

...la proposition de loi visant à

PÉRENNISER LES JARDINS D'ENFANTS GÉRÉS PAR UNE COLLECTIVITÉ PUBLIQUE OU BÉNÉFICIAIRE DE FINANCEMENTS PUBLICS

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

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

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

1. LES JARDINS D'ENFANTS : UN MODÈLE SÉCULAIRE D'ALTERNATIVE À L'ÉCOLE MATERNELLE CONDAMNÉ À DISPARAÎTRE

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

Très présents dans les pays du nord de l'Europe, **les jardins d'enfants existent en France depuis plus d'un siècle**. Au 1^{er} juin 2020, on en dénombrait dans plus de 53 départements français, la moitié de ces structures étant concentrée sur huit d'entre eux : Paris, le Rhône, le Nord, le Bas-Rhin, les Bouches-du-Rhône, la Loire, La Réunion et le Haut-Rhin. 8 200 places étaient disponibles - Paris et les deux départements alsaciens représentant à eux seuls près de 40 % d'entre elles¹.

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

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

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

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

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



non scolarisés âgés de 3 à 6 ans étaient accueillis par des jardins d'enfants en 2019

Comme l'avait relevé Max Brisson, rapporteur du projet de loi pour une école de la confiance, **le ministère de l'éducation nationale a donné l'impression de découvrir l'existence de ces établissements** – dont l'organisation est fixée par le code de la santé publique – à l'occasion de la navette parlementaire.

Le projet de loi initial était muet sur les jardins d'enfants, alors même qu'environ 1/3 des enfants non scolarisés sur la tranche d'âge 3-6 ans les fréquentaient.

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

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

Le rapport conjoint des inspections générales de 2020 envisage **trois scénarii** possibles pour les jardins d'enfants :

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

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

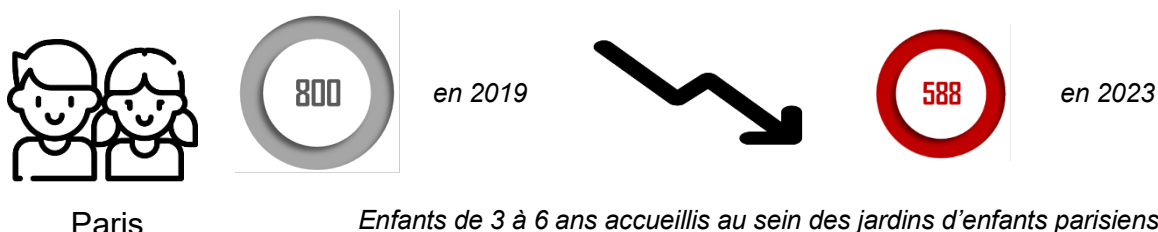
En ce qui concerne la transformation en école privée hors contrat, elle exclut tout financement public et pose la question du remboursement d'investissements dont le jardin d'enfants a bénéficié de la part de la CAF : la destination sociale de l'établissement ne peut pas être modifiée pendant une période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

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

« Très difficiles à mettre en œuvre, ces scénarii s'apparentent davantage à de fausses solutions »¹

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

Le nombre d'enfants en âge scolaire accueillis dans les jardins d'enfants est en forte diminution depuis 2019, comme le montrent les chiffres des jardins d'enfants pédagogiques parisiens¹ : les partenaires habituels de ces structures comme la protection maternelle et infantile ou les acteurs médico-sociaux, qui orientent traditionnellement les familles vers les jardins d'enfants et portent à leur connaissance l'existence de ces structures, ont eu ces dernières années un discours plus réservé en raison de leur avenir incertain.



Selon les associations représentatives des jardins d'enfants, **en 2023 il existe 83 jardins d'enfants, dont 70 accueillant des enfants jusqu'à 6 ans.** De très nombreuses structures qui accueillait principalement des enfants âgés de moins de quatre ans – et le plus souvent sous statut municipal – se sont transformées en crèche. 15 jardins d'enfants ont fermé leurs portes l'année dernière.

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

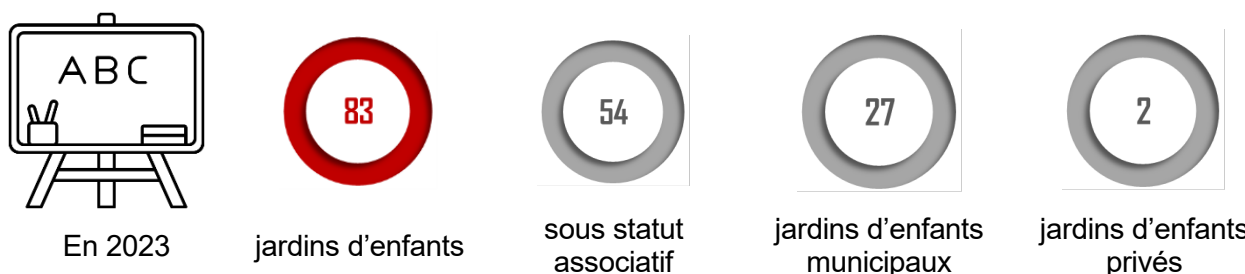
2. L'URGENCE D'UN TEXTE LÉGISLATIF FACE AU COUPERET DE LA RENTRÉE SCOLAIRE 2024

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

Face au couperet de la rentrée scolaire 2024 qui marque la fin de la dérogation transitoire accordée aux jardins d'enfants, plusieurs propositions de loi à l'Assemblée nationale comme au Sénat, émanant de divers groupes politiques, ont été déposées pour remédier à la situation. C'est notamment le cas de la proposition de loi de notre collègue Elsa Schalck déposée le 7 juin 2023².

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

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



Quels que soient leurs statuts, **tous les jardins d'enfants pédagogiques existants bénéficient d'une subvention d'une collectivité locale.**

¹ Symbole du manque d'informations disponibles sur les jardins d'enfants, le nombre d'enfants en âge scolaire n'était pas connu avec précision en 2020, le rapport d'inspection ne disposant que de réponses de la part d'un quart des structures, dans le cadre d'une enquête menée en plein confinement. En 2023, on dénombre 4 000 enfants accueillis dans des jardins d'enfants, dont 2 800 âgés de plus de 3 ans et plus. Cette forte diminution s'explique par la transformation d'un certain nombre de jardins d'enfants en crèche ou halte-garderie.

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

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

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

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

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

Enfin, la rapporteure constate avec regret que si, sur le terrain, des rapprochements ont pu avoir lieu entre les jardins d'enfants et les services des rectorats, **les services du ministère continuent de considérer ces établissements comme une anomalie** : cette proposition de loi conduit à « *une incohérence entre, d'une part, la scolarisation obligatoire (article L. 131-5 du code de l'éducation), conséquence de la loi n° 2021-1109 du 24 août 2021 confortant le respect des principes de la République qui instaure la scolarisation comme la règle ordinaire alors que l'instruction en-dehors de l'école devient dérogatoire et, d'autre part, la pérennisation des jardins d'enfants qui ne sont pas des écoles* »¹. **Héritiers d'une histoire séculaire, ils ont pourtant fait la preuve de leurs compétences pédagogiques et d'accompagnement éducatif et social des enfants.**

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



EN SÉANCE

Mardi 19 mars 2024, le Sénat a définitivement adopté la proposition de loi visant à pérenniser les jardins d'enfants gérés par une collectivité publique ou bénéficiant de financements publics.



Laurent Lafon

Président de la commission
Sénateur du Val-de-Marne
(Union Centriste)



Agnès Evren

Rapporteure
Sénatrice de Paris
(Les Républicains)

[Commission de la culture, de l'éducation,
de la communication et du sport](#)

Téléphone : 01.42.34.23.23

<https://www.senat.fr/dossier-legislatif/ppl23-311.html>



¹ Réponse au questionnaire envoyé par la rapporteure.