse le facteur décisif qui conduit au recentrage des missions de l'école maternelle, parce qu'il n'a pas cessé de jouer : il s'agit de la volonté de s'attaquer de manière précoce à la difficulté scolaire en la prenant à sa racine. Le milieu des années 1980 est le moment où la prise de conscience du poids de l'illettrisme dans la société alerte sur l'efficacité globale de l'école. Les objectifs quantitatifs d'accueil étant atteints, la préoccupation qualitative s'impose : comment rendre plus efficace dès ses débuts la scolarité des petits Français qui s'est allongée, non seulement par le haut mais aussi par le bas ?

2.3.3.2. L'unité de la scolarité primaire scellée par les cycles pédagogiques (1989)

L'unité du primaire est consacrée avec la loi de 1989 même si l'adjectif « préélémentaire » en usage depuis 1972 marquait déjà la dépendance du premier segment scolaire par rapport au suivant ; l'organisation en cycles de la scolarité solidarise école maternelle et école élémentaire en conférant à la section de grands (qui accueille les enfants de cinq à six ans) un double statut ; ainsi l'article D. 321-2 du code de l'éducation dispose :

« La scolarité de l'école maternelle à la fin de l'école élémentaire est organisée en trois cycles pédagogiques : 1° Le cycle des apprentissages premiers, qui se déroule à l'école maternelle ; 2° 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 ; (...) ».

Cette situation souvent considérée comme ambiguë semble pourtant simplement consacrer ce qu'a toujours été pour le législateur la grande section (cf. textes de la fin du XIX^{ème} siècle et de 1975) : la dernière année d'un premier cursus et l'amorce, selon des modalités adaptées, des apprentissages fondamentaux de la lecture et de l'écriture. Le symbole de la continuité scolaire et du statut nouveau conféré à l'école maternelle réside essentiellement dans l'obligation de créer un « livret scolaire » pour tout enfant dès sa première année de scolarisation (article 5 du décret n° 90-788 du 6 septembre 1990 relatif à l'organisation et au fonctionnement des écoles maternelles et élémentaires, aujourd'hui article D. 321-10 du code de l'éducation). Du point de vue des apprentissages, c'est signifier que ce

qui s'acquiert durant la phase préélémentaire est pris en considération à l'égal de ce qui suivra, que chaque enfant est regardé comme un élève dont le parcours scolaire commence là. L'école maternelle n'est pas obligatoire mais « compte » comme si elle l'était.

La mise en place du socle commun de connaissances et de compétences qui instaure une unité et une continuité entre l'école et le collège n'a rien modifié pour l'école maternelle ; celle-ci se trouve impliquée dans la nouvelle organisation curriculaire du fait de la double appartenance de la section de grands même si elle n'est pas concernée, stricto sensu, selon la loi qui assigne à la scolarité obligatoire la responsabilité de construire le socle commun (article L. 122-1-1 du code de l'éducation). Il y a là une ambiguïté sur laquelle on reviendra ; on peut y voir confirmation que l'obligation de moyens ne s'applique pas de la même manière à l'école maternelle et à l'école élémentaire (cf. supra 2.1.3.3.).

2.3.3.3. De 1995 à 2008, l'identité scolaire de l'école maternelle confirmée et renforcée

Les textes de programmes de 1995 à 2008⁶⁶ réaffirment tous à leur manière que l'école maternelle est une école à part entière même si elle se caractérise par une pédagogie spécifique. Ainsi le début du chapitre relatif à l'école maternelle de l'arrêté de 2002 résume-t-il cette situation : « Permettre à chaque enfant une première expérience scolaire réussie est l'objectif majeur de l'école maternelle. Dotée d'une identité originale et d'une culture adaptée à l'âge et au développement des enfants qu'elle accueille, cette école de plein exercice se distingue de l'école élémentaire par la pédagogie qu'elle met en œuvre. ». Des précisions suivent un peu plus loin : « C'est par le jeu, l'action, la recherche autonome, l'expérience sensible que l'enfant, selon un cheminement qui lui est propre, y construit ses acquisitions fondamentales. » Les textes successifs évoquent, de manière plus ou moins détaillée selon le style adopté et, notamment, la place donnée aux instructions pédagogiques, l'importance des « expériences » que vivent les enfants, sources des connaissances et du langage, ainsi que celle du jeu même si cette mention n'est guère explicitée. Mais ils insistent tous davantage sur des éléments qui contribuent à affermir l'identité scolaire de cette institution :

- sa mission propédeutique devenue première : le programme pour l'école maternelle en 2008 l'énonce dès la première phrase : « 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 » ;
- une gestion rigoureuse du temps qui accorde aux apprentissages, au « travail », une place optimale en fonction des capacités des enfants : ainsi en 1995, « les récréations, les moments d'hygiène, les périodes d'accueil sont des temps éducatifs et utiles, mais il faut veiller à ce qu'ils occupent dans la journée leur juste place et n'empiètent pas sur des temps d'activité structurée où les enfants ont le sentiment de travailler et de progresser » ;
- la nécessité de structurer les apprentissages : dès 1995, « Les maîtres veillent à organiser les activités, à préciser les objectifs et à nuancer leurs exigences en fonction de l'intérêt et des besoins des enfants » ;
- l'importance de la cohérence et de la progressivité nécessaires aux apprentissages tout au long du cursus préélémentaire : en 1995, « l'improvisation n'a pas sa place. C'est pourquoi il est indispensable que dans les projets d'école et de cycle soit établie une organisation garantissant la cohérence et la progressivité nécessaires aux apprentissages » ; ce souci

⁶⁶ Arrêté du 22 février 1995 fixant les programmes pour chaque cycle de l'école primaire ; arrêté du 25 janvier 2002 fixant le programme d'enseignement de l'école primaire ; arrêté du 9 juin 2008 relatif aux programmes d'enseignement de l'école primaire.

culmine en 2008 dans l'annexe au programme qui propose des repères pour organiser la progressivité des apprentissages en matière de langage en distinguant les trois sections ;

- la place indispensable de l'évaluation, au moins pour réguler l'action pédagogique : en 2002, « l'évaluation est une dimension centrale de l'activité des enseignants, à l'école maternelle comme dans les autres niveaux de la scolarité primaire. Elle facilite l'adaptation des activités aux besoins de la classe comme de chacun des élèves. »

2.3.4. Une évolution de la hiérarchie des contenus

2.3.4.1. Des domaines d'activités redéfinis et réordonnés

C'est la circulaire de 1986 qui introduit la notion de « domaines d'activités » pour désigner les composantes qui structurent le curriculum de l'école maternelle ; les textes suivants reprendront la même dénomination. Il s'agit de marquer que le « programme » – le terme réapparaît en 1995 – de l'école maternelle se distingue de celui de l'école élémentaire en ne se référant pas aux champs disciplinaires. Le texte d'orientations pédagogiques de 1986 conserve du précédent une organisation fondée sur la genèse développementale pour présenter ces domaines d'activités : il y a d'abord le mouvement, puis le langage avant que l'enfant n'aborde des aspects plus culturels. C'est ainsi que quatre domaines constituent le curriculum préélémentaire : les activités physiques, les activités de communication et d'expression orales et écrites, les activités artistiques et esthétiques, les activités scientifiques et techniques.

Avec les trois textes suivants, les programmes de l'école maternelle sont présentés en même temps que ceux de l'école élémentaire, conformément à la logique de cycles solidaires. Les domaines d'activités sont au service de l'acquisition de « compétences » définies pour la fin de chaque cycle, qui constituent les référents de l'évaluation aux fins de suivi des parcours. Qu'est-ce que cela signifie pour la fin du cycle des apprentissages premiers, où la situer ? Ce n'est pas évident et pas explicité en 1995, la présentation distinguant le texte définitoire des domaines d'activités donné pour l'école maternelle et le répertoire des compétences exposé par cycle ; en 2002 et 2008, il est clairement dit que les compétences doivent être acquises « en fin d'école maternelle ». Ce faisant, la double appartenance de la section de grands n'est pas gommée : ce sont bien les contenus même de l'école maternelle (au moins de sa dernière étape) qui ont changé de nature et se rapprochent désormais de ceux qui depuis longtemps structurent le cours préparatoire. Le texte de 2008 qui se distingue des deux précédents par sa concision⁶⁷ et se focalise sur les contenus des apprentissages que l'élève doit assimiler et les acquis qu'il lui faut maîtriser en fin de grande section contribue à donner de l'école maternelle une image particulière, essentiellement valorisée par sa dernière étape.

Le tableau ci-après récapitule le plan des trois textes pour ce qui concerne les domaines d'activités.

Arrêté du 22 février 1995 fixant les programmes pour chaque cycle de l'école primaire	Arrêté du 25 janvier 2002 fixant le programme d'enseignement de l'école primaire	Arrêté du 9 juin 2008 relatif aux programmes d'enseignement de l'école primaire
Vivre ensemble	Le langage au cœur des apprentissages	S'approprier le langage

⁶⁷ Le texte est dépourvu de considérations épistémologiques, didactiques et pédagogiques pour l'école maternelle comme pour l'école élémentaire. L'effet n'en est pas le même pour les deux niveaux du cursus primaire : l'école maternelle s'étant toujours distinguée par « sa pédagogie », les développements qui emplissaient les textes antérieurs caractérisaient cette pédagogie et les composantes du parcours dans une période où les capacités et les besoins des enfants connaissent une forte évolution.

Apprendre à parler et à construire son langage, s'initier au monde de l'écrit	Vivre ensemble	Découvrir l'écrit
Agir dans le monde	Agir et s'exprimer avec son corps	Devenir élève
Découvrir le monde	Découvrir le monde	Agir et s'exprimer avec son corps
Imaginer, sentir, créer	La sensibilité, l'imagination, la création	Découvrir le monde
<i>(une rubrique importante intitulée « Des instruments pour apprendre » complète cette liste)</i>		Percevoir, sentir, imaginer, créer

On y voit d'emblée le « déclassement » des activités artistiques reléguées au dernier plan alors qu'elles ont été longtemps un des symboles de la créativité de l'école maternelle, de la place accordée à l'expression des enfants, du temps concédé à ce qui, plus tard, compterait moins. Nous limiterons les remarques et analyses à deux domaines, ce qui relève de la « socialisation » (*Vivre ensemble, Devenir élève*) et du langage, et réserverons quelques commentaires au domaine *Découvrir le monde* pour ce qui relève du champ des mathématiques.

2.3.4.2. Une conception renouvelée de la socialisation scolaire

Vivre ensemble est au premier plan en 1995, vestige du poids accordé à l'objectif dit de « socialisation » de l'école maternelle. L'école maternelle a toujours été considérée comme le lieu où l'enfant intériorise des normes et des valeurs culturelles du fait de son insertion dans un groupe et dans une institution, dans le même temps qu'il acquiert une première autonomie (séparation de la famille ; prise en charge de soi sur tous les plans ; évolution concomitante des capacités d'anticipation et de décentration et des compétences langagières). L'enfant fait l'expérience de limites et d'interdits dans un autre contexte que celui de la famille.

Il est étonnant de voir accorder un statut de « domaine d'activités » à ce grand objectif alors que c'est la toile de fond de tout ce qui se passe et se vit à l'école maternelle ; s'il y a quelque artifice à l'identifier ainsi, c'est sans doute parce qu'il faut mettre en évidence les objectifs de formation qui ne sont pas négligeables dans le parcours de l'enfant, et il serait moins commode de le faire en ne le considérant que de manière transversale. Ce domaine passe au second plan en 2002 et évolue dans son énoncé en 2008. Examinons en les composantes en nous en tenant aux intertitres qui structurent l'exposé :

Arrêté du 22 février 1995 VIVRE ENSEMBLE	Arrêté du 25 janvier 2002 VIVRE ENSEMBLE	Arrêté du 9 juin 2008 DEVENIR ÉLÈVE
Accueil	Être accueilli	Vivre ensemble : apprendre les règles de civilité et les principes d'un comportement conforme à la morale

Vie collective	Construire sa personnalité au sein de la communauté scolaire	Coopérer et devenir autonome
Communication	Échanger et communiquer dans des situations diversifiées	Comprendre ce qu'est l'école

Les textes de 1995 et 2002, dans une logique commune, le premier moins détaillé que le second, envisagent l'enfant qui grandit avec les autres à l'école maternelle ; ils soulignent l'importance de l'entrée à l'école qui constitue une première séparation d'avec la famille (d'où l'évocation de l'accueil de la famille de l'enfant) et un premier contact avec un « collectif » pour beaucoup, et celle de la communication. Le texte de 2008 se centre sur la matière même de la socialisation proprement scolaire. L'enfant y est considéré sous deux angles complémentaires : d'une part, comme être social dans un milieu qui vit selon certaines règles, milieu lui-même immergé dans une société et une culture, d'autre part comme être en situation d'apprendre avec les autres. Pour la première fois, le texte énonce des objectifs explicites quant aux attitudes et aux capacités qui s'attachent à ce statut : en relation avec des objets culturels particuliers, en situation de conduire des démarches de manière autonome, de mettre en œuvre des comportements adaptés, l'enfant doit comprendre les attendus favorables à la réussite scolaire, autrement dit des attentes trop souvent implicites de l'école, élucidées pour certains par la famille et toujours incomprises pour d'autres.

C'est sur cette nouveauté du texte de 2008 qu'ont porté les plus vives critiques du programme de l'école maternelle, ce *Devenir élève* ayant été perçu comme le signe de la volonté institutionnelle de « primariser » l'école maternelle alors qu'une autre lecture, plus juste au regard des réalités de la petite enfance, devrait au contraire valoriser le processus que recouvre le verbe *Devenir* : il y a un chemin à parcourir avec le petit enfant pour qu'il construise son identité d'élève.

2.3.4.3. La priorité accordée au langage oral et écrit, un programme ambitieux

La primauté accordée au langage se justifie par la volonté de prévenir l'échec scolaire en fondant les apprentissages systématiques et structurés du début de l'école élémentaire sur des bases solides et pertinentes : ces bases sont désormais connues, le consensus existe au-delà de la France. Les chapitres sur le langage reflètent l'évolution des recherches dans lesquelles l'impact de la psychologie cognitive a été déterminant dans la seconde moitié des années 1990. L'inspiration est proche en 2002 et en 2008, le dernier texte marquant plus nettement encore la nécessité d'une attention aux composantes linguistiques (lexique et syntaxe) que ne le faisait le texte de 2002. Ces programmes ont été précédés d'une « instruction »⁶⁸ intitulée *Les langages, priorités de l'école maternelle* qui avait été suivie d'une consultation des enseignants de l'école maternelle ; ce texte marque, entre 1995 et 2002, une forme de transition et annonce les mutations développées en 2002. Il s'inscrit dans une stratégie de « prévention de l'échec et de démocratisation des conditions de la réussite scolaire » et tente de concilier la prise en compte de caractères propres à l'école maternelle avec la nécessité d'exigences nouvelles, en vue d'une meilleure réussite de tous les élèves :

« L'école maternelle dispose d'une marge de manœuvre et d'efficacité dont l'exploration systématique s'impose aux équipes pédagogiques. Sans forcer inconsidérément les rythmes ni opter pour des apprentissages formels prématurés mais également sans attentisme et en maintenant pour chacun un niveau d'exigence qui incite à aller de l'avant, l'école maternelle doit permettre à tous ses élèves d'aborder le CP avec une maîtrise de l'oral et une initiation à l'écrit suffisamment abouties pour y réussir. »

⁶⁸ Texte publié dans le BOEN Hors série n°8 du 21 octobre 1999. Instruction du 8 octobre 1999.

Plusieurs affirmations sont de nature à prévenir les objections d'anticipation ou de primarisation : « On ne saurait opposer l'école du plaisir et de l'épanouissement à celle des apprentissages structurés [...] Si on y privilégie le « faire », c'est avec le souci de « faire comprendre » car, au-delà des réussites ponctuelles et des réalisations visibles, ce sont bien des connaissances explicites et des savoir-faire transférables qu'il s'agit de commencer à engranger ». Par des interventions précoces bien comprises, il est possible d'agir sur la destinée scolaire des enfants, c'est là le message ; la mission de l'école maternelle n'est pas seulement d'accompagner mais de « tirer » le développement : « Les exigences scolaires s'adaptent au développement de l'enfant sans se borner à l'épouser ».

Ce texte annonce les ambitions qui sont au cœur des programmes depuis 2002 :

- la maîtrise de l'oral à un premier niveau, avec plusieurs composantes déterminantes : la capacité à produire un langage explicite et structuré (ce qui suppose un lexique étendu et une syntaxe rigoureuse), la pratique adaptée de fonctions variées du langage (désigner, décrire, évoquer, questionner, expliquer, faire faire, exprimer des émotions ou des sentiments, jouer avec les mots, etc.), des capacités d'écoute active et de compréhension, un intérêt pour le fonctionnement du langage ;
- une initiation à l'écrit aboutie pour permettre l'entrée dans les apprentissages systématiques de la lecture et de l'écriture : la compréhension du fonctionnement de l'écrit en soi et dans ses relations avec l'oral (découverte du principe alphabétique, développement de la conscience phonologique), la connaissance de divers supports de lecture et de leurs fonctions, une première culture littéraire faite de la mémorisation d'histoires de qualité, la capacité à produire des textes écrits (c'est-à-dire la possibilité de transformer un énoncé oral pour qu'il puisse être écrit), une initiation suffisamment avancée du geste graphique pour que l'écriture cursive commence à être possible.

Il préfigure également certaines des composantes du *Devenir élève* en insistant sur la nécessité de « favoriser prise de distance et prise de conscience », d'associer les enfants à leur évaluation « d'abord considérée comme l'identification des progrès accomplis avant d'être conçue comme la confrontation d'une réalisation à des attentes grâce à l'identification des critères de réussite ».

Pourquoi accorde-t-on une telle importance au langage au point d'en avoir fait la priorité à l'école maternelle ? Le premier argument est lié à sa fonction dans le développement de l'individu et dans le fonctionnement de l'institution scolaire :

- c'est un moyen de communication performant, et l'on doit souligner ici la relation forte entre langage et socialisation ;
- c'est un instrument de transmission des connaissances, celle-ci étant la finalité par excellence de la communication en situation scolaire ;
- c'est un moyen de représentation du monde (monde perçu, pensé, imaginé), les mots et les textes évoquant – faisant exister – les réalités absentes, matérialisant des conceptions ou des faits imaginaires ;
- c'est enfin un constituant essentiel de la pensée : les signes linguistiques permettent de s'extraire de l'ici et maintenant, de construire des systèmes de représentation, d'accomplir les opérations clés de la pensée : discriminer, comparer, classer, ranger.

Le second argument tient aux différences très grandes entre enfants en la matière : le langage s'acquiert dès la naissance dans les échanges avec les locuteurs de l'environnement proche. Or, les parents font des usages très différents du langage, proposent des interactions conversationnelles plus ou moins bien ajustées dans lesquelles l'enfant est considéré comme partenaire actif ou, au contraire, comme un récepteur soumis, racontent ou lisent des histoires régulièrement en les prolongeant ou non d'échanges sur le contenu, recourent visiblement à des écrits variés à diverses fins, l'ensemble

ayant des effets très sensibles sur les acquisitions des enfants. Si l'école n'agit pas pour réduire les écarts, certains enfants qui n'ont eu que des expériences limitées des pouvoirs du langage limitant de fait leurs acquisitions, sont fortement pénalisés.

2.3.4.4. La place discrète et ambiguë des mathématiques à l'école maternelle

Ce domaine d'activités n'a jamais eu depuis 1977 une place autonome visible dans le programme de l'école maternelle alors qu'antérieurement un programme ambitieux de *calcul* était proposé dès la « petite section ». Bien caché en 1977 dans un chapitre intitulé *Les opérations* (terme alors emprunté au vocabulaire piagétien), il participe des *activités scientifiques et techniques* en 1986 ; on retrouve en 2002 et 2008 la même conception avec une inclusion dans le domaine *Découvrir le monde*. Sa place en 1995 est originale : à l'intérieur du chapitre *Des instruments pour apprendre*, les éléments de ce que seront plus tard les mathématiques appartiennent à un vaste ensemble intitulé : *Classifications, sériations, dénombrement, mesurage, reconnaissance des formes et relations spatiales*. L'intention a persisté, énoncée ainsi en 1995 : « D'autres instruments de l'activité intellectuelle supposent des apprentissages construits que, souvent, l'école seule permet. [...] C'est aussi [il a été question des techniques graphiques] le cas des techniques de dénombrement, de mesure, de mise en ordre, de description géométrique du monde qui nous entoure, parfaitement accessibles à l'enfant avant même qu'il entre dans l'abstraction du langage et du raisonnement mathématique. »

Le signal est assez clair : on ne fait pas de mathématiques à l'école maternelle, on s'y prépare. Si l'on établit un parallèle avec la lecture et l'écriture (lire, écrire, compter ayant toujours été les piliers de l'instruction primaire), force est de reconnaître que la réflexion semble s'être développée bien plus dans ce domaine, conduisant à préciser nettement en quoi consiste une préparation efficace, sur la base de recherches convergentes qui ont établi l'importance de la phonologie. L'absence de repères de progressivité dans le programme de 2008 pour les mathématiques est révélatrice de l'inégalité de statut comparé à celui du langage. Cette situation est regrettable, d'autant que les résultats aux évaluations en mathématiques à l'école primaire invitent à une reconsidération globale du parcours d'apprentissage des élèves.

En conclusion de ce chapitre, c'est la singularité de la forme école maternelle qui doit être soulignée. Depuis toujours distincte des crèches et autres structures qui remplissent les mêmes fonctions, l'école maternelle française présente l'avantage immense d'être ouverte à tous les enfants sans condition, gratuitement pour leurs parents, à partir de trois ans et, sous conditions, dès deux ans. Les engagements conjugués de l'État et des communes font que cette école qui couvre la partie non obligatoire du cursus scolaire est traitée comme l'école obligatoire, pour un coût qui avoisine par enfant celui de l'école élémentaire ; c'est un investissement dont l'ampleur et la force symbolique sont trop souvent passées sous silence.

Devenue progressivement l'école de tous les enfants de trois à six ans dans les années 1970 et 1980, l'école maternelle dont l'identité scolaire s'est renforcée a vu ses priorités pédagogiques réorientées pour répondre au défi de la prévention de l'échec scolaire. Outre le rôle d'outil que le langage constitue pour tous les apprentissages, la volonté de « réduire le poids des déterminismes sociaux » explique également l'importance qui lui est accordée ; par une pédagogie adaptée dans ce domaine, l'école peut lutter contre les inégalités face aux exigences scolaires, elles-mêmes en continuité directe avec les pratiques des milieux culturellement favorisés. La nécessité d'améliorer les résultats en mathématiques dès l'école élémentaire n'a pas jusqu'alors produit la même mobilisation sur ce domaine d'activités en maternelle.