

**Note par pays de l'OCDE**

*La politique d'éducation et d'accueil des jeunes enfants*

*en*

*France*

Les opinions exprimées dans ce document sont celles des auteurs et ne reflètent pas nécessairement celles de la France, de l'OCDE ou de ses pays Membres.

## TABLE DES MATIÈRES

CHAPITRE 1 – INTRODUCTION.....	5
Objectifs de l'examen thématique .....	5
La participation de la France à l'examen .....	5
Structure de la Note par pays .....	6
Remerciements .....	7
Terminologie .....	7
CHAPITRE 2 – ASPECTS CONTEXTUELS QUI INFLUENT SUR LA POLITIQUE D'EAJE EN FRANCE.....	9
Géographie et démographie .....	9
Organisation politique et administrative .....	9
L'emploi des mères de famille et la répartition des rôles entre hommes et femmes dans le foyer.....	12
Rythmes et horaires de travail.....	13
Immigration, pauvreté et exclusion.....	14
CHAPITRE 3 – VUE D'ENSEMBLE DE L'EAJE EN FRANCE .....	16
Modalités d'EAJE pour les enfants de 2 à 6 ans.....	17
L'accueil périscolaire.....	20
Dispositifs d'accueil pour les enfants de moins de trois ans.....	21
Les congés parentaux .....	26
Formation et conditions de travail des personnels .....	26
Contenu et démarche pédagogique .....	30
Qualité et contrôle .....	31
Participation des familles .....	32
Financement .....	33
Mesures récentes en faveur de l'enfance et de la famille .....	37
CHAPITRE 4 – QUESTIONS POSEES A L'ISSUE DE LA VISITE DES EXAMINATEURS .....	39
Les attentes des enfants et des familles et les objectifs de l'EAJE .....	39

Coordination entre les dispositifs de garde et d'éducation .....	40
Décentralisation et autonomie locale .....	42
Concilier travail et obligations familiales .....	44
La formation et les conditions de travail des professionnels de la petite enfance.....	46
Pédagogie et cadres pédagogiques .....	49
Inspection et évaluation.....	51
Collecte de données, études et suivi.....	52
<b>CHAPITRE 5 – RECOMMANDATIONS ET CONCLUSION .....</b>	<b>53</b>
S'intéresser davantage à la qualité considérée du point de vue de l'enfant .....	53
Reconsidérer les besoins des enfants de deux ans.....	54
Garantir un choix véritable entre divers dispositifs d'EAJE de qualité .....	54
Assurer une plus grande stabilité de l'investissement dans le secteur de l'EAJE et un système de suivi global.....	55
Renforcer la formation des professionnels de la petite enfance .....	55
Créer des passerelles entre les différents métiers de la petite enfance afin de permettre une évolution professionnelle .....	55
Encourager les mécanismes de cohérence et de coordination à divers niveaux.....	56
Lancer un programme de recherches coordonnées .....	57
<b>RÉFÉRENCES .....</b>	<b>58</b>
<b>ANNEXE 1 – MEMBRES DE L'ÉQUIPE D'EXPERTS DE L'OCDE .....</b>	<b>60</b>
<b>ANNEXE 2 – SOMMAIRE DU RAPPORT DE BASE DE LA FRANCE.....</b>	<b>61</b>
<b>ANNEXE 3 – PROGRAMME PROPOSE POUR LA VISITE DES EXPERTS DE L'OCDE .....</b>	<b>67</b>
<b>GLOSSAIRE .....</b>	<b>68</b>

## CHAPITRE 1 – INTRODUCTION

### Objectifs de l'examen thématique

1. Cette Note par pays pour la France est l'un des éléments de *l'Examen thématique de la politique d'éducation et de garde des jeunes enfants*, projet lancé par le Comité de l'éducation de l'OCDE en mars 1998. C'est la réunion ministérielle de 1996 sur le thème *Faire de l'apprentissage à vie une réalité pour tous* qui a impulsé ce projet. Dans leur communiqué, les Ministres de l'éducation font de l'amélioration de l'accès à l'éducation préscolaire et de sa qualité l'un des objectifs à atteindre en priorité, en association avec les familles, pour renforcer les fondements de l'apprentissage à vie (OCDE, 1996). Cet examen a pour but de fournir une information transnationale qui permette à tous les pays de l'OCDE d'affiner leurs politiques d'éducation et d'accueil des jeunes enfants.<sup>1</sup>

2. Douze pays se sont prêtés à l'examen entre 1998 et 2000 (Australie, Belgique, Danemark, Etats-Unis, Finlande, Italie, Norvège, Pays-Bas, Portugal, République tchèque, Royaume-Uni et Suède). Un rapport comparatif – *Petite enfance, grands défis* – a été publié par l'OCDE en 2001. La France est l'un des neuf pays qui participent à une deuxième série d'examens commencés en 2002. Les autres sont l'Allemagne, l'Autriche, le Canada, la Corée, l'Espagne, la Hongrie, l'Irlande et le Mexique. Ces pays offrent une grande diversité de contextes sociaux, économiques et politiques, et de conceptions de l'éducation et de l'accueil des jeunes enfants.

3. L'examen couvre la période qui va de la naissance de l'enfant à l'âge de la scolarité obligatoire, ainsi que le passage à l'enseignement primaire. Afin de couvrir la totalité de l'expérience vécue par les enfants au cours des premières années de leur vie, l'examen de la politique de la petite enfance et de sa mise en œuvre se situe dans une optique vaste et globale. Il prend donc en compte le rôle de la famille, de la collectivité et d'autres influences de l'environnement sur l'apprentissage et le développement dans les premières années de la vie. Il s'intéresse particulièrement aux préoccupations de *qualité*, d'*accès* et d'*équité*, et met l'accent sur les aspects suivants des politiques : réglementation, dotation en personnel, contenu et mise en œuvre des programmes, engagement et soutien des familles, financement.

4. Au titre de l'examen, chaque pays accueille une équipe d'examineurs qui procède à une mission d'étude approfondie. A l'issue de cette mission, l'OCDE établit une Note par pays qui regroupe les données de base et les observations de l'équipe d'examineurs.

### La participation de la France à l'examen

5. La France est le quatrième pays visité au cours de cette deuxième étape de l'examen. Avant la visite, un Rapport de base sur l'éducation et l'accueil des jeunes enfants (EAJE) a été établi par le Ministère de la jeunesse, de l'éducation nationale et de la recherche, le Ministère des affaires sociales, du travail et de

---

1. On trouvera dans OCDE (1998) une description détaillée des objectifs de l'examen, de son cadre analytique et de sa méthodologie.

la solidarité, et le Ministère de la santé, de la famille et des personnes handicapées. Conformément à un canevas commun accepté par tous les pays participants, ce Rapport de base offre une vue d'ensemble concise du contexte national, des grandes questions qui se posent, des politiques et dispositifs mis en place pour l'EAJE, des approches innovantes et des résultats d'évaluation disponibles (voir annexe 2). Les Rapports de base établis par les pays participants constituent un élément important de l'examen car ils offrent une vue d'ensemble et une analyse de l'état actuel des politiques et de leur mise en œuvre dans chaque pays participant.

6. Après l'analyse du Rapport de base et d'autres documents, une équipe d'examineurs composée d'un membre du Secrétariat de l'OCDE et de quatre experts spécialistes à des titres divers de l'analyse et de l'élaboration des politiques (voir l'annexe 1) s'est rendue en France du 2 au 6 juin 2003. La coordination de cette mission de cinq jours a été assurée par le Ministère de l'éducation et le Ministère des affaires sociales. Au cours de sa visite, l'équipe a rencontré beaucoup des principaux acteurs de la politique et de la pratique de l'EAJE et a eu la possibilité d'observer des exemples de dispositifs mis en place pour les enfants de 0 à 6 ans à Paris et à Créteil.

7. A la demande des Ministères, la mission a été axée sur trois questions principales :

- Conciliation des obligations professionnelles et familiales afin de promouvoir à la fois l'égalité des chances et l'intérêt des enfants ; les avantages, pour les familles comptant de très jeunes enfants, des politiques familiales, des dispositifs de congé parental et des mesures de soutien sur le lieu de travail ;
- Pédagogie et cadres pédagogiques dans les années de la prime enfance ;
- Contrôle et suivi des dispositifs d'EAJE et évaluation des résultats obtenus face à la demande croissante de transparence et d'évaluation participative.

8. Un examen concentré sur cinq jours implique nécessairement des décisions difficiles sur ce qu'il est possible d'inclure dans le programme. En l'occurrence, les choix ont été influencés par le fait que la mission a coïncidé avec des grèves nationales en France, ce qui a empêché l'équipe de rencontrer toutes les parties prévues au programme. Par exemple, l'équipe n'a pas rencontré de représentants syndicaux des parents, des enseignants ou des employeurs. Par suite des difficultés de transport, l'équipe au complet n'a pas eu l'occasion de rencontrer les représentants de la principale association de professionnels de l'éducation des jeunes enfants (Association générale des institutrices et instituteurs des écoles maternelles – AGIEM), des établissements de formation des enseignants (Instituts universitaires de formation des maîtres – IUFM) et des écoles de formation des éducateurs/éducatrices de jeunes enfants et auxiliaires de puériculture. Les visites de sites se sont limitées à Paris et à l'Île de France. Pour compenser les réunions et les visites annulées, l'équipe a bénéficié d'une abondante documentation. Par la suite, le rapporteur et un membre du Secrétariat de l'OCDE ont réalisé trois entretiens supplémentaires pour compléter les rencontres antérieures.

### **Structure de la Note par pays**

9. Cette Note par pays présente les analyses faites par l'équipe d'examineurs des principales questions relatives à la politique de l'EAJE en France. Elle se fonde sur les informations contenues dans le Rapport de base, des entretiens formels et informels, l'étude des documents officiels et d'articles publiés, et les observations de l'équipe d'examineurs. Après cette introduction, le chapitre 2 donne une vue d'ensemble du contexte dans lequel s'élabore la politique de la petite enfance, en décrivant quelques aspects de l'organisation politique et administrative, de la géographie, de la démographie, de l'économie et de la société françaises. Le chapitre 3 présente un panorama des principaux modes d'EAJE qui existent

en France, ainsi que les principales caractéristiques de la dotation en personnel, du contenu des programmes, de l'engagement des familles et du financement. Le chapitre 4 fait le point des principales questions que les décideurs français pourraient souhaiter prendre en compte lors de leur examen des politiques et prestations relatives aux jeunes enfants. Au chapitre 5, enfin, nous soumettons quelques recommandations, suivies de quelques remarques de conclusion sur le système d'EAJE en France.

## Remerciements

10. L'équipe de l'OCDE tient à remercier très vivement le Ministère de l'éducation et le Ministère des affaires sociales qui ont assuré l'organisation de notre programme. Nos réunions et nos visites de sites nous ont permis de mieux comprendre en peu de temps quelques-unes des grandes questions qui se posent à propos de l'EAJE en France. En outre, le Rapport de base a constitué pour nous une mine d'informations sur le système français et sera infiniment précieux pour tous ceux qui s'intéressent à l'élaboration des politiques de la petite enfance et de la famille en France et à l'étranger. La Note par pays exprime les points de vue de l'équipe de l'OCDE, fondés sur nos entretiens et nos observations au cours de cette mission intensive de cinq jours. Nous proposons nos réflexions et nos analyses dans un esprit de dialogue professionnel. Nous avons bénéficié en France des avis et des informations fournis par des décideurs, des chercheurs et des praticiens, qui ne sont nullement responsables des lacunes que pourrait comporter le présent rapport. Pour avoir un tableau complet de la politique et de la pratique de l'EAJE en France, il y aura lieu de lire en parallèle la Note par pays et le Rapport de base de la France, car les deux documents sont prévus pour se compléter.

## Terminologie

11. Tous les termes et services français sont expliqués dans le texte. On trouvera ci-dessous un bref survol des principaux modes d'EAJE en France.

12. Près de 100 % des enfants de trois, quatre et cinq ans, et environ 35 % des enfants de deux ans, fréquentent les *écoles maternelles*, gratuites, intégrées à l'école primaire sous la tutelle du Ministère de la jeunesse, de l'éducation nationale et de la recherche. En principe, l'école maternelle est ouverte en droit à tous les enfants à partir de l'âge de deux ans, mais en pratique, l'accès n'est garanti pour la plupart des enfants qu'à partir de trois ans. En dehors des heures d'école et le mercredi après-midi, les enfants peuvent fréquenter des activités de loisirs (garderies ou Centres de loisirs sans hébergement – CLSH). Il existe aussi pour les enfants de trois à six ans des *jardins d'enfants* dont les horaires et les prix varient.

13. Les modes d'accueil des enfants de moins de trois ans relèvent pour l'essentiel du Ministère de la santé, de la famille et des personnes handicapées, de la Caisse nationale d'allocations familiales, des départements et des communes, les enfants entre deux et trois ans pouvant être inscrits en école maternelle. Les *crèches collectives* sont des services organisés par les communes, les départements ou des associations à but non-lucratif. Dans les *crèches parentales*, les parents participent à la gestion et au fonctionnement quotidien. Il existe des *crèches d'entreprise*, financées par les employeurs, principalement dans le secteur hospitalier et les entreprises publiques. Les *haltes-garderies*, organisées par des communes ou des associations, offrent un accueil à temps partiel ou occasionnel. Les parents acquittent le prix de ces services, qui est le plus souvent modulé en fonction des ressources.

14. Il existe toute une série de formules d'accueil individuel pour les enfants de moins de six ans, à temps plein ou en complément de l'école maternelle. Les *assistantes maternelles* accueillent à leur domicile pendant la journée, de façon régulière et moyennant rémunération, de un à trois enfants. Un agrément est exigé pour exercer cette activité. Elles sont à plus de 90 % employées directement par les parents ; les autres font partie de crèches familiales. Les assistantes maternelles peuvent bénéficier d'une

formation et d'un soutien assurés par les départements puis par les *Relais assistantes maternelles* – RAM. Les personnes qui assurent la *garde à domicile* travaillent au foyer de l'enfant et ne sont pas soumises aux mêmes réglementations que les assistantes maternelles.



## CHAPITRE 2 – ASPECTS CONTEXTUELS QUI INFLUENT SUR LA POLITIQUE D'EAJE EN FRANCE

15. Pour comprendre la politique française de l'enfant et de la famille, il faut tenir compte du contexte social, économique, démographique et politique actuel. La politique d'EAJE a en partie été déterminée par des considérations relatives au taux de natalité, à la situation économique des familles monoparentales et des familles nombreuses, à l'évolution de la demande du marché du travail, à l'objectif d'égalité des chances, et à l'exclusion sociale liée à la diversité ethnique et linguistique croissante de la population. Ces tendances contextuelles sont examinées ci-dessous.

### Géographie et démographie

16. La France a une population de 58 892 000 d'habitants (en 2000) et une superficie de 549 mille kilomètres carrés. En 2000, la densité de population était de 108 habitants au kilomètre carré (du même ordre que la Hongrie et le Portugal). En 2003, le pays comptait 4 468 698 enfants de moins de six ans, soit 7,5 % de la population (Insee, 2003). Le taux de fécondité en France est un souci constant des pouvoirs publics depuis l'instauration, dans les années qui ont suivi la deuxième guerre mondiale, d'une politique de la famille. Ce taux est actuellement parmi les plus élevés d'Europe – 1.89, pour une moyenne de 1.57 au niveau de l'Union européenne. Après une période de déclin, le taux de natalité est nettement remonté à la fin des années 90. En 1999, le nombre des naissances atteignait son niveau de 1992. On a aussi assisté en 2000 à un mini baby-boom qui a eu une incidence sur la demande de garde d'enfants. Comme dans d'autres pays européens, les parents français attendent plus longtemps qu'autrefois pour avoir un premier enfant. L'âge moyen des femmes à la première naissance est passé de 25 ans en 1980 à 29,4 en 2000, ce qui signifie que la naissance d'un enfant coïncide souvent avec une période importante de la vie professionnelle des femmes. L'un des objectifs explicites des nouvelles mesures relatives à la famille adoptées au début de 2003 (voir le chapitre 3) est de favoriser une hausse du taux de natalité.

17. La plupart des familles ayant de jeunes enfants comportent deux parents. Plus de 90 % des enfants de moins de six ans vivent dans des foyers biparentaux, et 8,9 % dans des familles monoparentales. Les familles monoparentales sont en grande majorité (95 %) dirigées par une femme (DREES, 2001). Les parents isolés sont en général plus jeunes et moins instruits que leurs homologues biparentaux, et occupent plus souvent des emplois précaires et moins bien payés. Selon l'UNICEF, les enfants français qui vivent dans une famille monoparentale ont environ quatre fois plus de risques de vivre dans la pauvreté que ceux qui vivent avec leurs deux parents. En France, 26,1 % des enfants de familles monoparentales sont pauvres, contre 6,4 % de ceux des autres familles (UNICEF, 2000).

### Organisation politique et administrative

18. La France est un Etat unitaire qui comprend trois niveaux de collectivités territoriales décentralisées ; qui disposent toutes d'organes élus, et de finances et de compétences attribuées. Il y a 22 régions, 100 départements et environ 36 000 communes. Ces dernières ont la possibilité de se regrouper pour exercer certaines de leurs compétences (c'est l'intercommunalité). Les secteurs de l'éducation et de l'accueil des jeunes enfants sont administrés de façons très différentes. L'école maternelle, intégrée à

l'éducation nationale, fait l'objet d'un partage de compétences entre l'Etat et les collectivités locales. La gestion des autres dispositifs d'accueil de la petite enfance est décentralisée et variable selon l'implication des divers partenaires. Elle dépend par exemple des priorités politiques du maire et de l'intervention des CAF (Caisses d'allocations familiales) (par le biais des contrats-enfance), des réglementations de la PMI (Protection maternelle et infantile) qui contrôle la qualité des prestations d'EAJE, ou l'implication du secteur associatif.

### *L'Etat*

19. Au niveau national, trois ministères interviennent dans l'EAJE. Le Ministère des affaires sociales, du travail et de la solidarité et le Ministère de la santé, de la famille et des personnes handicapées élaborent les réglementations qui s'appliquent aux différents modes d'accueil non scolaire et définissent, en collaboration avec la Caisse nationale d'allocations familiales (CNAF), les objectifs et les ressources des caisses d'allocations familiales (CAF) départementales pour une durée de quatre ans. La Direction générale de l'action sociale (DGAS), unité administrative responsable de l'EAJE, relève à la fois des deux ministères. La DGAS définit les diplômes et les critères de formation, confère son agrément aux établissements de formation, et contribue au financement de la formation des professionnels de la petite enfance (exception faite du personnel enseignant).

20. Le Ministère de la jeunesse, de l'éducation nationale et de la recherche définit les programmes, les horaires et le fonctionnement de l'école maternelle. Il recrute, forme et rémunère le personnel d'enseignement et d'inspection. Le Ministère chargé de la jeunesse est chargé de la réglementation des centres de loisirs et de la formation de leurs personnels, en collaboration avec le Ministère des Affaires sociales pour les centres qui accueillent les enfants de moins de six ans.

### *Caisse nationale d'allocations familiales (CNAF)*

21. La politique familiale est mise en œuvre, pour l'essentiel, par un organisme public, la Caisse nationale d'allocations familiales sous la tutelle de l'État. Elle a à sa tête un conseil d'administration constitué de représentants des partenaires sociaux et des associations familiales. C'est la CNAF qui impulse depuis 30 ans le développement du dispositif d'accueil de la petite enfance, y compris l'accueil périscolaire. Pour fournir aux municipalités les incitations financières permettant d'accroître l'offre d'EAJE pour les enfants de moins de six ans et d'améliorer la qualité des services existants, la CNAF a notamment créé en 1982 les contrats-crèches et en 1988 les contrats-enfance, de portée plus générale. Ces contrats font l'objet d'un examen plus détaillé au chapitre 3.

22. Dans chaque département, la Caisse d'allocations familiales (CAF) met en œuvre les décisions de l'Etat et les orientations de la CNAF. Elle verse les allocations familiales et les aides à l'EAJE : l'Aide à la famille pour l'emploi d'une assistante maternelle (AFEAMA), l'Allocation de garde d'enfants à domicile (AGED), en compensation des coûts de l'emploi d'une assistante maternelle ou d'une garde à domicile, et l'Allocation parentale d'éducation (APE) qui indemnise partiellement l'interruption d'activité dans le cadre du congé parental prolongé. Depuis 30 ans, l'une des priorités de la CAF est le développement des structures d'accueil des jeunes enfants, en partenariat avec les communes et les associations, et parfois les départements. Les CAF apportent une contribution majeure à l'élaboration des politiques locales. Elles fournissent un appui technique pour l'évaluation des besoins, le montage de projets, et des aides financières à l'investissement ainsi que des aides durables au fonctionnement. Les CAF définissent en toute autonomie des politiques qui prennent en compte la situation économique et sociale locale, telles que la répartition des modes d'accueil collectifs ou individuels.

### *Les départements*

23. L'agrément des modes d'accueil individuels et collectifs des jeunes enfants, et la supervision et le contrôle des services relèvent du Président du Conseil général. Ces responsabilités sont assumées, pour l'essentiel, par les services de la Protection maternelle et infantile (PMI), décentralisés depuis 1989. Les départements ont aussi la charge d'organiser et de financer la formation des assistantes maternelles. Le service de la PMI intervient aussi dans l'agrément des centres de loisirs et assure les bilans de santé des enfants jusqu'à quatre ans. Au-delà de ces compétences obligatoires, les départements peuvent développer une politique d'accueil des jeunes enfants plus novatrice, qui peut par exemple se traduire par l'attribution d'aides financières à la création ou au fonctionnement de structures, la réservation de places de crèches pour les enfants de familles en situation d'insertion ou de grande difficulté sociale, l'aide au fonctionnement des relais d'assistantes maternelles ou de lieux d'accueil enfants-parents. Le président du Conseil général assure la présidence de la commission départementale de l'accueil des jeunes enfants instituée en 2002.

### *Les communes*

24. Les communes s'associent souvent aux CAF pour organiser et gérer les structures d'accueil collectif. Les communes n'ont aucune compétence obligatoire dans le domaine de l'accueil des enfants de moins de trois ans, mais elles y sont encouragées par le système de prestations de la CNAF et les actions locales des CAF. Au-delà de la gestion et du financement des structures, les communes peuvent développer une politique globale d'accueil des jeunes enfants sur leur territoire, notamment au travers d'un contrat-enfance avec la CAF ou d'un coordonnateur petite enfance. Dans le secteur de l'éducation, les communes financent la construction et l'entretien des bâtiments scolaires, et les coûts de fonctionnement et de fournitures des écoles maternelles comme des écoles élémentaires. Elles assurent aussi le recrutement et la rémunération du personnel auxiliaire non-enseignant (ATSEM). Au-delà de ces obligations, les communes jouent un rôle important en subventionnant et en gérant les cantines scolaires et les activités périscolaires.

### *Les associations*

25. En vingt ans, la gestion associative est passée de 10 à plus de 40 % de l'ensemble des structures. Les associations ont contribué à la création de deux structures sur trois ces dix dernières années, ce qui représente près de 3 700 structures pour un total de 87 000 places. Le secteur associatif prend souvent en compte des besoins mal couverts, sinon mal identifiés, et les populations locales ou les parents y sont souvent largement impliqués, soit à titre professionnel, soit à titre bénévole. Les associations ont contribué au développement de structures d'accueil souples et novatrices, telles que les haltes-garderies (47 %), les mini-crèches (55 %) ou les lieux d'accueil parents-enfants (70 %). Il s'agit en général d'associations de petite taille dont l'accueil de la petite enfance est souvent l'unique activité. Beaucoup appartiennent à des réseaux nationaux ou sont affiliées à des organisations faïtières.

### *Les mécanismes de coordination*

26. Compte tenu du nombre d'acteurs impliqués dans l'EAJE aux différents niveaux de l'administration, plusieurs outils ont été mis en place pour coordonner les politiques et les services intéressant les jeunes enfants et leurs familles. Au niveau local, les coordinateurs "Petite enfance" (qui étaient au nombre de 300 en 1989) sont le plus souvent employés par les communes pour faciliter les liaisons entre services, assurer la formation en cours d'emploi et offrir une aide aux divers services. Les professions d'origine et les missions de ces coordinateurs sont variables. On peut par exemple trouver

parmi eux une ancienne directrice de crèche, une puéricultrice ou une éducatrice de jeunes enfants (Baudelot & Rayna, 2000).

27. En 1998, reflétant la volonté conjointe de quatre ministères de l'époque (éducation nationale, culture et communication, jeunesse et sports, et ministère de la ville), il a été créé un contrat éducatif local (CEL) afin d'intégrer les dispositifs existants en matière d'aménagements des temps de l'enfant. Le contrat éducatif local doit prendre en compte l'enfant dans sa globalité, ses besoins, ses souhaits et dans son environnement, son quartier, sa ville. Il fixe l'organisation des activités péri et extrascolaires. C'est dans les zones urbaines et rurales sensibles qu'on trouve le plus souvent ce type de contrat. Le contenu des activités proposées doit contribuer à la réduction des inégalités d'accès des enfants aux savoirs, à la culture et au sport.

28. En 2002 ont été créées des *commissions départementales de l'accueil des jeunes enfants*. Ces commissions réunissent, sous la présidence du président du Conseil général et la vice-présidence de la CAF, l'ensemble des acteurs intéressés par la petite enfance au niveau départemental : représentants de l'éducation nationale, de la jeunesse et des sports, des communes, des associations gestionnaires, professionnelles ou familiales, des salariés et des employeurs, afin de favoriser la cohérence des politiques et des actions, le développement des modes d'accueil, leur adaptation aux besoins des familles, l'information et l'orientation, l'égalité d'accès aux modes d'accueil et leur qualité. La CNAF expérimente depuis un an dans une vingtaine de départements des contrats de partenariat avec les conseils généraux afin d'améliorer la qualité de service des assistantes maternelles et des gardes à domicile, contribuer à la coordination des services (par l'intermédiaire des commissions de l'accueil des jeunes enfants), informer les familles et soutenir les expériences innovantes.

### **L'emploi des mères de famille et la répartition des rôles entre hommes et femmes dans le foyer**

29. Une autre tendance observée en France est la montée du taux d'activité des mères de jeunes enfants. Le taux d'activité des femmes est en effet passé de 58,9 % à 79,6 % entre 1975 et 2001, mais elles restent moins nombreuses à travailler que les hommes : le taux d'emploi des femmes de 25 à 49 ans est inférieur de 15 points à celui des hommes. Plus de 70 % des femmes actives occupées travaillent à temps complet. L'accroissement des taux d'activité féminins est globalement vérifié pour toutes les configurations familiales, sauf pour les mères de famille d'au moins deux enfants dont l'un a moins de trois ans. Pour ces dernières, l'instauration de l'Allocation parentale d'éducation au troisième enfant en 1985, puis l'extension de son bénéficiaire au deuxième enfant en 1994, a entraîné une chute des taux d'activité.

30. La majorité des enfants de moins de six ans ont leurs deux parents, ou leur parent seul, qui travaillent. Les taux d'activité féminins restent conditionnés par la présence des enfants et leur nombre. Entre 1990 et 2001, avec deux enfants de plus de trois ans, les femmes vivant en couple ont vu leur taux d'activité passer de 73 à 81 %, mais celles dont au moins un des deux enfants a moins de trois ans l'ont vu baisser de 63 à 55 %. Environ 15 % des familles avec enfants sont monoparentales. La France est aussi le pays de l'UE où l'activité des parents isolés est la plus fréquente : en 1996, 76 % des parents isolés étaient actifs contre 59 % en moyenne dans les pays de l'Union européenne. Par ailleurs 88 % d'entre eux avaient un emploi à temps plein.

31. Alors que de plus en plus les femmes travaillent, elles continuent néanmoins à prendre en charge l'essentiel des tâches domestiques et familiales. Par exemple, 83 % des tâches domestiques, hors bricolage et jardinage, sont assurées par les femmes. Globalement, les mères d'enfants de moins de quinze ans consacrent, par jour, 1 heure 35 en moyenne au temps parental et les pères 31 minutes seulement. Ce déséquilibre dans la prise en charge au foyer est à l'origine d'inégalités sur le marché du travail : le plus fort pourcentage de femmes travaillant à temps partiel, le taux de chômage des femmes qui reste plus élevé que

celui des hommes, les salaires féminins qui sont moins élevés que ceux des hommes (87 %), et la faible présence des femmes dans les postes de haut niveau : elles ne représentent que le tiers des cadres et professions intellectuelles supérieures, et 7 % seulement des cadres dirigeants des grandes entreprises. Comme nous le verrons plus loin, les femmes qui travaillent sont cantonnées dans un petit nombre de secteurs souvent peu qualifiés et caractérisés par des horaires atypiques, ce qui rend difficile de concilier vie professionnelle et vie familiale.

### **Rythmes et horaires de travail**

32. On a observé ces dernières années des tendances à l'augmentation de la durée du travail, de l'irrégularité et de l'atypicité des horaires. Entre 1986 et 1999, la durée hebdomadaire du travail des actifs occupés à temps plein, et particulièrement des cadres et professions intermédiaires, a augmenté de plus d'une heure pour atteindre 42 heures 36. Au cours des années 80, les horaires des salariés sont devenus plus irréguliers car les entreprises ont recouru à de nouvelles formes d'organisation du travail. Les femmes, qui sont en général sur-représentées dans le commerce, les services aux particuliers, les métiers de la santé et les emplois non qualifiés, sont de plus en plus nombreuses à travailler fréquemment pendant le week-end – les femmes sont 14 % et les hommes 15 % à avoir des semaines de travail irrégulières. Dans une étude récente, Boisard et Fermanian (1999) constatent que 30 % des actifs occupés sont soumis à un rythme de travail cyclique ou irrégulier. L'évolution des rythmes de travail a des incidences sur les services d'EAJE, qui ont été lents à s'adapter à la multiplication des horaires de travail atypiques.

33. La loi Aubry permet aux salariés de solliciter un temps partiel (moins de 35 heures par semaine) pour raisons familiales. En France, 16,2 % des actifs occupés travaillent à temps partiel – c'est le cas de 5,1 % des hommes et de 29,7 % des femmes. La part des cadres est importante dans cette catégorie, dont une forte proportion dans le secteur public. Parmi les salariées ayant choisi le temps partiel pour s'occuper de leurs enfants, les horaires ont souvent été choisis et elles sont 36 % à ne jamais travailler le mercredi, jour de congé scolaire. Le temps partiel subi, qui concernait encore la moitié des femmes à temps partiel en 1999, a diminué depuis cette date. Près d'un tiers des effectifs travaillant à temps partiel n'a pas choisi cette formule et souhaiterait travailler davantage. En outre, le travail à temps partiel s'assortit souvent d'horaires irréguliers. Dans des secteurs tels que le commerce de détail, le travail à temps partiel est réparti de manière très éclatée sur la journée et la semaine, souvent tôt le matin, tard le soir, le samedi, et avec des temps de travail interrompus par de nombreuses pauses. La dernière édition des *Perspectives de l'emploi de l'OCDE* (2002) a bien mis en évidence la manière dont le temps partiel, subi ou choisi, explique en grande partie les moindres performances professionnelles des femmes en termes de salaires et de postes de responsabilité.

34. En 1998 et en 2000, la France a ramené à 35 heures la durée hebdomadaire légale de travail à temps complet pour les salariés travaillant dans des entreprises de plus de dix personnes. La mise en œuvre de la semaine de 35 heures a accentué la réorganisation des horaires de travail. Les employeurs ont répondu à la réduction du temps de travail (RTT) en octroyant à leurs salariés des demi-journées ou des journées prises de manière régulière, des horaires journaliers plus courts, des jours de congés supplémentaires et de la modulation des horaires ou une combinaison de ces diverses formules. Une étude récente de la nouvelle politique montre que les deux modalités les plus fréquentes sont les demi-journées ou les journées prises de manière régulière. Il existe cependant une variation selon les catégories de revenu. Les cadres et professions intermédiaires disposent en général d'un plus grand choix que les ouvriers et employés. La proportion d'actifs occupés dont les horaires de travail sont plus variables depuis l'entrée en vigueur de la RTT est aussi plus élevée chez les ouvriers et autres travailleurs peu qualifiés, particulièrement chez les femmes. Environ 8 % de l'ensemble des salariés – mais 23 % des non qualifiés et des femmes – déclarent que leurs horaires de travail sont moins prévisibles depuis la RTT. Dans certains

secteurs, les entreprises ont instauré la modulation de l'horaire hebdomadaire afin d'éviter le paiement d'heures supplémentaires en période haute et d'avoir recours au chômage partiel en période basse.<sup>2</sup>

35. Malgré la progression pour certains travailleurs des horaires de travail imprévisibles et subis, les premiers résultats amènent à penser que la RTT a pu améliorer la conciliation vie professionnelle – vie familiale. Les travailleurs les plus satisfaits de la réduction du temps de travail sont les parents de jeunes enfants, plus particulièrement les femmes. De plus, 52 % des hommes et 63 % des femmes ayant des enfants de moins de douze ans déclarent passer plus de temps avec leurs enfants depuis la RTT. Ce temps supplémentaire est consacré aux sorties et promenades, à accompagner les enfants à des activités, et à jouer et discuter avec eux. Les parents disent passer plus de temps avec leurs enfants pendant les vacances ou pendant la semaine en cours d'année scolaire (Estrade, Méda & Orain, 2001).

36. Le Rapport de base observe que l'imprévisibilité et l'irrégularité croissantes des horaires de travail, et surtout l'augmentation des horaires atypiques, rendent plus difficile encore la conciliation de la vie professionnelle et de la vie familiale. Les familles sont confrontées à la difficulté de concilier leurs horaires de travail avec les heures d'ouverture assez rigides des structures d'EAJE, et avec les rythmes et les besoins de leurs enfants.

### **Immigration, pauvreté et exclusion**

37. En France, la diversité démographique des enfants s'est accrue sous l'effet de l'immigration en provenance des anciennes colonies et de l'arrivée de réfugiés venus d'autres parties du monde. En France, un habitant sur cinq a au moins un parent ou un grand-parent né dans un autre pays. Tout au long du XIX<sup>ème</sup> siècle, les immigrants sont arrivés en petit nombre, principalement des pays voisins : Espagne, Italie et Belgique. Dès les années 1880, les nouveaux arrivants sont venus de plus loin et en plus grand nombre. Pendant les années 20 et les décennies qui ont suivi la deuxième guerre mondiale, de nouveaux immigrés sont venus de Pologne et du Portugal pour pallier les pénuries de main-d'œuvre, et plus tard des anciennes colonies françaises d'Afrique du Nord, d'Afrique occidentale et d'Asie. A l'heure actuelle, les immigrés représentent environ 7,5 % de la population de la France. Près de 6 % des enfants qui fréquentent l'école préélémentaire et primaire ne sont pas de nationalité française ; ils sont le plus souvent originaires du Maroc, de l'Algérie, d'autres pays d'Afrique, de Turquie et du Portugal (voir Neuman & Peer, 2002).

38. Les enfants issus de l'immigration (non européenne) ont souvent du mal à maîtriser la langue et à s'intégrer aux écoles françaises. Ils peuvent, en outre, être confrontés hors de l'école à des difficultés telles que surpeuplement des logements et violence des quartiers. Pour répondre aux problèmes de pauvreté et d'exclusion, les pouvoirs publics ont mis l'accent sur la nécessité de réduire les disparités de niveau d'instruction en donnant aux enfants l'égalité des chances en matière d'éducation, et des soutiens de la collectivité. Dans le secteur de l'éducation, le gouvernement a mis en place en 1981 des politiques de différenciation positive en faveur des enfants qui vivent dans des zones où se concentrent les désavantages : ce sont les *zones d'éducation prioritaire* ou ZEP. La proportion d'élèves immigrés ou étrangers dans les maternelles des ZEP – 20 % en moyenne – est cinq fois plus élevée qu'ailleurs. L'accueil des enfants de deux ans dans les maternelles y est une priorité (Neuman & Peer, 2002).

39. La politique familiale de la France s'efforce de favoriser l'équité horizontale par une redistribution des revenus en faveur des familles avec enfants (en prenant notamment en compte le nombre d'enfants, la présence de très jeunes enfants, etc.). Près de 40 % des transferts relevant de la politique familiale sont universels (non soumis à condition de ressources). Toute famille de deux enfants ou plus perçoit des allocations pour l'aider à faire face aux dépenses relatives aux enfants. En plus de ces

---

2. Ce système devrait changer avec la loi sur le développement de l'emploi de 2003.

prestations, les familles françaises à faible revenu bénéficient d'autres formes d'aide, telles qu'allocations de logement et aides financières pour l'achat des manuels scolaires et les vacances des enfants. Ces dispositifs sont complétés par une série de mesures d'aide sociale plus ciblées qui sont soumises à condition de ressources et servent de filet de sécurité pour les familles. L'ensemble de ces prestations protègent une forte proportion d'enfants français de la pauvreté (Jeandidier et al., 2000). D'après une récente analyse de l'UNICEF, cette politique familiale, ainsi qu'une fiscalité progressive, réduisent le pourcentage des enfants vivant dans la pauvreté de plus de 20 points, de 29 % (sur la base du revenu salarial de la famille) à 8 % (compte tenu des impôts et avantages) (UNICEF, 2000).

40. L'effet de la politique de transferts varie toutefois selon les sous-catégories. Les études montrent que la politique familiale française réduit effectivement la pauvreté des familles nombreuses (trois enfants ou plus). Elle réduit aussi sensiblement le taux de pauvreté des familles immigrées d'origine non européenne, qui reste toutefois supérieur à ceux des Français ou des autres Européens vivant en France. Les transferts ne réduisent pas aussi efficacement la pauvreté des familles monoparentales et des familles dans lesquelles l'un des parents au moins est chômeur, ce qui amène à penser que la politique familiale n'est pas suffisamment ciblée sur ces catégories particulièrement vulnérables. Par ailleurs, les politiques familiales s'avèrent plus efficaces pour réduire la pauvreté chez les enfants de moins de trois ans que chez les enfants de trois à cinq ans (Jeandidier et al., 2000).

### CHAPITRE 3 – VUE D'ENSEMBLE DE L'EAJE EN FRANCE

41. L'éducation préscolaire correspond en France à une longue tradition. Dès 1771, des "écoles à tricoter" accueillent dans certaines régions les enfants de 4 à 7 ans. Des institutions nouvelles, les "salles d'asile" apparaissent à partir de 1825 et se développent tout au long du XIX<sup>ème</sup> siècle. Elles sont principalement conçues pour les enfants de familles pauvres dont on pense qu'ils sont en danger dans leurs foyers. Dès 1828, l'Etat organise cette charité privée. Dans les années 1830, un programme et des réglementations sont mis en place pour ces services gratuits, qui accueillent toute la journée (de 8h00 à 19h00) les enfants de deux à six ans. Il s'agit de faire contracter aux enfants des habitudes d'ordre, de propreté et de respect qui les préparent à "une vie honnête, décente et chrétienne".

42. Le premier gouvernement de la République adopte plusieurs lois scolaires relatives à la scolarisation primaire qui aboutissent à l'intégration au secteur public des anciens établissements charitables. Une loi du 16 juin 1881 définit l'école maternelle publique comme une école non obligatoire, mais gratuite et laïque, intégrée à l'école primaire. L'Etat prend désormais en charge l'organisation et le financement de l'éducation des enfants de deux à six ans, sous la tutelle du Ministère de l'instruction publique. En 1921, le statut et les conditions de travail des maîtresses de l'école maternelle sont alignés sur ceux de leurs collègues de l'école primaire ; et une femme de service est attachée à toute école maternelle ou classe enfantine. Au cours du XX<sup>ème</sup> siècle, les familles plus aisées commencent à confier leurs jeunes enfants aux jardins d'enfants et aux classes enfantines des lycées bourgeois. Après la deuxième guerre mondiale, les classes moyennes et favorisées commencent à apprécier les avantages intellectuels et culturels de l'école maternelle. Les effectifs augmentent rapidement pendant les années 60 et 70, pour parvenir au début des années 90 à une fréquentation quasi universelle par les enfants de trois à six ans.

43. L'histoire du secteur de la garde des enfants suit une trajectoire différente. En 1844, la "société des crèches" ouvre la première crèche charitable destinée à "secourir à peu de frais l'enfant, sa mère et sa famille par le travail sans l'humiliation et moraliser en secourant". Contrôlées par les préfets à partir de 1862, les crèches pourront recevoir les subventions publiques. Bien qu'elles soient reconnues d'utilité publique en 1869, les crèches restent essentiellement du ressort de la charité privée et ne connaissent pas le même processus de reconnaissance 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<sup>ème</sup> siècle, mais ce n'est qu'au XX<sup>ème</sup> qu'apparaissent les premières crèches publiques.

44. Après la deuxième guerre mondiale, des évolutions déterminantes apparaissent. Il s'agit avant tout de lutter contre la mortalité infantile et d'encourager la natalité. C'est à cette époque que se crée le service de protection maternelle et infantile (PMI) et que sont mis en place la réglementation des crèches et le diplôme de puéricultrice. Face à la pénurie de main-d'œuvre des années 60, le nombre des crèches collectives augmente et l'on voit apparaître les crèches familiales, et peu après, la première halte-garderie. Même si les pouvoirs publics s'investissent de plus en plus en matière de garde des jeunes enfants, les actions restent très morcelées, essentiellement guidées par des préoccupations sanitaires, et ne s'inscrivent pas dans une politique globale en faveur des jeunes enfants. A la fin des années 60, les caisses d'allocation familiales créent les prestations de service pour soutenir le développement de divers types de crèches et d'autres modes d'accueil des jeunes enfants. On accorde une attention croissante au rôle socio-éducatif de ces modes d'accueil, et l'on adopte une position plus neutre à l'égard des femmes actives. La diversification



des options se poursuit pendant les années 80 et 90, avec un certain nombre de prestations nouvelles destinées à compenser en partie le coût d'une garde à domicile ou celui du congé parental. En même temps, la CNAF commence à conclure des contrats avec les collectivités territoriales pour développer les services et mieux les coordonner.<sup>3</sup>

45. A l'heure actuelle, le système d'EAJE est dominé en France par les écoles maternelles, de renommée mondiale, qui accueillent la quasi-totalité des enfants de trois à six ans, et environ le tiers des enfants de deux ans. Pour les enfants de moins de trois ans, un système diversifié et décentralisé s'est mis en place qui conjugue des modes d'accueil collectifs et individuels subventionnés par les pouvoirs publics. L'accès est loin d'être universel. A partir des informations détaillées contenues dans le Rapport de base de la France, ce chapitre offre un bref survol des différents modes d'EAJE et des dispositifs en place en matière de dotation en personnel, de réglementation et de financement (on trouvera aux tableaux 3 et 4 une récapitulation des divers types de prestations et de professionnels de l'EAJE). En fin de chapitre, on évoquera plusieurs initiatives récentes prises en faveur des familles.

### **Modalités d'EAJE pour les enfants de 2 à 6 ans**

46. Le tableau 1 ci-dessous offre une vue d'ensemble des prestations destinées en France aux jeunes enfants.

---

3. Pour un historique plus détaillé, voir le Rapport de base de la France (2003), Dajez (1994) et Mozère (1992).

**Tableau 1 : Caractéristiques des principaux modes d'accueil des jeunes enfants**

	Accueil collectif		Accueil individuel	
	<i>Crèche</i>	<i>Ecole maternelle</i>	<i>Assistants maternelles</i>	<i>Garde à domicile</i>
<b>Nombre d'enfants concernés</b>				
<b>Moins de 3 ans</b>	220 000 (10 %)	255 000 (34,7 % des enfants de 2 ans)	415 000 (20 %)	31 000 (1,5 %)
<b>3 à 6 ans</b>	Marginal	2 360 000 (presque 100 % des enfants)	240 000	49 000
<b>Contrôle</b>	Agrément et surveillance par le département (service de protection maternelle et infantile)	Inspecteur de l'Education Nationale (IEN)	Agrément et surveillance par le département (service de protection maternelle et infantile)	Aucun
<b>Réglementation</b>	Décret du 1/8/2000 et arrêté du 26/12 Projet éducatif et social, locaux, capacité maximale, règlement intérieur, place des parents, ratio adultes/enfants (taux d'encadrement), taille des groupes, qualification du personnel, concours d'un médecin	Code de l'éducation Décret du 6 septembre 1990 relatif à l'organisation et au fonctionnement des écoles maternelles et élémentaires. Arrêtés du 25 janvier 2002 : horaires et programmes d'enseignement de l'école primaire (Bulletin Officiel de l'Education Nationale – BOEN – du 14 février 2002).	Loi du 17/7/1992 et décrets de 1992 Agrément pour un à trois enfants, pour une durée de cinq ans, subordonné à la bonne santé et à la capacité de la personne à assurer l'épanouissement de l'enfant, et à l'adéquation et la sécurité de son logement	Pas de réglementation
<b>Qualification du personnel</b>	Direction : puéricultrice ou éducatrice de jeunes enfants (bac + 4 ou 3) Personnel chargé des enfants (auxiliaire de puériculture : brevet + 1 an de formation)	Recrutement sur concours Instituteur (bac + 2) Professeur des écoles : licence + formation professionnelle en IUFM Formation continue de 36 semaines pour la durée de la carrière	Formation de 60 heures dans les cinq années qui suivent l'agrément	Pas de formation obligatoire, mais possibilité de formation volontaire (avec accord de l'employeur)
<b>Employeur</b>	Communes : 70 % Associations : 28 %	Etat	Parents	Parents
<b>Coût global</b>	2 milliards d'euros (y compris haltes-garderies)		1,7 milliard d'euros (y compris 3/6 ans)	135 milliards d'euros (y compris 3/6 ans)
<b>Coût par enfant par an</b>	12 700 euros	4 040 euros	6 600 euros	17 200 euros
<b>Répartition du financement</b>	CNAF Communes Familles	Personnel : Etat Locaux et entretien : communes	CNAF Familles	CNAF Familles
<b>Modalités du financement</b>	Prestation de service CNAF Subvention des communes	Etat Communes	Prestation légale AFEAMA	Prestation légale AGED
<b>Tarification</b>	12 % du revenu mensuel	<i>Sans objet</i>	Coût – AFEAMA Au moins 222 euros/mois	Coût – AGED 750 euros/mois

Source : Rapport de base de la France, 2003.

## *Ecoles maternelles*

47. L'école maternelle française est pleinement intégrée à l'école primaire et au système de l'éducation nationale, avec les mêmes principes directeurs, les mêmes horaires et la même administration que les écoles élémentaires. Depuis 1989, tout enfant doit pouvoir, dès l'âge de trois ans, être accueilli dans une classe maternelle au plus près de son domicile. Le taux d'accès des enfants de trois, quatre et cinq ans est effectivement de pratiquement 100 % (voir le tableau 1). L'école maternelle est gratuite et occupe en général un bâtiment séparé à côté de l'école élémentaire. Dans les zones rurales, il arrive que les classes maternelles soient implantées dans les mêmes locaux que l'école élémentaire. Les écoles maternelles fonctionnent en principe 26 heures hebdomadaires, à raison de trois heures par demi-journée sur quatre jours ou quatre jours et demi par semaine durant l'année scolaire. Elles disposent couramment d'une cantine où les enfants peuvent prendre un repas chaud moyennant un prix modique (modulé en fonction des revenus). Les enfants n'ont en général pas d'école le mercredi, mais une demi-journée le samedi, ce qui pose quelques problèmes aux parents qui travaillent. Environ 20 % des élèves fréquentent des écoles maternelles privées qui sont, en grande majorité, des établissements confessionnels subventionnés dans le cadre d'un contrat avec le Ministère de l'éducation.

48. La scolarisation des enfants de deux ans varie davantage selon les régions ; elle fait l'objet de vifs débats au plan national. Le taux de scolarisation national est d'environ 35 % ; il a diminué depuis 1999 en raison de la pression démographique croissante des enfants de trois à cinq ans. Il existe encore de fortes disparités entre départements, de moins de 25,5 % à plus de 57 %. Traditionnellement élevés en Bretagne, dans le Nord et au sud-est du Massif central, les taux sont nettement plus faibles à Paris, en Ile de France, en Alsace et dans le Sud-Est (MJENR, 2003). Sur la base d'études qui font état d'effets positifs d'une scolarisation précoce pour les enfants de milieux socio-économiques défavorisés, la loi d'orientation de 1989 a fait de l'accueil à l'école maternelle des enfants de deux ans de milieux défavorisés des zones urbaines, rurales ou de montagne une priorité nationale. Près de 40 % des enfants vivant dans les ZEP (zones d'éducation prioritaire – voir le chapitre 2) fréquentent l'école maternelle, mais la demande reste plus élevée chez les familles plus aisées.

49. Bien que sa fréquentation soit facultative, l'école maternelle est considérée comme la base du système éducatif. Elle comporte en général trois niveaux : la petite section pour les enfants de trois ans, la moyenne section pour les enfants de quatre ans, et la grande section pour les enfants de cinq ans. La grande section est souvent considérée comme une transition entre l'école maternelle et l'école élémentaire : elle appartient à l'école maternelle dont elle adopte le style pédagogique mais commence à prendre en compte les objectifs pédagogiques du cycle des apprentissages fondamentaux qui se poursuivra dans les deux premières années de l'école élémentaire. La mixité des âges est relativement rare en milieu urbain. Dans les écoles qui accueillent beaucoup d'enfants de deux ans, il peut y avoir une section des tout petits, à moins qu'ils soient regroupés avec ceux de trois à quatre ans.

50. Afin de faciliter l'adaptation des enfants à l'école, des actions expérimentales appelées "actions passerelles" ont été mises en place, notamment dans les quartiers défavorisés où les enfants n'ont pas toujours eu l'occasion de fréquenter d'autres structures destinées à la petite enfance. Ces actions ont pour but de créer les conditions d'une première socialisation, de favoriser une séparation progressive avec la famille et de soutenir les parents. Les dispositifs passerelles peuvent se situer au sein même de l'école maternelle, sous la responsabilité d'un instituteur en collaboration avec un professionnel de la petite enfance (éducateur de jeunes enfants). Elles peuvent aussi se tenir dans des lieux spécifiques proches des haltes-garderies ou des jardins d'enfants, ou faire l'objet d'une collaboration continue entre les écoles maternelles et les lieux d'accueil des jeunes enfants (crèches ou haltes-garderies), formalisée dans les projets de chaque établissement. La création de ce type de dispositif est décidée sur le plan local, la signature d'une convention entre l'inspection académique et la commune étant l'aboutissement d'une concertation entre tous les partenaires concernés.

**Tableau 2a : Evolution des pourcentages d'enfants scolarisés par âge**

	1960-61	1970-71	1980-81	1990-91	2001-02
2 ans	9,9	17,9	35,7	35,2	34,7
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

Source : Rapport de base de la France, 2003.

**Tableau 2b : Evolution des structures et des effectifs**

	Année 1960-61	Année 1970-71	Année 1980-81	Année 1990-91	Année 2001-02 (données incomplètes)
Nombre d'écoles maternelles	5 920	9 336	15 721	18 436	18 177
Nombres de classes maternelles	20 478	36 861	58 402	68 301	
Nombre d'enfants scolarisés en préélémentaire	1 177 900		2 070 500	2 241 000	2 146 900
Nombre moyen d'élèves par classe	42,9	40,3	30,0	27,9	25,5

Source : Rapport de base de la France, 2003.

### L'accueil périscolaire

51. Quand les écoles maternelles ne sont pas en fonctionnement – c'est-à-dire le mercredi, après les heures de classe et pendant les petites vacances – des centres périscolaires appelés Centres de loisirs sans hébergement (CLSH) accueillent environ 280 000 des 2,2 millions d'enfants de trois à six ans. Environ 53 % des CLSH sont gérés par des associations, 42 % par des communes et 5 % par des comités d'entreprises, des CAF, voire des particuliers. Ils sont ouverts à peu près 100 jours par an.

52. Une législation récente (2001) vise à renforcer la sécurité et la dimension éducative de ces structures. Les centres qui accueillent plus de huit enfants sont soumis à obligation de déclaration au préfet et, pour ceux qui sont fréquentés par des enfants de moins de six ans, l'avis de la PMI est obligatoire. Chaque CLSH doit avoir un projet éducatif qui précise les objectifs éducatifs visés, les modalités générales de fonctionnement du centre, et un projet pédagogique (activités proposées, utilisation des installations et des espaces, collaboration avec d'autres professionnels). L'encadrement est assuré par un directeur et des animateurs qualifiés, qui sont souvent des étudiants ou de jeunes adultes, notamment pendant les mois d'été. Le taux d'encadrement requis est d'un adulte pour 8 enfants jusqu'à six ans et d'un adulte pour 12 enfants au-delà de six ans. Les CLSH sont financés en moyenne à 45 % par les communes et les départements, à 25 % par les familles et à 14,5 % par les CAF. Leur prix de revient s'élève à environ 23 euros par jour et par enfant.

53. A côté des centres de loisirs, de nombreux enfants fréquentent des garderies périscolaires qui les accueillent immédiatement avant et après la classe. Ces garderies sont gérées par les communes ou les associations de parents et se déroulent souvent dans les locaux scolaires, tels que les gymnases et autres locaux communs (mais pas dans les classes). Leurs tarifs sont modulés en fonction des revenus des parents. L'équipement, l'organisation, le personnel et le contenu de ces programmes varient considérablement. S'ils sont enregistrés en tant que CLSH, ils doivent se conformer aux exigences ci-dessus. Sinon, ils peuvent fonctionner sans agrément ni contrôle. Leur nombre, ainsi que celui des enfants qui les fréquentent, n'est pas connu des autorités nationales.

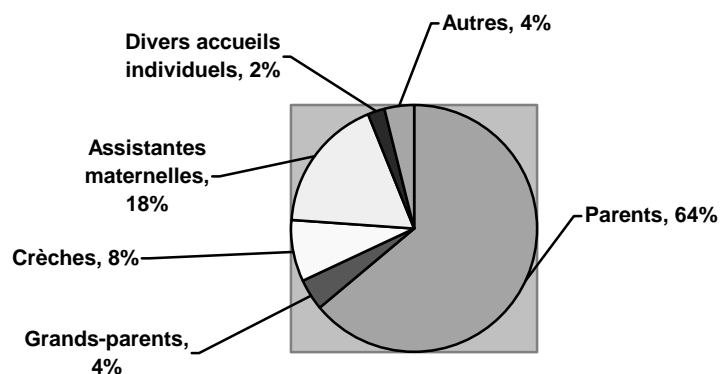
54. Par ailleurs, 250 000 enfants environ sont confiés à une assistante maternelle pendant le temps périscolaire, et 43 200 à une garde à domicile.

### **Dispositifs d'accueil pour les enfants de moins de trois ans**

55. Les enfants de moins de trois ans qui ne fréquentent pas encore l'école maternelle peuvent bénéficier d'un accueil individuel, par un parent en congé parental, par une assistante maternelle ou par une garde à domicile, ou d'un accueil collectif. Certaines familles ont aussi recours à des dispositifs de garde non agréés ni homologués qui sont illégaux en France. On trouvera ci-dessous des précisions sur les différents modes de garde. La demande est largement supérieure à l'offre, notamment en ce qui concerne les modes d'accueil collectifs tels que les crèches. En 2002, la DREES, Direction de la recherche du Ministère des affaires sociales, a effectué une enquête qui, pour la première fois, fournit des données détaillées sur les modes de garde des enfants de moins de six ans pendant la semaine, les week-ends, le mercredi et les congés scolaires. Plutôt que de fonder les estimations sur le nombre de places disponibles dans les différentes structures, l'étude donne aussi des informations sur le nombre et la situation des familles qui font appel aux différents modes d'accueil.

56. Il ressort des résultats que le mode de garde le plus répandu pour les enfants de moins de trois ans est la garde parentale (64 %), suivie par le recours aux assistantes maternelles (18 %), aux crèches (8 %), aux grands-parents (4 %), à d'autres modes de garde individuels (2 %) et à des arrangements divers (4 %). Ces trois dernières catégories peuvent inclure des modes de garde non réglementés, ou non déclarés appelés "garde au noir". L'étude montre aussi que peu de familles ont recours à plusieurs modes de garde un jour ou une semaine donnés (17% des enfants de 4 mois à moins de 3 ans sont confiés à plusieurs modes de garde en semaine).

**Figure 1 : Mode de garde principal des enfants de moins de 3 ans**



Source : DREES, Enquête modes de garde et d'accueil des enfants de moins de 7 ans, mai 2002

### ***Modes de garde individuels***

#### *Assistantes maternelles*

57. Le mode de garde non-parental le plus répandu est le recours aux assistantes maternelles qui assurent chez elles la garde d'enfants de moins de six ans (le plus souvent de moins de trois ans). Les assistantes maternelles sont soumises à l'obligation de l'agrément. En 2001, il y avait 366 000 assistantes maternelles agréées pour accueillir jusqu'à 939 000 enfants. Dans la pratique, 720 000 enfants environ bénéficient de cette forme d'accueil.

58. Les assistantes maternelles agréées perçoivent un salaire minimum de 2,25 fois le SMIC horaire par enfant et par jour, avec paiement d'heures supplémentaires au-delà de 10 heures. Ce salaire est complété par une indemnité de nourriture et d'entretien déterminée directement entre les parents et l'assistante maternelle, ainsi que par une indemnité de congé payé et une indemnité compensatrice en cas d'absence imprévue de l'enfant. Par ailleurs, les assistantes maternelles bénéficient d'un régime fiscal particulier dont le coût est estimé à environ 200 millions d'euros. En 2002, elles ont gagné en moyenne un salaire mensuel net de 542 euros, quels que soient le nombre d'heures effectuées et le nombre d'enfants gardés, et de 631 euros pour celles qui se déclarent à temps plein. Leur salaire moyen représente environ 45 % du salaire moyen de l'ensemble des salariés du secteur privé à temps plein et 70 % du SMIC mensuel net pour 169 heures. L'évolution de leur rémunération entre 1997 et 2002 a été globalement plus rapide que celle du SMIC ou des salaires des femmes travaillant à temps plein dans leur ensemble.

59. Environ 38 % des assistantes maternelles déclarent travailler habituellement plus de 45 heures par semaine et 62 % d'entre elles ont le même horaire de travail tous les jours. Environ un tiers des assistantes maternelles se déclare à temps partiel, c'est à dire moins de 35 heures. Pour celles qui travaillent à temps complet, la semaine moyenne de travail est d'environ 46 heures. Les assistantes maternelles font de plus en plus état d'horaires de travail irréguliers pour répondre aux besoins des parents actifs.

### *Crèches familiales*

60. Environ 90 % des assistantes maternelles sont employées directement par les parents des enfants qu'elles accueillent. Les familles bénéficient pour cela d'une prestation spéciale dénommée Aide à la famille pour l'emploi d'une assistante maternelle – AFEAMA et d'une réduction fiscale (ces aides seront expliquées dans la suite de ce chapitre). Les 10 % restants sont organisées en crèches familiales (officiellement dénommées "services d'accueil familial" depuis 2000). Ces services constituent une formule intermédiaire entre l'accueil collectif et l'accueil par une assistante maternelle. Ils emploient des assistantes maternelles sous la direction d'une puéricultrice, d'un médecin ou d'un éducateur de jeunes enfants. Ils assurent la sélection, le recrutement et la rémunération des assistantes maternelles, ainsi que leur formation et leur accompagnement professionnel. La crèche familiale doit disposer d'un local pour l'accueil des assistantes maternelles et des parents, d'une salle de réunion et d'un espace pour les activités d'éveil organisées pour les enfants. Il arrive que les crèches familiales partagent des locaux avec les crèches collectives.

61. Créées en 1959, les crèches familiales se sont développées à partir des années 70. Depuis 1993, on assiste à un déclin du nombre de places. Les services existants font état de difficultés de recrutement qui feraient obstacle au développement de ce type d'accueil. Entre 1985 et 2001, le nombre de places en crèches familiales est passé de 45 000 à 60 200 dans 1 092 établissements. Les crèches familiales sont gérées en grande majorité par les communes (82 %), beaucoup plus rarement par des associations (12 %). Elles sont ouvertes en moyenne 251 jours par an.

### *Relais assistantes maternelles*

62. Il existe en France environ 1 000 relais assistantes maternelles (RAM). Créés en 1989 par la CNAF, ce sont des services qui viennent compléter l'accueil individuel, dans une démarche de soutien de la qualité de l'accueil des enfants par une assistante maternelle ou une garde à domicile. Les RAM peuvent améliorer les liens entre parents et assistantes maternelles et informer les uns et les autres de leurs droits et de leurs devoirs. Ils constituent aussi un lieu où les assistantes maternelles peuvent se rencontrer et organiser des activités collectives pour les enfants et parfois les parents. Les RAM avaient initialement pour objectif de contribuer à sortir les assistantes maternelles de leur isolement. En dix ans, les actions réalisées dans ce cadre ont évolué et se sont diversifiées. Désormais, les missions des RAM peuvent s'étendre à la garde à domicile. Une convention passée entre l'Etat et la CNAF prévoit de doubler en quelques années le nombre des relais assistantes maternelles et de réduire les écarts existants dans l'offre de services sur le territoire.

### *Garde à domicile*

63. Une autre possibilité pour les familles consiste à embaucher une employée de maison pour garder les enfants à domicile. Le plus souvent, elles sont payées directement par les parents. N'étant soumises à aucun agrément ni contrôle de la part de la collectivité publique, et n'ayant aucune obligation de formation, leur nombre n'est pas précisément connu. Cependant, 30 600 enfants de moins de trois ans et 43 200 enfants de trois à six ans sont gardés par une employée de maison au domicile de leurs parents, qui bénéficient à ce titre de l'allocation de garde d'enfants à domicile (AGED) et d'une réduction d'impôts particulière "emplois familiaux".

64. Un petit nombre de gardes à domicile sont employées par des services souvent gérés par des associations, dits "services aux personnes". Ces services, qui sont soumis à l'agrément du préfet, facilitent la mise en relation entre futurs employeurs et employés, prennent en charge les tâches administratives, assurent le suivi de l'employée de maison et pourvoient à son remplacement en cas d'absence.

## *L'accueil collectif*

### *Crèches collectives*

65. Environ 170 000 enfants, soit 7,5 % environ des enfants de moins de trois ans, fréquentent une crèche collective (désormais appelée "établissement d'accueil collectif régulier"). Ces structures subventionnées accueillent les enfants de quatre mois à trois ans. Entre 1985 et 2001, les contrats-crèches et surtout les contrats-enfance ont permis de faire passer le nombre de places en crèches collectives de 83 600 à 142 800. La plus forte augmentation s'est produite dans les structures multi-accueil offrant conjointement accueil régulier et accueil occasionnel. Les crèches sont gérées à 64 % par des communes et à 29 % par des associations, y compris les coopératives de parents (voir plus loin). Deux départements de la région parisienne gèrent un nombre important de crèches collectives. Il existe un très petit nombre de structures privées à but lucratif qui ne sont pas, pour le moment, habilitées à recevoir des fonds publics. Les crèches sont ouvertes en moyenne 11 heures par jour, 235 jours par an. Etant donné l'insuffisance du nombre de places par rapport à la demande, l'accueil est souvent réservé aux enfants dont les parents travaillent ou qui présentent des besoins éducatifs ou sociaux particuliers.

### *Crèches parentales*

66. Les crèches parentales ou coopératives de parents (désormais appelées "établissements à gestion parentale") sont des structures d'accueil gérées par les parents. Elles ont favorisé l'introduction de nouvelles pratiques éducatives et valorisent en particulier la place des parents et leur contribution éventuelle à l'accueil. Créées dans les années 70, elles ont obtenu une première reconnaissance en 1980. Elles ont vu leur existence juridiquement reconnue et clarifiée par le décret du 1<sup>er</sup> août 2000. La participation des parents peut prendre différentes formes : dans les activités pédagogiques et la vie quotidienne (entretien, bricolage), dans la gestion ou dans les représentations extérieures. Les crèches parentales sont de petites structures qui ne peuvent accueillir plus de 20 enfants. Un professionnel doit être présent en permanence aux côtés des parents. On compte aujourd'hui 684 crèches ou multi-accueils parentaux en France. Entre 1990 et 2000, le nombre de places est passé de 6 400 à 8 700.

### *Crèches d'entreprise*

67. Alors que les crèches dans leur grande majorité sont implantées dans les quartiers d'habitation, certaines entreprises ont créé des crèches pour leurs personnels. Elles sont au nombre de 224 (15 300 places) dont une grande majorité dans les hôpitaux et les entreprises publiques. L'Ile de France concentre plus de 40 % des places. Les nouvelles politiques familiales annoncées en 2003 cherchent à augmenter le rôle des entreprises dans la gestion et le financement de l'accueil des jeunes enfants.

### *Haltes-garderies*

68. Les familles ayant des enfants de moins de six ans qui ont besoin d'un accueil temporaire ou occasionnel peuvent avoir recours aux haltes-garderies (désormais appelées "établissements d'accueil occasionnel"). Créées à l'origine pour garder occasionnellement les enfants dont la mère était au foyer, elles se sont adaptées à l'évolution des besoins des parents qui travaillent. Les haltes-garderies accueillent de plus en plus les enfants dont les parents ont des horaires de travail partiels, occasionnels ou irréguliers et les enfants de la maternelle pendant les heures extrascolaires (notamment le mercredi, jour de fermeture de l'école maternelle). Elles sont gérées à 49 % par des communes et à 45 % par des associations. Ces structures se sont développées plus rapidement que les crèches. Le nombre des places a presque triplé en



vingt ans (71 500 en 2001 – chaque place peut être occupée par plusieurs enfants). Environ 600 000 enfants de moins de six ans (pour la plupart des enfants de moins de 3-4 ans) fréquentent les 3 230 haltes-garderies, dont 235 sont gérées par les parents. Près d'un tiers de ces services fonctionnent avec une liste d'attente.

### *Etablissements "multi-accueil"*

69. Au cours des dernières années, des structures multi-accueil se sont développées pour répondre aux demandes diversifiées des familles en une même structure. Souvent implantées dans les petites communes, les structures "multi-accueil" répondent aux besoins d'accueil occasionnel, à temps partiel et régulier en un même lieu. Leur personnel privilégie le rythme individuel de l'enfant et de sa famille, ce qui était difficile pour les professionnels dans le cadre des services traditionnels. Plus de la moitié des villes de plus de 30 000 habitants ont développé le multi-accueil en province, contre moins d'un tiers en région parisienne. A l'heure actuelle, un tiers environ des crèches collectives et des haltes-garderies et 70 % des structures parentales pratiquent le multi-accueil. Même dans les haltes-garderies, environ 20 % des places y sont réservées. Les récentes réformes ont pour objet de promouvoir cette forme d'accueil plus souple, notamment en accordant un financement unique pour les crèches et haltes-garderies pour tous les enfants de moins de quatre ans, sans condition d'activité des parents, ni de présence minimale requise.

### *Jardins d'enfants*

70. Les jardins d'enfants accueillent les enfants de 3 à 6 ans (avec une tolérance à 2 ans). Encadrés par des éducatrices de jeunes enfants, ils peuvent être considérés comme des structures de transition entre la crèche, la famille et l'école. L'amplitude d'ouverture peut aller des horaires habituels de l'école maternelle à ceux de la crèche collective. La participation financière des familles est fonction du service rendu et s'apparente soit à la tarification d'une école privée, soit à celle d'une crèche. Avec la généralisation de l'école maternelle à trois ans, ce type de structure est devenu marginal. On compte aujourd'hui en France 270 jardins d'enfants, pour une capacité d'accueil de 10 000 enfants.

### *Autres lieux d'accueil parents-enfants*

71. Deux autres structures essentielles contribuent à l'EAJE et l'aide aux familles. Premièrement, les lieux d'accueil parents-enfants (LAPE) offrent un espace de parole, de rencontre et d'échanges à des parents et à leurs jeunes enfants. Aussi dénommés "maisons ouvertes", ils se sont développés au début des années 80, dans la filiation de la "Maison verte" créée par la psychanalyste Françoise Dolto (Neyrand, 1995). Nombre de LAPE sont issus d'initiatives locales prises par des travailleurs sociaux (Eme, 1993). Ils ont pour objet de conforter la relation parents-enfants, de renforcer le lien social, de préparer l'autonomie de l'enfant, de rompre l'isolement des parents, de prévenir les situations de négligence et de violence. Un parent ou un adulte responsable doit accompagner l'enfant ; la fréquentation est libre et l'anonymat et la confidentialité sont assurés. Près de 400 de ces lieux d'accueil sont reconnus et aidés par les CAF. Ils sont gérés à 62 % par des associations et à 31 % par des communes. Depuis 1995, une prestation de service est versée aux LAPE ayant passé une convention avec la CAF pour développer un projet et recruter un personnel qualifié.

72. Les *ludothèques* sont des structures qui permettent la rencontre entre les générations et proposent des activités ludiques, des jeux et des jouets et organisent parfois des prêts de jouets. Ce sont des lieux de rencontre pour les enfants et les adultes, qui permettent aux enfants d'apprendre à respecter les autres et de participer à des activités culturelles. La ludothèque accueille des enfants de tous âges, accompagnés pour les plus jeunes de leurs parents ou des personnes qui les gardent. Une charte de qualité est en cours

d'élaboration par l'association des ludothèques françaises (ALF). On compte environ un millier de ludothèques, dont un certain nombre sont itinérantes, notamment en milieu rural. Plus de la moitié (60 %) est gérée par des communes et 40 % par des associations.

### **Les congés parentaux**

73. En France, à la naissance d'un premier enfant, la mère a droit à 16 semaines rémunérées de congé de maternité (avec protection de l'emploi) dont six sont généralement prises avant et dix après la naissance. A partir du troisième enfant et pour les suivants, le congé de maternité est de 26 semaines dont huit doivent être prises avant et 18 après la naissance. Par ailleurs, ce congé est prolongé d'au moins huit semaines en cas de naissances multiples. Il existe un congé parental d'éducation non rémunéré, possible jusqu'au troisième anniversaire de l'enfant. Depuis 2002, les pères ont droit à 11 jours rémunérés de congé de paternité (avec protection de l'emploi), ce qui représente une augmentation par rapport aux trois jours accordés auparavant.

74. L'*Allocation parentale d'éducation* (APE) est un congé parental rémunéré de trois ans. Elle se limitait à l'origine aux parents d'au moins trois enfants qui avaient travaillé pendant deux des trois années précédentes (en 1986, elle a été étendue à ceux qui ont travaillé pendant deux des dix années précédentes). En 1994, l'APE a été étendue aux parents de deux enfants ayant travaillé pendant deux des cinq années antérieures. Elle peut aussi être perçue par les parents qui travaillent à temps partiel. Le problème est que les femmes ont des difficultés à réintégrer la population active à l'issue de l'APE. Depuis 2001, pour faciliter ce retour à l'emploi, elles peuvent cumuler l'APE avec un revenu d'activité pendant une période limitée intervenant au moins six mois avant la fin des droits à l'APE. Le montant mensuel actuel de l'allocation est de 484,97 euros.

### **Formation et conditions de travail des personnels**

75. Comme le montre le tableau 3 ci-dessous, la formation du personnel et ses conditions de travail varient sensiblement selon le mode d'EAJE.

**Tableau 3. Les professionnels de la petite enfance : tableau de synthèse**

Type de personnel	Formation initiale	Groupe d'âge ciblé	Domaine professionnel	Employeur	% d'hommes	Formation pendant le service	Rémunération et statut
<b>Instituteurs</b>	Bac + 2 ans	2/6ans	Ecole maternelle	Etat	<i>(pas de données nationales pour la maternelle spécifiquement)</i>	Formation continue : 36 semaines sur la durée de la carrière	Cat. B fonction publique
<b>Professeurs des écoles</b>	Licence + formation professionnelle						Cat. A fonction publique
<b>ATSEM</b>	CAP petite enfance	2/6ans	Ecole maternelle	Communes ou EPCI (Etablissement public de coopération intercommunale)	<i>(non connu – très faible)</i>		Cat. C fonction publique territoriale
<b>Puéricultrices</b>	Infirmière ou sages-femmes + 1 an de spécialisation	Enfants de tous âges, mais particulièrement les moins de 3 ans	Crèches, haltes-garderies (et service de PMI, hôpital)	Collectivités locales (communes, départements) Associations à but non lucratif	2,1 %	Droit commun de la formation professionnelle continue ; parfois formation à la fonction de directeur de structures d'accueil	Catégorie B fonction publique territoriale (passage en A en cours)
<b>Educateurs de jeunes enfants</b>	27 mois post bac en centre de formation	Enfants de moins de 7 ans	Toutes structures accueillant des enfants de moins de 6 ans (crèches, haltes, etc.)	Collectivités locales (communes, départements) Associations à but non lucratif	4,6 %	Droit commun de la formation professionnelle continue ; parfois formation à la fonction de directeur de structures d'accueil	Catégorie B fonction publique territoriale
<b>Auxiliaires de puériculture</b>	1 an après BEPC	Enfants de tous âges, mais particulièrement les moins de 3 ans pour les enfants bien portants		Collectivités locales (communes, départements) Associations	0,7 %		Catégorie C fonction publique territoriale
<b>Assistantes maternelles</b>					Marginal		

Source : Rapport de base de la France, 2003.

### *Ecoles maternelles*

76. Jusqu'au début des années 90, les instituteurs de l'école maternelle suivaient deux années de formation à l'École normale après leur baccalauréat, incluant une formation spécialisée dans l'éducation des

jeunes enfants. A l'heure actuelle, le niveau de formation requis est sensiblement plus élevé et son contenu a changé. Pour enseigner dans les écoles maternelles ou élémentaires, les candidats doivent passer un concours national ouvert aux titulaires d'une licence (diplôme qui sanctionne trois ans d'études supérieures). Il peut être préparé en Institut Universitaire de Formation des Maîtres (IUFM) ou en candidat libre. Le concours, caractérisé par un taux d'échec élevé, comporte des épreuves écrites en français, mathématiques, sciences et arts plastiques, une épreuve sportive et une épreuve orale portant sur les stages pédagogiques suivis.

77. Les lauréats du concours effectuent une année de formation professionnelle en IUFM (450 heures environ) afin d'accéder au titre de professeur des écoles, habilité à enseigner à des enfants de 2 à 11 ans. Les IUFM disposent d'une relative autonomie, mais leurs programmes doivent recevoir l'agrément du Ministère de l'éducation. Ils comprennent en général les matières suivantes : pédagogie et didactique, philosophie, histoire de l'éducation, sociologie, psychologie, disciplines d'enseignement (notamment français, mathématiques, sciences et technologie, sport, arts plastiques et musique), la préparation aux tâches administratives, des cours spécialisés (par ex. le travail à l'école maternelle), et des matières en option (Oberhuemer & Ulich, 1997). La place faite à l'éducation des jeunes enfants varie ; elle peut faire l'objet de modules distincts ou plus couramment, être intégrée aux cours préparant à l'enseignement des enfants plus âgés. La deuxième année de formation comprend de 8 à 12 semaines de stage professionnel supervisé.

78. Les enseignants appartiennent à la fonction publique d'Etat ; leurs rémunérations s'inscrivent dans un barème national. Tous les enseignants de l'école primaire, y compris ceux qui travaillent dans les écoles maternelles, ont droit à 36 semaines de formation continue au cours de leur carrière. Ils peuvent choisir le type de formation qu'ils souhaitent suivre. Les inspecteurs et les conseillers pédagogiques assurent aussi quatre demi-journées de formation professionnelle obligatoire au cours de l'année scolaire. Une association professionnelle solidement établie qui regroupe les instituteurs de l'école maternelle (l'Association générale des institutrices et instituteurs des écoles maternelles publiques – AGIEM) organise pour ses membres un congrès annuel et d'autres modalités de formation et de soutien.

79. Les ATSEM (Agents territoriaux spécialisés des écoles maternelles) sont des employés municipaux qui travaillent dans les écoles maternelles. Depuis 1992, les ATSEM doivent être titulaires d'un "CAP petite enfance". Ils collaborent avec les enseignants et contribuent aux activités quotidiennes (propreté, habillage) et aux activités pédagogiques. Ces personnels sont nommés par le maire et travaillent sous la supervision du directeur d'école. Dans les quartiers défavorisés, les ATSEM sont plus souvent que les enseignants issus de la localité et par conséquent des mêmes milieux socio-économiques que les enfants.

### ***Activités périscolaires***

80. Les directeurs et les animateurs des CLSH peuvent être titulaires d'une qualification non-professionnelle concernant les activités périscolaires, le Brevet d'aptitude aux fonctions de directeur (BAFD) et le Brevet d'aptitude aux fonctions d'animateur (BAFA).

### ***Autres structures d'accueil des jeunes enfants***

81. Les *puéricultrices* sont des infirmières ou des sages-femmes qui ont accompli une année de spécialisation au développement, à la santé et au bien-être des enfants. La profession existe depuis 1947. Les puéricultrices peuvent travailler en milieu hospitalier, en PMI ou dans les structures d'accueil des jeunes enfants. Leur formation dure 12 mois et comprend 1 440 heures de travail théorique et pratique (650 heures), de stage (650 heures), de travaux dirigés et d'évaluation (140 heures). Le travail théorique

porte sur la politique de santé, l'organisation administrative, sanitaire et sociale (140 heures), le droit (20 heures), la formation pédagogique et relationnelle (70 heures), la profession (25 heures), la sociologie (55 heures), la physiologie de l'enfant (40 heures), la pédo-pathologie (117 heures), la diététique et la nutrition (60 heures), la psychologie et la psychosociologie (50 heures), la psychopédagogie (40 heures), la gestion et l'organisation (50 heures). A la fin de la formation, chaque étudiante doit avoir fait des stages pratiques dans une maternité, une unité néonatale, un service pédiatrique et dans le secteur de la PMI (par ex. suivi des assistantes maternelles), et en crèche collective. Le Comité d'entente des écoles de puéricultrices (CEEP) procède actuellement à l'actualisation du programme de formation en vue de sa soumission au Ministère de la santé. Le nouveau programme prendra en compte les nouvelles exigences liées à la prise en charge de la petite enfance, telles que les naissances à haut risque liées à la prématurité et la vulnérabilité des mères, la difficulté pour certaines familles d'accéder aux services de santé, le comportement à haut risque des adolescents, la persistance des accidents chez les jeunes enfants, etc.

82. Les éducateurs de jeunes enfants, dont la profession a été créée en 1973, sont qualifiés pour travailler avec les enfants de la naissance à sept ans. La formation est ouverte aux titulaires d'un diplôme de fin d'études secondaires (baccalauréat), ainsi qu'aux auxiliaires de puériculture ayant trois années d'expérience professionnelle. Les études se déroulent sur 27 mois et comportent en alternance des temps de formation théorique et des stages pratiques. Les 1 200 heures de formation théorique sont réparties en sept unités de formation : pédagogie et relations humaines (160 heures), pédagogie de l'expression et techniques éducatives (160 heures), connaissance du jeune enfant de 0 à 7 ans (420 heures), vie collective (160 heures), santé, éducation sanitaire et protection médico-sociale (160 heures), droit, économie, société (180 heures), culture professionnelle, méthodologie et technique (140 heures). Les candidats effectuent neuf mois de stages pratiques. Outre le travail avec les enfants dans les crèches et jardins d'enfants, les *éducateurs de jeunes enfants* (EJE) peuvent assurer l'animation d'une structure, la direction d'une équipe, mettre au point des projets éducatifs et contribuer à l'établissement de partenariats avec les familles, l'école et les autres intervenants socioculturels.

83. Les *Auxiliaires de puériculture* sont titulaires d'un diplôme professionnel qui se prépare en un an dans des écoles agréées par le Préfet de région. Le diplôme prépare les auxiliaires à s'occuper d'enfants bien portants, malades ou handicapés, en milieu hospitalier ou extra-hospitalier. La formation est ouverte aux candidats âgés de 17 ans, titulaires du CAP petite enfance ou ayant suivi quatre ans d'études secondaires. La formation se déroule sur 12 mois et dure 1 575 heures (630 heures d'enseignement théorique et 845 heures de stages). Elle comprend une partie commune avec la formation d'une autre catégorie professionnelle, celle des aides-soignants, et comporte des modules sur l'hygiène, les soins, les relations, la communication, l'ergonomie, la santé publique et quatre stages en hôpital, en médecine et en maternité. La seconde partie est spécifique aux auxiliaires de puériculture et comprend six modules (9 semaines) sur l'enfant sain, l'enfant malade et l'enfant handicapé, les soins palliatifs, et six stages sur 17 semaines dans divers secteurs de la santé (pédiatrie, maternité, pédopsychiatrie, biberonnerie, diététique) et structures d'accueil de la petite enfance.

84. Aucune formation initiale n'est requise pour les *assistantes maternelles*. En 2002, 21 % des personnes employées par les parents n'étaient titulaires d'aucun diplôme, 29 % avaient un BEP ou un CAP, et 13 % avaient au moins le baccalauréat. La loi leur prescrit 60 heures de formation obligatoire dans les cinq ans qui suivent l'agrément, dont 20 heures au cours des deux premières années. Cette formation doit porter sur quatre domaines : le développement, les rythmes et les besoins de l'enfant, les rapports avec les parents à propos de leur enfant, les aspects éducatifs de la garde des enfants et du rôle de l'assistante maternelle et le cadre institutionnel et social de la petite enfance. Le suivi de la formation est une condition du renouvellement de l'agrément.

85. De même, aucune formation initiale n'est requise pour les employées de maison qui travaillent au domicile des parents. L'AGED a été mise en place au départ pour aider le secteur des services à la personne

et des emplois familiaux avec la double volonté de sortir cette activité de l'emploi non déclaré et de lutter contre le chômage. Comme le note le Rapport de base, une longue tradition remontant en France au XIX<sup>ème</sup> siècle veut que l'intervention des pouvoirs publics s'arrête au domicile des particuliers. Comme nous l'avons vu, les services aux personnes qui fournissent des gardes à domicile sont soumis à certaines règles, mais ils sont relativement peu utilisés par rapport à l'AGED. Cette catégorie de personnel bénéficie depuis peu d'un droit à 40 heures de formation en cours d'emploi. De plus, entre 1999 et 2001, quelque 450 personnes ont préparé un certificat de qualification professionnelle (300 à 400 heures de formation). En 2001, dans le cadre d'une initiative d'amélioration de la qualité, la CNAF a étendu la mission des RAM à la garde à domicile.

86. Le perfectionnement des personnels qui travaillent avec des enfants de moins de trois ans peut être organisé par des organismes publics ou des associations. Par exemple, l'Association des collectifs enfants-parents professionnels (ACEPP) propose des ateliers de réflexion sur la manière d'accroître la participation des parents, et notamment d'établir le contact avec les parents d'origine modeste et étrangère. Les organisations professionnelles organisent aussi des conférences annuelles sur les questions d'actualité, diffusent des publications et assurent la formation professionnelle de leurs membres.

## **Contenu et démarche pédagogique**

### ***Ecoles maternelles***

87. Toutes les écoles maternelles appliquent le même programme national, qui structure l'apprentissage des enfants autour de cinq domaines d'activité : (1) développement du langage oral et introduction à l'écriture ; (2) "vivre ensemble" ; (3) agir et s'exprimer avec son corps ; (4) découvrir le monde ; et (5) la sensibilité, l'imagination, la création. Le programme actuel, qui a été établi en 2002, comporte des références plus précises à l'organisation du développement du langage à la maternelle.

88. Le programme de l'école primaire s'articule en trois cycles qui se chevauchent en partie et qui assurent la continuité de l'apprentissage de la maternelle à l'école élémentaire ; il définit les compétences que les enfants doivent avoir acquises au sortir de l'école maternelle. Le premier cycle, ou cycle des apprentissages premiers, couvre les trois années de l'école maternelle ; le deuxième cycle, ou cycle des apprentissages fondamentaux, s'étend sur la dernière année de maternelle (grande section) et les deux premières années de l'école élémentaire et consiste à mettre en place des acquis plus concrets en matière de lecture et d'écriture. Les enseignants des deux écoles doivent se rencontrer régulièrement pour faire le point sur l'apprentissage des enfants, déterminer quelles sont les éventuelles difficultés, et établir des stratégies permettant de passer sans heurts d'un niveau de l'enseignement au suivant. Les inspecteurs de l'enseignement surveillent la réalisation de ces objectifs pédagogiques par les établissements. En outre, dans chaque école maternelle, le directeur et les enseignants élaborent chaque année un projet d'école qui sert de guide aux activités éducatives.

89. Le Ministère de l'éducation a mis au point pour les enseignants des outils d'évaluation des élèves (notamment un CD-ROM) pour la fin de la maternelle et la première année de l'école élémentaire. Cette évaluation a deux objectifs : (1) évaluer les enfants à l'entrée à l'école pour (2) accompagner leur apprentissage, de façon que les enseignants et autres spécialistes puissent leur apporter un soutien supplémentaire dans les domaines où l'on constate qu'ils en ont besoin. Les exercices proposés pour la grande section de maternelle et le cours préparatoire à l'école élémentaire sont définis dans cinq domaines : maîtrise du langage, mathématiques, notion de l'espace et du temps, écriture, et développement moteur global. Un autre outil est le livret d'évaluation – carnet où l'enseignant note ses avis sur l'apprentissage des enfants.

### *Projets éducatifs pour les crèches*

90. Il n'existe pas de programme pour les structures d'accueil des jeunes enfants mais, depuis 2000, elles doivent élaborer un projet d'établissement. Cette obligation vise à les amener à réfléchir et à formaliser leurs valeurs, leurs options pédagogiques, la place et les fonctions qu'elles entendent assurer dans leur environnement social, ainsi que les moyens mis en œuvre pour le faire. Selon le décret du 1<sup>er</sup> août 2000 qui a réformé la réglementation applicable aux crèches et haltes-garderies, le projet d'établissement doit comprendre : un projet éducatif pour l'accueil, le soin, le développement, l'éveil et le bien-être de l'enfant ; un projet social ; une description des prestations d'accueil proposées ; le cas échéant les dispositions particulières prises pour l'accueil d'enfants atteints d'un handicap ou d'une maladie chronique ; et la présentation des compétences professionnelles mobilisées. Pour les crèches familiales, le projet doit décrire le plan de formation des assistantes maternelles, le soutien professionnel assuré et le suivi des enfants dont elles ont la charge. Tous les projets doivent définir la place des familles et leur participation à la vie quotidienne de la structure, ainsi que les partenariats prévus avec d'autres organismes. Ces différents projets sont détaillés plus loin.

91. Selon le Rapport de base, les projets éducatif et pédagogique ont pour objet de préciser les objectifs et les moyens mis en œuvre pour l'accueil, le soin, le développement, l'éveil et le bien-être des enfants, en prenant en compte leurs rythmes de vie individuels ainsi que leurs besoins physiologiques, psychologiques et affectifs. Plus précisément, le projet éducatif traduit une vision globale de l'éducation et du développement de l'enfant en objectifs quant à la façon dont l'encadrement lui permettra de se sentir en sécurité, d'avancer vers l'autonomie, de construire son individualité et de développer sa personnalité et sa créativité, d'établir des relations avec les autres – adultes et enfants – et de vivre au sein d'un groupe. Le projet pédagogique traduit les orientations du projet éducatif dans la pratique et l'action quotidienne, tant en ce qui concerne l'aménagement et l'utilisation des espaces, l'organisation des groupes d'enfants et celle des activités que la manière d'intervenir au quotidien auprès des enfants en fonction de leurs besoins et de leur développement. Il peut y avoir pour chaque enfant un projet d'accueil personnalisé/individualisé qui tient compte des pratiques éducatives, des demandes des parents et de la personnalité de l'enfant.

92. Le projet social situe la structure dans un cadre politique, économique, social et partenarial. Il traduit, au-delà du service rendu aux parents, sa fonction sociale en tant qu'instrument d'intégration, de lutte contre l'exclusion et les inégalités, et d'éducation des futurs citoyens. Il précise les objectifs et les moyens mis en œuvre en termes d'accessibilité et d'adaptation de la structure à différentes catégories de populations. Enfin, le projet d'établissement indique de quelle façon la structure entend travailler avec d'autres partenaires, notamment avec les institutions qui définissent des politiques de la petite enfance, et assurer une coordination avec d'autres structures d'accueil de la petite enfance et des organismes éducatifs, culturels, sanitaires, sociaux et familiaux. Pour le moment, on ne connaît pas la proportion des établissements qui ont élaboré un projet d'établissement, le contenu de ces projets, etc.

### **Qualité et contrôle**

#### *Ecoles maternelles*

93. Pour l'école maternelle, il n'existe pas de réglementation quant au nombre d'élèves par classe, mais celui-ci a diminué au fil des ans, de 42.9 enfants par classe en moyenne en 1960 il est passé à 30 en 1980, et 25.5 en 2001-2002. Dans les ZEP (zones d'éducation prioritaire), les écoles bénéficient de crédits supplémentaires afin d'améliorer encore le ratio élèves-enseignants. Il existe depuis très longtemps un corps d'inspection dans l'éducation nationale. Dans le cadre des objectifs nationaux de la politique d'éducation, les inspecteurs d'académie ont pour mission de définir la politique éducative pour tout

l'enseignement du premier degré, y compris les écoles maternelles. Ils évaluent chaque enseignant, par l'observation et la discussion, tous les trois ou quatre ans. Comme on l'a déjà évoqué, ils organisent aussi des possibilités de formation continue.

### ***Autres structures d'accueil de la petite enfance***

94. Ce sont les services de la protection maternelle et infantile – PMI, qui relèvent du Conseil général, qui sont chargés de l'agrément et de la surveillance des moyens d'accueil des jeunes enfants en dehors du système scolaire (crèches, assistantes maternelles, haltes-garderies, etc.).

95. Le décret du 1<sup>er</sup> août 2000 a mis à jour et harmonisé les exigences à respecter pour les services d'accueil des jeunes enfants. Toutes les structures doivent répondre aux mêmes normes de qualifications du personnel, alors qu'auparavant il n'existait pas de règles pour les crèches parentales et les haltes-garderies. La moitié au moins du personnel doit posséder un diplôme de puéricultrice, d'infirmière, d'éducateur de jeunes enfants ou d'auxiliaire de puériculture. Un quart du personnel doit posséder d'autres qualifications du secteur social, sanitaire, ou de l'animation, et un quart peut n'avoir aucune qualification, à condition que l'employeur prévoie pour lui des actions d'accompagnement pour l'adaptation à ses fonctions. Dans la réalité, ce sont principalement des auxiliaires de puériculture qui s'occupent des enfants, surtout des plus petits. Les puéricultrices et dans une moindre mesure les éducateurs occupent plutôt des postes de direction. On ne dispose pas de statistiques sur la qualification effective des personnels des structures, mais certaines communes de taille importante, qui ont plus de moyens, emploient davantage de personnel qualifié, tandis qu'en milieu rural et dans le secteur associatif on a plus de difficultés à recruter et à rémunérer des personnels qualifiés.

96. Dans les crèches, le taux d'encadrement requis est de un adulte pour cinq enfants qui ne marchent pas et un adulte pour huit enfants qui marchent. Dans les jardins d'enfants, pour les enfants de plus de 3 ans, le ratio est d'un adulte pour 15 enfants. Les crèches de plus de 40 places ne peuvent être dirigées que par des puéricultrices, tandis que les crèches de moins de 40 places et les haltes garderies peuvent être dirigées par des puéricultrices ou des éducateurs de jeunes enfants. En cas d'impossibilité de recruter des personnels répondant à ces exigences, des dérogations sont prévues au bénéfice d'autres professions sociales. Les structures doivent s'assurer le concours d'un médecin, et peuvent aussi faire intervenir des psychologues, psychomotriciens, travailleurs sociaux, artistes, etc.

97. Toutes les assistantes maternelles doivent être agréées par la PMI. La création en 1990 de l'AFEAMA a permis la sortie du travail au noir de très nombreuses personnes exerçant cette activité. L'agrément permet d'offrir une protection sociale aux assistantes maternelles et la garantie d'une sécurité et d'une qualité minimale pour les enfants et leur famille. Pour obtenir l'agrément, la candidate ou le candidat doit présenter les garanties nécessaires pour accueillir des mineurs dans des conditions propres à assurer leur développement physique, intellectuel et affectif. Il ou elle doit passer un examen médical, disposer d'un logement d'une certaine dimension, offrir les conditions du bien-être physique et de la sécurité des jeunes enfants. L'agrément doit être renouvelé tous les cinq ans et peut être suspendu par le département si les conditions d'hygiène et de sécurité ne sont plus satisfaites. Le nombre maximum d'enfants que peut accueillir une assistante maternelle est fixé à trois. En moyenne elles accueillent 2.6 enfants.

### **Participation des familles**

98. A l'école maternelle, la loi d'orientation de 1989 considère les parents comme des membres de la communauté éducative et encourage leur participation à la vie de l'école. Ils sont officiellement représentés au conseil d'école, mais n'interviennent pas dans les décisions pédagogiques, qui sont prises par l'équipe enseignante. Certains parents ont des contacts réguliers avec les enseignants au début et à la fin de chaque



journée. Une réunion générale parents-enseignants a lieu une fois par an. Les programmes publiés en 2002 soulignent combien il est important que l'équipe pédagogique construite avec les parents une relation de co-éducation, leur explique comment elle travaille et prenne le temps d'écouter chaque famille et de lui rendre compte des progrès ou des difficultés rencontrées par les enfants. De nombreuses écoles ont mis en place des "cahiers de vie" qui contiennent des échantillons de la vie de l'enfant à l'école et à la maison (projets artistiques, chansons, échantillons d'écriture, photos, etc.), des messages des parents et des enseignants, et des annonces d'ordre général. Ce cahier circule régulièrement entre les parents et les enseignants, pour faciliter l'implication des parents dans l'éducation de leurs enfants.

99. Dans les crèches, le rôle des parents a beaucoup évolué ces dernières années. Dans la première moitié du siècle, les parents étaient physiquement exclus des crèches pour des raisons d'hygiène et ils n'étaient pas traités sur un pied d'égalité avec les professionnels. Les travaux de psychologie de l'enfant, l'intervention des psychologues en crèches dans les années 60 et l'apparition dans les années 70 des crèches parentales a mis en évidence la valeur de l'implication des parents dans le fonctionnement des structures d'accueil, mais il a fallu attendre les années 80 pour que les crèches leur ouvrent leurs portes. Le décret du 1<sup>er</sup> août 2000 a officiellement reconnu la place des familles dans le fonctionnement des structures d'accueil et donné un statut juridique aux crèches parentales. Le personnel des structures d'accueil doit par exemple construire des relations non hiérarchiques avec les parents, s'adapter à la diversité des besoins et des situations des familles et d'une façon générale bien accueillir les parents. Cette approche est encore nouvelle et, dans la pratique, au-delà de la période d'adaptation et du partage de moments conviviaux, cette ouverture et cette participation restent difficiles à mettre en œuvre. Il n'en reste pas moins que la plupart des professionnels interrogés ont souligné l'intérêt de cette approche.

## **Financement**

100. Le financement du système d'accueil du jeune enfant (en dehors du système scolaire) est en France relativement complexe et comprend aussi bien des subventions directes aux familles et aux structures que des déductions fiscales pour les familles.

### ***Subventions aux familles***

101. Il existe actuellement cinq types d'allocations pour aider les familles à faire face aux coûts d'accueil de leurs enfants (chiffres tirés du Rapport de base de la France, 2003) :

102. *L'allocation parentale d'éducation (APE)* : peuvent en bénéficier les parents d'au moins deux enfants lorsqu'ils n'exercent pas d'activité professionnelle ou travaillent à temps partiel. Avec deux enfants, le parent doit justifier de deux années d'activité professionnelle dans les cinq années qui précèdent et avec trois enfants ou plus, de deux années d'activité dans les dix années qui précèdent. A taux plein, le montant de cette allocation est de 484,97 euros. Elle est versée jusqu'au troisième anniversaire de l'enfant. Elle n'est pas cumulable avec l'allocation pour jeune enfant (APJE) décrite plus loin et ne compte pas pour le calcul des aides au logement.

103. *L'aide à la famille pour l'emploi d'une assistante maternelle (AFEAMA)* : peuvent prétendre à cette allocation, qui couvre les cotisations sociales, les parents d'enfants de moins de six ans qui ont recours à une assistante maternelle. Il s'y ajoute pour les autres coûts un complément qui varie en fonction de l'âge de l'enfant et du revenu de la famille. Les montants mensuels pour un enfant de moins de trois ans sont les suivants : 203 euros pour un revenu annuel imposable inférieur à 12 912 euros, 160 euros pour un revenu situé entre 12 912 et 17 754 euros, et 133 euros pour un revenu supérieur à 17 754 euros. Ces montants sont divisés par deux pour un enfant âgé de trois à six ans.

104. *L'allocation de garde d'enfant à domicile (AGED)* est attribuée aux parents qui font garder un ou plusieurs enfants de moins de six ans à leur domicile pendant leur activité professionnelle. Elle est versée directement à l'URSSAF et varie en fonction de l'âge des enfants et du revenu des parents. Pour un enfant de moins de trois ans et un revenu net inférieur à 34 744 euros, elle couvre 75 % des cotisations sociales dans la limite de 1 548 euros par trimestre.

105. *L'allocation pour jeune enfant (APJE)* peut à la fois être considérée comme une prestation d'entretien et comme une aide à la garde de l'enfant. Comme on l'a vu précédemment, elle n'est pas cumulable avec l'APE. Attribuée sous condition de ressources, elle est versée du cinquième mois de grossesse au troisième anniversaire de l'enfant. Actuellement, 80 % des familles avec un enfant de moins de trois ans en bénéficient. Son montant est de 156,31 euros.

106. *Les réductions fiscales* : les parents peuvent aussi bénéficier de réductions d'impôt pour frais de garde d'enfant (crèche, assistante maternelle) : 25 % des dépenses engagées dans la limite d'un plafond de dépenses de 2 300 euros par an. La réduction maximale d'impôt est donc de 575 euros. Pour les emplois familiaux (garde au domicile des parents), les réductions d'impôt sont égales à 50 % des dépenses engagées dans la limite d'un plafond fixé à 6 900 euros. La réduction d'impôt maximale est donc de 3 450 euros par an.

107. Les différentes structures d'accueil collectif de jeunes enfants doivent appliquer le même barème pour la participation des parents, qui est fonction du revenu et de la taille de la famille – qu'elles soient gérées par la commune ou par une association. En moyenne, les familles avec enfants de moins de trois ans dépensent environ 2 100 euros par an une fois déduites les allocations, mais compte non tenu des réductions d'impôt. Cela dit, la fourchette des dépenses des familles est très large : 40 % des ménages dépensent moins de 1 000 euros, 25 % entre 1 000 et 2 000 euros, 25 % entre 2 000 et 5 000 euros et 10 % plus de 5 000 euros (Leprince, 2003).

### ***Subventions aux structures d'accueil de la petite enfance***

108. Le système de subventions publiques aux structures d'accueil des jeunes enfants fait l'objet d'une réforme en plusieurs étapes qui vise à simplifier les aides existantes, à les adapter à l'évolution des besoins et assurer aux familles un soutien plus équitable. Depuis janvier 2003, un barème unique s'applique qui est modulé en fonction des revenus déclarés par les parents, ce qui permet un traitement plus équitable et transparent pour toutes les familles, quelles que soient les structures qui bénéficient de cette nouvelle subvention. En d'autres termes, le fait d'admettre en crèche un enfant issu d'une famille avec de faibles revenus n'a plus d'impact financier pour le gestionnaire dont les recettes sont d'un montant fixe et pérenne.

109. Depuis janvier 2002, les CAF mettent progressivement en œuvre une "prestation de service unique" qui s'applique à la fois à l'accueil permanent (en crèche) et occasionnel (en halte-garderie) pour tous les enfants âgés de moins de quatre ans. Grâce à cette prestation unique, les haltes-garderies vont bénéficier d'une augmentation du soutien des CAF si elles développent un projet de qualité. Les CAF sont ainsi conduites à renforcer leur accompagnement auprès des gestionnaires de structures d'accueil, que ce soit en matière de gestion, de tarification ou de qualité du projet et du service. Cette nouvelle prestation facilitera en outre le développement du multi-accueil et autres réponses souples à la diversité des besoins des parents. Prochainement, la contribution parentale sera unifiée pour toutes les prestations subventionnées sur l'ensemble du pays ; elle sera calculée en fonction du revenu – 12 % du revenu déclaré pour les familles avec un enfant, 10 % pour les familles avec deux enfants, et 7,5 % pour les familles avec trois enfants.

110. Afin d'inciter les communes à développer l'offre d'accueil des enfants de moins de 6 ans et à améliorer la qualité, la CNAF a créé en 1988 les contrats-enfance (qui ont pris la suite des contrats-crèches créés pour les crèches en 1982). A partir d'une estimation des besoins, la CAF élabore avec la commune et ses partenaires un plan de développement des services qui couvre une période de 3 à 5 ans, renouvelable. Depuis peu, les CAF signent des contrats avec des groupements de communes afin de répondre aux besoins d'accueil des jeunes enfants en milieu rural. Les subventions versées par les CAF couvrent jusqu'à 50 à 70 % des dépenses nouvelles prévues pour les crèches, les haltes-garderies et les CLSH, ainsi que pour des lieux innovants tels que ludothèques, lieux d'accueil enfants-parents, pour autant qu'elles respectent certains critères de qualité. Ces contrats permettent aussi de prendre en compte les dépenses de coordination globale, d'information des familles et de formation des professionnels. En 2001, près de 3 500 contrats ont ainsi été conclus, qui couvrent 9 400 communes et 68 % des enfants de moins de 6 ans.

111. En 2001 et 2002 ont été mis en place un fonds d'investissement exceptionnel pour la petite enfance (FIPE) et une aide exceptionnelle à l'investissement (AEI), dotés de 228 millions d'euros chacun afin d'augmenter le nombre d'enfants pouvant être accueillis en crèche, halte-garderie et multi-accueil. A la fin de 2002, 294 millions d'euros avaient été engagés, correspondant à 2 000 projets et au financement de 46 000 places, dont 26 000 places nouvelles.

### *Coûts et investissements publics en faveur de l'accueil des jeunes enfants*

112. A l'école maternelle, le coût moyen d'un élève est de 4 040 euros, proche de celui d'un écolier de l'élémentaire (4 320 euros). L'écart entre les coûts de l'école pré-élémentaire et élémentaire s'est réduit depuis vingt ans, mais l'investissement par élève dans le secondaire est deux à trois fois plus lourd. C'est l'Etat, au titre du Ministère de l'éducation, qui finance l'essentiel des coûts (à savoir la rémunération des enseignants) de l'école maternelle et de l'école élémentaire.

113. Pour les autres modes d'accueil, la CNAF y consacre 9.6 milliards d'euros (si l'on y inclut l'allocation pour jeune enfant et l'assurance-vieillesse des parents au foyer liée à l'APE et à l'APJE). Ce fonds est alimenté par cotisations sociales et impôt. Le coût de la garde d'un enfant à domicile est estimé à 1 671 euros en 2001, contre 1 166 euros pour un enfant en crèche collective et 707 à 900 euros pour une assistante maternelle (Leprince, 2003). Les CAF consacrent environ un milliard d'euros à l'action sociale familiale, dont à peu près la moitié pour subventionner les dépenses d'équipement et de fonctionnement des crèches. En 1999, les coûts des crèches collectives et familiales étaient répartis comme suit : communes/départements (42,7 %), CAF (27,7 %), familles (27,3 %). Les collectivités locales financent, pour un montant estimé à 1 milliard d'euros, les services d'accueil collectif non scolaires tels que crèches, haltes-garderies, CLSH et garderies périscolaires.

114. Le coût des réductions ou exonérations d'impôt pour frais de garde d'enfant est estimé à 545 millions d'euros. On trouvera ci-dessous un récapitulatif des investissements publics consacrés à l'accueil des jeunes enfants – hors école maternelle et collectivités locales (voir tableau 2).

**Tableau 4 : Dépenses publiques pour l'accueil des jeunes enfants en 2001  
(en millions d'euros)**

APE	2 900 M. €
AVPF* (Assurance vieillesse des parents au foyer) liée à l'APE	563 m. €
AGED	152 m. €
AFEAMA	1 023 m. €
Complément AFEAMA	840 m. €
<b>Total prestations familiales (hors APJE)</b>	<b>5 478 m. €</b>
APJE	2 700 m. €
AVPF liée à l'APJE	1 427 m. €
<b>Total prestations familiales avec APJE</b>	<b>9 605 m. €</b>
Prestations de service pour les crèches	485 m €
Contrats crèche et enfance	350 m €
Autres dépenses/services pour enfants de moins de 6 ans	147 m €
<b>Total action sociale CAF/enfants de moins de six ans</b>	<b>982 m €</b>
Réductions d'impôt pour frais de garde	183 m €
Dont la moitié au titre des crèches et des assistantes maternelles	
Réductions d'impôt pour emplois familiaux	162 m €
Exonérations d'impôt/salaires des assistantes maternelles/allocations logement et prestations familiales sous conditions de ressources	200 m €
<b>Total avantages fiscaux</b>	<b>545 m €</b>

Source : Rapport de base de la France, 2003 (explication des sigles dans le texte)

\* Note : On pourrait y ajouter, au titre de l'assurance maladie, les indemnités liées aux congés de maternité et de paternité.

## Mesures récentes en faveur de l'enfance et de la famille

115. La loi de 1994 sur la famille institue la tenue annuelle à haut niveau d'une Conférence de la famille. Lors de la dernière conférence, en avril 2003, dix mesures nouvelles ont été prises en vue d'améliorer l'accueil des jeunes enfants en France. Il s'agit d'une part de simplifier le système des prestations monétaires et d'autre part de développer et améliorer l'offre de prestataires et de services. L'essentiel de ces mesures entrera en vigueur en janvier 2004.

116. La mesure la plus importante est l'instauration d'une prestation unique, la Prestation d'accueil du jeune enfant (PAJE) pour remplacer l'APJE, l'AGED, l'AFEAMA, l'APE et l'allocation d'adoption. La PAJE comprendra une prime de 800 euros (versée au 7<sup>ème</sup> mois de grossesse) et une allocation de 160 euros par mois de la naissance de l'enfant jusqu'à ses trois ans. Bien que la prestation de base soit soumise à condition de ressources, 90 % des familles (dont environ 200 000 familles nouvelles) y auront droit.

117. A la prestation de base de la PAJE s'ajoutent deux compléments. Le premier, intitulé complément "mode de garde", remplacera l'AFEAMA et l'AGED ; il est destiné aux parents qui travaillent et compense partiellement le coût de la garde des enfants de la naissance à six ans. Ce complément, modulé en fonction des ressources, devrait permettre d'améliorer le libre choix du mode d'accueil pour 200 000 familles disposant de revenus faibles ou moyens, en particulier en rendant plus abordable le coût d'une assistance maternelle : pour les plus bas revenus, ce coût sera ramené de 28 à 12 % du revenu.

118. Un deuxième complément, le complément "retrait d'activité", remplacera l'APE pour les parents qui font le choix d'un retrait d'activité temporaire, d'une durée pouvant aller jusqu'à trois ans, pour s'occuper de leur enfant. Peuvent y prétendre les parents de deux enfants qui ont travaillé deux ans sur les quatre dernières années et les parents de trois enfants ou davantage qui ont travaillé deux ans sur les cinq dernières années. Ce complément s'élève à 334 euros par mois (en plus de l'allocation de base de 160 euros). Les parents qui travaillent à temps partiel percevront un montant plus élevé que ce n'aurait été le cas avec l'APE. Une nouveauté importante est que les familles avec un enfant pourront bientôt prétendre au complément de 334 euros par mois pendant les six mois qui suivent le congé de maternité (à condition d'avoir travaillé les deux années précédentes).

119. L'Etat apportera par ailleurs son concours au développement de l'offre d'accueil en lançant un plan de 200 millions d'euros pour la création de 20 000 places de crèche, orienté en priorité sur les projets innovants et souples. Il mettra également en place des aides spéciales pour le développement des crèches d'entreprises en partenariat avec la CAF et les collectivités locales. Une nouvelle disposition pourrait rendre possible un financement public pour des crèches gérées par des entreprises privées (y compris commerciales). Le fait que la PAJE pourra être versée soit directement au prestataire, soit indirectement par l'intermédiaire d'un organisme encouragera le développement d'organismes privés embauchant des assistantes maternelles ou des gardes à domicile pour les mettre à la disposition des parents. Un crédit d'impôt est destiné à encourager le financement par les entreprises de crèches et d'autres aides à leurs salariés qui ont des enfants.

120. Les assistantes maternelles pourront désormais être agréées pour trois enfants accueillis simultanément, ce qui est plus souple que la règle antérieure qui ne leur permettait pas d'accueillir plus de trois enfants au total. L'Etat prépare également une réforme globale pour améliorer leur statut et leurs conditions de travail, notamment une revalorisation de leur salaire, la mise en place de congés, et la création d'un fonds de formation professionnelle. Une action est en cours pour permettre la validation des acquis de l'expérience et créer un nouveau diplôme qui permettra aux intéressées d'accéder à d'autres métiers de la petite enfance de niveau plus élevé. Un groupe de travail national mène par ailleurs une étude

plus générale sur les personnels chargés de la petite enfance, et notamment des solutions pour remédier aux difficultés de recrutement et de fidélisation, et faciliter l'articulation entre formation et évolution de carrière.

121. Enfin, pour aider les parents à s'y retrouver dans la complexité du système d'accueil des jeunes enfants, il est prévu de créer des "points info famille" qui regrouperont tous les acteurs publics et privés du système, et d'ouvrir un portail internet "famille".

## CHAPITRE 4 – QUESTIONS POSEES A L'ISSUE DE LA VISITE DES EXAMINATEURS

122. A l'échelle internationale, les moyens consacrés par la France à l'éducation et la garde des jeunes enfants sont impressionnants. L'école maternelle accueille tous les enfants de trois, quatre et cinq ans, et une proportion importante des enfants de deux ans. L'élargissement de l'accès à l'école maternelle dès deux ans dans les ZEP est un pas important vers l'égalité des chances face à l'éducation. Pour les moins de trois ans, les nouvelles mesures prises pour aider les familles à concilier vie professionnelle et vie privée s'efforcent de répondre aux besoins aussi bien des parents que des enfants. Les examinateurs tiennent à reconnaître l'investissement considérable consenti par la puissance publique en France non seulement pour assurer les services, mais aussi pour garantir une infrastructure de formation, de contrôle et d'évaluation. Tout en donnant acte à la France de ce bilan remarquable, les examinateurs ont retenu huit questions qui semblaient mériter d'être approfondies :

- Les attentes des enfants et des familles et les objectifs de l'EAJE
- La coordination entre les dispositifs de garde et d'éducation
- La décentralisation et l'autonomie locale
- La conciliation des obligations professionnelles et familiales
- La formation et les conditions de travail des professionnels de la petite enfance
- La pédagogie et les cadres pédagogiques
- L'inspection et l'évaluation
- La collecte de données, les études et le suivi.

### **Les attentes des enfants et des familles et les objectifs de l'EAJE**

123. De nos entretiens et des analyses que nous avons faites des documents, il ressort clairement qu'en France on considère que la garde et l'éducation des jeunes enfants sont une responsabilité partagée du public et du privé. L'investissement dans l'école maternelle pour les enfants de trois à six ans est impressionnant et le système est profondément enraciné dans la culture nationale et dans un système institutionnel. Les pouvoirs publics se préoccupent beaucoup également de l'EAJE pour les moins de trois ans, et le nombre et la diversité des acteurs publics et privés qui participent au développement et à l'amélioration du système sont remarquables. Cependant, lors de nos discussions avec les autorités responsables, les organisations professionnelles et les autres parties prenantes, les objectifs de l'EAJE nous ont souvent paru ambigus et contradictoires selon l'âge des enfants. Ainsi, dans le secteur de la garde, l'accès à l'EAJE n'est pas considéré comme un droit pour les enfants mais comme un service payant à l'intention des parents qui travaillent ou des enfants qui en ont besoin pour des raisons sociales, alors que dans le secteur de l'éducation, l'accès est un droit légal et l'égalité des chances face à l'éducation est un principe fort. La façon dont on considère les enfants dans les deux secteurs n'est pas la même non plus : à la maternelle, les enfants sont progressivement considérés comme des élèves pour lesquels des objectifs précis de fin d'école maternelle sont définis. Dans le secteur de la garde, les objectifs premiers sont la santé, la sécurité, le bien-être et le développement de l'enfant, et l'on insiste plus sur la qualité structurelle

(taux d'encadrement, qualifications, etc.) que sur le contenu et sur les résultats des enfants (voir plus loin les considérations sur la pédagogie).

124. Il existe un autre décalage entre les intérêts de l'enfant et ceux de ses parents. Même si les personnes interrogées ont considéré que la politique de l'EAJE devait prendre en compte aussi bien les besoins des parents que le bien-être des enfants, en réalité ce sont les besoins des parents qui travaillent qui semblent privilégiés. Ainsi, au lieu de viser à permettre des assouplissements des horaires de travail et des congés, les nouvelles mesures tendent à adapter les moyens à l'emploi du temps professionnel de plus en plus complexe et exigeant des parents. Beaucoup de nos interlocuteurs du secteur de l'accueil préscolaire et nombre de documents du Ministère de la santé et de la famille insistent sur l'importance des liens familiaux et la nécessité d'accompagner les parents dans leur rôle éducatif, mais il semble manquer une réflexion claire sur la qualité du soutien que doit apporter l'EAJE. La question du renforcement des relations entre l'école et la famille est abordée différemment dans le système des écoles maternelles, où les échanges entre enseignants et parents semblent concerner essentiellement les apprentissages (langagiers, moteurs, sociaux et relationnels). Les parents ne semblent pas être traités comme de véritables partenaires dans l'éducation de leurs enfants.

125. Les examinateurs ont été un peu surpris par le fait que l'on ait peu évoqué le rôle de l'EAJE dans la cohésion sociale – les relations entre individus ou groupes au sein de la société. Les services de l'EAJE (y compris l'école maternelle) peuvent être considérés comme des agents sociaux. Etant donné qu'ils couvrent tout le pays et s'adressent à tous les types de populations, ils peuvent devenir des lieux d'échange social, où communautés, groupes et individus divers peuvent discuter des valeurs qui leur paraissent importantes et de leurs attentes en matière d'éducation des jeunes enfants. L'importance du rôle social de l'EAJE, qui semble être reconnue et prise en compte par les praticiens que nous avons rencontrés sur le terrain, pourrait l'être mieux au niveau des responsables politiques. Une analyse plus détaillée des liens entre la cohésion sociale et la qualité de vie des individus serait utile pour redéfinir le rôle et la fonction de l'éducation précoce (voir van Oers, 2003).

126. En effet, l'accès à l'EAJE peut beaucoup contribuer à réduire l'isolement des enfants de familles récemment immigrées et d'autres familles en danger d'exclusion, y compris les élèves qui ont des besoins éducatifs particuliers. Cette préoccupation sous-tend d'ailleurs le débat sur la fonction de l'école maternelle. La plupart des représentants du Ministère de l'éducation et des inspecteurs interrogés ont manifesté leur souci d'assurer l'égalité des chances, surtout en ce qui concerne les enfants d'immigrés. Dans les écoles maternelles, cependant, deux caractéristiques du système posent problème pour la cohésion sociale : l'évaluation des résultats des enfants et l'accent mis sur l'apprentissage du français. Ces deux facteurs ne vont pas dans le sens d'un réel partage du processus éducatif entre familles et enseignants, et d'un échange culturel axé sur la valeur de la diversité. Nous croyons comprendre que la démarche française consiste à ne pas souligner les différences, afin de préserver l'égalité et la laïcité de l'enseignement public, ainsi que la vie privée des familles. En outre, la maîtrise de la langue et de la culture françaises est considérée comme un outil majeur d'intégration sociale. Il faudrait peut-être néanmoins faire davantage de place aux différences linguistiques, culturelles et autres, afin de véritablement valoriser la diversité et promouvoir l'égalité des chances pour tous les enfants.

### **Coordination entre les dispositifs de garde et d'éducation**

127. En France, les systèmes d'éducation et d'accueil des jeunes enfants sont tout à fait distincts : ils diffèrent par leur culture, leurs institutions, la formation de leur personnel et leur financement. D'un côté, le système d'accueil des enfants de moins de trois ans offre divers types de services à plein temps qui s'adressent essentiellement aux parents qui travaillent ou aux enfants qui ont besoin d'une aide particulière, et qui ont avant tout un objectif sanitaire et social. De l'autre, le système éducatif offre pour les enfants de



trois à six ans des services d'éducation préélémentaire à temps partiel qui mettent l'accent sur l'apprentissage et l'acquisition des compétences permettant une entrée réussie dans l'enseignement élémentaire. Du fait des profondes différences de structure et d'objectifs des deux systèmes, il n'est pas étonnant que décideurs et praticiens aient des difficultés à rapprocher les deux philosophies pour donner plus de cohérence au dispositif d'EAJE au service des jeunes enfants et de leurs familles.

128. Le débat animé autour de la garde et de l'éducation des enfants de deux ans et de la question de savoir quelle serait la structure la plus appropriée pour cette tranche d'âge semble encore creuser l'écart entre les deux approches. En même temps, c'est l'occasion pour les représentants des deux secteurs d'échanger points de vue et stratégies. Que les enfants de deux ans soient accueillis à l'école ou à la crèche, il semble aux examinateurs que les deux secteurs devraient se préoccuper davantage de leur offrir l'environnement le plus approprié pour leur développement et leur apprentissage précoce. Cela nécessiterait une véritable réflexion sur les caractéristiques structurelles et pédagogiques des diverses structures, leur coût pour les parents et pour l'Etat, et surtout les besoins de développement et d'apprentissage de chaque enfant. Les actions-passerelles peuvent constituer un moyen de faciliter le passage du milieu familial à l'école, mais il ne semble pas y avoir un grand enthousiasme pour multiplier ce type d'initiative, potentiellement coûteuse. Par ailleurs, nous craignons que cette tranche d'âge puisse être traitée comme une variable d'ajustement. Nous avons appris par exemple que les enfants de deux ans sont parfois acceptés à l'école maternelle pour empêcher la fermeture de classes lorsque la population préscolaire diminue, puis en sont exclus lorsqu'elle augmente à nouveau.

129. A côté du passage à l'école maternelle, une autre étape clé nécessite une coordination : c'est le passage à l'école élémentaire à six ans. Le système des cycles mis en place par la loi d'orientation de 1989 avait pour but de faciliter le passage des enfants d'une phase éducative à la suivante tout en tenant compte des rythmes d'apprentissage et d'acquisition de diverses compétences propres à chaque enfant. On espérait qu'il y aurait un échange fécond d'idées et de stratégies entre l'école maternelle et l'école élémentaire. Or, nous avons appris que la mise en œuvre de ce système de cycles s'est heurtée à la résistance de nombreux enseignants. La coopération entre école maternelle et école élémentaire a été limitée, bien qu'institutionnellement elles fassent toutes deux partie intégrante de l'école primaire. Là où le système des cycles a été appliqué, des observateurs indiquent que la dernière année de maternelle (grande section) a eu tendance à se calquer sur la première année d'école élémentaire (moins de place laissée au jeu et plus d'importance accordée aux compétences relatives à la lecture et à l'écriture) ; aucune étude rigoureuse ne permet de l'affirmer. En revanche, l'école maternelle semble avoir eu moins d'influence sur les méthodes de l'école élémentaire. Cette "élémentarisation" des premières années d'école a aussi accentué l'écart entre l'école maternelle et les divers services d'accueil de la petite enfance (crèches, haltes-garderies, assistantes maternelles) qui la précèdent, ce qui suscite de grandes interrogations quant à la continuité d'approche de la prise en charge des jeunes enfants – en particulier les plus vulnérables – aux moments clés du passage d'une phase à une autre.

130. Malgré la difficulté d'assurer la coordination entre deux systèmes très indépendants l'un de l'autre et à l'intérieur même de ces systèmes, des efforts importants ont été faits pour améliorer la cohérence des politiques et des prestations à l'échelon communal et départemental. C'est ainsi que de nombreuses communes emploient des coordinateurs de la petite enfance qui peuvent offrir des possibilités d'échanges entre les personnels des différents modes d'accueil collectif et individuel des jeunes enfants (notamment par une formation en cours d'emploi commune) et une meilleure transparence pour les parents qui essaient de s'y retrouver dans le système. Il apparaît toutefois que ces coordinateurs de la petite enfance ne travaillent pas nécessairement avec les écoles maternelles. De même, les contrats-enfance des CAF qui permettent d'assurer le soutien financier de la coordination locale n'englobent pas parmi leurs partenaires le secteur de l'éducation. Les nouvelles commissions départementales de la petite enfance constituent un outil très intéressant pour améliorer la cohérence entre les diverses politiques et actions en faveur de l'accueil des jeunes enfants. Autre signe de bon augure, le programme 2002 concernant les écoles maternelles

préconise une coordination entre les services responsables de la petite enfance, de la santé et les services sociaux. Les quelques villes et départements qui ont mis au point une politique globale de la petite enfance (comme Nantes et Sarcelles) pourraient servir de modèles pour les autres décideurs et praticiens intéressés.

131. Nous saluons les initiatives prises sur le terrain pour faciliter le passage des enfants du milieu familial à des structures extérieures, de la crèche à l'école maternelle et de l'école maternelle à l'école élémentaire, ainsi que les liens établis entre le temps scolaire et le temps péri et extrascolaire. Il nous a toutefois été difficile de savoir dans quelle mesure ces initiatives étaient courantes en France. Selon plusieurs de nos interlocuteurs, les efforts de coordination entre différents modes d'accueil de la petite enfance et entre ces modes d'accueil et l'école maternelle semblent relever plus de l'initiative locale que d'une politique générale ou d'incitations à la coordination. Là aussi, des liaisons plus étroites au plan national entre les principaux ministères concernés, et davantage d'incitations à proposer des formations continues communes et des possibilités d'échanges d'idées sur les questions du moment pourraient aider à atténuer les principales difficultés institutionnelles et conceptuelles qui se dressent entre les deux secteurs. Un important protocole a été signé en 1990 entre les deux ministères clés. Il conviendrait d'y revenir et de voir comment améliorer sa mise en œuvre aussi bien au niveau de la politique qu'au niveau de la pratique. En tout cas, la participation des ministères clés et de divers autres acteurs à ce processus d'examen par l'OCDE est un signe très encourageant.

### **Décentralisation et autonomie locale**

132. Les examinateurs reconnaissent que le système français de partage des compétences entre les autorités nationales, régionales et locales est un atout potentiel, mais il implique aussi un risque. Surtout marquée dans le domaine des services destinés aux enfants de moins de trois ans, cette forme de décentralisation suppose un équilibre délicat entre les autorités nationales, qui définissent les objectifs généraux, et les autorités locales, qui ont toute latitude pour mettre en œuvre les politiques de la façon qui répondra le mieux aux besoins de leurs populations. Cette approche de la décentralisation privilégie la prise de décision au niveau qui est le plus proche des familles, dans le cadre d'objectifs et d'orientations définis au plan national. L'idée d'une gestion de proximité des services sous-tend le décret d'août 2000 relatif à l'accueil des enfants de moins de six ans, et le Guide d'accompagnement qui doit aider à son application y insiste. Plusieurs catégories d'acteurs ont souligné l'importance d'une prise de décision au niveau local afin de mieux répondre aux besoins et à la situation des familles, en même temps que la nécessité de fixer des orientations nationales afin d'assurer une certaine équité.

133. L'interrelation entre ministères et administrations décentralisées montre combien la négociation et la discussion entre les diverses parties prenantes sont importantes pour concilier les politiques nationales avec les besoins locaux. Dans ce processus, l'apport financier de l'Etat, complété par ceux d'autres instances, est indispensable pour assurer la mise en œuvre des objectifs nationaux. D'autres partenaires ont eux aussi des rôles importants. L'Assemblée des départements de France (ADF) et l'Association des maires de France (AMF) prennent des positions sur l'EAJE et les négocient avec le gouvernement. Les Caisses d'allocations familiales (CAF) jouent quant à elles un rôle essentiel en informant les autorités locales et régionales des besoins de leur population et en apportant un concours technique et financier afin de mieux y répondre. De fait, plusieurs de nos interlocuteurs nous ont déclaré que le soutien technique et les incitations financières (contrat-enfance) fournis par les caisses étaient essentiels pour la mise en place et l'amélioration des mesures d'accueil et d'éducation des jeunes enfants au niveau local.

134. Dans le système éducatif, qui reste très centralisé, nos interlocuteurs ont également souligné l'importance d'une programmation et d'une adaptation au niveau local des politiques éducatives (pilotage par objectifs à partir de l'analyse des situations locales). Ce sont les communes qui fournissent les bâtiments, le mobilier et le personnel non enseignant (ATSEM) pour les écoles maternelles. Ce sont elles

aussi qui sont les maîtres d'œuvre de l'accueil périscolaire (CLSH), souvent avec des partenaires au travers du contrat éducatif local. L'Etat donne aux communes une place centrale dans le système et les dote des compétences et des financements correspondants. Le certificat de qualité instauré dans le Val-de-Marne est un très bon exemple de cette dynamique (voir l'encadré 1).

135. La décentralisation peut aussi faciliter la collaboration entre les différents services d'accueil (par ex. crèches et haltes-garderies) et entre les services destinés aux enfants de moins de trois ans et ceux destinés aux enfants de l'école maternelle. Outre qu'ils ont le contrôle des services de PMI qui assurent le suivi d'une grande partie du système d'accueil des enfants, les départements ont la possibilité de favoriser une plus grande cohérence des politiques sur un territoire plus vaste. Il leur incombe en particulier d'établir des schémas diagnostiques indiquant l'état des besoins sur leur territoire. Plusieurs de nos interlocuteurs cependant ont souligné la nécessité de renforcer, avec l'aide et les conseils des instances nationales, la cohérence des politiques de la petite enfance menées au niveau local par les différents organismes. Comme on l'a vu plus haut, la coordination locale est souvent difficile, du fait de la multiplicité des frontières administratives et des modes de fonctionnement (David, 1999).

136. Un autre risque de cette approche décentralisée est que la diversité des modes de mise en œuvre conduise à des inégalités d'accès des familles aux services selon le lieu. Etant donné que les communes n'ont, en dehors des écoles maternelles, aucune obligation en matière d'accueil de la petite enfance, le développement des différents modes d'accueil peut varier en fonction des priorités politiques et des ressources locales, ainsi que des préférences des parents et des attitudes culturelles. Une récente étude de la CNAF met en évidence de grandes disparités régionales d'accès. Par exemple, alors qu'au plan national 11 % des enfants de moins de trois ans sont pris en charge dans les crèches, ce taux varie de 2 à 41 % selon les lieux. La plupart des crèches sont concentrées dans les grandes villes et les zones urbaines, qui tendent à avoir davantage de moyens financiers.<sup>4</sup> Certains villages se regroupent pour mettre en commun leurs ressources (intercommunalité), mais l'écart entre zones urbaines et zones rurales ne se réduit pas (Leprince, 2003). L'offre de différents modes de garde et leur utilisation dépendent aussi de la proportion d'enfants de deux ans accueillis à l'école maternelle.

137. En somme, si la politique d'EAJE peut servir d'exemple quant à la manière de réaliser un équilibre entre différents échelons de gouvernement, elle appelle des mesures pour faire en sorte que ce partage des compétences ne se traduise pas par des iniquités sur le plan de l'offre, du coût et de la qualité. A l'heure actuelle, la situation de la petite enfance peut être extrêmement différente selon le lieu.

---

4. Il existe d'autres différences régionales. Dans les régions où il y a moins de crèches, les assistantes maternelles sont plus nombreuses (Bretagne, Basse-Normandie et Vallée de la Loire). Dans celles où les revenus familiaux sont plus élevés, on constate un taux plus élevé de recours à l'AGED (région parisienne). En Rhône-Alpes, c'est la garde à domicile et le congé parental avec APE qui sont les plus utilisés. Dans le Nord-Pas-de-Calais et en Picardie, c'est la garde par les parents et les grands-parents qui est le mode de garde le plus répandu.

### **Encadré 1 : Exigences de qualité pour l'accueil des enfants de deux ans dans le département du Val-de-Marne**

Dans le Val-de-Marne, au sud-est de Paris, 24 % environ des enfants de deux ans sont actuellement accueillis à l'école maternelle. En vue d'assurer la qualité de l'accueil et de l'éducation, l'Académie du Val-de-Marne a établi neuf critères auxquels doivent répondre les écoles maternelles pour l'accueil des enfants de deux ans.

- Une salle de classe vaste et claire située au rez-de-chaussée, avec accès direct à la cour de récréation.
- Mobilier et matériel de classe adaptés à la taille et aux besoins de développement des enfants de deux ans (par ex. activités sensorielles, peinture, coins livres, etc.), et qui peuvent évoluer au cours de l'année.
- Une salle d'eau à proximité, avec toilettes et éviers adaptés, ainsi qu'une douche.
- Un espace consacré à la sieste, avec un lit par enfant, et une prise en charge affective.
- L'accès à une machine à laver ou un service de lavage pour les vêtements et les draps salis.
- Une pièce spéciale pour la relaxation et le développement moteur, à proximité de la classe.
- Un accès régulier à une cour de récréation dotée d'équipements et de jeux remplissant les conditions de sécurité pour des enfants de deux ans.
- Une cafétéria comportant une section séparée pour les enfants de deux ans, avec des assiettes, des couverts et un menu spécialement adaptés.
- Un ATSEM ayant une formation dans le domaine de la petite enfance, affecté à chaque section comprenant des enfants de deux ans, qui travaille en partenariat avec l'instituteur à des tâches et des fonctions précises.

Dans le cadre de cette action, les inspecteurs ont procédé à une étude des conditions existantes de l'accueil des enfants de deux ans à l'école. Leur rapport a été présenté en 2002 à un groupe de travail réunissant les diverses parties intéressées. Ensuite, ce groupe a établi un certificat de qualité reprenant les neuf conditions citées plus haut pour toutes les écoles qui accueillent ou pourraient accueillir des enfants de deux ans. L'obtention de ce certificat est indispensable à l'ouverture de toute nouvelle classe accueillant des enfants de deux ans. L'académie a par ailleurs entrepris des discussions avec les maires des villes comportant des ZEP sur la façon d'assurer les conditions voulues pour l'accueil des enfants de deux ans dans les maternelles de ces secteurs défavorisés.

**Pour plus d'information :** <http://www.ac-creteil.fr>

### **Concilier travail et obligations familiales**

138. L'un des enjeux clés de la politique sociale et de l'emploi en France — qui est d'ailleurs l'un des thèmes du présent examen — est la mesure dans laquelle les actions prises aident les parents à équilibrer leurs obligations professionnelles et familiales. En France, le schéma dominant est celui où les deux parents travaillent à plein temps. Par rapport aux autres pays européens, l'écart entre les horaires de travail des hommes et des femmes dans les familles biparentales est faible, du fait à la fois d'un temps de travail hebdomadaire relativement court (en raison de la RTT) et de la longueur des temps partiels en France. Les mères passent néanmoins davantage de temps à s'occuper de leurs enfants que les pères (voir Fagnani et Letablier, 2003) et le problème de la conciliation de la vie professionnelle et de la vie familiale est avant tout considéré comme un problème pour les mères (voir le Rapport de base, p. 87). Le taux d'activité des femmes est plus faible lorsqu'elles vivent en couple avec des enfants, tandis que pour les hommes c'est le même quelle que soit la situation familiale (le temps complet s'établit à 96-97 % ; voir Flipo et Régnier-Loilier, 2002). Il est important de remarquer que la présence d'enfants porte préjudice à l'activité professionnelle des femmes, mais pas à celle des hommes, si l'on considère les taux d'emploi, les taux d'activité, les temps de travail, etc., ce qui veut dire qu'il faut faire davantage pour réduire les inégalités entre hommes et femmes dans le monde du travail (notamment sur le plan des salaires et de l'évolution professionnelle).

139. Malgré le souci marqué au plan national d'améliorer la situation dans le domaine de l'égalité des sexes en réduisant les obstacles à l'emploi des femmes, au cours de nos discussions avec des hauts

fonctionnaires, des chercheurs et des élus, la question de faire participer les hommes et les pères aux tâches domestiques et familiales a souvent été écartée comme étant un "non-problème" dans la société française, les raisons invoquées pour justifier l'absence de politique à cet égard étant les valeurs culturelles et les relations de pouvoir dans le foyer. Or, ce genre de déséquilibre dans le foyer a des implications non seulement pour les femmes mais aussi pour les enfants, qui auraient besoin que leurs deux parents s'en occupent. Nous avons par ailleurs été surpris de voir qu'on ne se pose guère de questions sur le faible nombre d'hommes présents dans les professions relatives à la petite enfance.

140. D'une façon générale, trois solutions ont été retenues pour faciliter la conciliation des obligations professionnelles et familiales : les services d'EAJE, la réduction du temps de travail (RTT), et les possibilités de congé pour les parents (Chauffaut, David et Vallet, 2003 ; Daniel, 2003). Ces mesures poursuivent plusieurs objectifs, par exemple l'égalité des chances, le bien-être de l'enfant et de la famille, le libre choix, l'encouragement de la natalité, etc. L'objectif le plus explicite de la politique familiale de la France dans ce domaine est d'offrir aux parents le libre choix entre services d'EAJE, congé parental ou une conjugaison des deux. L'Etat subventionne divers moyens d'EAJE individuels et collectifs pour les enfants de moins de six ans sans donner la priorité à aucun. En principe, il s'agit de tenir compte de la diversité des besoins et des préférences selon la situation locale et celle de chaque famille. C'est pourquoi les nouvelles mesures destinées aux familles annoncées en 2003 visent à élargir l'offre et à améliorer la qualité des dispositifs en faveur de la petite enfance. Les récents changements rendront en outre certains services plus accessibles. Un financement qui devrait devenir plus équitable des crèches parentales et autres prestataires à but non lucratif aidera à améliorer leur accessibilité. D'autre part, la nouvelle PAJE a pour but de faciliter aux familles à bas revenu le recours à une assistante maternelle.

141. En réalité, toutefois, pour bien des familles la possibilité de choix est illusoire. Le revenu familial, le nombre d'enfants, la présence d'un seul ou de deux parents et le fait que la mère travaille ou non tendent à déterminer le mode de garde et le type d'aide auxquels la famille peut prétendre. Les familles qui perçoivent l'AGED pour la garde à domicile sont plus aisées que celles qui ont recours aux assistantes maternelles ou aux crèches. Le revenu moyen des parents qui bénéficient de l'AGED représente 213 % de celui des familles qui perçoivent l'AFEAMA et 272 % de celui des familles qui utilisent les crèches (Leprince, 2003). Les ménages à bas revenu n'ont guère de choix en dehors de la crèche, car une assistante maternelle ou une garde à domicile est souvent trop chère. Si ces familles n'ont pas accès à une crèche, les choix sont encore plus limités : soit l'un des parents cesse de travailler, soit on a recours à une garde au noir. D'une façon générale, pour les crèches, la contribution financière des parents augmente avec le revenu de la famille, et pour le recours à une assistante maternelle, c'est le contraire. Les choix des parents sont limités par leurs revenus et par la nature du système de subventions, mais aussi par la disponibilité des différents modes de garde. Comme on l'a vu plus haut, l'offre et la gamme des services d'EAJE sont très diverses et inégales selon le lieu (Ruault & Daniel, 2003).

142. Soit par choix, soit parce qu'elles n'ont guère d'autres options possibles, les familles d'ouvriers et d'employés représentent 84 % des bénéficiaires de l'APE (congé parental long) (Leprince, 2003), ce qui veut dire que les familles à bas revenu vont plus probablement utiliser le congé parental que continuer à travailler tant que leurs enfants sont jeunes. Il faudra examiner les implications de cette mesure au plan de l'égalité entre hommes et femmes, au plan économique, et à celui de l'emploi. De même, les retombées sur le jeune enfant doivent être examinées, car une conséquence potentielle de cette mesure est que les enfants de familles à bas revenu risquent de ne pas accéder aux programmes éducatifs dans leur petite enfance au même degré que les enfants plus favorisés qui vont à la crèche. Un développement du réseau des haltes-garderies semblerait nécessaire pour soutenir l'action éducative des mères au foyer et pour donner aux jeunes enfants l'occasion de jouer et de socialiser avec d'autres enfants dans des programmes menés par des professionnels.

143. Malgré le discours sur le libre choix, il semble y avoir une tendance à développer les modes de garde individuelle plutôt que d'ouvrir des crèches supplémentaires. L'argument est que les assistantes maternelles semblent pouvoir mieux s'adapter à des horaires de travail plus souples et irréguliers. Une autre raison est que cela permet de créer davantage de places en peu de temps (alors que pour mettre en place et faire fonctionner une crèche, il peut falloir cinq ans) et leur fonctionnement coûte moins cher. Cependant, cette tendance ne correspond pas nécessairement à ce que les parents veulent réellement pour leurs enfants. Selon des études récentes, la majorité des familles considèrent que l'assistante maternelle est le mode de garde qui répond le mieux à leurs besoins professionnels (devant la crèche collective et la garde par les grands-parents), mais en même temps elles considèrent que c'est la crèche collective – bien qu'elle ne convienne pas à leurs besoins – qui est la plus bénéfique pour leurs enfants. C'est en région parisienne, où l'offre de crèches est la plus développée, que les parents sont le plus en faveur de ce mode de garde pour leurs enfants (CREDOC, 2003). Ils ont conscience que la qualité du service rendu peut être très différente selon qu'il s'agit d'une garde individuelle peu formée et peu surveillée ou du personnel formé qui travaille dans une crèche. Cela montre la nécessité de concilier les intérêts de l'enfant et ceux des autres parties prenantes (parents, pouvoirs publics, employeurs, etc.). Même si les modes de garde individuelle prédominent, les structures d'accueil collectif peuvent apporter un soutien et une formation indispensables aux assistantes maternelles et aux gardes à domicile via les relais assistantes maternelles (RAM) et les crèches familiales.

144. Pour résumer, des réformes complémentaires sont nécessaires pour offrir aux parents un véritable choix. Comme le note Leprince (2003) le coût de l'EAJE ne varie pas rationnellement en fonction du revenu familial ou du mode de garde. Seules les familles les plus favorisées ont véritablement le choix. La planification et l'investissement au niveau local doivent être améliorés de façon que la mise en place des services réponde aux besoins et aux préférences des parents en même temps qu'à l'intérêt de leurs enfants. Les nouvelles mesures en faveur de la famille visent à permettre à toutes les familles, y compris celles qui ont de bas revenus, d'avoir accès à des modes de garde de qualité, ainsi qu'à leur offrir véritablement le "libre choix" et à réduire le recours à des solutions au noir. Pour les examinateurs, la nouvelle PAJE ne semble pas apporter de changement notable au système existant (notamment en matière d'offre d'EAJE), sinon qu'elle augmente le montant de l'allocation et le nombre de familles qui peuvent y prétendre. Elle peut aussi simplifier le système complexe d'allocations proposées aux parents, mais ses effets devront être suivis de près.

### **La formation et les conditions de travail des professionnels de la petite enfance**

145. Un atout de l'EAJE en France, surtout pour les tout petits, est la diversité des professionnels qui travaillent côte à côte dans les différents services. En plus de tout l'éventail des professionnels de la petite enfance (puéricultrices, auxiliaires de puériculture, éducateurs de jeunes enfants), des médecins, des psychologues et d'autres spécialistes sont associés à ces structures. La diversité de ces spécialités permet de déployer toute une gamme de compétences au service du développement, de la santé et de l'apprentissage des enfants. Plusieurs des personnes interrogées ont toutefois observé que les filières de formation professionnelle sont très rigides, de sorte qu'il est difficile, voire impossible, de passer d'une fonction à une autre, même moyennant une formation complémentaire. L'absence d'un maillage intégré des formations et des carrières peut constituer un obstacle à une meilleure professionnalisation globale des personnels en charge de la petite enfance. On peut regretter aussi que ces professions ne se soient pas adaptées à l'évolution des réalités de la famille en France (chômage, monoparentalité, pauvreté, handicap et maladie) et que les formations actuelles ne mettent pas l'accent sur le travail en équipe qu'appellent des structures interdisciplinaires. Le gouvernement semble conscient de certaines de ces limitations, et nous avons été impressionnés par le travail de réflexion entrepris lors de la Conférence de la famille sur les rôles, la situation, la formation et les conditions de travail des différents professionnels.

146. S'agissant du contenu des formations actuelles dans le secteur de l'accueil de la petite enfance, pour les crèches il est encore axé essentiellement sur la santé et l'hygiène. La nouvelle formation qui se prépare pour les puéricultrices représente pour la profession un effort important d'adaptation à l'évolution des besoins démographiques et sociaux des familles (notamment les enfants d'immigrés, les familles au chômage, la toxicomanie, etc.). Si cette nouvelle formation semble prendre davantage en compte le développement et l'apprentissage de l'enfant, nous avons constaté des résistances à l'utilisation de termes tels que "pédagogie" et "éducation" (qui restent du domaine de l'école) pour décrire le travail des puéricultrices auprès des jeunes enfants. Au-delà de la sémantique, l'idée que le temps passé par les enfants dans ces structures d'accueil n'est pas destiné à leur apprentissage peut avoir un effet négatif sur les types d'activités et de stimulation proposés et la qualité globale de ces services. Le projet d'établissement devrait aider à y remédier (voir plus loin).

147. Dans cet ordre d'idées, les examinateurs pensent que l'on pourrait donner plus d'importance au rôle des éducatrices de jeunes enfants, dont la formation est plus axée sur le développement et le jeu que celle des autres professionnels de la petite enfance. Ces compétences pourraient venir compléter la mission de santé qui a jusqu'ici prédominé dans le système français d'accueil de la petite enfance. Or, beaucoup de crèches n'emploient actuellement que le nombre minimum d'EJE imposé par la réglementation. Tout en étant conscients des coûts que cela implique, il nous paraît important que les crèches incluent dans leurs équipes davantage d'EJE afin d'équilibrer l'éventail des compétences professionnelles. Les EJE pourraient aussi être mieux intégrées dans d'autres modes d'accueil, notamment les RAM mais aussi les écoles maternelles, où elles pourraient, à côté des enseignants, s'occuper des plus jeunes. Un élargissement des débouchés dans le secteur de l'EAJE pourrait aussi permettre de recruter davantage d'élèves pour les formations, qui ont vu l'effectif des candidats chuter depuis quelques années.

148. Un autre sujet de préoccupation est le niveau de formation des personnes qui ont à s'occuper des tout petits. Tout d'abord, dans les crèches, les auxiliaires de puériculture, qui actuellement sont les personnes qui passent le plus de temps au contact direct des enfants, ont un niveau de formation très bas. Il est capital que ces personnels puissent avoir accès à une formation continue en cours d'emploi et à d'autres formes de soutien professionnel. A Paris, par exemple, les personnels des crèches qui poursuivent une formation complémentaire peuvent bénéficier d'un congé rémunéré à condition qu'à l'issue de leur formation ils reviennent travailler cinq ans dans leur structure d'origine. Des collectivités qui ont moins de moyens auront peut-être besoin de l'aide des CAF pour appliquer des mesures analogues.

149. Deuxièmement, les examinateurs s'inquiètent de voir que les personnes qui assurent le type d'accueil réglementé le plus courant — les assistantes maternelles — sont aussi celles qui ont le moins de formation. Ils prennent acte du souci d'améliorer leur formation et leurs conditions de travail qui s'est exprimé à la Conférence de la famille et des stratégies intéressantes envisagées pour attirer les prestataires et améliorer la qualité du service. Cela dit, si l'on veut que la qualité de ce type d'accueil soit équivalente à celle des crèches, il semble évident que 60 heures de formation ne suffisent pas. Nous avons en outre été étonnés d'apprendre que les personnes qui gardent des enfants à domicile dans le cadre du régime de l'AGED ne font l'objet d'aucune réglementation et d'aucune exigence de formation, alors que les parents qui ont choisi ce mode de garde perçoivent une subvention publique. En fait, on nous a dit que cette question n'avait même pas été abordée à la Conférence de la famille.

150. Dans ces conditions, étant donné que la politique actuelle encourage le développement des modes d'accueil individuels et que dans la plupart des régions tous les enfants qui pourraient y prétendre n'ont pas accès à une place en crèche, il est urgent de traiter le problème de l'absence de formation préalable et des faibles possibilités d'évolution professionnelle des assistantes maternelles et des gardes à domicile. Mettre en place pour ces prestataires des incitations à s'intégrer aux relais assistantes maternelles, à une crèche familiale, ou à établir des liens avec d'autres structures (crèches, multi-accueil, haltes-garderies) pourrait être un moyen efficace de rompre leur isolement et d'améliorer la qualité de leur service. En outre, il est

important que les enfants qu'elles gardent aient la possibilité de rencontrer d'autres enfants d'âges divers et d'avoir accès aux matériels de jeu et d'apprentissage dont disposent en permanence les autres enfants de leur âge dans les crèches.

151. Pendant que l'on reconsidère leur rôle et leur formation, les professions de la petite enfance connaissent des difficultés de recrutement et de fidélisation. Dans les crèches, le besoin accru de personnel qualifié a coïncidé avec la réduction du temps de travail (RTT) et la perspective de départs massifs à la retraite dans les années qui viennent. Les difficultés de recrutement touchent toutes les catégories (puéricultrices, EJE, auxiliaires de puériculture) et sont d'autant plus grandes que le niveau d'instruction exigé est plus élevé. Les pénuries semblent se ressentir particulièrement dans les structures associatives, qui perdent souvent du personnel qualifié au profit du secteur public, mieux rémunéré, et en milieu rural où le vivier de candidats potentiels est plus restreint. Pour les assistantes maternelles, même si le niveau de qualification est beaucoup plus bas, les difficultés de recrutement existent aussi (par ex. dans les zones plus aisées où les loyers sont trop chers pour cette catégorie de personnes). Du fait de ces pénuries, il est difficile non seulement de respecter les règles plus strictes imposées en matière de personnel par le décret d'août 2000, mais aussi d'élargir l'offre d'accueil pour faire face à l'augmentation de la demande (Leprince, 2003). Il conviendrait peut-être d'examiner s'il existe un décalage entre le nombre d'élèves admis dans les divers établissements de formation et les besoins en personnel. Il pourrait être intéressant aussi d'explorer d'autres stratégies de recrutement et de fidélisation, telles que des campagnes d'information du public, des primes dans les zones où la pénurie est la plus forte, et l'ouverture du recrutement à des professionnels extérieurs au domaine médico-social.

152. Dans le secteur de l'éducation, bien que notre enquête ait été limitée par l'annulation de plusieurs rencontres (en particulier avec l'IUFM), nous pouvons formuler quelques réflexions d'ordre général. La première est que l'Etat attache une grande importance à la compétence des enseignants en tant que fondement de la qualité. En témoigne leur formation, qui est au total de cinq ans au niveau universitaire — c'est le plus haut degré de formation de tous les pays de l'OCDE (OCDE, 2001). Enseigner aux enfants est considéré comme tout aussi important à deux ans qu'à 11 ans ; les salaires et les conditions de travail, par exemple, sont les mêmes. Une deuxième observation concerne le contenu de la formation. La question clé est celle-ci : dans quelle mesure la formation donne-t-elle l'expertise indispensable pour travailler avec les enfants qui fréquentent l'école maternelle ? Sur les cinq ans d'université exigés des candidats, deux ans au maximum sont consacrés à la formation des maîtres proprement dite. Plusieurs interlocuteurs (l'AGIEM et l'IGEN -Inspection générale de l'éducation nationale- notamment) nous ont expliqué que dans la structure actuelle de la formation initiale il y a peu de temps à consacrer à la pédagogie adaptée à la petite enfance. De plus, le contenu de la formation des IUFM tend à être basé sur les disciplines (mathématiques, sciences, français), ce qui convient à l'enseignement élémentaire mais moins aux structures préélémentaires où les apprentissages se font par des activités interdisciplinaires. Il nous est en outre apparu que les candidats avaient peu de possibilités pratiques d'apprendre à organiser des activités pour les jeunes enfants.

153. Le fait que la formation initiale est axée sur la préparation à l'enseignement élémentaire semble influencer sur l'orientation académique de l'école maternelle. Les enseignants ne sont pas des spécialistes de la petite enfance et, lorsqu'ils débutent, ils risquent de mal connaître les modes d'apprentissage et de développement des jeunes enfants. Un avantage de leur niveau élevé de formation est qu'ils peuvent avoir de grandes capacités à assimiler les informations nouvelles et à réfléchir sur leurs propres méthodes, de sorte qu'une formation continue a des chances d'être plus efficace. Néanmoins, d'après notre analyse, l'enseignement en école maternelle nécessiterait une orientation de la formation initiale et continue plus spécifique de la petite enfance. Nos rencontres avec des inspecteurs, des chercheurs et d'autres interlocuteurs ont par ailleurs mis en évidence d'autres aspects qui auraient besoin d'être inclus dans la formation : la prise en charge des enfants de deux ans, celle des enfants handicapés ou présentant des besoins éducatifs particuliers, la communication avec les parents et les divers contextes (pauvreté,



violence, etc.) dans lesquels vivent les enfants. Il faudrait peut-être élargir la formation continue à ces différents aspects. Les examinateurs se sont par ailleurs demandés si le Ministère de l'éducation nationale pourrait d'une part examiner la possibilité de recruter de façon explicite des enseignants représentant la diversité culturelle, ethnique et linguistique des enfants, et d'autre part envisager des stratégies qui permettraient d'attirer davantage d'hommes dans la profession.

## **Pédagogie et cadres pédagogiques**

154. Des efforts importants sont faits dans le système d'accueil de la petite enfance pour améliorer la qualité des services accessibles aux familles ayant des enfants de moins de trois ans. Un point fort des crèches et des autres modes d'accueil aujourd'hui est que l'on y prend de plus en plus en compte le contexte social et familial des enfants, ce qui semble être moins le cas dans les écoles maternelles. Les modes d'accueil plus souples (multi-accueil par ex.) sont un moyen d'échapper au carcan des horaires et des structures rigides pour s'adapter aux horaires de travail des parents et au rythme individuel des très jeunes enfants. Il semble y avoir un réel souci du bien-être des enfants et du besoin d'aide des parents dans leurs tâches parentales — deux facteurs essentiels de qualité. En outre ces services contribuent sans aucun doute au lien social et à la cohésion. A titre d'exemple, une crèche où nous nous sommes rendus avait installé dans le hall d'entrée un espace de rencontre où les parents pouvaient discuter entre eux et avec le personnel au début et à la fin de chaque jour. Le décret d'août 2000 encourage la participation des parents et impose à toute structure d'élaborer un projet d'établissement définissant un programme d'action en matière éducative et sociale, ce qui représente un pas supplémentaire vers l'amélioration de la qualité. Le Guide d'accompagnement du décret devrait aider à promouvoir et à améliorer la qualité des services d'EAJE en définissant divers termes (tels que projet associatif, d'établissement, éducatif et pédagogique) et en facilitant la mise en œuvre des projets en question. Cependant, comme on l'a déjà évoqué, du fait que ces services sont dissociés du système éducatif, il y a encore des réticences à les envisager sous l'angle éducatif, même au sens large. Il y aurait intérêt à repenser leur rôle et à ne plus les considérer seulement sous l'angle de l'utilité sociale, mais aussi comme un moyen de renforcer les fondements d'un apprentissage tout au long de la vie.

155. S'agissant du contenu éducatif de l'école maternelle, le dernier texte qui définit les orientations du programme est tout à fait capital. Nous avons apprécié qu'il préconise à l'école maternelle une démarche axée sur le jeu : "c'est par le jeu, l'action, la recherche autonome, l'expérience sensible que l'enfant, selon un cheminement qui lui est propre, construit ses acquisitions" (Programme 2002, p. 56). En outre, il préconise "les jeux d'exploration et de tâtonnement propices à l'étonnement et à l'émerveillement" (p. 143). Le programme s'articule en domaines d'activités et non en disciplines, et il reconnaît la spécificité de la pédagogie qui s'adresse aux jeunes enfants : "la première étape des apprentissages fondamentaux suppose, pour être menée à bien, le cadre spécifique de la pédagogie de l'école maternelle" (p. 57). Il importera de veiller à ce que les inspecteurs locaux et les organisateurs de formation continue se familiarisent avec les principes et le contenu du nouveau programme, de façon à pouvoir aider les enseignants à les mettre en œuvre.

156. Le choix du développement du langage comme axe essentiel du nouveau programme repose sur la conviction qu'une maîtrise insuffisante du langage est l'une des causes principales de l'échec scolaire. En particulier, nous avons été impressionnés par la vidéo et le manuel mis au point par le Ministère de l'éducation nationale pour répondre à ce souci. Compte tenu de la difficulté de mise en œuvre de ces pratiques, il y aurait lieu d'examiner jusqu'à quel point les principes qui sous-tendent le programme sont bien interprétés par les enseignants — réduction de la place de l'écriture au profit du langage oral, et une conception de l'apprentissage qui privilégie le développement des compétences selon l'âge de l'enfant.

157. En considérant l'ensemble des informations que nous avons tirées des réunions, des documents et des visites d'école, l'impression générale que nous en dégageons est que, comparé à ce qui se passe dans les autres pays, le système français de pédagogie de la petite enfance tend à se rapprocher plutôt de l'école élémentaire. Une série d'observations le confirme. Lorsqu'on considère le nouveau programme, l'idée générale est que l'école maternelle n'a pas d'objectifs spécifiques, sinon de préparer les enfants au cycle suivant de l'école primaire. De ce fait, le souci de mettre au premier plan les besoins des enfants n'est pas très apparent et les références explicites à leur "bien-être" sont peu nombreuses, ce qui contraste avec la manière dont le secteur de l'accueil aborde son travail auprès des enfants.

158. Les pratiques que nous avons observées et certaines discussions que nous avons eues au cours de la mission ont renforcé notre impression qu'à l'école maternelle la démarche est peut-être trop exclusivement déterminée par l'enseignant, sans prendre suffisamment en compte les points forts, les besoins et les intérêts des enfants. Les droits des enfants sont une question que nous n'avons pas rencontrée dans notre étude. Même compte tenu de la très grande diversité des pratiques observées, nous avons constaté plusieurs manifestations d'une prédominance de l'approche axée sur les résultats. L'introduction de la langue écrite est visible très tôt : inscriptions sur les murs, noms des enfants écrits parfois en deux ou trois sortes de caractères différents (majuscules, minuscules d'imprimerie et écriture cursive). En outre, la classe de grande section est officiellement considérée comme une transition vers l'école élémentaire — parfois rattachée matériellement à cette école et isolée des autres classes de maternelle. De plus, l'aménagement de la classe en plusieurs ateliers est moins courant qu'en moyenne et grande section.

159. La démarche pédagogique à l'école maternelle peut être infléchie par des contraintes pratiques et structurelles. Ainsi, l'un des inconvénients de la gratuité pour la petite enfance d'un enseignement dispensé par des enseignants de haut niveau est que les taux d'encadrement sont très élevés par rapport aux normes internationales. Il nous a semblé difficile pour eux d'accorder une attention individuelle à chaque enfant dans les classes de 25 à 30 élèves où nous nous sommes rendus. Nous nous sommes également demandés si les besoins de certains enfants ne se perdraient pas dans la masse, particulièrement lors des activités de groupe. Cette question est encore plus aiguë pour les enfants de deux ans qui peuvent se retrouver dans des classes comptant plus de 20 élèves, avec des installations qui ne sont pas adaptées à leur âge. La présence d'un ATSEM ou même d'un EJE dans chaque classe de maternelle pourrait y remédier en partie. La réalité aujourd'hui est que toutes les communes ne financent pas suffisamment d'ATSEM, surtout pour les enfants les plus âgés, et que les rapports entre les ATSEM et les enseignants semblent être très variables – des différences de formation et de statut les empêchent parfois de faire un véritable travail d'équipe.

160. L'identité de l'école maternelle est censée s'exprimer par une approche ludique et non formelle, mais dans la pratique il semble que le "jeu" serve à réaliser des objectifs de programme clairement définis. Globalement, le "jeu libre" semble avoir une place assez limitée dans l'horaire de la journée. Ainsi, dans les grandes sections pour les enfants de cinq ans dans lesquelles nous nous sommes rendus, nous n'avons pas vu de coin pour les jeux de rôle, de sable et d'eau, de coin construction, de coin artistique (au-delà de la peinture) ou de matériel recyclé. Un chercheur nous a dit : "l'école ne sait pas donner aux enfants du temps au jeu libre". La pédagogie que nous avons observée ne semble pas particulièrement chercher à favoriser l'initiative des enfants ni à construire des activités autour de leurs idées, surtout lorsqu'on leur demande de reproduire un modèle réalisé par l'instituteur. Il ne nous a pas non plus semblé que la pédagogie évoluait vers un "cadre ouvert" dans lequel les enfants exerceraient une grande influence sur les thèmes et les types d'activités proposés. Nous nous demandons si l'école maternelle n'exige pas trop des enfants et n'est pas pour eux une source de stress, surtout lorsqu'ils viennent de milieux défavorisés. Plusieurs des experts que nous avons rencontrés nous ont dit partager cette crainte. Pour citer l'un d'entre eux : "être enfant en France, c'est difficile". Un autre disait : "nous n'avons pas le droit d'enlever aux enfants leur enfance..."

## Inspection et évaluation

161. L'évaluation est un outil extrêmement important pour évaluer les méthodes des enseignants, l'apprentissage des enfants et le fonctionnement du système dans son ensemble. Ce qui nous est apparu comme une polarisation de l'école maternelle sur le point de vue de l'enseignant se manifeste aussi dans l'évaluation des progrès des enfants. Les outils d'évaluation utilisés à l'école maternelle sont en effet très axés sur l'acquisition de compétences spécifiques et moins sur les compétences et capacités générales des enfants. Dans les éléments pris en compte, l'adaptation de l'enfant au monde des adultes et au système scolaire est dominante et les éléments relatifs aux intérêts de l'enfant et à son bien-être socio-affectif sont peu nombreux.

162. Alors que selon le nouveau programme l'école maternelle doit être une "première expérience scolaire réussie", nous nous sommes inquiétés de voir que certaines pratiques d'évaluation soulignent plus les points faibles des enfants que leurs points forts, ce qui risque de conduire à les étiqueter de façon négative. Si nous avons beaucoup apprécié l'importance attachée à l'observation du développement de chaque enfant, nous avons constaté à plusieurs occasions que cette observation avait tendance à se rapprocher d'une évaluation scolaire de résultats. Ce système ne semble pas conforme aux dernières études en date sur la non-linéarité des rythmes de développement et d'apprentissage des jeunes enfants et le rôle de la motivation propre de chacun, quel que soit l'âge.

163. Dans l'évaluation des maîtres, les inspecteurs de circonscription sont des acteurs clés. Bien qu'ils ne viennent inspecter les maîtres qu'une fois tous les trois ans, ils peuvent assurer un soutien important ainsi qu'une formation continue en cours d'emploi pour l'ensemble du personnel. Nous avons été informés, cependant, du fait que la création de « circonscriptions mixtes d'inspection » - c'est à dire l'inspection des maternelles par des inspecteurs et des inspectrices formés pour l'école élémentaire, et la disparition progressive des anciennes inspectrices de l'école maternelles formées spécifiquement dans le domaine de la petite enfance - a entraîné, dans les premières années, une certaine perte d'expertise en matière de petite enfance. Certaines des personnes interrogées ont suggéré que cette méconnaissance, dans l'inspection de l'école primaire, du développement et de l'apprentissage des jeunes enfants avait pu être à l'origine de cette approche plus formelle de l'école maternelle ; aucune étude n'en atteste. Compte tenu de l'importance du corps des inspecteurs pour l'assurance de la qualité, le Ministère de l'éducation nationale souhaitera peut-être envisager qu'ils aient une formation spécialisée pour assurer le soutien des enseignants qui ont en charge des enfants de deux à six ans.

164. Si le système d'inspection est très développé pour l'enseignement primaire, il n'existe pas d'équivalent pour le secteur de la petite enfance. Plusieurs chercheurs et administrateurs ont souligné qu'il n'y a pas, dans les services sociaux qui s'occupent des jeunes enfants, de véritable culture de l'évaluation (cf. Leprince, 2003). Cependant, un système informel d'évaluation se dessine aujourd'hui, puisque le projet d'établissement précise les objectifs, le fonctionnement et les méthodes des structures d'accueil, ce qui pourrait constituer la base d'un système de surveillance de la qualité comme on en trouve dans d'autres pays, par exemple le système national australien d'accréditation (voir OCDE, 2001). Il serait intéressant de pousser la démarche jusqu'à la mise au point d'un système d'évaluation plus formel pour assurer la qualité des services d'accueil. A titre d'exemple, les coordinateurs de la petite enfance au niveau de la commune ou du département peuvent remplir une fonction importante de soutien aux professionnels de la petite enfance dans leurs relations avec les enfants et les familles. Cela impliquerait d'aller au-delà du suivi par la PMI des critères de santé et de sécurité, et d'évaluer le contenu et les méthodes mis en place par les professionnels de la petite enfance aussi bien au niveau de l'accueil collectif que de l'accueil individuel.

165. Enfin, nous nous interrogeons sur le peu de réglementations ou de suivi qui s'imposent actuellement aux garderies périscolaires. De fait, leur fréquentation, leur personnel et le contenu de leurs activités sont très mal connus. Etant donné que de nombreux enfants dont les parents travaillent passent

plusieurs heures par jour dans ce type de structures, il serait important d'étudier les conditions dans lesquelles elles sont assurées. Les réglementations et les projets mis en place pour les centres de loisirs sans hébergement (CLSH) pourraient servir de modèle pour l'assurance de la qualité de ces garderies.

### **Collecte de données, études et suivi**

166. D'importantes études ont été consacrées à l'EAJE, notamment des enquêtes à grande échelle et des questions complémentaires au recensement, pour recueillir des informations sur les lieux où les enfants de moins de six ans passent la journée. L'enquête ordonnée par le Ministère de l'emploi sur la conciliation de la vie professionnelle et de la vie familiale a donné des indications sur la disponibilité, l'utilisation et les effets de différents types de congés. Le travail réalisé par la CNAF pour cartographier la distribution de l'offre et de la demande d'EAJE compte aussi beaucoup pour l'orientation des décisions sur la politique à suivre et la répartition des moyens. Il nous paraît très important que ces travaux soient poursuivis, avec notamment une étude des effets sur le travail et sur la famille des nouvelles mesures relatives à la PAJE et aux congés.

167. D'après nos renseignements, l'étude missionnée par le Ministère de l'éducation semble s'être axée sur l'échec scolaire et la façon dont une approche plus formelle pourrait aider à le prévenir. On ne nous a cité aucune étude qui porterait sur l'analyse du développement socio-affectif des enfants ou de la façon dont ils vivent l'école. Nous savons que d'importants travaux sont menés par le CRESAS en partenariat avec des professionnels de l'EAJE. L'IUFM pourra peut-être former des étudiants pour réaliser des travaux en coopération avec les chercheurs. Les examinateurs pensent qu'un soutien complémentaire à ce programme de recherche aiderait à définir et à évaluer des méthodes innovantes. Le Ministère aussi peut jouer un rôle important en soutenant et en diffusant, soit sur son site électronique soit par d'autres moyens, des exemples de bonnes pratiques dans le domaine de la petite enfance.

## CHAPITRE 5 – RECOMMANDATIONS ET CONCLUSION

168. Le système français d'EAJE présente beaucoup d'atouts, que nous nous sommes efforcés de mettre en lumière. Nous avons par ailleurs, au cours de l'examen, recensé quelques aspects qui, de notre point de vue, mériteraient une attention supplémentaire de la part des pouvoirs publics s'ils veulent garantir l'accès des jeunes enfants à des services de qualité. Nous nous sommes intéressés également aux stratégies visant à permettre aux parents de concilier vie professionnelle et obligations familiales. Les entretiens que nous avons eus, les documents que nous avons pu consulter et les sites que nous avons pu visiter nous ont inspiré huit suggestions — très étroitement liées — que nous soumettons aux hauts responsables des ministères, aux décideurs et aux différents acteurs du secteur de l'EAJE en France.

### **S'intéresser davantage à la qualité considérée du point de vue de l'enfant**

169. Même si l'EAJE a déjà une longue tradition en France, les examinateurs pensent qu'il faudrait recentrer le débat sur les droits et les intérêts des jeunes enfants. Dans le secteur de l'éducation, les approches actuelles de la pédagogie et de l'évaluation pourraient être renforcées en prenant davantage en compte le développement global de l'enfant, plutôt que de se focaliser essentiellement sur les compétences cognitives et les résultats scolaires. Il faudrait en particulier que les maîtres adaptent leurs méthodes de façon à tenir compte des modes d'apprentissage de chaque enfant (notamment ceux qui présentent des besoins éducatifs particuliers ou des handicaps) et qu'ils valorisent la richesse de la diversité linguistique et culturelle des enfants d'aujourd'hui. L'un de nos interlocuteurs nous a dit : "L'école maternelle est centrée sur les acquis intellectuels, au lieu du développement harmonieux et de réponses individualisées". Autrement dit, il faudrait s'efforcer de protéger l'école maternelle de l'influence des méthodes et objectifs de l'école élémentaire, qui ne sont pas adaptés à la petite enfance. En même temps, il nous paraît important de favoriser les échanges d'idées et d'informations entre les maîtres des classes maternelles et élémentaires, comme le prévoit d'ailleurs le système des cycles pédagogiques. De fait, la mise en œuvre du nouveau programme va permettre d'instaurer une approche davantage centrée sur l'enfant tout au long des premières années de scolarité.

170. Dans le secteur de l'accueil, nous souhaiterions que l'on accorde au plan national davantage d'attention à la qualité. En prenant pour base le Guide d'accompagnement du décret d'août 2000, nous recommandons la mise au point d'un référentiel de qualité qui établirait des définitions de la qualité et des stratégies pour l'améliorer. Le débat sur la qualité pourrait s'inscrire dans une démarche plus générale de réflexion, de la part des décideurs comme des autres parties prenantes sur le terrain, sur le rôle de l'enfant et de la famille dans la société. Ce faisant, il serait important de mieux prendre en compte les décalages qui peuvent exister entre les besoins des parents qui travaillent et ceux de leurs jeunes enfants.

171. S'agissant de ce problème de la conciliation des obligations professionnelles et familiales, une question qui mériterait une plus grande attention est celle du rôle des hommes dans l'exercice des fonctions parentales et de leur place en tant que professionnels de la petite enfance. Dans le cadre d'une approche plus centrée sur l'enfant, il importe aussi d'examiner dans quelle mesure il est possible d'inciter les employeurs à reconnaître le rôle qu'ils ont à jouer pour aider les parents à concilier vie professionnelle et vie familiale, par exemple en leur permettant d'adapter leurs horaires de travail en fonction des besoins de leurs jeunes enfants et en contribuant directement à la mise sur pied de divers modes d'accueil.

## **Reconsidérer les besoins des enfants de deux ans**

172. L'accueil et l'éducation des enfants de deux ans est une question délicate qui mérite une attention particulière dans l'élaboration des politiques futures. La question clé est la suivante : comment peut-on garantir un environnement approprié au développement des enfants de deux ans quelle que soit la structure d'accueil ? Etant donné que plus d'un tiers des enfants de deux ans vont à l'école maternelle, les examinateurs recommanderaient que l'on porte une attention particulière aux conditions d'accueil et aux méthodes qui y prévalent. Des représentants des milieux sociaux, éducatifs et de la santé, ainsi que des parents et des décideurs pourraient contribuer au débat sur les objectifs et les conditions d'accueil des enfants de deux ans. Parmi les possibilités qu'il convient d'explorer, nous citerons les suivantes :

- Accorder davantage d'attention aux enfants de moins de trois ans dans la formation préalable comme dans la formation continue ;
- Adapter les installations et les classes aux tout petits ;
- Prévoir un soutien complémentaire par du personnel formé (par ex. éducateurs de jeunes enfants) pour permettre de mieux s'occuper des enfants individuellement ;
- Etablir des liens avec les autres services locaux d'EAJE ;
- Regrouper la formation en cours d'emploi avec celle du personnel d'EAJE, etc.

Une attention particulière est à porter à la qualité de l'accueil et de l'éducation assurés par les écoles maternelles aux enfants de deux ans issus de milieux à bas revenu et immigrés qui résident dans les ZEP.

## **Garantir un choix véritable entre divers dispositifs d'EAJE de qualité**

173. Il faut saluer le fait que la loi donne à tous les enfants à partir de trois ans le droit d'accès à l'école maternelle ; en revanche, pour les enfants de moins de trois ans, il est dommage que l'accessibilité et la qualité des modes d'accueil soient inégales et inéquitables. Pour répondre à l'objectif que s'est fixé le gouvernement d'offrir aux parents le "libre choix", il y aurait lieu d'accorder davantage d'attention à la répartition des moyens sur le territoire national. Nous suggérons d'offrir des incitations aux départements et aux communes — en coopération avec les CAF — à établir et à évaluer de façon plus systématique des schémas départementaux et locaux pour le développement de l'EAJE. S'ils étaient élaborés de façon plus systématique, ces schémas départementaux et locaux pourraient permettre de répondre aux besoins et aux préférences des familles en repérant et en comblant quelques-unes des lacunes géographiques dans l'offre de services.

174. S'agissant de la diversité de l'offre, les examinateurs jugent discutable la préférence accordée au niveau national et souvent au niveau local au développement des modes d'accueil individuels (pour des raisons à la fois financières et idéologiques). Compte tenu des différences de qualifications du personnel et des avantages démontrés des structures d'accueil collectif pour la qualité du développement et de l'apprentissage des jeunes enfants, il importe qu'il y ait partout des places de crèche, parallèlement aux autres modes d'accueil. Même si les modes d'accueil individuel sont prédominants parmi les options ouvertes aux familles, nous considérons que les structures collectives peuvent offrir aux assistantes maternelles et gardes à domicile, via les réseaux assistantes maternelles et les crèches familiales, des services essentiels de formation et de soutien à la qualité.

## **Assurer une plus grande stabilité de l'investissement dans le secteur de l'EAJE et un système de suivi global**

175. Dans le cadre de la démarche visant à assurer un accès équitable à des modes d'accueil de qualité, il importe de mieux stabiliser l'investissement dans ce secteur. Une mesure qui pourrait y contribuer consisterait à faire du Fonds d'aide à l'investissement pour l'équipement une source permanente de financement (qui ne serait pas soumis à autorisation annuelle) afin de permettre aux autorités locales de programmer leur action sur plus d'un an. Cette source permanente de financement permettrait de mieux stabiliser les services assurés par les associations, qui dépendent beaucoup des financements publics. Nous saluons les changements récemment apportés au financement des différentes formes d'accueil, qui permettront aux différentes structures d'accepter les enfants quelle que soit la situation financière de la famille et qui permettront en outre un financement plus équitable des prestataires de type associatif tels que les crèches parentales. Il faudrait compléter cela par des stratégies qui permettraient de tenir compte des différences de ressources locales entre les communes. Pour pouvoir assurer un ciblage meilleur et plus efficient des ressources sur les localités qui en ont le plus besoin, il importerait de mettre au point un système global de suivi de la disponibilité et de la qualité de tous les modes d'accueil (y compris les prestataires non subventionnés et non réglementés), ainsi que de l'utilisation des diverses possibilités de congé parental dans l'ensemble du pays. C'est probablement la CNAF, en coopération avec les CAF, qui est le mieux à même d'assumer cette mission.

## **Renforcer la formation des professionnels de la petite enfance**

176. Comme nous l'avons noté précédemment, il serait utile de faire une plus grande place, dans la formation du personnel des structures d'accueil de la petite enfance, au développement de l'enfant et à la pédagogie, pour équilibrer le volet santé sur lequel insistent les programmes actuels. Par ailleurs, il est urgent de remédier à l'absence de formation préalable et à la faiblesse des perspectives d'évolution professionnelle des assistantes maternelles et des gardes à domicile. Nous recommandons que les pouvoirs publics (nationaux, départementaux et locaux) offrent à ces personnels des incitations à adhérer à un relais assistantes maternelles, à une crèche familiale ou à établir des liens avec d'autres structures d'accueil collectif (crèches, multi-accueil, halte-garderie) ; cela permettrait de réduire leur isolement (et celui des enfants) et d'améliorer la qualité de leurs services. Quant aux enseignants d'école maternelle, nous avons deux suggestions à faire pour leur formation : premièrement, faire davantage de place à la petite enfance dans la formation préalable et la formation continue. Il y aurait lieu à cet égard de prévoir également dans la formation des inspecteurs de l'enseignement primaire un module petite enfance. Deuxièmement, axer la formation complémentaire sur le comblement des lacunes de la formation initiale – en particulier concernant les enfants de deux ans, les enfants qui ont des besoins éducatifs particuliers ou des handicaps, le contact avec les familles, et les questions interculturelles.

## **Créer des passerelles entre les différents métiers de la petite enfance afin de permettre une évolution professionnelle**

177. Un autre problème important est celui du recrutement et de la fidélisation du personnel du secteur. Tout d'abord, il nous paraît important d'examiner le décalage éventuel entre les effectifs d'élèves admis dans les programmes de formation et les besoins en personnel sur le terrain. Deuxièmement, pour que l'EAJE attire des candidats, il faut pouvoir le considérer comme une profession viable, avec des possibilités d'évolution professionnelle et de progression du salaire. Il nous paraît donc important de créer entre les diverses filières de formation des passerelles qui permettraient aux auxiliaires de puériculture de devenir un jour éducatrices de jeunes enfants ou même puéricultrices. Cette réforme permettrait d'améliorer les qualifications globales des personnels qui s'occupent directement des enfants.

178. De même, il est capital de créer des mécanismes permettant aux assistantes maternelles sans qualification de bénéficier d'une formation en cours d'emploi débouchant sur un diplôme. Par ailleurs, étant donné que deux des facteurs qui font actuellement obstacle au recrutement et à la fidélisation du personnel sont le niveau élevé des loyers dans de nombreuses zones urbaines et la longueur des temps de trajet entre les banlieues et les crèches où se situent les emplois, l'une des solutions qui pourraient être envisagées pourrait être d'accorder aux assistantes maternelles et aux personnels des crèches une allocation de logement et/ou de transport. Nous conseillerions aussi de procéder à des campagnes publiques de recrutement.

179. Dans la pratique actuelle, on ne tire pas totalement profit du potentiel que représentent les éducateurs de jeunes enfants (EJE) pour améliorer la qualité des services d'accueil. Tout en reconnaissant que cela a un coût, il nous paraît important que les crèches emploient davantage d'éducateurs de jeunes enfants pour compléter l'éventail des compétences. Il nous paraît en outre que ces EJE pourraient être mieux intégrés dans les autres modes d'accueil, notamment les RAM, mais aussi dans les écoles maternelles, où ils pourraient seconder les maîtres auprès des plus petits. D'autre part, dans le secteur de l'éducation, les enseignants de l'école maternelle ont aujourd'hui moins de chances de devenir directeurs, conseillers pédagogiques ou inspecteurs que leurs collègues de l'école élémentaire. Nous recommandons que le gouvernement prenne des mesures pour accroître la présence dans ces postes d'enseignants d'école maternelle expérimentés. Cette possibilité d'évolution de carrière nous paraît capitale, si l'on veut conserver au niveau de la gestion, de l'orientation et du suivi sur le terrain de solides compétences en matière de petite enfance.

### **Encourager les mécanismes de cohérence et de coordination à divers niveaux**

180. Le nombre d'acteurs qui interviennent dans l'EAJE en France est propice à l'initiative et la créativité et, selon un dirigeant du secteur associatif, il y a là un "jeu institutionnel complexe qui porte ses fruits". Cependant, il nous paraît que les différents organismes intervenants devraient, avec l'aide et les instructions des organismes nationaux, assurer une plus grande cohérence de leurs politiques au niveau local. Ce sera en particulier un véritable défi que de coordonner les services aussi bien au sein du secteur de l'accueil qu'entre celui-ci et le secteur de l'éducation, et entre les écoles maternelles et les écoles élémentaires.

181. Nous nous inquiétons aussi de l'articulation entre l'école maternelle et les services périscolaires, d'autant plus que la qualité de ces derniers n'est souvent pas réglementée. Les contrats éducatifs locaux sont un outil prometteur pour renforcer la coordination et la qualité, de même que les nouvelles commissions départementales de la petite enfance. Nous recommandons que l'on offre aux partenaires locaux davantage d'incitations financières pour qu'ils proposent des formations en cours d'emploi communes et des possibilités d'échange d'idées et de préoccupations, afin de combler les écarts qui existent sur le terrain au niveau des institutions comme des perspectives.

182. Une meilleure liaison est nécessaire aussi au niveau national entre les ministères clés concernés. Comme nous l'avons dit précédemment, il serait important de revenir sur le protocole signé entre le Ministère de l'éducation et le Ministère des affaires sociales pour voir comment on pourrait améliorer son application, tant au niveau des principes que de la pratique. Nous engageons par ailleurs les ministères en question à participer à des études internationales futures qui pourraient leur offrir une perspective plus vaste sur les questions qui se posent dans le domaine de l'EAJE, notamment en matière de cohérence et de coordination.



## **Lancer un programme de recherches coordonnées**

183. Pour mieux asseoir les politiques futures en faveur des jeunes enfants et des familles, il est capital que les pouvoirs publics soutiennent un programme de recherches coordonnées qui évaluerait les effets des mesures et des dispositifs actuellement en place pour l'EAJE, ainsi que de ceux annoncés à la Conférence de la famille de 2003. D'après nous, quelques-uns des sujets qui mériteraient une étude plus approfondie sont les suivants :

- Le développement socio-affectif des enfants à l'école maternelle ;
- L'application du nouveau programme de la petite enfance ;
- Les modes d'évaluation, et leurs effets, pour les enfants qui vont à l'école maternelle ;
- Le développement cognitif et social des enfants dans les différents modes d'accueil ;
- La qualité et l'accessibilité de l'EAJE pour les enfants d'immigrés et ceux qui ont des besoins éducatifs particuliers ;
- La prévalence et les caractéristiques des modes de garde informels et de la garde au noir à travers la France ;
- Enfin, les implications des nouvelles mesures concernant le congé parental (notamment l'APE dès le premier enfant).

En fait, il pourrait être utile d'intégrer plusieurs de ces sujets à la formation des enseignants qui choisissent l'école maternelle.

184. A côté des importantes études de cohortes et analyses longitudinales en cours, il nous paraît que des études qualitatives plus nuancées, entre autres sous forme de recherche-action en partenariat avec les praticiens de terrain, pourraient à la fois contribuer à créer chez les personnels des structures d'EAJE, une culture de réflexion et d'autoévaluation et aider aux décisions futures.

\* \* \* \* \*

185. De cet examen nous retirons le sentiment que dans les milieux responsables des politiques éducatives et sociales en France on est tout à fait acquis à l'idée de faire le point des politiques actuelles afin d'établir un programme solide pour l'EAJE de l'avenir. Nous espérons que nos analyses et nos suggestions participeront à cette dynamique et apporteront une contribution aux efforts de perfectionnement de la politique d'EAJE et des services offerts en France aux jeunes enfants et à leurs familles. Nous sommes en particulier favorables à la participation de multiples acteurs à l'élaboration d'une politique globale, cohérente et soutenue. Le système français d'accueil de la petite enfance suscite depuis longtemps un intérêt mondial de par l'universalité de son école maternelle et l'étendue de son réseau de structures d'accueil des jeunes enfants subventionnées par les pouvoirs publics. Etant donné la complexité et l'étendue de ce système, les options qui seront retenues pour répondre aux problèmes posés ne vont pas manquer de contribuer utilement une fois de plus au débat international sur l'éducation et l'accueil des jeunes enfants.

## RÉFÉRENCES

- Baudelot, O., & Rayna, S. (Eds.). (2000). Coordinateurs et coordination de la petite enfance dans les communes. Actes du colloque du Crésas. Paris : INRP.
- Boisard P., & Fermanian D. (1999). Les rythmes de travail hors norme. *Economie et statistique*, n° 321-322, pp. 111-131.
- Chauffaut, D., David, E., & Vallet, M. (2003, avril). *Les débuts du congé paternité : Vécu et représentations*. Document de Travail DREES, N° 29.
- CREDOC (2003). Enquête "Conditions de vie et aspirations des Français." Paris : Author.
- Dajez, F. (1994). Les origines de l'école maternelle. Paris : PUF.
- Daniel, A. (2003). "Les bénéficiaires de l'APE, de l'AGED et de l'AFEAMA", Etudes et résultats, N°217, DREES, février.
- David, O. (1999). L'accueil des jeunes enfants : Concentration des équipements et inégalités d'accès aux services. *Espace, Populations, Sociétés*, N° 3, pp. 483-494.
- Eme, B. (1993). Des structures intermédiaires en émergence. Les lieux d'accueil enfants parents de quartier. CRIDALSCI/CDC, Fondation de France, FAS, Travaux sociologiques du LSCI, 30.
- Estrade, Méda, Orain : Les effets de la RTT sur les modes de vie : qu'en pensent les salariés un an après ?, PS 21-1, 2001. Paris : Ministère de l'emploi.
- Fagnani, J., & Letablier, M.-T. (2003). S'occuper des enfants au quotidien : mais que font donc les pères ? *Droit Social*, n° 3, pp. 251-259.
- Flipo, A., & Régnier-Loilier, A. (2002). Articuler vie familiale et vie professionnelle en France : un choix complexe. *Données Sociales*, 39.
- Jeandidier, B., Hausmann, P., Vleminckx, K., De Wever, R., Zanardelli, M. (2000). Dans quelle mesure les transferts de politique familiale et d'aide sociale réduisent-ils la pauvreté des enfants ? Une comparaison France-Luxembourg-Etats-Unis. Document PSELL N° 121. Luxembourg : Ed. CEPS.
- Leprince, F. (2003, janvier). L'accueil des jeunes enfants en France : Etat des lieux et pistes d'amélioration. Rapport missionné par le Haut Conseil de la population et de la famille.
- Martin, C. (1997, Mars). L'action publique en direction des ménages monoparentaux : Une comparaison France/Royaume-Uni. *Recherches et Prévisions*, N° 47, 27-49.
- Méda, Orain. (2002). Transformation du travail et du hors travail : le jugement des salariés sur la RTT, travail et emploi.

- Ministère des affaires sociales, du travail et de la solidarité. Direction de la recherche des études de l'évaluation et des statistiques (DREES). (2001, janvier). Les Enfants de moins de 6 ans et leurs familles en France métropolitaine. Etudes et résultats (N° 97). Paris : Author.
- Ministère des affaires sociales, du travail et de la solidarité. Direction de la recherche des études de l'évaluation et des statistiques (DREES) (2002, mai). Enquête : Modes de garde et d'accueil des enfants de moins de 7 ans.
- Ministère de la jeunesse, de l'éducation nationale, et de la recherche, (2002). Qu'apprend-on à l'école maternelle : Nouveau programme. Paris : CNDP.
- Ministère de la jeunesse, de l'éducation nationale, et de la recherche. Direction de l'évaluation et de la prospective. (2003, avril). Géographie de l'école : Constat en 30 indicateurs des disparités géographiques. N° 8. Paris : Author.
- Ministère de la jeunesse, de l'éducation nationale, et de la recherche et Ministère des affaires sociales, du travail et de la solidarité (2003). L'éducation et accueil des jeunes enfants en France. Rapport de base en vue de l'Examen thématique par l'OCDE de la politique d'éducation et de garde des jeunes enfants. Paris.
- Mozère, L. (1992). Le printemps des crèches. Paris : L'Harmattan.
- Neuman, M. J., & Peer, S. (2002). Equal from the start: Promoting educational opportunity for all preschool children—learning from the French experience. New York: French-American Foundation.
- Neyrand, G. (1995). Sur les pas de la Maison Verte. Paris : Syros.
- Oberhuemer, P., & Ulich, M. (1997). Working with young children in Europe: Provision and staff training. London: Paul Chapman.
- OCDE (1996). Apprendre à tout âge: Réunion du Comité de l'éducation au niveau ministériel, 16-17 janvier 1996. Paris : Author
- OCDE (1998). Proposition d'un examen thématique de la politique d'éducation et de garde des jeunes enfants : Principaux problèmes, cadre analytique et modalités d'intervention. Paris : Author.
- OCDE (2001). Petite enfance, grands défis : Education et structures d'accueil. Paris : Author.
- OCDE (2002). Perspectives de l'emploi. Paris : Author.
- Paugam, S. (Ed.) (1996). L'exclusion : L'état des savoirs. Paris : La Découverte.
- Ruault M. et Daniel A. (2003). "Les modes d'accueil des enfants de moins de six ans. Premiers résultats de l'enquête réalisée en 2002." Etudes et résultats N° 235.
- Van Oers, B. (2003). "Strategic Learning in the Curriculum" in Journal of European Early Childhood Education Research, 11.

## **ANNEXE 1 – MEMBRES DE L'ÉQUIPE D'EXPERTS DE L'OCDE**

Madame Michelle NEUMAN (Rapporteur)  
University of Columbia, College of Teachers  
New York, Etats-Unis

Monsieur Fred DEVEN  
Directeur scientifique  
Centre d'Etudes de la Population et de la Famille (C.B.G.S)  
Bruxelles, Belgique

Monsieur Ferre LAEVERS  
Professeur à la Faculté des Sciences de l'éducation  
Université catholique de Louvain  
Louvain, Belgique

Madame Tullia MUSATTI  
Institut des sciences et technologies de la connaissance (Istituto di Scienze e Tecnologia della Cognizione)  
Conseil national de la recherche (Consiglio Nazionale delle Ricerche)  
Rome, Italie

Monsieur John BENNETT  
Administrateur  
Organisation de Coopération et Développement Economiques (OCDE)  
Direction de l'éducation, Division des politiques de l'éducation et de la formation  
Paris, France

## ANNEXE 2 – SOMMAIRE DU RAPPORT DE BASE DE LA FRANCE

### INTRODUCTION

#### I- PRÉSENTATION GÉNÉRALE DES MODES D'ACCUEIL ET D'ÉDUCATION DES JEUNES ENFANTS

I-1 - Repères historiques : de la « conservation » à la garde des enfants, de la charité au droit à l'éducation

I-1-1 - Les « nourrices à emporter » et les « nourrices sur lieu » préfigurent les assistantes maternelles et les employées à domicile

I-1-2 - Les « salles d'asile » inaugurent la garde collective extra-familiale

I-1-3 – Deux systèmes d'accueil se structurent progressivement

A – Les crèches et autres modes de garde

a) Une lente mise en place

b) A partir des années 1970, un renforcement et une diversification des réponses publiques

B – L'institution de l'école maternelle

I-2 - Les besoins, les attentes et les objectifs de la politique d'accueil et d'éducation des jeunes enfants aujourd'hui

I-2-1 - Les besoins et les aspirations des familles

I-2-2 - Les objectifs

A - Favoriser le libre choix des parents ayant des enfants de moins de trois ans

a) Un principe d'action : la neutralité des pouvoirs publics et le libre choix des familles

b) Les grandes orientations

c) Les objectifs pour les pouvoirs publics

B – Accueillir les enfants de trois à six ans à l'école

I-3 - Des modes d'accueil diversifiés pour favoriser le libre choix des familles

I-3-1- La répartition des enfants en fonction de leurs modes d'accueil

I-3-2 - Les caractéristiques des différents modes d'accueil des enfants non scolarisés

A – L'accueil familial

a) Par un des parents

- b) Par des membres de la famille
- B – L'accueil à dominante individuelle
  - a) L'accueil par une assistante maternelle
  - b) La garde à domicile par une employée de maison
  - c) Les Relais Assistantes maternelles ( RAM )
- C – L'accueil collectif
  - a) Les crèches
  - b) Les haltes-garderies
  - c) Les établissements « multi-accueil »
  - d) Les jardins d'enfants
- D - Le développement de lieux intermédiaires
  - a) Les lieux d'accueil enfants parents
  - b) Les ludothèques
- I-3-3 - L'école maternelle, une structure et une organisation spécifiques
  - A – La population concernée
  - B - Les conditions d'accès
  - C- Une école de plein titre et de plein droit
  - D – Les objectifs de la première scolarisation
- I-3-4 - L'accueil périscolaire et les loisirs des enfants fréquentant l'école maternelle
  - A - Le centre de loisirs sans hébergement (CLSH)
  - B - La garderie périscolaire
- I-4 - Des responsabilités partagées et une mise en œuvre largement décentralisée
  - I-4-1 – Repères sur l'organisation politico-administrative de la France
  - I-4-2 - Les acteurs engagés
    - A - l'État
      - a) Le ministère des affaires sociales
      - b) Le ministère de l'éducation nationale
      - c) Le ministère chargé de la jeunesse
    - B – Les départements (ou conseils généraux) et leurs services de PMI
    - C - Les caisses d'allocations familiales (CAF)
    - D - Les communes
    - E - Les associations
    - F – Autres acteurs
    - G - La coordination des acteurs au niveau local

- a) La coordination des projets : « contrats-crèches », « contrats-enfance »
- b) Les coordinateurs Petite enfance
- c) La commission départementale de l'accueil des jeunes enfants
- d) les contrats CAF/départements

#### I-4-3 - Les moyens et les coûts de la politique d'accueil et d'éducation des jeunes

##### A - Aides de la collectivité à l'accueil des jeunes enfants

- a) Les prestations familiales
- b) Les aides au fonctionnement des modes d'accueil collectif ou organisés en service
- c) Les réductions fiscales

##### B – Les coûts et les dépenses publiques en faveur de l'accueil des jeunes enfants

- a) Pour l'école maternelle
- b) Pour les autres modes d'accueil

## II- CADRE PÉDAGOGIQUE ET CONTRÔLE

### II-1 - L'école maternelle

#### II-1-1 - Contenus et démarches pédagogiques

##### A - Une structure d'accueil particulière, définie au niveau national

##### B - Une école particulière par sa pédagogie

- a) Une pédagogie du projet
- b) Un milieu organisé pour favoriser le développement global
- c) Une priorité : le langage et la langue
- d) L'observation et l'évaluation pour réguler l'action
- e) Le rôle de l'enseignant et de l'équipe éducative ; le souci de la co-éducation avec la famille

#### II-1- 2 - Qualité et contrôle

##### A - Contrôler pour garantir la qualité : une préoccupation consubstantielle à la forme scolaire

- a) La création d'un corps de contrôle dès l'institution des salles d'asile
- b) L'évolution des inspections (générale et départementale) jusqu'à l'intégration totale aux dispositifs applicables à l'enseignement élémentaire

##### B- La conception de la qualité

- a) L'accès à l'école maternelle
- b) La prévention, la détection des handicaps
- c) Les effets « mesurables » de la scolarisation en maternelle et de la prévention
- d) Les compétences acquises
- e) L'ouverture aux parents

##### C - Les modalités d'évaluation et de suivi

- a) L'évaluation des élèves
- b) L'évaluation des enseignants
- c) Le rôle de l'inspection générale de l'éducation nationale

#### D - Les actions en faveur de la qualité

- a) La structuration de l'organisation pédagogique par des programmes nationaux
- b) L'aide aux équipes pédagogiques par la production d'outils au niveau national
- c) La formation des enseignants
- d) La professionnalisation de la fonction d'ATSEM
- e) Les partenariats avec les collectivités locales pour une amélioration de l'équipement et des fonctionnements

#### E - Ce que l'on sait des effets de la scolarisation préélémentaire

- a) Les limites de l'évaluation
- b) Des résultats de recherches

### II-2 - Les autres modes d'accueil de la petite enfance

#### II-2-1- Cadre de fonctionnement

##### A – L'accueil collectif (crèches, haltes garderies, jardins d'enfants)

- a) Des missions référées aux enfants
- b) Le projet d'établissement
- c) Les espaces
- d) Les exigences relatives aux personnels : qualification et taux d'encadrement

##### B – L'accueil individuel

- a) Les assistantes maternelles
- b) Les employées au domicile des parents

#### II-2-2 – Qualité et contrôle

##### A - La qualité

- a) L'accueil collectif
- b) L'accueil individuel
- c) Des outils pour une approche globale de la qualité

##### B - Le contrôle et l'évaluation

- a) Agrément, contrôle, fermeture
- b) L'évaluation des effets des différents modes d'accueil sur le développement des jeunes enfants.

### II-3. L'articulation et la coordination entre les différents modes d'accueil

#### II-3-1 - Le passage d'un mode d'accueil à l'autre ; le cas des enfants de moins de trois ans

##### A - L'entrée à l'école maternelle



B - L'accueil des enfants de moins de trois ans

II-3-2 - La continuité entre le temps scolaire et le temps péri et extra scolaire

A - De la juxtaposition à la volonté de coordination des temps de vie de l'enfant

B - La rareté du projet global *Petite enfance*

### III- CONCILIATION VIE FAMILIALE / VIE PROFESSIONNELLE

III-1 - Le système français d'accueil du jeune enfant s'est relativement adapté à la montée des taux d'activité féminins

III-1-1 – Le contexte français dans le panorama européen

A – La reprise des naissances depuis 1998 engendre un accroissement de la demande d'accueil des jeunes enfants

B – Il en va de même de la montée du taux d'activité des femmes, de la bi-activité au sein des couples et de la monoparentalité active

III-1-2 – Une offre de modes d'accueil plus importante, plus accessible et qui s'adapte progressivement

A - Une offre de modes d'accueil plus abondante

B – Une offre d'accueil financièrement plus accessible

C – L'adaptation des modes d'accueil aux besoins de la famille : horaires et multi-recours aux différents modes d'accueil

a) Des horaires d'accueil variables pour chacun de ces modes de garde

b) Le choix du mode de garde dépend de ce fait des horaires de travail

c) L'importance du multi-recours

d) Le temps passé dans chacun des modes de garde

D - Des expériences innovantes

a) Des services qui mixtent accueil collectif et accueil individuel

b) Des services d'accueil de jeunes enfants au domicile de la famille

c) Haltes-garderies et crèches itinérantes : une solution économique pour les communes rurales

d) Des crèches qui fonctionnent 24 heures sur 24

e) D'autres initiatives innovantes

III-1-3 - Les aménagements prévus du côté de l'emploi

A - Principes généraux

B - Les horaires individualisés

C - Le travail à temps partiel

D - La réduction de la durée légale du travail

III-1-4 Les congés parentaux

### III-2 - Les imperfections du système français

#### III-2-1 - Les limites des dispositifs d'accueil

A - L'insuffisance de l'offre et de son adaptation aux besoins des familles

B - Des inégalités territoriales, entre les familles et les modes d'accueil

C - Des problèmes de coût

D - ...Et des inégalités d'accès selon les catégories sociales

#### III-2-2 - Emploi : des dispositions légales et conventionnelles à la réalité

A - Des rythmes de travail plus irréguliers

B - Un temps partiel spécifiquement féminin qui n'est pas toujours favorable à la conciliation

#### III-2-3 - Conséquences des lacunes de la conciliation

A - Des inégalités persistantes

B - Un fort sentiment de manque de temps pour soi et pour les enfants

## ANNEXES

Annexe 1 : Les principales mesures relatives aux modes d'accueil depuis 20 ans.

Annexe 2 : Les caractéristiques des principaux modes d'accueil des jeunes enfants : tableau de synthèse

Annexe 3 : Les professionnels de la petite enfance : tableau de synthèse

Annexe 4 : Enquête « RTT et modes de vie »

Annexe 5 : La nouvelle politique pour l'accueil des jeunes enfants annoncée à la Conférence de la famille du 29 avril 2003

Annexe 6 : Sigles

## BIBLIOGRAPHIE

**ANNEXE 3 – PROGRAMME PROPOSE POUR LA VISITE DES EXPERTS DE L’OCDE**

	Lundi 2 juin	Mardi 3 juin	Mercredi 4 juin	Jeudi 5 juin	Vendredi 6 juin
matin	<p>9h30 : comité de rédaction du rapport (DRIC – 4 rue Danton)</p> <p><i>Déjeuner offert par la DRIC à 12h30</i></p>	<p>Sarcelles</p> <p>(Sous réserve – grève persistante des enseignants et climat très tendu à ce jour)</p>	<p>FNEJE 9 heures</p> <p>11 heures Dominique Méda et Jeanne Fagnani</p>	<p>Dans la matinée Visite d’une crèche parentale à Paris ou 10 heures Ville de Paris Mme Trostiansky, adjointe petite enfance + visite crèche et crèche familiale</p>	<p>9h : inspecteur d’Académie Val de Marne + Ecole maternelle MONGE</p> <p>12h30 : Rencontre avec le directeur de l’enseignement scolaire M. de Gaudemar (107 rue de Grenelle)</p>
Après-midi	<p>14h30 : F Leprince Directrice /CNF/Action sociale</p> <p>16h : M Elbaum Directrice /DREES</p> <p>17h30 : Cabinet S Milano, L Machard</p>	<p>Début d’après midi 14h CAF de sarcelles Près du centre commercial les flanades</p> <p>16h30 – 17h30 : ADF (Paris 6<sup>ème</sup>)</p>	<p>Rencontres</p> <p>14h30 : Responsables de l’association AGIEM</p> <p>Inspection générale de l’éducation nationale (107 rue de Grenelle)</p>	<p>Visite - Ecole maternelle 3 rue Louis Vierne – 75017- (Métro Louise Michel) <u>Cette école n’est pas en grève à ce jour.</u></p> <p>16h : rencontre avec Agnès Florin (107 rue de Grenelle)</p>	<p>Comité de rédaction du rapport (DRIC – rue Danton)</p>

## GLOSSAIRE

ACEPP : Association des collectifs enfants-parents professionnels  
ADF : Assemblée des départements de France  
AEI : Aide exceptionnelle à l'investissement  
AFEAMA : Aide à la famille pour l'emploi d'une assistante maternelle agréée  
AGED : Allocation de garde d'enfants à domicile  
AGIEM : Association générale des institutrices et instituteurs des écoles maternelles  
ALF : Association des ludothèques françaises  
AMF : Association des maires de France  
APE : Allocation parentale d'éducation  
APJE : Allocation pour jeune enfant  
ATSEM : Agents territoriaux spécialisés des écoles maternelles  
AVPF : Assurance vieillesse des parents au foyer  
BAFA : Brevet d'aptitude aux fonctions d'animateur  
BAFD : Brevet d'aptitude aux fonctions de directeur  
BEP : Brevet d'étude professionnelle  
BEPC : Brevet d'études du premier cycle (remplacé par le Brevet des collèges)  
BOEN : Bulletin officiel de l'éducation nationale  
CAF : Caisses d'allocations familiales  
CAP : Certificat d'aptitude professionnelle  
CEEP : Comité d'entente des écoles de puéricultrices  
CEL : Contrat éducatif local  
CLSH : Centre de loisirs sans hébergement  
CNAF : Caisse nationale d'allocations familiales  
CREDOC : Centre de recherche pour l'étude et l'observation des conditions de vie  
CRESAS : Centre de recherche de l'éducation spécialisée et de l'adaptation scolaire  
DGAS : Direction générale de l'action sociale  
DREES : Direction de la recherche des études de l'évaluation et des statistiques  
EAJE : Education et accueil des jeunes enfants

EJE : Educateurs de jeunes enfants  
EPCI : Etablissement public de coopération intercommunale  
FIPE : Fonds d'investissement pour la petite enfance  
IEN : Inspecteur de l'éducation nationale  
IGEN : Inspection générale de l'éducation nationale  
IUFM : Institut universitaire de formation des maîtres  
LAPE : Lieu d'accueil parents-enfants  
MJENR : Ministère de la jeunesse, de l'éducation nationale et de la recherche  
OCDE : Organisation de coopération et développement économiques  
PAJE : Prestation d'accueil du jeune enfant  
PMI : Protection maternelle et infantile  
RAM : Relais assistantes maternelles  
RTT : Réduction du temps de travail  
SMIC : Salaire minimum interprofessionnel de croissance  
UE : Union européenne  
UNICEF : Fonds des Nations Unies pour l'enfance  
URSSAF : Union de recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales  
ZEP : Zones d'éducation prioritaires