

La prestation d'accueil du jeune enfant : six ans après

Mise en place le 1^{er} janvier 2004, la prestation d'accueil du jeune enfant (Paje) est destinée aux parents d'enfants âgés de moins de 6 ans ayant un benjamin né à partir de cette date. L'achèvement récent de la montée en charge de cette allocation est l'occasion d'en dresser un nouveau bilan.

Au-delà de l'appréciation des parents sur la lisibilité du nouveau dispositif ou sur les moyens mis en œuvre pour alléger leurs démarches d'employeurs d'assistant-e maternel-le ou de salarié-e gardant leurs enfants à domicile, la Paje a eu de réels effets sur les publics bénéficiaires. D'une part, cette prestation a permis une meilleure couverture des enfants âgés de moins de 6 ans. D'autre part, elle s'est accompagnée d'une progression forte des montants moyens versés aux familles. Enfin, plusieurs éléments indiquent que la Paje a contribué à une plus grande liberté de choix de garde et à réduire l'éloignement du marché du travail des parents de jeunes enfants.



ALLOCATIONS
FAMILIALES

Six ans après son entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2004, la prestation d'accueil du jeune enfant (Paje) achève complètement sa montée en charge puisque les anciennes allocations destinées aux jeunes enfants se sont éteintes en décembre 2009 (encadré 1). En effet, la Paje n'a pas été ouverte dès sa création à toutes les familles ayant au moins un enfant âgé de moins de 6 ans mais uniquement à celles ayant connu une nouvelle naissance à compter du 1^{er} janvier 2004.

De fait, pour les composantes de la Paje réservées aux enfants âgés de moins de 3 ans, la substitution aux anciennes prestations a été plus rapide. Dès la fin de l'année 2006, l'allocation de base (Ab) et le complément de libre choix d'activité (Clca) ont quasiment remplacé les prestations antérieures. Mais pour les compléments de mode de garde (Cmg) dont les enfants peuvent bénéficier jusqu'à leur sixième anniversaire, il aura fallu deux fois plus de temps.

Des objectifs multiples fixés à la Paje

L'achèvement de cette montée en charge est l'occasion de dresser un bilan de la Paje en regardant notamment si cette prestation a atteint l'objectif qui lui était assigné de permettre aux jeunes parents de pouvoir concilier leur vie familiale et professionnelle, tout en leur permettant un libre choix concernant la garde de leurs enfants. Trois axes étaient privilégiés :

- simplifier les dispositifs existants par la réduction du nombre de prestations et une législation plus compréhensible ;
- faciliter les démarches administratives des parents employeurs d'un-e assistant-e maternel-le ou d'un-e salarié-e gardant les enfants à domicile par la création d'un centre national de traitement dédié à la Paje et géré par l'Urssaf ;
- solvabiliser les familles en augmentant le montant des prestations telles le Clca à taux partiel ou les Cmg, en relevant les plafonds de ressources de certaines prestations comme l'Ab et en modifiant le rythme de versement (mensualisation contre trimestrialisation) des Cmg.

Des enquêtes auprès des bénéficiaires ont permis de mesurer le ressenti des familles concernant les deux premiers axes. Pour ce qui concerne la simplification, il est mitigé : la logique des anciennes prestations n'ayant pas été bouleversée par la création de la Paje, la moitié des parents considèrent que la Paje est équivalente à l'ancien dispositif, 21 % l'estiment compliquée, et 25 % la trouvent simple¹. Quant aux démarches administratives des parents employeurs, les avis sont favorables.

En effet, la quasi-totalité (98 %) des bénéficiaires de la Paje sont satisfaits de la qualité de service rendu, 82 % des anciens cotisants de l'aide à la famille pour l'emploi d'un-e assistant-e maternel-le agréé-e (Afeama) et de l'allocation de garde d'enfant à domicile (Aged) indiquent que le dispositif leur a facilité les démarches. Pour apprécier la portée du troisième axe, on se concentre ici sur la description de la montée en charge des différentes composantes de la Paje.

Un peu plus de familles concernées mais beaucoup plus d'enfants couverts

Globalement, la montée en charge de la Paje s'est accompagnée d'une plus large couverture des enfants âgés de moins de 6 ans. En décembre 2003, les caisses d'Allocations familiales (Caf) versaient des prestations de la petite enfance à 2 164 000 familles (tableau 1). Les Caf connaissaient par ce biais près de 60 % des enfants âgés de moins de 6 ans de la population française. Cette proportion élevée est liée aux fait que ces prestations couvrent de nombreux besoins : l'entretien des enfants, les parents réduisant leur activité professionnelle pour s'occuper de leur(s) enfant(s) et les parents ayant recours à une garde individuelle. Cette couverture était plus importante pour les enfants âgés de moins de 3 ans (81,3 %) en raison du plus grand nombre de prestations destinées à cette tranche d'âge et du plus grand besoin de garde lié à l'absence de scolarisation. Six années plus tard, le nombre de familles bénéficiant d'une prestation petite enfance a progressé de 5,4 %, atteignant 2 280 000 en décembre 2009 (tableau 1).

Les prestations destinées aux jeunes enfants

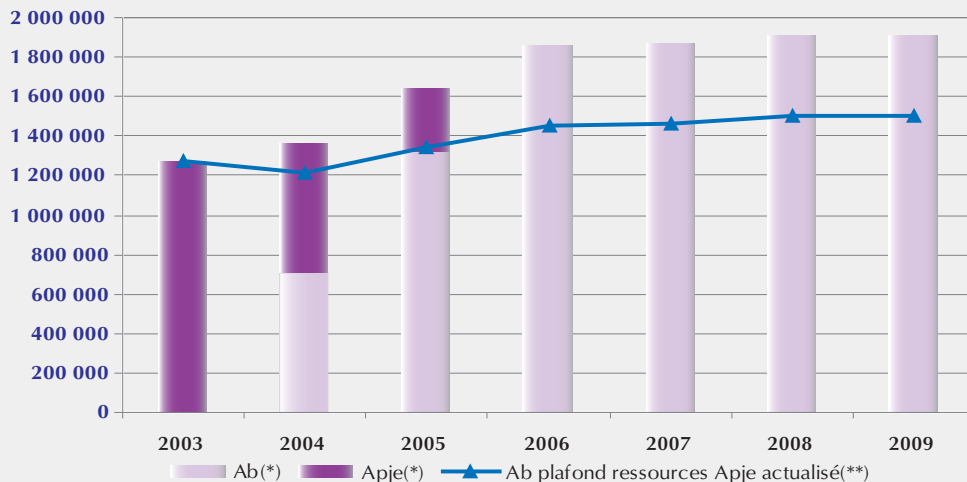
L'allocation parentale d'éducation (Ape) est attribuée à la personne qui interrompt ou réduit son activité professionnelle lors de la naissance, de l'adoption ou de l'accueil d'un enfant âgé de moins de 3 ans, portant à deux ou plus le nombre d'enfants à charge. Le bénéficiaire doit avoir travaillé deux ans dans les cinq ans (familles de deux enfants) ou les dix ans (familles de trois enfants ou plus) précédant l'évènement permettant l'ouverture de droit. L'Ape est versée jusqu'au mois précédant les 3 ans ou les 6 ans de l'enfant (en cas de naissance multiple de trois enfants ou plus). Le complément libre choix d'activité (Clca) de la prestation d'accueil du jeune enfant (Paje) s'est substitué à l'Ape. Il s'en différencie par le durcissement des conditions d'activité par une meilleure revalorisation du montant des taux partiels, et par l'ouverture de droit à cette composante aux foyers avec un premier enfant âgé de moins de 6 mois. Le Clca est cumulable avec l'allocation de base (Ab) de la Paje. En 2006, le complément optionnel de libre choix d'activité (Colca), d'une durée plus courte et d'un montant plus élevé est ouvert aux familles d'au moins trois enfants dont un âgé de moins de 3 ans. L'allocation pour jeune enfant (Apje) et l'allocation d'adoption (Aad), prestations sous condition de ressources, sont accordées pour l'Apje, au bénéficiaire dès son premier enfant, à partir du cinquième mois de grossesse jusqu'au mois précédant les 3 ans de l'enfant si les conditions sont toujours remplies, pour l'Aad, en faveur de tout enfant âgé de moins de 20 ans arrivé dans un foyer d'adoption pendant 21 mois ou jusqu'au mois précédent les 20 ans de l'enfant. En 2004, l'Apje et l'Aad sont remplacées par les primes et/ou l'Ab de la Paje. Le versement des primes s'effectue en une seule fois au septième mois de grossesse, ou à l'arrivée dans le foyer de l'enfant adopté, et celui de l'Ab au mois précédant les 3 ans de l'enfant, et par le relèvement du plafond de ressources. L'aide à la famille pour l'emploi d'un-e assistant-e maternel-le agréé-e (Afeama) permet de réduire les frais de garde d'un enfant âgé de moins de 6 ans lorsque le bénéficiaire emploie un-e assistant-e maternel-le agréé-e auprès des services départementaux de la protection maternelle et infantile (Pmi). L'employé-e doit être déclaré-e à l'Urssaf, et ne pas être payé-e plus de cinq fois le Smic horaire brut par jour. La caisse d'Allocations familiales (Caf) règle pour le bénéficiaire, les cotisations sociales dues à l'Urssaf pour l'assistant-e maternel-le, et verse chaque trimestre au bénéficiaire une majoration dont le montant varie en fonction de ses ressources. Les cotisations sociales sont prises en charge jusqu'au dernier trimestre civil où l'enfant atteint ses 6 ans. La majoration est perçue jusqu'au mois de son sixième anniversaire. Le Cmg assistant-e maternel-le de la Paje remplace l'Afeama et s'en distingue par la mensualisation de la prise en charge des cotisations sociales et du versement de la majoration dont le montant est revalorisé, et par l'élargissement du niveau médian de ressources. L'allocation de garde d'enfant à domicile (Aged) est une aide qui permet d'alléger les frais de charges sociales lorsque le bénéficiaire emploie un-e employé-e de maison pour garder un enfant à charge âgé de moins de 6 ans. L'employé-e doit être déclaré-e à l'Urssaf. Dans le foyer, le parent isolé ou les deux parents doivent travailler. La Caf prend à charge 50 % des cotisations dues à l'Urssaf par trimestre, dans la limite d'une certaine somme. La prestation est perçue jusqu'au dernier jour du trimestre civil où l'enfant atteint ses 6 ans. L'Aged est remplacée par le Cmg à domicile. Il s'en différencie par la mensualisation de la prise en charge des cotisations sociales et par le versement d'une « majoration ». Le Cmg structure est un nouveau mode de garde mis en place avec la Paje. Le bénéficiaire utilise les services (à mieux dire) d'une association ou entreprise employant des assistant-es maternel-les ou des gardes à domicile). Depuis janvier 2007, ce complément est étendu aux familles recourant à une « microcrèche ».

Les enfants âgés de moins de 6 ans bénéficiant de la Paje, l'Afeama, l'Aged ou l'allocation d'adoption (Aad) sont au nombre de 3 141 000. Ils représentent 66,2 % des enfants âgés de moins de 6 ans de la population française. Ainsi, leur couverture par les prestations petite enfance a augmenté de 6,3 points sur la période. Cette hausse varie nettement selon l'âge. Elle a progressé de plus de 10 points auprès des enfants âgés de moins de 3 ans pour atteindre 91,7 % fin 2009. Elle a crû de 1,5 point au sein de la population des enfants âgés de 3 ans à moins de 6 ans passant de 38,7 % en 2003 à 40,2 % en 2009. Cette faible augmentation peut avoir deux explications majeures. D'abord, seuls les Cmg sont ouverts à cette population. Ensuite, le recours à ces compléments est moindre en raison de la scolarisation généralisée des enfants âgés dès 3 ans et de la prise en charge par le périscolaire ou par la garde informelle (grands parents, amis...) des autres temps d'absence des parents.

Des évolutions variables selon les composantes de la Paje

Au sein des prestations petite enfance, la part relative de chaque aide a progressé. Alors qu'en 2009 les bénéficiaires des primes ou Ab représentent 84,2 % des allocataires de la Paje, les bénéficiaires de l'Apje et/ou de l'Aad constituaient plus de la moitié (58,6 %) des allocations destinées aux jeunes enfants. Plus du tiers des allocataires de la petite enfance (33,9 %) bénéficient de prestations de garde contre 30,1 % six ans plus tôt. Les familles disposant d'une allocation compensant la réduction ou l'arrêt d'activité concernent près du quart (24,5 %) des allocataires de la Paje contre 23,5 % en 2003. Par ailleurs, la Paje a permis le cumul entre ses composantes. Ainsi, 33 % des bénéficiaires cumulent deux composantes : 17,3 % l'Ab et le complément d'activité, 14,3 % l'Ab et le Cmg assistant-e maternel-le. 5 % perçoivent trois composantes ou plus. En 2003, seulement 12,5 % des bénéficiaires de la petite enfance cumulaient deux prestations, essentiellement l'Apje et l'Afeama.

Graphique 1 - Nombre de bénéficiaires d'une allocation jeune enfant : de l'Apje à l'Ab de la Paje



Source : Cnaf - Dser, Fileas 2003 à 2009.

(*) De 2003 à 2005, les allocataires de l'adoption ancienne législation sont rajoutés à l'Apje et de 2006 à 2009 à l'Ab ou primes. (**) Bénéficiaires de l'Ab (en 2004 et 2005, bénéficiaires de l'Apje compris) auxquels sont appliqués les plafonds de ressources Apje actualisés de 2004 à 2009.

Le déploiement de la Paje a également influencé le montant moyen des aides versées : il s'est accru de 40 % en six ans, passant de 293 euros en 2003 à 410 euros en 2009. Les plus fortes hausses concernent les prestations liées à la garde de l'enfant. En effet, elles sont de 80 % pour le recours à une assistant-e maternel-le agréé-e (Afeama, Cmg assistant-e maternel-le) et de 96 % pour l'emploi d'une garde à domicile (Aged, Cmg domicile).

Par ailleurs, l'accroissement de ce montant moyen est de 7,7 % pour l'allocation du jeune enfant (Aje)² principalement sous l'effet de la revalorisation annuelle des barèmes. La baisse de celui de l'aide visant à compenser l'arrêt total ou partiel d'activité professionnelle est moins interprétable (- 27,5 %), dans la mesure où elle reflète un effet de changement de structure [plus de temps partiel (26,2 % en 2003, 39,8 % en 2009), et moins de temps complet], et un effet de changement de périmètre (montant de l'Ab déduit de celui du Clca).

Tableau 1 - Familles bénéficiaires de prestations de la petite enfance et montant de leurs dépenses en 2003 et 2009

	2003	2009
■ Allocation jeune enfant (Apje adoption primes/Ab de la Paje)	1 268 244	1 909 374
■ Cessation d'activité - Ape Clca/Colca	513 160	555 482
■ Assistante maternelle (Afeama Cmg-Am) (*)	605 905	715 935
- Niveau inférieur de ressources	83 681	121 647
- Niveau médian de ressources	126 467	465 994
- Niveau supérieur de ressources	395 757	128 294
nombre d'enfants âgés de 0 à moins de 3 ans	460 790	548 060
nombre d'enfants âgés de 3 à moins de 6 ans	238 094	250 803
■ Garde à domicile (Aged - Cmg) (**)	51 027	67 484
avec enfants de 0 à 3 ans	29 154	38 486
- Niveau inférieur de ressources		2 421
- Niveau médian de ressources		9 349
- Niveau supérieur de ressources		26 716
avec enfants de 3 à 6 ans	21 873	28 998
- Niveau inférieur de ressources		2 603
- Niveau médian de ressources		7 239
- Niveau supérieur de ressources		19 156
■ Structure		14 807
■ Ensemble des bénéficiaires de la petite enfance/Paje	2 163 618	2 279 782
■ Dépenses annuelles en milliers d'euros	7 597 842	11 691 756
- Allocation jeune enfant (Apje adoption/primes/Ab de la Paje)	2 625 413	4 732 024
- Cessation partielle ou totale d'activité - Ape Clca/Colca	2 775 137	2 177 032
- Assistant-e maternel-le	2 085 725	4 439 690
- Garde à domicile	111 567	289 263
- Structure		53 747
■ Montants moyens mensuels	292,64 €	410,07 €
- Apje adoption primes/Ab Paje (***)	172,51 €	185,87 €
- Cessation partielle ou totale d'activité - Ape Clca/Colca	450,66 €	326,60 €
- Assistant-e maternel-le (****)	286,86 €	516,77 €
- Garde à domicile (****)	182,20 €	357,20 €
- Structure		302,49 €

Sources : Cnaf - Dser, Fileas 2003 et 2009, données comptables 2003 et 2009. (*) En 2009 : Paje Cmg assistant-e maternel-le et Afeama. (**) En 2009 : Paje Cmg garde à domicile et Aged. (***) En 2009, le montant de la prime Paje est divisé par cinq pour effectuer la comparaison avec l'Apje qui était mensuel. (****) En 2003, l'Afeama et l'Aged étant des prestations à versement trimestriel, leur montant a été divisé par trois pour effectuer la comparaison avec les Cmg Paje qui sont à perception mensuelle.

Cette hausse globale des montants moyens versés s'est traduite sur la période par une augmentation de 54 % de la masse de dépense afférente : celle-ci atteint 11,7 milliards d'euros en 2009.

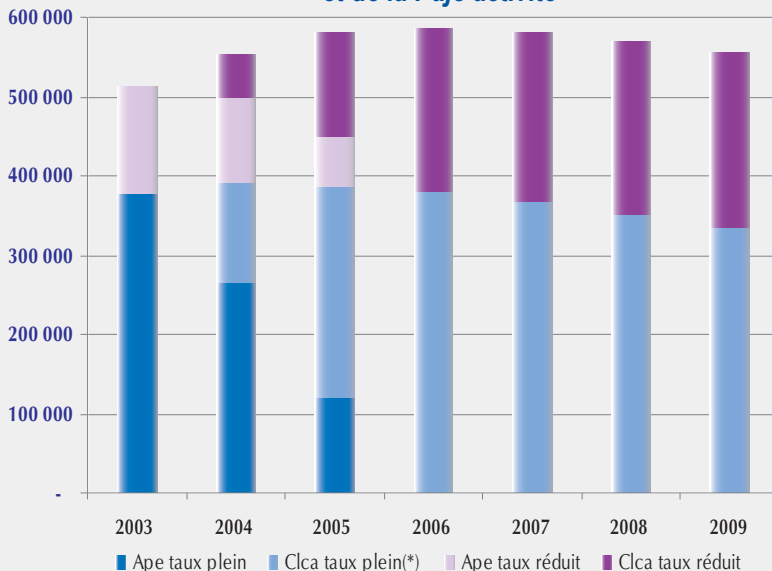
Le cas de l'entretien des enfants

De 2003 à 2006, le nombre de bénéficiaires des prestations d'entretien (Apje, Aad, Ab et primes) s'est accru de 47 % atteignant 1 865 000 en 2006 (graphique 1). Cette évolution provient pour une grande part de l'élargissement du champ des bénéficiaires de l'Ab lié à la mise en place de la Paje. En effet, les plafonds ressources de cette composante ont été relevés de 37 % par rapport à ceux de l'Apje. Si ce relèvement n'avait pas eu lieu, le nombre de familles percevant une prestation d'entretien n'aurait progressé que 15 %,

sous l'effet combiné du dynamisme de la natalité observé depuis le début des années 2000 et de l'évolution des revenus (courbe du graphique 1).

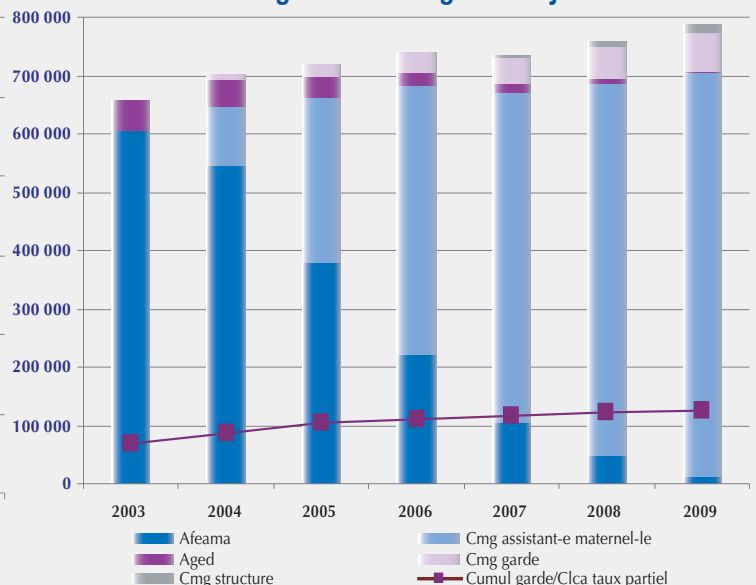
Parmi les 409 000 familles supplémentaires bénéficiaires de l'Ab en 2006 (soit l'augmentation de 32 %), deux populations se distinguent. La première est constituée d'environ 105 000 familles qui cumulent l'Ab et le Clca sous conditions de ressources de l'Ab (le cumul Ape/Apje n'était pas possible) : il ne s'agit pas à proprement parler de familles gagnantes à la réforme. La seconde est constituée de 300 000 familles ayant des revenus supérieurs à l'ancien plafond Apje et ne bénéficiant pas du Clca : elles sont les véritables gagnantes à la modification des plafonds de ressources.

Graphique 2 - Nombre de bénéficiaires de l'Ape et de la Paje activité



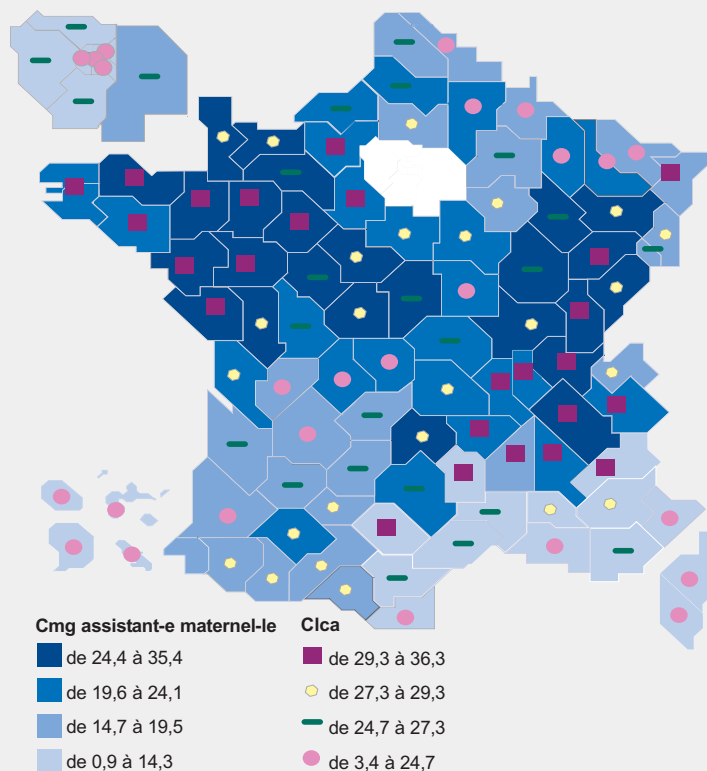
Source : Cnaf - Dser, Fileas 2003 à 2009. (*) En 2006, le Colca s'ajoute au Clca taux plein.

Graphique 3 - Nombre de bénéficiaires de l'Afeama, de l'Aged et des Cmg de la Paje



Source : Cnaf - Dser, Fileas 2003 à 2009.

Carte 1 – Taux de couverture Paje selon la composante : Cmg assistant-e maternel-le (enfants âgés de 6 ans) et Clca (enfants âgés de moins de 3 ans) au 31 décembre 2009 (en %)



Source : Cnaf - Dser, Fileas 2009 - Insee au 1^{er} janvier 2009.

L'objectif assigné à la Paje qui était d'augmenter de 200 000 le nombre de familles bénéficiant de cette prestation d'entretien est ainsi largement atteint. En 2006, depuis ce nombre n'a pas changé : l'effet du relèvement des plafonds s'est stabilisé.

Après la fin de la montée en charge (2006), le nombre de familles ayant une prestation d'entretien est resté constant aux environs de 1,9 million pour une dépense totale de plus de 4,7 milliards d'euros (+ 80,2 % depuis 2003). Plus de deux millions d'enfants âgés de moins de 3 ans sont couverts par ces prestations : 84 % d'entre eux sont issus de familles en couple. En 2009, plus de la moitié (57,4 %) de ces familles ont à leur charge deux enfants ou plus. L'impact des modifications de règles d'attribution de l'Ab a modifié la structure de ses bénéficiaires, notamment la part des familles monoparentales a chuté de 5,4 points pour se situer à 16 % en 2009.

Le temps partiel comme élément de conciliation

Entre 2003 et 2009, le nombre de familles parmi lesquelles l'un des parents a totalement arrêté de travailler pour s'occuper de sa progéniture a diminué de 12 % tandis que le recours au Clca à taux partiel a fortement augmenté de 64,9 % (graphique 2). La nette revalorisation du Clca à taux partiel, au moment de la mise en place de la Paje, peut expliquer cette tendance. Cette revalorisation visait principalement à faciliter la conciliation entre vie familiale et vie professionnelle tout en évitant un éloignement durable du marché du travail. Parallèlement, la hausse sensible des montants des Cmg, a potentiellement permis aux parents de s'interrompre moins souvent de travailler ou de s'arrêter

■ Notes

(1) Chauffaut D., Minonzio J., Nicolas M., Olm C. et Simon M.-O., 2006, *La prestation d'accueil du jeune enfant : un dispositif globalement apprécié par ses bénéficiaires*, *l'e-ssentiel*, n° 46.

(2) Aje : en 2003, il s'agit de l'Apje, et en 2009 de l'Ab ou/et des primes.

■ Pour en savoir plus

- Clément J., Donné S., Escande M.-T., Nicolas M., Robert M.-J. et Thibault F., 2009, *Cahier des données sociales*.
- Marical F., 2007, *Les déterminants des salaires des assistantes maternelles et les effets de la Paje*, *Recherches et Prévisions*, n° 88.
- Nicolas M., 2008, *Prestation d'accueil du jeune enfant : quelques éléments d'appréciation des résultats de l'évaluation*, *Informations sociales*, n° 150.
- Pelamourgues B. et Thibault F., 2010, *En 2008, près d'un enfant sur deux âgé de moins de 3 ans bénéficie d'un mode d'accueil collectif ou individuel*, *l'e-ssentiel*, n° 101.

partiellement. Par ailleurs, le contexte économique a pu rendre plus délicat une cessation totale d'activité pour un certain nombre de jeunes parents. On note toutefois que l'accroissement de 8,2 % du nombre total de bénéficiaires du Clca sur cette période, est surtout lié à l'ouverture de droit aux familles avec un enfant âgé de moins de 6 mois. En effet, à champ constant, le nombre de familles de deux enfants ou plus optant pour un Clca s'est accru de seulement 1 % sur cette période.

Ces mouvements se sont accompagnés d'une modification des niveaux de ressources des bénéficiaires. Par rapport à 2003, en 2009 les familles modestes auraient eu davantage recours au Clca à taux plein tandis que le recours au Clca à taux réduit serait plus souvent le fait des foyers dans les tranches de revenus intermédiaires.

Un recours accru à la garde individuelle

La montée en charge des Cmg aura été la plus longue (graphique 3) puisqu'elle s'est achevée au début de l'année 2010. Depuis 2003, on constate une croissance régulière des bénéficiaires d'une aide à la garde individuelle avec une tendance accrue pour le mode de garde assistant-e maternel-le [depuis 2003 plus de 100 000 bénéficiaires supplémentaires (+ 16 %)]. La progression du recours à la garde à domicile est également très soutenue, notamment sur la période 2006-2009 (+ 5 % en moyenne chaque année), même si cette prestation concerne moins de familles (tableau 1). Enfin le Cmg le plus dynamique depuis la création de la Paje, concerne les « structures » même si le nombre de bénéficiaires reste peu élevé. En 2004, il passe de 44 bénéficiaires à 14 800 en 2009.

Plusieurs facteurs peuvent expliquer ces tendances. Le premier est la solvabilisation accrue de la garde individuelle pour les familles par le biais de la Paje. Le deuxième est le développement de l'offre grâce notamment à la réforme du métier d'assistant-e maternel-le mise en place en 2005, visant à rendre le métier plus attractif et le développement des entreprises ou des associations éligibles au Cmg « structure ». Enfin le dernier facteur est le recours plus fréquent au Clca à taux partiel nécessitant un mode de garde complémentaire. En 2009, 16,1 % des bénéficiaires du Cmg perçoivent également le Clca à taux partiel. En 2003, le taux est de 10,5 %.

La Paje n'a pas modifié la géographie du recours

La montée en charge de la Paje a modifié les taux de couverture des enfants bénéficiaires du Cmg assistant-e maternel-le/Afeama et du Clca/Ape qui ont chacun augmenté de deux points en moyenne entre 2003 et 2009.

En revanche au niveau géographique, les habitudes en termes de recours, n'ont pas été affectées par la mise en place de la Paje. Ainsi, les départements avec le plus fort usage du Cmg assistant-e maternel-le demeurent, à l'ouest dans les départements bretons, normands et Pays de la Loire et dans certains départements à l'est (Carte 1). Les plus forts taux de couverture du Clca sont observables à peu de chose près dans les mêmes départements que les enfants bénéficiaires du Cmg assistant-e maternel-le. Quant au Cmg garde à domicile, Paris et les Hauts-de-Seine connaissent les recours les plus forts en 2003 comme en 2009.

Justinia Clément ■
Marie-José Robert ■
Cnaf - Dser

Directeur de la Publication
Hervé Drouet
Directrice de la rédaction
Hélène Paris
Directrice adjointe de la rédaction
Delphine Chauffaut
Rédactrice en chef et abonnements
Lucienne Hontarrède
Secrétaire de rédaction
Patricia Lefebvre
Maquettiste
Ysabelle Michelet
Contact : lucienne.hontarrede@cnaf.fr
Tél. : 01 45 65 57 14
Cnaf - 32 avenue de la Sibelle
75685 Paris Cedex 14
Tél. : 01 45 65 52 52
N° ISSN : 1638 - 1769