

CONTEXTE NATIONAL

Depuis les années 70, le mode de vie des jeunes enfants a évolué sous l'influence des changements dans la société et la famille. En effet, les mères de jeunes enfants sont de plus en plus nombreuses à exercer une activité. Cependant l'extension de l'Allocation parentale d'éducation a entraîné un net fléchissement du taux d'activité des mères de deux enfants dont un de moins de trois ans : elles étaient 73 % à travailler en 1994, elles ne sont plus que 56 % en 1999. Sur la même période, le taux d'activité des mères d'un enfant ou de trois enfants et plus est resté stable. Par ailleurs, le nombre de familles monoparentales a beaucoup augmenté dans les années 80, semblant se stabiliser depuis les années 90 autour de un million.

Ces évolutions ont entraîné un besoin croissant en terme de capacités d'accueil individuel et collectif. Pour y répondre, l'Aide à la famille pour l'emploi d'une assistante maternelle agréée créée en 1990, et majorée deux ans plus tard. Ce dispositif a entraîné une forte augmentation de ce mode de garde jusqu'en 1995, qui semble ralentir depuis. Au 1er janvier 1999, 300 700 agréments correspondaient à une offre d'accueil théorique de 724 100 enfants à la journée.

Concernant l'accueil collectif, il existe à la même date 206 000 places de crèches pour les 2,2 millions d'enfants de moins de 3 ans et 79 000 places dans les autres structures d'accueil (haltes garderies, garderies et jardins d'enfants) pour les 4,3 millions d'enfants âgés de moins de 6 ans.

Malgré ce fort développement de l'offre, il persiste une inégalité des familles dans l'accès aux modes de garde des jeunes enfants. Dans le cadre de la réflexion sur la politique de la famille, plusieurs mesures sont proposées dans ce domaine. Elles visent, en particulier, à rééquilibrer les modes d'accueil collectifs et individualisés, à assurer l'équité de leur accès, à favoriser l'accès des modes d'accueil à tous les enfants afin d'assurer la mixité sociale et prévenir les exclusions, et elles visent également à assurer une meilleure synergie avec la politique de soutien de l'emploi.

Par ailleurs, l'école maternelle occupe une place importante dans l'accueil des jeunes enfants : le taux de scolarisation en 1998-1999 est de 35 % dès l'âge de 2 ans et de 99 % dès 3 ans. Ces taux sont stables depuis plusieurs années.

Pour ce qui est des enfants confiés à l'Aide sociale à l'enfance, le nombre de placements en famille ou en centre d'accueil, sur demande des parents ou par décision du juge pour enfants, a nettement diminué dans les années 80, mais reste stable depuis 1990, aux alentours de 110 000 enfants. Le placement en famille d'accueil est préféré au placement en institution dans plus de la moitié des cas, traduisant une volonté de privilégier le maintien de l'enfant dans une cellule familiale.

Parallèlement, le problème de la maltraitance des enfants prend une importance croissante : en 1999, l'Observatoire national de l'enfance en danger estime à 83 500 le nombre "d'enfants en danger" en France dont 18 500 enfants maltraités. Le nombre de signalements d'enfants en danger a progressé de 41 % entre 1994 et 1997 pour se stabiliser en 1998. Il est cependant difficile de faire la part entre une réelle augmentation du phénomène, une plus grande sensibilisation des structures de protection de l'enfance et de l'opinion publique en général, un élargissement de la définition, et des modifications législatives concernant l'obligation des signalements...

Enfin, il faut souligner la diminution régulière du nombre d'enfants admis comme Pupilles de l'Etat, qui est passé de 7 600 en 1987 à 3 000 en 1998. Cette évolution a eu des conséquences sur les modalités d'adoption en France, les enfants concernés venant aujourd'hui en majorité de l'étranger : le nombre de visas délivrés est ainsi passé de 2 700 en 1990 à 3 800 en 1998.

SITUATION EN BASSE-NORMANDIE : FAITS MARQUANTS

- Malgré une diminution du nombre d'enfants concernés par les modes de garde, la capacité d'accueil en Basse-Normandie reste insuffisante. Cette pénurie est largement compensée par une scolarisation élevée des jeunes enfants.
- L'Aide Sociale à l'Enfance privilégie le maintien de l'enfant dans son environnement familial.
- Les bénéficiaires de l'Allocation Parent Isolé sont proportionnellement plus nombreux en Basse-Normandie qu'en France métropolitaine.
- Les pupilles de l'Etat sont peu nombreux en Basse-Normandie.

• La proportion d'enfants dont les deux parents (ou le parent isolé) sont actifs, a diminué de 18% depuis 1990

Les besoins potentiels pour l'accueil des enfants d'âge préscolaire peuvent être estimés par le nombre d'enfants de 0 à 6 ans dont les deux parents (ou le parent isolé les ayant à charge) exercent une activité professionnelle.

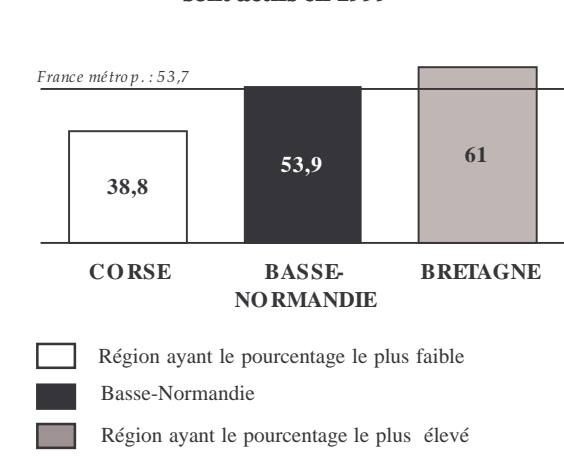
57 084 enfants sont concernés en Basse-Normandie ; ils représentent 53,9% des enfants de cette tranche d'âge.

Cette proportion a diminué aussi bien en Basse-Normandie qu'en France métropolitaine, puisque la proportion moyenne n'est plus que de 53,7% alors qu'elle s'élevait à 63,5% en 1990.

L'élargissement de l'Allocation Parentale d'Education (APE) aux familles de deux enfants depuis 1994 expliquerait la diminution du taux d'activité des mères, en particulier d'enfants de moins de trois ans. Leur taux d'activité a effectivement diminué de 17% depuis 1990, atteignant 54,7% en 1999, avec 38 684 femmes exerçant une activité professionnelle.

Toutefois, il faut garder à l'esprit, lors de l'interprétation que les chiffres disponibles, englobent les enfants de 6 ans, alors qu'ils ne sont plus accueillis par les structures de garde.

Pourcentage d'enfants de moins de 7 ans dont les deux parents (ou le parent isolé) sont actifs en 1999



Source : INSEE, RGP 99

Exploitation ORS

L'APE a été créée en 1985 pour permettre à l'un des parents de trois enfants dont l'un au moins a moins de trois ans de suspendre son activité professionnelle ou de l'exercer à temps partiel. Depuis 1994, elle a été étendue aux familles de deux enfants dont l'un au moins a moins de trois ans.

LE MODE DE VIE DE L'ENFANT

Capacité d'accueil des enfants d'âge préscolaire en Basse-Normandie au 1er janvier 1993 et au 1er janvier 1999

	Nombre de places	Nombre de places pour 1 000 enfants*		
	Basse-Normandie	Basse-Normandie		France métro.
	1999	1989	1999	1999
Crèches collectives	1 667	22	32,3	66,2
Crèches familiales**	1 253	17,7	24,8	28
Assistants maternelles indépendantes	33 920	93,2	671,1	424,7
Garderies et jardins d'enfants	13	0,7	0,1	2,4
Haltes-garderies	886	6,4	8,6	16,5

Sources : DREES, INSEE

Exploitation ORS

Notes :

* Les taux sont calculés sur la population de moins de 3 ans pour les crèches collectives et familiales et les assistantes maternelles indépendantes agréées, et sur la population des moins de 6 ans pour les autres modes de garde.

** Pour les crèches familiales, c'est le nombre d'enfants inscrits et non le nombre de places qui figure dans le tableau.

Scolarisation des jeunes de 2 et 3 ans en maternelle en Basse-Normandie Année scolaire 1998-99 (public et privé)

Enfants âgés de...	Effectif	Taux de scolarisation (%)		Evolution du taux de scolarisation entre 1993-94 / 1998-99 (%)	
		Basse-Normandie	France*	Basse-Normandie	France*
3 ans	17 342	99,2	98,8	+2,7	+0,8
2 ans	7 364	42	34,7	+5	0

Sources : Ministère de l'Education Nationale, INSEE

* France métropolitaine

● Les assistantes maternelles constituent le mode de garde privilégié des enfants d'âge préscolaire

La Basse-Normandie apparaît globalement sous-équipée en structures d'accueil pour les enfants d'âge pré-scolaire, comparativement à l'ensemble des régions françaises métropolitaines.

Parmi les possibilités d'accueil offertes aux enfants d'âge préscolaire en Basse-Normandie, celui des assistantes maternelles indépendantes est particulièrement répandu. Leur densité pour 1 000 enfants de moins de 3 ans est supérieure de 58% à la moyenne française. Une telle offre permet de compenser la faible capacité d'accueil en structures collectives. En effet, le nombre de places pour 1 000 enfants dans ces établissements est inférieur de moitié à la densité nationale (-51,6% en moyenne).

Toutefois, à l'exception des garderies et jardins d'enfants, les taux d'équipements en crèches collectives, familiales et haltes-garderies ont cru en 10 ans (respectivement +4,1%, +3,4%, +3% en moyenne par an). Cette croissance est accentuée dans le cas de l'offre d'accueil aux moins de 3 ans, puisqu'elle a été sur cette même période plus forte au niveau régional que pour la France métropolitaine. Notons toutefois que le nombre d'enfants concernés dans la région a depuis 10 ans davantage diminué dans la région qu'au niveau national : -7,4% pour les moins de 3 ans, -8,4% pour les moins de 6 ans en Basse-Normandie, alors que les effectifs nationaux ont baissé de 4% et 5,3% respectivement).

● Des taux de scolarisation élevés à 2 et 3 ans

Pour l'année scolaire 1998-1999, la quasi-totalité des enfants de 3 ans était scolarisée en Basse-Normandie (99,2%). Le taux de scolarisation à cet âge, en progression de 2,7% depuis la rentrée 1993, est supérieur de 0,4% à la moyenne française.

A 2 ans, ce taux également en progression (+5%), permet à la Basse-Normandie de se maintenir parmi les régions présentant les plus forts taux de scolarisation à cet âge: bien qu'en 9ème position, son taux est supérieur de 21% à la moyenne.

En zone rurale plus qu'en zone urbaine, la scolarisation en école maternelle semble se substituer à d'autres moyens de garde plus coûteux ou inexistantes.

Définitions :

- **Crèches collectives** : établissements d'accueil de jour des enfants de moins de 3 ans. Elles sont traditionnelles (crèches de quartier, crèches de personnel), mini-crèches (appartements, pavillons, locaux sociaux) ou parentales (associations de parents).

- **Crèches familiales** : regroupement d'assistants maternelles agréées, employées d'une municipalité, d'une administration ou d'une association et encadrées par une puéricultrice.

- **Haltes-garderies** : établissements pour l'accueil discontinu, pendant la journée, d'enfants de moins de 6 ans.

- **Jardins d'enfants** : structures d'accueil collectif recevant des enfants entre deux et six ans et permettant, en plus de la garde, une préscolarisation.

● L'aide éducative est privilégiée au placement de l'enfant

Les actions de l'Aide Sociale à l'Enfance (ASE) comportent soit un placement dans une famille d'accueil ou en établissement, soit une aide éducative telle l'Action Educative à domicile (AED) décidée par l'ASE, ou en Milieu Ouvert (AEMO) sur décision judiciaire. Les enfants sous protection conjointe sont placés directement chez un tiers ou auprès d'un établissement par le juge pour enfants.

Le nombre d'enfants confiés à l'ASE est proportionnellement plus élevé en Basse-Normandie qu'en France métropolitaine (+16,2%). De plus, cette proportion a depuis 1993¹ plus fortement cru au niveau régional que national (+22,9% contre 7,2%).

Le pourcentage d'enfants placés équivaut à la moyenne. La volonté des services de protection de l'enfance de maintenir l'enfant dans son environnement s'est exprimée en Basse-Normandie plus qu'ailleurs. Depuis 1993, la densité des placements a en effet diminué de 19% dans la région, alors qu'elle est restée stable en France. Les actions de l'ASE sont davantage orientées vers les Aides Educatives, et plus particulièrement les AEMO.

Relativement à ce constat, les dépenses allouées à l'ASE en Basse-Normandie paraissent insuffisantes. Elles représentent 99 516 201 euros pour la région au 1^{er} janvier 1999, soit 265 757,81 euros pour 1 000 habitants de moins de 20 ans. Dépenses inférieures à la France (279 560,31 euros).

¹ Date de dernière mise à jour

● Moins de bénéficiaires de l'Allocation de Parent Isolé (API)

L'API est versée aux mères ou pères isolés avec enfant à charge, ou aux femmes enceintes isolées, dont les revenus sont inférieurs à un certain plafond.

En 1998, 3 887 foyers monoparentaux bas-normands bénéficiaient de l'API, représentant 14,7% des parents isolés. Ce taux, en régression par rapport à 1993 (-3,9%) n'est plus supérieur à la moyenne que de 14,8% (31% en 1993), le nombre de bénéficiaires à l'échelon national n'ayant de plus cessé de croître depuis 1995.

● La densité des pupilles de l'Etat reste faible

Les pupilles de l'Etat sont des enfants abandonnés par leurs parents ou dont les parents ont été déchus de leurs droits, ou des enfants orphelins.

La situation des pupilles de l'Etat a peu évolué aussi bien en Basse-Normandie qu'en France métropolitaine. Leur densité reste faible, et inférieure de 30% à la moyenne française.

Aide sociale à l'Enfance en Basse-Normandie au 31 décembre 2000

	Effectif Basse-Normandie	Proportion pour 1 000 hab. < 20 ans	
		Basse-Normandie	France métro.
Nombre d'enfants confiés à l'ASE	3 197	8,5	7,4
Nombre d'enfants sous protection conjointe	643	1,7	1,7
Nombre de bénéficiaires d'une Aide Educative*	3 843	10,2	8,4
<i>dont AED</i>	1 227	3,3	2,1
<i>dont AEMO</i>	2616	2,1	6,3

Sources : DREES, INSEE

Exploitation ORS

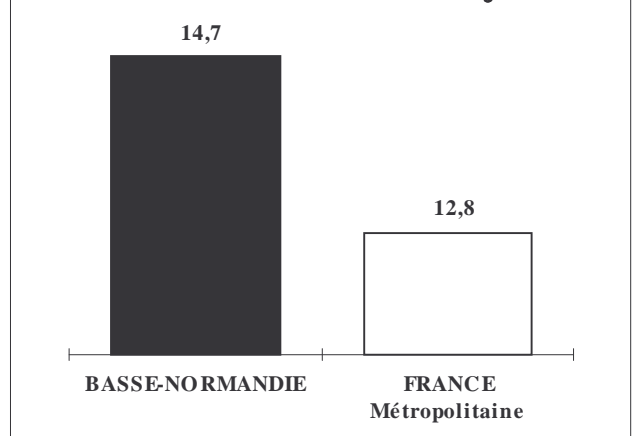
* AEMO et Actions Educatives à Domicile

Dépenses d'ASE en Basse-Normandie au 1er janvier 1995

	Milliers de francs Basse-Normandie	Milliers de francs pour 1 000 hab. < 20 ans	
		Basse-Normandie	France métropolitaine
Dépenses d'ASE	542 902	1 427,9	1 580,8

Source : DREES

Pourcentage de familles monoparentales avec enfants bénéficiaires de l'API au 1er janvier 1998



Sources : CNAF, CCMSA, INSEE

Exploitation ORS

Situation des Pupilles de l'Etat en Basse-Normandie au 1er janvier 1997

	Effectif Basse-Normandie	Proportion pour 1 000 hab. < 20 ans	
		Basse-Normandie	France métropolitaine
Pupilles de l'Etat (Total)	52	0,14	0,2
<i>dont placés en vue d'adoption</i>	16	0,04	0,07

Sources : DAS, INSEE

Exploitation ORS

LE MODE DE VIE DE L'ENFANT

Les capacités d'accueil départementales des enfants d'âge préscolaire en 2001

	Calvados	Manche	Orne	Basse-Normandie
Nombre de places en :				
<i>Crèches collectives</i>	870	157	104	1 131
<i>Crèches familiales (enfants inscrits)</i>	539	326	178	1 043
<i>Assistantes maternelles</i>	12 653	13 370	5 150	31 173
<i>Haltes-garderies</i>	371	89	178	638
<i>Jardins d'enfants</i>	0	13	0	13
Taux d'équipement (pour 1 000 enfants*)				
<i>Crèches collectives</i>	36,1	9,2	10,1	21,9
<i>Crèches familiales (enfants inscrits)</i>	22,3	19	17,3	20,2
<i>Assistantes maternelles</i>	524,4	780,3	500,9	604,8
<i>Haltes-garderies</i>	7,6	2,6	8,6	6,1
<i>Jardins d'enfants</i>	0	0,4	0	0,1

Sources : Conseils Généraux, INSEE, 2002

Notes :

* Nombre de places des différents modes de garde des enfants d'âge préscolaire et taux pour 1000 enfants : enfants de moins de 3 ans pour les crèches et assistantes maternelles, et de moins de 6 ans pour les autres modes de garde. Pour les crèches familiales figure le nombre d'inscrits et non pas le nombre de places.

On a vu précédemment que la Basse-Normandie était globalement sous-équipée en structures d'accueil pour les enfants d'âge pré-scolaire par rapport à la situation nationale.

A l'échelle régionale, les capacités d'accueil sont très hétérogènes selon le département considéré. Le Calvados, département à caractère urbain, présente, quelque soit le mode de garde, la capacité d'accueil la plus élevée de la région. En revanche, la Manche et l'Orne sont relativement défavorisés, alors même que les besoins pour l'accueil des enfants d'âge préscolaire (estimés par le nombre d'enfants dont les deux parents (ou le parent isolé) sont actifs) sont les plus élevés. En effet, la proportion d'enfants potentiellement concernés atteint 54,8% pour la Manche et 55,8% pour l'Orne, tandis qu'elle est de 52,5% pour le Calvados. Toutefois, la faible capacité d'accueil en structures collectives de la Manche est largement compensée par l'importante offre des assistantes maternelles, supérieure à la moyenne régionale et nationale. Des disparités s'observent également au niveau infra départemental, puisque certaines zones géographiques concentrent une grande partie de la capacité d'accueil, ces zones étant généralement plus urbanisées. Ainsi, pour le Calvados, le canton de Caen concentre près de 75% des places disponibles du département.