

N° 447

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2010-2011

Enregistré à la Présidence du Sénat le 15 avril 2011

PROPOSITION DE LOI

visant à instaurer la scolarité obligatoire à trois ans,

PRESENTÉE

Par Mme Françoise CARTRON, MM. Serge LAGAUCHE, Jean-Pierre BEL, Mmes Jacqueline ALQUIER, Michèle ANDRÉ, MM. Alain ANZIANI, David ASSOULINE, Claude BÉRIT-DÉBAT, Jacques BERTHOU, Jean BESSON, Mmes Marie-Christine BLANDIN, Maryvonne BLONDIN, M. Yannick BODIN, Mme Nicole BONNEFOY, M. Didier BOULAUD, Mmes Bernadette BOURZAI, Nicole BRICQ, M. Jean-Louis CARRÈRE, Mme Monique CERISIER-ben GUIGA, MM. Yves CHASTAN, Pierre-Yves COLLOMBAT, Roland COURTEAU, Yves DAUDIGNY, Marc DAUNIS, Jean-Pierre DEMERLIAT, Mme Christiane DEMONTÈS, MM. Claude DOMEIZEL, Jean-Luc FICHET, Jean-Claude FRÉCON, Bernard FRIMAT, Charles GAUTIER, Mme Samia GHALI, MM. Jean-Pierre GODEFROY, Didier GUILLAUME, Claude HAUT, Mmes Odette HERVIAUX, Annie JARRAUD-VERGNOLLE, M. Ronan KERDRAON, Mmes Bariza KHIARI, Virginie KLÈS, M. Yves KRATTINGER, Serge LARCHER, Mme Françoise LAURENT-PERRIGOT, M. Jacky LE MENN, Mmes Claudine LEPAGE, Raymonde LE TEXIER, MM. Roger MADEC, François MARC, Rachel MAZUIR, Jean-Pierre MICHEL, Gérard MIQUEL, Robert NAVARRO, Jean-Marc PASTOR, François PATRIAT, Daniel PERCHERON, Bernard PIRAS, Mme Gisèle PRINTZ, MM. François REBSAMEN, Michel SERGENT, René-Pierre SIGNÉ, Simon SUTOUR, Mme Catherine TASCA, MM. Michel TESTON, René TEULADE, Jean-Marc TODESCHINI et les membres du groupe socialiste, apparentés et rattachés,

Sénateurs

(Envoyée à la commission de la culture, de l'éducation et de la communication, sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le Règlement.)

(1) *Ce groupe est composé de :* Mmes Jacqueline Alquier, Michèle André, MM. Serge Andreoni, Bernard Angels, Alain Anziani, David Assouline, Bertrand Auban, Robert Badinter, Jean-Pierre Bel, Claude Bérit-Débat, Jean Besson, Mme Maryvonne Blondin, M. Yannick Bodin, Mme Nicole Bonnefoy, MM. Yannick Botrel, Didier Boulaud, Martial Bourquin, Mme Bernadette Bourzai, M. Michel Boutant, Mme Nicole Bricq, M. Jean-Pierre Caffet, Mme Claire-Lise Champion, M. Jean-Louis Carrère, Mme Françoise Cartron, M. Bernard Cazeau, Mme Monique Cerisier-ben Guiga, MM. Yves Chastan, Gérard Collomb, Pierre-Yves Collombat, Roland Courteau, Yves Daudigny, Yves Dauge, Marc Daunis, Jean-Pierre Demerliat, Mme Christiane Demontès, M. Claude Domeizel, Mme Josette Durrieu, MM. Alain Fauconnier, Jean-Luc Fichet, Jean-Claude Frécon, Bernard Frimat, Charles Gautier, Mme Samia Ghali, MM. Serge Godard, Jean-Pierre Godefroy, Jean-Noël Guérini, Didier Guillaume, Claude Haut, Edmond Hervé, Mmes Odette Herviaux, Annie Jarraud-Vergnolle, MM. Claude Jeannerot, Ronan Kerdraon, Mme Bariza Khiari, MM. Yves Krattinger, Philippe Labeyrie, Serge Lagauche, Mme Françoise Laurent-Perrigot, M. Jacky Le Menn, Mmes Claudine Lepage, Raymonde Le Texier, MM. Alain Le Vern, Jean-Jacques Lozach, Roger Madec, Philippe Madrelle, Jacques Mahéas, François Marc, Jean-Pierre Masseret, Marc Massion, Pierre Mauroy, Rachel Mazuir, Louis Mermaz, Jean-Pierre Michel, Gérard Miquel, Jean-Jacques Mirassou, Robert Navarro, Mme Renée Nicoux, MM. Jean-Marc Pastor, François Patriat, Daniel Percheron, Jean-Claude Peyronnet, Bernard Piras, Roland Povinelli, Mme Gisèle Printz, MM. Marcel Rainaud, Daniel Raoul, Paul Raoult, François Rebsamen, Daniel Reiner, Thierry Repentin, Roland Ries, Mmes Michèle San Vicente-Baudrin, Patricia Schillinger, MM. Michel Sergent, René-Pierre Signé, Jean-Pierre Sueur, Simon Sutor, Mme Catherine Tasca, MM. Michel Teston, René Teulade, Jean-Marc Todeschini, André Vantomme et Richard Yung.

(2) *Apparentés :* MM. Jean-Etienne Antoinette, Jacques Berthou, Jacques Gillot, Mme Virginie Klès, MM. Serge Larcher, Claude Lise, Georges Patient et Richard Tuheiva.

(3) *Rattachés administrativement :* Mmes Marie-Christine Blandin, Alima Boumediene-Thiery, M. Jean Desessard et Mme Dominique Voynet.

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

La présente proposition de loi tend à rendre obligatoire la scolarité à trois ans en France.

Les dernières enquêtes internationales sont cruelles pour notre pays. La France est aujourd'hui scolairement plus inégalitaire qu'elle ne l'est socialement.

Dans ce contexte, l'école maternelle joue un rôle primordial dans la réduction des inégalités sociales dès lors qu'elle accueille les enfants dès le plus jeune âge, particulièrement dans les territoires ruraux ou urbains sensibles.

La spécificité de ce lieu privilégié qui favorise l'égalité des chances est pourtant remise en cause. Face aux initiatives de démantèlement et aux restrictions budgétaires qui menacent la scolarisation dès le plus jeune âge, il est nécessaire que nous, législateurs, reconnaissons l'école maternelle comme ce qu'elle est : une école à part entière, gratuite, ouverte à toutes et à tous, se différenciant des autres modes d'accueil payants.

La scolarité obligatoire à trois ans va dans ce sens.

1. L'école maternelle, un point fort du système éducatif français.

Dans l'état actuel du droit, la scolarisation des enfants est obligatoire à partir de six ans, en vertu de l'article L. 131-1 du code de l'éducation. Par ailleurs, tout enfant doit pouvoir être accueilli, à l'âge de trois ans, dans une école maternelle ou une classe enfantine sur la base de l'article L. 113-1.

Bien que l'école maternelle ne soit pas un passage obligé, la quasi-totalité des enfants y sont aujourd'hui scolarisés.

D'un point de vue qualitatif, celle-ci fait l'objet d'un réel consensus. En 2009, près de 4 parents d'élèves sur 5¹ se déclaraient satisfaits de son fonctionnement. Ce taux était supérieur à 80 % dans les zones rurales et les villes de banlieue, précisément là où les difficultés sociales sont les plus prégnantes.

¹ Sondage de l'Institut CSA, OPINION DES FRANÇAIS SUR L'ECOLE MATERNELLE ET PRIMAIRE - Août 2009

- Un facteur de réussite et de lutte contre l'échec social et scolaire

Il est un fait établi, la réussite scolaire est, dans une large mesure, liée à l'âge de la scolarisation des élèves. Les professionnels de l'éducation ont systématiquement relevé un lien positif entre la durée de fréquentation de l'école maternelle et la réussite des élèves à l'école élémentaire, sur le plan de l'acquisition des connaissances, de l'épanouissement, de l'autonomie et donc sur la qualité des cursus scolaires.

Alors que seulement 4, 3 % des enfants scolarisés à deux ans redoublent la classe de CP, ce pourcentage atteint 11, 1 % des enfants lorsque la scolarisation intervient après quatre ans. Rappelons que 8 % seulement des redoublants à ce niveau obtiennent le bac par la suite.

Par conséquent, la scolarisation précoce a un impact déterminant sur l'ensemble du parcours de l'élève et constitue un moyen « préventif » de lutte contre l'échec scolaire.

Les difficultés familiales, psychologiques ou sociales rencontrées dès la petite enfance ont un impact évident sur la scolarité des enfants. À cet égard, l'école maternelle est un lieu de détection, d'accompagnement et de réparation de ces difficultés.

- Un outil au service de l'égalité d'accès au savoir et à la connaissance

Plus généralement, l'école maternelle s'inscrit pleinement dans la réalisation de cet idéal républicain qu'est l'égalité des chances.

Dès le plus jeune âge, les inégalités sociales sont « actives » et constituent un facteur de déséquilibre entre les enfants au sein du système éducatif. D'un côté, les plus favorisés, qui possèdent les compétences pour accéder aux apprentissages et qui maîtrisent les codes de l'Éducation, profiteront mieux et plus rapidement des enseignements ; de l'autre, ceux qui connaissent un déficit dans la maîtrise du langage, auront plus de difficultés à développer et à construire les outils de traitement de l'information.

En matière d'acquisition du langage et d'accès à la pensée abstraite, la scolarisation précoce, dès deux ou trois ans, est très bénéfique aux élèves les moins favorisés, en premier lieu les élèves étrangers ou issus de l'immigration. À l'inverse, l'éloignement les place dans une spirale d'échec, qu'il est très difficile d'enrayer par la suite.

Par conséquent, au regard de sa dimension sociale extrêmement forte, la scolarisation en école maternelle doit être possible dès deux ans et rendue obligatoire à trois ans.

Les politiques actuelles sont loin d'aller dans ce sens.

2. L'école maternelle, aujourd'hui menacée

La préscolarisation dès deux ans en maternelle, dont on a vu qu'elle permettait de réduire sensiblement les inégalités entre les enfants, a diminué ces dernières années. Celle-ci a chuté de 35,4 % en 2000 à presque 20 % en 2008.

Une question se pose alors : la scolarité jusqu'à six ans, non obligatoire, pourrait-elle connaître une évolution identique ?

- La remise en cause du rôle spécifique de l'école maternelle

L'école maternelle en France fait justement figure de modèle parce qu'elle n'est pas comme dans d'autres pays un mode d'accueil périscolaire parmi d'autres, qu'ils soient individuels ou collectifs. Presque tous les enfants de trois ans y sont accueillis, gratuitement, quels que soient leur origine, leur langue, leur milieu social ou les conditions de ressources des parents.

Le lien entre l'école maternelle et l'école élémentaire est entretenu par des programmes certes spécifiques, mais complémentaires. Dès sa création, son histoire s'est inscrite dans le pôle de l'instruction et de l'épanouissement, et non dans l'hygiénisme comme on l'a trop souvent entendu.

Certaines voix s'élèvent pour affirmer le caractère négatif de la préscolarisation des jeunes enfants. Les études en sciences de l'éducation vont à l'encontre de ces idées reçues. L'école maternelle ne présente pas de moins bons résultats que les autres modes de garde à cet âge, pas plus en matière d'attachement affectif qu'au niveau éducatif.

En revanche, les études sur le développement de l'enfant démontrent que le changement trop fréquent de structure d'accueil a des effets très négatifs. La continuité du parcours à l'école maternelle est par conséquent indispensable.

Or, si près de 100 % des élèves sont scolarisés en maternelle à partir de trois ans, ce chiffre ne dit rien de l'assiduité des enfants. La vocation de l'école maternelle est pourtant différente de celle d'une « halte-garderie ».

- La Mastérisation : une formation des maîtres peu adaptée aux enjeux de l'école maternelle

Afin de préserver la spécificité de l'enseignement pré-élémentaire, la formation des enseignants en école maternelle doit être reconnue et renforcée.

Les déficits de formation pratique et l'absence de modules spécifiques en sciences du langage ou en psychologie sont constatés et contestés par les acteurs

de l'éducation, en premier lieu les professeurs des écoles. Face à ces critiques justifiées, l'État doit permettre le développement de formations initiale et continue spécifiques, adaptées à ce temps d'apprentissage centré sur le développement de l'enfant.

Réforme contestée, la mastérisation n'a fait qu'aggraver les carences déjà existantes. Les compétences pour enseigner seraient désormais uniquement fonction du niveau d'études. Or, une formation spécifique, théorique et pratique, est indispensable pour faire face à une classe et pour lutter contre les inégalités scolaires.

De plus, rappelons que la scolarité obligatoire à trois ans n'aura pas comme objectif d'anticiper les enseignements élémentaires, mais bien de développer les spécificités de l'enseignement en maternelle.

La reconnaissance de méthodes d'apprentissage et d'évaluation spécifiques à l'école maternelle va dans ce sens.

- L'argument budgétaire ne tient pas

Certes, l'investissement financier que représente une scolarité gratuite précoce est important. Il est néanmoins nécessaire. C'est en investissant tôt dans la scolarité d'un enfant qu'on évite le mieux les échecs ou les réorientations qui coûtent cher à la société par la suite.

Si l'on prend l'exemple du redoublement, celui-ci coûte près de 2 milliards d'euros par an. À quatorze ans, 250 000 élèves ont déjà redoublé, sans jamais être vraiment pris en charge. La réaffectation des moyens à la « source » permettrait de lutter plus efficacement contre les « causes » de l'échec scolaire.

Les attaques idéologiques contre l'école maternelle sont en réalité une façon malhabile de déguiser et justifier l'étranglement budgétaire dont l'école maternelle est une victime.

À cet effet, il serait bon de préciser que la maternelle française est loin d'être « budgétivore ».

D'après une étude récente ², la France est non seulement le pays qui possède globalement le plus faible nombre de professeurs par élève parmi les membres de l'OCDE, mais le constat est encore plus frappant lorsqu'il s'agit de l'école primaire. Ces conclusions font écho au rapport de la Cour des comptes

² Centre d'analyse stratégique, Note de synthèse 214 – « *Tendances de l'emploi public : où en est-on ?* », février 2011

de mai 2010³ qui mettait en avant une sous dotation de 15 % pour l'école primaire, de 5 % pour l'école maternelle par rapport aux pays comparables.

À ceux qui prétendent que l'école maternelle coûte cher, rappelons que la dépense moyenne par élève en 2005 était de 4 680 euros à l'école maternelle, contre 7 500 euros en crèche.

En conclusion, le démantèlement progressif de l'enseignement en maternelle permettrait la réalisation d'économies immédiates au détriment de tous et favoriserait le développement d'offres privées accessibles à quelques-uns. Cela, nous devons l'éviter absolument.

- L'attaque en règle de la préscolarisation, une étape préalable au démantèlement de l'école maternelle ?

Dans les années 2000, la France a connu un « mini baby boom » et détient, en 2010, un taux de fécondité de 2,01⁴ enfants par femme, soit 828 000 naissances. Autant d'élèves qui seront demain sur les bancs de l'école et qu'il faudra accueillir dans les meilleures conditions. Comment le faire si l'école maternelle n'est pas reconnue dans sa vocation, celle de l'enseignement gratuit pour toutes et tous, et est menacée dans ses effectifs ?

Dans ce domaine, la politique menée est celle d'un changement total de direction. Lorsqu'il était ministre de l'éducation nationale, Lionel JOSPIN avait favorisé la scolarisation à deux ans, notamment dans les zones d'éducation prioritaire. À l'inverse, la politique actuelle a pour objet de réduire continuellement cette préscolarisation.

Ainsi, il a été recommandé de fermer les écoles maternelles aux enfants de moins de trois ans et d'ouvrir des jardins d'éveil, favorisant de cette manière la constitution d'un ersatz d'école maternelle, payant, sans personnels formés et sans ambition éducative.

Contrairement à leurs analyses, ce n'est pas une réduction de la demande de préscolarisation de la part des familles qui explique cette remise en cause, mais une diminution de l'offre qui fait des classes de toute petite section une variable d'ajustement, ce qui entraîne une diminution de la fréquentation. La non comptabilisation des enfants de deux à trois ans dans les effectifs prévisionnels a comme objectif principal de réduire le nombre de postes ... et donc le nombre d'élèves de moins de trois ans scolarisés.

³ Cour des Comptes, Rapport Public Thématique : « L'éducation nationale face à l'objectif de la réussite de tous les élèves », Mai 2010

⁴ Insee Première N°1332, « Bilan démographique 2010, La population française atteint 65 millions d'habitants », Anne PLA, Catherine BEAUMEL, Division Enquêtes et études démographiques, janvier 2011

Ce sont alors les zones d'éducation prioritaire et les zones de revitalisation rurale qui sont les plus touchées, alors même que le nombre d'élèves croît et que les difficultés d'intégration scolaire y sont plus nombreuses qu'ailleurs.

De la même manière, le caractère non obligatoire de la scolarité à trois ans pourrait favoriser dans un avenir proche la remise en cause de l'enseignement avant quatre ou cinq ans, au détriment des enfants issus des milieux sociaux les plus défavorisés.

Une première brèche est ouverte. La petite section de maternelle sera affectée par la mise en place des Jardins d'éveil puisque de fait, les enfants jusqu'à trois ans et demi, seront concernés par ces nouvelles structures. Or, la suppression possible de la scolarité en petite section de maternelle aurait des conséquences négatives sur l'ensemble du parcours de l'élève.

3. La garantie de son existence par le législateur doit être assurée

Nous savons combien la maternelle est un lieu d'épanouissement, d'accès à la langue et à la culture pour les premières années de la vie. L'enfant apprend à percevoir, sentir, imaginer, créer grâce à une pédagogie adaptée dès la petite section.

Tous les pays étrangers, qui n'ont pour structures de petite enfance que des « jardins d'enfants », garderies municipales ou privées, nous l'envient.

Si la fréquentation de l'école maternelle est rentrée dans les mœurs des familles puisque près de 100 % des enfants de trois à cinq ans sont scolarisés, elle mérite toute notre attention face aux nombreuses menaces qui pèsent sur elle.

La maternelle est un facteur de réussite pour les générations à venir, elle est également un enjeu social, au service de l'égalité des chances, qu'il nous faut reconnaître et défendre.

Dans une société qui fait le pari de la jeunesse, la sécurisation de l'école maternelle dans sa structure et ses missions est un impératif.

PROPOSITION DE LOI

Article 1^{er}

Au premier alinéa de l'article L. 131-1 du code de l'éducation le mot : « six » est remplacé par le mot : « trois ».

Article 2

Les éventuelles conséquences financières résultant pour l'État de la présente proposition de loi sont compensées à due concurrence par la création d'une taxe additionnelle aux droits prévus aux articles 575 et 575 A du code général des impôts.