

Bilan de la Prepare

Une prestation moins utilisée, rarement partagée et toujours peu attractive auprès des pères

Trois ans après la mise en place de la prestation partagée d'éducation de l'enfant (Prepare)¹, un premier bilan de sa montée en charge peut être établi. Entre 2014 et 2017, le nombre de bénéficiaires des compléments d'activité [complément libre choix d'activité (Clca et Prepare)] a fortement chuté (- 43 %) pour atteindre 271 900 bénéficiaires en décembre 2017. Plusieurs facteurs expliquent cette baisse. D'abord, la condition de partage par les deux parents – pour bénéficier de la prestation jusqu'aux 3 ans de l'enfant – a eu pour conséquence une sortie massive des familles dès les 24 mois de droits atteints. Entre 2014 et 2017, le nombre de familles dont le benjamin a de plus de 2 ans diminue de 83 %, expliquant plus de la moitié de l'évolution totale des bénéficiaires. En outre, le nombre de bénéficiaires dont l'enfant a moins de 2 ans a chuté de près de 25 %. Cette diminution s'explique avant tout par un moindre attrait des familles pour la prestation amorcée depuis 2006 mais s'étant accentuée en 2014 et 2015 probablement en lien avec la baisse du montant de prestation depuis la réforme d'avril 2014. De façon plus marginale, la diminution récente de la natalité concourt également à cette tendance. Enfin, même si le nombre de pères bénéficiaires a décliné entre 2014 et 2017 (- 1 900 bénéficiaires), la part des hommes percevant la prestation parmi l'ensemble des bénéficiaires a augmenté (de 3,9 % à 6,2 %). Cependant, elle reste encore très minoritaire.



Inscrite dans la loi pour l'égalité réelle entre les femmes et les hommes du 4 août 2014, la Prepare a été mise en place au 1^{er} janvier 2015 (encadré 1). Cette nouvelle prestation qui remplace le Clca vise à « favoriser le retour des femmes vers l'emploi et à modifier la répartition des responsabilités parentales au sein du couple pour qu'elle ne joue plus systématiquement en défaveur des femmes »². Si les données issues des fichiers de gestion des caisses d'Allocations familiales (Caf) ne permettent pas de vérifier l'atteinte de ces objectifs de politique publique, ils offrent la possibilité d'apprécier la façon dont les familles se sont appropriées la Prepare : évolution du nombre de familles usagères, caractéristiques des bénéficiaires (âge des enfants, type de complément, situation familiale, nombre d'enfants

à charge), part des pères... Ils permettent également d'apprécier la proportion des familles ayant recours à un-e assistant-e maternel-le ou une garde à domicile, notamment lorsqu'elles sortent du dispositif et de voir si cette part s'est modifiée en raison de la création de la Prepare.

Une baisse massive des familles bénéficiaires du complément d'activité

Depuis 2006, de moins en moins de familles recourent aux compléments d'activité. Cette tendance s'est accentuée avec la mise en place de la condition de partage de la prestation entre les deux parents (encadré 1). Ainsi, entre 2014 et 2017, le nombre de bénéficiaires d'un complément d'activité (Clca, Colca, Prepare) a diminué de 43 %, soit de près de 208 000 familles en trois ans (tableau 1).

Tableau 1 - Évolution du nombre de bénéficiaires du complément d'activité selon l'âge du plus jeune enfant en décembre

Selon l'âge du benjamin	2014	2017	Évolution 2014/2017	Contribution à la croissance
Enfants âgés de moins de 1 an	147 300	112 700	- 23,5 %	- 7,2 %
Enfants âgés entre 1 et 2 ans	188 300	135 000	- 28,3 %	- 11,1 %
Enfants de plus de 2 ans	143 900	24 200	- 83,2 %	- 25,0 %
Total	479 600	271 900	- 43,3 %	- 43,3 %

Source : Cnaf, fichiers Fileas 2014 et Allstat Fr2 2017.

Cette baisse est très contrastée selon l'âge du benjamin. Alors que le nombre de familles dont le benjamin est âgé de moins de 2 ans baisse d'un quart entre 2014 et 2017, le nombre de celles dont le benjamin a plus de 2 ans diminue de plus de 80 %.

Deux facteurs concourent à ce résultat : d'une part la baisse du recours à l'entrée du dispositif, et d'autre part la diminution du recours liée à une durée d'utilisation de la prestation raccourcie (graphique 1).

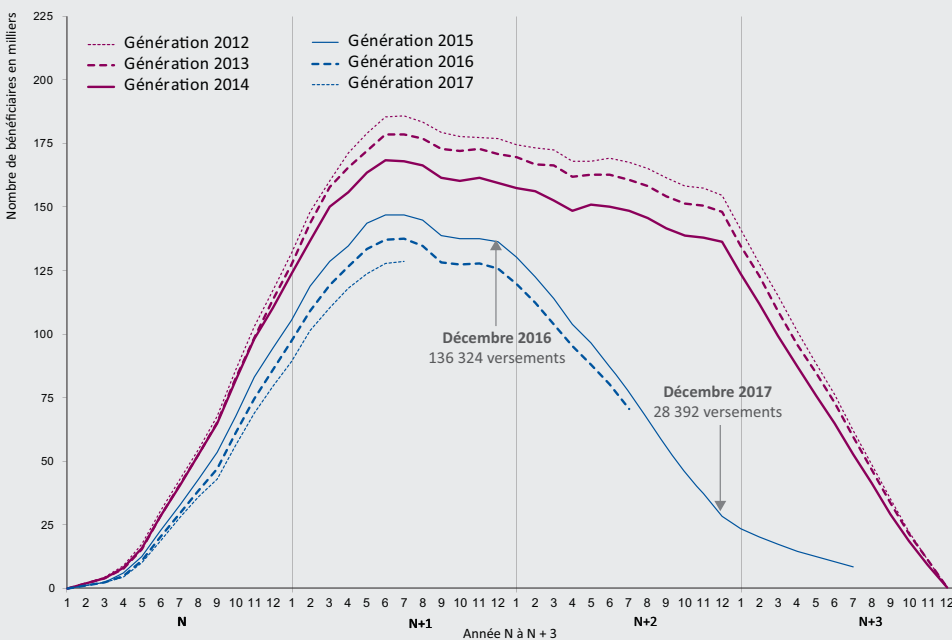
Ainsi, même si le nombre de nouveaux parents bénéficiaires de complément d'activité fléchit d'une génération sur l'autre depuis plusieurs années, la baisse est particulièrement prononcée pour les familles ayant accueilli un nouvel enfant en 2015, première génération concernée par la Prépare³ : fin 2016, leur nombre chute de 14 % par rapport à celui des familles bénéficiaires du Clca ayant accueilli un enfant un an plus tôt. Cette diminution est beaucoup plus importante que celle du nombre de naissances sur la même période (- 2,4 %)⁴. Ainsi, le recours à l'entrée de la Prepare est en forte diminution depuis sa mise en place. Cette tendance est visible pour tous les taux mais elle est beaucoup plus marquée pour les taux plein et taux d'activité à moins de 50 % que pour ceux de 50-80 %.

Par ailleurs, à partir de janvier 2017, date à laquelle l'obligation de partage commence à s'appliquer pour les enfants nés en janvier 2015, la baisse du nombre de bénéficiaires s'accroît très fortement. Entre décembre 2016 et décembre 2017, le nombre de bénéficiaires chute considérablement, la diminution étant largement supérieure à celle constatée un an auparavant pour la génération d'enfants nés en 2014 et couverts par le Clca. Cette forte baisse indique que peu de parents partagent la prestation pour atteindre les 3 ans de l'enfant comme c'était le cas avec le Clca.

Une baisse plus prononcée pour le dispositif accompagnant l'arrêt d'activité professionnelle

Par ailleurs, l'analyse globale de l'évolution de l'ensemble des bénéficiaires de complément d'activité (quel que soit le nombre d'enfants) peut être étudiée sous l'angle de la quotité travaillée

Graphique 1 - Nombre de bénéficiaires des compléments d'activité par génération d'année de naissance du benjamin selon le mois et l'année de versement - familles avec deux enfants et plus



Source : Cnaf, Fichiers mensuels Allnat/Allstat provisoires, janvier 2012 à avril 2018. Champ : France entière, bénéficiaires du Clca ou de la Prepare, familles de deux enfants et plus. Note de lecture : chaque courbe représente une génération de familles bénéficiaires d'un complément d'activité ayant connu une naissance au cours d'une année civile N donnée (entre 2012 et 2017). Pour une génération, chaque point du graphique est égal au nombre de familles relevant du régime général ayant bénéficié d'un versement d'un complément d'activité de Clca/Prepare, du mois de janvier de l'année N au mois de décembre de l'année du troisième anniversaire de l'enfant (n+3).

La réforme de la Prepare

Pour les parents ayant accueilli un nouvel enfant à compter de janvier 2015, la Prepare s'est substituée au Clca. Si les conditions d'activité et les montants ne changent pas par rapport au Clca, les durées selon le nombre d'enfants à charge ainsi que l'obligation de partage entre les deux parents pour pouvoir bénéficier de la durée maximale de versement font figure de nouveautés.

- Pour un seul enfant : la Prepare est versée pendant six mois maximum pour chaque parent dans la limite du premier anniversaire de l'enfant*, alors que le Clca était versé pendant six mois sans obligation de partage à compter de la naissance ou de la fin de perception des indemnités journalières de maternité.
- À partir de deux enfants : la Prepare est versée à compter du mois de fin de perception des indemnités journalières de maternité, de paternité, d'adoption ou de maladie, ou, à défaut, à partir de la naissance pendant 24 mois maximum pour chaque parent dans la limite du troisième anniversaire du benjamin. Le Clca était versé jusqu'au mois précédant le troisième anniversaire du benjamin sans obligation de partage à compter de la naissance ou de la fin de perception des indemnités journalières de maternité. Le nombre de mois de perception est réduit du nombre de mois indemnisés au titre du congé maternité. L'obligation de partage ne s'applique pas aux familles monoparentales, le parent peut alors percevoir la prestation jusqu'au mois précédant le premier anniversaire (avec un seul enfant à charge) ou troisième anniversaire du benjamin (avec au moins deux enfants à charge). Par ailleurs, depuis la loi de financement de la Sécurité sociale 2014, plusieurs réformes de la Prestation d'accueil du jeune enfant (Paje) ont été mises en oeuvre, pour les familles ayant accueilli un nouvel enfant à compter d'avril 2014. Par exemple, la majoration de Clca à hauteur du montant de l'allocation de base (Ab) a été supprimée pour les bénéficiaires du Clca n'ouvrant pas le droit à l'Ab. Cette modification législative mise en vigueur en avril 2014 a conduit à une moindre solvabilisation pour un certain nombre de familles parmi celles ayant accueilli un nouvel enfant depuis cette date conduisant probablement à un moindre recours au complément d'activité. Environ 50 000 familles bénéficiaient de cette majoration en décembre 2013.

(*) Si la famille est monoparentale, le parent peut recevoir la prestation jusqu'au premier anniversaire de l'enfant.

(tableau 2a). Depuis décembre 2014, l'évolution du nombre de bénéficiaires des compléments d'activité est davantage marquée pour les personnes cessant totalement leur activité (- 46 %) que pour celles l'exerçant à temps partiel (- 40 %).

Toutefois, il s'ensuit peu de changement dans la répartition des bénéficiaires selon l'activité : en 2014, 54 % des familles bénéficiaires du Clca ne travaillaient pas et percevaient la prestation à taux plein et 46 % des bénéficiaires touchaient le Clca à taux réduit dont 80 % pour une activité comprise entre 51 et 80 %. En 2017, 51 % des bénéficiaires de la Prepare perçoivent la prestation à taux plein et 49 % à taux réduit principalement pour une quotité comprise entre 51 et 80 %.

Par ailleurs, l'évolution du nombre de bénéficiaires du complément d'activité est contrastée selon le nombre d'enfants à charge. Alors que le nombre de familles recourantes avec au moins deux enfants à charge a diminué de près de 46 % entre décembre 2014 et décembre 2017, celui des familles ayant un enfant à charge est resté stable [passant de 28 900 à 27 800 bénéficiaires (tableau 2b)].

De plus, bien que la réforme ne réduise pas la durée de perception pour les familles monoparentales non soumises à l'obligation de partage, leur nombre baisse considérablement entre 2014 et 2017 (- 29 %). Ces familles sont cependant concernées par la baisse du montant de la prestation (encadré 1), ce qui pourrait expliquer un moindre attrait pour le complément d'activité.

En effet, le nombre de familles monoparentales diminue au même rythme que celui des familles en couple avec un enfant de moins de 2 ans (respectivement 23 % contre 26 %).

En 2014, un quart des enfants de moins de 3 ans avait au moins un parent ayant réduit ou cessé son activité dans le cadre d'un complément d'activité (25 %). En 2017, cette part diminue de 11 points pour atteindre seulement 14 % d'entre eux. Ce recours présente des disparités géographiques. En 2014 et en 2017, la proportion des enfants des familles dont l'un des parents a réduit ou cessé son activité et bénéficie du Clca ou de la Prepare est plus importante à l'Ouest de la France et en Auvergne - Rhône-Alpes. À l'inverse, le recours est moins important sur le pourtour méditerranéen et dans les Hauts-de-France (carte 1). La baisse de la couverture entre 2014 et 2017 ne semble pas modifier les disparités territoriales. En 2014, les départements affichant une couverture importante des enfants de moins de 3 ans le restent avec un taux de couverture les plus élevés en 2017 (carte 2).

Les pères toujours peu nombreux dans la Prepare

Il est possible de retracer l'évolution de l'ensemble des familles percevant la prestation (quel que soit le nombre d'enfants) selon le parent bénéficiaire. Même si le nombre de pères recourants a diminué entre 2014 et 2017 (18 800 à 16 900, soit - 1 900 bénéficiaires), la réduction globale du nombre de bénéficiaires a contribué à l'augmentation de la part des hommes percevant la prestation parmi l'ensemble des bénéficiaires. Cette part a légèrement augmenté, passant de 3,9 % en 2014 à 6,2 % en 2017⁵. Elle est légèrement plus importante parmi

ENCADRÉ 2

Méthodologie de comparaison des recours aux compléments d'activité Prepare-Clca

L'observation directe des bénéficiaires de de la Prepare ne permet pas de déterminer avec précisions les effets de la mise en place de cette prestation. En effet, avant la mise en place de la Prepare, il était également possible de changer de bénéficiaires du Clca, d'ajuster la prestation à la suite d'une modification de quotité travaillée ou encore de sortir précocement du dispositif (avant les 3 ans de l'enfant).

Afin de comparer le recours aux deux dispositifs, un suivi des bénéficiaires de ces deux prestations a été mis en place. Il s'agit de suivre le droit à la Prepare sur plusieurs mois des familles en couple bénéficiaires de la Prepare en décembre 2016 et de le comparer au recours des familles en couple bénéficiaire du Clca en décembre 2015*. À cet effet, trois indicateurs sont décrits ici :

- le taux de sortie en janvier 2018, il s'agit de la proportion de familles qui ne sont plus bénéficiaires de la Prepare ou du Clca ;
- le taux de partage en janvier 2018, il s'agit de la proportion de familles qui ont changé de bénéficiaire de prestation sur la période. Le partage de la prestation s'entend ici au sens où les deux membres du couple bénéficient de la prestation l'un après l'autre. Cette définition est à distinguer du complément d'activité « couple » versé aux deux membres du couple bénéficiaires simultanément de la prestation. La prestation est considérée comme partagée par les deux membres du couple lorsqu'ils ont bénéficié du versement de la prestation au moins un mois ;
- le taux de bascule vers un Cmg en janvier 2018 : il s'agit de la proportion de familles qui ne bénéficient plus d'un complément d'activité mais bénéficie d'un Cmg dans les mois qui suivent.

Les données disponibles ne permettent pas de déterminer l'activité professionnelle du parent à l'issue du congé parental, et l'impact de la réforme sur l'éloignement du marché du travail.

À l'inverse, les données disponibles permettent de connaître le recours à certains modes d'accueil, ceux financés dans le cadre du Cmg. Le recours aux autres modes d'accueil (crèche non financée par le Cmg, accueil informel) n'est pas connu.

(*) Ce suivi permet notamment de comparer, pour les familles en couple ayant au moins deux enfants à charge : le recours à la Prepare en janvier 2018, des parents bénéficiaires de la Prepare en décembre 2016 pour un benjamin né en 2015 ; le recours au Clca en janvier 2017, des parents bénéficiaires du Clca en décembre 2015 pour un benjamin né en 2014. À ces dates, les enfants qui ont ouvert droit à la prestation deux ans avant, sont âgés entre 2 et 3 ans.

Tableau 2a - Évolution du nombre de familles et enfants bénéficiaires d'un complément d'activité selon la quotité travaillée, la situation familiale et le nombre d'enfants à charge

	Décembre 2014	Décembre 2017	Évolution 2014/2017
Taux Plein	256 700	138 600	- 46,0 %
Taux réduit	220 500	132 500	- 39,9 %
dont TR - act 51-80 %	176 400	110 500	- 37,4 %
dont TR - act <= 50 %	39 300	19 100	- 51,4 %
Couples*	4 800	2 900	- 39,6 %
Colca/Majoré	2 400	700	- 70,8 %
Dont familles monoparentales	32 800	23 300	- 29,0 %
Total des familles	479 600	271 900	- 43,3 %
Total des enfants de moins de 3 ans au 1^{er} janvier	2 376 200	2 257 000	- 5,0 %

Source : Cnaf, fichiers Fileas 2014 et Allstat Fr2 2017, Insee, Elp au 1^{er} janvier 2017. (*) Le complément d'activité versé au titre du couple correspondant au recours simultané des deux parents à la prestation.

les pères ayant au moins deux enfants à charge (6,3 %) que parmi ceux ayant un seul enfant (5,0 %). Par ailleurs, lorsqu'ils recourent à la prestation, les pères le font plus souvent en exerçant une activité à temps partiel : en 2017, 75 % des pères bénéficiaires de la Prepare perçoivent la prestation à taux réduit contre 71 % en 2014. Cette répartition en fonction du temps de travail est très différente pour les mères recourantes : plus d'une mère bénéficiaire de la Prepare sur deux ne travaille pas et perçoit la prestation à taux plein, sans évolution marquante entre 2014 et 2017 (respectivement 55 % et 53 %).

85 % des familles avec un enfant né en 2015 ne bénéficient plus de la Prepare

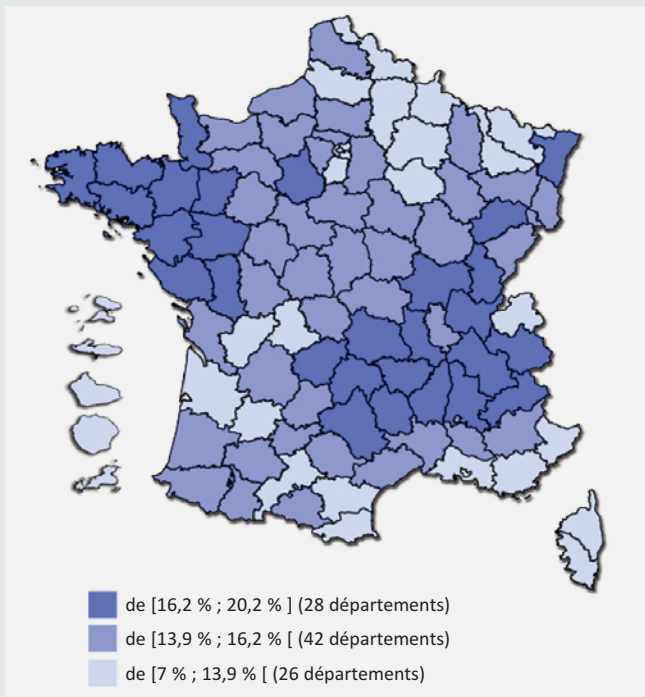
En janvier 2018, 85 % des familles entrées dans la Prepare en 2015 sont sorties du dispositif (encadré 2). En janvier 2017, ce taux était de 20 % pour la génération d'enfants nés en 2014 et couverts par le Clca. Il diffère très peu selon le niveau d'activité du parent bénéficiaire. Si 86 % des familles recourant à la Prepare à taux partiel sont sorties du dispositif en janvier 2018, la proportion de celles sortantes de la prestation à taux plein est légèrement inférieure (83 %). À l'inverse, les familles bénéficiaires du Clca à taux plein étaient plus fréquemment sorties du dispositif à cette date que celles percevant la prestation à taux partiel (21 % contre 18 %).

Seulement 2,5% des familles partagent la prestation entre conjoint

Seulement 2,5 % des bénéficiaires entrées dans la Prepare en 2015 ont partagé la prestation avec leur conjoint en janvier 2018. Cela signifie que les deux membres du couple se sont succédés pour garder leur enfant et ont pu bénéficier de la prestation plus longtemps. Cette proportion est légèrement supérieure à celle observée un an auparavant pour les familles bénéficiaires du Clca (0,8 %).

Le plus souvent, les bénéficiaires qui recourent à la Prepare après leur conjoint perçoivent la prestation à temps partiel. En effet, 79 % des bénéficiaires du Clca et 74 % des bénéficiaires de la Prepare qui perçoivent la prestation à la suite de leur conjoint travaillent à temps partiel et bénéficient de l'allocation à taux partiel. En outre, le second parent poursuit souvent le type de recours du premier parent probablement en lien avec l'organisation familiale déjà mise en place au cours des deux premières années. Ainsi, lorsqu'ils partagent le complément d'activité avec leur conjoint, les parents bénéficiaires du Clca comme ceux de la Prepare le font au même taux.

Carte 1 - Part des enfants âgés de moins de 3 ans dont l'un des parents bénéficie du complément d'activité en décembre 2017



Source : Cnaf, fichiers Allstat Fr2 2017, Insee, Elp au 1er janvier 2017.

Champ : France entière, tous régimes au 31 décembre 2017.

Note de lecture : au numérateur - nombre d'enfants de moins de 3 ans dont l'un des parents bénéficie du complément d'activité. Au dénominateur - nombre total d'enfants de moins de 3 ans au 1er janvier 2017.

À la sortie du complément d'activité, un recours peu différent aux compléments de mode de garde avant et après la réforme

Lorsque les familles ne perçoivent plus la prestation, plusieurs scénarii sont possibles. Certaines ont recours à un mode d'accueil formel pour s'occuper de leur enfant (assistant-e-s maternel-le-s, garde à domicile, crèche), d'autres peuvent continuer à garder leur enfant dans les mêmes conditions sans bénéficier de la Prepare ou encore faire appel à un mode d'accueil informel (grands-parents...).

Parmi les familles ne percevant plus de complément à taux plein, 17 % bénéficient d'un Cmg assistant-e maternel-le à la suite de la fin de perception de la Prepare. Cette proportion est la même pour les familles ne bénéficiant plus du Clca un an auparavant. Celles qui bénéficient d'un complément d'activité à taux partiel peuvent avoir recours à un-e assistant-e maternel-le ou à une garde à domicile pour accueillir leur enfant. Ce cumul des deux prestations est relativement fréquent puisque 63 % des bénéficiaires de la Prepare à taux partiel perçoivent également un Cmg. La mise en place de la Prepare n'a pas eu spécifiquement d'effet sur cette organisation, ils étaient 60 % à cumuler le Clca à taux partiel et le Cmg.

À la sortie du dispositif, les bénéficiaires de la Prepare et du Clca bénéficiaires déjà du Cmg, ne modifient pas ou très peu les conditions de recours⁶ à leur assistant-e maternel-le ou à leur garde à domicile. Les familles ont probablement conservé leur activité à temps partiel en ne percevant plus cette prestation⁷.

À l'opposé, les bénéficiaires du complément d'activité à taux partiel qui n'avaient pas recours à un mode d'accueil individuel avant leur sortie, ont des conditions de recours plus modérées que ceux cumulant le Cmg et le complément d'activité.

En l'absence de partage, près de 10 % des familles continuent de bénéficier de la Prepare au-delà des 24 mois de l'enfant

Les changements de situation familiale ou conjugale expliquent en partie ce prolongement. En effet, l'exploitation des fichiers de gestion indique que, parmi les bénéficiaires de la Prepare qui ne partagent pas la prestation à l'issue des 24 mois, 32 % ont accueilli un nouvel enfant, ce qui prolonge la perception de la prestation jusqu'aux 24 mois de leur nouvel enfant. En outre, 11 % des bénéficiaires qui ne partagent pas la Prepare ont connu une séparation, le partage n'étant pas obligatoire pour les familles monoparentales, ces parents peuvent bénéficier de la prestation jusqu'aux 3 ans de leur enfant. Enfin, la Prepare étant fractionnable, les parents peuvent avoir repris une activité professionnelle temporairement avant d'atteindre leur 24 mois de perception.

Claire Laporte ■ Emilie Legendre
Cnaf - Dser

■ Notes

- (1) <https://www.egalite-femmes-hommes.gouv.fr/wp-content/uploads/2013/07/1313602B-EXP-egalite-femmes-hommes.pdf>
- (2) L'analyse par génération est réalisée sur le champ des familles bénéficiaires avec moins deux enfants.
- (3) Source : Insee, bilan démographique 2017, y compris Mayotte.
- (4) Le Clca étant versé aux familles avec un enfant pendant 6 mois à compter de la fin du congé de maternité, on dénombrait les bénéficiaires de Clca ayant eu un premier enfant dans les 8,5 mois précédents (6 mois + 10 semaines de congé maternité après la naissance). La Prepare étant désormais versé jusqu'au 1^{er} anniversaire de l'enfant pour une durée maximale de 6 mois par parent, les bénéficiaires ayant eu un premier enfant sont dénombrés dans les 12 mois précédents.
- (5) La part des pères bénéficiaires du complément d'activité correspondant au nombre d'hommes percevant la prestation rapporté au nombre total d'individus bénéficiaires.
- (6) Les conditions de recours aux assistant-e-s maternel-le-s sont étudiées sous l'angle du montant des cotisations que les familles versent à Pajemploi.
- (7) Une enquête sur les sortants de la Prepare est en cours, elle permettra de déterminer comment sont gardés les enfants à l'issue des 24 mois de droits à la Prepare.

■ Pour en savoir plus

- Chibaudel E., Chilin K., Girault O., Legal A., Legendre E., Reduron V., Van Wasenhove T., 2018, Hausse de 0,9 % du nombre d'allocataires des Caf en 2017 : plus de bénéficiaires de la prime d'activité, moins de la Paje, *l'e-ssentiel*, n° 180.
- Cazain S., Collinet P., Laporte C., Siguret I., 2017, Une croissance soutenue des dépenses de prestations légales entre 2015 et 2016, *l'e-ssentiel*, n° 175.
- Cazain S., Laporte C., 2018, Légère augmentation des dépenses de prestations légales entre 2016 et 2017, *l'e-ssentiel*, n° 181.
- Nicolas M., Laporte C., Bérardier M., 2017, Les évolutions récentes des recours aux différents modes d'accueil, *Dossier d'études*, n° 192.
- Site internet Open Data des Allocations Familiales : <http://data.caf.fr/site/>

Directeur de la publication
Vincent Mazauric
Directeur de la publication délégué
Bernard Tapie
Rédactrice en chef
Lucienne Hontarède
Maquettiste
Ysabelle Michelet

Contact : lucienne.hontarrede@cnaf.fr

Cnaf - 32 avenue de la Sibelle
75 685 Paris Cedex 14
Tél. : 01 45 65 52 52
N° ISSN : 1638 - 1769