



Etat des lieux des prestations petite enfance avant la mise en place de la prestation d'accueil du jeune enfant

La politique d'accueil de la petite enfance consiste notamment en des financements de structures collectives telles les crèches et en des prestations directement versées aux familles.

Plus de deux millions de familles bénéficient des prestations directes versées par les caisses d'Allocations familiales (CAF) au titre de la petite enfance : l'allocation pour jeune enfant (APJE), l'allocation parentale d'éducation (APE), l'allocation de garde d'enfant à domicile (AGED) et l'aide à la famille pour l'emploi d'une assistante maternelle agréée (AFEAMA). En 2002, ces prestations représentaient 8 milliards d'euros de versements.

Le revenu, l'activité de la mère et le nombre d'enfants des familles bénéficiaires diffèrent très significativement selon les prestations. L'APJE est la prestation la plus largement versée aux ménages ayant des enfants âgés de moins de 3 ans. Les ressources financières des bénéficiaires de l'APE sont les plus faibles, tandis que celles des bénéficiaires de l'AGED sont les plus élevées. Quant à l'AFEAMA, elle concerne davantage les familles aux revenus médians.

A partir du 1^{er} janvier 2004, la prestation d'accueil du jeune enfant (PAJE) se substituera progressivement à ces quatre allocations.



Parmi les prestations familiales, quatre sont directement versées pour l'entretien et l'accueil de la petite enfance. Ces prestations sont appelées à être réformées et intégrées dans la prestation d'accueil du jeune enfant (PAJE) à partir du 1^{er} janvier 2004 (encadré 1).

Un des objectifs de la PAJE est de mieux répondre aux besoins et attentes des familles en favorisant leur libre choix : choix de travailler ou de cesser une activité professionnelle pour s'occuper de ses enfants, choix aussi d'un mode d'accueil plutôt qu'un autre. Indépendamment de l'offre réelle, la situation actuelle se caractérise par des incitations fortes à privilégier une solution selon les revenus de la famille. Une étude réalisée à partir de cas types permet de vérifier cette assertion (encadré 2 pour les choix méthodologiques).

APE et incitation à la cessation d'activité des mères

L'allocation parentale d'éducation (APE) a vocation à fournir un revenu de remplacement au parent (dans 98 % des cas la mère) d'une famille d'au moins deux enfants qui décide de ne pas travailler, ou bien seule-

ment à temps partiel, pour élever son enfant. Cette allocation forfaitaire est relativement peu attrayante pour les personnes aux revenus professionnels élevés. Elle devient plus intéressante lorsque, pour au moins un des parents, les revenus d'activité sont relativement faibles.

Considérons le cas d'une famille composée de deux enfants dont l'un des parents gagne deux fois le SMIC et l'autre exactement un SMIC (soit 915 euros net par mois au premier semestre 2003). Compte tenu du montant de l'APE (493 euros) et de son caractère non imposable, le revenu mensuel disponible de cette famille (salaires majorés des prestations familiales et minorés de l'impôt sur le revenu compte tenu de la prime pour l'emploi), si le second adulte choisit de bénéficier de l'APE, ne diminuera que de 390 euros.

On observe ainsi une incitation pour certains parents à cesser leur activité professionnelle en raison des coûts de garde supplémentaires qu'implique la poursuite de l'activité (environ 210 euros pour une crèche, 280 euros pour une assistante maternelle). Bien sûr, la décision de travailler ou non résulte d'un ensemble complexe de motivations qui ne se résument pas à leur seul aspect financier.

ENCADRE 1

Les modalités de la PAJE

La prestation d'accueil du jeune enfant (PAJE), qui s'appliquera aux nouvelles naissances à compter de janvier 2004, se compose d'un socle et de compléments. Attribué sous conditions de ressources, le socle bénéficiera à 90 % des familles. Il se compose :

- d'une prime à la naissance d'un montant forfaitaire de 800 euros versée au septième mois de grossesse. Cette prime - qui correspond à l'APJE réévaluée - est considérée comme une aide à l'équipement des parents ;
- d'une allocation mensuelle de 160 euros versée sous condition de ressources de la naissance au troisième anniversaire de l'enfant.

Dès le premier enfant, ce socle est assorti d'un complément de libre choix :

- en cas d'absence d'activité ou d'activité professionnelle à temps partiel. Sans condition de ressources mais soumis à des conditions d'activité antérieure, ce complément sera versé pendant les six mois suivant le congé de maternité pour les familles d'un enfant, jusqu'au troisième anniversaire du benjamin pour les autres. Le complément à taux réduit sera majoré de 15 % par rapport au montant actuel de l'APE à taux réduit ;
- de mode de garde d'enfant en cas d'emploi d'une assistante maternelle ou d'une garde à domicile. Le complément sera modulé selon les revenus des familles.

Mais le système de prestations tend plutôt à encourager le retrait d'activité des parents - principalement des mères - avec deux enfants ou plus dont les rémunérations sont faibles.

Crèches et assistantes maternelles : des taux d'effort très différents selon les ressources des parents

Les règles de calcul de l'aide à la famille pour l'emploi d'une assistante maternelle agréée (AFEAMA) peuvent donner l'illusion d'une forte modulation des aides en fonction des revenus. En réalité, si les familles modestes perçoivent un complément mensuel d'AFEAMA d'environ 70 euros supérieur à celui des familles aisées, elles ne bénéficient pas de la réduction d'impôt pour frais de garde (dans la mesure où elles ne payent pas ou peu d'impôts). Celle-ci atteint mensuellement 48 euros pour les familles à hauts revenus.

Le coût d'une garde à temps complet par une assistante maternelle n'est en fait que très marginalement modulé en fonction des revenus (graphique 1). En revanche, le coût de la garde en crèche est presque proportionnel au revenu car le barème de participation financière des parents repose sur un taux d'effort unique de 10 % des revenus déclarés par enfant gardé pour une famille composée de deux enfants, dans la limite du plafond.

Pour les familles à revenus bas ou médians, la crèche est donc un mode d'accueil à temps complet beaucoup moins coûteux que l'assistante maternelle. Pour un couple bi-actif à temps complet avec des salaires modestes, le coût de la

garde par une assistante maternelle peut rapidement s'avérer prohibitif. Excepté l'accueil gratuit par un proche (grand-parent), la seule option financièrement envisageable reste la crèche.

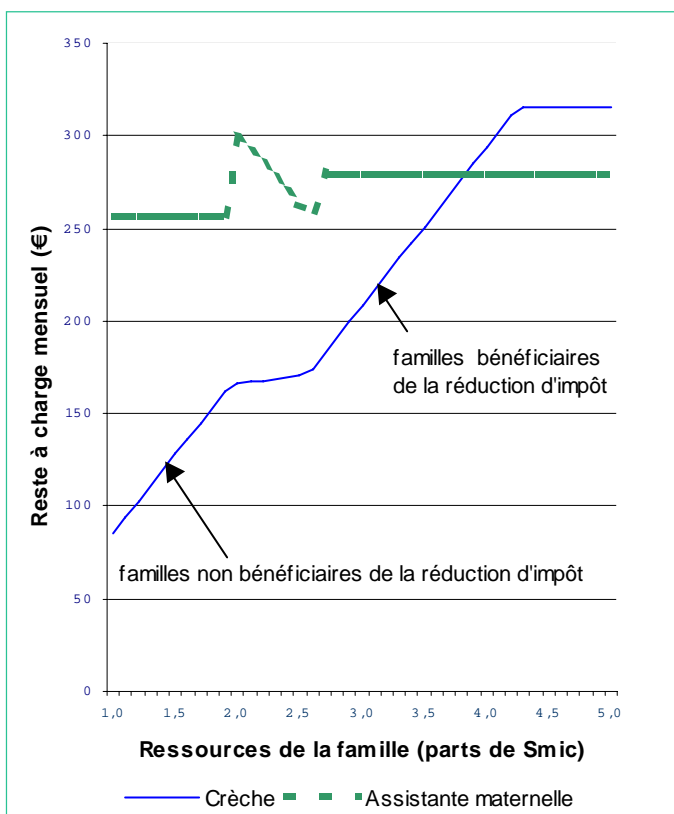
Faute de places dans une crèche située à proximité du domicile des parents, une famille modeste constituée de deux enfants ou plus sera généralement amenée à demander le bénéfice de l'APE. Cette situation peut résulter d'un choix authentique ou de la non disponibilité de modes de garde onéreux à des conditions financières supportables.

Les coûts d'une assistante maternelle à temps partiel peuvent être totalement remboursés

A contrario, l'accueil chez une assistante maternelle est abordable même pour des familles modestes si elle n'est pratiquée qu'à temps partiel, ce qui peut être intéressant si l'un des parents exerce lui-même une activité à temps partiel. Dans ce cas, le coût salarial peut être totalement pris en charge par les CAF (graphique 2).

Les cotisations sont prises en charge à 100 % et le salaire net est inférieur au complément d'AFEAMA forfaitaire. Il ne reste alors à la charge de la famille que les indemnités d'entretien.

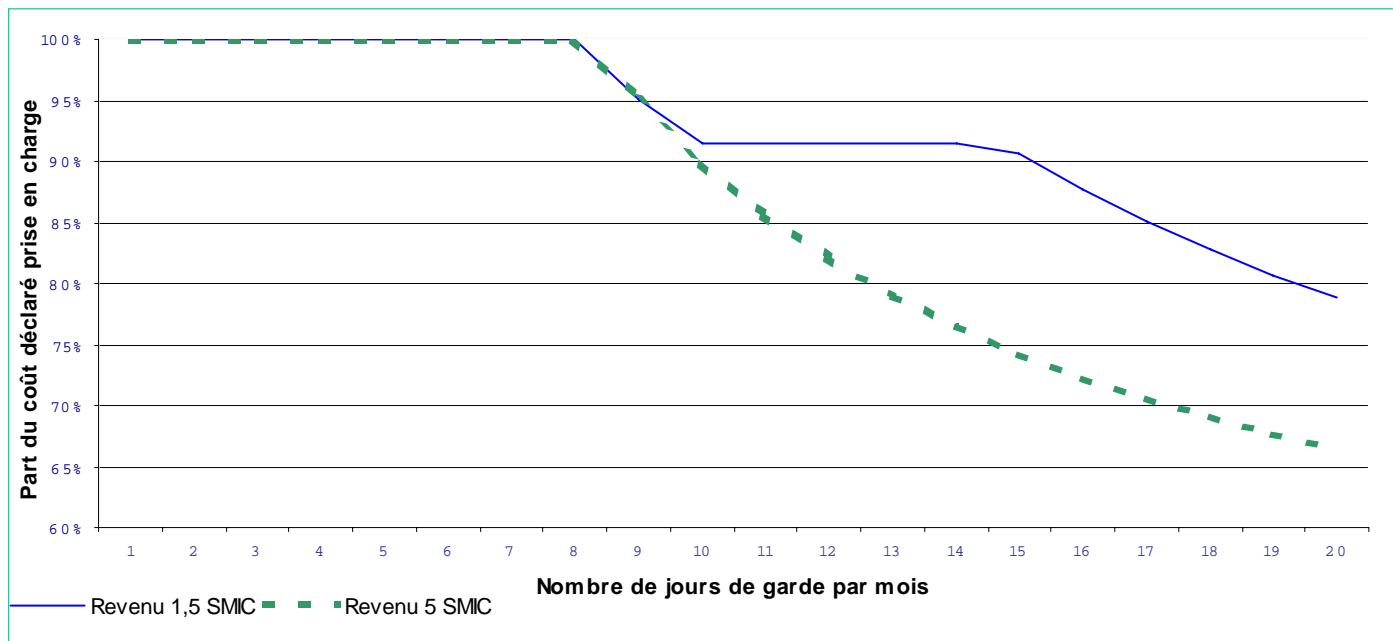
Graphique 1 - Reste à charge mensuel pour la garde à temps plein d'un enfant selon les ressources de la famille (en euros)



Source : CNAF - DSER.

Lecture : pour des ressources de la famille égales à 1 SMIC, le « reste à charge » pour l'emploi d'une assistante maternelle à temps plein s'établit à 258 euros (y compris indemnité d'entretien).

Graphique 2 - Part du coût de garde déclaré prise en charge par les CAF selon le nombre de jours de garde par une assistante maternelle



Source : CNAF - DSER.

Lecture : pour une famille dont les ressources s'établissent à 1,5 SMIC et faisant garder un enfant douze jours par mois, le coût déclaré pris en charge par les CAF sera à hauteur de 91 %.

Les données des CAF relatives aux coûts déclarés indiquent que, pour une forte proportion des familles recourant à l'AFEAMA, leurs dépenses de garde sont remboursées à 100 %, ce qui implique que le salaire correspondant - et donc le temps de garde - est faible. La proportion de familles solvabilisées à 100 % (hors l'indemnité d'entretien non prise en charge) atteint 26 % au total, avec un pic chez les plus modestes des familles bénéficiaires (graphique 3).

Près du tiers des familles parmi les plus modestes des bénéficiaires de l'AFEAMA - celles qui sont éligibles au complément d'AFEAMA maximal de 203 euros - sont ainsi solvabilisées à 100 % pour la garde de leur(s) enfant(s).

La garde à domicile, une solution inabordable pour les familles modestes

L'AGED donne droit à une réduction d'impôt pouvant dépasser 400 euros par mois. Toutefois, ce mode de garde reste inaccessible pour des familles modestes qui ne peuvent bénéficier de la réduction d'impôt parce qu'elles ne sont pas imposables.

Pour des familles aisées bénéficiant de la réduction d'impôt, le reste à charge dépasse encore les 900 euros par mois. La garde à domicile reste donc plus coûteuse que l'accueil par une assistante maternelle si la famille n'a qu'un enfant.

En revanche, ce mode d'accueil peut devenir « compétitif » pour des revenus excédant cinq fois le SMIC si la famille a plusieurs enfants - l'employé(e) de maison peut alors aller chercher les aînés à la sortie de l'école - ou si elle n'en a qu'un mais recourt à une garde partagée avec une autre famille.

ENCADRE 2

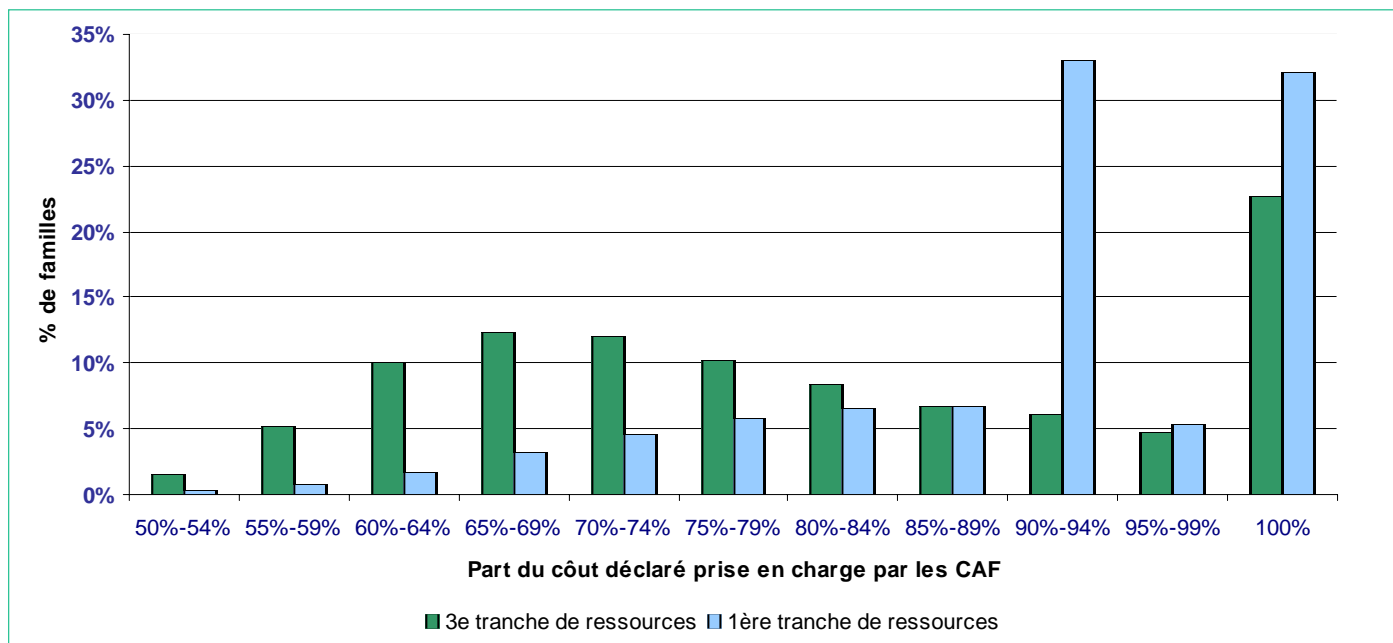
Le choix des cas types de garde

Définir le coût moyen d'un mode de garde n'est pas chose facile. Un certain nombre de paramètres dépendent du résultat de la négociation entre la famille et la personne - assistante maternelle ou garde à domicile - qu'elle emploie. Il est considéré ici qu'un accueil à temps complet correspond à vingt jours par mois pour une famille de deux enfants, dont l'un âgé de moins de 3 ans qu'elle veut faire garder.

Dans le cas d'une crèche appliquant la prestation de service unique des CAF, le choix du cas type s'avère aisé, puisque le barème est défini nationalement. Une famille composée d'un enfant devra acquitter 12 % de son revenu mensuel déclaré pour une garde à temps complet, une famille de deux enfants, 10 % de son revenu mensuel déclaré pour la garde à temps complet de chacun des enfants, etc. Le coût réellement à charge pour la famille, en moyenne sur un an, sera inférieur à ce pourcentage affiché, car elle ne fait pas garder l'enfant pendant les vacances des parents et elle peut en outre bénéficier d'une réduction fiscale.

En cas d'emploi d'une assistante maternelle, le choix des paramètres s'avère assez ardu. La famille doit verser un salaire compris entre 2,25 et 5 fois le SMIC horaire par jour de garde. S'y ajoute une indemnité d'entretien non soumise à cotisations qui compense notamment les frais de repas. On retient ici une valeur moyenne de trois SMIC horaire par jour de garde, et une indemnité d'entretien d'un SMIC horaire. Pour l'emploi d'une garde à domicile, on retient une rémunération au SMIC horaire, une garde à temps complet correspondant à la durée conventionnelle mensuelle, soit 174 heures.

Graphique 3 - Garde par une assistante maternelle - part du coût déclaré prise en charge par les CAF



Source : CNAF - DSER.

Lecture : parmi les familles ayant recours à une assistante maternelle et situées dans la première tranche de ressources, 32 % ont un coût déclaré pris en charge à 100 % par les CAF. Les trois tranches de ressources sont définies par rapport aux seuils de modulation du complément d'AFEAMA, qui correspondent à peu près à 1,6 et 2,2 SMIC.

Une forte segmentation des choix en fonction des revenus

La réalité vécue par les familles peut s'éloigner de ces cas types en raison de la complexité des arrangements pouvant amener à combiner plusieurs modes d'accueil (assistante maternelle et halte-garderie, par exemple). Par ailleurs, lorsque l'un des parents travaille à temps partiel, les familles concernées ont tendance à cumuler le bénéfice de l'AFEAMA (pour une garde à temps non complet) et de l'APE à taux partiel.

Cette analyse rapide explique toutefois la forte segmentation des choix de mode d'accueil en fonction des revenus. Les données des CAF indiquent que la proportion de familles

avec un revenu net imposable supérieur à 30 000 euros parmi les familles bénéficiaires avec deux enfants à charge varie de 75 % chez les bénéficiaires de l'AGED à 25 % chez les bénéficiaires de l'AFEAMA et moins de 10 % chez les bénéficiaires de l'APE à taux plein (1).

L'objectif premier de la PAJE est que les choix de mode d'accueil soient, à l'avenir, davantage déterminés par les préférences des familles et moins par leur niveau de ressources.

François Legendre ■
Jean-Paul Lorgnet ■
Ronan Mahieu ■
Florence Thibault ■
 CNAF - DSER, Pôle analyses

Notes

(1) Il est vrai que les familles bénéficiaires de l'APE à taux plein ne comptent jamais plus d'un actif en emploi ; aussi, la comparaison est un peu biaisée.

Pour en savoir plus

- Clément D. et Nicolas M., « Les disparités territoriales de l'accueil du jeune enfant », *l'e-ssentiel*, 2003, n° 12.
- Crouette P., Damon J. et Hatchuel G « Les opinions sur les modes de garde des jeunes enfants, Données CREDOC 2003 », *l'e-ssentiel*, 2003, n° 11.
- Crozat D. et Rabier R., « Les bénéficiaires des équipements d'accueil collectif de la petite enfance », *l'e-ssentiel*, 2002, n° 4.
- Daniel A., « Les bénéficiaires de l'APE, de l'AGED et de l'AFEAMA », *Etudes et Résultats*, 2003, n° 217.
- « Modes de garde, modes d'accueil : quelles évolutions ? », *Informations sociales*, 2002, n° 103.

Directrice de la Publication
 Annick Morel
Directrice de la rédaction
 Virginie Madelin
Directeur-adjoint de la rédaction
 Julien Damon
Rédactrice en chef et abonnements
 Lucienne Hontarrède
Secrétaire de rédaction
 Patricia Christmann
Maquettiste - mise en page
 Ysabelle Michelet

Contact
 lucienne.hontarrede@cnafr.cnafrmail.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