

Indicateur n° 9 : Coût des différents modes de garde pour les finances publiques...

1^{er} sous-indicateur : ...au niveau microéconomique.

| | | | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 |
|---------------------------------|------------------------|-------------------------------|---------|---------|---------|--------|
| Assistant maternel | Coût total de la garde | | 843 € | 860 € | 885€ | 895€ |
| | 1,5 SMIC | Etat | 5 % | 5 % | 4 % | 4 % |
| | | CNAF | 83 % | 83 % | 85 % | 85 % |
| | 3 SMIC | Etat | 11 % | 11 % | 11 % | 11 % |
| | | CNAF | 70 % | 70 % | 70 % | 70 % |
| | 6 SMIC | Etat | 11 % | 11 % | 11 % | 11 % |
| | | CNAF | 57 % | 57 % | 57 % | 57 % |
| Garde à domicile | Coût total de la garde | | 2 194 € | 2 242 € | 2317 € | 2318€ |
| | 1,5 SMIC | Etat | 11 % | 36 % | 35 % | 35 % |
| | | CNAF | 34 % | 34 % | 36 % | 36 % |
| | 3 SMIC | Etat | 16 % | 36 % | 35 % | 35 % |
| | | CNAF | 29 % | 29 % | 29 % | 29 % |
| | 6 SMIC | Etat | 37 % | 36 % | 35 % | 35 % |
| | | CNAF | 24 % | 24 % | 24 % | 24 % |
| Garde à domicile partagée | Coût total de la garde | | 1 139 € | 1 164 € | 1 203 € | 1204€ |
| | 1,5 SMIC | Etat | 11 % | 30 % | 29 % | 28 % |
| | | CNAF | 50 % | 50 % | 53 % | 54 % |
| | 3 SMIC | Etat | 22 % | 35 % | 35 % | 35 % |
| | | CNAF | 40 % | 40 % | 40 % | 40 % |
| | 6 SMIC | Etat | 40 % | 40 % | 40 % | 40 % |
| | | CNAF | 31 % | 31 % | 31 % | 31 % |
| EAJE | Coût total de la garde | | 1 336 € | 1317 € | 1351 € | 1366 € |
| | 1,5 SMIC | Etat | 5 % | 5 % | 5 % | 6 % |
| | | CNAF et collectivités locales | 89 % | 89 % | 89 % | 89 % |
| | 3 SMIC | Etat | 7 % | 7 % | 7 % | 7 % |
| | | CNAF et collectivités locales | 79 % | 78 % | 78 % | 78 % |
| | 6 SMIC | Etat | 7 % | 7 % | 7 % | 7 % |
| CNAF et collectivités locales | | 69 % | 69 % | 69 % | 68 % | |

Source : Calculs CNAF-DSS.

Note de lecture : en 2009, pour une famille ayant 1,5 SMIC de revenu, le coût d'une garde à domicile (2 318 € mensuel) est financé à 35 % par l'Etat et à 36 % par la CNAF.

Quel que soit le mode de garde choisi, l'aide publique totale est importante et représente au minimum environ 60 % du coût de la garde en 2009. Pour les gardes à l'extérieur du domicile, l'aide publique décroît lorsque le revenu des parents augmente quelle que soit l'année considérée. A compter de 2007, en raison de la mise en place d'un crédit d'impôt, cela est également vrai pour les gardes à domicile dès lors que les deux parents travaillent et rémunèrent leur employé à l'aide d'un chèque emploi service universel (CESU) – hypothèses retenues ici.

Quel que soit le mode de garde, la part financière des CAF décroît avec le revenu des parents. Par exemple en 2009, la part du coût de l'emploi d'un assistant maternel pris en charge par les CAF varie de 85 % (famille à 1,5 SMIC) à 57 % (famille à 6 SMIC). Pour l'emploi d'une garde à domicile, les CAF assurent de 36 % (famille à 1,5 SMIC) à 24 % (famille à 6 SMIC) du coût total. Ceci s'explique par le mode de calcul du complément de garde de la PAJE, qui est décroissant – par paliers – avec les revenus des parents.

La participation cumulée des CAF et des collectivités locales au financement des EAJE diminue également avec le revenu des parents, la participation demandée aux parents étant fonction de leurs revenus. Toutefois, à niveau de revenu des parents donné (et participation des parents identique), la part des CAF varie en fonction d'une signature de contrat enfance jeunesse entre les collectivités locales et les CAF pour la création de nouvelles places d'accueil. En l'absence d'un contrat enfance, les CAF versent à la structure, dans la limite d'un plafond, 66 % du prix de revient de la place déduction faite de la participation des parents. Ainsi, les CAF prennent en charge le coût financier de la modulation des tarifs suivant les revenus des familles. Si la place relève d'un contrat enfance ou jeunesse, les CAF prennent en charge, en sus, 55 % du coût résiduel à la charge des collectivités locales. Ainsi, en 2009, hors contrat enfance, la part des CAF dans le financement des EAJE est comprise entre 36 % (famille à 1,5 SMIC) et 16 % (famille à 6 SMIC) du prix de la place. Avec un contrat enfance, cette part varie de 65 % à 45 %.

En 2008, le montant maximum du complément de libre choix du mode de garde (CMG), versé aux ménages ayant recours à un assistant maternel ou une aide à domicile est augmenté de 50 € pour les familles aux revenus les plus faibles pour les enfants de moins de trois ans. Ainsi, la part assumée par la CNAF augmente pour les familles dont les revenus sont inférieurs au premier seuil du CMG : 85 % en 2008 contre 83 % en 2007 pour une garde par un assistant maternel – 36% contre 34 % pour une garde à domicile. Le fait que l'aide de la CNAF ne puisse pas excéder 85 % du montant de la dépense limite néanmoins la portée effective de cette mesure. Pour les places en EAJE, la part totale apportée par les CAF et les collectivités locales est stable.

L'intervention de l'Etat dans le financement des modes de garde a fortement augmenté sur la période, principalement du fait de changements dans les dispositions fiscales. Ainsi, en 2005, la réduction d'impôt pour frais de garde à l'extérieur du domicile est transformée en crédit d'impôt, accessible aux ménages non imposables ; en 2006, son taux est doublé. De ce fait, la part de l'Etat dans le financement des assistants maternels et des EAJE augmente entre 2004 et 2006. L'emploi d'une garde à domicile a également fait l'objet d'aménagements. En 2006, une exonération de 15 points de cotisations patronales, compensée par le budget de l'Etat, est instaurée en faveur des particuliers employeurs qui acquittent les cotisations sur la base de l'assiette réelle. Cette réforme permet à toutes les familles d'obtenir une aide de l'Etat quelle que soit leur situation au regard de l'impôt. A partir de 2007, la réduction d'impôt pour l'emploi d'un salarié à domicile est transformée en crédit d'impôt pour les dépenses de garde d'enfant payées à l'aide du CESU et effectuées soit par des parents isolés qui exercent une activité professionnelle, soit par des couples dont les deux membres travaillent. L'aide de l'Etat en faveur des ménages à revenus modestes ou intermédiaires (familles à 1,5 ou 3 SMIC) s'en trouve très fortement accrue : entre 2006 et 2007, la part de l'Etat passe de 11 % à 30 % pour les familles les plus modestes ayant recours à une garde à domicile partagée et de 22 % à 35 % pour les familles à revenus intermédiaires.

En termes de coûts totaux pour la collectivité, le coût d'une place en EAJE atteint au maximum 1 291 € en 2009 (pour une famille ayant 1,5 SMIC de revenu). La prise en charge publique d'un emploi à domicile est un peu supérieure pour une famille ayant 6 SMIC de revenu (1 362 €), l'écart étant plus fort pour une famille ayant 3 SMIC de revenu (1 474 €).

Précisions méthodologiques sur l'indicateur n° 9 (1^{er} sous-indicateur) :

Les indicateurs sont construits pour une famille dont les deux membres travaillent et qui a un enfant de moins de trois ans né après le 1^{er} janvier 2004, pour quatre modes de garde : assistant maternel, garde à domicile, garde à domicile partagée et établissement collectif (crèche collective). La garde à domicile partagée consiste à employer une personne qui garde deux enfants de familles différentes, le coût pour une famille correspond alors à un emploi à mi-temps. Les cas-types décrivent les dépenses occasionnées par la garde de l'enfant au 1^{er} juillet de l'année considérée. Sont donc appliqués, pour l'année en cours, les montants de la PAJE et les plafonds en vigueur le 1^{er} juillet. Le reste à charge correspondant à une garde utilisée l'année N inclut par anticipation l'avantage fiscal que le ménage obtient l'année N+1. Trois niveaux de revenu des parents sont retenus (1,5, 3 et 6 SMIC).

L'indicateur retrace, pour chaque mode de garde, l'évolution des parts du coût de la garde prises en charge par l'Etat et par les CAF (ou par les CAF et les collectivités locales dans le cas des EAJE). Il mesure donc notamment l'impact des récents changements de législation sur la répartition des coûts des modes de garde entre les différents financeurs publics : mise en place de la prestation d'accueil du jeune enfant (PAJE) en 2004, modifications des aides accordées par l'Etat depuis 2005, évolution des règles de co-financement entre les collectivités locales et les CAF, augmentation du montant maximum du CMG en 2008.

Selon le revenu des parents (1,5, 3 ou 6 SMIC annuels bruts), sont distinguées pour chaque mode de garde à temps plein les participations financières des CAF, de l'Etat et, le cas échéant, des collectivités locales, ainsi que la somme totale versée pour un mois de garde par les financeurs publics. S'agissant des contrats enfance, qui ont connu diverses modifications en matière de taux de co-financement, on retient ici un taux de 55 %.

Les indicateurs sont calculés pour un assistant maternel rémunéré au salaire moyen de 3,5 SMIC bruts journaliers. Cependant, la hiérarchie des coûts dépend du niveau de salaire de l'assistant maternel qui peut varier entre 2,25 et 5 SMIC (à l'extérieur de cette fourchette, l'aide n'est plus versée).

Le mode de calcul du coût de la garde en EAJE a été modifié pour les années 2007 à 2009 par rapport aux PQE précédents : jusqu'à présent, le prix de revient était estimé à partir d'une étude réalisée auprès de quelques CAF. Depuis 2009, le système d'information d'action sociale de la CNAF permet de calculer un prix de revient des crèches à partir de données exhaustives. Le coût pour l'année 2006 n'ayant pu être estimé à partir des données exhaustives, il ne peut donc être comparé aux valeurs des années postérieures.

Indicateur n° 9 : Coût des différents modes de garde pour les finances publiques...

2^{ème} sous-indicateur : ...au niveau macroéconomique.

Les indications fournies au premier sous-indicateur portent sur des cas-types. Il peut être également intéressant de porter un regard macroéconomique, en tâchant d'appréhender l'ensemble des dépenses publiques consacrées au financement des gardes de jeunes enfants. L'indicateur complémentaire décrit ci-dessous la somme des dépenses des différentes administrations publiques participant au financement des modes d'accueil pour les enfants de moins de six ans. Pour certaines de ces dépenses, non disponibles directement car agrégées dans un ensemble plus large, il a été nécessaire d'avoir recours à des estimations.

En 2008, l'évaluation du coût global pour les finances publiques (sécurité sociale, État, collectivités locales) des services d'accueil se situe autour de 9,3 milliards d'euros pour les enfants de moins de trois ans et de 12,3 milliards d'euros pour les enfants de trois à six ans. Ce montant se limite à la dépense publique directement allouée au financement de modes d'accueil (établissements d'accueil du jeune enfant, assistants maternels agréés, garde à domicile, écoles préélémentaires). Ne sont pas considérées ici les dépenses correspondant à des prestations d'entretien pour les jeunes enfants (notamment l'allocation de base de la PAJE ou les allocations familiales servies aux moins de trois ans) ou encore les aides monétaires visant à compenser l'arrêt ou la réduction d'activité professionnelle (complément libre choix d'activité de la PAJE qui succède à l'allocation parentale d'éducation, cotisations pour l'assurance vieillesse des parents au foyer).

Pour les moins de trois ans, les deux postes principaux sont constitués des 3,7 Md€ de dépenses liées à la garde individuelle et des 3,9 Md€ de dépenses de fonctionnement et d'investissement des établissements d'accueil du jeune enfant (EAJE). Les dépenses fiscales représentent 1,0 Md€. Enfin, à la rentrée scolaire 2008-2009, près de 150 000 enfants de 2 à 3 ans sont scolarisés, ce qui représente un coût pour les finances publiques de 698 M€. Ces dépenses d'accueil hors garde parentale sont principalement supportées par la branche Famille qui y contribue à hauteur de 61 %; les collectivités locales prennent en charge le quart des dépenses (24 %) et la part de l'Etat se situe à 15 %.

Les financeurs publics varient leurs apports suivant les types d'accueil : la branche Famille consacre un effort très important à l'aide à la garde individuelle, notamment au recours aux assistants maternels (l'ensemble de ce poste représente près des deux tiers de ses dépenses au titre des services d'accueil du jeune enfant). Le reste de sa participation est dédiée au financement des établissements d'accueil collectif. Les collectivités locales financent, elles, essentiellement les établissements d'accueil du jeune enfant (85 % de leurs dépenses), principalement à travers des dépenses de fonctionnement. Elles participent également, mais dans une moindre mesure (15 %) au fonctionnement des écoles maternelles. De son côté, l'Etat consacre un peu plus d'un quart de son financement à l'enseignement préscolaire (27 %), principalement à travers la rémunération des enseignants ; la majeure partie de ses dépenses correspond aux diverses aides, réductions d'impôt et exonérations (73 %).

La forte progression (+ 10 %) du montant total des aides publiques à l'accueil des enfants de moins de trois ans est issue de deux mouvements contraires. D'un côté, la poursuite du développement des dépenses en garde individuelle, en particulier le poste « aide à l'emploi d'un assistant maternel » et la mise en place du crédit d'impôt pour frais de garde. De l'autre côté, le moindre engagement de l'Éducation nationale dans la prise en charge des enfants de 2 à 3 ans.

Pour les enfants âgés de 3 à 5 ans, l'accès à l'école préélémentaire structure largement les dépenses en montants et en type de financeur. En effet, c'est la préscolarisation qui représente le poste budgétaire le plus important avec 11,2 Md€. Les dépenses liées aux compléments de mode de garde de la PAJE ou aux anciennes prestations (AFEAMA, AGED) de garde individuelle sont à hauteur de 906 M€. Les postes d'accueil de loisirs sans hébergement (141 M€) et de dépenses fiscales (113 M€) constituent environ 1% des dépenses chacun.

| Dépenses en 2008 (en M€) | 0-3 ans | 3-6 ans | 0-6 ans | Source |
|--|--------------|---------------|---------------|----------------|
| Prestations monétaires pour une garde individuelle | 3 662 | 906 | 4 568 | |
| Aide à l'emploi d'un assistant maternel (CMG ass mat) | 3 424 | 700 | 4 124 | CNAF+MSA |
| Aide à l'emploi d'une garde à domicile (CMG garde domicile) | 216 | 50 | 267 | CNAF+MSA |
| Aide à l'emploi via une association/entreprise (CMG structure) | 22 | 1 | 22 | CNAF+MSA |
| Aide à la famille pour l'emploi d'une assistante mat. (AFEAMA) | 0 | 138 | 138 | CNAF+MSA |
| Aide à l'emploi d'une garde à domicile (AGED) | 0 | 17 | 17 | CNAF+MSA |
| | | | | |
| Etablissement d'accueil du jeune enfant | 3 908 | 141 | 4 049 | |
| Dépenses de fonctionnement | 1 318 | 0 | 1 318 | CNAF+MSA |
| Dépenses de fonctionnement des communes (2007) | 1 573 | 0 | 1 573 | DGCP |
| Fond d'investissement petite enfance | 102 | 0 | 102 | CNAF |
| Dépenses d'investissement des communes (2007) | 316 | 0 | 316 | DGCP |
| Fonction globale d'accueil dont contrat enfance jeunesse | 599 | 0 | 599 | CNAF+MSA |
| Accueil de loisirs sans hébergement | 0 | 141 | 141 | CNAF+MSA |
| | | | | |
| Préscolarisation (école maternelle) | 698 | 11 192 | 11 891 | |
| Ministère de l'éducation nationale | 374 | 5 990 | 6 364 | Education nat. |
| Collectivités locales | 325 | 5 202 | 5 527 | Education nat. |
| | | | | |
| Dépense fiscale | 1 028 | 113 | 1 140 | |
| Crédit d'impôt pour frais de garde | 711 | 89 | 800 | Budget |
| Réduction et crédit d'impôt pour emplois familiaux | 145 | nd | 145 | CNAF (calculs) |
| Régime d'imposition des assistants maternels agréés | 116 | 24 | 140 | Budget |
| Crédit impôt famille | 55 | 0 | 55 | Budget |
| | | | | |
| Total services d'accueil hors de la garde parentale | 9 296 | 12 352 | 21 648 | |

Sources : CNAF (y compris calculs), MSA, DGFIP, Direction du budget (voies et moyens), Direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance.

Précisions méthodologiques sur l'indicateur n° 9 (2^{ème} sous-indicateur) :

CMG assistant maternel et garde à domicile, réduction d'impôt pour frais de garde : la ventilation des dépenses entre les moins de trois ans et les trois à six ans est obtenue par application d'une clef de répartition estimée.

Dépenses de fonctionnement de la CNAF et de la MSA : ce chiffre comprend les prestations de services en accueil collectif, parental ou familial, les dépenses liées aux relais d'assistants maternels, aux autres lieux d'activité ou d'éveil et aux contrats de passage à la prestation de service unique. Il concerne en très grande majorité les enfants de 0 à 4 ans.

Dépenses des communes : ces chiffres de 2007 sont issus de la DGFIP, *Les comptes des communes 2007*, Synthèse nationale (rubrique 64 « crèches et garderies », qui recense des dépenses s'adressant à un public plus large que les 0-3 ans mais dont cette population constitue l'essentiel). Ne sont pas référencées ici les dépenses des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) et des départements en faveur de la petite enfance (faute de pouvoir les isoler dans les *Comptes des départements* de la DGFIP).

Fonds d'investissement : les investissements concernent les enfants de 0 à 6 ans. Comme pour les prestations de services, ces dépenses concernent en réalité en très grande majorité les enfants de 0 à 4 ans. Les montants peuvent être très variables d'une année sur l'autre.

Préscolarisation (école maternelle) : ces chiffres sont estimés à partir des données suivantes. Sur les effectifs à la rentrée 2008 : 148 906 enfants scolarisés âgés de 2 ans et 2 386 446 enfants scolarisés âgés entre 3 et 6 ans. Sur le coût de la scolarisation en maternelle de 2 510 € par enfant pour le ministère de l'éducation nationale et 2 180 € pour les collectivités locales (source : Education nationale).

Réduction d'impôt pour emplois familiaux : au sein des foyers comprenant un enfant de moins de 3 ans, il n'est pas possible de distinguer les emplois familiaux de garde d'enfant des autres types d'emploi (personnel de ménage, par exemple). Le total des dépenses fiscales lié à la réduction d'impôt au sein de ces foyers est de 230 M€ (en 2007) : ce chiffre est donc un majorant. En faisant l'hypothèse que les dépenses moyennes liées à un emploi familial sont les mêmes chez les bénéficiaires de l'AGED ou du CMG garde à domicile (39 696 foyers d'après la CNAF) que sur l'ensemble des foyers comprenant un enfant de moins de trois ans et bénéficiant de la déduction (150 000 foyers), on pourrait estimer les dépenses fiscales relevant de la garde d'enfant à domicile à 26% de la dépense totale, soit 60,9 M€. Si l'on considère que le nombre d'heures travaillées au sein d'un foyer par les gardes d'enfants à domicile est en moyenne supérieur à celui des autres emplois familiaux, ce second chiffre apparaît comme un minorant. Le chiffre retenu correspond à la moyenne de ces deux bornes.