

La montée en charge de la prestation d'accueil du jeune enfant

Depuis le 1er janvier 2004, les familles peuvent bénéficier de la prestation d'accueil du jeune enfant (PAJE) pour toute naissance ou adoption à compter de cette date. Après six mois seulement de montée en charge, la PAJE compte près de 400 000 allocataires en juin 2004.

La PAJE remplace cinq prestations qui doivent, à terme, disparaître et être intégralement relayées par ses différentes composantes. Elle comprend une prime à la naissance ou à l'adoption, une allocation de base, un complément de libre choix d'activité et un complément de libre choix du mode de garde. La prime de naissance et l'allocation de base remplacent l'ancienne allocation pour jeune enfant (APJE), versée sous conditions de ressources jusqu'aux 3 ans de l'enfant. L'important relèvement des plafonds de ressources qui accompagne la PAJE a eu pour conséquence une augmentation du nombre de familles éligibles (environ de 15 %).

Les familles peuvent bénéficier du complément de libre choix d'activité si un des parents cesse ou réduit son activité professionnelle. Ce complément, qui se substitue à l'allocation parentale d'éducation (APE), s'en différencie car il est attribuable dès le premier enfant. Il s'en différencie également par les conditions d'activité professionnelle antérieure, nécessaires à l'obtention de la prestation, qui ont été resserrées. Ce resserrement ne serait sensible que pour les familles ayant trois enfants ou plus.

En revanche, le relèvement du montant versé lorsque le parent continue d'exercer une activité, mais à temps réduit, se traduirait par une hausse importante du nombre de bénéficiaires à taux partiel. La hausse sensible des compléments versés aux familles ayant recours à une assistante maternelle leur permettrait de bénéficier mensuellement de 80 euros de plus que dans l'ancien système. Il est cependant trop tôt pour apprécier si ce relèvement a incité une proportion significativement plus importante de familles à recourir à ce mode de garde.



La prestation d'accueil du jeune enfant (PAJE) est une prestation globale qui s'est substituée, pour les enfants nés ou adoptés à partir du 1^{er} janvier 2004, à cinq prestations préexistantes : l'allocation pour jeune enfant (APJE), l'allocation parentale d'éducation (APE), l'aide à la famille pour l'emploi d'une assistante maternelle agréée (AFEAMA), l'allocation pour garde d'enfant à domicile (AGED) et l'allocation d'adoption (AAD).

Les familles qui percevaient ces allocations, pour des enfants nés avant le 1^{er} janvier 2004, continueront d'en être bénéficiaires, sauf dans le cas d'une nouvelle naissance ou d'une adoption (tableau 1).

Progressivement la PAJE, qui comptait 393 326 bénéficiaires en juin 2004 dans les caisses d'Allocations familiales (CAF) en France métropolitaine et dans les départements d'Outre-mer (DOM), remplacera ainsi définitivement l'ancien système (tableau 2).

Pratiquement, la PAJE est un mécanisme « à deux étages » qui comprend un socle et un complément de libre choix :

- Le socle de la PAJE se compose d'une prime versée au septième mois de grossesse ou lors de l'arrivée de l'enfant adopté, et d'une allocation de base versée mensuellement pendant les trois années qui suivent l'arrivée de l'enfant. Cette prime et cette allocation mensuelle sont versées sous conditions de ressources.

- Les parents ont en outre la possibilité de demander le bénéfice d'un complément de libre choix d'activité si l'un des parents interrompt ou réduit son activité afin de s'occuper lui-même de l'enfant et un complément de libre choix du mode de garde en cas de recours à une assistante maternelle ou à une garde à domicile.

Dix mois après la mise en place de la PAJE, une première évaluation des changements introduits par cette prestation peut être réalisée. A cet effet sont comparées les situations des familles avec une nouvelle naissance en janvier et février 2003 et celles dont le petit dernier est né en janvier ou février 2004. La natalité ayant été de niveau très comparable, la mise en parallèle est pertinente.

Pour ces deux populations, on connaît aujourd'hui les prestations auxquelles elles ont eu recours pendant les six premiers mois de l'enfant, sous l'empire de l'ancien système (APE, AFEAMA, etc.) pour les premières, sous celui de la PAJE pour les secondes.

15 % de familles éligibles en plus par rapport au système APJE

Toute famille ayant à charge un enfant né en 2004 et se situant en dessous d'un certain plafond de ressources peut devenir allocataire de la PAJE via la prime de naissance et l'allocation de base (161,66 euros par mois) versée de la naissance jusqu'au mois précédant les 3 ans de l'enfant.

Tableau 1 - Evolution des bénéficiaires des prestations légales liées à la naissance de l'enfant (CAF de Métropole et des DOM)

	Juin 2003	Juin 2004	Total CAF
Prestation d'accueil du jeune enfant (PAJE)	-	393 326	
Allocation pour jeune enfant (APJE)	1 310 706	864 251	- 34
Allocation parentale d'éducation (APE)	515 879	479 490	- 7
Allocation de garde d'enfant à domicile (AGED)	52 777	51 165	- 3
Aide à la famille pour l'emploi d'une assistante maternelle agréée (AFEAMA)	593 661	606 555	2,2
Allocation d'adoption (ADD)	1 308	1 024	- 8

Source : CNAF – DSER.

En juin 2004, les CAF ont versé l'allocation de base à environ 104 350 familles avec une naissance en janvier ou en février 2004, dont 99 300 allocataires du régime général. Les familles allocataires de régimes spéciaux, et qui se voyaient auparavant verser l'APJE et l'APE par leur employeur, relèvent désormais des CAF au titre de la PAJE.

La prime de naissance et l'allocation de base succèdent à l'APJE. Elles en diffèrent toutefois significativement par des plafonds de ressources plus élevés de 37 % qui ont substantiellement élargi la population des familles éligibles. Ce relèvement aurait induit une hausse du nombre de familles éligibles de l'ordre de 15 % (encadré 1). Mais l'impact serait très différent pour les familles relevant du régime général (+ 13 %) et celles relevant des régimes spéciaux (de l'ordre de + 75 %). Le relèvement des plafonds est particulièrement favorable aux couples dont les deux conjoints occupent un emploi stable et sont rémunérés à un niveau proche du salaire moyen, configuration particulièrement répandue chez les allocataires des régimes spéciaux. Si cet impact haussier de 15 % se confirme, l'objectif assigné à la PAJE d'une augmentation à terme de 200 000 du nombre de familles avec un enfant âgé de moins de 3 ans éligibles à la prestation devrait être largement atteint.

Les bénéficiaires du complément de libre choix d'activité au premier enfant

Le complément de libre choix d'activité prend le relais de l'ancienne APE, déjà versée au parent qui souhaite s'arrêter partiellement ou totalement de travailler pour s'occuper de son enfant. Ce complément se distingue toutefois de l'APE, de par son accessibilité dès le premier enfant, mais pour une durée limitée à six mois à compter de la fin du congé de maternité ou de paternité.

En juillet 2004, 7 730 familles relevant du régime général et ayant accueilli une première naissance en janvier ou février 2004 bénéficiaient de ce complément. Avec un revenu déclaré médian pour 2003 de 29 000 euros, les bénéficiaires du complément au premier enfant sont des familles très légèrement plus aisées que celles percevant le complément au deuxième enfant (28 400 euros). Cette différence de revenu est à souligner car les parents sont en moyenne plus jeunes lors de la première naissance ; on s'attendrait donc à ce que leurs ressources soient en moyenne plus faibles. Ce n'est pas le cas. Plusieurs explications sont envisageables. Il se peut qu'une partie des bénéficiaires du complément au deuxième enfant aient déjà cessé de travailler dès la naissance de leur aîné. En ce cas la différence de ressources proviendrait d'un taux d'activité plus faible dès avant la naissance du deuxième enfant. Par ailleurs, la durée de versement de six mois du complément

au premier enfant est beaucoup plus courte que la durée de versement des compléments possibles à partir de deux enfants. Il est possible que le coût d'opportunité du recours à ce complément (340 euros par mois cumulables avec l'allocation de base) pour les familles des classes moyennes et supérieures soit plus faible au premier enfant et qu'elles soient donc davantage représentées parmi les bénéficiaires.

La durée plus courte de versement du complément au premier enfant et le fait qu'il s'adresse essentiellement à des parents encore en activité lors de la naissance de l'enfant le font sans doute d'abord ressentir comme un prolongement du congé de maternité même si l'indemnisation en est plus faible. On notera à cet égard que les mères représentent 99,5 % des bénéficiaires, contre « seulement » 98 % pour les compléments possibles à partir de deux enfants.

En outre, la proportion des bénéficiaires à taux partiel est beaucoup plus élevée au premier enfant (29,2%) qu'au deuxième (25,2%) ou bien au troisième et plus (12,8%). Là encore, cette différence tient peut-être au fait que ces bénéficiaires de la PAJE sont presque tous en activité avant la naissance de l'enfant. Le complément au premier enfant, à taux partiel, permet peut-être aux mères concernées de réussir une transition plus en douceur entre la fin du congé de maternité et la reprise de leur emploi.

Les bénéficiaires du complément de libre choix d'activité à partir du deuxième enfant

Les conditions d'activité antérieure exigées des bénéficiaires du complément d'activité sont durcies par rapport à celles que devaient satisfaire les bénéficiaires de l'APE :

Tableau 2 - Allocataires de la PAJE au 30 juin 2004 (CAF de Métropole et des DOM)

	Total CAF
Prime de naissance / adoptions	54 905
Allocation de base naissance / adoptions	331 395
Complément de libre choix d'activité	55 086
Complément de libre choix du mode de garde (1)	20 063
Nombre total d'allocataires de la PAJE (2)	393 326

Source : CNAF – DSER.

(1) Les bénéficiaires du complément de libre choix de mode de garde dénombrés sont ceux qui ont eu recours à une garde payante extérieure à la famille en mai 2004.

(2) Un allocataire de la PAJE peut être allocataire de différentes composantes de la prestation. A ce titre, le nombre total d'allocataires de la PAJE n'est pas la somme des allocataires de ses composantes.

Estimation de l'impact du relèvement de 37 % des plafonds de ressources

Faute de pouvoir repérer directement parmi les actuels bénéficiaires de l'allocation de base ceux dont les ressources excèdent les plafonds de ressources de l'APJE, la méthode utilisée consiste à comparer les effectifs de l'APJE en 2003 et de l'allocation de base en 2004, en raisonnant sur des champs identiques.

En juin 2003, environ 70 300 familles relevant du régime général et ayant accueilli une nouvelle naissance au cours des deux premiers mois de l'année bénéficiaient de l'APJE longue. Cela ne rend pourtant pas compte de l'ensemble des familles alors éligibles à l'APJE. Environ 21 400 autres familles, relevant du régime général et ayant accueilli une nouvelle naissance au cours des deux premiers mois de l'année, bénéficiaient en juin 2003 de l'APE, prestation non cumulable avec l'APJE. **Près de 82 % des bénéficiaires de l'APE se situaient en deçà des plafonds de ressources de l'APJE.** On peut donc estimer qu'environ 87 800 familles relevant du régime général et ayant accueilli une nouvelle naissance au cours des deux premiers mois de 2003 disposaient de ressources leur permettant, en principe, de prétendre au bénéfice de l'APJE. Chiffre à rapprocher du nombre de familles relevant du régime général et ayant accueilli une nouvelle naissance au cours des deux premiers mois de 2004 et qui bénéficiaient de l'allocation de base de la PAJE en juin 2004 : 99 300, **soit 13 % de plus.**

Pour les régimes spéciaux, la même méthode ne peut être appliquée. On peut, en revanche, comparer les ressources déclarées par les allocataires des régimes spéciaux bénéficiant de la PAJE aux plafonds APJE. Le relèvement des plafonds **aurait induit une hausse de l'ordre de 75 % du nombre de bénéficiaires.** Bien sûr, les ressources déclarées ne correspondent pas exactement à la base ressources prise en compte pour l'évaluation du droit à la PAJE, en particulier en raison des mesures d'abattement ou de neutralisation (notamment pour cause de chômage) qui peuvent être appliquées. On peut toutefois considérer que l'erreur est de faible ampleur sur cette catégorie de bénéficiaires a priori peu affectée par le chômage.

On aboutit ainsi, tous régimes confondus, à un impact à la hausse de 15 %. Fin 2003, on peut estimer qu'environ 1,65 million de familles se trouvaient en deçà des plafonds APJE. Le relèvement des plafonds de ressources pourrait au total, **après la fin de la montée en charge de la PAJE, bénéficier à près de 250 000 familles.**

deux ans dans les quatre dernières années au lieu de deux ans dans les cinq dernières années pour un octroi de la prestation au deuxième enfant, et deux ans dans les cinq dernières années au lieu de deux ans dans les dix dernières années pour un octroi de la prestation au troisième enfant ou plus. Ces mesures semblent avoir logiquement eu davantage d'impact dans le cas d'un recours à la prestation à compter d'un troisième enfant : en juin 2004, le nombre de familles du régime général et avec un enfant né en janvier ou février 2004 et bénéficiant du complément de libre choix d'activité au deuxième enfant (tableau 3a) est à peine inférieur à ce qu'il était un an plus tôt avec l'APE (tableau 3b). En revanche, dans les cas de familles avec trois enfants ou plus recourant à ce système on constate une baisse, assez modérée, comprise entre 3 % et 4 %.

Par ailleurs, le resserrement des conditions d'activité antérieure a été plus que compensé par le relèvement de 15 % du montant de prestations versé aux bénéficiaires du complément à taux partiel par rapport aux bénéficiaires de l'APE à taux partiel. Ainsi, parmi les familles relevant du régime général avec une naissance en janvier ou février 2003, on dénombrait 4 132 bénéficiaires à taux partiel de l'APE au deuxième enfant en juin 2003. Sur un champ comparable, on dénombrait en juin 2004 4 609 bénéficiaires du complément remplaçant l'APE, soit une augmentation des effectifs de bénéficiaires de plus de 11 % en un an. Dans le cas des familles avec au moins un troisième enfant, le nombre de bénéficiaires à taux partiel augmente dans des proportions encore plus importantes (+ 28 %).

Un cumul fréquent du complément d'activité à taux partiel et du complément de mode de garde assistante maternelle

Parmi les bénéficiaires du complément d'activité à taux partiel (relevant du régime général) dont le benjamin (ou

premier enfant) est né en janvier ou février 2004, une proportion significative perçoit en plus le complément de mode de garde assistante maternelle. Ce phénomène s'observait déjà avec l'APE à taux partiel qui était souvent cumulée avec une AFEAMA. Désormais, 51,4 % des bénéficiaires à taux partiel du complément d'activité au deuxième enfant le cumulent avec le complément de libre choix du mode de garde, au titre d'une assistante maternelle.

Tableau 3a - Familles bénéficiaires du complément de libre choix d'activité en juillet 2004 dont le benjamin est né en janvier ou février 2004

	Taux plein et couples	Taux partiels
Rang 1	5 473	2 257
Rang 2	13 325	4 609
Rang 3 et plus	7 316	1 074
Total	26 114	7 940

Source : CNAF – DSER.

Champ : Régime général, Métropole et DOM.

Tableau 3b - Familles bénéficiaires de l'APE en juillet 2003 dont le benjamin est né en janvier ou février 2003

	Taux plein et couples	Taux partiels
Rang 1	-	-
Rang 2	13 375	4 132
Rang 3 et plus	7 580	842
Total	20 955	4 974

Source : CNAF – DSER.

Champ : Régime général, Métropole et DOM.

Tableau 4 : Distribution des bénéficiaires du complément mode de garde selon leur gain mensuel (en %)

Gain maximum mensuel	Proportion
Moins de 50 €	41
De 50 € à moins de 100 €	13
De 100 € à moins de 150 €	34
Plus de 150 €	12

Source : CNAF – DSER.

Champ : Tous régimes, Métropole et DOM. Familles ayant eu une naissance en janvier ou février 2004 et ayant eu recours à une assistante maternelle au second trimestre 2004.

Le chiffre est un peu plus faible pour le complément d'activité au premier enfant (41,8 %), peut-être parce que le recours à la crèche est plus fréquent. En outre, le recours à une assistante maternelle dans les familles ayant plus de deux enfants ne concerne pas nécessairement le nouveau-né, mais parfois un aîné.

Des gains significatifs pour les employeurs d'assistantes maternelles agréées

L'AFEAMA est une prestation qui prévoit à la fois une prise en charge totale des cotisations sociales pour toutes les familles employant une assistante maternelle agréée et une prise en charge forfaitaire du salaire net afférent dont le montant est modulé selon les ressources de la famille : 208 euros par mois pour les familles les plus modestes, 164 euros pour les familles un peu plus aisées et 136 euros pour les autres. Le complément de libre choix du mode de garde de la PAJE, qui prend le relais de l'AFEAMA (et également de l'AGED pour les employeurs de garde à domicile), fonctionne selon le même principe.

Cependant, les montants versés et les seuils de modulation du complément ont été relevés dans des proportions assez importantes par rapport à l'AFEAMA. Aussi, une famille peut y gagner à la fois parce que le relèvement des seuils de modulation a pu la faire basculer dans une tranche plus favorable et parce que le montant versé a été relevé pour chaque tranche.

Le tableau 4 précise la répartition des gains mensuels liés à l'instauration du complément de libre choix du mode de garde en lieu et place de l'AFEAMA, enregistrés par les familles employant aujourd'hui une assistante maternelle agréée – que l'enfant gardé soit le nouveau-né ou un aîné âgé de moins de 6 ans. Le gain moyen est un peu supérieur à 80 euros par mois.

Le cas de figure le plus répandu – il représente la moitié des bénéficiaires du complément – est celui des familles aujourd'hui situées dans la seconde tranche de modulation du complément et qui, avec l'AFEAMA, auraient relevé de la tranche supérieure : leur complément mensuel maximal (pour un enfant gardé âgé de moins de 3 ans) passe de 136 à 254 euros. Ainsi, plus du tiers des familles concernées gagne entre 100 et 150 euros par mois (tableau 4).

Ces modifications sont susceptibles d'accroître le recours à une assistante maternelle agréée en raison de la solvabilisation accrue de ce mode de garde. A ce stade toutefois, rien de tel n'apparaît. Les effectifs de bénéficiaires du complément du libre choix du mode de garde d'avril à juin 2004 parmi les familles ayant enregistré une naissance en janvier ou en février sont très comparables aux effectifs de bénéficiaires de l'AFEAMA au second trimestre 2003 parmi les familles ayant enregistré une naissance en janvier ou février 2003.

Il ne faudrait cependant pas en conclure que le relèvement des montants versés est sans impact sur les comportements des familles. La création du complément de libre choix d'activité au premier enfant tend sans doute *a contrario* à réduire le recours à une assistante maternelle lors des six premiers mois – au moins pour les bénéficiaires à taux plein. Dans quelques mois, il sera possible d'apprécier globalement les effets de la PAJE et les modifications de comportement qu'elle peut induire.

Ronan Mahieu ■
Jérôme Minonzo ■
Muriel Nicolas ■
 CNAF - DSER.

■ Pour en savoir plus

- Boyer D., Damon J., Le Jeannic T. et Yakubovich Y., « La petite enfance : statistiques et recherches », *Dossier d'études*, 2000, n° 8.
- Legendre F., Lorgnet J - P., Mahieu R. et Thibault F., *Etat des lieux des prestations petite enfance avant la mise en place de la prestation d'accueil du jeune enfant, l'e-ssentiel*, 2003, n° 16.
- Legendre F., Lorgnet J-P., Mahieu R. et Thibault F. *Les aides publiques à la garde des jeunes enfants. Une analyse à partir du modèle de microsimulation MYRIADE, Recherches et Prévisions*, 2004, n° 75.
- Gosset-Connan S., *Les usages des bénéficiaires de l'APE attribuée pour le deuxième enfant, Recherches et Prévisions*, 2004, n° 75.
- Marc C., *L'influence des conditions d'emploi sur le recours à l'APE. Une analyse économique du comportement d'activité des femmes, Recherches et Prévisions*, 2004, n° 75.

Ces références sont également téléchargeables sur www.caf.fr, rubrique « Coup d'œil ».

Directeur de la Publication
 Philippe Georges
Directrice de la rédaction
 Hélène Paris
Directeur-adjoint de la rédaction
 Julien Damon
Rédactrice en chef et abonnements
 Lucienne Hontarrede
Secrétaire de rédaction
 Patricia Christmann
Maquettiste - mise en page
 Ysabelle Michelet

Contact :
 lucienne.hontarrede@cnaf.cnafmail.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