

**MINISTÈRE DE L'EMPLOI
ET DE LA SOLIDARITÉ**

**MINISTÈRE DÉLÉGUÉ
À LA FAMILLE ET À L'ENFANCE**

**MINISTÈRE DE
L'ÉDUCATION NATIONALE**

**INSPECTION GÉNÉRALE
DES AFFAIRES SOCIALES**

**INSPECTION GÉNÉRALE
DE L'ÉDUCATION NATIONALE**

RAPPORT SUR LES DISPOSITIFS PASSERELLES

DE LA FAMILLE ET DU LIEU DE GARDE À L'ÉCOLE MATERNELLE

Présenté par

Daniel VILLAIN

**Inspection générale
Des Affaires sociales**

**Rapport n°2000-153
Novembre 2000**

Bernard GOSSOT

**Inspection générale
de l'Éducation nationale**

N° 00-054

**MINISTÈRE DE L'EMPLOI
ET DE LA SOLIDARITÉ**

**MINISTÈRE DÉLÉGUÉ
À LA FAMILLE ET À L'ENFANCE**

**MINISTÈRE DE
L'ÉDUCATION NATIONALE**

**INSPECTION GÉNÉRALE
DES AFFAIRES SOCIALES**

**INSPECTION GÉNÉRALE
DE L'ÉDUCATION NATIONALE**

RAPPORT SUR LES DISPOSITIFS PASSERELLES

DE LA FAMILLE ET DU LIEU DE GARDE À L'ÉCOLE MATERNELLE

Rapport à

Madame la ministre de l'Emploi et de la Solidarité

Monsieur le ministre de l'Éducation nationale

Madame la ministre déléguée à la Famille et à l'Enfance

Présenté par

Daniel VILLAIN

**Inspection générale
Des Affaires sociales**

**Rapport n°2000-153
Novembre 2000**

Bernard GOSSOT

**Inspection générale
de l'Éducation nationale**

N° 00-054

SOMMAIRE

Résumé	6
Introduction	11
Le champ de l'étude	12
La méthodologie	13
I – LES DONNÉES ACTUELLES RELATIVES AUX DISPOSITIFS PASSERELLES	15
I-1 Les données issues des travaux et publications	15
<i>I-1-1 Les dispositifs passerelles émergent d'un ensemble d'actions en faveur de la petite enfance</i>	15
<i>I-1-2 Les dispositifs passerelles prennent corps dans une problématique de scolarisation précoce</i>	17
<i>I-1-2-1 Des rapports esquissent le cadre des dispositifs passerelles</i>	17
<i>I-1-2-2 Des études plaident, avec quelques nuances, en faveur de la scolarisation précoce</i>	19
<i>I-1-2-3 L'école maternelle s'ouvre, non sans difficulté, à la scolarisation précoce</i>	20
I-2 Les enseignements apportés par l'enquête exhaustive de la direction de l'Enseignement scolaire	21
<i>I-2-1 Les compétences professionnelles sont très diverses et complémentaires</i>	23
<i>I-2-2 Les partenaires institutionnels sont souvent secondés par des associations</i>	23
<i>I-2-3 Les financements proviennent de diverses origines, mais sont d'abord municipaux</i>	24
<i>I-2-4 Une grande hétérogénéité caractérise les modes de fonctionnement</i>	24
<i>I-2-5 La participation des parents connaît des formes très variées</i>	25
I-3 L'environnement juridique des dispositifs passerelles	26
<i>I-3-1 Les éléments juridiques de protection de la famille et de l'enfant</i>	27
<i>I-3-2 L'importance accordée à la scolarisation précoce des enfants</i>	29
<i>I-3-3 Les incitations à une politique concertée en faveur de la petite enfance</i>	30
<i>I-3-3-1 La loi d'orientation sur l'Éducation du 10 juillet 1989</i>	30
<i>I-3-3-2 Le protocole d'accord du 20 septembre 1990</i>	30
<i>I-3-3-3 Les lois du 25 juillet 1994 et du 29 juillet 1998</i>	34
<i>I-3-3-4 L'intervention importante de la branche famille sous l'impulsion de la CNAF</i>	34
II – EXPLOITATION DES DONNÉES RECUEILLIES PAR LA MISSION	38

II-1 Synthèse des consultations menées par la mission : émergence des obstacles au développement des dispositifs passerelles	38
<i>II-1-1 Le protocole du 20 septembre 1990 relatif à la petite enfance est rarement connu</i>	38
<i>II-1-2 Les objectifs donnés aux dispositifs passerelles sont parfois discutés</i>	38
<i>II-1-3 Les dispositifs passerelles : domaine de la “ Petite enfance ” ou de l’Éducation nationale ? La scolarisation à deux ans, objet d’interrogations</i>	40
<i>II-1-4 Un flou dans l’initiative et le pilotage des dispositifs passerelles</i>	41
<i>II-1-5 Un partenariat toujours évoqué, parfois difficilement réalisé</i>	42
<i>II-1-6 Des formations souvent modestes concernant l’accueil des enfants de deux ans</i>	43
<i>II-1-7 Un déficit d’évaluation qui ne permet pas de construire des certitudes sur la validité des dispositifs</i>	44
<i>II-1-8 Des questions majeures en suspens</i>	45
<i>II-1-8-1: Quel dispositif en milieu rural ?</i>	45
<i>II-1-8-2: Les enfants handicapés ou malades ne sont-ils pas oubliés ?</i>	46
<i>II-1-8-3: L’extension du dispositif sur l’ensemble de territoire est-elle envisageable ?</i>	46
II-2 Enseignements retirés de l’observation des sites visités	48
<i>II-2-1 Les classes passerelles</i>	48
<i>II-2-1-1 La classe passerelle répond à un besoin territorial identifié</i>	48
<i>II-2-1-2 L’identification du besoin et le projet en résultant sont partenariaux</i>	49
<i>II-2-1-3 La classe passerelle assume l’intégralité de la fonction passerelle</i>	49
<i>II-2-1-4 Les classes passerelles sont de véritables classes</i>	51
<i>II-2-1-5 On y pratique néanmoins une pédagogie adaptée au très jeune âge</i>	51
<i>II-2-2 Les formes riveraines de l’école</i>	52
<i>II-2-2-1 Les lieux passerelles en lien étroit avec l’école maternelle</i>	53
<i>II-2-2-2 Les lieux d’appui réalisent des actions passerelles régulières</i>	54
<i>II-2-2-3 Les lieux d’actions passerelles ponctuelles</i>	56
<i>II-2-3 Les actions convergentes</i>	56
III – LA QUESTION DU SOUTIEN, DU DÉVELOPPEMENT OU DE LA GÉNÉRALISATION DES DISPOSITIFS PASSERELLES	58
III-1 La mission estime que la généralisation n’est pas envisageable	58
<i>III-1-1 La scolarisation à deux ans reste un objet de débat sinon de controverse</i>	58
<i>III-1-2 La démarche des pouvoirs publics n’est pas suffisamment claire</i>	58
<i>III-1-3 Les actions reposent sur un partenariat qui ne se décrète pas</i>	58
<i>III-1-4 Les moyens de la généralisation demeurent hors de portée</i>	59
<i>III-1-5 Tous les avis concordent sur l’impossibilité de généraliser</i>	59
III-2 La mission estime souhaitable de soutenir et développer les dispositifs passerelles	59

<i>III-2-1 Plusieurs motifs justifient le soutien et le développement souhaités</i>	60
<i>III-2-2 Mais le soutien doit être encadré</i>	60
<i>III-2-3 La mission recommande que ce soutien revête des modalités concrètes</i>	61
<i>III-2-3-1 Des modalités concrètes sont nécessaires au niveau ministériel</i>	61
<i>III-2-3-2 Des modalités concrètes sont nécessaires au niveau local en faveur des différentes formes de dispositifs passerelles</i>	63
<i>III-2-4 L'expérimentation des dispositifs passerelles doit être mieux suivie</i>	63
<i>III-2-5 L'étude et la réflexion doivent s'ouvrir à d'autres domaines</i>	64
Conclusion	65
ANNEXES	

RÉSUMÉ

L'éducation des jeunes enfants se réalise la plupart du temps dans le cadre de modes de garde individuels ; seuls 9 % des enfants de moins de trois ans sont gardés en crèche ou halte garderie. Cette éducation se poursuit à l'école maternelle où sont accueillis 35 % des enfants de deux ans et la quasi-totalité des enfants à trois ans.

Les premiers pas à l'école maternelle se font dans un environnement collectif et sont marqués par une rupture forte, dans la mesure où les enfants n'ont pas été préparés à une expérience de vie en grand groupe.

Afin de faciliter l'adaptation des enfants à l'école maternelle, des expériences ont été développées, notamment dans certains quartiers défavorisés, autour de " classes passerelles " dont la vocation est de créer les conditions d'une première socialisation, de favoriser une séparation progressive avec la famille et de soutenir les parents dans l'exercice de la fonction parentale.

La ministre de l'Emploi et de la Solidarité, le ministre de l'Éducation nationale et la ministre déléguée à la Famille et à l'Enfance ont confié à l'Inspection générale des Affaires sociales et à l'Inspection générale de l'Éducation nationale une mission conjointe portant sur un état des lieux des initiatives existantes dans ce domaine et sur les obstacles rencontrés au développement de telles actions. La mission devait alors préciser les voies et les moyens de surmonter ces obstacles et se prononcer sur l'intérêt d'une éventuelle généralisation, en précisant le cadre institutionnel, juridique et budgétaire dans lequel cette généralisation pourrait s'opérer.

Pour établir le diagnostic attendu, les membres des deux inspections générales ont adopté une démarche d'expertise reposant sur une analyse des études et publications les plus récentes sur le sujet, et sur l'exploitation d'une enquête exhaustive conduite, à leur demande, par la direction de l'enseignement scolaire du ministère de l'Éducation nationale. Ils ont également auditionné des personnes qualifiées et observé plusieurs expériences dans sept départements retenus en fonction de la diversité de fonctionnement des sites mentionnés.

La première partie est consacrée à la présentation des données actuelles relatives aux dispositifs passerelles.

L'étude des travaux concernant ce sujet montre que le concept de " classe passerelle " est réducteur. Il existe en effet de nombreuses expériences portant des intitulés voisins et ayant approximativement les mêmes vocations. La mission a décidé de conduire sa réflexion sur l'ensemble des dispositifs passerelles.

L'analyse des travaux et publications sur le sujet montre que les dispositifs passerelles émergent d'un ensemble d'actions en faveur de la petite enfance et prennent corps dans une problématique de scolarisation précoce. Des études universitaires plaident, avec quelques nuances, en faveur d'une scolarisation des enfants à deux ans, notamment dans les quartiers défavorisés, mais l'école maternelle s'ouvre, avec quelques difficultés, à l'arrivée d'une population de jeunes enfants pour laquelle elle n'est pas préparée.

L'exploitation de l'enquête exhaustive réalisée par la direction de l'enseignement scolaire montre que les réponses formulées sur la base du strict concept de " classe passerelle " font état de 60 structures de ce type réparties sur 25 départements. Ces données doivent être considérablement relativisées et le nombre de dispositifs passerelles est sans doute plus élevé. La mission a pu effectuer des observations fructueuses dans des départements qui avaient répondu par un état néant.

Les fiches analysées montrent qu'il existe une grande diversité dans la mise en oeuvre de la politique de la petite enfance. Cette diversité concerne les modes de partenariat, les

financements, les types d'organisation et les modalités de collaboration avec les parents. Elle correspond à une adaptation de cette politique aux spécificités locales mais elle révèle parfois des conceptions éducatives différentes, voire contradictoires, et peut nourrir la critique de détracteurs qui voient là un ensemble d'actions hétéroclites dont l'intérêt n'est pas avéré.

La présentation des données actuelles a nécessité que soit étudié l'environnement juridique qui a présidé à la mise en place des dispositifs passerelles. L'importance accordée à la scolarisation précoce est affirmée dans la Loi d'orientation sur l'Éducation du 10 juillet 1989. Les incitations à une politique concertée en faveur de la petite enfance sont inscrites dans le protocole d'accord du 20 septembre 1990, texte fondateur des dispositifs passerelles. D'autres dispositions font intervenir différents acteurs dans le secteur de la petite enfance : elles sont notamment relatives à l'autorité parentale, à la protection sociale et judiciaire de l'enfance, à la protection maternelle et infantile, au soutien à la politique familiale et à l'exercice de la parentalité. De même, la loi du 25 juillet 1994 relative à la famille et la loi du 29 juillet 1998 d'orientation relative à la lutte contre les exclusions permettent aux communes de créer des schémas pluriannuels de développement des services d'accueil des enfants de moins de six ans, avec le souci que soient associés à la réflexion l'ensemble des interlocuteurs concernés. Enfin, en 1997, la caisse nationale d'allocations familiales (CNAF) a redéfini les orientations de la politique sociale de la branche famille en mettant l'accent, entre autres, dans le cadre des "contrats enfance", sur les actions qui contribuent au développement et à l'épanouissement du jeune enfant et au soutien à la fonction parentale.

L'examen pratiqué ci-dessus permet de mesurer à quel point le secteur de la petite enfance est traversé par le droit. Celui-ci détermine en effet pour chaque acteur un champ de responsabilités. Le protocole du 20 septembre 1990 a inscrit l'accord des ministres signataires sur les principes et les modalités d'une coordination indispensable à défaut de responsable unique. Il se trouve que, depuis, les textes nécessaires à son application n'ont pu dépasser le stade d'une active préparation, sans jamais aboutir. Dans ces conditions, il ne sera pas surprenant de constater que les réalisations reflètent davantage le souci de répondre aux réalités locales plutôt que de mettre en application une politique insuffisamment affirmée et explicitée.

L'exploitation des données recueillies par la mission constitue la deuxième partie du rapport.

Dans un premier temps, la mission a analysé les contenus des consultations menées au niveau national et sur le terrain, auprès des autorités responsables de la politique petite enfance et des différents acteurs engagés dans les dispositifs passerelles. Conformément à la demande qui lui avait été faite, elle a recherché les obstacles qui s'opposaient au développement des dispositifs passerelles.

De l'analyse qui a été effectuée, il ressort que le protocole d'accord du 20 septembre 1990 relatif à la petite enfance est rarement connu, la publication de ce texte n'a pas été suffisamment relayée et les dispositifs passerelles ont été mis en place en fonction de besoins exprimés ou à l'initiative de professionnels sensibilisés au problème. Par ailleurs, les objectifs des dispositifs passerelles sont parfois discutés, moins dans les principes que dans les modalités employées pour les atteindre.

Un autre obstacle réside dans la position ambiguë de ces dispositifs : accueillant les enfants de deux-trois ans, appartiennent-ils au domaine de la petite enfance ou à celui de l'Éducation nationale ? Cet obstacle est renforcé par une interrogation profonde sur la pertinence de la scolarisation des enfants à deux ans, les études universitaires ne viennent pas convaincre certains professionnels ni certains partenaires engagés dans la politique petite enfance.

En conséquence, il existe un flou dans l'initiative et le pilotage des dispositifs passerelles, ceux-ci deviennent souvent l'enjeu de conflits d'influence, voire de pouvoir et se trouvent fragilisés. Le partenariat, nécessaire dans ce type d'action, est souvent tributaire de l'engagement des acteurs et il suffit parfois de la défaillance d'un acteur pour que le dispositif soit ébranlé.

L'insuffisance des formations, en particulier des enseignantes, dans le domaine de l'accueil des jeunes enfants et dans la pédagogie des deux-trois ans, ne facilite pas le développement des dispositifs passerelles ; une telle insuffisance, doublée d'une absence de formation continue commune aux professionnels de la petite enfance, constitue un obstacle maintes fois souligné.

Enfin, l'absence d'évaluation véritable fragilise le dispositif. Certes, il est souvent fait état de satisfaction pour ce qui concerne tant l'adaptation des jeunes enfants à l'école maternelle que l'implication plus marquée des parents dans la vie de l'école. Mais ces déclarations sont empreintes de subjectivité et le problème d'une évaluation externe et objective reste posé, les responsables institutionnels sont demandeurs d'une réelle démarche d'appréciation des effets de tels dispositifs.

Dans un second temps, la mission a analysé les enseignements retirés de l'observation des sites visités. Elle a considéré que la passerelle assurait simultanément quatre actions :

- une socialisation de l'enfant et, souvent indirectement, des parents,
- un travail sur la séparation mère/enfant,
- la valorisation de la fonction parentale,
- un travail pédagogique sur l'enfant, mobilisant des moyens adaptés aux particularités de son âge.

Sur la base de cette observation, la mission a relevé trois formes données aux actions ou dispositifs passerelles : les classes passerelles, les formes riveraines, les actions convergentes.

Assurant l'intégralité des quatre actions définies plus haut comme caractérisant la fonction passerelle, ces structures répondent à un besoin territorial identifié, concernant une population le plus souvent en grande difficulté. L'identification de ce besoin et l'élaboration du projet en résultant sont conduits dans un partenariat mûri entre les acteurs de terrain. Ceux-ci ont obtenu ensuite le soutien de l'inspection académique, de la commune et le plus souvent celui de la caisse d'allocations familiales. Les classes passerelles développent simultanément un travail de socialisation des enfants, une préparation à retirer le meilleur profit de la scolarisation en faisant que l'enfant soit "prêt", une séparation sereine entre la mère et l'enfant, une implication –souvent contractualisée – des parents dans les activités de leur enfant au sein de la classe.

Toute cette action contribue fréquemment de façon indirecte à une resocialisation des familles.

Enfin, ces structures sont de véritables classes, où l'enseignante finalise l'ensemble des activités même si celles-ci sont animées par différents professionnels appelés à intervenir à ses côtés telles que les éducatrices de jeunes enfants, les agents territoriaux spécialisés d'école maternelle (ATSEM), ou les aides éducatrices. Cette diversification professionnelle contribue à la pratique dans ces classes d'une pédagogie adaptée au très jeune âge, notamment au travers des effectifs plus réduits, aux locaux et au mobilier utilisés, aux techniques employées qui utilisent largement le support du jeu. Ainsi, les classes passerelles réalisent au profit d'un public en situation de plus grand besoin un travail particulièrement adapté, conduit simultanément sur l'ensemble de la fonction passerelle, au prix d'un renfort en moyens

diversifiés et d'une large ouverture aux parents dont l'implication est une condition posée pour admettre leur enfant.

La mission a identifié par ailleurs des formes de structures passerelles, riveraines de l'école maternelle. Dans cet autre type de réalisations, trois modes principaux semblent exister :

- les lieux passerelles étroitement associés à l'école maternelle
- les lieux d'appui conduisant des actions régulières en direction de l'école
- les lieux de préparation ponctuelle

Les lieux passerelles étroitement associés à l'école maternelle fonctionnent selon un processus réparti entre deux lieux étroitement articulés : le lieu passerelle d'un part et la classe d'accueil ou d'intégration d'autre part. En lien avec les parents nécessairement impliqués, le lieu passerelle assurera avec son personnel éducatif, la socialisation, le travail sur la séparation, la découverte progressive de l'école maternelle associée. L'ensemble des activités aux deux extrémités de la passerelle a été défini en commun entre les responsables du lieu passerelle et l'enseignante qui travaillent en étroite collaboration. Le fonctionnement ressemble donc à celui des classes passerelles mais s'en différencie toutefois par l'existence de deux sites distincts, l'un en gestion communale pour la dimension éducative, l'autre sous la responsabilité de l'Éducation Nationale ; une convention entre l'inspecteur d'académie et la commune formalise l'organisation et les engagements respectifs. Cette forme d'action apparaît particulièrement intéressante en ce qu'elle permet d'assurer l'ensemble des aspects de la fonction passerelle en identifiant la nature et l'importance des engagements de chacun sans pour autant nuire au partenariat des interventions.

D'autres structures conduisent, à proximité de l'école, voire même dans l'emprise de ses locaux mais sans lien juridique avec elle, et sans atteindre au même degré d'articulation, les divers aspects de la fonction passerelle.

Enfin, la mission a noté les efforts déployés par un nombre croissant de structures d'accueil collectives pour développer une préparation à l'entrée à l'école.

Enfin, l'inventaire de ce dispositif doit être complété par le rappel des actions convergentes, c'est à dire de celles qui, non constitutives en elles-mêmes d'une passerelle, sont néanmoins un ensemble de lieux dont l'existence contribue à la qualité de la relation parent- enfant, singulièrement pour de jeunes parents débordés ou désemparés en face de leurs enfants : lieux d'écoute, groupes de paroles, aide apportée par des adultes relais, centres sociaux, ateliers de lutte contre l'illettrisme, activités animées par l'école des parents etc.

Dans la troisième partie du rapport, la mission s'est efforcée de répondre à l'interrogation existant sur le devenir du dispositif : faut-il le généraliser, ou simplement le soutenir et le développer ?

Au terme de ses travaux, la mission estime que la généralisation n'est pas envisageable. Par contre, le soutien et le développement des dispositifs passerelles lui apparaissent souhaitables, sous réserve néanmoins d'un certain nombre de conditions que la mission s'est attachée à définir.

La généralisation n'est pas envisageable pour un ensemble de raisons. Ainsi, la scolarisation dès deux ans reste un sujet de débats sinon de controverse et la volonté des pouvoirs publics dans ce domaine relève d'une extension facultative au seuil d'une scolarisation elle-même non obligatoire avant l'âge de six ans. Les actions reposent sur un partenariat qui ne se décrète pas, tandis que les moyens humains et matériels à rassembler

demeurent hors de portée des financeurs. La mission a noté enfin que tous les avis recueillis sont défavorables à une telle généralisation.

Par contre, la mission estime souhaitable de soutenir et développer les dispositifs passerelles. A défaut d'évaluation, les responsables et bénéficiaires émettent des avis favorables concordants sur le bénéfice retiré par les enfants, les conditions dans lesquelles s'opère la séparation et l'effet retiré par les familles grâce à l'implication recherchée des parents.

Le soutien souhaité doit toutefois être encadré. D'une part, il doit s'inscrire dans le cadre de la continuité éducative de la petite enfance et donc par la mise en place effective à la demande des ministères signataires du protocole d'accord, de la coordination départementale aujourd'hui absente. D'autre part, un cahier des charges doit être établi afin de garantir et protéger la qualité du dispositif. Enfin, il convient que les décideurs, par ailleurs sollicités pour financer et valider ces démarches puissent se prononcer sur la base de ce cahier des charges, ceci dans le respect de leurs compétences respectives.

Le soutien accordé devrait se traduire par l'adoption de modalités concrètes. Au niveau ministériel, les priorités nationales devraient être énoncées de façon plus lisible. De même, les règles d'élaboration de la carte scolaire nécessiteraient une clarification vis à vis de la prise en compte des enfants de deux ans dans le calcul des effectifs sous des conditions bien précises. L'ouverture des dispositifs passerelles aux différents métiers de la petite enfance justifierait un encouragement plus clair de la part des autorités ministérielles. L'ensemble de ces instructions justifierait la préparation d'une circulaire interministérielle confirmant ces orientations.

Des modalités concrètes doivent également être adoptées au niveau local, d'une part, en constituant et animant les groupes de coordination de la petite enfance et, d'autre part, en y procédant au recensement et au suivi des dispositifs passerelles. Un intérêt particulier pourrait y être porté aux lieux passerelles fonctionnant en lien étroit avec l'école maternelle. Ceux-ci offrent en effet une identification des interventions d'ordre familial et éducatif d'une part, scolaire d'autre part, et permettent de développer une politique familiale et scolaire plus directement repérable au sein du partenariat organisé.

Enfin, la mission souhaite que la réflexion puisse se poursuivre en s'ouvrant au secteur rural et aux départements d'outre mer, deux domaines dans lesquels des problèmes se posent à l'égal, sinon de façon aggravée, au regard des situations métropolitaines inventoriées.

INTRODUCTION

Les conditions d'accueil et d'éducation des jeunes enfants sont devenues un sujet de préoccupation central dans la politique de la famille et de l'enfance. La France assume son choix, fait dès le siècle passé et contrairement à la majorité des pays de l'Union européenne, d'offrir la prise en charge des jeunes enfants par le système éducatif à l'école maternelle. Actuellement, tous les enfants de plus de trois ans sont scolarisés dans les structures préélémentaires bien que la scolarité ne soit pas obligatoire avant six ans.

Pour autant, les modes d'accueil des jeunes enfants de moins de trois ans auxquels les parents peuvent recourir sont variés. Si l'école maternelle s'ouvre aux enfants de deux ans, elle ne prend en charge que 35 % de la classe d'âge selon les données nationales, ce pourcentage représentant une moyenne qui recouvre des réalités diverses d'un département à l'autre. La variété des autres solutions va de la formule la plus traditionnelle, la garde à domicile par un des parents, à l'accueil en crèche collective, en passant par de nombreuses variantes intermédiaires au nombre desquelles on compte les crèches familiales, les mini-crèches, les haltes-garderies, etc.

Cependant, les équipements collectifs ne couvrent qu'une faible partie des besoins de garde. Selon les études de la Direction de la recherche des études de l'évaluation et des statistiques (DREES), pour l'année 2000, sur 2,2 millions d'enfants de moins de trois ans, environ 250 000 sont scolarisés à l'école maternelle et 200 000 peuvent disposer d'une place dans une structure d'accueil. Par ailleurs les équipements se répartissent très inégalement sur le territoire.

En outre, les conditions d'accueil et d'éducation des jeunes enfants s'inscrivent dans une autre préoccupation, inhérente au choix qu'a fait la France : la préparation de l'entrée à l'école maternelle. Quel que soit le mode de garde retenu par sa famille, l'enfant, lorsqu'il entre à l'école maternelle, se trouve confronté à un environnement collectif et fait l'expérience d'une vie en groupe sans y avoir été nécessairement préparé. Cette immersion dans un cadre de socialisation élargie, doublée d'une rupture parfois hâtive et non anticipée de l'enfant avec son milieu familial, peut constituer un facteur de fragilisation et aboutir à des effets contraires à ceux qui sont recherchés : le développement et l'épanouissement de l'enfant.

Globalement, on constate que les enfants de moins de trois ans, dans leur grande majorité, sont pris en charge dans le cadre de modes d'accueil individuels. Ainsi se trouve posé un problème d'ordre quantitatif : *faut-il développer les modes d'accueil collectif ? et si oui, sous quelles formes ?*

Corrélativement, se trouve également posé un problème d'ordre qualitatif : *faut-il concevoir des dispositifs intermédiaires entre les modes d'accueil, collectifs ou individuels, des jeunes enfants et l'école maternelle ? et si oui, sous quelles formes ?*

Afin de faciliter cette transition, des expériences ont été développées autour de " classes passerelles " destinées aux enfants âgés de deux à trois ans.

L'existence de ces structures a été impulsée à partir de la loi d'orientation sur l'Éducation du 10 juillet 1989 et du protocole d'accord relatif à la petite enfance signé le 20 septembre 1990 entre le Ministre de l'Éducation nationale, de la Jeunesse et des Sports, le Ministre de la Solidarité, de la Santé et de la Protection sociale et la Secrétaire d'État à la Famille et publié le 23 janvier 1991 (Bulletin officiel n° 6 du 7 février 1991).

Ces classes passerelles visent à permettre une socialisation et une séparation des parents progressives et adaptables au cas par cas à la maturité des enfants. Elles ont pour mission d'accompagner les parents par un travail actif afin de soutenir et valoriser la fonction parentale. Dans les zones et quartiers défavorisés, ces initiatives devraient constituer un élément important de la lutte contre les inégalités, dans la mesure où elles concourent à la prévention primaire des inégalités scolaires.

Le protocole d'accord a défini les principes plaçant pour une réelle articulation entre les différents modes d'accueil des jeunes enfants et l'école maternelle. Il a dressé le cadre d'une coordination au niveau local, des instances et personnels concernés, par la création de groupes " petite enfance ". Il prévoyait des formations conjointes en faveur des différents personnels. La mise en oeuvre de cette politique était placée sous la responsabilité conjointe des préfets, recteurs et inspecteurs d'académie, lesquels devaient rechercher le concours des collectivités locales et de divers organismes partenaires.

L'application d'une telle politique ne prétendait pas d'emblée à une généralisation et le protocole faisait apparaître une démarche prioritaire " *Les dispositions ne pouvant s'appliquer que progressivement, elles devront l'être d'abord pour répondre aux situations sociales les plus défavorisées et seront mises en oeuvre particulièrement dans le cadre des zones d'éducation prioritaires* ".

Le protocole a, certes, mis l'accent sur l'opportunité d'une préparation du jeune enfant à l'école maternelle. Mais cette préoccupation s'inscrit dans une politique plus large de prise en charge de la " petite enfance " de zéro à six ans et dont la volonté est d'assurer une continuité de l'action éducative globale en faveur des jeunes enfants en faisant appel à une implication réelle des parents. La recherche d'un continuum équilibré, harmonieux et cohérent inspire les textes publiés ultérieurement et qui sont venus soutenir cette politique (Cf infra I-1-3).

Dix ans après le lancement de cette action en faveur de la petite enfance, la Ministre de l'Emploi et de la Solidarité, le Ministre de l'Éducation nationale, la Ministre déléguée à la Famille et à l'Enfance ont souhaité que le point soit fait sur l'application des dispositions du protocole d'accord et sur le fonctionnement des classes passerelles. Par une lettre de mission (cf annexe 1), les trois ministres ont sollicité l'Inspection générale des Affaires sociales et l'Inspection générale de l'Éducation nationale pour effectuer une étude sur la réalisation des diverses expériences pouvant s'inscrire dans la dynamique " classes passerelles ". Il a été demandé de :

- faire le bilan des initiatives existantes,
- examiner les obstacles institutionnels actuels au développement des classes passerelles et préciser les voies et les moyens de les surmonter,
- se prononcer sur l'intérêt d'une éventuelle généralisation de ces structures,
- proposer le cadre institutionnel, juridique et budgétaire dans lequel cette généralisation pourrait s'opérer.

LE CHAMP DE L'ÉTUDE

Une passerelle est, par définition, un passage étroit entre deux rives, caractérisé par sa constitution fragile et souvent provisoire. Dans ce cas, sur une rive se trouvent la famille et le lieu de garde, sur l'autre apparaît l'école maternelle. L'étude tente de couvrir l'ensemble des *actions passerelles* mises en place en faveur des enfants de deux-trois ans pour favoriser une première socialisation et une séparation progressive avec le milieu familial. En effet, très rapidement, le concept de " classe passerelle " s'est révélé réducteur, ainsi qu'il sera

présenté au cours de l'étude ; de nombreuses expériences se sont développées en prenant des intitulés différents, " lieux passerelles ", " ateliers passerelles ", " actions passerelles " etc. Chaque forme revendique une spécificité mais elles ont toutes pour point commun de préparer le passage des jeunes enfants à l'école maternelle. Les échanges qui ont eu lieu avec les cabinets ministériels concernés et la lecture des publications sur ce sujet ont amené les membres de la mission à élargir l'étude à toutes les formes susceptibles d'être mises en œuvre pour atteindre les objectifs assignés aux classes passerelles. Aussi, le terme " dispositif passerelle " sera-t-il souvent utilisé de manière générique pour désigner l'ensemble de ces structures et de ces actions.

LA MÉTHODOLOGIE

Pour établir le diagnostic attendu, les membres de la mission ont décidé d'adopter une démarche d'expertise reposant sur quatre modes d'investigation :

1 - Une analyse des études et publications les plus récentes et les plus significatives sur le sujet ;

2 - Une enquête exhaustive conduite par la Direction de l'Enseignement scolaire du ministère de l'Éducation nationale sur l'existence des classes passerelles dans l'ensemble des départements ;

3 - L'audition de personnes qualifiées (voir annexe 2)

- rencontre avec les membres des cabinets ministériels ;
- " " les administrations concernées des trois ministères ;
- " " les grandes associations de parents d'élèves ;
- " " les grandes organisations professionnelles ;
- " " les représentants des organismes partenaires.

4 - Observation directe sur le terrain (voir annexe 3)

Au cours de ses déplacements, d'une durée sensiblement égale à deux jours dans les départements visités, les membres de la mission ont retenu l'organisation suivante :

- observation de sites supports d'actions correspondant à l'objet de la mission et échanges avec les différents acteurs dont les parents présents.

- réunion de travail avec les responsables des différentes institutions concernées.

- rendez-vous, quand ce fut possible, avec les autorités responsables de la politique " petite enfance " : préfet, président du Conseil général, inspecteur d'académie, directeur départemental des Affaires sociales, autorités municipales, responsables des caisses d'allocations familiales. (cf. annexe 4, la liste des personnes rencontrées).

Les terrains d'observation ont été choisis à partir des descriptifs adressés à la direction de l'Enseignement scolaire ; la diversité des dispositifs a constitué la base des critères de sélection. Pour des raisons de temps, il n'a pas été possible de conduire des observations en milieu rural, mais ce problème a été souvent évoqué dans les échanges et ne sera pas passé sous silence. Pour les mêmes raisons, l'étude n'a pu être menée dans les départements d'Outre Mer ; or, le sujet est essentiel, compte tenu de la forte natalité et des problèmes sociaux spécifiques que connaissent ces départements. L'étude devrait donc être complétée par une investigation spécifique dans ces deux entités géographiques.

L'étude s'est déroulée d'août à novembre 2000. Les membres de la mission présentent un rapport en trois parties :

I – Les données actuelles relatives aux dispositifs passerelles

I-1 - Les données issues des travaux et publications

I-2 - les enseignements apportés par l'enquête exhaustive de la DESCO

I-3 - L'environnement juridique des dispositifs passerelles

II - Exploitation des données recueillies par la mission

II - 1 : synthèse des consultations menées par la mission : émergence des obstacles au développement des dispositifs passerelles

II - 2 : enseignements retirés de l'observation des sites visités

III – La question du soutien, du développement ou de l'éventuelle généralisation des dispositifs passerelles

I – LES DONNÉES ACTUELLES RELATIVES AUX DISPOSITIFS PASSERELLES

I-1 - Les données issues des travaux et publications

La littérature abonde au sujet de la présentation de structures ou d'actions concernant la petite enfance. Elle comprend des documents à composante monographique, des travaux de laboratoires universitaires ou encore des rapports d'études produits par des inspections générales à la demande des ministres de tutelle.

I-1-1 Les dispositifs passerelles émergent d'un ensemble d'actions en faveur de la petite enfance.

À côté des lieux d'accueil traditionnels que sont les crèches, les haltes garderies et les jardins d'enfants, les dispositifs passerelles s'inscrivent dans un ensemble un peu foisonnant de structures ou d'actions visant à améliorer la prise en charge du jeune enfant. Il n'est pas utile ici d'en faire un inventaire exhaustif, citons simplement les maisons vertes (inspirées des travaux de Françoise Dolto), les crèches préventives, les espaces "petite enfance", les lieux d'accueil enfants-parents, les relais parentaux de quartier, les points rencontres, les centres d'éveil de la petite enfance, les ludothèques, etc.¹.

De manière synthétique, ces structures trouvent leurs racines, bien souvent, dans des démarches militantes et ont une double vocation : favoriser le développement de l'enfant en lui fournissant un lieu d'accueil enrichissant et stimulant, créer un lieu d'échange avec les parents afin de travailler sur l'exercice et la valorisation de la fonction parentale. Selon les projets, l'accent est mis sur l'une ou l'autre des missions, mais ces structures sont conçues en fonction d'axes communs :

- d'initiative individuelle sinon privée, elles fonctionnent en étroite liaison avec les milieux associatifs et les instances institutionnelles, tout en préservant leur autonomie, certaines se présentant d'ailleurs comme a-institutionnelles ;
- elles s'inscrivent en complément des modes de garde traditionnels et s'adressent à des enfants et des parents qui connaissent des situations difficiles, psychologiques ou sociales, et se définissent comme des lieux de parole, intermédiaires entre le milieu familial et le milieu social, entre la sphère privée et la sphère publique ;
- offrant la possibilité d'une fréquentation souple et adaptée, elles ne se donnent pas comme objectif explicite la préparation des enfants à l'école maternelle, même si les actions de socialisation visent l'intégration dans les milieux de vie collectifs dont l'école maternelle fait partie.

Les dispositifs passerelles émanent de ces mouvements en faveur de la petite enfance. Éléments interstitiels entre les lieux de garde individuels ou collectifs et l'école maternelle, ils visent explicitement la préparation accompagnée du jeune enfant à l'entrée à l'école mais aussi sa séparation progressive du milieu familial. Ces dispositifs se sont mis en place dans le cadre d'une politique d'action en faveur des milieux défavorisés (zones

¹ " École et quartier " TEN coopérative de consultants, à la demande de la Commission nationale pour le développement Social des Quartiers édit OREP 1986

" Une crèche préventive unique en France – *Enfant de France* " Cahier n° 1 de la Fondation de France 1991

" *Lieux d'accueil sur les quartiers en développement social* " Bureau d'études URBANIS, à la demande de la Délégation interministérielle à la ville et au développement social et urbain, au Fonds d'action sociale pour les travailleurs immigrés et leurs familles et à la Caisse des dépôts et consignations. 1993

" *La croisée des liens – des lieux d'accueil nouveaux pour les 0 – 6 ans* " Fondation de France 1993

" *Enfance, famille, lien social, ces actions qu'on dit nouvelles* " Économie et Humanisme Hors série n° 3 en partenariat avec la Fondation de France 1996

d'éducation prioritaires, développement social des quartiers, politique de la ville). C'est dans ce cadre qu'ils sont évoqués par Marie-Claire ROLLAND, inspectrice générale de l'Éducation nationale, dans son excellent ouvrage "Enseigner aujourd'hui à l'école maternelle"². Certaines expériences sont engagées dans la décennie 80-90. Il est souvent difficile de saisir la puissance qui en a l'initiative mais, d'emblée, apparaît une démarche partenariale volontariste qui voit la participation d'associations locales, d'enseignants, de responsables municipaux, du Fonds d'action sociale, de la Caisse d'allocations familiales et des services de la protection maternelle et infantile.

Sans qu'il y ait une véritable évaluation de ces expériences, les dispositifs passerelles ont connu un certain élan après la publication de la Loi d'orientation sur l'éducation du 10 juillet 1989 qui mettait l'accent sur la scolarisation des enfants de deux ans, "en priorité dans les écoles situées dans un environnement social défavorisé, que ce soit dans les zones urbaines, rurales ou de montagne" (art. 11), et après la parution du protocole d'accord relatif à la petite enfance du 23 janvier 1991. Mais, laissés au gré des initiatives, ils ont été mis en place de manière dispersée et se sont concrétisés sous des formes diverses, allant de lieux passerelles intégrés dans des crèches à de véritables classes passerelles installées en école maternelle, en passant par des actions passerelles mises en œuvre par des maîtresses d'école maternelle à certains moments privilégiés de l'année scolaire (mois de juin et de septembre).

Incontestablement, les travaux de Luce DUPRAZ³ sont les plus complets et les plus pertinents dans ce domaine. L'auteur, qui a accompagné la mise en place des dispositifs dès leur origine, expose la philosophie des lieux passerelles et présente une étude monographique de différentes réalisations, avant d'en définir une typologie. L'analyse critique est fort opportunément conduite, les résultats sont présentés comme très positifs à l'égard des enfants, des parents, des professionnels, comme des institutions. En conclusion, Luce DUPRAZ plaide pour un développement de ce type de lieux mais considère que l'Éducation nationale ne peut le mener seule. Elle suggère un partenariat avec les collectivités territoriales et les caisses d'allocations familiales. L'expérience de cette professionnelle de la petite enfance assure la qualité de l'analyse mais son implication dans la politique de mise en œuvre de ces actions ne garantit pas la totale objectivité de l'évaluation.

Parties intégrantes d'une dynamique générale relative à la prise en charge de la petite enfance, les dispositifs passerelles sont étroitement inscrits dans les préoccupations concernant la scolarisation des enfants de deux ans en école maternelle, puisque leur vocation est de préparer l'entrée de jeunes enfants à l'école dans les meilleures conditions possibles. Aussi paraît-il nécessaire de situer les lieux passerelles dans la réflexion actuelle sur la scolarisation précoce des enfants de deux ans.

² "Enseigner aujourd'hui à l'école maternelle" Marie-Claire ROLLAND, édit. Ellipses 1994

³ "Le temps d'appriivoiser l'école – lieux et actions passerelles entre les familles et l'école maternelle" Des lieux d'accueil pour les 0 – 6 ans, Luce DUPRAZ Fondation de France cahier n°9 1995

"Les lieux passerelles entre famille et école maternelle" Migrants – Formation n° 110 Luce DUPRAZ septembre 1997

I-1-2 Les dispositifs passerelles prennent corps dans une problématique de scolarisation précoce

I-1-2-1 Des rapports esquissent le cadre des dispositifs passerelles

Dans son rapport au Conseil Economique et Social de 1981 relatif aux “ *modes de garde des jeunes enfants* ”⁴ la sociologue Evelyne SULLEROT s'émeut de l'augmentation rapide du nombre d'enfants de deux à trois ans en école maternelle et considère que les conditions d'accueil, d'encadrement et de formation du personnel sont préoccupantes. Elle s'insurge : “ *Dans ces conditions, il faut savoir et faire savoir qu'il ne peut être question de socialisation ni d'éducation. Des spécialistes de la petite enfance parlent de malmenage éducatif et sanitaire, l'institutrice n'y étant pour rien* ”. Parmi les différents modes de garde dont elle précise les finalités et le cadre institutionnel au regard des données sociales nouvelles, elle propose la création, en école maternelle, de “ *crèches scolaires* ”, se situant à côté des autres classes et ne devant réunir que 12 à 15 enfants de deux à trois ans. Ces structures seraient tenues par des institutrices ayant reçu une formation de puériculture et, “ *compte tenu du fait qu'un enfant de crèche scolaire reviendrait plus cher qu'un enfant en maternelle, il serait légitime de demander une participation financière aux parents* ”.

Les crèches scolaires n'ont jamais vu le jour ; elles ont été, dès leur évocation, vivement critiquées, y compris au sein du Conseil économique et social dont certains groupes ont argumenté leur opposition par le risque de remise en cause d'un des plus anciens principes républicains : la gratuité de l'école.

Pour autant, était lancée l'idée de la nécessité d'une structure intermédiaire entre les lieux de garde traditionnels et l'école maternelle, afin de favoriser une adaptation progressive des jeunes enfants de deux-trois ans à l'entrée dans les classes de petite section.

Cependant, le constat sévère établi par E. SULLEROT est modulé par le rapport de l'inspection générale de l'Education nationale de 1982 intitulé “ *Les enfants de deux ans. Accueil et pédagogie* ”⁵. Observant également une arrivée massive et soudaine des tout petits enfants, les inspecteurs généraux constatent que de nouveaux besoins se révèlent “ *au rang desquels arrive sans doute en premier lieu la relation individuelle, personnelle avec l'adulte* ”. Mais ils mentionnent aussi que “ *partout, il y a une prise de conscience de cette évidence et partout, sur le terrain, on cherche des solutions* ”. On cite l'aménagement d'un domaine réservé, l'assouplissement d'horaires - notamment l'arrivée tardive le matin -, l'introduction progressive dans la vie collective et les rythmes de l'école, l'utilisation d'un nouveau matériel éducatif plus approprié au développement du petit enfant. La présence continue d'une ASEM (agent spécialisé des écoles maternelles) est toujours requise. En outre, le contact avec les parents paraît indispensable : “ *les enseignants ont éprouvé le besoin, pour mieux connaître les enfants et les deviner individuellement, de se rapprocher des familles et de rapprocher les familles de l'école* ”. Différentes actions viennent concrétiser ce contact : visite des locaux, voire des classes en activité, admission échelonnées et accueil personnalisé quotidien, acceptation des jouets et objets transitionnels, etc.

⁴ “ *Les modes de garde des jeunes enfants . Rapport présenté au Conseil économique et social* ” Evelyne SULLEROT. Journal officiel n°7 du 30 avril 1981

⁵ “ *Les enfants de deux ans. Accueil et pédagogie* ” Rapport au Ministre de l'Éducation nationale rédigé par J. FARGEAS, M.C. ROLLAND, S. SIMONIN, A. CATTEAUX. Avril 1982

Présence d'une ASEM, échanges avec les familles, autant de mesures qui introduisent une première forme de partenariat. " *C'est donc en co-éducatrice que l'école maternelle semble maintenant envisager sa mission auprès des tout petits* ". Mais les inspecteurs généraux ajoutent que toutes ces dispositions ont été mises en place de façon empirique.

Si, dans ce rapport, le concept de dispositif passerelle n'est pas avancé, toutes les composantes sont présentes, en germe. D'une part, l'émergence de besoins spécifiques aux enfants de deux ans apparaît avec netteté, entraînant la nécessité de la mise en oeuvre d'une pédagogie adaptée mais qui est encore à concevoir de manière plus élaborée. D'autre part, la prise de conscience, chez les maîtresses d'école maternelle, d'un appel à l'implication des parents et d'un travail en continu avec une ASEM affirme le principe de partenariat. Enfin les adaptations matérielles et organisationnelles qu'adoptent les écoles maternelles pour accueillir les jeunes enfants définissent, de fait, un lieu spécifique qui, tout en étant à l'école maternelle, semble avoir une identité et une finalité propres.

Ces préoccupations sont présentes également dans le rapport " *L'enfant dans la vie. Une politique pour la petite enfance* " ⁶ de Nicole BOUYALA et Bernadette ROUSSILLE, rapport au Secrétaire d'État à la Famille en 1982. Constatant que la collectivité ne se reconnaît pas véritablement d'obligations en matière d'accueil de l'enfant, les auteurs regrettent que " *l'enfant soit éclaté entre des personnes, des institutions, des espaces et des temps qui sont cloisonnés, sans continuité les uns avec les autres* ". Elles déplorent notamment la coupure entre les différents équipements de "garde" (crèches, haltes-garderies, écoles maternelles). Les auteurs reconnaissent à l'école maternelle un rôle éducatif mais aussi un rôle social, celui-ci étant vu selon deux acceptions : au sens d'apprentissage de la socialisation de l'enfant et au sens de la mise en oeuvre de relations sociales avec les familles et l'environnement.

Le rapport fait état des préoccupations portant essentiellement sur l'accueil des enfants de deux ans et invite à une attention particulière, relative à une pédagogie plus individualisée, à un allègement des effectifs et à une haute qualification des personnels (instituteurs, agents spécialisés, animateurs). Les auteurs plaident pour davantage d'ouverture et de souplesse de l'école maternelle, qu'il s'agisse des rythmes et des horaires, des rapports avec les parents, mais aussi des liaisons avec les autres structures d'accueil de la petite enfance et les autres personnels.

*Ce rapport, comme le précédent, n'évoque pas les dispositifs passerelles mais, par ses observations et ses recommandations, en introduit le bien fondé et en esquisse les contours. L'accueil des enfants de deux ans est bien inscrit dans le contexte plus général de la prise en charge des problèmes relatifs à la petite enfance et, même si les conditions de scolarisation en école maternelle demandent des améliorations substantielles, **le principe de la scolarisation des enfants de deux ans en école maternelle n'est pas remis en cause, bien au contraire.***

⁶ " *L'enfant dans la vie. Une politique pour la petite enfance* " Rapport au Secrétaire d'État à la Famille, Nicole BOUYALA et Bernadette ROUSSILLE. Documentation française 1982

I-1-2-2 Des études plaident, avec quelques nuances, en faveur de la scolarisation précoce

Plusieurs études ont été réalisées afin d'évaluer l'intérêt et l'impact de la scolarisation des enfants de deux ans. Elles sont suffisamment connues pour qu'on ne s'y attarde pas. Elles plaident toutes, même si des nuances se font jour, pour une scolarisation des enfants de deux ans en école maternelle.

Les chercheurs de l'IREDU⁷ démontrent très clairement, d'une part, que les acquisitions des élèves sont d'autant plus élevées que la scolarisation en école maternelle a été plus longue et, d'autre part, que l'influence de la scolarisation sur les comportements d'étude reste positive, même si elle est fortement biaisée par l'appartenance sociale des élèves. En poursuivant leur étude sur une analyse comparée des résultats en CE1 et en CM2, ils avancent l'observation suivante : *“ Au plan pédagogique, il est clair que la scolarisation à deux ans offre un avantage en termes d'acquisitions par rapport à la scolarisation à trois ans. Cet avantage s'avère suffisamment durable pour qu'il en reste des traces visibles en fin de cycle primaire ”*. Mais ils complètent en observant que *“ la scolarisation à deux ans ne semble pas être un réel substitut à un milieu familial défavorisé ”*.

Dans l'étude qu'elle a conduite en 1995⁸, Marie DURU-BELLAT apporte quelques précisions méthodologiques sur les travaux concernant les effets de la scolarisation précoce et confirme : *“ on constate toujours de très fortes inégalités sociales dans la réussite au CP, que cette préscolarisation semble donc impuissante à contrer. En fait, tous les enfants semblent tirer profit d'une scolarisation à deux ans ”*. Cependant, analysant les effets des modes de garde sur le développement cognitif et social des jeunes enfants, elle compare la “réussite” en début et en fin de grande section d'école maternelle et observe que, si les enfants scolarisés à deux ans réussissent mieux en début d'année, l'avantage ne se maintient pas dans tous les domaines en fin d'année. Elle conclut sur une absence d'effets nets, significatifs et durables, en termes de “niveau scolaire”.

Le laboratoire de psychologie de l'Université de NANTES, sous la direction d'Agnès FLORIN⁹, donne également des résultats nuancés, parfois assez différents, mais qui vont cependant dans le même sens. Limitons-nous à la synthèse que donne la chercheur au directeur des Écoles du ministère de l'Éducation nationale, demandeur de l'étude : *“ Quant aux effets de la scolarisation précoce sur les apprentissages fondamentaux ultérieurs, il est plus ou moins aisé de les repérer selon les niveaux de la scolarité considérée :*

- *globalement, la scolarisation des deux ans semble avantager les enfants les années suivantes, mais il s'avère que les enfants scolarisés à deux ans et ceux qui le sont un an plus tard ne sont pas équivalents du point de vue de l'âge et du milieu social ;*
- *âge et milieu social équivalents, les différences globalement observées disparaissent, voire s'inversent ;*
- *cependant, si l'on considère les enfants en fonction de leur milieu social d'origine, il s'avère que les enfants d'ouvriers tirent bénéfice de la scolarisation à deux ans pour mieux développer leurs compétences langagières, au moins jusqu'en moyenne section*

⁷ *“ La scolarisation maternelle à deux ans : effets pédagogiques et sociaux ”* J.P JAROUSSE, A. MINGAT, M. RICHARD, IREDU Université de Bourgogne, in Éducation et Formations n° 31 1992

⁸ *Les effets spécifiques des différents modes de garde et de la maternelle précoce chez les enfants de moins de trois ans ”* recherche bénéficiant du financement de la direction des Ecoles (Ministère de l'Éducation nationale) Marie DURU-BELLAT, Jacqueline MOMBRUN, Sylviane TATRE IREDU, CNRS-Université de Bourgogne janvier 1995

⁹ *“ La scolarisation des enfants de deux ans ”* Rapport terminal à la direction des Écoles, Agnès FLORIN juin 1997.

de maternelle. La politique de scolarisation précoce pour les enfants de milieu défavorisé reçoit donc ici une confirmation de sa pertinence ;

- *au delà de la moyenne section, les effets repérables sont plus diffus, voire quelque peu contradictoires, que l'on considère les niveaux de performance des enfants ou leurs comportements scolaires ”.*

Dans un ordre d'idée très voisin, le même laboratoire a effectué une recherche, en réponse à un appel d'offre de la Caisse nationale d'allocations familiales sur “ *Modes d'accueil et développement du jeune enfant* ”¹⁰ Comparant les activités proposées en crèche et en école maternelle, Agnès FLORIN conclut que l'offre d'éducation pour les enfants de deux – trois ans semble faite davantage de complémentarité entre différents types d'accueil que d'opposition et elle ajoute que “ *Le caractère complémentaire des attitudes éducatives privilégiées par les professionnels et par les parents garantirait la continuité entre l'espace familial et les espaces préscolaires* ”.

Même si certaines notes discordantes apparaissent entre les études universitaires réalisées - ce qui est tout à fait compréhensible dans les études de ce type -, il existe des convergences pour que la puissance publique soit sensibilisée à la conduite d'une politique en faveur de la scolarisation des jeunes enfants à l'école maternelle. Il semble alors nécessaire de préciser la situation actuelle de la scolarisation précoce.

I-1-2-3 L'école maternelle s'ouvre, non sans difficulté, à la scolarisation précoce

À la rentrée scolaire 1999 l'école maternelle accueillait pratiquement la totalité des enfants de trois ans et 34,9 % des enfants de deux ans. Un rapport non publié de l'inspection générale de l'Education nationale¹¹ dresse un état des lieux de l'école maternelle française et fait observer, d'une part, une grande disparité entre les départements puisque les écarts vont de 77 % à 2,7 %, (cf. tableau annexe 5), d'autre part, une grande stabilité du taux moyen qui était déjà de 35,7 en 1980-1981. Il semble donc que les politiques départementales varient dans ce domaine et que les incitations à développer une scolarisation précoce n'aient pas eu d'effet, globalement, depuis vingt ans.

Cependant, il s'agit de préciser ce que représente ce taux moyen. Le décret du 6 septembre 1990 relatif à l'organisation et au fonctionnement des écoles élémentaires stipule que “ *les enfants qui ont atteint l'âge de deux ans au jour de la rentrée scolaire peuvent être admis dans les écoles et les classes maternelles dans la limite des places disponibles* ”. Les auteurs du rapport font remarquer que “ *le taux d'accueil des enfants de deux ans se trouve systématiquement sous-évalué puisqu'il rapporte le nombre d'enfants accueillis au nombre d'enfants nés dans la totalité de l'année civile concernée, au lieu de le rapporter au nombre d'enfants nés avant le premier septembre. De ce fait, le taux d'accueil réel au plan national n'est pas de 35 % mais vraisemblablement de 50 %* ”.

Dressant un état des lieux sans concession de l'école maternelle française, les auteurs font état d'une situation très contrastée de la scolarisation des enfants de deux ans et plaident pour une amélioration de la qualité de l'accueil et des apprentissages de ces jeunes enfants. “ *Les enfants de deux ans forment un public dont la spécificité est trop négligée et à l'égard duquel il apparaît urgent d'engager une double réflexion nationale. Sur le plan administratif, il importe de clarifier la réglementation, ambiguë et mal appliquée, qui régit*

¹⁰ “ *Modes d'accueil et développement du jeune enfant* ” Réponse à l'appel d'offre de la CNAF, laboratoire de psychologie de l'Université de NANTES, Agnès FLORIN février 1999.

¹¹ “ *L'école maternelle française : état des lieux* ” Rapporteurs : M. DUHAMEL, J. FERRIER, H.G. RICHON, L. ROUSSEL, C. SAINT-MARC, S. THEVENET, janvier 2000

leurs conditions d'inscription, d'accueil et de fréquentation. Sur le plan pédagogique, il convient de réfléchir à l'aménagement de leur emploi du temps et aux adaptations qu'impliquent, compte tenu de leur âge, les notions clefs de l'école primaire. Simultanément, la formation initiale et continue des maîtres devra être améliorée et développée, et les partenariats, souvent inexistantes, entre l'ensemble des professionnels de la petite enfance devront être renforcés, voire créés". De nombreuses recommandations sont détaillées, révélant ainsi "en creux" les insuffisances et les difficultés que connaît l'école maternelle pour prendre en charge la scolarisation des enfants de deux ans.

De telles observations avaient été déjà faites par Jean FERRIER, inspecteur général de l'Éducation nationale, dans le rapport qu'il avait rédigé en 1999, à la demande de la Ministre déléguée à l'Enseignement scolaire et qui portait sur la recherche de l'amélioration de l'efficacité de l'école primaire¹². Dans ses conclusions, l'auteur plaide pour la poursuite de l'effort de scolarisation des enfants de deux ans en milieu défavorisé, pour le développement, en milieu rural de classes maternelles de plein exercice et pour une mobilisation des équipes pédagogiques sur la communication avec les familles, sur le choix de l'enseignant et sur l'assouplissement des horaires.

Le rapport de l'inspection générale ne fait pas état de dispositifs passerelles ; cependant, des exemples de partenariats sont cités, laissant apparaître, de l'extérieur, un flou, une complexité, et des interrogations. Il invite à une démarche partenariale " *Il importe que l'administration centrale incite à la multiplication de relations entre institutions (notamment entre crèches et écoles maternelles) permettant des échanges de service, des expériences d'accueil partagées, des formations communes et une réflexion globale sur la prise en charge des tout petits* ".

Au terme de cette partie, consacrée à l'analyse des données issues des travaux et publications sur le sujet des dispositifs passerelles, on peut constater que la scolarisation des enfants de deux ans est un fait qui semble reconnu, même s'il reste encore beaucoup à faire pour qu'elle soit plus développée et s'il subsiste encore des hésitations sur son bien fondé. Cette démarche s'inscrit dans une politique globale en faveur de la petite enfance et l'école maternelle n'apparaît pas encore en mesure de faire face aux besoins nouveaux qu'exprime cette population de jeunes enfants. Les différentes solutions souhaitées passent par une relation renforcée avec les parents, par un appel à une collaboration avec les professionnels de la petite enfance et par une adaptation de l'organisation et de la pédagogie à la spécificité des enfants de deux ans. Les dispositifs passerelles, même s'ils ne sont pas toujours cités explicitement, sont en émergence. Il devient alors nécessaire de mieux connaître ceux qui existent et sont reconnus.

I-2 Les enseignements apportés par l'enquête exhaustive de la direction de l'Enseignement scolaire

Dès réception de la lettre de mission, les inspecteurs généraux ont sollicité la direction de l'Enseignement scolaire au ministère de l'Éducation nationale (DESCO), afin que soit diligentée une enquête permettant d'effectuer un bilan à la fois quantitatif et qualitatif sur les classes passerelles existantes (Cf. annexe 6)¹³. Malgré la période peu propice à ce type d'investigation (période de rentrée scolaire), le retour s'est très bien effectué puisque les 100 départements ont répondu dans les temps impartis. Il est vrai que le retour a été facilité par le

¹² " *Améliorer l'efficacité de l'école primaire* " J. FERRIER Hachette Éducation 1999

¹³ Les membres de la mission tiennent à remercier, ici, le bureau des écoles de la DESCO, pour la qualité du travail fourni à l'occasion de la réalisation de cette enquête

nombre élevé d'états "néant" fournis, *seuls 25 départements déclarent posséder des classes passerelles*. L'enquête ayant repris légitimement les termes de la lettre de mission, le nombre de classes passerelles, au sens strict, se trouve très réduit, ce qui introduit un phénomène de biais relativement important. Si les dispositifs passerelles ne sont pas forcément ignorés, ils n'entrent pas véritablement dans le modèle traditionnel d'une classe faisant partie intégrante d'une école maternelle et n'ont pas été recensés alors qu'ils sont relativement nombreux.

Pourtant, certains inspecteurs d'académie ont bien mentionné que, si des classes passerelles n'existaient pas dans leur département, des lieux ou des actions passerelles sont connus, et quelques fiches descriptives ont été adressées à la DESCO. De même, certaines classes passerelles recensées comme telles sont, en fait, des actions passerelles qui ont lieu en école maternelle. Les données quantitatives contenues dans le tableau ci-dessous constituent une bonne indication globale du nombre de classes passerelles mais n'ont pas un caractère de fiabilité absolue. On peut considérer que le nombre de classes passerelles est certainement majoré et, à l'inverse, le nombre de dispositifs passerelles très largement minoré. L'exploitation qualitative impose l'étude simultanée des deux formes de passerelle.

Classes passerelles	Dispositifs de nature proche
Bas Rhin – 1	Pyrénées Orientales – 2
Charente – 5	Territoire de Belfort – 8
Deux Sèvres – 1	Eure et Loir – 1
Hérault – 6	Vendée – 2
Isère – 1	Val d'Oise - 3
Loire Atlantique – 2	
Meuse – 1	
Moselle – 7	
Pas de Calais – 7	
Seine Saint-Denis – 1	
Gironde – 2	
Nord – 5	
Loir et Cher – 1	
Haut Rhin – 7	
Haute Garonne – 1	
Loiret – 1	
Meurthe et Moselle – 1	
Haute Loire – 2	
Yonne – 1	
Seine Maritime – 7	
TOTAL : 60	Total inutile, car non représentatif de la réalité

Il faut souligner que ces classes et dispositifs passerelles sont, très majoritairement, implantés dans des quartiers défavorisés, classés en ZEP-REP ou en zone sensible, et s'adressent à une quinzaine d'enfants souvent repérés par le service de la protection maternelle et infantile (PMI) comme étant à risques, du fait de leur vécu dans un milieu familial carencé au plan psychologique ou social.

Le bilan qualitatif de ces **60 classes passerelles** a été établi selon les cinq rubriques suivantes :

- les professionnels intervenants (nombre, identité professionnelle) ;
- les partenaires (services, collectivités, associations, etc.) ;
- les modes de financement ;
- les modes de fonctionnement ;
- les modalités selon lesquelles les parents sont associés au fonctionnement de la classe passerelle

1-2-1 Les compétences professionnelles sont très diverses et complémentaires

Les enseignantes d'école maternelle constituent le contingent de professionnels le plus important des classes et dispositifs passerelles. *À l'évidence, elles représentent les personnes de référence auprès desquelles interviennent d'autres collaboratrices*, en priorité les agents territoriaux spécialisés d'école maternelle (ATSEM), à l'instar de ce qui se passe dans les classes d'écoles maternelles traditionnelles. L'enquête ne permet pas – mais ce n'était pas demandé – de savoir si ces enseignantes sont à plein temps ou à temps partiel. La lecture attentive des fiches autorise à considérer que les institutrices et professeurs des écoles exerçant à temps plein en classe passerelle sont un petit nombre. Fréquemment, il est fait état de leur présence le matin, ou aux seules heures de la journée consacrées à certaines prises en charge des jeunes enfants.

Mais dans ces classes et dispositifs, d'autres professionnels de la petite enfance sont également cités assez fréquemment : *les éducatrices de jeunes enfants et les auxiliaires de puériculture*, révélant d'emblée l'existence d'un travail en partenariat dans la réalisation des actions. Il faut noter également l'intervention d'animateurs dans des domaines spécifiques (activités en relation avec des ludothèques ou des bibliothèques).

Il semble en outre, que ces structures sont des lieux où est souvent sollicitée la participation *d'emplois-jeunes ou d'aides-éducateurs*, comme si la particularité de ces structures appelait une collaboration, toujours appréciée, de ces personnels nouvellement arrivés dans le monde professionnel.

Enfin, les médecins de la PMI sont régulièrement présents. En revanche, la participation des personnels des réseaux d'aides spécialisées aux élèves en difficulté (RASED) exerçant dans les écoles n'est évoquée que dans quelques situations.

1-2-2 Les partenaires institutionnels sont souvent secondés par des associations

Les classes et dispositifs passerelles appellent un pilotage et un fonctionnement s'appuyant sur une démarche partenariale. *Les municipalités sont, à l'évidence, les maîtres d'œuvre des réalisations entreprises*. Elles apparaissent dans la quasi totalité des expériences présentées, aux côtés de l'Éducation nationale mais aussi, dans une moindre mesure, du Conseil général. La protection maternelle et infantile semble être un acteur essentiel, non seulement dans le signalement des enfants, mais aussi dans les relations fonctionnelles établies entre les crèches ou les haltes garderies et l'école maternelle. La caisse d'allocations familiales (CAF) et la direction départementale des affaires sanitaires et sociales (DDASS) sont également des partenaires engagés dans la mise en œuvre des actions.

En outre, à côté des centres communaux d'action sociale (CCAS), souvent cités comme parties prenantes des dispositifs passerelles, apparaît une active participation du milieu associatif. *Les associations*, dont les missions sont parfois ciblées sur des publics aux caractéristiques très spécifiques, *apportent une contribution substantielle à la mise en œuvre*

des actions passerelles, pour que les tout petits enfants dont elles s'occupent se préparent avec la meilleure chance de réussite à l'entrée à l'école maternelle. Certaines sont locales, d'autres ont une dimension plus large, parfois nationale. Citons, sans être exhaustifs, l'association "jardin des parents", "l'école des parents", l'association "service social familial migrants" (ASSFAM), le "centre d'information sur le droit des femmes" (CIDF), l'association "Francas", sans oublier "ATD quart monde".

I-2-3 Les financements proviennent de diverses origines, mais sont d'abord municipaux

Le financement des classes et dispositifs passerelles s'inscrit fréquemment dans une politique de contractualisation. *Les municipalités sont massivement engagées dans la prise en charge financière des actions, notamment par la signature des contrats-villes.* Certes, comme pour les écoles maternelles, elles mettent des locaux à disposition, soit à l'intérieur, soit à l'extérieur de ces écoles – on cite, par exemple, des appartements destinés à l'accueil de ces actions -, mais elles assurent aussi les frais de fonctionnement et rémunèrent certains professionnels qu'elles recrutent à cet effet : les ATSEM, des auxiliaires de puériculture, des emplois jeunes, des éducatrices de jeunes enfants et des animatrices chargées de fonctions spécifiques.

Les municipalités sont soutenues par une forte participation des caisses d'allocations familiales, dans le cadre de la mise en oeuvre des contrats-enfance, ainsi que par des contributions venant du Conseil général et des centres communaux d'action sociale.

L'Education nationale est également engagée dans le financement de ces actions, non seulement par le traitement versé aux enseignants et aux aides éducateurs impliqués, mais aussi par le versement de crédits émanant des dispositifs ZEP-REP, des aides aux projets d'école, ou encore des aides à l'éducation innovante (AEI).

Enfin, le financement est complété parfois par des aides venant du milieu associatif. Ainsi est citée la participation d'associations de parents d'élèves, de l'office central de coopération à l'école (OCCE) et de l'amicale laïque.

La disparité des modes de financement exprime avec assez de netteté la part d'initiatives diverses auxquelles il faut recourir pour que les actions se réalisent. *Manifestement, les dispositifs passerelles ne sont pas inscrits dans un cadre institutionnel suffisamment élaboré pour s'imposer. Par là, ils révèlent leur fragilité.*

I-2-4 Une grande hétérogénéité caractérise les modes de fonctionnement

Si les objectifs sont toujours les mêmes, les classes et les dispositifs passerelles connaissent des modes de fonctionnement très divers, correspondant à des conceptions et des pratiques éducatives parfois divergentes et dont les fondements théoriques, peu assurés, ne peuvent être compensés par la bonne volonté ou l'enthousiasme militant. Certaines classes passerelles se présentent d'abord comme des lieux d'accueil enfants – parents et mettent l'accent sur le travail concernant les relations intrafamiliales, d'autres affichent assez nettement leur choix pour une préparation attentive de l'enfant à l'entrée à l'école maternelle.

L'hétérogénéité concerne les lieux d'implantation. Les classes ou dispositifs passerelles sont parfois installés dans les écoles maternelles et en font partie intégrante, d'autres fois ils sont bien dans les locaux des écoles maternelles mais fonctionnent de manière autonome (entrées et cours séparées, peu de liens physiques avec les autres classes). Parfois ils sont installés dans les locaux des crèches et, dans un nombre de cas non négligeable, ils sont implantés dans des locaux autonomes (par exemple, des appartements), mis à disposition par les municipalités.

L'hétérogénéité concerne les modes de fréquentation. Entre une fréquentation régulière selon les mêmes horaires que les autres classes et une présence libre selon la volonté de l'enfant et la possibilité ou le désir des parents, il existe une multitude de formes qui correspondent à des choix des professionnels et à la mise en œuvre de projets certainement réfléchis mais dont on a quelque peine à trouver la cohérence.

Ainsi, certains dispositifs passerelles sont ouverts tous les jours de la semaine et hors temps scolaire. D'autres fonctionnent certaines demi-journées par semaine, d'autres quelques demi-journées par mois. D'autres encore accueillent régulièrement les tout petits une partie de la matinée et, le reste du temps, les renvoient en crèche.

Certaines classes passerelles exigent une fréquentation régulière et passent un "contrat de fréquentation" avec les parents. D'autres adaptent les horaires en fonction des besoins et modulent aussi bien le temps d'accueil parents-enfants que le temps de présence des enfants dans la classe.

Enfin, certains dispositifs passerelles organisent des cycles d'intégration sur l'année en préparant les tout petits à l'entrée en petite section au cours de l'année. Celle-ci étant réalisée, ils accueillent d'autres très jeunes enfants – parfois âgés de 18 mois - qui viennent prendre la relève. Dans cette configuration, 30 à 35 enfants bénéficient de cette préparation. Dans d'autres cas, la maîtresse de petite section réalise elle-même son dispositif passerelle dans sa classe, en accueillant progressivement des groupes de cinq enfants jusqu'en décembre de l'année scolaire.

L'hétérogénéité porte sur les activités proposées. Souvent, les enfants se voient offrir des activités ludiques, en vue d'être intégrés dans des situations de socialisation. Parfois, des ateliers sont proposés aux enfants et aux parents, afin de créer des situations d'échanges entre les professionnels et les parents sur la fonction éducative des jeux et de susciter une réflexion sur l'exercice de la parentalité. Certaines activités sont conçues plus particulièrement pour préparer l'entrée en petite section d'école maternelle ; on cite à ce titre des travaux visant plus spécifiquement la mise en place du langage.

Une telle hétérogénéité est présente également dans le mode de participation des parents au fonctionnement du dispositif.

I-2-5 La participation des parents connaît des formes très variées

Rappelons que le protocole d'accord relatif à la petite enfance met l'accent sur l'appel à une forte collaboration des parents. Ce mode de partenariat a pour objectifs la préparation à la séparation ainsi que le soutien et la valorisation de la fonction parentale. Les fiches descriptives qui remontent de l'enquête de la DESCO témoignent d'une grande diversité de pratiques.

Certaines actions sont conçues effectivement en vue d'un travail sur la séparation. Ainsi, des moments privilégiés sont prévus pour un accueil progressif des enfants avec leurs parents. Dans certains cas, l'accueil est personnalisé et les parents peuvent rester dans le lieu aussi longtemps que l'enfant manifeste son attachement à l'adulte référent, ils sont même invités parfois à prendre part aux activités éducatives. Dans d'autres cas, les parents ne sont acceptés que pendant la période d'accueil. Mais, dans d'autres situations, l'accueil de l'enfant et des parents se fait selon des modalités contractualisées et la présence des parents est obligatoire ; des activités sont alors prévues à leur intention dans la classe ou un local voisin.

Souvent, les parents sont sollicités pour participer à l'organisation et à la vie de la classe ou du dispositif passerelle. Ils sont invités à donner leur avis sur le choix des activités et sont impliqués dans leur élaboration, voire leur exécution.

Le soutien et la valorisation de la fonction parentale prennent diverses formes. Quelle que soit la modalité retenue, il s'agit, pour les professionnels de la petite enfance, de faire prendre conscience aux parents de l'importance de leur rôle éducatif auprès de leur enfant. Outre leur participation aux activités réalisées sur le lieu passerelle, les parents sont parfois engagés dans des rencontres et des échanges avec les professionnels de la petite enfance. Souvent sont citées des réunions d'information thématiques ou des tables rondes avec des médecins de la PMI, des psychologues et des éducatrices de jeunes enfants. Ces rencontres sont présentées comme étant " des temps d'accueil multipartenariaux pour un accompagnement à la parentalité ".

Dans quelques cas, heureusement peu nombreux, la collaboration des parents n'est vue qu'à travers leur participation au conseil d'administration de la crèche et au conseil d'école.

Globalement, qu'il s'agisse de classe passerelle ou de dispositif passerelle, l'enquête réalisée par la DESCO montre qu'il existe une très grande variété dans la mise en œuvre de la politique relative à la petite enfance, même si l'on se limite au seul espace qui régit le passage des modes de garde des jeunes enfants à l'école maternelle. Cette variété concerne les modes de partenariat, les financements, les types d'organisation et les modalités de collaboration avec les parents. Certes, une telle variété correspond à une adaptation de cette politique aux spécificités locales et à la réalisation de projets pensés en commun par des professionnels de la petite enfance. Elle dévoile une grande richesse d'actions en faveur de l'accueil et de l'éducation des jeunes enfants. Mais cette variété, qui révèle parfois des conceptions éducatives différentes, voire contradictoires, peut être perçue comme une faiblesse de la politique engagée, et peut nourrir la critique de détracteurs qui voient là un ensemble d'actions hétéroclites et dont l'intérêt n'est pas forcément avéré.

I.3- L'ENVIRONNEMENT JURIDIQUE DES DISPOSITIFS PASSERELLES

L'environnement juridique des dispositifs passerelles s'inscrit dans celui, plus large, de la " *petite enfance* ". Cette locution est couramment utilisée pour désigner la période de l'enfance qui s'écoule depuis la naissance jusqu'à l'âge de six ans, âge de la scolarité obligatoire. Ainsi, ces passerelles s'adressent à l'un des âges de la petite enfance.

La mission observe que la petite enfance ainsi entendue est dépourvue de définition juridique. Pour autant ce secteur n'est pas ignoré par le droit. Celui-ci est au contraire très présent, en premier lieu au travers d'une double préoccupation : la protection de la famille et de l'enfant d'une part, la place de la scolarisation et particulièrement de la scolarisation précoce d'autre part. Le droit est également présent au travers des incitations données au développement de politiques ou d'actions concertées en matière de petite enfance.

Ainsi le secteur de la petite enfance auquel appartiennent les dispositifs passerelles est-il marqué par un ensemble de caractères que la mission a relevés et dont les uns constituent des obstacles au devenir des structures observées tandis que les autres pourront apparaître comme autant de conditions essentielles à respecter.

I.3.1 – Les éléments juridiques de protection de la famille et de l'enfant

Les éléments juridiques essentiels sont structurés autour des modalités consacrant l'importance de la famille et des règles relatives à la protection de l'enfance.

Conformément aux dispositions de l'article 371-2 du code civil, **l'autorité parentale** appartient aux père et mère pour protéger l'enfant dans sa sécurité, sa santé et sa moralité. Ils ont à son égard droit et devoir de surveillance. L'autorité judiciaire garantit l'exercice des prérogatives attachées à cette autorité, de même qu'elle en contrôle le bon usage dans l'intérêt de l'enfant. L'autorité judiciaire est ainsi appelée à exercer une mission de protection de l'enfant, soit dans le cadre de l'assistance éducative¹⁴ et en recherchant chaque fois que cela est possible le maintien de l'enfant dans son milieu actuel, soit, dans l'hypothèse d'un divorce, en définissant les modalités d'exercice de l'autorité parentale¹⁵.

Les pouvoirs publics reconnaissent et appuient **les institutions familiales** au travers des associations qui les regroupent : associations familiales et leurs unions, départementale et nationale¹⁶. Ces unions, sont soumises à un régime d'agrément. Elles sont notamment habilitées à donner leur avis aux pouvoirs publics sur les questions d'ordre familial et leur proposer les mesures qui paraissent conformes aux intérêts matériels et moraux des familles. Outre les cotisations recueillies auprès de leurs adhérents, les unions trouvent leur financement dans un fonds spécial alimenté par un prélèvement annuel effectué sur les ressources des différents régimes de prestations familiales. Enfin, lorsqu'un salarié est désigné pour assurer la représentation d'associations familiales par application de dispositions législatives ou réglementaires, son employeur est tenu de lui laisser le temps nécessaire à cette représentation. L'ensemble de ces mesures traduit l'importance que les pouvoirs publics accordent au mouvement familial ainsi que la prééminence de la responsabilité des parents dans l'éducation de leurs enfants. De même, la création d'un secrétariat d'État à la famille puis, au cours de l'année 2000, celle **d'un ministère délégué à la famille et à l'enfance** montrent l'intérêt que le gouvernement prête à la politique familiale.

L'autorité ministérielle a eu récemment l'occasion de rappeler que “ *la famille est le premier lieu de construction de l'enfant et de transmission des valeurs et des repères et, de ce fait, elle joue un rôle fondamental dans la cohésion sociale*¹⁷ ”. Dans cette fonction d'éducation, tous les parents sont susceptibles de connaître des difficultés même si celles-ci peuvent être accrues du fait des problèmes sociaux qu'ils rencontrent. Dans le souci de pouvoir leur venir en aide, le gouvernement a décidé de développer avec l'ensemble des partenaires concernés des réseaux d'écoute, d'aide, d'appui et d'accompagnement des parents. **L'action de soutien à la parentalité** est appelée à se concrétiser par la création de lieux d'échanges entre parents sur les difficultés qu'ils rencontrent, en favorisant le fonctionnement de lieux de rencontres et d'accueil entre parents et jeunes enfants et en soutenant la fonction parentale dans ses différents aspects dont celui de la relation avec l'école.

¹⁴ Articles 375 et suivants du code civil

¹⁵ Articles 286 et suivants du code civil

¹⁶ Articles 1^{er} à 16 du code de la famille et de l'aide sociale.

¹⁷ Circulaire DIF/DAS/DIV/DPM n° 99-153 du 9 mars 1999 relative aux réseaux d'écoute, d'appui et d'accompagnement des parents.

L'Etat, les collectivités territoriales et les organismes de sécurité sociale participent à **“ la protection et à la promotion de la santé maternelle et infantile¹⁸ ”**. Mais, pour l'essentiel, les compétences dans ce domaine sont dévolues aux départements, sous l'autorité du président de chaque conseil général¹⁹. La protection maternelle et infantile (P.M.I.), service non personnalisé du département doit notamment organiser :

- des consultations et des actions de prévention médico-sociale en faveur des enfants de moins de six ans, notamment dans les écoles maternelles,
- des actions médico-sociales préventives à domicile pour les femmes enceintes et les enfants de moins de six ans requérant une attention particulière, assurées à la demande ou avec l'accord des intéressés, en liaison avec le médecin traitant et les services hospitaliers concernés,
- des actions de formations destinées à aider dans leurs tâches éducatives les assistantes maternelles accueillant des mineurs à titre non permanent

En outre, la P.M.I. doit participer aux actions de prévention des mauvais traitements et de prise en charge des mineurs maltraités²⁰. Ses différentes activités sont gérées sur une base territoriale en fonction des besoins sanitaires et sociaux de la population. Elles sont menées en liaison avec le service départemental d'action sociale et le service départemental de l'aide sociale à l'enfance.

Différentes **solutions permettant d'assurer la garde des enfants** ont été imaginées afin de faciliter la conciliation entre la vie familiale et l'exercice de l'activité professionnelle des parents : crèches, haltes-garderies, assistantes maternelles. Si elles ne sont pas soumises à un régime d'autorisation en vertu d'une autre disposition législative, la création, l'extension et la transformation des établissements et services gérés par une personne physique ou morale de droit privé, accueillant des enfants de moins de six ans, sont subordonnés à une autorisation délivrée par le président du conseil général. En cas de gestion à caractère public, la décision est prise par la collectivité publique intéressée, après avis du président du conseil général²¹. Au delà de l'autorisation exigée ci-dessus et quel que soit leur gestionnaire, ces établissements et services sont soumis au contrôle et à la surveillance du médecin responsable du service départemental de protection maternelle et infantile. Ainsi, l'ensemble des structures collectives destinées à la garde des enfants en l'absence de leurs parents, indisponibles ou retenus par leur travail, sont assujettis à une autorisation de la puissance publique et à un contrôle du service départemental de P.M.I.. Toutefois, il convient de noter que selon les travaux menés par la DREES²² l'ensemble des établissements et services (cf. annexe 14) offre une capacité globale limitée au regard des besoins : ainsi, en comparaison de plus de 4,329 millions d'enfants de moins de six ans au 1^{er} janvier 2000, les structures collectives d'accueil offrent seulement 278000 places et l'école maternelle 2 384 000 places (dont 255 000 pour les moins de trois ans) et les assistantes maternelles 724 100 places. Ceci montre que sensiblement un million d'enfants sont demeurés uniquement en charge de leur famille jusqu'à leur admission à l'école élémentaire.

¹⁸ Article L. 2111-1 du code de la santé publique, partie législative annexe à l'ordonnance n° 2000-548 du 15.06.2000, repris en annexe 11 du présent rapport et loi n° 89-899 du 18 décembre 1989

¹⁹ Article L.1423-1, 1° du code de la santé publique

²⁰ Articles 40 (5°) et 72 du code de la famille et de l'aide sociale.

²¹ Article L.2324-1 du code de la santé publique

²² Les modes de garde et d'accueil des jeunes enfants, collections statistiques de la DREES, n° 1, juin 2000

I.3.2- L'importance accordée à la scolarisation précoce des enfants

En France, l'obligation scolaire débute à six ans, mais, comme cela a été indiqué dès l'introduction de ce rapport, notre pays possède une tradition ancienne et largement originale en Europe d'une scolarisation précoce, dès trois ans, avec possibilité d'avancer l'accueil à partir de deux ans révolus. C'est l'arrêté du 28 avril 1848 qui a désigné cet accueil scolaire sous le terme d'écoles maternelles et leur a reconnu la qualité d'établissements d'instruction publique²³.

La loi d'orientation sur l'éducation du 10 juillet 1989 a réaffirmé dans un chapitre qui traite du droit à l'éducation²⁴ que *“ Tout enfant doit pouvoir être accueilli, à l'âge de trois ans, dans une école maternelle ou une classe enfantine le plus près possible de son domicile, si la famille en fait la demande. ”* En outre, le même article précise que *“ L'accueil des enfants de deux ans est étendu en priorité dans les écoles situées dans un environnement social défavorisé, que ce soit dans les zones urbaines, rurales ou de montagne. ”*

L'objectif assigné à l'école maternelle est de développer toutes les possibilités de l'enfant, afin de lui permettre de former sa personnalité et de lui donner les meilleures chances de réussir à l'école élémentaire et dans la vie en le préparant aux apprentissages ultérieurs²⁵. *“ L'école maternelle constitue une étape fondamentale dans la scolarisation d'un enfant. L'influence particulièrement bénéfique d'une scolarisation précoce sur la réussite ultérieure des enfants, notamment à l'école primaire, est aujourd'hui unanimement reconnue. L'école maternelle joue un rôle manifeste en faveur des enfants les moins favorisés devant l'accès au savoir. L'accueil de ces derniers en école maternelle dès l'âge de deux ans et de tous les enfants dès l'âge de trois ans constitue donc un objectif de la politique éducative et les efforts nécessaires doivent être entrepris pour y parvenir ”*²⁶.

Enfin, le décret du 6 septembre 1990 précise les modalités de la scolarisation précoce par l'école maternelle. *“ Les enfants qui ont atteint l'âge de deux ans au jour de la rentrée scolaire peuvent être admis dans les écoles et classes maternelles dans la limite des places disponibles. Ils y sont scolarisés jusqu'à la rentrée scolaire de l'année civile au cours de laquelle ils atteignent l'âge de six ans, âge de la scolarité obligatoire ”*²⁷. Mais cette faculté est offerte en priorité dans les écoles situées dans un environnement social défavorisé et dans la limite des places disponibles

Si, à l'origine, les écoles maternelles ont été fréquentées par les enfants issus de familles modestes, cette situation a fortement évolué après la seconde guerre mondiale : l'intérêt montré par les familles pour l'éducation préscolaire s'est alors accru sensiblement, intérêt encouragé par la qualité reconnue de la pédagogie qui y était mise en oeuvre. Les chiffres récents cités plus haut (cf. supra 1.1.2.3) ont mis en évidence la fréquentation désormais très importante à partir de trois ans. A l'inverse, ces mêmes chiffres montrent à quel point le recours à l'école maternelle avant cet âge demeure encore modeste et inégal selon les lieux.

²³ Arrêté du 28 avril 1848, article 1^{er} : *“ Les salles d'asile, improprement qualifiées d'établissements charitables par l'ordonnance du 22 décembre 1837, sont des établissements d'instruction publique. Ces établissements porteront désormais le nom d'écoles maternelles. ”*

²⁴ Loi 89-486 du 10 juillet 1989, article 2

²⁵ Décret n° 90- 788 du 6 septembre 1990 relatif à l'organisation et au fonctionnement des écoles maternelles et élémentaires, article 1^{er}.

²⁶ Rapport annexé à la loi 89-486, rubrique “ l'école au service des élèves et des étudiants ”.

²⁷ Décret n° 90- 788 du 6.09.90, article 1^{er}, premier alinéa.

I.3.3- Les incitations à une politique concertée en faveur de la petite enfance

Les pouvoirs publics ont marqué à plusieurs reprises l'intérêt qu'ils portaient à l'élaboration d'une politique concertée concernant la petite enfance. La mission a particulièrement relevé quatre manifestations de cet intérêt : la loi d'orientation précitée du 10 juillet 1989, le protocole d'accord du 20 septembre 1990, les lois du 25 juillet 1994 et du 29 juillet 1998 de lutte contre les exclusions, l'intervention de la branche famille sous l'impulsion de la Caisse Nationale d'Allocations Familiales.

I.3.3.1 La loi d'orientation du 10 juillet 1989²⁸

Parmi les orientations retenues, la loi affirme fortement la place et le rôle légitime des parents au sein de l'école. C'est ainsi que ce texte pose comme principe que tout enfant doit pouvoir être accueilli, à l'âge de trois ans, voire même de deux ans, dans une école maternelle " *si sa famille en fait la demande* " ²⁹. L'initiative est donc clairement laissée aux familles. Par ailleurs, les parents d'élèves " *sont membres de la communauté éducative. Leur participation à la vie scolaire et le dialogue avec les enseignants et les autres personnels sont assurés dans chaque école et dans chaque établissement* " ³⁰. Les membres de la communauté éducative sont associés à l'élaboration du projet d'établissement qui est adopté par le conseil, qui statue sur proposition des équipes pédagogiques pour ce qui concerne la partie pédagogique du projet ³¹.

Au-delà de l'affirmation de ces principes, les témoignages recueillis par la mission au cours de ses divers entretiens montreront que l'acceptation par les enseignants de cette place des parents au sein de l'école est loin d'être aussi largement admise et comprise que les termes de la loi auraient pu le laisser escompter. ³² En dépit des textes adoptés voici plus de dix ans, l'implication des parents apparaît donc encore largement comme une pratique à structurer pour que les parents d'élèves soient " *les partenaires permanents de l'école* " ainsi que les désignent les textes précités.

I.3.3.2- Le Protocole du 20 septembre 1990

Le 20 septembre 1990, un " **Protocole d'Accord** " a été signé entre le ministère de l'Éducation Nationale et le Secrétariat d'État auprès du ministre de la Solidarité, de la Santé et de la Protection Sociale, chargé de la Famille (cf. annexe....). La signature de cet accord s'inscrit dans la logique des différents textes adoptés à la même époque en matière de protection de l'enfance : instauration du service national d'écoute téléphonique gratuit dans le cadre de la prévention de la maltraitance à enfant ³³, la loi sur la protection et la promotion de la santé maternelle et infantile déjà citée, la loi relative aux assistantes maternelles ³⁴.

²⁸ Loi n° 89-486 du 10 juillet 1989 d'orientation sur l'éducation

²⁹ idem, article 2, alinéa premier

³⁰ idem, article 11, alinéas 1 et 2

³¹ idem, article 18, alinéa 2

³² voir dans le même sens in Le Monde, 20 octobre 2000 page 13 : " Les relations entre les parents et l'école restent marquées par la méfiance ". Dans le même sens in Libération, 20 octobre, page 2 : " Les parents s'immiscent dans la vie scolaire ".

³³ Loi n° 89-487 du 10 juillet 1989, portant création du SNATEM, inséré au code de la famille et de l'aide sociale, article 71. Ce service national est créé sous forme de groupement d'intérêt public constitué entre l'Etat et l'ensemble des conseils généraux. Il a pris la dénomination de " 119 ", numéro d'appel gratuit auquel des chargés d'accueil téléphonique peuvent être joints toute l'année nuit et jour.

³⁴ Loi n° 92-642 du 12 juillet 1992, intégrée sous les articles 123-1 à 123-11 du code de la famille et de l'aide sociale

Dans son introduction, ce document situe la “ *petite enfance* ”, de 0 à 6 ans, comme une “ *période déterminante pour le développement de l’enfant et souvent délicate pour les familles, notamment dans les milieux les moins favorisés*. De ce constat, il tire la conséquence selon laquelle il est “ *indispensable d’assurer une continuité de l’action éducative concernant ces jeunes enfants*. ” C’est au nom de cette “ *continuité souhaitable* ” que les ministères signataires ont décidé “ *de coordonner leurs politiques et de favoriser une participation active des parents à leur mise en œuvre*. ”

La mise en œuvre de cette décision appelait d’offrir dans chacun des différents lieux de vie des enfants “ *un milieu riche, diversifié, stimulant, ouvert aux parents* ” et de “ *préparer dans les structures préscolaires l’entrée à l’école maternelle*. ”

Pour l’efficacité de la démarche entreprise, les autorités signataires ont identifié trois conditions :

- la création de réelles articulations entre les différents lieux d’accueil des enfants, de même qu’entre ces lieux et l’école maternelle
- l’intervention complémentaire auprès des enfants des différents et nombreux types de personnels appelés à agir à ce niveau : enseignants, éducateurs de jeunes enfants, puéricultrices etc.³⁵
- la formation continue conjointe à programmer entre ces différents personnels.

En outre, pour impulser et concevoir les actions utiles à la prise en charge de la petite enfance, le protocole formule une double recommandation :

- créer au plan local, “ *à l’échelle d’une commune ou d’un quartier* ”, des “ *groupes petite enfance* ” locaux, instances de réflexion et d’organisation d’actions concertées ou conjointes
- mettre en place au plan départemental, académique et régional, dans les formes qui paraîtront les plus appropriées, une impulsion et une coordination en faveur de la complémentarité des interventions des différents personnels et des articulations structurelles nécessaires à la réussite des objectifs poursuivis. Cette impulsion et cette coordination associeront étroitement les collectivités territoriales, de même que divers concours seront recherchés auprès d’organismes partenaires.

Enfin, le protocole décidait de la création d’un groupe de travail interministériel chargé du suivi de sa mise en œuvre, de formuler toutes propositions ou recommandations utiles ainsi que d’évaluer l’action et l’efficacité des structures mises en place.

Ainsi, au nom d’une continuité indispensable de l’action éducative en faveur de la petite enfance, ce document interministériel pose des recommandations fortes en vue du décloisonnement des interventions, de la prise en considération des initiatives locales et de leur coordination dans un cadre plus large , départemental ou régional.

Le protocole a été publié par le ministère de l’Éducation Nationale par une note de service du 23 janvier 1991³⁶, diffusée aux recteurs et aux inspecteurs d’académie, directeurs des services départementaux de l’Éducation Nationale. La publication du protocole par le ministère chargé des affaires sociales apparaît plus incertaine. La conseillère technique

³⁵ cf. la liste largement explicitée et non limitative inscrite dans le protocole, rubrique “ Principes Communs ”

³⁶ Note de service n° 91-015 du 23 janvier 1991, à laquelle était annexé le texte du protocole.

présente à cette époque estime que cela a sûrement été fait, mais le service de la DGAS n'a pas su en retrouver la trace.

Néanmoins, antérieurement à la signature du protocole deux circulaires en date des 17 juillet et 27 décembre 1989 relatives aux actions innovantes, dont les actions passerelles ont été adressées aux Préfets (DDASS) et leur financement a, par voie de conséquence, été pris dans le cadre des circulaires budgétaires ultérieures. Aussi faut-il considérer que, si le soutien aux dispositifs passerelles a bien été apporté, il n'existe pas de traces d'instructions pratiques données par le ministère pour l'application au protocole lui-même.

Au regard de la diffusion ainsi réalisée, la mission constatera avec surprise lors de ses déplacements que le texte du protocole était, dix ans plus tard, inconnu de la quasi totalité de ses interlocuteurs (cf. infra, 2.1.1). De même, la mise en place de structures de concertation départementales qui aurait du normalement s'effectuer en application du protocole apparaîtra exceptionnelle dans les départements visités (une seule pour huit départements). Ce constat rejoint celui effectué en 1992 dans le cadre d'une étude³⁷ réalisée par la direction de l'action sociale du ministère des affaires sociales. Ce document relève en effet le peu d'endroits dans lesquels un tel pilotage a été organisé³⁸ ainsi que, a contrario, la place essentielle des initiatives locales dans le développement des actions, notamment dans les sites classés en zone d'éducation prioritaire (ZEP) ou concernés par le développement social des quartiers (DSQ).

De même, si le groupe de travail chargé du suivi de la mise en œuvre du protocole a bien été constitué, il ne semble pas que son activité ait perduré au-delà de l'année 1992, dernière période pour laquelle une trace de son existence ait pu être retrouvée.

De son côté, le mouvement de décloisonnement des métiers et de complémentarité des interventions entre professionnels semble avoir connu un succès limité. En dépit de la volonté clairement affirmée en septembre 1990 de "*complémentarité des interventions des différents types de personnels qui agissent à ce niveau*", en 1993 la direction de l'action sociale au ministère des affaires sociales fait état, lors des travaux préparatoires à la loi famille, de l'opposition de la direction des écoles au ministère de l'Éducation Nationale au recrutement de professionnels de la petite enfance, agissant en appui des instituteurs pour les enfants de deux à trois ans et financés dans le cadre de contrats-enfance, conformément aux propositions avancées par le ministère des affaires sociales. Aussi, les seuls axes de travail pour l'aménagement de l'accès à l'école maternelle des enfants de 2 ans pourraient être "*la relance du protocole petite enfance éducation nationale/affaires sociales/jeunesse et sports du 20 septembre 1990 et la rédaction d'un livret d'accueil pour les parents de très jeunes enfants scolarisés.*"³⁹ Le 4 décembre 1995, à l'occasion de la préparation du programme national d'intégration urbaine, face à une interrogation sur une mesure similaire de renforcement de l'encadrement dans les classes maternelles, la direction de l'action sociale relevait l'intérêt indéniable d'une telle éventualité, rappelait que telle était déjà sa position lors de la préparation de la loi sur la famille adoptée le 25 juillet 1994 et estimait enfin préférable de cibler la mesure sur les deux-trois ans en précisant que "*l'intervention d'éducatrices de jeunes enfants dans les temps scolaires est plus facile à justifier sur cette classe d'âge. Au-delà, elle risque de se heurter à l'hostilité des enseignants.*"

³⁷ Synthèse relative à la mise en œuvre du protocole, Josette COMBES (ACEP) et Paule KASSIS (DAS-DSF2)

³⁸ idem, page 7 : "*...on constate que 21 d'entre ceux qui ont répondu sont pourvus d'une instance départementale dont la conception est proche de ce qu'on souhaitait repérer.*"

³⁹ Note DAS /DSF2.

Enfin, en 1996, la délégation interministérielle à la ville et au développement social urbain soumettra à divers interlocuteurs⁴⁰ un document préparatoire en vue de la mise en œuvre de la mesure 3.8 “ petite enfance ” du Pacte de Relance pour la Ville (cf. annexe 10). A ce stade, le délégué interministériel à la ville sollicitait la signature des partenaires dont les services avaient contribué à élaborer le projet. Ce document, transmis pour validation et signature, était destiné “ à présenter de manière simple les dispositifs techniques et financiers qui existent pour soutenir les initiatives locales permettant d’améliorer les conditions dans lesquelles sont scolarisés les enfants de deux ans ”. L’ambition affirmée d’un tel projet était de faire connaître et d’encourager les initiatives de terrain qui ont un impact positif auprès des jeunes enfants accueillis, grâce notamment “ à la présence de professionnels aux compétences complémentaires. ”

Le texte du projet apparaît particulièrement éclairant. Se situant délibérément dans la logique du protocole du 20 septembre 1990 et de l’implication des caisses d’allocations familiales, il développe un argumentaire précis en faveur du rapprochement des compétences et des initiatives autour de la petite enfance. Ainsi, le texte relève que “ *la période de la petite enfance est l’un des premiers moments où l’on peut prévenir les risques d’exclusion. De nombreux experts s’accordent à reconnaître les bienfaits d’une socialisation précoce pour les enfants dont l’environnement social et culturel est défavorisé...Néanmoins, dans leur immense majorité, les conditions d’accueil des tout-petits sont les mêmes que celles des enfants de trois et quatre ans. Or, à cet âge, l’enfant a un rythme de vie et un développement qui lui sont propres. Quitter une structure d’accueil ou sa famille pour entrer à l’école peut être source d’angoisse pour lui et ses parents. Il lui faut faire l’apprentissage d’une vie en collectivité avec l’aide d’adultes qui soient attentifs à respecter ses besoins et sa personnalité. Ainsi, un certain nombre d’enfants ne sont pas encore propres ; ils ont besoin d’aide pour se nourrir et, vers l’heure de midi, d’une plage de sommeil importante. C’est pourquoi la présence d’un adulte permanent qu’ils peuvent repérer participe à l’amélioration de leur bien-être...Pour qu’elle puisse mener à bien cette mission, l’institution scolaire doit pouvoir s’entourer de professionnels dont l’apport est complémentaire de celui des enseignants.* ”

Enfin, le projet de document énonce tout l’intérêt que présentent les “ **actions passerelles** ” et la démarche qui les anime. “ *Elles ont toutes un même objectif : assurer une prise en charge globale de l’enfant de deux ans qui tienne compte, en continu, des rythmes et du développement propres à cette tranche d’âge. Cette préoccupation se traduit par :*

- *le souci d’améliorer la socialisation des enfants dans un but de prévention de l’échec scolaire et de renforcement du lien social en impliquant les parents,*
- *la progressivité de l’adaptation, la volonté de dédramatiser l’entrée à l’école, de faire participer les parents,*
- *une souplesse dans la définition des projets qui peuvent évoluer d’une année à l’autre pour s’adapter aux besoins,*
- *la disponibilité des intervenants, leur bonne volonté*
- *des échanges de compétences et de savoir-faire inter-institutionnels*
- *un ancrage territorial et partenarial fort,*
- *une mise en commun des ressources. Il s’agit surtout de décloisonner les approches institutionnelles et professionnelles de façon à mettre en synergie les partenaires, les dispositifs et les moyens existants. ”*

⁴⁰ Directeur des Ecoles, directeur de l’action sociale, directeur du Fonds d’Action Sociale, directeur de la CNAF

Enfin, le document énumère les différents modes selon lesquels peuvent se décliner les actions passerelles : intervention en petite section de professionnels de la petite enfance sous la responsabilité des personnels de l'Éducation Nationale, actions passerelles entre les modes de garde et l'école maternelle, actions ou échanges préparant enfants et parents ensemble et séparément à la scolarisation, accueil adapté en petite section de maternelle.

La mission a choisi de citer ici de larges extraits du document ainsi élaboré alors même que ce projet n'a jamais abouti. C'est qu'en effet, lors de ses déplacements ainsi que durant les entretiens développés avec les divers responsables, elle a pu constater que **ce sont bien ces principes et ces modalités qui ont caractérisé les réalisations observées en matière d'actions passerelles et que l'on retrouvera décrits plus loin au travers des enseignements retirés de l'observation des sites visités (cf. infra, 2.2).**

1.3.3.3 – Les lois des 25 juillet 1994 et 29 juillet 1998

La loi du 25 juillet 1994 relative à la famille a prévu dans son article 11 la possibilité pour les communes d'établir **un schéma pluriannuel de développement des services d'accueil des enfants de moins de six ans**⁴¹. Ce document, soumis au vote du conseil municipal, comporte un triple objet :

- dresser l'inventaire des équipements, services et modes d'accueil de toute nature existant pour les enfants de moins de six ans, y compris les places d'école maternelle
- recenser les besoins pour la durée d'application du schéma
- préciser les perspectives de développement ou de redéploiement de ces équipements avec leur calendrier de réalisation et leur coût prévisionnel.

La loi du 29 juillet 1998 d'orientation relative à la lutte contre les exclusions⁴² a précisé que ces divers équipements et services doivent faciliter l'accès aux enfants des familles rencontrant des difficultés du fait de leurs conditions de vie ou de travail ou en raison de la faiblesse de leurs ressources.

Les orientations générales données au schéma sont adoptées en collaboration avec les associations et organismes concernés.

L'élaboration de ce type de document est clairement placée par le législateur dans la logique d'un service territorialisé en faveur de la petite enfance, au plus près des besoins, avec le souci que soient associés à la réflexion l'ensemble des interlocuteurs concernés. **Toutefois, bien qu'adopté par le législateur et inscrit au code de la famille et de l'aide sociale, ce dispositif demeure facultatif pour les communes.** Aussi, même si bon nombre d'entre elles ont choisi de conduire des actions importantes et diversifiées en matière de petite enfance, elles n'ont pas nécessairement agi en adoptant de tels schémas.

1.3.3.4- L'intervention importante de la branche famille sous l'impulsion de la CNAF

Au-delà du rôle fondamental rempli auprès des familles par le versement des prestations familiales, la branche famille de la sécurité sociale mène, sous l'impulsion du conseil d'administration de sa caisse nationale (CNAF), une politique d'action sociale marquée notamment par une double volonté :

⁴¹ Loi n° 94-629 du 25 juillet 1994, article 11, inséré au code de la famille et de l'aide sociale, article 123-12.

⁴² Loi n° 98-657 du 29 juillet 1998, article 141, ayant complété l'article 123-12 du code de la famille et de l'aide sociale

- aider les familles à concilier vie familiale et vie professionnelle
- soutenir et valoriser l'exercice de la fonction parentale.

Le nombre de bénéficiaires concernés par l'aide de la branche familles aux différents modes de garde de la petite enfance témoigne de façon significative de l'importance reconnue à ces actions par les caisses d'allocations familiales (CAF). C'est ainsi que **“ au 31 décembre 1999 les caisses d'allocations familiales de métropole ont versé à plus d'un million de familles au moins une prestation liée à la petite enfance ”**⁴³. A cette date, la branche famille compte en effet :

- plus de 500 000 familles bénéficiaires de l'allocation familiale pour l'emploi d'une assistante maternelle agréée (AFEAMA)
- plus de 66000 familles bénéficiaires de l'allocation de garde à domicile (AGED)
- plus de 48500 familles bénéficient de l'allocation parentale d'éducation (APE)

Au 31 décembre 1998, sur plus de 275 milliards de francs dépensés en prestations directes en France métropolitaine et dans les départements d'outre mer pour l'ensemble des régimes, les trois prestations ci-dessus représentaient 28,5 milliards de francs à raison de 18, 024 milliards pour l'APE, 8,8 milliards pour l'AFEAMA et 1,6 milliards pour l'AGED. L'ampleur de ces sommes témoigne de l'effort consenti en faveur de l'accueil des enfants de moins de six ans.

Indépendamment des aides ci-dessus évoquées, l'intervention des caisses d'allocations familiales en faveur de la petite enfance s'était portée, dès 1988, vers la conclusion avec les communes, de **“ contrats enfance ”**. En douze ans, plus de 5 000 communes ont ainsi souscrit à ce dispositif particulièrement souple, couvrant 80% des villes de plus de 20 000 habitants et tout en sachant que la moitié des contrats signés l'ont été avec des communes de moins de 5000 habitants⁴⁴. Dans la logique des orientations inspirées par la loi du 25 juillet 1994 sur la famille, les moyens supplémentaires accordés aux caisses pour leur action sociale ont été orientés vers le renforcement des contrats enfance afin de les rendre plus attractifs encore pour les communes. C'est ainsi notamment que le taux de cofinancement des dépenses nettes nouvelles des communes inscrites dans les programmes de développement du contrat enfance, fixé depuis 1989 selon une fourchette de 40 à 60 % a été porté à 50 - 70 % pour les communes de moins de 5 000 habitants. De même, les formes d'action aidée ont été diversifiées, avec, en particulier, une participation des CAF, dans le cadre de la politique de la ville, à l'amélioration de la vie quotidienne des enfants de moins de trois ans scolarisés. C'est ainsi que les instructions⁴⁵ de la CNAF prévoyaient la possibilité d'étendre dans ce cas les contrats-enfance au financement des **“ structures passerelles pour les moins de trois ans afin de faciliter leur accès à l'école maternelle ”**. De même, le contrat-enfance pourra être étendu, en fonction du partenariat local **“ au financement de postes de professionnels de la petite enfance qui interviendraient auprès des enfants de petites sections de maternelle, avec les personnels de l'éducation nationale ou sur le temps péri-scolaire. ”**

En 1997, la CNAF a redéfini à l'intention des conseils d'administration des caisses d'allocations familiales ce que devraient être les orientations de la politique d'action sociale de la branche pour la période 1997 – 2000. Se voulant familiale, décentralisée, partenariale,

⁴³ Source DREES , les modes de garde et d'accueil des jeunes enfants, juin 2000 déjà citée

⁴⁴ Source CNAF.

⁴⁵ Circulaire CNAF n° 15-95 du 27 février 1995

évolutive et innovante, l'action sociale des CAF pour cette période a en particulier retenu les finalités suivantes parmi ses axes d'intervention :

- *“ favoriser la conciliation entre vie familiale, vie professionnelle et vie sociale et contribuer au développement et à l'épanouissement de l'enfant (en particulier par l'implication des caisses dans les politiques d'accueil des jeunes enfants ainsi que dans les politiques des temps libres) ”*
- *“ le soutien à la fonction parentale, d'une part en intervenant de façon plus marquée en matière de médiation familiale, et d'autre part, en prenant en compte cet objectif dans le cadre des services d'accueil des jeunes enfants, de l'accompagnement éducatif et scolaire, et du soutien aux familles les plus fragiles ”.*

Par ailleurs, à l'occasion de la diffusion de ses instructions relatives aux contrats locaux d'accompagnement scolaire⁴⁶, la CNAF a eu l'opportunité de préciser la nature spécifique de son intervention, à savoir *“ la prise en compte de la dimension familiale ”*, laquelle ne saurait se confondre avec un transfert sur la branche famille de dépenses incombant à l'Education Nationale. Aussi, *“ les CAF devront favoriser les actions qui prévoient d'associer les parents en tant que partenaires des actions d'accompagnement scolaire afin de valoriser leur rôle éducatif auprès de leurs enfants. ”* Cette reconnaissance du rôle des parents dans leur fonction éducative doit en outre s'accompagner d'actions concrètes favorisant leur implication véritable.

Enfin, dans le cadre de la création du fonds d'aide à l'investissement en vue de l'amélioration de l'accueil de la petite enfance, annoncée lors de la conférence de la famille du 15 juin 2000, la branche famille a été chargée de gérer et mettre en œuvre l'utilisation des crédits ainsi mobilisés. Au terme d'une enquête menée par ses soins, la CNAF a fait connaître le 29 septembre⁴⁷ les modalités opérationnelles d'utilisation de ce fonds. Les équipements concernés par cette aide à l'investissement sont ceux visés par le décret du 1^{er} août 2000 relatif en particulier aux crèches, garderies, structures multi-accueil et aux lieux-passerelles. La même circulaire dispose que le montant de l'aide pourra être majoré pour les dossiers présentant au moins deux caractères prioritaires innovants parmi lesquels :

- des innovations spécifiques à destination des **enfants de deux à trois ans** tels que des **lieux passerelles** entre les modes d'accueil et l'école maternelle,
- une amplitude d'ouverture
- l'accueil d'enfants handicapés
- l'existence de places réservées à l'accueil d'urgence
- l'intercommunalité de fonctionnement.

L'ensemble des observations précédentes montre que la branche famille s'est fortement investie en faveur de la petite enfance et du soutien le plus large à l'exercice de la fonction parentale, tout ceci étant réalisé au travers de démarches fortement partenariales. Les CAF contribuent en cela à la conduite d'une politique familiale voulue par les pouvoirs publics qui en inscrivent chaque année les moyens dans le cadre de la loi de financement de la sécurité sociale.

⁴⁶ Circulaire CNAF n° 190 du 26 juillet 1999

⁴⁷ Circulaire CNAF/LC n° 200-00 Action Sociale du 29 septembre 2000

L'examen pratiqué par la mission sur l'environnement juridique des dispositifs passerelles permet de mesurer à quel point le secteur de la petite enfance est traversé par le droit. Celui-ci en effet détermine pour chaque acteur un champ de responsabilités : autorité parentale, institutions représentatives des familles, protection judiciaire de l'enfance, protection sociale de l'enfance, protection médico-sociale de la mère et de l'enfant, scolarisation précoce, schémas communaux de développement de la petite enfance, soutien à la politique familiale et à la parentalité. Le protocole du 20 septembre 1990 a inscrit l'accord des ministres signataires sur les principes et les modalités d'une coordination indispensable. Il se trouve que, depuis, les textes nécessaires à son application n'ont pu dépasser le stade d'une active préparation, sans jamais aboutir. Dans ces conditions, il ne sera pas surprenant de constater plus loin que les réalisations reflètent davantage le souci de répondre aux réalités locales plutôt que l'application d'une politique insuffisamment affirmée et explicitée.

II – EXPLOITATION DES DONNÉES RECUEILLIES PAR LA MISSION

II – 1 Synthèse des consultations menées par la mission : émergence des obstacles au développement des dispositifs passerelles

Les consultations menées par la mission, qu'elles aient eu lieu au niveau national auprès des associations, des organisations professionnelles, des organismes partenaires ou sur le terrain, auprès des autorités responsables de la politique " petite enfance ", ont été riches d'enseignements et ont fourni une profusion de points de vue et de témoignages, parfois complémentaires mais aussi, parfois divergents. Afin d'éviter toute redondance, la synthèse ne reprendra pas ce qui a déjà été exprimé dans l'exploitation de l'enquête DESCO ou dans les commentaires qui accompagnent l'étude de l'environnement juridique (cf. supra I-2 et I-3) et qui a été largement confirmé lors des consultations. Elle se limitera à aborder les thèmes essentiels en faisant apparaître ce qui a fait frein, voire obstacle au développement des dispositifs passerelles. Ainsi sera-t-il répondu de manière aussi fidèle que possible à la commande de la lettre de mission.

II-1-1 Le protocole du 20 septembre 1990 relatif à la petite enfance est rarement connu

Les membres de la mission ont constaté, avec étonnement, que le texte du protocole était, dix ans après sa publication, très rarement connu de l'ensemble de ses interlocuteurs, singulièrement des autorités en principe chargées de le mettre en application. Souvent, c'est l'invitation à participer à une rencontre sur le sujet qui a amené les partenaires à le découvrir et à prendre conscience qu'il contenait de nombreuses réponses à leurs préoccupations. Dans plusieurs cas, lors des réunions départementales, la mission a été amenée à remettre, en séance, un exemplaire du protocole pour tirage et diffusion.

De même, la mise en place des structures de concertation départementales qui aurait dû normalement s'effectuer en application du protocole est apparue exceptionnelle dans les départements visités et, si des comités locaux " petite enfance " existent dans certaines villes, c'est plus à l'initiative des acteurs de terrain qu'en référence au texte fondateur.

En fait, de nombreuses expériences passerelles ont été conduites avant que le protocole soit publié et vienne entériner leur existence. D'autres ont été menées, de manière empirique, parce qu'elles répondaient à des besoins ou étaient le fruit d'actions partenariales volontaristes, en toute ignorance du protocole.

Le premier frein au développement de dispositifs passerelles se situe dans l'insuffisance d'accompagnement du texte fondateur après sa publication. Le protocole, non relayé sur le terrain par une démarche faisant ressortir la spécificité des possibilités qu'il offrait, a été rapidement oublié, en laissant place à des initiatives qui, pour être généreuses et souvent originales, suscitent parfois des interrogations quant à leur pertinence et à leurs modalités de concrétisation.

II-1-2 Les objectifs donnés aux dispositifs passerelles sont parfois discutés

Si tous les interlocuteurs s'accordent sur la nécessité de favoriser le passage de la famille ou du mode de garde collective à l'école maternelle, des discordances apparaissent lorsque sont abordés les objectifs assignés aux dispositifs passerelles : la socialisation de l'enfant et son adaptation à l'école maternelle, la préparation de la séparation avec la famille, l'accompagnement des parents dans l'exercice de la fonction parentale.

La socialisation de l'enfant et son adaptation à l'école maternelle posent deux questions, l'une de nature psychosociale et l'autre de nature pédagogique. Certes, il est bon que des jeunes enfants qui ne bénéficient pas de contacts sociaux suffisants soient placés dans des conditions de socialisation optimales, toutes les associations de parents et de professionnels le reconnaissent. Pour autant, faut-il préparer les jeunes enfants à s'adapter à l'école maternelle telle qu'elle est, offrant un contexte où le nombre d'élèves présents dans chaque section ne favorise pas forcément la création de liens sociaux ? “ *Vie collective n'est pas synonyme de socialisation* ” déclare un médecin de PMI et les représentants des psychologues s'insurgent de cet objectif ; reprenant une antienne, ils insistent sur le renversement de perspective : “ *il est aberrant de chercher à adapter l'enfant à l'école maternelle, c'est à l'école maternelle à s'adapter à la diversité des enfants* ”.

La question de nature pédagogique est tout aussi délicate. Si, comme le déclare un inspecteur d'académie, “ *il ne doit pas y avoir mélange des genres, les objectifs des classes passerelles ne sont pas des objectifs de structures de garderie* ”, la représentation des associations familiales fait remarquer que certaines classes passerelles sont orientées vers la préparation à la réussite scolaire et, ce qui est conçu comme une démarche de prévention contre les difficultés scolaires, peut être perçu comme une dérive, “ *il ne faut pas brûler les étapes* ” déclarent ces associations. Certains représentants syndicaux, constatant un passage progressif de la durée de la scolarisation en école maternelle à quatre ans, dénoncent le risque d'une demande, de la part des parents, d'une entrée anticipée pour leur enfant à l'école primaire dès l'âge de cinq ans.

Le travail sur la séparation est un objectif parfois discuté. Pour certaines représentantes de l'école maternelle, ce ne serait pas un vrai problème. Les maîtresses de petite section d'école maternelle savent calmer les pleurs des tout petits par un accueil chaleureux et progressif, et par la proposition d'activités adaptées. Cependant, cette conception s'avère un peu réductrice dans sa généralisation et le sujet paraît plus complexe, notamment pour des enfants qui n'ont jamais quitté leur mère et vivraient une situation quelque peu fusionnelle, ainsi que pour des enfants vivant dans des contextes bien circonscrits culturellement, où l'extérieur dont l'école fait partie, est perçu comme un milieu hostile.

Sur cet objectif également, les psychologues émettent quelques réserves. Même s'il leur paraît nécessaire de préparer la séparation, dans certains cas, afin d'éviter une cassure trop brutale, ils remettent en question un travail sur la séparation comme domaine d'activité et, faisant l'éloge de la rupture, déclarent qu'elle participe du processus de maturation du jeune enfant “ *Il faut les faire grandir !* ”.

Le travail avec les parents afin de soutenir et valoriser la fonction parentale est aussi un objectif soumis à quelques interrogations. Sur ce sujet également, tous les interlocuteurs sont favorables à des échanges avec les parents et à la reconnaissance d'une légitimité de la fonction parentale. Mais deux questions fondamentales sont posées, l'une de nature quasi philosophique, l'autre de nature plus institutionnelle et technique.

Au plan philosophique, certains interlocuteurs de la mission s'interrogent sur le droit, pour les professionnels de la petite enfance et de l'éducation, d'intervenir sur le soutien à la fonction parentale. “ *Va-t-on enseigner les familles ?* ” s'émeut un syndicat de psychologues. Un syndicat d'enseignants lui fait écho en déclarant que cette question avait été débattue à la préparation des États généraux de Nantes en 1998 et que “ *l'idée selon laquelle les parents des quartiers difficiles doivent être éduqués avait été écartée* ”. La crainte de l'assistanat est fréquemment évoquée. La représentation des parents insiste sur le fait que c'est aux parents eux-mêmes que revient l'exercice de la fonction parentale ; selon elle, il

semble alors souhaitable de limiter cet accompagnement uniquement aux familles qui le demandent.

Une telle orientation mérite d'être approfondie. Un syndicat pose la question : *“ comment faire venir des familles qui ont besoin d'un accompagnement ? celles qui viennent sont déjà convaincues ”*. Les parents qui sont en situation difficile, de repli, d'isolement, voire de détresse, ne sont pas demandeurs et, pour eux, les formules les mieux adaptées sembleraient se situer dans la fréquentation de lieux d'écoute et d'échanges ou même dans des prises en charges à caractère thérapeutique. Ainsi se trouve posée la question de nature institutionnelle et technique : l'école est-elle le lieu où peut être initié ce type d'accompagnement ? Constatant qu'il n'y a pas eu de réflexion approfondie sur l'aide à la parentalité au sein de l'Éducation nationale, et que l'école maternelle n'y est pas préparée, les organisations syndicales considèrent que l'école n'est pas le meilleur lieu pour conduire de telles actions, mais elles reconnaissent que la participation des parents à la vie du lieu d'accueil de leur enfant constitue un bon moyen de les légitimer et de les valoriser dans leur fonction parentale. Seul un syndicat s'oppose nettement à cette participation et déclare que le soutien de la fonction parentale doit être fait par les assistants sociaux.

Un obstacle au développement des dispositifs passerelles réside donc dans l'absence de consensus autour des objectifs qui leur sont assignés. Les principes fondamentaux ne sont pas vraiment contestés, mais les modalités de réalisation entraînent des positions divergentes qui ne facilitent pas une mise en œuvre dynamique de ces dispositifs.

II-1-3 Les dispositifs passerelles : domaine de la “petite enfance” ou de l'Éducation nationale ? La scolarisation à deux ans, objet d'interrogations.

Tous les échanges font état d'un problème majeur au sujet de l'accueil des enfants de deux-trois ans. Les interlocuteurs constatent que les places en structures d'accueil de la petite enfance sont très largement insuffisantes ; en outre ce type d'accueil a un coût que ne peuvent supporter toutes les familles. Par ailleurs, ils déplorent le manque de possibilités d'accueil des enfants de deux ans en école maternelle et la grande diversité des politiques départementales dans ce domaine. La déclaration d'un syndicat reflète bien le problème général : *“ Les enfants de deux ans constituent un ‘no man's land’, on ne sait pas trop de qui ils relèvent ”*.

Les échanges que la mission a eus avec les différents responsables institutionnels au niveau national comme au niveau territorial montrent que l'ambiguïté liée au double positionnement de la tranche d'âge des deux-trois ans constitue un frein au développement des dispositifs passerelles. Le secteur petite enfance considère qu'il est contraint de mettre en place des structures visant à pallier les difficultés d'accueil des enfants de deux ans en école maternelle et les collectivités ont tendance à se tourner vers l'école. De son côté, le secteur Éducation nationale considère que, par les dispositifs passerelles, il participe à la mise en place de structures pour combler les carences en possibilités d'accueil des enfants jusqu'à trois ans en crèche et halte garderie ; il maintient sa position d'accueil des enfants de deux ans en école maternelle quand les possibilités existent et en priorité dans les quartiers défavorisés. Cette position justifie la prise en compte des effectifs de deux ans dans la préparation de la carte scolaire uniquement en zone d'éducation prioritaire, ce qui n'est pas toujours compris par les parents ni par les partenaires du système éducatif.

De telles conceptions enkystent les attitudes et engendrent une situation surprenante qui voit les enfants de deux-trois ans ballottés d'une structure à une autre au gré des politiques locales. Les dispositifs passerelles sont alors vécus comme des pis-aller. Le témoignage d'une organisation professionnelle illustre bien ce constat : *“ Quoi qu'on fasse sur les classes passerelles, on ne règle pas le problème général de l'accueil des deux ans ”*. Un inspecteur

d'académie complète : “ *on n'a pas réglé le problème de fond : que veut-on faire pour les deux-trois ans ?* ”

La confusion entretenue autour de l'accueil des enfants de deux-trois ans se double **d'une interrogation sur la pertinence de la scolarisation des enfants à l'école maternelle dès deux ans**. Certes, des études et rapports ont plaidé pour ce mode de scolarisation (cf supra I-1-2); cependant, cette question demeure posée par certaines représentations de parents et des organisations professionnelles. Même s'il existe une forte demande sociale pour une scolarisation précoce, les représentants des associations familiales ne sont pas favorables à la scolarisation de tous les enfants de deux ans en école maternelle et tous les interlocuteurs s'accordent pour considérer qu'un enfant de deux ans est très différent d'un enfant de trois ans. Une association de parents s'interroge “ *N'est-on pas à la limite de ce qu'on peut demander à l'école si on lui garde la mission d'apprentissages ?* ”.

Plusieurs organisations professionnelles ont fait de la scolarisation à deux ans le sujet de congrès ou de journées d'études et reconnaissent qu'en leur sein, un débat continue à exister. Une représentante syndicale déclare “ *Il n'y a pas de manque de volonté de la part des collègues, mais elles ne savent pas si c'est bien ou pas bien de scolariser à deux ans. Les enfants sont dans nos classes, il faut réfléchir à les bien accueillir et tout faire pour que cela se passe le mieux possible* ”.

Quand bien même la scolarisation dès deux ans serait acceptée, se trouverait posée la question des objectifs et de la pédagogie. Les avis sont divers et parfois très divergents. Entre la position d'un syndicat d'inspecteurs qui considère que “ *l'école maternelle n'est pas une structure censée remplacer les crèches et qu'elle doit avoir des objectifs d'apprentissage* ” et celle d'une association de parents d'élèves qui déclare “ *n'est-ce pas l'âge où on peut faire de l'épanouissement, du plaisir plus que du scolaire ?* ”, un éventail de positions existe, toutes très argumentées et respectables mais qui maintiennent le doute sur le bien fondé de la scolarisation précoce. Cependant, un point commun apparaît assez nettement, de manière transversale, dans la quasi-totalité des échanges : l'école maternelle telle qu'elle fonctionne actuellement, ne présente pas les meilleures conditions d'accueil des enfants de deux ans, la pédagogie intégrant la spécificité de cette tranche d'âge est à inventer, les conditions d'encadrement sont à améliorer, le cadre matériel est à adapter. Ce qui a fait dire à plusieurs interlocuteurs de la mission que “ *l'objectif doit être d'améliorer les conditions d'accueil des enfants de deux ans en école maternelle plutôt que de créer des dispositifs passerelles* ”.

Ambiguïté sur l'appartenance des enfants de deux-trois ans et interrogations sur le bien fondé de la scolarisation précoce ont créé un contexte empreint de confusion et d'incertitude, peu favorable au développement des dispositifs passerelles alors que, paradoxalement, la vocation de ces structures se situe précisément dans une perspective de prise en charge des problèmes en suspens.

II-1-4 Un flou dans l'initiative et le pilotage des dispositifs passerelles

L'hypothèse émise par le cabinet de la Ministre déléguée à la famille et à l'enfance concernant les obstacles au développement des dispositifs passerelles était l'absence d'un porteur de projet explicitement désigné.

Après les auditions et les réunions conduites, cette hypothèse est largement confirmée. Pour cette démarche, à l'évidence partenariale, les témoignages recueillis montrent une grande diversité d'origines dans la mise en place de ces structures. Tantôt on avance la collectivité locale, tantôt il s'agit de mouvements associatifs autour des centres communaux d'action sociale, ou encore des professionnels de la PMI. Mais souvent est cité le personnel enseignant des écoles maternelles, devant les difficultés qu'il rencontre à scolariser les très

jeunes enfants. Un syndicat d'inspecteurs souligne le fait, plusieurs fois signalé, qu'il s'agit bien souvent d'initiatives personnelles dont la bonne volonté et l'enthousiasme militant le disputent à l'empirisme de la mise en œuvre, pour assurer le bon fonctionnement d'une structure fragile bien que justifiée par les données locales. Le pilotage semble souvent réalisé par l'inspecteur de l'Éducation nationale concerné par le projet.

Mais l'Éducation nationale ne peut pas assurer seule la bonne réalisation du dispositif et, même si on lui reconnaît une certaine autorité pour piloter une opération qui se fait dans l'école ou dans la perspective de préparer l'entrée à l'école maternelle, on regrette sa propension à vouloir assumer toutes les responsabilités, et les collectivités locales considèrent que l'initiative et le pilotage leur reviennent, dans la mesure où elles sont engagées financièrement dans ces opérations. Les mesures prises dans le cadre de la politique de la ville tendraient à leur donner raison mais d'autres partenaires financiers, notamment le Conseil général et la Caisse d'allocations familiales, revendiquent également leur part de responsabilités.

Une situation aussi complexe fait dire à des représentants d'inspecteurs que *“ le pilotage devrait être assuré par les familles, mais il est toujours disputé par des professionnels qui, de bonne foi, souhaitent assumer la totalité des responsabilités ”*.

Ainsi, dans les débats, les dispositifs passerelles, par leur situation institutionnelle mal définie, sont-ils présentés comme des enjeux de conflits d'influence, voire de pouvoirs, et s'en trouvent fragilisés.

II-1-5 Un partenariat toujours évoqué, parfois difficilement réalisé

Si les représentants de l'Éducation nationale ont tendance à vouloir piloter le dispositif, en toute légitimité lorsque les structures fonctionnent à l'école maternelle, la démarche partenariale qui s'impose et qui a été largement suscitée par le protocole du 20 septembre 1990 n'est pas toujours réalisée dans l'harmonie parfaite et connaît quelques vicissitudes.

Tout d'abord, au niveau des administrations centrales, on constate des divergences de points de vue. La direction générale des Affaires sociales déclare que *“ depuis dix ans on plaide pour que les écoles maternelles travaillent avec les spécialistes de la petite enfance, on a rencontré l'opposition de l'Éducation nationale ”*. Et de rappeler la position de la direction concernée lors des travaux préparatoires de la loi famille en 1993 (cf. supra I-3-3-2). Une telle prudence se retrouve au niveau départemental où, bien souvent, les inspecteurs d'académie expriment une certaine réserve à l'égard d'un dispositif qui ne leur semble pas complètement relever de l'école et pour lequel ils ne semblent pas accorder une priorité, compte tenu des contraintes qu'ils connaissent dans la gestion des postes d'enseignants.

La position des responsables de l'Éducation nationale contraste avec celle de certains inspecteurs de circonscription et d'enseignants d'école maternelle. Les représentants d'un grand syndicat d'enseignants avouent que, *“ à l'Éducation nationale, on a peut-être voulu garder le monopole des deux ans, on a compris tardivement qu'il fallait travailler avec d'autres ”*. Un autre syndicat renforce cette position en affirmant *“ tout l'intérêt du travail avec des personnels d'autre formation et qui ont un regard différent sur l'enfant ”*. Un seul syndicat affiche ses réserves à l'égard de la démarche partenariale et, écartant toute collaboration avec le milieu associatif, considère que les relations avec les parents doivent être assurées directement par le directeur d'école.

Les observations conduites sur le terrain sont venues confirmer largement l'existence d'actions partenariales menées par les enseignants avec les municipalités, les personnels des services de la petite enfance et les parents d'élèves, même si, comme le

reconnait un syndicat, *“ il est parfois difficile pour les enseignants de travailler en partenariat ”*. La représentation des associations familiales souhaite davantage d’ouverture de la part de l’Éducation nationale et demande que les parents soient mieux accueillis dans l’école et dans les classes, elle cite des situations d’opposition où les parents sont maintenus à la porte et déclare *“ La relation famille-école est à approfondir ”*. Une association de parents lui fait écho en déplorant que *“ la place des parents n’est pas faite, on les considère comme des consommateurs d’école ”*. On perçoit effectivement le chemin qui reste à parcourir lorsqu’on reçoit le témoignage de la représentation des institutrices d’école maternelle *“ Les parents peuvent entrer dans l’école, pendant la période d’accueil mais au-delà, pendant les activités, ce n’est pas souhaitable, les enfants deviennent insupportables ”*.

De même, des représentants de psychologues scolaires observent des risques de conflits de compétences entre les éducatrices de jeunes enfants et les enseignantes, ils citent des situations délicates parfois créées par *“ certains inspecteurs qui peuvent avoir des conceptions rigides au plan de la pédagogie en école maternelle, bien qu’il faille viser quand même des acquisitions ”*.

Enfin, les représentants des caisses d’allocations familiales regrettent d’être parfois sollicités tardivement, au moment où se posent les problèmes de financement. Citant des cas où ils ont découvert le dispositif passerelle alors même qu’il était en position de fonctionner, ils souhaitent être associés à l’élaboration du projet, à sa réalisation et à son évaluation.

Les dispositifs passerelles nécessitent, à l’évidence, une réflexion supplémentaire afin de rapprocher les points de vue, dépasser les positions formelles, les conceptions pédagogiques parfois étriquées et les styles de relations largement basés sur l’empirisme et la bonne volonté. Les imperfections dénoncées révèlent bien la méconnaissance des instructions du protocole d’accord de 1990 et, par conséquent, expliquent leur non-application.

II-1-6 Des formations souvent modestes concernant l’accueil des enfants de deux ans

Le protocole servant de référence à la mise en place des dispositifs passerelles prévoyait des formations conjointes des différents personnels pour aboutir à une action cohérente. Les membres de la mission ont constaté, tant au cours des audiences qu’au cours des réunions dans les départements, que cette disposition n’avait pas eu d’écho. Dans un seul département, un groupe de recherche a été mis en place sur l’accueil des deux-trois ans, il implique la participation des différentes catégories de personnels concernés. Par ailleurs, dans ce même département, un stage de formation continue est proposé sur le thème *“ De la maison à l’école ”* et est ouvert aux différents partenaires de la petite enfance.

Mais il faut constater une grande différence entre les formations initiales des éducatrices de jeunes enfants et celle des enseignantes d’école maternelle. La responsable de la formation au ministère de la Santé et de la Solidarité confirme que les éducatrices de jeunes enfants sont formées pour l’accueil et l’éducation des enfants de zéro à sept ans, donc jusqu’au CP inclus, et ont souvent fait des stages en école maternelle. Une formation substantielle est assurée dans le domaine de la psychologie du très jeune enfant et dans celui de l’accompagnement à la parentalité.

En revanche, la formation des enseignantes est très généralement reconnue comme étant insuffisante dans le domaine de la pédagogie des écoles maternelles et singulièrement dans celui de l’accueil des enfants de deux ans. Une fédération de parents d’élèves déclare que *“ les enseignants sont mal préparés à une phase cruciale du*

développement de l'enfant ". Elle est relayée en cela par les organisations syndicales qui constatent que, " *sur les objectifs, les institutrices et professeurs des écoles sont démunis par rapport aux éducatrices de jeunes enfants* ". Les rencontres avec les maîtresses dans les écoles ont été particulièrement édifiantes, certaines enseignantes ont fait état d'une insuffisance de formation sur les problèmes d'école maternelle, quand il ne s'agissait pas d'une absence totale ; elles déclaraient, en toute franchise, apprendre beaucoup de leurs contacts avec les éducatrices de jeunes enfants.

Une telle situation de carence est illustrée par le fait que, lors des réunions provoquées par la mission dans chaque département visité, les représentants des IUFM ont été régulièrement absents, sauf dans deux cas, témoignant ainsi du peu d'intérêt – ou de la gêne ? – que suscite un sujet, pourtant important, concernant le devenir des enfants dans le système éducatif.

Lors des audiences nationales ou des réunions départementales, a été évoquée à plusieurs reprises, sur un mode parfois nostalgique, l'époque où les écoles maternelles étaient encadrées par des personnels spécialisés, les inspectrices des écoles maternelles et leurs conseillères pédagogiques, et le regret de la mixité des circonscriptions est souvent exprimé. Les enseignants d'écoles maternelles n'auraient plus d'animation pédagogique spécifique ni de réflexion pouvant susciter une meilleure prise en charge des jeunes enfants. Sans revenir à une époque révolue et qui avait présenté ses intérêts mais aussi ses faiblesses, il faut reconnaître qu'un problème existe sur ce point et l'idée de la création d'une fonction spécifique de conseillère pédagogique en école maternelle auprès de l'inspecteur de circonscription trouve ici sa légitimité.

L'insuffisance de formation des enseignants d'école maternelle et l'absence de formation conjointe avec les personnels de la petite enfance semblent constituer un obstacle majeur au développement des dispositifs passerelles.

II-1-7 Un déficit d'évaluation, qui ne permet pas de construire des certitudes sur la validité des dispositifs passerelles

Tous les interlocuteurs s'accordent pour constater que l'évaluation des effets de tels dispositifs est difficile à réaliser. Une approche scientifique s'avère délicate et, si des améliorations sont observées, tant dans le comportement des enfants que dans celui des parents, il est hasardeux de les attribuer à la seule fréquentation des dispositifs passerelles.

Aussi, la mission est-elle amenée à s'en tenir à l'analyse des déclarations émanant essentiellement des acteurs du collectif, témoignages empreints d'une forte dimension subjective. Souvent, il est fait état d'une réelle satisfaction. Selon ces acteurs partenaires " *la transition se fait en douceur, à un âge où les besoins affectifs sont très grands, les rythmes biologiques des enfants sont bien pris en compte ; les éducatrices de jeunes enfants apportent une connaissance spécifique et la prise en charge de l'enfant est globale* ". Certains professionnels sont, cependant, en mesure d'établir des observations favorables sur des bases comparatives. Accueillant en petite section d'école maternelle des enfants venant d'un dispositif passerelle et d'autres venant directement de la famille ou d'un lieu de garde, ils constatent que les premiers, accoutumés aux lieux et aux personnes, ne versent pas de pleurs à leur arrivée, se séparent aisément de la personne qui les accompagne, sont plus engagés dans les activités proposées et communiquent plus aisément. Leurs comportements sociaux sont mieux adaptés à la vie en collectivité et le respect de certaines règles de vie est déjà bien intériorisé.

Ces observations semblent particulièrement valables pour certains enfants venant de milieu défavorisé et qui, repliés sur eux-mêmes, font l'expérience progressive de la vie en collectivité. Ils abordent l'école maternelle avec une attitude encore très prudente ; s'ils

n'avaient pas fréquenté le dispositif passerelle, ils seraient sans nul doute en situation d'adaptation très difficile. *Ainsi, le dispositif passerelle joue-t-il, pour ces enfants, un rôle primordial de prévention des difficultés scolaires.*

Il semble que ce soit en direction des parents que les dispositifs passerelles jouent un rôle particulièrement positif. Un syndicat d'enseignants déclare que *“ les liens avec les familles créent un climat de confiance nécessaire et permettent de les réassurer sur l'école, en leur permettant de s'approprier les locaux, d'échanger avec les enseignantes et d'autres parents ”*. Un syndicat d'inspecteurs confirme cette appréciation en mentionnant le fait que *“ les parents construisent une relation très positive avec l'école et comprennent mieux ce qu'elle apporte à leurs enfants ”*. Ainsi, dans cette démarche partenariale avec les parents, la défiance mutuelle se trouve corrigée ; bien souvent les parents sont réhabilités dans leur fonction lorsque les professionnels savent leur montrer ce dont ils sont capables dans l'action éducative envers leur enfant. Dans cette perspective, plusieurs témoignages présentés aux membres de la mission font état d'un engagement continu des parents dans la vie de l'école, engagement qui se solde par une poursuite de leur activité dans les comités de parents et les conseils d'école à l'école primaire.

Les échanges que les membres de la mission ont eus avec des parents lors des visites de certains dispositifs passerelles viennent confirmer ces déclarations. L'illustration de cette implication des parents est donnée par la participation d'une représentante à une réunion départementale : une maman avait été désignée par les mères d'enfants fréquentant un lieu passerelle pour être leur porte parole lors de la rencontre provoquée par la mission.

Il n'en demeure pas moins que le problème d'une évaluation externe et objective reste posé et, si l'on peut faire état d'un bon degré de satisfaction, les responsables institutionnels restent demandeurs d'une réelle démarche d'appréciation des effets de tels dispositifs.

II-1-8 Des questions majeures en suspens

II-1-8-1 Quel dispositif en milieu rural ?

De nombreux interlocuteurs ont fait état de l'existence d'une préoccupation spécifique relative à la prise en charge de la petite enfance en milieu rural. Certes, les avis divergent et, si une association de parents déclare que *“ traditionnellement, l'enfant jeune reste à la maison, il y a une forte relation intergénérationnelle, bien que la situation évolue ”*, une autre association, relayée par des syndicats d'enseignants et d'inspecteurs, considère que le milieu rural présente, à bien des égards, des difficultés aussi importantes qu'en REP, et confirme la nécessité de donner une priorité aux jeunes ruraux isolés. Par ailleurs, les représentants des psychologues constatant que *“ certains enfants d'habitat dispersé viennent à l'école complètement mutiques ”*, ajoutent que *“ accueillir des enfants de deux ans en les mêlant aux enfants de grande section – ce qui est très souvent le cas en école maternelle rurale – s'avère catastrophique ”*. Mais des propositions sont rarement avancées, la question des transports scolaires constitue un obstacle majeur, parfois résolu par la mise en place de lieux itinérants : un autobus fonctionnant sous le régime de l'intercommunalité peut associer les fonctions de ludothèque itinérante et de dispositif passerelle temporaire. Quelques rares exemples de ce type sont cités. Le problème demeure néanmoins dans sa globalité et mérite une approche particulière.

II-1-8-2 Les enfants handicapés ou malades chroniques ne sont-ils pas oubliés ?

Les différents interlocuteurs déclarent qu'il n'existe pas d'obstacle à l'accueil des enfants handicapés ou malades chroniques dans les dispositifs passerelles. Ils confirment en cela la tradition d'accueil de ces enfants à l'école maternelle, observation déjà effectuée lors d'une étude conjointe IGAS/IGEN menée en 1999 sur la scolarisation des jeunes handicapés⁴⁸. Cependant une association de parents déclare qu'il y a peu de demande de contact de la part d'associations de parents d'enfants handicapés sur ce sujet, laissant entendre par là qu'il existe sans doute une propension, chez les familles, à garder leur enfant à la maison. Cette attitude tout à fait compréhensible, peut néanmoins ne pas être très favorable à l'évolution de l'enfant, et la représentation des associations familiales considère que les dispositifs passerelles sont particulièrement nécessaires " *pour une action auprès des familles qui éclatent au moment où se révèle l'impact du handicap ou de la maladie sur la vie de l'enfant* ". Les professionnels du dispositif passerelle jouent alors complètement leur rôle d'accompagnateurs du soutien à la fonction parentale.

En outre, un préfet de région fait part de ses préoccupations au sujet des auxiliaires d'intégration, personnels censés accompagner les enfants handicapés dans les lieux ordinaires de vie. Il regrette l'empirisme qui prévaut pour la mise en place de ce service et déplore la faiblesse ainsi que la baisse de qualité du recrutement des emplois-jeunes susceptibles d'exercer ces fonctions.

II-1-8-3 L'extension du dispositif sur l'ensemble du territoire est-elle envisageable ?

La réponse à cette question sera abordée dans les propositions (cf. infra III). Bornons-nous ici à synthétiser les témoignages recueillis lors des audiences ou des réunions départementales.

La question de l'extension, voire de la généralisation des dispositifs passerelles entraîne des réponses qui contrastent avec les témoignages de satisfaction exprimés précédemment (cf. supra II-1-7). Une grande prudence est de mise sur ce sujet. Plusieurs interlocuteurs ne plaident pas pour un modèle unique mais pour plusieurs solutions diversifiées et ne souhaitent pas la création de nouvelles structures transitionnelles, préférant des chevauchements entre les structures existantes ainsi qu'un travail de partenariat entre professionnels des différentes structures. Lors d'une réunion départementale, un médecin de PMI déclare : " *une généralisation n'est pas souhaitable, si l'on prévoit une extension il faut penser non en termes de modèles mais de méthodologie* ". Une fédération de parents lui fait écho en avançant que " *il faut généraliser le dispositif aux parents qui le souhaitent seulement. C'est l'offre du dispositif qui doit être généralisée, on se place dans une démarche* ". La représentation des associations familiales renchérit, " *On ne revendique pas un dispositif général de la garde de la petite enfance et les dispositifs passerelles ne doivent pas être un palliatif à l'absence de crèches ou de classes maternelles* "

Les interlocuteurs, dans leur grande majorité, souhaitent que l'initiative soit laissée aux acteurs locaux et préfèrent rester dans une démarche de projet, d'expérimentation, en recherchant les adaptations aux particularités repérées et en limitant l'action aux quartiers qui en ont besoin. Leur position semble osciller entre le désir d'une extension maîtrisée et la crainte d'une " *institutionnalisation* " d'un dispositif qui leur échapperait.

⁴⁸ *Scolariser les jeunes handicapés*, rapport IGAS/IGEN, CNDP, Documentation française, Hachette Education 1999

Au terme de cette partie consacrée à la synthèse des consultations menées par la mission et à la recherche des freins ou obstacles au développement des dispositifs passerelles, il apparaît que de nombreuses faiblesses existent dans la mise en œuvre des actions, faiblesses tenant aux imperfections des applications, mais aussi aux absences de clarté des positions institutionnelles et aux insuffisances observées dans certains domaines-clés (formations des personnels, évaluation).

Une telle analyse aurait tendance à donner une vision négative des dispositifs passerelles existants. Or, certains fonctionnent depuis longtemps et donnent satisfaction. Les membres de la mission ont souhaité poursuivre leurs travaux en se rendant sur le terrain, pour observer des lieux passerelles, rencontrer les professionnels en action, les enfants et leurs parents. Ainsi, une vision plus complète des dispositifs passerelles peut être présentée. C'est l'objet de la partie suivante.

II.2 – ENSEIGNEMENTS RETIRÉS DE L'OBSERVATION DES SITES VISITÉS

L'observation des sites visités a permis à la mission de préciser le contenu de la fonction passerelle organisée suivant différents dispositifs ou actions. Il s'agit d'établir ou de rétablir un passage entre le monde de la famille et celui de l'école au niveau des enfants d'âge préscolaire entre deux et trois ans.

Dans les sites observés ou étudiés, **la passerelle assure simultanément quatre actions :**

- une socialisation de l'enfant et souvent indirectement des parents,
- un travail sur la séparation mère-enfant,
- la valorisation de la fonction parentale,
- un travail pédagogique sur l'enfant mobilisant des moyens adaptés aux particularités de son âge.

Sur la base de cette observation, la mission a relevé trois formes données aux actions ou dispositifs passerelles pour cet âge : **les classes passerelles, les formes riveraines, les actions convergentes.**

II.2.1- Les classes passerelles.

En réponse à un besoin territorial identifié, elles assurent l'intégralité de la fonction rappelée ci-dessus, à l'intérieur de l'école.

II.2.1.1 - La classe passerelle répond à un besoin territorial identifié

Dans la totalité des cas observés, elle est instituée dans une zone classée d'éducation prioritaire (ZEP) ou réseau d'éducation prioritaire (REP). La population y est largement constituée de familles ou de mères jeunes et isolées, sans lien social ni appui familial répertorié. Le chômage et la précarité des ressources sont une caractéristique commune. Les enfants sont rarement scolarisés avant l'âge de trois ans : "*pour quoi faire, puisque je ne travaille pas*". Quant à la fréquentation des crèches ou haltes-garderies, elle est souvent exclue car trop onéreuse pour le niveau de ressources disponibles dans la plupart des familles et sachant que par ailleurs l'école est gratuite.

Par ailleurs, les cellules familiales sont fréquemment situées entre des situations d'éclatement, d'isolement de la maman et de ses enfants et la recombinaison d'un nouveau couple.

L'état de santé des personnes est médiocre et parfois marqué par un alcool-tabagisme important. La population est souvent mal soignée, tandis que la densité médicale dans le quartier apparaît faible. Les services de Protection Maternelle et Infantile assurent heureusement une présence sanitaire essentielle à la petite enfance et parviennent souvent à suivre une part considérable des mamans et de leurs jeunes enfants.

L'immigration constitue souvent une caractéristique importante des familles concernées. Aux caractéristiques ci-dessus évoquées d'isolement au sein de la population française et de précarité économique, elle ajoute le handicap de la non maîtrise de la langue et donc la grande difficulté d'entrer dans la dynamique de scolarisation de l'enfant. A l'obstacle linguistique s'ajoutent encore les dimensions culturelles. Ainsi, pour certaines mamans, la venue à l'école pour accompagner leur enfant constitue la seule sortie effective, voire autorisée.

L'ensemble de ces problèmes identifiés montre le degré de besoins dans lesquels se trouvent placées les familles avec leurs enfants ainsi que la nécessité d'un chemin d'accès particulier pour conduire ces derniers vers une scolarité réussie.

II.2.1.2 - L'identification du besoin et le projet en résultant sont partenariaux

L'identification du besoin n'est pas le fait d'un acteur seul, mais le résultat d'une concertation d'acteurs de terrain. Ce sont en effet les constats et le partage de réflexion concordants de la PMI, des enseignants (notamment d'écoles maternelles), des travailleurs sociaux, des responsables d'associations de quartier et des élus en charge des problèmes de petite enfance ou des affaires scolaires qui ont permis de mutualiser les approches pour envisager des projets destinés à remédier aux difficultés graves repérées.

Au stade du constat a succédé une phase d'engagement et de volontarisme des mêmes acteurs pour mobiliser les soutiens institutionnels indispensables, dépasser les limites vite atteintes du seul militantisme et entrer dans une étape de réalisation durable. Ainsi, pour aboutir à une mise en œuvre effective, le partenariat institutionnel a dû s'ajouter à celui des acteurs de terrain : **soutien et engagement clair de l'inspection académique, de la commune et de la caisse d'allocations familiales, des responsables de la politique de la ville, etc.** Les relations entre partenaires sont par ailleurs fréquemment exprimées dans des documents contractuels, le plus souvent bilatéraux à défaut de texte susceptible d'associer un ensemble de partenaires dont chacun a ses règles et statuts particuliers.

L'intervention des caisses d'allocations familiales par le biais des contrats-enfance a été déterminante dans l'apport d'expertise notamment en vue de donner à la dimension familiale de la passerelle les moyens de sa prise en compte. La présence fréquente des éducateurs de jeunes enfants aux côtés du professeur des écoles responsable de la classe a été souvent acceptée sur leur intervention et grâce à leur financement, rompant ainsi avec une réticence ancienne. La mission observe d'ailleurs la satisfaction exprimée par chacun des enseignants rencontrés quant au bénéfice retiré de cette collaboration comme de cette ouverture sur un métier complémentaire. Ce témoignage de satisfaction contraste singulièrement avec les refus de principe exprimés au cours de plusieurs des entretiens rapportés dans la partie 2.1.

Tout ce qui précède montre bien la complexité d'élaboration des projets qui reposent largement sur des partenariats, lesquels ne se décrètent pas.

II.2.1.3 - La classe passerelle assume l'intégralité de la fonction passerelle

A la différence de la petite section d'école maternelle, la classe passerelle assume intégralement les quatre démarches recensées au titre de la fonction passerelle. Dans ces conditions, la première fonction assurée est celle de la socialisation de l'enfant et celle de la préparation à l'école. Aussi, l'un des critères d'admission les plus fréquents avec celui de l'âge de l'enfant est celui de **la non fréquentation antérieure d'une structure d'accueil collective.** Il s'agit ici de familiariser l'enfant avec la mini-société que représente le regroupement d'autres enfants et d'adultes nouveaux, ce qui contraste avec le mode de vie connu jusque là uniquement au sein de la cellule familiale. L'apprentissage de la rencontre, de l'accueil, du partage avec d'autres est d'autant mieux vécu en douceur que la transition s'effectuera avec l'aide de la maman (cf. infra la valorisation de la fonction parentale).

Outre la socialisation, le travail effectué en classe passerelle réalise une préparation adaptée aux acquisitions scolaires, par l'éveil de l'attention et de la curiosité, le développement sensoriel et moteur, la maîtrise gestuelle et les repérages fondamentaux (sons,

couleurs, formes, etc.) ceci avec des locaux, des techniques et un matériel adaptés à l'enfant de cet âge. Au travers des activités déployées, l'enfant fait aussi l'apprentissage des bases de la discipline scolaire : les exigences horaires même assouplies du fait de son âge, la découverte de l'écoute, le fait de rester assis à certains moments, les déplacements en ordre etc.

Socialisation et préparation à l'école au sein de la classe passerelle des enfants de deux à trois ans favorisent leur évolution vers la situation "*d'enfants prêts*" à intégrer la petite section de l'école maternelle. Le degré d'autonomie, la maîtrise de la langue, l'aisance gestuelle et corporelle, la discipline acquise, la capacité de relation et d'expression sont, plus que le critère d'âge, les éléments sur lesquels les parents et l'équipe éducative se fondent pour apprécier l'aptitude de l'enfant à bénéficier de l'entrée en petite section de maternelle.

La seconde fonction passerelle assurée est celle du travail sur la séparation du très jeune enfant et de sa mère. Pour cela, la séparation est progressive. Pendant un temps la présence et la participation des parents ou au moins de l'un d'eux dans la classe est indispensable et exigée d'eux, parfois même sous forme contractuelle. En quelques semaines, deux ou trois le plus souvent, cette présence pourra se réduire à une présence des mamans pendant la période d'accueil le matin, pour une durée comprise entre dix minutes et une heure, pour cesser complètement et faire place aux seules activités de participation provoquée au titre de l'implication des parents dans la vie de l'école. En tout cas, cette période de travail sur la séparation fait l'objet de dialogue avec les parents qui peuvent ainsi exprimer leurs inquiétudes et leurs interrogations en référence aux progrès et à l'évolution de leur enfant. La transition peut durer selon les endroits jusqu'à ce que les pleurs aient disparu, souvent emportés par l'attrait des relations nouvelles créées avec les autres enfants ou les adultes et (ou) l'intérêt des activités proposées. De même, l'enfant est accepté en classe avec ses objets transitionnels, "*ses doudous*", qui l'aident à surmonter l'émotion de la séparation. Les activités partagées par les mamans avec leur enfant dédramatisent aussi pour elles l'interrogation sur le cadre de vie en dehors de leur présence et ce que fait leur enfant tandis qu'elles ne sont plus là pour le voir.

Enfin, les classes passerelles assurent une activité de valorisation de la fonction parentale. Un des premiers moyens utilisés est l'implication demandée aux parents, le plus souvent à la maman. Celle-ci est appelée à être présente dans la plage d'accueil des enfants le matin pour faciliter la séparation progressive. Ce moment est également un temps de dialogue possible avec le personnel. C'est aussi un temps au cours duquel la maman découvre comment et avec quoi jouer avec son enfant.

Au-delà des plages d'accueil, l'implication des parents - essentiellement des mamans - constitue un axe important pour les classes passerelles qui contractualisent, avec ou sans formalisme, l'engagement de participation, dans les conditions posées pour l'inscription dans la classe. Ainsi, la présence est-elle demandée à tour de rôle à deux ou trois parents pour un atelier ou une activité avec les enfants, en particulier au cours des ateliers de l'après-midi après la sieste. De même cette présence est encouragée en vue de permettre le déroulement d'événements importants pour la classe : confection des tenues, habillage des enfants, puis encadrement du défilé en ville à l'occasion de carnaval ou d'halloween, préparation de Noël fêté en classe, ou plus simplement aide pour les goûters de classe ou les séances de cuisine ou encore de jeux nautiques, accompagnement à la piscine etc. Ces moments sont autant d'occasions de donner aux parents l'expérience qu'ils sont les bien venus, qu'ils sont utiles, et qu'ils peuvent accompagner à leur mesure et à leur place le travail de l'équipe éducative. Ce sentiment est apparu aux enseignants fondateur d'une implication durable des parents si l'on en juge par la poursuite de cette attitude les années suivantes, notamment au travers de leur

participation aux élections des représentants de parents d'élèves. La persévérance dans l'implication est aussi le fruit de l'inscription de la démarche de la classe passerelle dans le projet d'école et donc de la poursuite dans le même esprit des actions qu'elle a entreprises. Ainsi que l'exprimait un des responsables de ces structures, ***“ il faut s'appuyer sur l'énorme richesse que représentent les parents ainsi que sur la conviction de leur légitimité et de leurs compétences en dépit de toutes leurs difficultés ”***. Cette reconnaissance de la famille est enfin souvent une réhabilitation, un rétablissement de ses relations avec l'institution scolaire mal vécue dans l'histoire personnelle des parents à raison de leurs propres échecs et de la peur qu'ils en conservent.

Outre cette implication des parents, la valorisation de leur fonction est effectuée dans les divers lieux qui leur sont proposés : les groupes de parole, les groupes de rencontres santé, le salon des mamans, les temps de convivialité et d'acculturation. Ces moments sont l'occasion d'aborder ce qui inquiète les parents dans l'éducation de leurs enfants (l'alimentation, le sommeil, l'hygiène, la santé etc.). Autour des dialogues instaurés durant ces occasions ou au travers des confidences faites durant les moments d'accueil ou à la sortie des enfants, des pistes sont données pour d'autres lieux de réponse ou d'aide à des problèmes plus particuliers, nécessitant d'autres types de compétences : traitement de l'alcoolisme, souci de santé, planification familiale, conseil conjugal, relation parent - enfant, alphabétisation, etc. Dans certaines classes passerelles ouvertes dans des quartiers spécialement difficiles, l'engagement des responsables de classe dans le domaine social, a priori en marge de celui de l'éducation, est présenté comme inévitable : *“ si l'école ne le fait pas, personne ne le fera, car nous sommes la dernière référence ou repère admis par les familles ”*.

II.2.1.4 - Les classes passerelles sont de véritables classes

Dans ce type d'organisation, la fonction passerelle est assurée dans l'école, au sein d'une véritable classe.

Les locaux sont bien identifiés au sein de l'école maternelle, même si l'entrée est parfois séparée et les horaires aménagés pour donner plus de souplesse aux mamans.

Le responsable est un professeur des écoles. Même si d'autres professionnels interviennent à ses côtés, parce que l'on est à l'école c'est lui qui assume la responsabilité de la classe et, à ce titre, finalise l'ensemble des activités dans la perspective de préparer les acquisitions et apprentissages scolaires. Pour autant, responsable de la classe il n'est investi ni de l'omniscience ni du don d'ubiquité. L'éducatrice de jeunes enfants apporte ici une compétence essentielle par sa formation aux besoins propres de la petite enfance, aux capacités d'observation de l'évolution de l'enfant, ainsi qu'aux relations avec les familles. S'ils ont la vision éclairée des acquisitions à préparer comme des étapes à respecter, les professeurs des écoles responsables des classes passerelles rencontrés soulignent, dans leur grande majorité, la minceur et l'inadéquation de leur propre formation initiale sur ces sujets et leur apprentissage personnel laborieux de ces questions, apprentissage en outre mal nourri par la formation continue (cf. supra les remarques identiques en 2.1.2). De leur côté, les “ ATSEM ” apportent leur présence pour une démultiplication chaleureuse et maternante non seulement dans les actes d'aide matérielle aux enfants, mais aussi au sein des activités et ateliers dans lesquels elles relaient la guidance effectuée par leurs collègues, sécurisent les enfants et contribuent à l'observation de leur évolution.

II.2.1.5 - On y pratique néanmoins une pédagogie adaptée au très jeune âge

Certes, les classes passerelles sont des classes, mais on y pratique une pédagogie adaptée à des enfants qui n'ont encore que deux ans, admis avec toute leur fragilité et leurs

aptitudes encore en devenir. Les effectifs accueillis, les locaux affectés et les moyens mis en œuvre traduisent cette adaptation aux besoins particuliers de cet âge.

Dans les classes passerelles observées par la mission, les effectifs constatés sont compris entre 15 et 25 enfants, ce maximum étant en fait égal à celui accepté pour les classes maternelles non passerelles ouvertes en ZEP. La pratique des effectifs plus réduits au regard des normes habituelles est destinée à permettre une relation plus individualisée et un rapport pédagogique ou éducatif plus personnalisé, essentiel pour le jeune enfant.

Les locaux affectés sont apparus à la mission comme autant d'espaces ou de " coins " identifiés par leur fonction : jeu, toilettes, vestiaires, repos, lecture, récréation, etc. Outre leur destination directement compréhensible par l'enfant, le mobilier (tables, chaises, bancs, meubles de rangement ou d'exposition) est à la taille de l'enfant.

Les moyens mobilisés sont eux aussi adaptés. Le personnel a été diversifié comme indiqué plus haut. L'augmentation du nombre des adultes rapportée à un effectif d'enfants plus restreint permet l'individualisation accrue de la relation nécessaire pour le passage vers l'école. Cette présence plus intense est en outre associée à la diversification des compétences autour du professeur responsable ainsi qu'à l'implication des parents : la classe passerelle apporte ainsi aux enfants et indirectement aux parents un renfort en sécurité affective pour l'entrée en douceur dans le monde scolaire.

D'autres moyens sont intensément mobilisés par l'équipe éducative et le renfort bien positionné des parents. Ce sont les techniques d'éveil sensoriel et moteur, l'acquisition et la maîtrise de la langue. C'est la place faite au livre, que l'on manipule, support d'images et d'imaginaire, source de la lecture d'histoires par les adultes. C'est encore le rythme et la durée donnés respectivement aux activités et au repos, la place importante laissée à la sieste, l'alternance entre activités de petits groupes et activités personnelles, la stimulation plus présente de l'adulte, l'éveil artistique. C'est enfin la valorisation de la diversité culturelle des parents pour nourrir les contes et les découvertes alimentaires lors des goûters, le respect précoce de la différence et par ce biais aussi la valorisation de la fonction parentale.

Ainsi, les classes passerelles réalisent au profit d'un public en état de besoin spécifique un travail particulièrement adapté, conduit simultanément sur l'ensemble des dimensions de la fonction passerelle, au prix d'un renfort exceptionnel de moyens diversifiés et largement ouvert à des parents dont l'implication est une condition mise à l'admission de leur enfant.

II.2.2- Les formes riveraines de l'école

Dans cet autre type de réalisations observées par la mission, la fonction passerelle est assurée par l'aboutissement de la démarche à l'école maternelle, mais à partir de lieux qui ne sont pas une classe et selon une approche qui n'intègre pas toujours la totalité des missions inhérentes à cette fonction.

Trois formes principales ont été rencontrées :

- les lieux passerelles étroitement associés à l'école maternelle,
- les lieux d'appui conduisant des actions passerelles régulières avec ou vers l'école,

- les lieux où s'effectuent ponctuellement une préparation à la scolarisation des enfants de deux à trois ans .

Parmi ces différentes formes, les deux premières présentent bon nombre des caractéristiques rencontrées dans les classes passerelles : existence (sauf dans un cas) d'un public en grande difficulté, identification de ses besoins par des acteurs de terrain partenaires, conception par eux d'une réponse adaptée, relais par un partenariat d'institutions, réalisation de la fonction passerelle.

II.2.2.1 - Les lieux passerelles en lien étroit avec l'école maternelle

Le schéma de fonctionnement adopté consiste ici en la création d'un lieu passerelle jumelé avec une classe maternelle d'accueil. Le public concerné présente les mêmes caractéristiques de difficulté que celui auquel s'adressent les classes passerelles : quartiers en ZEP, familles en difficulté, jeunes, souvent monoparentales, isolées et disposant de peu de ressources, faiblement armées pour assumer l'éducation de leurs enfants, les préparer et, a fortiori, les accompagner dans leur scolarisation. La mission assumée porte bien sur la socialisation et la préparation à l'école d'enfants n'ayant pas fréquenté antérieurement de structures d'accueil collectives, le travail sur la séparation douce de la maman et de son enfant et la valorisation de la fonction parentale : le service rendu est donc identique à celui assuré par les classes passerelles.

Néanmoins, les modalités adoptées apparaissent différentes. **Fondamentalement, le système repose sur un dédoublement du mode précédent entre un " lieu passerelle " et une " classe d'accueil ". Entre ces deux sites, un ensemble d'actions sont articulées et concertées afin de permettre aux " binômes parents - enfants " d'effectuer en quelques semaines un parcours préparant chacun au passage du lieu passerelle très familial à la classe d'accueil et d'intégration à la maternelle.**

Obligatoirement accueillis ensemble, mamans et enfants, seront reçus ensemble dans le lieu passerelle par groupes de six enfants deux heures par semaine pendant huit semaines, laps de temps jugé nécessaire pour permettre à chacun de cheminer sur la passerelle. A noter que deux groupes différents fonctionnent sur la même période mais bien sûr à des jours et heures différents. Sur un des lieux observés par la mission, le lien est assuré avec une seule école maternelle et sur un autre ce sont deux maternelles différentes qui assurent la classe d'accueil.

L'itinéraire proposé aux binômes maman-enfant est gradué au fil des séances structurant le parcours passerelle. La première est consacrée à l'accueil réalisé en commun par la responsable du lieu passerelle (éducatrice de jeunes enfants) et son équipe, ainsi qu'avec l'institutrice responsable de la classe maternelle d'accueil. Au delà de la présentation des personnes et des réponses aux questions posées, tous partagent des activités de jeu avec les enfants. La seconde séance est réalisée sans l'institutrice, et consacrée aux activités d'éveil partagées avec les enfants. La troisième commence dans le lieu passerelle et se poursuit par un temps d'accueil dans la classe d'accueil, auquel participent mamans et enfants avec l'équipe du lieu passerelle. Ce temps a été préparé par les élèves déjà présents (admis directement car ayant bénéficié eux d'une socialisation antérieure) et sensibilisés à l'accueil de leurs nouveaux camarades. Il comprend, outre l'occasion de rencontre, de découverte des lieux d'insertion future et des personnes qui s'y trouvent, un temps d'activité partagée entre les enfants dans un atelier de psychomotricité. Au retour, après quarante cinq minutes environ, une discussion et un échange sont provoqués avec les mamans autour de ce qu'elles

et les enfants ont vécu. La séance suivante est identique. Lors de la cinquième séance, un goûter partagé avec les enfants de la classe vient s'ajouter au partage de l'activité. A la sixième séance, le goûter est suivi d'une récréation commune. Les septièmes et huitièmes séances sont directement tournées vers l'adaptation à la classe d'accueil : par demi-groupes, les enfants sont accueillis dans la classe et intégrés dans ses activités, les parents se retirant peu à peu dans une salle voisine. L'aboutissement est une arrivée " dans la sérénité et la quiétude " et sans pleurs pour la plupart des enfants, après ce cursus progressif et encadré de huit semaines.

Le processus décrit n'est pas très éloigné de celui de la classe passerelle exposé au § 2.2.1. Les publics accueillis sont identiques. L'école est bien impliquée dans la préparation de l'accueil. La socialisation et la préparation à l'école, le travail sur la séparation douce mère-enfant, la valorisation du rôle objectivement important des parents sont simultanément assurés. **Mais le lieu passerelle est néanmoins distinct par son implantation dans un local séparé, sa gestion et son personnel relèvent de la commune même si une convention a été passée entre elle et l'inspection académique pour définir les responsabilités et la contribution de chacun. Les sites sont séparés, même si le travail conduit est partenarial et intégré.** Autre différence, le processus d'adaptation ou de passerelle est limité – sauf exception- à huit semaines. Il ne s'effectue donc pas à proprement parler au long d'une année scolaire entière, même si les modalités d'action initiées dans cette phase sont poursuivies dans la classe d'accueil.

Ce mode de fonctionnement implique toutefois l'acceptation de trois rentrées successives : la première en septembre pour un groupe préparé de mai à juillet, la seconde avant Noël ou à la Toussaint pour un autre groupe accompagné durant les deux mois précédents, et enfin un dernier groupe accueilli à Pâques. La possibilité d'un tel échelonnement repose sur la pratique de places réservées laissées provisoirement libres dans la classe d'accueil. Elle impose également une gestion prévisionnelle des postes : ainsi dans la classe d'accueil fonctionnant en aboutissement du lieu passerelle travaillant avec deux groupes, les effectifs seront successivement de 12 en septembre, de 24 à la rentrée suivante, et de 36 à la dernière intégration. Cette variation dans l'effectif des enfants successivement accueillis supposerait une adaptation de l'encadrement en personnel aujourd'hui non réalisée. Dans l'autre site observé qui travaille avec deux maternelles, l'inconvénient est moindre puisque les arrivées successives sont de six enfants ; mais le travail partenarial avec deux écoles différentes est par contre un peu plus difficile à conduire.

Enfin, la mission a noté que dans ce dispositif, le passage par le couple lieu passerelle-classe d'accueil est considéré comme une étape d'intégration et non comme une quatrième année d'école maternelle.

II.2.2.2 - Les lieux d'appui réalisant des actions passerelles régulières

Au terme d'un processus constitutif de la passerelle mené dans le lieu d'appui, les enfants aboutiront dans la classe maternelle toute proche, orientée vers l'accueil des nouveaux arrivants.

Parmi les sites visités, trois illustrent particulièrement cette démarche. Le premier est situé dans un ensemble multi-fonctions abritant simultanément un groupe scolaire et ses classes maternelles, le lieu d'appui à la fonction de passerelle et des ateliers périscolaires ouverts sur le quartier. Créé dans les conditions de partenariat et d'identification de besoin déjà décrites pour les classes passerelles, le lieu accueille des enfants jusqu'à trois ans avec leur maman ou référent adulte comme par exemple une grande sœur. L'équipe est constituée

d'une infirmière, d'une auxiliaire de puériculture, d'un éducateur de jeunes enfants et d'une psychomotricienne. Ce personnel dénommé par le terme " d'accueillants " est organisé par duos travaillant systématiquement ensemble aux mêmes jours alternés de la semaine, en sorte que les familles puissent, selon les jours de venue, être sûrs de retrouver les mêmes interlocuteurs. Le lieu passerelle est organisé avec ses différents espaces, comme à la maternelle respectivement dédiés aux activités et jeux, à la motricité, à la lecture, aux activités manuelles et d'éveil. S'y ajoute un " *coin mamans* ", lieu de rencontres, d'échanges et de création de liens entre ces jeunes mères isolées dont la venue au lieu passerelle est parfois la seule sortie autorisée. A la fonction socialisation des enfants s'ajoute celle des parents. Dans ce lieu, on vient quand et autant qu'on le veut aux jours et heures d'ouverture et souvent en fonction des relations de confiance qui se sont tissées entre un duo d'accueillants et les parents. Pour accéder à la classe maternelle, il suffit d'emprunter le couloir voisin. Durant la plage horaire d'accueil à l'arrivée des enfants le matin, maman et enfants peuvent venir avec leur enfant dans la classe maternelle, rencontrer l'institutrice en charge de la classe, partager les jeux avec leur enfant et celui-ci jouer avec les autres enfants présents. Selon les souhaits de la maman, un membre de l'équipe du lieu d'appui peut l'accompagner dans cette démarche, au moins les premières fois. Progressivement l'acceptation du lieu nouveau s'effectue, à mesure que la maman a su être le " *porteur* " dans la démarche. Ensuite, l'enfant pourra être reconnu prêt par la maman, l'équipe et le rééducateur du réseau d'aide et être accepté dans la classe. La maman va y laisser l'enfant pour des temps de durée croissante. La séparation sera donc vécue en douceur, aussi bien du côté de l'enfant que de la maman par ailleurs confortée dans son rôle reconnu par l'école et le lieu passerelle.

Dans une seconde illustration, le lieu d'appui a été créé dans un quartier dont, par exception à tout ce qui précède, le public n'est pas en difficulté sociale particulière. **Ceci montre bien que les dispositifs passerelles ne sont pas uniquement destinés à des publics socialement défavorisés**, même si l'aide supplémentaire accordée trouve là un surcroît de justification. Dans cette école, le rééducateur du réseau d'aide ainsi que la directrice de l'école maternelle en charge de la petite section ont observé des signes de souffrance chez certains enfants lors de la séparation provoquée par l'admission à l'école : pleurs, vomissements, agressivité, mutisme, absence de participation, docilité excessive etc. Pour ces situations, il leur est apparu indispensable d'adopter une stratégie d'accueil. D'où l'idée d'un lieu offert à la fois aux enfants de deux à trois ans et à leurs parents en vue d'une accoutumance progressive aux personnes et aux locaux, permettant d'aider le couple parent-enfant à franchir peu à peu le seuil de la classe et à l'enfant d'y demeurer. C'est donc à la fois une action de socialisation de l'enfant, de préparation à l'école, un travail sur la séparation difficile mère enfant et une valorisation de la fonction parentale. Pour mener ces actions, l'équipe en charge du lieu d'appui est constituée du rééducateur du RASED, de deux accueillants adultes membres de l'École des Parents, d'un ATSEM. La directrice est étroitement associée aux réflexions des parents et de l'équipe. Le lieu fonctionne deux matinées par semaine dans les locaux de l'école, à savoir la B.C.D. de l'école maternelle et le bureau de la directrice, avec six familles maximum. La mission a noté que l'équipe subit une forte pression des parents pour une scolarisation précoce sans que ceux-ci mesurent la nécessité de respecter les conditions indispensables pour qu'elle soit bien vécue et profitable.

Le mode de fonctionnement de ces lieux d'appui trouve une troisième illustration dans un centre multi-accueil entrant dans l'esprit d'une préparation à la scolarisation. Dans ce lieu, l'accueil est organisé sous forme d'une crèche de 21 places et d'une halte garderie de 9 places, ceci aux côtés d'une ludothèque, d'un " *coin des bébés lecteurs* ", d'un centre d'activités périscolaires. Cet ensemble a été réalisé par une volonté de la commune d'avoir une politique à fort contenu dans le domaine de la petite enfance pour remplacer les

équipements supprimés lors de la disparition d'une industrie qui, précédemment, offrait tout à la population. Dans cet ensemble la structure réalise un travail important de socialisation, d'éveil sensoriel, de motricité et de sensibilisation précoce à l'expérience du livre. C'est en particulier autour de l'utilisation du livre que l'appel est lancé à la contribution des parents lors de l'activité des bébés lecteurs. La directrice assure le lien avec sa collègue responsable de l'école maternelle. L'expérience est donc intéressante quoique manifestement moins mobilisatrice que celles décrites plus haut, notamment vis à vis des parents et en ce qui concerne l'articulation avec l'école.

La mission ne peut pas ne pas citer, à titre de contre exemple, ce jardin maternel accueillant une vingtaine d'enfants de deux à trois ans dans l'enceinte d'une école maternelle, en voisinage immédiat de la classe des tout petits, avec force personnel communal compétent, mais quasiment sans aucune démarche commune hormis l'acceptation dans ce lieu de quelques enfants pour la sieste et aucune réflexion partagée avec l'école. Il faut dire qu'à l'origine il y a eu "un projet partenarial bâti en cinq jours" (sic) entre un inspecteur de l'Éducation Nationale et la commune, avec choix du site d'application en fonction de sa femme alors directrice de l'école maternelle. Dans de telles conditions de non définition du besoin et d'absence de véritable partenariat, il est logique de trouver seulement une juxtaposition de moyens sans doute utiles et appréciés mais dont il n'est pas tiré le meilleur profit pour la population.

II.2.2.3 - Les lieux d'action passerelle ponctuelles

Sous cet intitulé, la mission range l'ensemble foisonnant d'initiatives s'efforçant de préparer familles et enfants à la scolarisation, surtout lorsque celle-ci s'adresse à des petits de deux à trois ans. Se trouvent ainsi notamment envisagées :

- les démarches conduites par les responsables de structures d'accueil collectif (crèches , halte-garderies) afin de familiariser en juin les enfants avec les responsables et les locaux de l'école maternelle qui les accueillera en septembre,
- les rencontres au sein de l'école pour partager un moment de convivialité (goûter) et faire la visite des lieux,
- les réunions de parents préparatoires à la rentrée pour les accueillir et leur présenter l'école,
- la pratique du temps de présence acceptée des parents en début de matinée dans la classe des tout petits.

Les ambitions sont ici plus modestes mais ces actions s'adressent à tout public sans chercher à remédier à une difficulté particulière. Elles ont incontestablement leur utilité, à la mesure de ce qui est recherché.

II.2.3- Les actions convergentes

Au cours de ses déplacements, la mission a pu mesurer l'importance occupée par bon nombre d'actions dont l'objet n'est pas directement en rapport avec la réalisation de la fonction passerelle, mais dont l'existence constitue une sorte de terrain favorable à sa réussite. Ce sont notamment l'ensemble des actions du type:

- lieux de rencontre parents enfants, avec l'aide de professionnels,
- lieux d'accueil spécifiques pour les parents : pour favoriser la relation entre parents ou encore les orienter en fonction de leurs difficultés vers les organismes compétents,
- lieux d'écoute pour adultes et adolescents,
- adultes relais et médiateurs de quartiers,

- lieux de lutte contre l'illettrisme (alphabétisation et acquisition de la langue)
- les lieux animés par l'école des parents,
- les conférences et groupes autour des problèmes de santé, etc.

Parmi l'ensemble de ces réalisations, il en est deux dont la mission souhaite signaler l'existence.

La première est une “ *maison des jeux* ” pratiquant dans des locaux et avec un mobilier particulièrement adapté l'accueil des “ *binômes parents enfants* ” afin que maman et petit enfant partagent l'expérience des mêmes jeux d'éveil sensoriel, d'exercices de motricité dans des cheminements acrobatiques sécurisés, des jeux de découverte ou des activités plastiques. A d'autres heures, cette maison est ouverte à des classes de maternelle avec enseignant et accompagnement de parents. L'équipe en place est composée d'un directeur titulaire du certificat d'aptitude aux fonctions de directeur d'établissement social délivré par l'École Nationale de la Santé Publique, d'une éducatrice de jeunes enfants, ainsi que d'une aide éducatrice dont le contrat a été transformé en contrat à durée indéterminée. Cette équipe assure une écoute et une disponibilité auprès des utilisateurs du lieu, participe avec parents et enfants à l'utilisation des jeux, contribuant ainsi fortement à faire découvrir le sens et l'importance du jeu. De même, en facilitant les contacts entre parents et enseignants, elle contribue à démystifier l'école et à aider bien des parents à renouer avec elle.

Autre expérience encore parmi ces actions convergentes, une structure psychosociale ouverte depuis 1994, destinée à l'accueil de parents avec leur petit enfant d'âge compris entre la naissance et six ans. Cette réalisation qui s'adresse à des familles en très grande difficulté sociale, à la limite des signalements aux autorités judiciaires, agit dans le cadre de la prévention. Les locaux ont été implantés au centre d'un quartier difficile, en bénéficiant de la réhabilitation des rez-de-chaussée entre deux cages d'escalier. L'accueil vise à restaurer la relation parent enfants au travers des jeux et activités offerts. Les parents gèrent eux-mêmes l'activité de leur enfant et celle d'un autre enfant. L'enfant n'est accepté au centre que si un parent l'accompagne. Depuis son origine, le centre pratique la règle de la confidentialité : chacun des parents ou des accueillants est seulement connu sous son prénom, en sorte que les confidences soient protégées contre tout risque d'exploitation. L'accueil est toujours réalisé par la présence simultanée de deux accueillants, l'un davantage formé à l'écoute, l'autre plutôt référent en matière éducative. La place faite à l'éveil de l'enfant par le jeu et la socialisation au contact d'autres enfants et d'adultes différents de ceux qu'il côtoie habituellement tiennent une grande place dans le travail accompli par le centre. Mais c'est surtout le rétablissement progressif d'un dialogue avec l'enfant qui est au cœur de la démarche entreprise. Sans que l'on puisse parler ici de passerelle au sens défini plus haut, il y a néanmoins dans l'action une convergence certaine avec les dispositifs étudiés par la mission.

Tels sont donc les enseignements que la mission retire de ses observations menées dans les différents sites qu'elle a pu visiter dans le laps de temps qui lui était imparti. Le rapport abordera maintenant les propositions qu'il lui semble nécessaire de formuler au regard du devenir concevable pour ces dispositifs et actions passerelles.

III- LA QUESTION DU SOUTIEN, DU DÉVELOPPEMENT OU DE LA GÉNÉRALISATION DES DISPOSITIFS PASSERELLES

Conformément aux termes de la lettre interministérielle de mission, il convient maintenant de retirer des éléments rassemblés la réponse à cette double question :

- une généralisation des dispositifs passerelles est-elle envisageable ?
- peut-on s'orienter vers un soutien et un développement de ce type d'actions ?

En réponse à ces interrogations, la mission estime que la généralisation n'est pas envisageable, mais que le soutien et le développement des dispositifs passerelles sont souhaitables, sous réserve du respect d'un certain nombre de conditions que le rapport s'attache à préciser.

III.1- La mission estime que la généralisation n'est pas envisageable

III.1.1 - La scolarisation à deux ans reste un sujet de débat sinon de controverse

Ainsi que cela a été évoqué plus haut (cf. notamment en 1.1.2.3 et 2.1 .2), la scolarisation précoce dès l'âge de deux ans demeure un sujet de débats et même de controverse. A tout le moins, il existe un besoin de travaux complémentaires à ceux existant, portant sur la psychologie des enfants de cet âge et la pédagogie adéquate susceptible de leur être appliquée. Enfin, la mission observe, comme bon nombre de ses interlocuteurs l'ont relevé, le manque d'évaluation des actions entreprises : généraliser sans avoir préalablement évalué serait imprudent sinon déraisonnable.

III.1.2 - La démarche des pouvoirs publics n'est pas suffisamment claire

La mission a souligné l'importance que les pouvoirs publics accordent à la scolarisation précoce des enfants. Les textes principaux, dont la loi d'orientation du 10 juillet 1989, ont été signalés dans la première partie du rapport (cf. 1.3.2), en particulier au regard des écoles maternelles auxquelles aboutissent les dispositifs passerelles. Toutefois, dans ce cadre juridique de nature législative, les dispositions énoncées n'ont pas modifié l'âge de la scolarité obligatoire lequel demeure fixé à six ans. Ainsi, tout enfant doit pouvoir être accueilli, à l'âge de trois ans, dans une école maternelle, *si sa famille en fait la demande*. Les enfants qui ont atteint l'âge de deux ans au jour de la rentrée scolaire *peuvent* être admis dans les classes maternelles *dans la limite des places disponibles*. Cet accueil des enfants de deux ans est étendu en priorité dans les écoles situées dans un environnement social défavorisé, que ce soit dans les zones urbaines, rurales ou de montagne. La fréquentation de l'école maternelle reste donc pratiquée sur la base du volontariat et l'anticipation à deux ans demeure une possibilité à l'intérieur d'une absence d'obligation. Ceci revient à constater que la démarche politique manque de clarté et que les pouvoirs publics doivent ici mieux déterminer leur volonté et leurs priorités avant qu'une généralisation des dispositifs passerelles ne puissent être envisagés.

III.1.3 - Les actions reposent sur un partenariat qui ne se décrète pas

Ainsi que la mission l'a observé, l'identification et l'analyse d'un besoin sur un territoire déterminé, l'élaboration d'une solution en termes de projet, la validation et l'acceptation par les décideurs co-financeurs de l'action envisagée, la mise en œuvre et le

suivi de l'exécution supposent un partenariat dont chacun des acteurs a indiqué qu'il se construit mais ne se décrète pas. La systématisation et l'automatisme inhérentes à la généralisation, en méconnaissant cette dimension de la réalité des dispositifs passerelles risqueraient de les priver d'un des éléments essentiels à leur dynamisme, à leur richesse et à leur pertinence.

III.1.4 - Les moyens de la généralisation demeurent hors de portée

Généraliser les dispositifs passerelles pour les enfants de deux à trois ans supposerait une mobilisation de moyens qui apparaît hors de portée.

La définition même des dispositifs passerelles impliquant l'aboutissement à l'école maternelle, leur généralisation appellerait celle de la scolarisation à deux ans. Or, les chiffres fournis par la DESCO situent le niveau de scolarisation des enfants de deux à trois ans lors de la rentrée 1999 à 34,9 % d'une population estimée à 717 000 enfants. Sur la base minimale d'un professeur des écoles pour 25 enfants, l'effort supplémentaire qui serait demandé à l'Éducation Nationale apparaît globalement hors de portée. Cet effort devient même localement inenvisageable lorsque le taux de scolarisation considéré n'est pas le taux moyen mais l'élément bas de la fourchette nationale soit de 4 à 10 %.

Par ailleurs, l'Éducation Nationale n'est pas la seule concernée. La nature même des dispositifs à mettre en place appelle le concours des communes pour les locaux nécessaires et les personnels dont la présence a été décrite comme indispensable aux côtés du professeur : éducatrices de jeunes enfants et ATSEM notamment. Ce surcroît important de dépenses pour les communes appellerait nécessairement un accompagnement et donc un engagement financier massif de la part des caisses d'allocations familiales sollicitées pour soutenir l'effort des communes. L'effort nécessaire pour les partenaires de l'Éducation Nationale n'apparaît donc pas davantage accessible.

III.1.5 - Tous les avis concordent sur l'impossibilité de la généralisation

Compte tenu de ce qui précède, il n'est donc pas surprenant que l'ensemble des avis recueillis par la mission s'accordent sur l'impossibilité de la généralisation. Tel est bien sûr l'avis des opposants aux dispositifs passerelles. Mais, de façon peut-être plus surprenante, cet avis est également exprimé par les partisans de cette forme d'accueil, lesquels appréhendent une " *modélisation qui détruirait le dynamisme et le volontariat* ", essentiels selon eux à la viabilité comme à la pertinence des dispositifs passerelles face aux besoins qui les justifient sur un territoire déterminé.

III.2- La mission estime souhaitable de soutenir et développer les dispositifs passerelles

La mission estime souhaitable de soutenir et développer les dispositifs passerelles. Toutefois, ce soutien et ce développement ne peuvent être inconditionnels : ils doivent être encadrés, s'inscrire dans des modalités concrètes et faire l'objet d'une expérimentation d'une part mieux suivie et ayant pu, d'autre part, s'ouvrir sur des espaces nouveaux.

III.2.1- Plusieurs motifs justifient le soutien et le développement souhaités

Plusieurs motifs militent en faveur de ce choix. D'une part, à défaut d'avoir connu une véritable évaluation, les différentes formes de dispositifs observés par la mission sont l'objet de constats favorables concordants, singulièrement les classes passerelles et les lieux passerelles fonctionnant en lien étroit avec l'école maternelle. Ainsi, les professeurs responsables de classe soulignent le bénéfice retiré par les enfants : la comparaison avec ceux n'ayant pas fréquenté ces dispositifs est favorable aux premiers en termes d'éveil, de capacité d'écoute et d'attention, de discipline et d'autonomie. La séparation avec les mamans est le plus souvent sereine et sans douleur.

Les mamans ont souvent accepté d'exprimer leur opinion et leur témoignage devant les membres de la mission. Des capacités éveillées chez son enfant l'une dira " *alors, franchement, il m'étonne* ". Ou encore, le voyant manipuler sans débordements intempestifs des boissons pour le goûter : " *à la maison, je n'aurais jamais osé le laisser faire* ". De la séparation d'avec leur enfant, elles disent : " *on sait ce qu'ils font, donc on est moins inquiets ; et puis on peut en reparler avec eux* ". La création de liens entre mamans est, elle aussi, appréciée : " *j'ai découvert qu'elle habitait dans le même immeuble... On a les mêmes soucis et on peut en parler.* " De l'importance de ce que font les enfants, elles précisent : " *on nous explique pourquoi c'est important, à quoi ça sert* ". Leur représentation de l'école et leur rapport avec elle s'en trouvent restaurées. " *On nous écoute... on a le droit d'être là...on est utiles* ". Au delà du fait significatif que les mamans se soient prêtées au dialogue avec la mission, l'expression employée par l'une d'elles témoigne fortement de la transformation de son image des enseignants : " *alors là, elle n'a vraiment pas la tête d'une directrice d'école* ". Enfin, cette transformation, des mamans ont su la marquer lorsque, ayant appris qu'à l'issue de la visite de la mission se tiendrait une réunion à la Préfecture de région, elles ont exprimé le souhait d'y être représentées et ont pour cela délégué deux d'entre elles qui se sont effectivement exprimées, en dépit du caractère impressionnant du lieu comme de la présence de quarante personnes inconnues. La synthèse lapidaire de leurs avis sera donnée par deux autres opinions : " *je fais la comparaison avec les aînés, qui n'ont pas eu cela* " et encore " *je vais en refaire un autre, pour qu'il vienne à la passerelle* ".

Un autre motif de soutien a été formulé par un élu venu participer aux rencontres départementales suscitées par la mission lors de ses déplacements. Au cours de la réunion, il a en effet mis en avant un souci républicain : celui de " *donner plus à ceux qui ont moins* ", ce qui est une autre façon de traduire le principe de discrimination positive souvent évoqué par les textes de l'Éducation Nationale.

III.2.2- Mais le soutien doit être encadré

La mission estime indispensable que le soutien et le développement des dispositifs passerelles soient encadrés par trois mesures concordantes.

En premier lieu, l'attention prêtée aux enfants de deux à trois ans ne doit pas faire oublier que cet âge est l'un des éléments d'un secteur plus large, celui de la petite enfance. Or, ainsi que l'exprimait l'introduction du protocole d'accord du 20 septembre 1990, il est " *indispensable d'assurer une continuité de l'action éducative concernant ces jeunes enfants* ". L'un des moyens pratiques envisagés pour mettre en œuvre l'animation et la coordination de cette continuité éducative résidait en la création de comités locaux de coordination. Les services des ministères des affaires sociales, de la santé et de la ville ainsi que ceux du ministère de l'Éducation Nationale ont travaillé sur un projet (cf. annexe 10 de

mise en œuvre de ces comités “ *afin d’assurer l’articulation des missions des différents acteurs en direction des 2-6 ans* ”. Or, la mesure préconisée par le protocole n’a pas connu de suite hormis dans quelques départements et le projet de comité envisagé par les ministères n’a pas abouti. La mission estime indispensable que cette coordination des interventions autour de la petite enfance soit réalisée, principalement au niveau départemental. Sans qu’il soit impérativement besoin de nouveaux textes réglementaires, les acteurs doivent pouvoir s’appuyer sur un intérêt manifesté et sur l’affirmation d’une volonté interministérielle. Les instructions utiles peuvent être données aux préfets de département pour que soient régulièrement réunis les partenaires naturels de ce secteur. Les services de l’État (inspection académique, affaires sanitaires et sociales, direction de la jeunesse et des sports, délégation aux droits de la femme, FAS, responsables de la politique de la ville) peuvent être réunis et associer à leurs côtés, dans le respect de leurs compétences et prérogatives, le président du conseil général, les représentants désignés par les communes, l’UDAF, les présidents et directeurs des caisses d’allocations familiales. C’est dans ce cadre intégré, plus large, enfin coordonné de la petite enfance, que le devenir des dispositifs passerelles pourra le mieux s’étudier, associer les réflexions, peser les contributions et penser les formations nécessaires.

En second lieu, l’établissement d’un cahier des charges apparaît indispensable afin de promouvoir et protéger la qualité de la démarche des dispositifs passerelles. Ce cahier des charges devrait exiger pour tout projet la production des éléments suivants :

- l’existence d’un besoin justifiant l’effort particulier demandé,
- son identification claire et sa validation par les partenaires de terrain,
- les modalités contractualisées de présence des parents
- la formulation d’un projet structuré.

Le respect de ces différentes exigences n’est pas constitutif d’une modélisation des réponses mais une garantie nécessaire au plan de la méthode afin de s’assurer du sérieux de la démarche comme du degré d’engagement des demandeurs et des acteurs.

En dernier lieu et en lien avec le point précédent, c’est sur la base de ce cahier des charges que les décideurs, responsables par ailleurs co-financeurs, seraient appelés à se prononcer en faveur du soutien au projet. La mission observe que c’est naturellement l’engagement des institutions responsables qui permet de dépasser le stade du militantisme fondateur. C’est l’accord et l’appui institutionnels qui confèrent aux projets leur durabilité, au delà de la motivation initiale, souvent admirable mais précaire, des individus à l’origine de l’action. Chacun de ces responsables, inspecteur d’académie, conseil municipal, conseil général, conseil d’administration de caisse d’allocations familiales, apporte, dans le respect de ses règles propres, le support pour le domaine de compétences qui lui incombe en édifiant un partenariat autour du projet partagé et validé. C’est ce partenariat qui peut jeter les bases de l’évaluation aujourd’hui insuffisamment pensée et de ce fait absente.

III.2.3- La mission recommande l’adoption de modalités concrètes

La mission estime que des modalités concrètes doivent être adoptées aussi bien au niveau ministériel qu’au plan local pour soutenir et encadrer les dispositifs passerelles.

III.2.3.1- Des modalités concrètes sont nécessaires au niveau ministériel

Quatre mesures concrètes apparaissent particulièrement nécessaires : l’affirmation plus nette des priorités nationales, une clarification des règles d’élaboration de la carte scolaire au

regard des enfants de deux à trois ans, un encouragement clair au décloisonnement des métiers de la petite enfance, l'envoi d'instructions aux services déconcentrés de l'État.

Les priorités nationales devraient en effet être plus clairement exposées pour pouvoir davantage emporter la conviction des autorités locales et s'en trouver mieux appliquées. La mission n'a pas pu ne pas constater le décalage existant entre les initiateurs et porteurs des actions menées dans les dispositifs passerelles et les autorités dont ils relèvent : la conviction des premiers contraste bien souvent avec la prudente réserve des seconds ou même la frilosité de certains. Les responsables apparaissent confrontés à une telle somme d'actions à entreprendre, toutes qualifiées de prioritaires que le terme même perd de sa signification et de sa force. Par ailleurs, les thèmes présentés comme prioritaires apparaissent davantage comme une addition de principes plutôt que l'intégration voulue d'éléments favorisant **la cohérence au sein de la petite enfance**. La scolarité dès deux ans, la priorité à accorder aux zones sensibles, la légitimité et la nécessité de l'implication des parents à l'école et l'importance des actions qui peuvent les soutenir ne sont pas intégrées dans un dispositif coordonnant les actions en faveur de la petite enfance à laquelle cette tranche d'âge appartient.

La prise en compte des enfants de deux ans dans le calcul des effectifs pour la préparation de la carte scolaire des écoles maternelles n'est appliquée, jusqu'à présent, que dans les zones d'éducation prioritaires. Nous avons vu que cette disposition était mal comprise des différents acteurs, et quelque peu contradictoire avec la volonté, affichée dans la loi, de promouvoir la scolarisation à deux ans.

Une telle position doit être assouplie et les enfants de deux ans devraient être pris en compte là où un recensement réel a été effectué, faisant état de demandes de parents, assorties d'un engagement de leur part à participer à l'accueil progressif de leur enfant en école maternelle.

Dans le même ordre d'idée, les autorités départementales devraient accepter que les classes de petite section d'école maternelle abordent le début d'année avec un effectif restreint, sachant que les places seront occupées progressivement, au fur et à mesure de l'arrivée d'enfants préparés par le dispositif passerelle. Des contrôles réguliers en cours d'année et un contrôle a posteriori devraient permettre de faire le point sur la pertinence du dispositif et éviteraient les dérives.

La " *continuité de l'action éducative* " évoquée comme indispensable par le protocole du 20 septembre 1990 appelait au décloisonnement des métiers de la petite enfance. Or la mission a constaté que si l'enquête menée par la DESCO fait état de la présence assez fréquente d'autres professionnels de la petite enfance aux côtés de l'enseignante en charge de la classe passerelle, cette présence se trouve relativisée lorsqu'on la rapproche du petit nombre de ces dispositifs. Surtout, les autorités ministérielles devraient inciter fortement à décloisonner les formations, initiales et continues, de ces différents métiers. A plusieurs reprises, les interlocuteurs de la mission ont manifesté leur regret face aux propositions insuffisantes dans ce domaine. De même, les éducatrices de jeunes enfants ont déploré le trop petit nombre de terrains de stage qui leur sont offerts en classe maternelle, regret auquel s'associaient les enseignantes. Par ailleurs, les éducatrices de jeunes enfants déplorent de ne trouver que très difficilement des postes au sein des écoles maternelles pour accompagner le travail des enseignantes responsables non contestées des classes considérées. Le décloisonnement, s'il reçoit l'adhésion de ceux qui ont su le pratiquer, a néanmoins encore bien des progrès à faire, pour lesquels une vive incitation interministérielle ne sera pas superflue.

Ce qui précède montre à quel point il est indispensable que les autorités ministérielles à l'origine conjointe du protocole d'accord donnent ensemble des instructions aux services déconcentrés placés sous leur autorité. Ces directives devraient, après concertation avec la branche famille de la sécurité sociale, confirmer les priorités effectivement retenues, les dispositions à mettre en œuvre pour coordonner les actions et confirmer le soutien des autorités aux actions et dispositifs passerelles, sous réserve du respect des conditions d'encadrement énoncées plus haut (cf. 3.2.2).

III.2.3.2- Des modalités concrètes doivent être adoptées au niveau local.

En se fondant solidement sur les priorités nationales, les directives qui leur seront adressées et leur connaissance des réalités et priorités locales, les autorités pourront plus aisément mener, dans chaque département, une coordination de la politique en faveur de la petite enfance et soutenir les projets justifiés de dispositifs passerelles.

En matière de coordination, en exécution de ces directives et conformément aux conditions posées plus haut en termes d'encadrement, les préfets de départements en association avec les présidents de conseils généraux seront appelés à réunir un véritable groupe départemental de la petite enfance. La composition souhaitable a été indiquée plus haut (cf. 3.2.2). Les attributions confiées à cette instance de concertation devraient s'inspirer largement de celles dévolues aux communes en matière de schémas de développement en faveur de la petite enfance par l'article 123-12 du code de la famille et de l'aide sociale : état de l'existant, estimation des besoins et programmation concevable d'actions coordonnées selon les domaines de responsabilité de chacun des membres associés. Cette instance devrait notamment permettre d'assurer le recensement des dispositifs passerelles, formuler le cahier des charges qui leur serait applicable, assurer le suivi de leur activité et veiller à la production par les responsables de ces actions des renseignements indispensables à la transparence et au respect des règles au regard des financeurs.

Parmi les projets justifiés de dispositifs passerelles, la formule qui apparaît devoir concrètement bénéficier du soutien le plus large est celle des lieux passerelles en lien étroit avec l'école maternelle. Cette modalité apparaît en effet comme celle permettant d'assurer la plénitude de la fonction passerelle, en identifiant clairement les secteurs de responsabilité respectifs de l'école et de l'appui à une politique familiale. Elle permet de fonder plus clairement au regard des responsables institutionnels la nature et le montant de leur intervention, tout en sauvegardant le caractère partenarial de leur démarche.

III.2.4-L'expérimentation des dispositifs passerelles doit être mieux suivie.

Bien que certaines réalisations fonctionnent aujourd'hui depuis plus de dix ans, les formes qu'elles revêtent et leur nombre encore restreint leur conservent un caractère expérimental. Il est vraisemblable que la diversité de leurs modalités ne s'explique pas exclusivement par le caractère contingent des réalités locales auxquelles elles prétendent s'adapter, mais aussi par d'autres motifs qu'une évaluation des choix pédagogiques et des modes de fonctionnement mettrait davantage en relief. Dans ces conditions, il apparaît essentiel que ces expériences soient effectivement connues, recensées et suivies, notamment par le comité ou groupe départemental qui serait instauré. Une information agrégée devrait être adressée périodiquement par ces groupes aux services ministériels (DESCO et DGAS) qui, étant davantage au fait des réalisations, pourront mieux envisager les conditions de

l'indispensable et future évaluation. Les membres de la mission sont d'avis que ce véritable suivi national et les préparations de l'évaluation devraient présenter un caractère conjoint entre les deux ministères. Les services devraient en outre associer à ces travaux et réflexions diverses autorités telles que la caisse nationale d'allocations familiales, les représentants des présidents de conseils généraux et des maires, et union Nationale des Associations familiales.

III.2.5 – L'étude et la réflexion doivent s'ouvrir à d'autres domaines

Faute de temps, la mission n'a pas pu développer ses recherches en direction du monde rural. Or, il est clair que des problèmes de scolarisation précoce, d'éveil et de socialisation des enfants se posent en milieu rural à l'égal des situations connues en ville. De plus le monde rural n'est pas exempt de difficultés sociales ou familiales et trop de familles urbaines marginalisées par la ville ont cru à tort trouver à la campagne la réponse à leurs besoins de refuge et de soutien.

Pour les mêmes motifs, la mission n'a pas davantage pu s'enquérir de la situation dans les départements d'outre-mer. Or, il est clair qu'en raison de la structure démographique, les enfants de deux à trois ans y sont proportionnellement beaucoup plus nombreux qu'en métropole. Par ailleurs, le taux de chômage dans la population en âge de travailler y est bien plus élevé et le niveau socio-économique massivement plus faible. Enfin, la proportion de familles monoparentales est également plus forte qu'en métropole. Dans ces conditions, il y a lieu de penser que les raisons ayant conduit à créer en France métropolitaine les différents dispositifs passerelles sont encore davantage réunies dans les départements d'outre mer.

La mission estime donc souhaitable qu'un complément d'étude puisse permettre d'apporter les éléments d'appréciation sur ces deux secteurs sensibles qui n'ont pu être examinés dans le cadre de ce rapport.

CONCLUSION :

Lorsqu'elle a commencé ses investigations, la mission a rencontré chez un grand nombre de ses interlocuteurs un étonnement amusé : comment deux inspections générales pouvaient-elles, de concert, s'intéresser à un sujet d'apparence aussi mince ? Très vite, il est apparu que ce sujet situé au cœur de la petite enfance, touchait à des domaines particulièrement sensibles sur un secteur où les acteurs surabondent alors que, paradoxalement, personne parmi eux n'est investi d'un rôle de coordination. La tentative représentée par la signature du protocole du 20 septembre 1990 est demeurée largement inefficace, sans doute en raison de l'insuffisance d'instructions pour en accompagner la mise en oeuvre et en dépit des nombreux projets de textes préparés depuis, sans connaître un meilleur aboutissement. De plus, les dispositifs passerelles s'inscrivent dans une démarche républicaine de discrimination positive puisqu'ils prennent en compte, par un effort particulier, les besoins d'une population la plus souvent en situation difficile, permettant aussi la socialisation des jeunes enfants et leur passage à l'école dans un cheminement adapté, qui revivifie et valorise le rôle restauré de leurs parents.

Sans pouvoir encourager une généralisation, prématurée du fait de l'absence de véritable évaluation et trop onéreuse pour les différentes institutions, la mission estime que ces dispositifs doivent être soutenus et encouragés là où existent de vrais besoins, un projet conforme à un cahier des charges et un réel partenariat d'acteurs pour le porter. Mais pour que cette voie puisse être suivie, il est également indispensable que les pouvoirs publics précisent et expriment plus nettement leurs réelles priorités au travers d'instructions claires qu'ils adresseront aux préfets et aux responsables de leurs services déconcentrés.

Enfin, la mission estime souhaitable que la réflexion entreprise soit poursuivie dans deux domaines sur lesquels, faute de temps, il ne lui a pas été possible de s'investir : l'application de ces dispositifs en zone rurale, d'une part, et dans les départements d'outre mer, d'autre part.

Par delà les approximations dans les conceptions, les foisonnements dans les expérimentations, les errements dans le pilotage des actions, il s'agit de rechercher la réalisation optimale d'une politique globale de la famille et de la petite enfance, visant à préparer le succès du tout petit dans son parcours scolaire et l'exercice réussi de son devoir de futur citoyen.

Daniel VILLAIN
Inspecteur des Affaires sociales

Bernard GOSSOT
Inspecteur général de
l'Éducation nationale

LISTE DES ANNEXES

- 1 - Lettre de mission
- 2 - Liste des responsables administratifs et représentants d'organisations rencontrés
- 3 - Liste des départements visités et des sites observés
- 4 - Liste des personnalités et des représentants des professionnels rencontrés dans les départements
- 5 - Tableau du taux de scolarisation à deux ans par département à la rentrée 1999
- 6 - Document d'enquête de la DESCO
- 7 - Schéma d'organisation proposée pour les visites dans les départements
- 8 - Texte du protocole d'accord du 20 septembre 1990
- 9 - Loi du 26 juillet 1994 (article 123-12 du code de la famille et de l'aide sociale)
- 10 - Document de la Délégation Interministérielle à la Ville (DIV) du 15 juillet 1996
- 11 - Code de la santé publique : Protection et promotion de la santé maternelle et infantile
- 12 - Circulaires CNAF des 27 février 1995 et 29 septembre 2000 relatives aux contrats enfance
- 13- Nombre d'enfants de moins de six ans au 1^{er} janvier 2000 (source DREES, juin 2000)
- 14- Nombre de places offertes en structures collectives pour les enfants de moins de six ans (source DREES, juin 2000)
- 15 - Documents illustrant une classe passerelle
- 16- Documents illustrant un lieu passerelle riverain d'une école maternelle
- 17 – Documents illustrant des actions convergentes : lieux d'écoute destinés aux parents ou aux parents accompagnés de leur enfant.

LISTE DES PERSONNALITÉS RENCONTRÉES

RESPONSABLES POLITIQUES :

- **Madame Hélène DORLHAC de BORNE**, ancien secrétaire d'Etat auprès du ministre de la solidarité et de la protection sociale, chargé de la famille
- Cabinet de monsieur le ministre de l'Éducation nationale
- Cabinet de madame la ministre déléguée à la Famille et à l'Enfance

RESPONSABLES ADMINISTRATIFS

- Direction de l'Enseignement scolaire (bureau des écoles) – (DESCO)
- Direction générale de l'Action sociale (bureau de l'enfance et de la famille) – (DGAS)
- Direction de la caisse nationale d'allocations familiales (CNAF)
- Conseillère technique auprès de la DGAS pour la formation des éducateurs de jeunes enfants

REPRÉSENTANTS D'ORGANISATIONS (ASSOCIATIONS, SYNDICATS...)

- Fédération des conseils de parents d'élèves (FCPE)
- Association des parents d'élèves de l'enseignement public (PEEP)
- Union nationale des associations des parents d'élèves de l'enseignement libre (UNAPEL)
- Union nationale des associations familiales (UNAF)
- Syndicat des enseignants de la fédération de l'Éducation nationale (SE-FEN)
- Syndicat national unitaire des instituteurs, professeurs d'écoles et PEGC de la fédération syndicale unitaire (SNUIPP –FSU)
- Syndicat général de l'Éducation nationale (SGEN – CFDT)
- Syndicat des enseignants de Force Ouvrière (SNUDI – FO)
- Syndicat des inspecteurs de l'Éducation nationale (SI EN)
- Association française des inspecteurs spécialisés de l'Éducation nationale (AFISEN)
- Syndicat des psychologues de l'Éducation nationale (SPEN)
- Association française des psychologues scolaires (AFPS)
- Fédération nationale des associations des rééducateurs de l'Éducation nationale (FNAREN)
- Association générale des institutrices d'écoles maternelles (AGIEM)
- Organisation mondiale pour l'éducation préscolaire (OMEP)
- Fondation de France

LISTE DES DÉPARTEMENTS ET DES SITES OBSERVÉS

DÉPARTEMENTS VISITÉS :

- Rhône, Haut Rhin, Moselle, Nord, Hérault, Bouches du Rhône, Loire Atlantique.
-

SITES VISITÉS :

Dans le département du Rhône :

- Maison des trois espaces “ espace Kangourou ” à SAINT FONTS
- École maternelle “ La ribambelle ” à PARILLY
- École maternelle “ Viennot ” à VAULX EN VELIN

Dans le département du Haut Rhin :

- École maternelle “ Plein ciel ” à MULHOUSE (ZEP J. Macé)
- École maternelle “ Victor Hugo ” à MULHOUSE (ZEP Brossolette)
- École maternelle “ Les primevères ” à COLMAR (ZEP Molière)

Dans le département de la Moselle :

- Lieu d'accueil parents-enfants “ La maison d'Anjou ” à METZ Borny
- Lieu d'accueil parents-enfants “ La maison des jeux Françoise Dolto ” à FAMECK
- École maternelle d'Ebange à FLORANGE
- Centre multi-accueil, structure “ Bébé lecteur ” à TERVILLE

Dans le département du Nord :

- Structure “ Trois petits pas trois ponts ” à ROUBAIX
- École maternelle “ Gambetta ” à ROUBAIX
- École maternelle “ Lecouve ” à ROUBAIX

Dans le département de l'Hérault :

- École maternelle “ Jacques Prévert ” à MONTPELLIER (ZEP de la Paillade)
- École maternelle “ Geneviève Bon ” à MONTPELLIER (ZEP de la Paillade)
- École maternelle “ Les tamaris ” à BÉZIERS (La Devèze)

Dans le département des Bouches du Rhône :

- École maternelle “ Jean Giono ” à MIRAMAS
- École maternelle “ L'abeille ” à LA CIOTAT

Dans le département de Loire Atlantique :

- Appartement préscolaire “ Le chemin vers l'école ” à NANTES Nord
- Groupe scolaire “ Édouard Herriot ”, “ A petits pas vers l'école ” à SAINT NAZAIRE

**LISTE DES PERSONNALITÉS
ET DES REPRÉSENTANTS PROFESSIONNELS OU ASSOCIATIFS
RENCONTRÉS DANS LES DÉPARTEMENTS**

PERSONNALITÉS RENCONTRÉES :

- Madame le Préfet de la région Lorraine, préfet de la Moselle
- Monsieur le Préfet de la région Languedoc-Roussillon, préfet de l'Hérault
- Monsieur le Préfet de région des Pays de Loire, préfet de la Loire Atlantique
- Monsieur le Président du Conseil général de la Moselle
- Monsieur le Président du Conseil général du Haut Rhin
- Monsieur le Directeur général des services du conseil général des Bouches du Rhône
- Monsieur le Maire de Colmar
- Mesdames et Messieurs les adjoints aux maires des villes de Mulhouse, Roubaix, Metz, Montpellier, Béziers, La Ciotat, Miramas, Nantes et Saint Nazaire.
- Messieurs les Inspecteurs d'académie et Mesdames et Messieurs les Directeurs départementaux de l'action sanitaire et sociale des départements visités

REPRÉSENTANTS DES PROFESSIONNELS RENCONTRÉS DANS LES DÉPARTEMENTS :

Au cours des réunions provoquées par la mission et qui ont eu lieu au siège des inspections académiques ou dans des locaux municipaux, les représentants des professionnels ont été conviés et ont participé avec une réelle assiduité en fonction de leurs possibilités :

- Les inspecteurs de l'Éducation nationale
- Les responsables de la politique de la ville
- Les responsables de la protection maternelle et infantile
- Les représentants des directions départementales de l'action sanitaire et sociale
- Les représentants des caisses d'allocations familiales
- Les associations de parents d'élèves
- Les délégués de l'Union départementale des associations familiales
- Les responsables du FAS
- Les responsables des principaux CCAS et leurs coordonnateurs petite enfance
- Les délégués des instituts de formation concernés (IUFM, IRFTS)
- Des responsables d'associations impliqués dans l'accueil de la petite enfance.
- Ainsi que les parents d'enfants admis dans les dispositifs passerelles