

Chapitre VIII

La prestation d'accueil du jeune enfant

(Paje) : des objectifs inégalement

atteints, une cohérence à restaurer

PRÉSENTATION

Créée en 2004 pour regrouper plusieurs prestations existantes sous un même intitulé, la prestation d'accueil du jeune enfant (Paje) se compose d'aides en espèces destinées aux familles accueillant de jeunes enfants, depuis la naissance ou l'adoption et jusqu'à l'âge de six ans. En 2021, deux millions de familles ont bénéficié d'au moins une de ces aides financières, pour un coût de 10,8 Md€.

La Paje représente un tiers du montant des prestations familiales servies par la branche famille et un tiers de l'effort consenti par l'État, la sécurité sociale et les collectivités locales en faveur de la politique d'accueil du jeune enfant. Elle comporte trois prestations soumises à condition de ressources visant à alléger la charge liée, pour la famille, à l'entretien d'un jeune enfant (les primes à la naissance et à l'adoption et l'allocation de base) et deux dispositifs visant à faciliter la conciliation entre la vie professionnelle et la vie familiale, le complément de libre choix du mode de garde (CMG) et la prestation partagée d'éducation de l'enfant (Prépare). Modulé selon les revenus et la composition de la famille, le CMG permet de solvabiliser la garde d'un enfant par un assistant maternel, une garde d'enfant à domicile ou une structurée agréée, tandis que la Prépare indemnise, de manière forfaitaire, la suspension de l'activité professionnelle de l'un, ou des deux parents successivement.

Le présent examen de la Paje s'inscrit dans le prolongement des travaux qu'a réalisés la Cour, en 2020⁴⁷⁵, sur l'évolution des prestations légales de la branche famille et sur l'action sociale de celle-ci, dont une large part soutient des crèches au travers de la prestation de service unique (PSU) financée par le fonds d'action sociale (Fnas).

Il montre que la dépense globale au titre de la Paje s'est fortement réduite depuis 2014 sous l'effet de la baisse du nombre des naissances et surtout, d'un resserrement des conditions d'octroi et d'une désaffection croissante à l'égard de la Prépare (I).

Des résultats en demi-teinte du dispositif de libre choix du mode de garde, en raison de disparités persistantes en matière d'accès aux solutions de garde et de restes à charge pour les familles, et l'échec de la Prépare invitent à donner plus de cohérence et de lisibilité au dispositif public (II).

⁴⁷⁵ Cour des comptes, Rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale, 2020.

I - Un dispositif complexe, des dépenses en baisse

La prestation d'accueil du jeune enfant (Paje), créée en 2004 pour simplifier le système d'aides en espèces destiné aux familles accueillant de jeunes enfants⁴⁷⁶, concerne en 2021 deux millions d'allocataires pour 10,8 Md€ d'aides, soit un tiers des prestations familiales versées par la branche famille. Sa complexité reflète la diversité des objectifs qui lui ont été assignés (A).

Les dépenses au titre de la Paje ont baissé, depuis 2014, à un rythme deux fois supérieur à celui du nombre des naissances, à la suite de réformes successives. La part des prestations de la Paje reçues par les familles modestes apparaît limitée (B).

A - Des prestations juxtaposées aux objectifs différents

La Paje est composée de prestations dont la complexité s'est accrue et constitue une composante majeure des politiques sociales et fiscales en faveur des familles.

1 - Une prestation composite et complexe, composante importante du système d'aides socio-fiscales à la famille

La Paje regroupe trois prestations soumises à condition de ressources qui complètent les revenus du ménage et deux prestations universelles aidant les parents à concilier vie professionnelle et vie familiale⁴⁷⁷.

⁴⁷⁶ « L'instauration de cette prestation répond à la volonté du Gouvernement de simplifier et d'améliorer significativement l'aide apportée aux parents de jeunes enfants pour concilier leur vie familiale et professionnelle. » Loi n° 2003-1199 du 18 décembre 2003 de financement de la sécurité sociale.

⁴⁷⁷ Ces prestations ont remplacé l'allocation parentale d'éducation (APE), l'allocation pour le jeune enfant (APJE), l'allocation à l'adoption (AAD), l'aide à la famille pour l'emploi d'une assistante maternelle agréée (Afeama) et l'allocation de garde d'enfant à domicile (Aged). Au même moment, le complément de libre choix d'activité (CLCA) était fusionné avec le complément optionnel de libre choix d'activité (Colca), avant d'être remplacé, en 2014, par la Prépare.

Les composantes de la Paje : des objectifs et des conditions d'éligibilité différents

La Paje est composée des prestations suivantes, dont certaines peuvent être cumulées par un même bénéficiaire.

La prime à la naissance est une prestation forfaitaire (1 008,99 €⁴⁷⁸) versée, sous condition de ressources⁴⁷⁹, en une seule fois au cours du septième mois de grossesse depuis le 1^{er} avril 2021. La prime à l'adoption⁴⁸⁰, d'un montant double, est destinée aux familles qui adoptent ou accueillent pour adoption un enfant âgé de moins de 20 ans. Le coût de ces deux primes, versées à environ 523 000 familles, était de 0,7 Md€ en 2021.

L'allocation de base est une prestation d'entretien sous condition de ressources versée pendant les trente-six premiers mois de l'enfant. Elle comprend un taux plein (182,91 €⁵) et un taux partiel (91,46 €⁵). Elle bénéficiait, en 2021, à 1,5 million de familles, pour un coût de 3,0 Md€.

Le complément de libre choix du mode de garde (CMG) compense en partie, les dépenses liées à la garde d'un enfant par un assistant maternel, par une garde d'enfant à domicile ou en micro-crèche. La situation du foyer, notamment, est prise en compte au travers d'une modulation des montants selon trois tranches de revenus. Le CMG est versé à environ 874 000 familles, pour un coût de 6,4 Md€ en 2021,

La prestation partagée d'éducation de l'enfant (Prépare), qui correspond généralement au « congé parental », est versée aux parents qui interrompent ou réduisent leur activité professionnelle pour s'occuper d'un enfant de moins de trois ans. La Prépare s'est substituée au complément de libre choix d'activité (CLCA) en 2015⁴⁸¹, en modifiant les durées de perception de la prestation (cf. *infra*). Forfaitaire, son montant mensuel est différencié selon la quotité d'activité : 424,33 € en cas de cessation totale d'activité, 274,31 € pour une activité inférieure à un mi-temps et 158,23 € pour un temps partiel allant de 50 % à 80 %. La Prépare a été versée à 228 000 bénéficiaires en 2021, pour un coût de 0,8 Md€.

⁴⁷⁸ Montants mensuels et après précompte de la CRDS, au 1^{er} avril 2022.

⁴⁷⁹ 42 978 € pour un couple avec un enfant à charge et deux revenus ou un parent isolé, en 2022.

⁴⁸⁰ Dans la suite du développement, « prime à la naissance » désigne également, sauf indication contraire, la prime à l'adoption.

⁴⁸¹ En application de la loi n° 2014-873 du 4 août 2014 pour l'égalité réelle entre les hommes et les femmes.

a) Une baisse continue du nombre des bénéficiaires de la Paje

Le nombre des bénéficiaires d'au moins une prestation de la Paje a baissé de 14,3 % depuis 2014, pour s'établir à un peu moins de deux millions. La dépense globale s'est réduite, durant la même période, de 16,9 %.

Tableau n° 28 : évolution du nombre des bénéficiaires de la Paje et de la dépense totale (2014-2021)

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Évol.
Nombre de bénéficiaires (milliers)	2 303	2 205	2 163	2 081	2 145	2 087	2 008	1 974	- 14,3 %
Allocation de base	1 881	1 805	1 761	1 709	1 686	1 619	1 555	1 501	- 20,2 %
Prime de naissance*	600	588	564	576	564	552	564	523	- 12,8 %
CLCA/Prépare	495	455	411	279	290	273	255	228	- 53,9 %
CMG	863	862	861	836	928	910	845	874	+1,3 %
Dépense (Md€)	13,0	12,5	12,4	11,9	11,5	11,2	10,5	10,8	- 16,9 %
Dépense/bénéficiaire	5 645	5 669	5 733	5 718	5 361	5 367	5 229	5 494	- 2,7 %

Sources : Rapport d'évaluation des politiques de sécurité sociale (Repss) 2020 et 2021 (bénéficiaires) et Cnaf (dépenses). Champ : France entière, tous régimes

* La Cour a annualisé (x12) les données relatives à la prime à la naissance et à l'adoption figurant dans les Repss, qui sont celles du seul mois de décembre avant 2018, et celles de juin ensuite.

b) La coexistence de dispositifs fiscaux aux objectifs proches

Plusieurs dispositifs fiscaux contribuent, en plus du quotient familial, à alléger la charge financière liée à l'accueil et à l'entretien de l'enfant.

Trois ont un effet direct sur les ressources des parents : l'exonération des prestations familiales de l'assiette des revenus imposables (0,63 Md€ au titre de la Paje) ; le crédit d'impôt pour frais de garde d'enfants de moins de six ans (1,16 Md€ en 2020) ; le crédit d'impôt au titre de l'emploi d'un salarié à domicile (environ 0,2 Md€ pour la garde d'enfants).

Deux autres contribuent à réduire, de manière indirecte, le coût de la garde formelle pour les parents : le régime spécial d'imposition des assistants maternels et des assistants familiaux (0,65 Md€) et le crédit d'impôt destiné aux entreprises⁴⁸² qui réservent des places de garde pour

⁴⁸² 13 703 entreprises en bénéficiaient en 2020.

les enfants de leurs salariés (0,15 Md€). S'y ajoute la déduction forfaitaire au titre des cotisations patronales de sécurité sociale de deux euros par heure⁴⁸³, pour la garde à domicile (environ 0,1 Md€).

La coexistence de ces aides fiscales et sociales avec le dispositif de la Paje rend difficile, pour les familles, l'appréciation de leur incidence sur le coût final des solutions de garde.

Des spécificités dans les outre-mer

La Paje est versée à la Martinique, la Guadeloupe, Saint-Martin et Saint-Barthélemy, La Réunion et en Guyane dans les mêmes conditions qu'en Métropole, même si certaines règles de cumul prennent en compte les spécificités ultramarines concernant les allocations familiales (servies dès le premier enfant) et le complément familial⁴⁸⁴. La Paje n'est pas applicable à Mayotte, à l'exception du CMG à compter du 1^{er} juillet 2022.

2 - Un dispositif dont la complexité s'est accrue

a) Une instabilité du cadre réglementaire

L'accès aux droits suppose la connaissance, par les allocataires, des conditions d'éligibilité et des montants de droits attendus. Or, la Paje est devenue moins lisible au fil des ajustements apportés depuis près de dix ans.

En témoigne le nombre de plafonds de ressources figurant dans l'instruction annuelle de revalorisation des plafonds de ressources des prestations familiales, qui comportait, en 2021⁴⁸⁵, six tableaux relatifs à la Paje (deux en 2014⁴⁸⁶) et cinquante-six plafonds de ressources différents (vingt en 2014) selon la situation familiale et les prestations concernées, tandis que le nombre des montants de prestations Paje y passait de vingt à trente-neuf.

Les simulateurs mis à la disposition des bénéficiaires, encore peu ergonomiques, ne peuvent traiter toutes les situations individuelles, en particulier les cas fréquents de recours à plusieurs modes de garde par une même famille. Cette question de l'accès aux droits est ancienne. Selon la dernière enquête Emblème de la Cnaf (2016), seules 41 % des familles concernées connaissaient la Prépare, deux ans après son entrée en vigueur.

⁴⁸³ Art. 99 de la loi n° 2015-1786 du 29 décembre 2015 de finances rectificative pour 2015. Cette déduction s'applique à toutes les activités de service à la personne soumises à agrément.

⁴⁸⁴ Servi aux familles ayant un enfant âgé de trois à cinq ans et non, comme en métropole, aux familles modestes ayant au moins trois enfants âgés de trois à vingt-et-un ans.

⁴⁸⁵ Instruction interministérielle n° DSS/SD2B/2020-226 du 14 décembre 2020.

⁴⁸⁶ Circulaire interministérielle n° DSS/SD2B n° 2013-416 du 19 décembre 2013.

Depuis lors, et particulièrement pendant la crise sanitaire, la Cnaf et la MSA ont renforcé l'information en direction des familles, ainsi que l'accueil et l'accompagnement personnalisé des allocataires.

*b) L'enjeu de la dématérialisation et des interconnexions
entre les systèmes d'information des organismes*

Les caisses gestionnaires sont également confrontées à la complexité de la Paje, qui favorise les erreurs et la fraude. Dans le cadre de sa mission de certification des comptes du régime général⁴⁸⁷, la Cour relève que ces risques sont insuffisamment couverts par les dispositifs de contrôle interne.

La Paje ne compte pas parmi les prestations sur lesquelles se concentrent les taux de fraude détectée élevés⁴⁸⁸, mais les risques associés sont réels⁴⁸⁹, liés aux déclarations concernant la composition familiale, la situation de parent isolé, ou encore la dissimulation d'activité rémunérée par les parents ou la réalité du service fait ouvrant droit au CMG. Au regard de ces risques, les montants des fraude détectées ou évitées par la Cnaf et la MSA – respectivement de l'ordre de 0,7 et 0,1 M€ en 2019 – apparaissent modestes, rapportés aux montants de prestations versés.

Pour autant, la dématérialisation contribue à simplifier et à sécuriser le traitement de certaines données. La télédéclaration de grossesse assure aux organismes une connaissance précoce et systématique de l'arrivée d'un enfant dans le foyer. Déjà possibles pour le CMG, des télé-procédures sont en préparation pour la Prépare. Le service Pajemploi du réseau des Urssaf, qui s'est substitué en 2019 aux CAF et aux caisses de la MSA pour calculer et verser le CMG aux parents employeurs et pour reverser à l'Acoss les cotisations sociales prélevées sur le CMG⁴⁹⁰, a souffert de l'insuffisante interconnexion des systèmes d'information avec ses partenaires.

⁴⁸⁷ Article LO. 132-2-1 du code des juridictions financières.

⁴⁸⁸ 10 % environ des montants versés au titre du RSA correspondent à des indus frauduleux, ou 6,2 % pour la prime d'activité. Le taux n'est que de 0,2 % pour la prestation d'accueil du jeune enfant. Cf. Cour des comptes, *La lutte contre les fraudes aux prestations sociales*, communication à la commission des affaires sociales du Sénat, septembre 2020.

⁴⁸⁹ Une fraude concertée de 1 200 fausses déclarations de grossesse a été détectée en 2018. Cf. rapport précité : *La lutte contre les fraudes aux prestations sociales, 2020*.

⁴⁹⁰ Les familles n'ont plus à faire l'avance des cotisations. Le service propose aussi aux employeurs, au travers de l'option Pajemploi+, d'assurer le versement du salaire, l'édition puis l'envoi au salarié des bulletins de salaire (le service Pajemploi établit le bulletin de salaire et le met à disposition du salarié).

B - Une baisse continue des montants versés, des effets redistributifs limités

La baisse du nombre des naissances et une succession de réformes ayant conduit à resserrer les conditions d'octroi de plusieurs des composantes de la Paje sont à l'origine d'une baisse très sensible de la dépense depuis 2014. Les prestations accordées sous conditions de ressources ne représentent qu'un tiers des montants versés, ce qui explique le faible caractère redistributif de la Paje.

1 - Une réduction régulière de la dépense, sous l'effet de la démographie et des réformes

Entre 2014 et 2021, le nombre d'enfants de moins de trois ans a reculé de 8,5 %, celui des allocataires de la Paje de 14,3 % et la dépense de 16,9 %, passant de 13,0 à 10,8 Md€⁴⁹¹.

a) Une réduction de la dépense qui s'explique pour près de la moitié par la baisse du nombre des naissances

L'évolution de la dépense s'explique, en premier lieu, par la baisse du nombre de naissances, passé de 819 000 en 2014 à 742 500 en 2021 (- 9,3 %). Le nombre des enfants de moins de trois ans s'est réduit d'environ 210 000 (2,25 millions, contre 2,46 en 2014) et celui des moins de six ans de 340 000 (4,56 millions, contre 4,94 en 2014). Ces évolutions sont à l'origine d'environ un tiers de la réduction de la dépense de Paje, soit 916 M€ sur 2,7 Md€ de baisse durant la période 2014-2020.

Le nombre des bénéficiaires de prestations de la Paje s'est réduit de 329 000, d'autres facteurs que la baisse des naissances ayant joué en ce sens. Ainsi, le recul de l'âge moyen des mères ayant accouché dans l'année (30,9 ans en 2021, contre 30,3 ans en 2014⁴⁹²) et le fait que le niveau de salaire augmente avec l'âge ont contribué à réduire le nombre des familles éligibles aux prestations de la Paje sous condition de ressources et à réduire les montants versés par le jeu des tranches de revenus du CMG.

⁴⁹¹ Jusqu'à la crise sanitaire (de 2014 à 2019), ces taux étaient, respectivement, de 5,9%, 12,8% et 13,7 %.

⁴⁹² Insee, *Âge moyen de la mère à l'accouchement*, Chiffres-clés, 18 janvier 2022.

b) Des économies significatives résultant d'une succession de réformes et d'ajustements des conditions d'octroi

À l'exception de mesures visant les familles monoparentales et celles avec des enfants en situation de handicap (cf. *infra*), une succession d'ajustements de la Paje ont conduit à réduire ou à freiner la dépense.

Les principaux changements ont été la scission selon deux montants (taux plein et taux partiel) de l'allocation de base en 2014 et, la même année, le caractère plus restrictif des conditions d'accès à l'indemnisation du congé parental (Prépare), puis, en 2018, l'alignement des plafonds et des montants de l'allocation de base à taux plein et des plafonds de la prime à la naissance sur ceux, inférieurs, du complément familial.

La Cour a recensé vingt-six modifications⁴⁹³ des paramètres de la Paje de 2014 à 2021⁴⁹⁴ et a relevé les effets attendus de ces mesures sur la dépense pour chacune de ces années, évalués *ex ante* par l'administration.

Tableau n° 29 : effets attendus *ex-ante* des mesures nouvelles sur le niveau de la dépense (2014-2021)

<i>M€ courants</i>	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
<i>Prime de naissance</i>	- 12	- 256	- 17	- 17	- 33	- 44	- 44	128
<i>Allocation de base</i>	- 51	- 192	- 288	- 367	- 444	- 642	- 813	- 940
<i>CLCA/Prépare *</i>	- 69	- 290	- 545	- 907	- 1 161	- 1 221	- 1 275	- 1 373
<i>CMG</i>	- 6	- 17	- 27	- 45	- 60	- 34	- 35	70
<i>BMAF</i>	0	0	0	0	0	- 57	- 121	- 139
<i>Total</i>	- 138	- 755	- 877	- 1 336	- 1 699	- 1 998	- 2 288	- 2 254

Source : Cnaf, calculs Cour des comptes

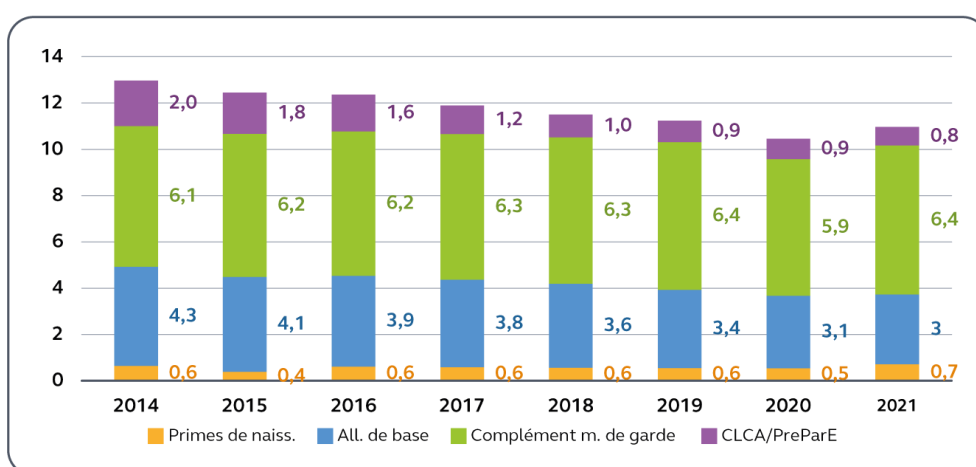
* Pour la Prépare, la Cour a retenu, en l'absence d'évaluation *ex ante* disponible, les montants de baisse effective sur la période. Les économies correspondent aux effets cumulés attendus par rapport à 2013.

⁴⁹³ Par exemple, les plafonds de base de ressources ont diminué depuis le 1^{er} janvier 2014 : de - 23,3% (AB à taux plein, - 10,5% (AB à taux partiel), - 8,35% (prime à la naissance) et de - 2,97% (CMG – tranche 1 pour 3 enfants à charge).

⁴⁹⁴ En parallèle, une évolution des plafonds de ressources conditionnant l'accès aux prestations de la Paje et de la base mensuelle des allocations familiales (BMAF) moins rapide que l'inflation hors tabac et que le salaire moyen par tête (SMPT) a contribué à contenir la dépense. De 2014 à 2022, la BMAF a augmenté de 4,6,7 %, l'inflation hors tabac de 7,2 % et le SMPT de 13,5 %.

Comme le montre ce récapitulatif, l'effet attendu des modifications des règles d'attribution et de revalorisation des prestations de la Paje était le plus souvent de moindres dépenses⁴⁹⁵. La réduction des montants de prestations versés au titre de la Paje depuis 2014 a concerné la plupart de ses composantes, sauf pour le CMG, qui a connu une augmentation régulière jusqu'en 2019⁴⁹⁶.

Graphique n° 18 : évolution de la dépense Paje (2014-2021, Md€)



Sources : Cnaf et CCSS ; champ : France entière, tous régimes, en droits constatés

La commission des comptes de la sécurité sociale a évalué à 48 % et 52 %, respectivement, les parts résultant de la démographie et des mesures nouvelles dans la baisse de dépense de la Paje (hors Prépare) entre 2014 et 2018⁴⁹⁷.

En prenant en compte la Prépare, l'effet des réformes et des modifications de comportement, comme le reflux des gardes en 2020 pendant les périodes de confinement, explique, selon une estimation de la Cour, près des deux tiers de la baisse des dépenses de la Paje depuis 2014.

⁴⁹⁵ À partir du montant de dépense effective de 2013 (13,1 Md€), la prise en compte des effets de ces mesures évalués *ex-ante* conduirait à une dépense de 10,8 Md€ en 2021, année pour laquelle la dépense observée a été égale à ce montant.

⁴⁹⁶ Avant de fléchir en 2020 du fait de la crise sanitaire.

⁴⁹⁷ Source : Commission des comptes de la sécurité sociale, *Les comptes de la sécurité sociale*, juin 2019.

2 - Des effets redistributifs limités et variables selon les prestations

Les prestations versées au titre de la Paje sont accordées, pour une large part, sans conditions de ressources. Aussi des mesures ciblées ont-elles visé les familles modestes ou fragiles.

a) Des effets redistributifs globalement peu marqués

Les prestations de la Paje ont vocation à participer à une redistribution horizontale – entre foyers sans enfants et foyers avec enfants – et à une redistribution verticale au bénéfice des familles modestes⁴⁹⁸. Or, comme le souligne le rapport d'évaluation des politiques publiques « Famille » annexé au PLFSS 2022, les prestations destinées à l'accueil des jeunes enfants « *ne participent pas, prises dans leur ensemble, à la réduction des inégalités de niveau de vie* », les 50 % de familles au niveau de vie le plus élevé bénéficiant de 65 % des prestations (2020).

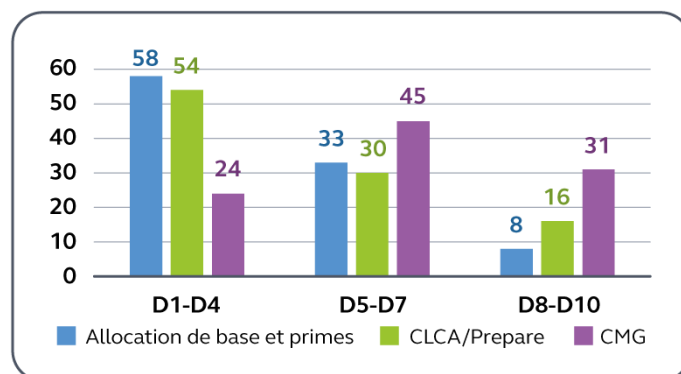
Cette faible participation de la Paje à la redistribution vers les familles aux revenus les plus bas⁴⁹⁹ tient principalement au fait que les prestations soumises à conditions de ressources – primes à la naissance et à l'adoption et allocation de base – ne représentent qu'un tiers de la dépense totale de la Paje, soit 3,7 Md€, contre 7,2 Md€ pour le CMG et la Prépare en 2021.

La comparaison de la répartition des dépenses par décile de niveau de vie entre le CMG et l'allocation de base est éclairante à cet égard. Ainsi, les ménages des quatre déciles de niveau de vie les plus bas ont reçu 58 % des montants de l'allocation de base et de la prime à la naissance, contre 8 % pour les trois déciles les plus élevés. À l'inverse, ils ont reçu 24 % des montants de CMG, contre 45 % pour les trois déciles suivants et 31 % pour les trois déciles les plus élevés.

⁴⁹⁸ Cette double redistribution figure parmi les indicateurs d'objectifs (2.1. et 2.-2) du rapport d'évaluation des politiques publiques « Famille » annexé au PLFSS. Elle sous-tend l'ensemble des aides sociales et fiscales concernant les familles

⁴⁹⁹ En 2019 et au niveau du seuil de pauvreté, deux prestations améliorent le revenu disponible d'un euro chacune (prime de naissance et Prépare) et l'allocation de base l'améliore de six euros (contre, respectivement, deux, trois et six euros en 2013).

Graphique n° 19 : répartition des montants d'allocation de base, de CMG et de Prépare par déciles de niveau de vie (2019, en %)



Source : DRESS. Données ERFIS 2014-2019 redressées à partir des masses comptables (CCSS)

b) Des mesures en faveur des familles modestes ou fragiles

Plusieurs évolutions de la Paje ont concerné les familles les plus modestes et, en particulier, les familles monoparentales. Ces dernières, dans lesquelles vivent un enfant de moins de trois ans sur huit, se situent pour 47 % d'entre elles dans les deux plus bas déciles de revenus, et pour 84 % dans les cinq premiers déciles. Le taux de pauvreté des enfants, qui est de 21 % pour l'ensemble des familles, atteint 40,5 % pour ceux vivant avec un seul parent.

Aussi ces familles ont-elles fait l'objet de mesures destinées à accroître le soutien que leur apporte la Paje, pour un coût de 130 M€ (2019). Une majoration pour isolement rehausse ainsi le plafond de ressources et le montant du CMG, respectivement de 40 et de 30 %, et le plafond de ressources de l'allocation de base est, pour ces familles, accru de 40,2 %.

Dans ce contexte, les rapports d'évaluation des politiques publiques « *Famille annexés* » aux PLFSS pourraient utilement présenter l'évolution de la répartition des prestations versées au titre de la Paje selon le niveau de vie des allocataires.

II - Une indemnisation du congé parental à réformer, un soutien financier pour la garde externe à ajuster

L'indemnisation de la suspension d'activité pour garde d'enfant repose sur un dispositif complexe, peu attractif financièrement et décalé désormais par rapport aux aspirations des parents (A). L'aide financière à la garde externe n'empêche pas des restes à charge élevés pour certains parents, au point de rendre peu accessibles certaines solutions de garde (B).

A - L'indemnisation de la suspension d'activité par la Prépare : une réforme en échec

Créée par la loi du 4 août 2014 pour l'égalité réelle entre les hommes et les femmes pour remplacer le CLCA, la Prépare indemnise, sans condition de ressources, le parent qui suspend son activité professionnelle pour garder un enfant de moins de trois ans⁵⁰⁰.

La Prépare, un dispositif complexe et peu attractif

L'allocataire doit avoir préalablement cotisé pendant les deux dernières années pour le premier enfant, et pendant des durées plus longues pour les enfants de rang supérieur, en incluant, dans ces seuls cas, les trimestres acquis au titre du chômage ou de la formation professionnelle. Aussi, les parents d'un premier enfant ou ceux en situation professionnelle fragile y recourent moins⁵⁰¹.

La durée du versement varie selon le rang de l'enfant : 6 mois par parent au premier enfant ; 24 mois par parent aux enfants suivants, dans la limite de 36 mois par famille et en décomptant alors les congés de maternité et de paternité ; jusqu'au premier anniversaire du premier enfant d'un parent isolé et jusqu'au troisième anniversaire pour les autres.

⁵⁰⁰ La limite d'âge est de 20 ans pour un enfant adopté.

⁵⁰¹ Les parents d'un seul enfant sont seulement 12,9 % des bénéficiaires de la Prépare, alors que 36,2 % des familles ont un seul enfant (cf. Enquête annuelle de recensement de l'Insee de 2020). Les familles gagnant moins de 1 135 € par mois y recourent deux fois moins que la moyenne (2013 ou 2019), selon l'Insee.

Des variantes répondent à des situations spécifiques, mais dans des conditions telles qu'elles sont très peu utilisées, voire quasiment pas⁵⁰². Ainsi, fin 2020, moins de 1 400 familles recevaient la « Prépare intéressement » autorisant, pendant deux mois, le cumul de la rémunération d'une nouvelle activité avec une Prépare à temps plein⁵⁰³, et 650 mères d'au moins trois enfants bénéficiaient d'une « Prépare majorée »⁵⁰⁴.

Le forfait mensuel de 424,23 €, soit moins d'un tiers du Smic net, entraîne une perte de revenu en comparaison du revenu initial, qui varie, en cas d'interruption totale d'activité de la mère, de 8 % pour un ménage gagnant 1 000 € par mois à 24 % pour un ménage gagnant 4 000 € par mois⁵⁰⁵. Ces effets conduisent certains parents, sûrs de leur employabilité, à rompre leur contrat de travail pour bénéficier de l'allocation de retour à l'emploi, dont le montant est supérieur au double de celui de la Prépare.

1 - Des résultats très en retrait par rapport aux objectifs

La réforme de l'indemnisation de la suspension d'activité, introduite en 2014 dans une perspective d'égalité femmes-hommes, visait « 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 »⁵⁰⁶.

a) Une absence de résultats en termes de parité

La création de la Prépare devait permettre aux pères qui le souhaitent de prendre du temps pour leurs enfants. Le Gouvernement en attendait « un résultat équivalent à celui qu'a permis le système mis en œuvre avec succès en Allemagne, où la proportion des pères prenant un congé parental a été multiplié par sept en trois ans »⁵⁰⁷, alors même que le dispositif allemand avait relevé très fortement le niveau de l'indemnisation en le proportionnant au salaire reçu avant la suspension d'activité.

⁵⁰² La « Prépare prolongée », réservée aux familles avec au moins deux enfants et dont le parent bénéficie encore de la Prépare le mois précédant les trois ans de l'enfant, couvre, au-delà des trois ans de l'enfant, la période précédant l'entrée à l'école. Elle n'était versée qu'à six familles nombreuses monoparentales fin 2020.

⁵⁰³ L'enfant doit avoir entre 18 et 29 mois ; le parent doit conserver un droit à la Prépare.

⁵⁰⁴ À 693,58 €, pour une durée limitée à huit mois, jusqu'au premier anniversaire du dernier enfant. Le long congé de maternité au troisième enfant est imputé sur cette durée, réduite de ce fait à quatre mois.

⁵⁰⁵ Calcul de la Cour à partir de cas type du rapport HCFEA - – *Voies de réforme des congés parentaux dans une stratégie globale d'accueil de la petite enfance*- Février 2019.

⁵⁰⁶ Exposé des motifs du projet de loi pour l'égalité réelle entre les femmes et les hommes (2013).

⁵⁰⁷ *Idem*.

Alors que la réforme de 2014 visait un recours à la Prépare par 25 % des pères éligibles, moins de 1 % en bénéficiaient cinq ans après. Plus encore, leur nombre a baissé, passant de 19 000, en 2014, à 15 000 en 2020.

b) Un soutien à l'emploi des femmes en-deçà des attentes

L'éloignement du marché du travail affecte durablement l'employabilité des femmes, notamment quand elles sont peu qualifiées.

La réduction de la durée d'indemnisation lors de la création de la Prépare a conduit des mères à retourner sur le marché du travail plus tôt⁵⁰⁸. Sans que cette hausse puisse être imputée à la seule Prépare, le taux d'emploi des femmes a progressé de 65 % en 2014 à 68 % en 2020, restant en tout état de cause en deçà de la cible de 70 %⁵⁰⁹.

Parmi les parents en activité avant la Prépare, 67 % réduisent leur activité ou ne la reprennent pas à l'issue de cette période, proportion proche de celle de 2014. Par ailleurs, si le différentiel de taux d'emploi entre hommes et femmes s'est réduit entre 2014 et 2020, passant de 6,5 à 5,5 points, il reste de 44 points dans une famille de trois enfants, contre cinq points dans les familles sans enfant.

c) Un dispositif décalé par rapport aux aspirations des familles, une désaffection accentuée après la réforme

Les aspirations des ménages se concentrent aujourd'hui sur la conciliation entre vie professionnelle et vie familiale. La préférence exprimée pour le maintien des femmes à la maison, auprès des enfants, qui était proche de 50 % il y a 20 ans, n'est plus que de 20 %⁵¹⁰.

Si le souhait d'une garde⁵¹¹ par l'un des parents reste fort pendant les six premiers mois de l'enfant (87 % en 2019, contre 76 % en 2015), il baisse lorsque l'enfant a entre six et douze mois (46 % en 2019, contre 40 % en 2015), puis jusqu'à trois ans (25 % en 2019, contre 17 % en 2015).

⁵⁰⁸ OFCE, *Policy brief* 88, avril 2021.

⁵⁰⁹ Cible mentionnée dans la stratégie de coordination des politiques économiques adoptée au Conseil européen du 17 juin 2010 (Stratégie « UE 2020 »). La moyenne européenne est à 66,7 %.

⁵¹⁰ Baromètres d'opinion de la Drees, 2000 à 2020.

⁵¹¹ Baromètre d'accueil du jeune enfant 2015 et 2019 (L'e-essentiel, Cnaf).

**Tableau n° 30 : nombre des bénéficiaires (milliers) et montants (M€)
de la Prépare/CLCA**

	2014	2019*	2020	2021
<i>Nbre tous régimes</i>	495	273	255	227
<i>dont : hommes</i>	19	16	15	13***
<i>dont : taux plein</i>	265	141	139	118
<i>dont : taux partiel**</i>	230	130	116	109
<i>Montants</i>	1 963	922	868	770

Source : Cnaf tous régimes (CAF, MSA, RATP, SNCF, IEG)

* Rupture de série, à partir de 2019, les données sont celles du mois de juin, contre décembre antérieurement.

** Et autres cas (couples, intéressement).

*** Régime général seulement, la donnée tous régimes pour 2021 n'étant pas disponible.

Indépendamment de la baisse du nombre d'enfants, le nombre d'allocataires a reculé régulièrement, de 3 % par an entre 2010 et 2014 et de 4 % par an de 2018 à 2020. Cette désaffection croissante fait suite au passage d'une durée de 36 mois au plus pour un parent à partir du deuxième enfant, prévue par le CLCA, à 24 mois au plus pour chaque parent au titre de la Prépare. Cette dernière évolution n'a pas augmenté le recours des pères à cette prestation⁵¹², tout en réduisant fortement le nombre des mères allocataires pendant la troisième année de l'enfant, dont la part a chuté de 20,6 % à 5,7 % pour la Prépare à taux plein⁵¹³.

En conséquence, le nombre des allocataires de la Prépare et la dépense correspondante ont été divisés par plus de deux entre 2014 et 2021.

2 - Une Prépare à recentrer sur la première année de l'enfant

L'incitation à la garde par les pères, objectif premier de la Prépare, tout comme une interruption de la baisse du taux de recours à la prestation, justifieraient de reconsidérer en profondeur ses paramètres.

⁵¹² Recours resté inchangé pour le temps plein et passé seulement de 0,7 % à 0,9 % pour le temps partiel. OFCE, *Policy brief* 88, avril 2021.

⁵¹³ Le taux de recours ne descend pas à zéro, car les mères isolées préservent les droits jusqu'à trois ans et d'autres mères bénéficient de la Prépare pour un enfant suivant.

a) Une indemnisation plus élevée pendant une période plus courte

La présence des parents est considérée comme essentielle au développement de l'enfant durant les premiers mois⁵¹⁴. Le « modèle suédois » va jusqu'à l'imposer durant la première année, l'accueil externe étant ensuite garanti⁵¹⁵. Des expériences étrangères et plusieurs rapports publics suggèrent une période d'indemnisation de la suspension d'activité allant de quatre à douze mois⁵¹⁶.

Des préoccupations largement partagées en Europe

La plupart des pays de l'Union ouvrent le congé parental aux deux parents⁵¹⁷, le plus souvent jusqu'aux trois ans de l'enfant. La Belgique, la Croatie et l'Italie le proposent simultanément aux deux parents. Sept pays ne l'indemnisent pas (Chypre, Espagne, Grèce, Irlande, Malte, Pays-Bas, Royaume-Uni) et six versent une prestation forfaitaire (France, Belgique, Hongrie pour partie, Luxembourg, Pologne, Slovaquie). Plusieurs pays optent pour un paiement proportionnel au revenu, tels que le Danemark (seize mois) ou l'Italie (dix mois).

Les réformes conduites en Allemagne (2007 et 2014) ont maintenu la durée du congé parental à trois ans en permettant de le fractionner. Elles se sont doublées de l'instauration, en 2013, d'un droit opposable au mode de garde. Entre 2006 et 2015, le taux de recours des pères est passé de 3,3 % à 35 %, et le taux d'emploi des mères de jeunes enfants de 60 % à 67 %.

Plus récemment, la directive 2019/1158 de l'Union européenne du 20 juin 2019, troisième directive sur le sujet, prescrit un congé parental individuel de quatre mois, se bornant à prescrire des modalités propres « à faciliter la prise du congé parental par les deux parents ».

⁵¹⁴ Spécialistes de l'enfant cités, notamment, par la commission « *Les 1 000 premiers jours de l'enfant* » présidée par M. Boris Cyrulnik.

⁵¹⁵ Selon une approche comparable, le rapport Damon-Heydemann d'octobre 2021 recommande de privilégier la présence des parents pendant la première année de l'enfant, la structure d'accueil socialisant l'enfant dans sa deuxième année, tandis que la troisième année préparerait la scolarisation.

⁵¹⁶ Sont ainsi évoquée quatre mois par le Haut conseil pour l'enfant, la famille et l'âge (HCEFA) ; six mois (rapport Damon-Heydemann) ; huit mois (Igas) ; neuf mois (commission « *Les 1 000 premiers jours de l'enfant* »).

⁵¹⁷ Sauf la Bulgarie et la Slovaquie.

Un tel raccourcissement de la période d'indemnisation éviterait que le parent recourant à la Prépare reste longtemps éloigné de l'emploi et favoriserait le passage à un mode de garde externe contribuant à la socialisation de l'enfant. En parallèle à une durée plus courte, le niveau de la prestation serait rehaussé, le forfait actuel ayant montré ses limites. La question du maintien d'une option longue et moins bien indemnisée, que pourraient souhaiter certains parents, se poserait dans un tel schéma.

Selon une étude récente⁵¹⁸, une revalorisation de 38 % du forfait, dont la durée serait limitée à huit mois, aurait un coût estimé à environ 400 M€. Une indemnisation pendant quatre mois, en proportion du salaire perçu avant la suspension d'activité ou calculée en référence au dispositif des indemnités journalières, aurait un coût⁵¹⁹ pouvant aller de 0,7 à 1,6 Md€ selon, notamment, les hypothèses de recours au dispositif. Ces estimations ne tiennent pas compte de dépenses actuellement supportées par l'Unédic au titre des allocations de retour à l'emploi, qui pourraient reculer du fait d'un recours accru à la Prépare.

Une telle évolution ne pourrait toutefois s'envisager que dans le cadre d'un réajustement global des différentes prestations d'accueil du jeune enfant (Prépare, CMG, PSU) permettant d'éviter tout surcroît de dépenses pour la branche famille, comme cela est exposé ci-après.

b) Des améliorations souhaitables, dans le cadre d'une réforme d'ensemble permettant une maîtrise de la dépense

La direction de la sécurité sociale (DSS) a étudié comment mieux accorder la Prépare aux attentes des parents. Le maintien d'une prolongation de la durée familiale maximale de la Prépare si le deuxième parent y recourt pourrait s'accompagner d'un bonus financier en cas de partage de la Prépare à mi-temps entre les deux parents. La suppression du plafonnement des deux Prépare à mi-temps, actuellement fixé au niveau du plafond de la Prépare à temps plein, contribuerait au même objectif.

⁵¹⁸ *Revue des dépenses socio-fiscales en faveur de la politique familiale*, rapport Igas-IGF, juillet 2021.

⁵¹⁹ Selon le HCFEA et hors perte de prélèvements sociaux et fiscaux des parents réduisant leur activité.

Pour aider les familles modestes à la reprise d'activité professionnelle si le bénéfice de la Prépare est accordé pour une durée plus courte, un cumul de la Prépare à taux plein avec le complément de libre choix du mode de garde, aujourd'hui impossible, permettrait au parent allocataire de préparer un retour à l'emploi, en particulier s'il est au chômage avant la Prépare, ou de se former durant cette période⁵²⁰.

Afin de maîtriser la dépense de la Paje, le coût des mesures évoquées plus haut devrait conduire à recalibrer certains paramètres de cette prestation dans un but d'économies, et à adapter le dispositif actuel de manière graduelle, afin de pouvoir prendre en compte l'augmentation du taux de recours qui en résulterait.

Dans cette optique, l'introduction d'un plafonnement des montants versés au titre d'une Prépare rénovée pourrait s'accompagner de la modulation de ces montants en fonction des revenus des allocataires, selon le principe déjà retenu pour le CMG. La Paje y gagnerait en lisibilité et en cohérence, les deux prestations, facilitant les arbitrages entre vie familiale et vie professionnelle, pouvant ainsi contribuer aux objectifs de redistribution fixés à la politique familiale.

Les interactions entre la suspension d'activité à l'occasion de la naissance d'un enfant et le recours à un mode de garde formelle invitent à faire évoluer la Prépare en lien étroit avec le CMG. Pour contenir la dépense supportée par la branche famille, une réforme du dispositif pourrait conduire à renforcer la modulation du barème du CMG, voire de celui de la PSU. L'évaluation du coût d'une telle réforme devra prendre en compte les économies réalisées sur des prestations hors du champ de la branche famille, telle l'allocation de retour à l'emploi.

⁵²⁰ La loi n° 2021-1774 du 24 décembre 2021 visant à accélérer l'égalité économique et professionnelle facilite l'accès à une formation pendant la période d'indemnisation par la Prépare. Le conseil d'administration de la Cnaf avait adopté un vœu en ce sens le 2 février 2021, dont la DSS avait évalué l'impact budgétaire à 9 M€ en cas de limitation aux familles monoparentales à 32h et aux couples à 16h par mois. Le cumul d'une Prépare à taux plein et d'un accès en crèche PSU est déjà possible.

B - Le complément de libre choix du mode de garde : des ajustements nécessaires

Le barème du complément de libre choix du mode de garde (CMG) tient compte des revenus et des modes de garde, mais il répond imparfaitement aux nouvelles configurations familiales et professionnelles et le montant laissé à la charge des familles contraint les choix de garde.

Un CMG variable selon le mode de garde et les revenus

Le « CMG emploi direct » (90 % des allocataires) est versé aux parents actifs⁵²¹ qui emploient un assistant maternel⁵²² ou une garde à domicile⁵²³. Les premiers, agréés par le conseil départemental (PMI), négocient leur contrat (tarif-indemnités-horaires) avec les parents, le salaire brut étant limité à 52,40 € par jour et par enfant. Le « CMG emploi direct » prend en charge 85 % du salaire, 100 % des cotisations sociales pour les assistants maternels et 50 % pour les gardes à domicile.

Le « CMG structure » (10 % des allocataires) bénéficie aux familles qui recourent à une micro-crèche Paje⁵²⁴ ou à une entreprise ou association intermédiaire employant un assistant maternel ou une garde à domicile. Il prend en charge 85 % du montant versé à la structure.

Le montant mensuel résultant de ces calculs est plafonné. Les montants maximaux diffèrent, en premier lieu, selon trois tranches⁵²⁵ de revenus et le nombre d'enfants. Ainsi, pour un enfant, la tranche 1 va jusqu'à 21 320 €, la tranche 2 jusqu'à 47 377 €, montant auquel commence la tranche 3. Les plafonds de revenus de chaque tranche sont majorés de 40 % pour les parents isolés. Par ailleurs, les montants maximaux diffèrent selon le mode de garde : emploi direct, structure employant un salarié ou micro-crèche⁵²⁶.

⁵²¹ Ainsi qu'aux étudiants, chômeurs indemnisés, allocataires de l'allocation de solidarité spécifique (ASS), de l'allocation adulte handicapé (AAH) ou de l'allocation temporaire d'attente (ATA), volontaires du service civique.

⁵²² 895 000 places, dont 744 000 pour les enfants de moins de trois ans. Les assistantes maternelles gardent de quatre à six enfants à leur domicile ou en *Maisons d'assistantes maternelles*, avec la possibilité de passer quelques heures dans la semaine avec leurs enfants dans un relai petite enfance (RPE).

⁵²³ Les gardes à domicile n'ont pas besoin d'agrément et négocient leur contrat avec les parents. Elles gardent 47 800 enfants de moins de trois ans.

⁵²⁴ Avec 57 000 places, en régime Paje, ou communale en PSU.

⁵²⁵ Relèvent de la tranche 1 les familles des deux premiers déciles de revenu (1 enfant) et les familles des quatre premiers déciles de revenus (4 enfants) ; de la tranche 2, celles du troisième au septième décile (1 enfant) ou du cinquième au neuvième (4 enfants) ; de la tranche 3, celles au-delà du huitième décile (1 enfant) ou des cinq derniers centiles (4 enfants).

⁵²⁶ Ils sont divisés par deux si le CMG est cumulé avec une Prépare à temps partiel ou versé pour un enfant de plus de trois ans, majorés de 10 % pour garde de nuit, de dimanche ou de jour férié, et de 30 % si l'un des parents est attributaire de l'AAH, si la famille bénéficie de l'AEEH ou en cas de parent isolé.

1 - Un barème reposant sur trois tranches de revenus, des effets de seuil marqués et source d'inéquités

Le CMG réduit la charge de la garde formelle pour toutes les familles et tous les modes de garde⁵²⁷. Pour autant, les montants maximaux de CMG destinés aux familles dont les revenus sont dans la tranche 1 ne bénéficient, en pratique, qu'aux couples aux revenus inférieurs au seuil de pauvreté⁵²⁸. La majorité des familles modestes ne perçoivent donc pas les montants de CMG les plus élevés prévus pour la première tranche.

En outre, le barème ne reposant que sur trois tranches conduit à des situations dans lesquelles des familles reçoivent un même montant de CMG et donc supportent un montant de reste à charge identique, alors que leurs revenus sont sensiblement différents. Les montants maximaux peuvent, du fait des effets de seuil, jouer au détriment des allocataires aux revenus modestes.

Ainsi, le coût d'une garde de durée réduite, telle que 25 heures par mois⁵²⁹, est inférieur au montant maximum fixé pour chacune des trois tranches de revenus, si bien que le reste à charge est identique pour toutes les familles (15 % du coût). À l'inverse, le coût d'une garde dont la durée, élevée, est supérieure à un certain niveau (environ 110 heures au salaire médian d'assistant maternel) dépasse le montant maximum de CMG applicable à toutes les tranches de revenus, ce qui peut détourner les familles, en particulier les familles modestes, du recours à des durées de garde longues.

Les disparités géographiques ont également une incidence, puisque le niveau d'offre d'accueil individuel⁵³⁰ influe sur le tarif, négocié, des assistants maternels. Le taux d'effort médian varie, ainsi, de 10 % en Haute Corse à 4 % dans l'Orne⁵³¹.

2 - Des restes à charge et des taux d'effort pesant sur le choix du mode de garde

La combinaison de trois tranches de revenu et de montants maximaux différents selon des modes de garde conduit à des restes à charge et à des

⁵²⁷ Par exemple, un couple percevant 4 000 € par mois et faisant garder son enfant unique pendant 18 heures par semaine payait 720 € à la micro-crèche en 2021, avec un reste à charge, après CMG, de 111,06 €, réduit à 55,53 € après crédit d'impôt.

⁵²⁸ Pour les couples, les revenus maxima de la tranche 1, rapportés aux unités de consommation, se situent en dessous du seuil de pauvreté de 1 012 € par mois et par unité de consommation en 2019 avec des enfants de moins de quatorze ans (entre 771 € pour un enfant et 790 € pour quatre enfants).

⁵²⁹ En retenant le tarif horaire médian.

⁵³⁰ Un minimum de 5 places à Paris, contre 67,1 places en Mayenne. En métropole, la capacité d'accueil pour 100 enfants de moins de trois ans va de 31,3 places en Seine-Saint-Denis à 87,6 places en Haute-Loire, avec une moyenne à 59,8.

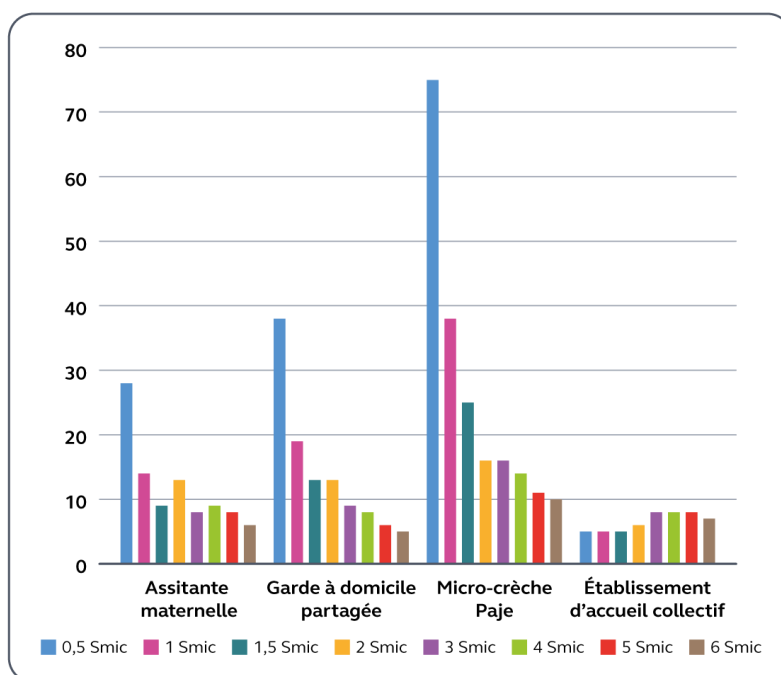
⁵³¹ *L'accueil du jeune enfant en 2020*, Observatoire national de la petite enfance.

taux d'effort des familles très variables, manquant de cohérence et introduisant des biais dans le choix d'une solution de garde.

D'une manière générale, l'accès à un mode de garde externe est plus faible pour les familles modestes, quel que soit le type de garde considéré. Ce constat vaut également pour les établissements d'accueil financés par la PSU⁵³². En l'absence d'offre locale financièrement accessible, les ménages modestes peuvent être conduits à compléter ou à remplacer une garde externe de courte durée par une solution familiale.

Le taux d'effort des familles (reste à charge rapporté aux revenus après CMG) constitue un facteur de nature à orienter le choix d'un mode de garde, comme le montre le graphique suivant.

Graphique n° 20 : taux d'effort net (en %) en 2021 selon le mode d'accueil et le revenu pour une famille biactive



Source : Observatoire national de la petite enfance en 2020 (Édition 2021)

Note de lecture : pour une garde à plein temps. La garde à domicile simple n'est pas représentée ; dans ce cas, le taux d'effort net est de 146,71 % à 0,5 SMIC et de 48,7 % à 1,5 Smic et de 24,2 % à 4 Smic.

⁵³² Les enfants des 20 % de familles aux revenus les plus faibles y occupent 16 % des places, soit deux fois moins en proportion que pour ceux des 20 % de familles aux revenus les plus élevés.

Alors que les restes à charge augmentent modérément en fonction des revenus, sauf en EAJE, ces taux d'effort connaissent de fortes disparités selon les modes de garde et selon les revenus des ménages.

De ce fait, les familles percevant jusqu'à deux Smic utilisent très peu les deux formes de garde les plus coûteuses (garde à domicile simple⁵³³ et micro-crèche Paje), leur taux d'effort pouvant approcher 40 %. Parmi les 10 % de familles aux revenus les plus faibles, seules 1,8 % recourent au CMG pour l'emploi d'un assistant maternel⁵³⁴. La solution la plus favorable est, jusqu'à trois Smic, la crèche financée par le dispositif PSU au titre de l'action sociale des CAF et, à partir de quatre Smic, la garde partagée à domicile⁵³⁵. Les caractéristiques du CMG n'ont pas permis d'éviter que s'installe une forme de spécialisation sociale entre les modes de garde.

Pour les modes de garde ouvrant droit au CMG, les taux d'effort des familles décroissent à mesure que les revenus augmentent⁵³⁶, à l'inverse de ce qui s'observe pour les crèches PSU financées par les CAF⁵³⁷. De plus, les familles des déciles supérieurs recourent davantage au CMG et atteignent plus fréquemment les montants maximaux auxquels elles ont droit que les familles des premiers déciles, qui peuvent ne pas profiter de la totalité de leurs droits au CMG.

Pour l'ensemble de ces raisons, une suppression des trois tranches de revenus actuelles, dont l'administration a engagé l'examen, mettrait fin aux effets de seuil exposés plus haut. Elle offrirait l'occasion de rapprocher le barème du CMG « assistant maternel » et celui du dispositif financé par la PSU⁵³⁸, permettant des taux d'effort progressifs en fonction des revenus et un lissage selon les heures de garde.

Le coût d'un tel alignement des barèmes avoisinerait 300 M€. Une forme de régulation des salaires des assistants maternels devrait être étudiée en parallèle, en veillant à la simplicité des modes de calcul et en s'appuyant sur les travaux réalisés par le HCFEA⁵³⁹.

⁵³³ 10% des gardes à domicile sont employées par les familles des trois premiers déciles, et 60 % par celles des deux derniers déciles. Cf. *Rapport de la commission des comptes de la sécurité sociale* – sept. 2017. En garde à domicile simple, un seul enfant est gardé.

⁵³⁴ Données de l'Insee pour la Cour des comptes.

⁵³⁵ La garde à domicile partagée concerne plusieurs enfants appartenant le plus souvent à la même famille.

⁵³⁶ Division par 4,5 pour l'assistant maternel, par 7,5 pour la garde à domicile partagée et la micro-crèche et par 7 pour la garde à domicile simple. Source : CCSS, *Comptes de la sécurité sociale* – septembre 2017 et Rapport 2021 de l'Observatoire national de la petite enfance – Chiffres 2020.

⁵³⁷ Le barème PSU conduit à un écart d'un tiers entre les taux d'effort d'un foyer percevant un revenu égal à un demi Smic et celui d'une famille gagnant six Smic.

⁵³⁸ Cf. *Revue des dépenses socio-fiscales en faveur de la politique familiale* (IGF-Igas - juillet 2021).

⁵³⁹ HCFEA, *Le complément de libre choix du mode de garde « Assistantes maternelles »* – *Constats et pistes de réforme*, avril 2021.

3 - Mieux prendre en compte les nouvelles configurations familiales et professionnelles et simplifier le dispositif

Le CMG est modulé par la majoration des montants maximaux de 30 % en faveur des parents isolés et des parents avec un enfant handicapé. Les premiers bénéficient également d'une majoration de 40% des tranches de revenus. D'autres configurations familiales ou professionnelles nouvelles mériteraient d'être prise en compte.

Ainsi, le CMG, qui n'est versé qu'à un allocataire, ignore la situation des parents séparés. Le Conseil d'État, dans un arrêt du 19 mai 2021⁵⁴⁰, a annulé le refus implicite du Premier ministre d'abroger cette règle de l'allocataire unique et lui a enjoint de la modifier dans un délai de six mois.

Le seuil de seize heures de garde mensuelle minimum pour bénéficier du CMG-structure pénalise les parents qui ont besoin de gardes ponctuelles, par exemple pour rechercher un emploi, ou de compléments à d'autres modes⁵⁴¹. Pour prendre mieux en compte le besoin de garde externe à laquelle recourent 90 % des parents travaillant en horaires atypiques, des ajustements du CMG pourraient compléter ceux existant déjà à ce titre.

Par ailleurs, les règles de cumul de modes de garde mériteraient un réexamen. Les montants maximaux de CMG diffèrent, en effet, entre CMG « structure assistant maternel », CMG « structure garde à domicile » ou micro-crèche et CMG emploi direct. En cas de cumul, c'est le montant du CMG assistant maternel qui s'applique, ce qui plaide pour un alignement de ces montants maximaux sur l'un d'entre eux, à défaut d'un nouveau barème.

Enfin, deux mesures législatives dont l'application a été reportée devraient venir simplifier le dispositif pour les allocataires, en leur évitant de faire l'avance du CMG structure et du crédit d'impôt pour garde d'enfant.

Ainsi, dans un schéma de tiers payant du CMG structure, les CAF et les caisses de la MSA verseraient directement la prestation à la structure qui a effectué la déclaration de garde. Les parents n'auraient plus qu'à déboursier le reste à charge, sans faire l'avance du CMG, pratique qui peut dissuader certaines familles de recourir à des gardes externes. Cette formule réduirait les risques d'impayés pour les structures, avec lesquelles les caisses gestionnaires seraient conduites à contractualiser leurs relations.

Dans le même but, la perception plus rapide du crédit d'impôt au titre de la garde d'enfant par les bénéficiaires du CMG, prévue en 2024, s'inscrirait dans la logique de l'expérimentation mise en place par la LFSS pour 2020 afin d'accélérer le versement des aides aux services à la personne.

⁵⁴⁰ Conseil d'État, 1^{ère} - 4^{ème} chambres réunies, 19 mai 2021, n° 435429.

⁵⁴¹ Sa suppression coûterait 10 M€ par an selon la direction de la sécurité sociale.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

La politique d'accueil du jeune enfant sert les principaux objectifs de la politique familiale⁵⁴² : elle allège la charge liée à l'arrivée d'un enfant et facilite l'arbitrage entre une garde d'enfant et la poursuite de l'activité, en tenant compte de la situation des familles modestes.

Pour autant, la forte réduction des dépenses de la Paje ne s'est pas accompagnée d'un effort soutenu en faveur des familles aux plus bas revenus, qui continuent de moins recourir aux modes d'accueil formels, et la Prépare n'a pas atteint les objectifs fixés à sa création, notamment le partage entre pères et mères des périodes de congé parental indemnisé, constat qui a inspiré de nombreuses propositions de réforme.

Si les options d'une Prépare de durée plus courte et mieux indemnisée et d'un rapprochement du barème du CMG de celui du dispositif PSU financé par l'action sociale de la branche famille sont de nature à améliorer la lisibilité et l'efficacité du dispositif public, leurs coûts élevés invitent à faire évoluer de manière coordonnée les paramètres du CMG et de la Prépare, voire de la PSU, afin d'éviter tout surcroît de dépense pour la branche famille.

En tenant compte de la politique d'offre de solutions de garde, ces évolutions méritent d'être menées en lien avec l'ensemble des acteurs de la politique d'accueil du jeune enfant, pour renforcer la cohérence de celle-ci et répondre mieux aux aspirations des familles.

La Cour formule les recommandations suivantes :

- 29. pour assurer le paiement à bon droit du CMG et dans le cadre du renforcement des dispositifs de maîtrise des risques, mettre en place des actions de contrôle spécifiques à la Paje, permettant, notamment, de s'assurer de l'effectivité du service facturé par les assistants maternels (ministère chargé de la sécurité sociale, Cnaf, CCMSA) ;*
- 30. faciliter l'accès des familles modestes à la garde par les assistants maternels en modifiant le barème du CMG « assistant maternel » afin de rapprocher les restes à charge de ceux observés pour les structures de garde financées par la prestation de service unique de la branche famille (ministères chargés de la sécurité sociale et des comptes publics, Cnaf, Acoess/Pajemploi) ;*

⁵⁴² Contribuer à la compensation financière des charges de famille ; aider davantage les familles vulnérables ; favoriser la conciliation entre vie familiale et vie professionnelle ; garantir la pérennité financière de la branche famille. Cf. Repss *Famille*, PLFSS pour 2022.

31. *adapter le CMG aux nouvelles configurations familiales ou professionnelles et permettre le paiement direct du CMG aux structures de garde, ainsi que la perception directe du crédit d'impôt pour garde d'enfant (ministères chargés de la sécurité sociale et des comptes publics, Cnaf, Acof/Pajemploi) ;*
 32. *prendre acte de l'inadaptation des caractéristiques de la Prépa et préparer une refonte, à coût constant pour la branche famille, de l'indemnisation de la suspension d'activité visant à augmenter le niveau d'indemnisation pendant une durée raccourcie (ministères chargés de la sécurité sociale et des comptes publics).*
-