



Sous-commission
« L'accueil des enfants de 2 à 3 ans »

Document réalisé par

Sandrine Monnet-Girard
Chargée de développement
Pôle Ingénierie d'Action Sociale
Département des Interventions Sociales
Caf de Grenoble

Betty Poupet
Coordinatrice Petite Enfance
Direction Education Jeunesse
Ville de Grenoble



Sommaire

Préambule	p. 04
Introduction	p. 06
Axe 1 – Etat des lieux des modes d'accueil	p. 10
1 – Les modes d'accueil existants	p. 11
1.1. – Les accueils individuels	p. 11
1.2. – Les offres d'accueil collectif	p. 14
1.3. – Les autres lieux existants	p. 19
2 – Des nouveaux modes d'accueil	p. 19
2.1. – Les jardins d'éveil	p. 19
2.2. – Le regroupement des assistantes maternelles	p. 20
Axe 2 – Identifier les problématiques et les enjeux	p. 21
Tableau comparatif des EAJE – Ecoles maternelles – Jardins d'éveil	p. 22
1 – Les problématiques autour de l'accueil des enfants de 2/3 ans	p. 24
1.1. – Trois niveaux d'analyse	p. 24
1.2. – Problématique spécifique concernant les jardins d'éveil	p. 24
2 – Les enjeux	p. 25
2.1. – volet financier	p. 25
2.2. – volet éducatif et social	p. 26
2.3. – volet socio-économique	
Axe 3 – Définir les conditions nécessaires pour proposer une qualité d'accueil de l'enfant de 2 à 3 ans	p. 27
1 – Rappel des points fondamentaux pour le maintien d'un accueil de qualité	p. 28
2 – Proposition des conditions nécessaires pour permettre une qualité d'accueil dans les nouveaux modes d'accueil	p. 28
2.1. – Un taux d'encadrement suffisant	p. 28
2.2. – Une qualification du personnel adaptée	p. 29
2.3. – Un projet éducatif et pédagogique obligatoire	p. 29
2.4. – Des critères d'accueil définis	p. 29
2.5. – Une amplitude d'accueil variable	p. 30
2.6. – Des modalités d'inscription en fonction des besoins des parents et des enfants	p. 30
2.7. – Des locaux et équipement fonctionnels	p. 30
Conclusion	p. 31
Annexe 1 :	p. 33
Membres de la Sous-commission CDAJE « L'accueil des enfants de 2 à 3 ans »	
Annexe 2 :	p. 34
Synthèse de l'Appel à projets pour les jardins d'éveil	

Préambule

La Commission Départementale de l'Accueil des Jeunes Enfants (CDAJE) créée en application du Décret du 3 mai 2002 et dans le prolongement de la loi du 2 janvier 2002, s'est mise en place en novembre 2003 en Isère.

C'est une instance de décision, de conseil, de proposition, d'appui et de suivi.

Elle est composée d'institutions, organismes, associations et autres partenaires ayant une compétence ou un intérêt spécifique dans le domaine de l'accueil des jeunes enfants.

La CDAJE s'organise en sous-commissions qui proposent des actions et/ou une réflexion collective dans le domaine de l'accueil de la petite enfance.

La sous-commission, dont le travail est ici présenté, mise en place en 2009 concerne :

« L'accueil collectif des enfants de 2 à 3 ans »

Cette sous-commission a pour objectifs de :

- ▶ Prendre en compte les questions relatives à l'accueil des enfants de 2 à 3 ans
- ▶ Réfléchir sur les évolutions prochaines
- ▶ Définir des positions partenariales communes avec les impératifs qualitatifs et quantitatifs d'accueil des enfants de 2 à 3 ans

Un groupe dynamique, diversifié, avec des professionnels représentants du milieu associatif, des communes, d'une communauté de communes, du département, de l'Education nationale, de la Caf, (cf. composition en annexe 1) a permis de nourrir une réflexion constructive dont ce document cherche à être le reflet.

Introduction

On ne peut parler de politique en direction de l'enfance sans parler de la politique familiale en France, car bien que la famille relève de la sphère privée, elle est aussi une affaire publique et l'évolution de la famille a de fortes répercussions sur la société.

A partir du 19^{ème} siècle avec l'industrialisation, les politiques familiales favorisent le modèle de la mère qui travaille.

Notons par exemple la loi de 1932 qui généralise le droit aux allocations familiales, suite aux différentes initiatives patronales prises à partir des années 1910.

La première véritable politique de la famille se met en place à partir de 1938 avec un objectif nataliste.

L'Etat, au fil du temps, passera progressivement d'un rôle de promoteur d'un modèle familial à celui d'un arbitre accompagnant les évolutions de la société.

Plusieurs lois, à partir des années 60 montrent cette évolution du modèle familial :

- ▶ 1970 : L'autorité parentale conjointe se substitue à la notion de « Chef de famille ».
- ▶ 1984 : L'égalité des conjoints est étendue à la gestion des biens de la famille.
- ▶ 1985 : La loi du 4 juillet crée l'allocation parentale d'éducation qui permet à un des parents d'arrêter son activité professionnelle pour élever ses enfants (à partir du 3^{ème} enfant).
- ▶ 1988 : A la suite du Contrat crèche en 1983, création du « Contrat enfance » passé entre les Caf et les collectivités locales pour accompagner le développement des politiques locales de la petite enfance.
- ▶ 1989 : Adoption de la Convention Internationale des droits de l'enfant.
- ▶ 2004 : Création de la Prestation d'Accueil du Jeune Enfant (PAJE) avec notamment ses évolutions réglementaires concernant le congé parental pour le 2^{ème} et le 1^{er} enfant.

Les années 1970/1990 seront marquées par de profondes mutations au sein de la société française (dispersion géographique des familles, augmentation du nombre de familles monoparentales, précarisation de l'emploi, développement des horaires de travail atypiques...). Parallèlement on voit se développer les crèches collectives et familiales, principalement dans les villes.

L'existence de « possibilités d'accueil » pour les jeunes enfants est par ailleurs progressivement reconnue comme une condition nécessaire pour assurer l'égalité d'accès des femmes sur le marché du travail.

Au regard de ces évolutions, une réflexion nationale est lancée afin d'améliorer l'accueil de la petite enfance et l'adapter à ces évolutions. Le 1^{er} août 2000, un décret relatif aux établissements et services de la petite enfance réforme les conditions d'accueil dans les crèches et les haltes-garderies. Il instaure plus de souplesse, favorise l'accueil des enfants porteurs de handicap, permet aux enfants dont les familles ne travaillent pas d'être aussi accueillis en crèche et insiste sur la place des familles dans les structures. Le développement du multi accueil est également promu.

Ces évolutions montrent qu'au-delà d'être des lieux de garde, ces établissements et services sont aussi des lieux d'accueil vecteurs de lien social pour les familles, des lieux de prévention, des lieux où les professionnels de la petite enfance aident les enfants à grandir, en collaboration avec les familles.

La dimension éducative devient ainsi une composante essentielle de l'accueil du jeune enfant. Les structures d'accueil doivent élaborer un projet d'établissement incluant notamment un projet éducatif et pédagogique.

Parallèlement, la Cnaf réforme son financement du fonctionnement des EAJE en créant la Prestation de Service Unique (PSU).

Concernant l'entrée à l'école maternelle, la loi d'orientation du 10 juillet 1989 assigne une priorité pour l'accueil des enfants de 2 ans dans les écoles en Réseau d'Education Prioritaire (REP). Cette loi conduit l'Education nationale à repenser ses modalités de fonctionnement (outils pédagogiques, normes d'encadrement,..) et les collectivités locales y contribuent en mettant à disposition des Agents Territoriaux Spécialisés en Écoles Maternelles (Atsem).

En juillet 2008, le rapport Tabarot, le Centre d'Analyse Statistique, le Plan de la Loi de Financement de la Sécurité Sociale 2009, les rapports de M. Papon, P. Martin et E. Maurin, D. Roy présentent un certain nombre de préconisations sur le développement de l'offre d'accueil de la petite enfance.

Il est question d'une mise en œuvre dès 2012 d'un droit de garde du jeune enfant. Celui-ci concernant essentiellement les 0-3 ans, l'accueil des 3-6 ans en maternelle étant déjà généralisé en France. Un nouveau mode d'accueil est décidé à titre expérimental : **La création de jardins d'éveil pour les enfants de 2 à 3 ans**

D'autres dispositions sont envisagées pour améliorer l'offre quantitative de l'accueil des jeunes enfants, comme :

▶ **Le recours à de nouveaux modes de garde tels que :**

- les crèches et services d'accueil pour les entreprises,
- le projet de regroupements d'assistant(e)s maternel(le)s au sein de maisons d'assistantes maternelles (MAM),
- la possibilité envisagée pour les « seniors » de conserver une activité d'appoint en gardant des enfants.

▶ **Un desserrement des normes d'encadrement** (encadrement par un professionnel pour 8 à 12 enfants de 2 à 3 ans, dans les jardins d'éveil, réflexion sur la révision des normes en EAJE...)

▶ **Une valorisation de l'expérience des personnels de crèche** (les titulaires du CAP Petite enfance bénéficiant de 5 années d'expérience seraient comptabilisés dans le personnel diplômé)

Différentes réactions s'élèvent au sein de l'UNCCAS (Union Nationale des Centres Communaux d'Action Sociale), d'associations de psychologues, de la Fédération des éducateurs des jeunes enfants, de l'Association Collectifs Enfants Parents et Professionnels (ACEPP).

De nombreuses craintes sont exprimées, en particulier sur la question des taux d'encadrement, de la gratuité de l'accueil, de la scolarisation dès 2 ans ..., car au-delà des enjeux financiers, c'est toute la question des besoins spécifiques des enfants de moins de trois ans et de leurs familles qui doit être posée.

La réflexion de la sous-commission a été guidée à la fois par la prise en compte de ces nouvelles dispositions gouvernementales mais aussi par celle des besoins spécifiques des enfants liés à cette tranche d'âge.

Trois axes de travail retenus par la sous-commission structurent ce document :

- 1. Dresser un état des lieux des modes d'accueil existants**
- 2. Identifier les problématiques et les enjeux**
- 3. Définir les conditions nécessaires pour proposer une qualité d'accueil de l'enfant de 2 à 3 ans.**

Le jardin d'éveil, qui vient requestionner les modalités d'accueil de la Petite Enfance, a fait l'objet d'une attention particulière de la part du groupe de travail de la sous-commission.

Axe 1

Etat des lieux des modes d'accueil

Afin d'appréhender le contexte actuel, nous avons dressé un état des lieux à partir des échanges d'expériences, des projets en cours et/ou à développer (les jardins d'éveil), des textes et rapports gouvernementaux (rapport Tabarot ...).

Nous notons qu'il n'existe pas un modèle unique de référence dans le domaine de l'accueil de la petite enfance.

En effet, au sein d'un même mode d'accueil, on peut trouver une grande hétérogénéité de fonctionnements. L'élément de référence est la qualité des modes d'accueil qui garantissent, voire favorisent, le développement cognitif et social de l'enfant.

La diversité de l'offre d'accueil dépend de la taille et des ressources du territoire concerné ainsi que des facteurs socio-démographiques qui caractérisent le besoin des familles.

En Isère, les besoins potentiels d'accueil peuvent être estimés en rapportant le nombre d'enfants de moins de 3 ans dont les deux parents (ou le parent seul s'il s'agit d'une famille monoparentale) sont en emploi ou au chômage, au nombre total d'enfants de moins de 3 ans.

De cette manière, on estime que 56,6 % des enfants de moins de 3 ans auraient besoin d'un mode d'accueil individuel ou collectif, soit environ 25 282 enfants de 0 à 3 ans.

L'Isère¹ fait partie des départements de France les mieux pourvus en matière de modes d'accueil. Le nombre total de places en 2005 (accueil collectif, crèches familiales, assistantes maternelles agréées) varie entre 54 et 82 places pour 100 enfants de moins de 3 ans.

1. - LES MODES D'ACCUEIL EXISTANTS

L'offre globale d'accueil des enfants de 2 à 3 ans est diversifiée. Aujourd'hui, elle prend généralement la forme de services d'accueil individuel et/ou collectif.

Les modes de garde payants (non familiaux) sont, à titre principal, les assistant(e)s maternel(le)s ; ils accueillent 17% des enfants de moins de 3 ans. Puis viennent la crèche collective (10% des enfants) et la garde à domicile (1% des enfants).

1.1. LES ACCUEILS INDIVIDUELS

Ils sont de différents types : la famille, l'assistant(e) maternel(le), la garde à domicile.

Pour les parents, le mode de garde individuel est le mode d'accueil le plus « pratique », tant au niveau du rythme de l'enfant que de l'organisation familiale.

Ce mode d'accueil suffisamment souple a l'avantage d'accueillir les enfants dans un cadre familial qui répond aux rythmes de l'enfant et qui s'adapte à la demande des parents ayant des horaires de travail atypiques ou travaillant loin de leurs lieux d'habitation. Le lien établi entre l'enfant et l'assistant(e) maternel(le), est apprécié. Il compense également le nombre insuffisant de structures collectives en milieu rural.

En Isère, l'accueil individuel est le plus répandu. Sur 64% des parents qui utilisent un mode de garde extérieur, 46% ont recours à ce mode de garde (par choix ou par défaut). Il est à noter que ce mode d'accueil induit un statut souvent nouveau (et délicat...) pour les parents : celui d'employeurs de l'assistant(e) maternel(le).

¹ La population iséroise est en évolution constante en passant de 1 102 796 habitants en 2000 à 1 161 560 habitants en 2005, soit une augmentation de 5,3 % selon les sources de l'INSEE. Le nombre d'enfants de moins de 3 ans est aussi en augmentation selon les données des Caf de Grenoble et de Vienne, le Département de l'Isère compte 45 147 enfants de moins de 3 ans. Ces enfants représentent environ 3 % de la population Iséroise. (*Observatoire de la vie familiale en Isère - enquête « stratégies familiales de garde de la Petite Enfance » doc novembre 2008*).

► **La famille**

Sur le plan national, la famille est le premier mode d'accueil pour un enfant de 2 à 3 ans.

Selon l'enquête⁴ DRESS de 2007, 2/3 des jeunes enfants de moins de 3 ans sont gardés principalement par un de leurs parents ou un membre de la famille (67% du temps passé avec les parents est en fait passé avec la mère et 33% du temps est passé soit avec les deux parents, soit avec le père seul).

La garde parentale est soutenue par le congé parental et par des prestations familiales (600 000 parents en bénéficient, dont 98% sont des mères²).

En Isère, 36% des enfants de moins de 3 ans sont gardés principalement par leurs parents, ce qui est 2 fois moins que sur l'ensemble du pays.

Cette différence peut s'expliquer en partie par le fait que l'Isère fait partie des départements français :

- les mieux dotés en modes de garde
- où la moyenne de la population féminine en activité est la plus importante

► **L'assistant(e) maternel(le)**

Sur le plan national, 20% des enfants de moins de 3 ans sont gardés par un(e) assistant(e) maternel(le) agréée³

Les assistant(e)s maternel(le)s, assurent 70% de l'offre de garde par des tiers⁴.

Depuis 1990, leur nombre a été multiplié par 3,5 en dix ans quand les places d'accueil collectif n'ont été multipliées « que » par 1,5.

En Isère, l'offre de garde auprès d'un(e) assistant(e) maternel(le), agréé(e) est le plus important. On compte entre 44 à 77 places pour 100 enfants de moins de 3 ans selon les lieux, et 41% des parents font appel à un(e) assistant(e) maternel(le) pour faire garder les enfants de moins de 6 ans.

Les familles du Nord Isère font appel à un(e) assistant(e) maternel(le) agréé(e) à 48 % contre 36% dans le bassin grenoblois.

En effet, en zone rurale, l'emploi d'un(e) assistant(e) maternel(le) est plus répandu (51% contre 37% en zone urbaine) et les assistant(e)s maternel(le)s, assurent 87% de l'offre d'accueil du jeune enfant.

Ce mode de garde qui concernant les 0-3 ans est le moins cher pour la collectivité et le plus onéreux pour les familles.

Cependant, la PAJE, par l'aide directe qu'elle verse aux familles et la prise en charge intégrale des cotisations « employeur », a facilité l'accès de ce mode d'accueil à de nombreuses familles et réduit l'écart des coûts entre l'accueil individuel et l'accueil collectif.

Certains parents choisissent un(e) assistant(e) maternel(le) parce qu'ils ont confiance en la personne et que le rythme de l'enfant est bien respecté. Les horaires de travail de l'assistant(e) maternel(le) sont parfois plus souples.

Le métier d'assistant(e) maternel(le) a connu de profondes transformations depuis la fin des années 1970. Depuis le 1er juillet 2007, les assistant(e)s maternel(le)s, après l'obtention de l'agrément, suivent une formation obligatoire de 120 heures, dont 60 heures doivent se dérouler avant d'accueillir les enfants. Cette disposition pourrait être mise en cause en 2010.

Une étude sur le métier des assistant(e)s maternel(le)s⁵ révèle que ce dernier est composé à 99 % de femmes. Celles-ci, globalement peu diplômées et disposant d'une faible

2 Synthèse Caf des textes récents concernant l'accueil de la petite enfance – décembre 2008

³ DRESS : N°678 de février « Modes de garde et d'accueil des enfants de moins de 6 ans en 2007 ».

⁴ DRESS : Etudes et résultats n° 497 – juin 2006

expérience professionnelle, choisissent plus souvent ce métier par défaut que par « vocation ». Par la suite, au fil de leur expérience professionnelle, elles se reconnaissent comme appartenant à un corps de métier. Elles déplorent néanmoins leur isolement, un manque de suivi et d'informations ainsi que la faible reconnaissance de leurs compétences et de leurs savoir-faire. A cet égard, la convention collective signée en 2005 demeure encore mal connue.

Il faut rajouter que la rémunération des assistant(e)s maternel(le)s n'est pas une source de motivation majeure, sauf pour une partie d'entre eux (elles) (10%), dont les revenus sont supérieurs à 1 200 € net par mois, que les délais administratifs pour l'obtention d'un agrément sont souvent longs, et les normes de logement exigeantes ..

Malgré la création de la Paje en 2004 et la mise en place d'une Convention collective Nationale des Assistant(e)s maternel(le)s du particulier employeur, le nombre de places n'augmente pas plus que le rythme de la natalité. On peut déjà noter que les départs à la retraite devraient aggraver le déséquilibre et, avec environ 80 000 départs en retraite d'ici 2015, le vieillissement des assistant(e)s maternel(le)s fait peser un risque de pénurie pour cet offre d'accueil⁶.

Les Relais Assistantes Maternelles (RAM), développés à l'initiative de la Cnaf à partir de 1989, visent à améliorer qualitativement l'accueil individuel des jeunes enfants, en favorisant la rencontre et les échanges des assistant(e)s maternel(le)s.

Le nombre des relais est en fort développement. Au nombre de 1977 fin 2006, ils concernaient 244 347 assistant(e)s maternel(le)s, soit 61% des assistant(e)s maternel(le)s agréé(e)s dans 96 départements.

Du fait de leur caractère facultatif et local, il existe aujourd'hui une grande diversité de fonctionnement des RAM, même s'ils sont à 75% gérés par des communes ou des intercommunalités (18 % sont gérés par des associations, 3% sont gérés par des Caf et 3% par des mutuelles, moins de 1% par des départements).

Le département de l'Isère s'est inscrit dans une politique de développement des RAM, favorisée par le regroupement des animatrices de RAM en réseau. En décembre 2009, il existait 71 RAM sur la circonscription de la Caf de Grenoble et 21 sur celle de Vienne.

► **La garde à domicile**

Cette forme d'accueil, souvent considérée comme confortable pour les parents et l'enfant, permet de laisser ce dernier dans son environnement, privilégiant ainsi le respect de son rythme.

Elle est cependant la plus onéreuse pour les familles, sauf si plusieurs enfants sont gardés ensemble. Même si les familles bénéficient d'une aide de la Caf et de réductions d'impôts, les frais engagés pour ce type d'accueil demandent une importante avance de trésorerie pour les familles.

Sur le plan national, 2% des enfants sont gardés à domicile⁷.

La garde au domicile des parents à titre principal est quasi exclusivement utilisée par 20% des ménages les plus aisés. Les enfants concernés passent en moyenne 43 heures par semaine avec elle, alors que le temps d'accueil moyen des enfants accueillis à titre principal chez un(e) assistant(e) maternel(le) ou en crèche est de l'ordre de 37 à 38 heures par semaine.

En Isère, cette offre de garde représente 1 %.

⁵ Etudes et résultats n° 636 – mai 2008

⁶ Rapport Tabarot – juillet 2008

⁷ DRESS (n°678) : Enquête modes de garde et d'accueil des enfants de moins de 6 ans en 2007

La convention collective nationale des salariés du particulier employeur réaffirme les droits et les devoirs de chacune des parties. Elle concrétise les efforts de professionnalisation, mais force est de constater que la profession de garde à domicile n'est pas encore suffisamment reconnue.

Si ce mode d'accueil respecte le rythme de l'enfant, on peut toutefois s'interroger sur la qualité de service offerte aux familles sachant qu'aucune qualification ni formation ne sont demandées à ces professionnel(le)s (sauf dans le cas où la famille fait appel à un service, mandataire ou prestataire, spécialisé).

Le recensement de ce mode de garde s'avère complexe, ceci du fait :

- de l'absence d'agrément octroyé aux personnes effectuant ce travail
- du nombre de familles non répertoriées car elles ne perçoivent pas d'aides de la Caf.

De même, les réductions d'impôts pour l'emploi de personnes à domicile ne permettent pas de distinguer l'activité de garde d'enfants d'autres types d'activités.

1.2. LES OFFRES D'ACCUEIL COLLECTIF

La région Rhône-Alpes propose un taux d'accueil collectif qui dépasse la moyenne nationale⁷.

On constate des disparités territoriales (également relevées au niveau national) et des comportements différents selon les bassins d'emploi en fonction des niveaux d'équipements en matière de mode de garde. Dans le bassin grenoblois, les parents utilisent beaucoup les infrastructures existantes, à travers les modes de garde collectifs (24 %) contre 10% en Nord Isère, et 9% en Isère rhodanienne⁵.

En Isère, le nombre de places pour l'accueil collectif est plus important que la moyenne nationale, il varie entre 11 et 29 places pour 100 enfants de moins de 3 ans.

A Grenoble comme dans la plupart des grandes villes françaises, le nombre de places en crèches est limité, et seule une partie des demandes peuvent être satisfaites.

Une enquête⁸ menée en 2007 auprès de l'ensemble des familles grenobloises inscrivant un enfant en maternelle permet de comparer la situation des parents dont la demande a été satisfaite avec celle dont la demande n'a pas pu être satisfaite.

Les résultats de cette enquête révèlent que les mères dont la demande de place en crèche a été satisfaite retournent plus facilement dans l'emploi entre la naissance et l'inscription en maternelle que les mères dont la demande n'a pas pu être satisfaite.

Elle démontre également que les parents dont la demande de place en crèche a pu être satisfaite ont, au moment de l'inscription en maternelle, beaucoup moins d'inquiétudes quant à la santé, au développement de leur enfant et à sa capacité à s'intégrer à l'école que ceux dont la demande de place en crèche n'a pas pu être satisfaite.

L'accueil collectif propose :

- un encadrement qualifié,
- des locaux adaptés,
- une intégration des familles dans le projet éducatif,
- une mixité sociale,
- une accessibilité à tous.

⁸ « L'effet de l'obtention d'une place en crèche sur le retour à l'emploi des mères et leur perception du développement de leurs enfants » - Eric Maurin, Delphine Roy. – (CEPREMAP) Centre pour la recherche économique et ses applications, mai 2008.

Le décret du 1er août 2000 note qu'« *il faut définir les modalités et les moyens mis en œuvre en fonction du public accueilli et du contexte local* » (...) Le projet social de la structure doit « *préciser les modalités pour faciliter ou garantir l'accès des enfants des familles connaissant des difficultés particulières* ».

De nombreuses études sociologiques et des travaux de psychologie et sciences cognitives montrent que les inégalités s'établissent dès la petite enfance. Homogénéiser le milieu d'apprentissage dès l'âge préscolaire est une dimension essentielle des politiques d'égalité des chances.

D'autres recherches indiquent que « les enfants qui tirent le plus de bénéfices d'une structure d'accueil de bonne qualité d'un point de vue cognitif, émotionnel et relationnel sont ceux qui habitent dans un milieu pauvre ou qui ont des mères dépressives, ou qui présentent des interactions de qualité insuffisante avec leurs parents »⁹

Pourtant, ce sont les parents peu diplômés, pauvres, migrants, qui accèdent et recourent le moins aux services d'accueil collectifs pour leurs enfants. Les raisons de ce constat sont sans doute multiples, on peut en citer quelques unes : choix personnels, raisons sociales, culturelles, de santé, peur d'être jugées, peur des institutions...

Il faut alors une démarche volontariste de la part des pouvoirs publics pour que les lieux d'accueil de la petite enfance deviennent la passerelle permettant à l'enfant de passer du milieu familial à la vie en collectivité.

► **Les Etablissements d'accueil du jeune enfant – EAJE**

Ce mode d'accueil est le plus sollicité par les parents pour les raisons suivantes :

- La socialisation de l'enfant et la préparation de son entrée à l'école maternelle,
- Le respect du rythme de l'enfant,
- La richesse des activités d'éveil,
- L'encadrement professionnel,
- Le cadre institutionnel,

Les accueils peuvent être variables selon :

- le mode de gestion (municipal, associatif, parental, d'entreprise...),
- l'accueil régulier ou occasionnel.

Les EAJE fonctionnent de différentes manières.

Depuis le décret du 1er août 2000 qui incite à décloisonner les différents types d'accueil, les multi accueils sont les structures les plus souvent créées. Ils constituent la meilleure garantie de qualité de service (personnel qualifié, accueil modulable, réponses aux demandes des familles en terme de temps d'accueil, continuité de l'accueil pour l'enfant et sa fratrie...).

Mais ce sont les modes de garde les plus coûteux pour les collectivités territoriales, et autres financeurs (Caf...).

A titre d'exemple, une place en crèche coûte de 13 000 € à 15 000 € en fonctionnement annuel¹⁰.

D'autres critères qui rentrent en jeu dans la priorité des attributions de places, peuvent aussi être des freins pour certaines familles (ex : la date d'inscription qui peut être un facteur de discrimination, car on sait que les parents qui ont un emploi stable s'inscrivent plus tôt que ceux qui ont un emploi précaire).

Remédier à cela relève d'une valeur : celle de l'égalité des chances.

⁹ Chantal Zaouche -Gaudson – Revue La Pensée n° 354

¹⁰ Rapport N° RM2009-038P - IGAS

Les crèches collectives sont particulièrement sollicitées par les parents (surtout pour les premiers nés d'une famille, pour les mères les plus diplômées et les familles les plus aisées) mais elles ne sont pas en nombre suffisant pour satisfaire toutes les demandes.

En Isère, pour 64% des parents qui utilisent un mode de garde externe pour leurs enfants de moins de 3 ans, 13% font appel à un mode de garde collectif (crèche collective, halte-garderie...).

► **Les EAJE associatifs à gestion parentale**

Ce sont essentiellement des multi accueils qui ont comme caractéristique la participation des parents à l'accueil des enfants.

Les normes d'encadrement sont à ce jour différentes de celles des autres EAJE.

► **Les micro structures**

Le décret du 20 février 2007 permet de mettre en œuvre de nouveaux projets dénommés « micro structures » ou « micro crèches » qui sont des établissements disposant d'une capacité d'accueil limitée à la présence de 9 enfants de moins de 6 ans.

Le personnel d'encadrement des enfants doit avoir :

- soit une certification au moins de niveau V enregistrée au répertoire national de certifications professionnelles (CAP petite enfance, auxiliaire de puériculture) et doit justifier de deux années d'expérience auprès de la petite enfance.
- soit un agrément d'assistant(e)s maternel(le)s en justifiant de 5 années d'expérience.

Ces structures innovantes, à gestion privée ou publique, peuvent répondre à des demandes spécifiques (ex. milieu rural, quartiers sensibles...).

Actuellement sur le département il y a le projet d'ouverture de deux micro structures dans le Nord Isère.

► **Les jardins d'enfants**

Ce mode d'accueil est qualifié, depuis le décret d'août 2000, d'accueil collectif régulier.

Ce sont des établissements d'accueil collectif qui reçoivent exclusivement des enfants âgés de 2 ans à 6 ans, non scolarisés ou scolarisés à temps partiel.

- L'effectif des enfants par unité d'accueil ne doit pas dépasser 80.
- Le taux d'encadrement doit être assuré par un professionnel qualifié pour 15 enfants¹¹.

Le jardin d'enfants peut être perçu comme une structure de transition entre la famille, la crèche et l'école.

Ce type de structure est devenu marginal avec la généralisation de l'école maternelle à 3 ans.

► **L'école maternelle**

La relative singularité de notre système éducatif à l'égard de la scolarisation des enfants de 2 à 3 ans trouve son explication dans une approche historique de la politique éducative française. Dès le début du XIX^{ème} siècle, la France a fait le choix d'une structure éducative collective, placée à la fois sous le contrôle de l'Etat et sous l'égide du Ministère en charge de l'instruction publique.

¹¹ Selon l'article du Code de la Santé Publique (R-180-21) et selon le Haut Conseil de la Famille « les aides apportées aux familles qui ont un enfant de moins de 3 ans » version du 03/12/2009.

En effet, l'école maternelle fournit un service aux parents avec la prise en charge des jeunes enfants. Elle pourrait être, en quelque sorte d'un point de vue social et économique, un mode d'accueil particulier à destination des 2/3 ans, âge de transition pour lesquels des structures innovantes ou spécifiques sont encore quasi inexistantes.

Les écoles maternelles sont accessibles à tous les enfants, quelles que soient les caractéristiques des familles (langue, ressources, conditions de travail...) et sont gratuites. D'après la loi (Article L113-1 du Code de l'éducation), tout enfant à l'âge de 3 ans doit pouvoir être accueilli dans une école maternelle à proximité de son domicile si sa famille en fait la demande.

Même si les objectifs de l'école maternelle sont de préparer les enfants aux apprentissages fondamentaux et leur apprendre les principes de la vie en société, force est de constater qu'elle est aujourd'hui une composante importante de l'offre globale d'accueil des enfants de 2 à 3 ans.

La question de la scolarisation des enfants de 2 ans est en Europe spécifique à la France et à la Belgique. En France, la loi indique que les enfants qui ont atteint l'âge de 2 ans au jour de la rentrée scolaire peuvent être admis dans les écoles maternelles, dans la limite des places disponibles.

D'après le ministère de l'Education nationale, le taux de scolarisation précoce (à 2 ans) varie très nettement d'un département à l'autre mais la majorité de l'accueil se fait hors Réseau d'Education Prioritaire (REP) (par ex. 6,7% des accueils en Seine Saint Denis et 64% dans le Finistère - chiffres 2006). Les écoles privées proposent souvent de scolariser les enfants à partir de 2 ans / 2 ans ½.

Lors de la rentrée scolaire 2007-2008, environ 20,9% des enfants de 2 ans ont fréquenté l'école pré élémentaire en France.

Très hétérogène sur l'ensemble du territoire, l'accueil des enfants de 2 ans en maternelle diminue régulièrement depuis 2000. Il est fortement dépendant de la démographie. Une progression se fait là où la démographie baisse (par ex. dans le Nord), et on note un recul là où l'évolution démographique est plus favorable (Sud Est, Sud et Ouest).

Par ailleurs, cette scolarisation à 2 ans est plus fréquente à la campagne, ou dans les villes de petite ou moyenne taille, ce qui illustre une correspondance entre l'offre scolaire et le degré d'urbanisation.

C'est « un mode de garde » basé sur une organisation spécifique, qui propose des conditions d'accueil particulières et une amplitude d'accueil inférieure aux modes de garde : 140 jours/an contre 224 jours en moyenne (taux d'encadrement différent, fermeture le soir...). Et, pour les parents qui travaillent, les horaires de l'école nécessitent un voire deux modes d'accueil en complément.

L'accueil des 2 à 3 ans à l'école maternelle n'est pas une mission qui relève des compétences obligatoires du ministère de l'Education nationale. La scolarisation dès 2 ans joue, soit comme un élément escompté de socialisation de la part des parents, soit comme un mode d'accueil de dépannage, soit comme un mode de garde gratuit.

On peut toutefois s'interroger sur plusieurs aspects :

- Les rythmes de l'enfant de 2-3 ans sont-ils bien pris en compte ?
- Le taux d'encadrement est-il suffisamment pour des enfants de moins de 3 ans ?
- Doit-on penser à une qualification particulière pour les professionnels ?

La découverte de réelles compétences chez le très jeune enfant et l'importance d'un environnement stimulant ont ouvert la voie à une demande de scolarisation précoce.

Cette scolarisation peut être perçue de deux façons :

- pour certains, elle est un facteur essentiel de développement de l'enfant, de son évolution dans les domaines de la communication et de la socialisation (pour l'acquisition du langage, l'autonomie et la cognition, par exemple...)

- pour d'autres, elle peut être considérée comme une étape qui fragilise l'enfant, voire qui le conduit à vivre une rupture dans l'équilibre familial et social qu'il est train de construire à cet âge.

Une enquête du Ministère de l'Education et de la Culture en 1992 montre que « *la scolarisation à 2 ans, offre un avantage en terme d'acquisition par rapport à la scolarisation à 3 ans* »¹². (...) « *Les élèves scolarisés à 2 ans entament le cycle primaire avec un niveau d'acquisition plus élevé et maintiennent, et même augmentent, cet écart initial tout au long du cycle* » et ceci sans distinction entre les différents milieux sociaux.

La fréquentation précoce de l'école peut donc être aussi un gage de réussite scolaire future et donc remplir une fonction d'amélioration de l'égalité des chances.

Parallèlement, le rapport d'informations¹³ sénatorial de 2009 met en évidence que « *entrer à l'école maternelle pour le jeune enfant, c'est se mettre progressivement en situation de devenir élève. Ce processus, lent, difficile et complexe est ainsi imposé à de très jeunes enfants qui ne disposent pas encore de la maturité nécessaire pour mettre en œuvre le passage de la socialisation à la scolarisation* ».

En Isère :

La majorité des enfants de 3 ans sont scolarisés. Dans les quartiers classés en REP, les enfants peuvent être scolarisés dès 2 ans, mais on constate que la scolarisation à 2 ans y est plus faible qu'au niveau national.

La question de l'accueil dès 2 ans à l'école maternelle pose un problème majeur, car :

- soit l'école maternelle s'adresse à tous les enfants qui ont les mêmes droits et elle se définit alors comme une structure éducative ouverte dès 2 ans à tous sans exclusion,
- soit considérant qu'il y a des inégalités territoriales que l'école doit compenser (au nom de la discrimination positive), celle-ci se définit comme un service à la fois social et éducatif à destination d'une partie de la population des enfants entre 2 et 6 ans¹⁴.

Il faut reconnaître que l'enjeu d'une scolarisation précoce dépasse le seul questionnement autour du bien-être de l'enfant : il participe d'un débat de société qui s'inscrit dans une dimension d'ordre social, économique et territorial¹⁵.

1.3. LES AUTRES LIEUX EXISTANTS

La sous-commission a noté l'existence d'autres lieux accueillant des enfants de 2 à 3 ans, qui méritent d'être cités bien qu'il ne soient pas des lieux de « garde » :

► Les Lieux d'Accueil Enfants Parents (LAEP) et autres lieux de parentalité

Ils sont ouverts aux enfants âgés de moins de 6 ans, accompagnés de leurs parents ou d'un adulte pour participer à des temps conviviaux de jeux et d'échanges.

Participer à l'éveil et à la socialisation de l'enfant, apporter un appui aux parents dans l'exercice de leur rôle par un échange avec d'autres parents ou avec des professionnels, tels sont les principaux objectifs de ces lieux.

¹² Revue Education et Formation n° 31 – avril / juin 1992

¹³ Rapport d'informations N° 47 – Sénat 2008 / 2009 Mme Papon et Mr Martin

¹⁴ Enseigner aujourd'hui à l'école maternelle. M.C Rolland 1994 Ellipses.

¹⁵ Revue Education et Formation n° 31 – avril / juin 1992

Depuis le 1^{er} janvier 2002, les Caf reconnaissent la qualité du travail accompli par les LAEP. Elles leurs accordent une prestation de service.

► **Les lieux ou espaces passerelles**

Les dispositifs passerelles ont été impulsés notamment par la loi d'orientation sur l'éducation n°89-486 du 10 juillet 1989.

Il s'agit pour l'Education nationale, les communes et la Caf qui en sont partenaires, d'élaborer une réponse visant à l'adaptation et à l'intégration progressives des tout-petits à l'école maternelle. Cela se traduit par l'émergence de dispositifs expérimentaux et innovants du point de vue de leur fonction et de leur organisation.

Les lieux passerelles sont des lieux adaptés aux besoins de l'enfant de 2 à 3 ans qui sert à favoriser un passage progressif et harmonieux entre la maison et l'école maternelle. Ils exercent ainsi leur action sur un travail approfondi avec les parents.

L'accueil d'enfants de 2 ans au sein de ces structures se situe entre deux secteurs de compétences clairement circonscrites de l'accueil de la petite enfance (municipal) et de l'Education nationale.

La légitimité de ces dispositifs repose sur un protocole d'accord qui tend à assurer la continuité éducative des enfants de 0 à 6 ans et à sortir du cloisonnement institutionnel qui crée des situations inégales selon les départements. Ce protocole, toujours en vigueur, a été peu appliqué.

2. - DES NOUVEAUX MODES D'ACCUEIL

2.1. LES JARDINS D'ÉVEIL

Le rapport Tabarot, ainsi que le rapport des sénateurs Papon et Martin relèvent que la « scolarisation précoce » ne convient pas à tous les enfants de moins de 3 ans et demandent des conditions adaptées d'accueil, de locaux, d'encadrement, de pédagogie...

Ce rapport propose de créer, à titre expérimental, un mode de garde nouveau en direction des enfants de 2 à 3 ans : le jardin d'éveil.

Le jardin d'éveil est vu comme une étape de la mise en œuvre du droit de garde. Il est présenté comme une structure intermédiaire entre la famille, les EAJE, l'assistante maternelle et l'école.

L'expérimentation de création de 8 000 places de jardins d'éveil a fortement interrogé les membres de cette sous-commission.

Cf. synthèse en annexe n° 2

2.2. LE REGROUPEMENT DES ASSISTANTES MATERNELLES

Afin de promouvoir la diversité des modes d'accueil de la petite enfance, la loi de financement de la Sécurité sociale 2009 avait prévu la possibilité pour une assistante maternelle d'accueillir des mineurs dans un local tiers en dehors de son domicile.

Il s'agit d'une dérogation au principe préalablement défini selon lequel l'assistante maternelle est la personne qui, moyennant rémunération, accueille habituellement et de façon non

permanente des mineurs à son domicile (réf. Article L 421.1 du Code de l'action sociale et de des familles)

Cette dérogation permet à 4 assistantes maternelles au maximum d'exercer leur profession en dehors de leur domicile, au sein d'un même local, étant précisé que le nombre maximum de mineurs susceptibles d'être accueillis ne peut pas être supérieur au nombre cumulé d'enfants indiqué sur chacun des agrément délivré par le Conseil général, sauf dérogation accordée par le Président du Conseil général.

Ce sont donc 16 enfants qui peuvent être ainsi accueillis, soit beaucoup plus qu'en micro-structures avec des garanties inférieures.

Axe 2

Identifier les problématiques et les enjeux

Afin de déterminer les questions et les enjeux les plus significatifs posés par l'accueil collectif des enfants de 2 à 3 ans, un tableau comparatif, a été réalisé par la sous-commission à partir de plusieurs critères, ainsi qu'un tableau des points forts et des points faibles des 3 modes d'accueil suivants :

Les Etablissements d'Accueil du Jeune Enfant

Les Ecoles maternelles

Les Jardins d'éveil

Age de l'enfant		EAJE	JARDIN D'EVEIL	ECOLE MATERNELLE
		2 mois 1/2 à 3 ans	2 à 3 ans	2 à 6 ans
Fonctionnement	Modalité d'encadrement	- Responsable: 0,5 ETP minimum pour les petites structures et 1ETP à partir de 40 pl - Un professionnel pour 5 enfants qui ne marchent pas - Un professionnel pour 8 enfants qui marchent	- Responsable : 0,25 ETP minimum (8h30 par semaine) minimum - Un professionnel pour 8 à 12 enfants	- 1 enseignant TP pour 27 enfants en REP - 1 enseignant pour 32 enfants hors REP - 1 ATSEM (0,5 ETP ou 1ETP) par classe selon le choix des communes
	Qualification du personnel	La moitié du personnel doit avoir un diplôme d'auxiliaire puéricultrice, d'EJE, d'infirmière ¼ du personnel un CAP petite enfance ou des personnes justifiant d'une expérience professionnelle de 3 ans auprès des enfants. ¼ du personnel non diplômé	La moitié du personnel doit avoir un diplôme : Puéricultrice, EJE, Infirmière, psychomotricienne, auxiliaire-puéricultrice, L'autre moitié du personnel doit être : assistante maternelle avec 5 ans d'expérience, CAP PE, BAFA option petite enfance, BEP sanitaire et social, ou diplôme d'état d'auxiliaire de vie sociale	Enseignant(e)s ATSEM : Cap petite enfance et/ou concours d'ATSEM
	Rythme de l'enfant	Accueil de 2 mois 1/2 à 3 ans dans la durée, en respectant le rythme de chaque enfant.	Accueil des enfants de 2 à 3 ans dans le but de les préparer à l'école	Respect du rythme de l'enfant dans l'apprentissage scolaire adapté aux 2/3 ans.
	Amplitude horaire	De 8 à 10 heures voire davantage	En moyenne 8 à 10 heures	Horaires scolaires 8 h 30 - 11 h 30- 13 h 30 – 16 h 30 Une garderie périscolaire est mise en place à la charge des communes
	Projet pédagogique Projet éducatif Règlement de fonctionnement	Obligatoire	Obligatoire	Projet éducatif obligatoire
	Apprentissage	Pas de programme mais des objectifs	Pas de programme défini	Programme scolaire adapté aux 2/3 ans
	Implantation géographique sur un territoire	Peu nombreux en zone rural		Scolarisation dès 2 ans en priorité sur les REP
	Tarification	Taux d'effort appliqué aux ressources des familles et en fonction du nombre d'enfants à charge.	La contribution des familles sera calculée sur la base du barème institutionnel des participations familiales retenues pour la PSU, puis le montant obtenu sera diminué de 35,33 %	Ecole gratuite pour les familles mais coût des services extrascolaires.
	Coût de fonctionnement annuel pour un enfant	13 000 € à 15 000 €* 	7 500 €* 	4 700 €*
	Locaux	adaptés à la petite enfance – Agrément PMI	Etre implantés dans des locaux communaux ou être situés ou adossés à un établissement d'accueil existant	Adaptés aux enfants de 2 à 3 ans
Partenariat	En lien avec les autres structures du quartier		En lien avec les autres structures du quartier, en fonction de la disponibilité des enseignants	

POINTS FORTS ET POINTS FAIBLES (selon la sous-commission)

	EAJE	JARDINS D'EVEIL	ÉCOLE MATERNELLE
Age de l'enfant	2 mois 1/2 à 3 ans	2 à 3 ans	2 à 6 ans
Points faibles	<p>10% des enfants sont gardés en crèche collective. Ce taux est encore plus faible chez les enfants vivant dans des familles en difficultés socio-économiques et en zones rurales. Les EAJE sont considérés comme le mode de garde payant le moins pratique par rapport au fonctionnement « fixe » (refus des enfants malades, horaires et jours de gardes parfois inadaptés aux horaires de travail fermeture pendant les vacances)</p>	<p>Taux d'encadrement non adapté à cette tranche d'âge Qualification des professionnels pas toujours adaptée et insuffisante</p> <p>Même fonctionnement qu'un mode d'accueil collectif (refus des enfants malades, horaires et jours de garde parfois inadaptés aux horaires de travail, fermeture pendant les vacances)</p>	<p>Nombre d'enfants par classe Plage d'accueil restreinte Pression sur les acquisitions comme la propreté Absence parfois de cantine avant 3 ou 4 ans Taux d'encadrement insuffisant et/ou effectif des enfants trop important (32 élèves/classe et 27 en ZEP).</p>
Points forts	<p>Accueil global de l'enfant et de sa famille Qualité de l'encadrement Taux d'encadrement Accompagnement dans la durée (de 2 mois ½ à 3 ans). Respect du rythme de l'enfant, de ses besoins... Socialisation de l'enfant Richesse des activités d'éveil Peut être moins onéreux qu'un mode de garde individuel La qualité d'accueil : un principe de base pour la fonction d'un EAJE</p>	<p>1/3 moins cher qu'une place en EAJE Passerelle pour le passage à l'école maternelle</p> <p>Le jardin d'éveil peut être intéressant en zone particulièrement dépourvue.</p>	<p>La scolarisation à 2 ans en ZEP est un facteur de réduction des inégalités. Gratuit Projet éducatif construit.</p> <p>Service gratuit et accessible à tous</p>

1. - LES PROBLEMATIQUES AUTOUR DE L'ACCUEIL DES ENFANTS DE 2/3 ANS

1.1. TROIS NIVEAUX D'ANALYSE

▶ Concernant l'offre

- Une offre de garde globalement insuffisante
- Une répartition inégale de l'offre sur l'ensemble du territoire
- Une disparité zones urbaines et zones rurales

▶ Concernant les enfants

- La scolarisation des enfants à 2 ans n'est pas forcément adaptée pour tous les enfants

▶ Concernant les familles

- Même si les critères d'accessibilité se sont assouplis, les familles les plus fragiles ne font pas toujours la démarche vers les modes d'accueil.

1.2. PROBLÉMATIQUES SPÉCIFIQUES CONCERNANT LES JARDINS D'ÉVEIL

A partir des échanges de points de vues et de données objectives, la sous-commission a relevé :

▶ Des points de vigilance :

Les jardins d'éveil ne doivent pas :

- Ramener la « notion d'accueil » à une « notion de garde »
- Se substituer aux petites sections de l'école maternelle
- Provoquer une disparité territoriale dans l'accueil des 2 à 3 ans,
- Etre prétexte à « sortir » des Eaje les enfants âgés de 2 ans, ce qui aurait pour effet de modifier :
 - La pyramide des âges au sein des équipements (avec modification de l'encadrement repositionné exclusivement sur un accueil d'enfants de 0 à 18 mois).
 - Le projet des structures
- Etre une étape supplémentaire « obligatoire » dans l'accueil des enfants de 3 mois à 6 ans

▶ Des questionnements :

- Les familles doivent inscrire leurs enfants au minimum un mi-temps. Cette condition propose-t-elle une possibilité d'accueil suffisamment souple pour les familles qui ont besoin seulement de quelques heures ?
- Quel travail sera effectué avec les familles, en terme de prévention, d'accompagnement à la parentalité... avec les normes d'encadrement prévues à ce jour ?

- Comment pourra se réaliser un travail de partenariat avec, entre autres, la Pmi et l'Education nationale, compte tenu des modalités d'accueil prévues ?
- Ne doit-on pas craindre une augmentation de la discrimination sociale ? En REP, l'école maternelle est gratuite et encouragée pour lutter contre les inégalités. Le Jardin d'éveil, service payant, ne va-t-il pas remettre en question l'école maternelle à 2 voire 3 ans ?
- Les Jardins d'éveil pourront-ils accompagner dans leurs acquisitions psychomotrices des enfants de moins de 3 ans qui sont en pleine acquisition du langage, de la propreté et de l'autonomie ?

2. - LES ENJEUX

2.1. VOLET FINANCIER

La France se distingue par l'ampleur de l'effort consenti et par la très grande diversité des dispositifs mis en œuvre.

- L'accueil de l'enfant de moins de 3 ans représente 11,7 milliards d'euros de dépenses publiques annuelles.
- Comment des petites communes ou des communes à faibles ressources peuvent-elles créer et pérenniser des lieux d'accueil collectif de qualité ?
- La répartition des charges entre les Caf et les communes (ou intercommunalités) avec les nouvelles règles du Contrat Enfance Jeunesse va dans le sens d'une prise en charge plus importante pour les communes (ou intercommunalités).

De même, les aides publiques à l'investissement vont-elles perdurer aux minima comme dans les années 2000 ?

- L'école est un service public gratuit. Pour autant, l'accueil périscolaire doit être pris en charge par les familles (tout ou en partie) et les collectivités territoriales.

2.2. VOLET ÉDUCATIF ET SOCIAL

Le secteur de la petite enfance est un lieu privilégié de l'expérimentation sociale. Nous sommes témoins depuis ces dernières années d'un élargissement de la palette des dispositifs avec parfois un assouplissement des normes, qui peut faire craindre une perte de la qualité de l'offre de service.

Un accueil de qualité dès le plus jeune âge participe à la politique de réussite éducative. La prévention de l'échec scolaire, de l'inadaptation sociale passe par une prise en compte dès le plus jeune âge des difficultés éducatives et de socialisation.

- Comment permettre aux familles fragilisées d'accéder à l'ensemble des services ? (nombreux circuits, délais d'attente, multiplication des interlocuteurs, ...)
- Actuellement, une des réponses pour les familles fragilisées est l'accès à l'école dès 2 ans, accès libre, gratuit, et de qualité...Mais la diminution de la scolarisation à 2 ans dans les zones en REP fait craindre une augmentation des inégalités face à la réussite scolaire.

2.3. VOLET SOCIO-ÉCONOMIQUE

Un mode d'accueil financièrement supportable par la famille facilite le retour à l'emploi des parents et principalement des mères qui s'arrêtent de travailler beaucoup plus souvent que les pères quand un mode de garde satisfaisant n'est pas trouvé.

Théoriquement, le système français, par des mesures financières, favorise le « libre choix du mode de garde ». Ce choix peut être cependant contraint par une insuffisance de l'offre collective, par des difficultés financières, par des difficultés d'organisation, de compétence etc...

Ainsi, 1/3 des familles bénéficiant du complément de libre choix de mode de garde déclare avoir arrêté de travailler parce qu'elles n'avaient pas trouvé de mode de garde qui leur convenait¹⁶.

Ce sont les femmes en difficulté sur le marché de l'emploi qui sollicitent le plus le congé parental. L'activité des femmes (de 15 à 59 ans) est très sensible au nombre d'enfants (taux d'activité des femmes : 80% avec un enfant < 3 ans, 37% avec la présence de 3 enfants ou plus, dont un < 3 ans).

¹⁶ Publication Cnaf – e-sentiel n°12, août 2006.

Axe 3

**Définir les conditions nécessaires
pour proposer une qualité d'accueil
de l'enfant de 2 à 3 ans**

1. - RAPPEL DES POINTS FONDAMENTAUX POUR LE MAINTIEN D'UN ACCUEIL DE QUALITÉ

Il faut rappeler que toutes les structures d'accueil d'enfants de 2 à 3 ans doivent permettre une prise en compte des besoins affectifs et physiques de chaque enfant ainsi que le respect de son rythme.

Sont donc importants :

- L'accueil global de l'enfant et de sa famille,
- L'accessibilité à tous (tarification nationale basée sur le principe de l'équité),
- Le taux et qualité de l'encadrement,
- L'accompagnement de l'enfant dans la durée (de 2 mois ½ à 3 ans ou 4 ans),
- Le respect du rythme et des besoins individualisés des enfants,
- La prise en compte de la mixité sociale, culturelle et des personnalités des enfants et des familles (enfants en situation de handicap notamment).
- L'aménagement de locaux et d'espaces adaptés à l'accueil des jeunes enfants.
- L'intégration dans une politique locale de l'accueil : partenariat...

2. - PROPOSITION DES CONDITIONS NÉCESSAIRES POUR PERMETTRE UNE QUALITÉ D'ACCUEIL DANS LES NOUVEAUX MODES D'ACCUEIL

2.1. UN TAUX D'ENCADREMENT SUFFISANT

La LC 2009-076 relative aux jardins d'éveil propose :

« Le taux d'encadrement des enfants devra se situer dans une fourchette de 8 à 12 enfants pour un adulte selon les moments de la journée et les coopérations possibles avec d'autres structures d'accueil de jeunes enfants ».

Nous pouvons noter que :

- dans les garderies périscolaires (déclarées ou non à la Direction Départementale de la Jeunesse et des Sports), le taux d'encadrement est de 1 pour 10 enfants,
- pour les accueils de loisirs enfants de moins de 6 ans, il est de 1 pour 8 enfants, selon la réglementation Jeunesse et Sport et le Décret du 26/07/2006.

L'enfant de 2 à 3 ans a des besoins spécifiques liés à son développement et c'est pourquoi le taux d'encadrement proposé par la circulaire ne paraît pas adapté pour un accompagnement individualisé et de qualité pour les enfants de cette tranche d'âge.

La sous-commission propose :

- que le taux d'encadrement des enfants soit au moins de 1 adulte pour 8 enfants accueillis,
- qu'il y ait en permanence deux adultes dans les locaux pour l'accueil des enfants (quel qu'en soit le nombre) pour assurer un bon fonctionnement et ainsi garantir la sécurité de chacun

2.2. UNE QUALIFICATION DU PERSONNEL ADAPTÉE

Dans la lettre circulaire Cnaf N° 2009-076, il est noté que pour un Jardin d'éveil « *les personnels recrutés pourront être titulaires d'un BAFA option petite enfance, d'un BEP sanitaire et social, ou d'un diplôme d'état d'auxiliaire de vie sociale* ».

Le « statut » BAFA n'est aujourd'hui pas un diplôme professionnel. Les compétences des titulaires de cette formation sont par ailleurs plus adaptées aux enfants plus grands (sauf spécialisation petite enfance)

La sous-commission propose que :

Les professionnel(les) chargé(e)s d'encadrer les enfants soient titulaires pour moitié, de l'une des qualifications suivantes, à savoir :

- Puéricultrice
- Educateur(trice) de jeunes enfants
- Infirmier(e)
- Psychomotricien(ne)
- Auxiliaire-puéricultrice

Les autres professionnel(le)s recruté(e)s devront être :

- Assistant(e) maternel(le) ayant au moins 5 ans d'expérience
- Personnel titulaire d'un CAP Petite enfance
- Personnel titulaire d'un BEP sanitaire et social
- Personnel titulaire d'un diplôme d'Etat d'auxiliaire de vie sociale (DEAVS)

Chaque jardin d'éveil de 24 places devrait recruter un éducateur de jeunes enfants avec au minimum 3 ans d'expérience qui, par ailleurs, pourra assurer la direction de la structure.

Pour les structures accueillant 12 enfants, un éducateur de jeunes enfants pourrait être employé à temps partiel et en coopération avec une autre structure petite enfance.

2.3. UN PROJET ÉDUCATIF ET PÉDAGOGIQUE OBLIGATOIRE

Il doit être :

- un outil de référence
- obligatoire
- adapté à l'environnement, associé au contexte local et aux réseaux existants
- spécifique à l'accueil des enfants de 2/3 ans et de leurs familles

2.4. DES CRITÈRES D'ACCUEIL DÉFINIS

La sous-commission propose que, de même que pour les EAJE, les Jardins d'éveil accueillent et accompagnent des familles en situation fragile ou précaire.

Ils doivent avoir une attention spécifique pour les enfants en situation de handicap.

2.5. UNE AMPLITUDE D'ACCUEIL VARIABLE

L'amplitude horaire d'un jardin d'éveil devrait être comparable à celle d'un EAJE.

La circulaire préconise que l'accueil de l'enfant soit d'au moins un ½ temps, pour une durée de 9 à 18 mois, à l'exception de situations particulières, notamment pour les enfants porteurs de handicap.

· La sous-commission propose que la durée d'accueil de l'enfant reste adaptée au rythme de ·
· l'enfant et aux besoins des familles. ·

2.6. DES MODALITÉS D'INSCRIPTION EN FONCTION DES BESOINS DES PARENTS ET DES ENFANTS.

· La sous-commission relève l'importance de proposer des modalités d'inscription adaptées en ·
· fonction des besoins des enfants et de leur famille. ·

2.7. DES LOCAUX ET ÉQUIPEMENT FONCTIONNELS

La réglementation ne fixe pas de normes en ce qui concerne la superficie ou la configuration des locaux. **Un avis du Médecin de PMI est demandé.**

· La sous-commission note l'importance pour un enfant de 2 à 3 ans de pouvoir évoluer dans ·
· des espaces de vie adaptés. ·

Conclusion

L'accueil des enfants de 2 à 3 ans est partagé entre des institutions, des structures et des professionnels de formation et de culture différentes. Il est également traversé par un clivage entre deux domaines d'action publique : les « Affaires sociales » et l'Education nationale¹⁷

Il est difficile de généraliser les besoins des enfants de 2 à 3 ans. Certains enfants ont besoin de garder une régularité d'accompagnement et d'autres sont prêts à connaître plus de diversité. Mais force est de constater que la continuité éducative est une composante essentielle du bon développement de l'enfant.

Les bénéfices apportés à l'enfant sont nombreux et différents en fonction de chaque mode d'accueil¹⁸.

Le choix d'un mode de garde dépend de plusieurs facteurs : le bien être de l'enfant, les contraintes organisationnelles et financières de la famille.

Les modes d'accueil nouveaux doivent certes répondre à des besoins quantitatifs non couverts, mais aussi apporter une qualité de service, un cadre de vie, une équité aux familles, afin de garantir une continuité éducative basée sur les besoins de l'enfant de 2 à 3 ans.

En effet, les professionnels sont unanimes :

L'accueil de la petite enfance est un enjeu fort en termes éducatifs

¹⁷ Rapport d'informations du Sénat – N° 47

¹⁸ Rapport final réalisé par UDAF Isère « l'Observatoire de la vie Familiale de l'Isère » « stratégies familiales de garde de la Petite enfance » Novembre 2008

Commission Départementale de l'Accueil des Jeunes Enfants

« L'accueil des enfants de 2 à 3 ans »

Animatrices		
<i>Identité</i>	<i>Titre</i>	<i>Institution</i>
Guerraz Marie-Noëlle	Conseillère technique	Caf de Grenoble (de 01/2009 à 09/2009)
Monnet-Girard Sandrine	Chargée de développement	Caf de Grenoble
Poupet Betty	Coordinatrice petite enfance	Ville de Grenoble

Membres		
<i>Identité</i>	<i>Titre</i>	<i>Institution</i>
Berger Rosine	Administratrice	ACEPP 38 73 ¹⁹
Bourrel Christine	Administratrice	ACEPP 38 73 ¹⁹
Bruckner Judith	Accueillante	LAEP ²⁰ « Toboggan »
Chevit Aline	Adjointe direction Petite Enfance	CCAS Grenoble
Clairottet Martine	Directrice Halte garderie	CCAS Saint Egrève
David Rémy	Inspecteur	Education Nationale
Deslattes Céline	Elue	Ville de Grenoble
Draify Nawal	Educatrice de jeunes enfants	CCAS Echirolles
Favier Anne	Directrice de la structure	La Balancelle à Moirans
Flores Germinal	Vice président	Cdc de la Vallée de l'Hien
Galmant Sophie	Responsable adjointe Petite enfance	Mairie St Martin d'Hères
Guyard Ghislaine	Directrice de Multi accueil	CCAS Echirolles
Hauwuy Françoise	Directrice service Ed. jeunesse enfance	Mairie St Martin d'Hères
Maire Nicole	Administratrice départementale	AFR de l'Isère ²¹
Manin Marzo Annick	Inspectrice	Education Nationale
Mercier Eric	Accueillant	LAEP « Toboggan »
Minart Marie-Odile	Responsable petite enfance	Mairie Saint Martin d'Hères
Nay Carole	Educatrice jeunes enfants	FNEJE Isère ²²
Plaisant Stéphanie	Eje et responsable administrative	Espace Passerelle St M. Hères
Pingeot Brigitte	Coordinatrice enfance jeunesse	Mairie de Tullins
Poussin Sophie	Responsable technique	AFR de l'Isère
Sambuis Thierry	Directeur	Centre social Morestel
Sorrel Monique	Directrice, coordinatrice petite enfance	Mairie de Gières
Vaillant Evelyne	Coordinatrice Petite Enfance	CAP ²³

¹⁹ ACEPP : Association des Collectifs Enfants Parents Professionnels

²⁰ LAEP : Lieu d'accueil enfants parents

²¹ AFR de l'Isère : Association des Familles Rurales de l'Isère

²² FNEJE Isère : Fédération Nationale des Educateurs de Jeunes Enfants Isère

²³ CAPI : Communauté d'Agglomération des Portes de l'Isère

Synthèse²⁴ de l'Appel à projets pour les jardins d'éveil

Référence : LC 2009-076

Le développement de l'offre d'accueil en direction des jeunes enfants constitue un axe prioritaire de la Cog 2009-2012. A ce titre, 8000 places de jardins d'éveil pourront être créées **dans un cadre expérimental** selon des modalités prédéfinies. Pour ce faire, dès 2009, 4,3 millions d'euros peuvent être mobilisés.

Pour permettre la réalisation de ce dispositif, un cadre expérimental définit les modalités, d'une part de définition des jardins d'éveil et d'autre part des conditions d'éligibilité pour cet appel à projets.

Définition du jardin d'éveil

Le jardin d'éveil doit faciliter l'éveil progressif de l'enfant en favorisant son développement et en le préparant à son entrée à l'école maternelle.

Il concerne les enfants âgés de 2 à 3 ans.

Il peut être implanté dans des locaux communaux adaptés aux besoins d'enfants très jeunes (espace repos, espace jeux, sanitaires adaptés...) ou être situé ou adossé à un établissement d'accueil existant.

Il est à noter que si le jardin d'éveil constitue une nouvelle solution d'accueil, en aucun cas il ne doit se substituer à la préscolarisation à l'école maternelle.

1. Son organisation

- Capacité d'accueil

La capacité minimale d'accueil recommandée est de 24 places sur la base **d'unités de 12 places**. Il pourra cependant comporter plus de 2 unités de 12 enfants.

- Amplitude d'ouverture

Son amplitude horaire devra être comparable à celle d'un Eaje.

Il devra fonctionner au moins 200 jours par an avec une amplitude de 8 heures à 10 heures par jour.

Il est recommandé que l'accueil de l'enfant soit d'au moins un mi-temps, pour une durée de 9 à 18 mois à l'exception de situations particulières comme les enfants en situation de handicap.

- Projet d'établissement

Le jardin d'éveil devra **obligatoirement** disposer d'un projet d'établissement composé :

- d'un projet éducatif pour l'accueil, le soin, le développement, l'éveil et le bien être des enfants

- d'un projet social précisant notamment les modalités d'accès aux enfants de familles connaissant des difficultés particulières conformément à la réglementation des Eaje.

- Règlement de fonctionnement

Comme cela est exigé pour les Eaje, il devra préciser les modalités de fonctionnement et d'organisation du jardin d'éveil : fonctions du directeur, modalités d'admission, horaires, tarification, informations aux parents et modalités de participation des parents à la vie de la structure.

²⁴ Synthèse réalisée par Marie-Noëlle Guerraz – Conseiller technique Caf - Pôle I.A.S.

2. Les personnels

Le taux d'encadrement devra s'inscrire dans une fourchette **d'un adulte pour 8 à 12 enfants** et devra être renforcé au moment des repas.

Les personnels devront pour moitié être titulaires de l'une des qualifications suivantes :

- Ø puéricultrices
- Ø éducateurs de jeunes enfants
- Ø infirmières
- Ø psychomotriciennes
- Ø auxiliaires de puériculture

Les autres professionnels pourront être des assistantes maternelles ayant au moins 5 ans d'expérience ou des titulaires d'un Cap petite enfance, d'un Bafa option petite enfance, d'un Bep sanitaire et social ou d'un diplôme d'Etat d'auxiliaire de vie sociale.

Pour les structures de 24 places au moins, un éducateur de jeunes enfants devra être recruté et il pourra assurer la fonction de direction.

Le directeur assurera la responsabilité du jardin d'éveil à raison d'au moins un quart-temps par tranche de 24 places.

Les fonctions de direction peuvent être assurées par une puéricultrice avec 3 ans d'expérience ou une éducatrice de jeunes enfants avec également 3 ans d'expérience.

Modalités de l'appel à projets

Ces réalisations sont soit **autorisées** par décision du président du Conseil général, soit **décidées** par la collectivité publique territoriale après avis du président du Conseil général.

1. Conditions d'éligibilité des candidatures

Le projet devra répondre aux conditions suivantes :

- Ø répondre aux critères énoncés ci-dessus en termes d'organisation, personnels et fonction de direction,
- Ø comporter un budget prévisionnel,
- Ø respecter le barème des participations familiales retenu par la Cnaf (cf. paragraphe 3)
- Ø le porteur de projet devra communiquer à la Caf les renseignements nécessaires au système national de suivi-évaluation de l'action,
- Ø le dossier de candidature doit avoir fait l'objet d'un avis favorable du conseil d'administration de la Caf.

2. Porteurs de projets éligibles

Un projet ne peut avoir qu'un porteur de projet et celui-ci doit avoir la personnalité morale. Il peut être :

- une **commune** ou un **groupement de communes**
- une **administration**
- un **établissement public** (centre communal d'action sociale, ou centre intercommunal d'action sociale, établissement hospitalier...)
- une **association à but non lucratif**

3. Financement des projets

Le financement sera assuré conjointement par les collectivités territoriales, la branche Famille de la Sécurité sociale et les familles. Ces financements pourront être complétés par d'autres acteurs.

La contribution des familles sera calculée sur la base du barème institutionnel des participations familiales retenu pour la prestation de service unique, puis le montant obtenu sera diminué de 33,33 %.

Ø Une aide à l'investissement peut être accordée pour adapter les locaux existants

L'expérimentation s'appuiera prioritairement sur les projets utilisant des locaux déjà existants. L'enveloppe de la Caf sera égale au nombre de places ouvertes dans l'année x 1 000 €

Ø L'aide au fonctionnement sera forfaitaire :

Année d'ouverture N :

La première année civile de fonctionnement, l'aide accordée sera de 267 € par place et par mois d'ouverture soit 3 200 € par an.

Année N+1 et suivantes :

La Caf verse au gestionnaire une somme forfaitaire de 4 540 € par place, déduction faite des participations familiales constatées l'année précédente.

La formule de calcul de la prestation de service sera donc égale à :

$$4\ 540\ \text{€} \times \text{nombre de places} - \text{participations familiales de l'année précédente}$$

Dans tous les cas, une convention pluriannuelle de financement et de soutien sera signée entre la Caf et le porteur du projet.

4. Modalités pratiques de l'appel à candidature

Les porteurs de projet devront envoyer leur dossier de candidature à la Caf dont ils relèvent. Après avis favorable de son Conseil d'administration, la Caf transmettra à la Cnaf et à la Dgas l'ensemble des candidatures dont elle aura été saisie.

Un jury national se réunira à un rythme qui sera fixé au regard du nombre de dossiers remontés, lesquels seront instruits par les services de la Cnaf au fur et à mesure de leur arrivée.

Compte tenu de la durée de l'expérimentation, les projets recourant à des locaux déjà existants seront priorisés.

5. Contenu du dossier de candidature

Le dossier de candidature devra être en mesure de faire valoir les objectifs précis et circonstanciés du projet proposé.

Il devra comprendre :

- le descriptif du projet et les besoins auxquels il répond ;
- un projet de budget distinguant la nature des financements ;
- le lieu d'installation du jardin d'éveil et un projet de plan ;
- le nombre de places, l'amplitude d'ouverture par jour et par an ;
- le coût de fonctionnement par place,
- les coopérations et les mutualisations possibles entre les différents acteurs concernés .

6. Conventonnement

La création d'un jardin d'éveil doit faire l'objet d'une convention signée par les partenaires suivants :

- Le président du Conseil général
- La commune
- La caisse d'Allocations familiales
- La caisse de mutualité sociale agricole
- Le porteur de projet