

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

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

		2007	2008	2009	2010	
Assistant maternel	Coût total de la garde	861 €	886 €	895 €	900 €	
	2 SMIC	Etat	11%	11%	11%	11%
		CNAF	70%	70%	70%	70%
	4 et 6 SMIC	Etat	11%	11%	11%	11%
		CNAF	58%	58%	58%	58%
Garde à domicile	Coût total de la garde	2 242 €	2 317 €	2 318 €	2 330 €	
	2 SMIC	Etat	36%	35%	35%	35%
		CNAF	29%	29%	29%	29%
	4 et 6 SMIC	Etat	36%	35%	35%	35%
		CNAF	25%	24%	24%	24%
Garde à domicile partagée	Coût total de la garde	1 164 €	1 203 €	1 204 €	1 210 €	
	2 SMIC	Etat	35%	35%	35%	35%
		CNAF	41%	40%	40%	40%
	4 et 6 SMIC	Etat	40%	40%	40%	40%
		CNAF	31%	31%	31%	31%
EAJE	Coût total de la garde	1 204 €	1 228 €	1 241 €	1 247 €	
	2 SMIC	Etat	8%	8%	8%	8%
		CNAF et collectivités locales	84%	84%	84%	83%
	4 SMIC	Etat	8%	8%	8%	8%
		CNAF et collectivités locales	67%	68%	67%	67%
	6 SMIC	Etat	8%	8%	8%	8%
CNAF et collectivités locales		65%	65%	65%	64%	

Source : Calculs CNAF-DSS.

Note de lecture : en 2010, pour un couple ayant 2 SMIC de revenu et 1 enfant de moins de 3 ans à charge, le coût d'une garde à domicile (2 330 € mensuel) est financé à 35 % par l'Etat et à 29 % 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 2010. Pour les gardes à l'extérieur du domicile, l'aide publique décroît lorsque le revenu des parents augmente quelle que soit l'année considérée. Concernant les gardes à domicile, on considère que les cas-types étudiés sont éligibles au crédit d'impôt mis en place depuis 2007, c'est-à-dire que les deux parents sont actifs et rémunèrent leur employé à l'aide d'un chèque emploi service universel (cf. indicateur « objectifs/résultats » n° 3-3).

Pour les gardes individuelles, la part financière des CAF décroît avec le revenu des parents par palier. Ceci s'explique par le mode de calcul du complément de garde de la PAJE, qui est décroissant – par palier – avec les revenus. Ainsi en 2010, la part du coût de l'emploi d'un assistant maternel pris en charge par les CAF varie de 70 % pour une famille avec 2 SMIC de revenu à 58 % pour une famille avec 4 SMIC de revenu ainsi que pour une famille avec 6 SMIC. De même, pour l'emploi d'une garde à domicile, les CAF assurent de 29 % (famille à 2 SMIC) à 24 % (familles à 4 et 6 SMIC) du coût total.

Les familles bénéficiant du complément mode de garde (CMG) maximum ne sont pas représentées dans les cas types ci-dessus. En effet, pour bénéficier de l'aide maximum, un couple doit avoir un revenu total inférieur à 2 SMIC, ce qui signifie que les deux membres ne travaillent pas à plein temps (cf. indicateur « objectifs/résultats »

n° 3-3). En 2010, les CAF assurent 85 % du coût de l'emploi d'un assistant maternel pour un parent isolé qui travaille à plein temps avec 1 SMIC de revenu. Cette part est de 36 % pour une garde à domicile

La participation cumulée des CAF et des collectivités locales au financement des établissements d'accueil du jeune enfant (EAJE) diminue de façon plus linéaire 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 2010, hors contrat enfance, la part des CAF dans le financement des EAJE est comprise entre 37 % (famille à 2 SMIC) et 18 % (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 a été 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 complément mode de garde (CMG) : 85% en 2008 contre 83% en 2007 pour une garde par un assistant maternel - 36 % contre 34 % pour une garde à domicile pour un parent isolé avec 1 SMIC de revenu. En 2009 et 2010, la part prise en charge par la CNAF est restée identique. Pour les places en EAJE, la part totale apportée par les CAF et les collectivités locales est stable depuis 2007.

L'intervention de l'Etat dans le financement des modes de garde a fortement augmenté ces dernières années, 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 a été transformée en crédit d'impôt, accessible aux ménages non imposables ; en 2006, son taux a été doublé. 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 a permis à toutes les familles d'obtenir une aide de l'Etat quelle que soit leur situation au regard de l'impôt. Depuis 2007, la réduction d'impôt pour l'emploi d'un salarié à domicile a par ailleurs été 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 s'en est trouvée très fortement accrue.

En termes de coûts totaux pour la collectivité, le coût d'une place en EAJE atteint au maximum 1 137 € en 2010 (pour une famille ayant 2 SMIC de revenu). La prise en charge publique d'un emploi à domicile est supérieure pour une famille ayant plus de 4 SMIC de revenu (1 382 €).

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 (les revenus de 2 ou 4 et 6 SMIC). Pour les familles avec des revenus de 4 et 6 SMIC, les aides octroyées sont identiques pour la garde individuelle. Les lignes ont donc été rassemblées. Concernant ce mode de garde, le bénéfice du CMG maximum pour une famille n'est pas représenté dans les cas-type (cf. indicateur « objectifs/résultats » n° 3-3).

L'indicateur retrace, pour chaque mode de garde, l'évolution du coût de la garde mensuelle et la part de celle-ci prise en charge par l'Etat et par les CAF (ou par les CAF et les collectivités locales dans le cas des établissements d'accueil du jeune enfant -EAJE-) depuis 2007. Selon le revenu des parents (2, 4 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 cofinancement, 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 par rapport aux PQE précédents : jusqu'à présent, le prix de revient était estimé à partir du coût global des crèches sur les heures effectivement effectuées par les enfants. Ainsi, lorsqu'un enfant était absent pour une cause non prévue (maladie, RTT...), l'heure n'était pas prise en compte. Or, ces heures sont payées par les parents. Le calcul du prix de revient prend donc à présent en compte l'ensemble des heures payées par les parents. Ce changement conduit à diminuer le coût total de la garde par rapport aux calculs effectués dans les programmes de qualité et d'efficience « Famille » précédents, mais pas le reste à charge des parents puisque celui-ci est calculé à partir de trois revenus (plancher, médian et plafond). En revanche, la participation publique diminue.

Indicateur n° 9 : Coût des différents modes de garde « formels » 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 chercher à porter un regard macroéconomique, en tâchant d'appréhender l'ensemble des dépenses publiques consacrées au financement des modes de gardes formels de jeunes enfants. L'indicateur complémentaire décrit ci-dessous est 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 2009, l'évaluation du coût global pour les finances publiques (Sécurité sociale, État, collectivités locales) des services d'accueil se situe autour de 9,8 milliards d'euros pour les enfants de moins de trois ans et de 13,1 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 de libre choix d'activité de la PAJE et cotisations pour l'assurance vieillesse des parents au foyer).

Pour les moins de trois ans, les deux postes principaux sont constitués des 4,0 Md€ de dépenses liées à la garde individuelle et des 4,1 Md€ de dépenses de fonctionnement et d'investissement des établissements d'accueil du jeune enfant (EAJE). Les dépenses fiscales représentent 1,1 Md€. Enfin, à la rentrée scolaire 2009-2010, environ 123 000 enfants de 2 à 3 ans sont scolarisés, ce qui représente un coût pour les finances publiques de 608 M€. Ces dépenses d'accueil par les modes de garde « formels » sont principalement supportées par la branche Famille qui y contribue à hauteur de 62 % ; les collectivités locales prennent en charge le quart des dépenses (23 %) et la part de l'Etat se situe à 15 %.

La contribution de chaque financeur public varie suivant les types d'accueil : la branche Famille consacre un effort très important pour l'aide à la garde individuelle, notamment sur le recours à l'emploi d'assistants maternels (l'ensemble de ce poste représente les 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 du jeune enfant (EAJE). Les collectivités locales financent, elles, essentiellement les EAJE (87 % de leurs dépenses au titre des services d'accueil), principalement à travers du fonctionnement. Elles participent également, mais dans une moindre mesure (13 % de leurs dépenses) au fonctionnement des écoles maternelles. De son côté, l'Etat consacre près d'un quart de son financement à l'enseignement préscolaire (22 %) principalement à travers la rémunération des enseignants ; la majeure partie de ses dépenses correspond aux diverses aides fiscales par le biais des réductions et crédits d'impôt (78 %).

La progression (+ 5 %) du montant total des aides publiques à l'accueil des enfants de moins de trois ans est la traduction de la poursuite du développement des dépenses en garde individuelle, en particulier le poste « aide à l'emploi d'un assistant maternel », des dépenses fiscales et des dépenses liées au fonctionnement des équipements d'accueil du jeune enfant.

Pour les moins de six 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 11,9 Md€. Les dépenses liées aux compléments de mode de garde de la PAJE ou aux anciennes prestations (aide à la famille pour l'emploi d'une assistante maternelle agréée - AFEAMA -, allocation de garde d'enfant à domicile - AGED -) de garde individuelle sont à hauteur de 995 M€. Les postes d'accueil de loisirs sans hébergement (143 M€) et de dépenses fiscales (127 M€) constituent chacun environ 1 % des dépenses.

Dépenses annuelles en 2009 (en M€)	0-3 ans	3-6 ans	0-6 ans	Source
Prestations monétaires pour une garde individuelle	3 959	995	4 954	
Aide à l'emploi d'un assistant maternel (CMG ass. Mat.)	3 697	866	4 563	CNAF+MSA
Aide à l'emploi d'une garde à domicile (CMG garde domicile)	217	70	287	CNAF+MSA
Aide à l'emploi via une association/entreprise (CMG structure)	45	10	55	CNAF+MSA
Aide à la famille pour l'emploi d'une assistante mat. (AFEAMA)	0	43	43	CNAF+MSA
Aide à l'emploi d'une garde à domicile (AGED)	0	7	7	CNAF+MSA
Etablissement d'accueil du jeune enfant	4 069	143	4 212	
Dépenses de fonctionnement	1 408	0	1 408	CNAF+MSA
Dépenses de fonctionnement des communes (2007)	1 711	0	1 711	DGFIP
Fond d'investissement petite enfance	73	0	73	CNAF
Dépenses d'investissement des communes (2007)	273	0	273	DGFIP
Fonction globale d'accueil dont contrat enfance jeunesse	604	0	604	CNAF+MSA
Accueil de loisirs sans hébergement	0	143	143	CNAF+MSA
Préscolarisation (école maternelle)	608	11 879	12 487	
Ministère de l'éducation nationale	324	6 325	6 649	Education nat.
Collectivités locales	284	5 554	5 838	Education nat.
Dépense fiscale	1 118	127	1 245	
Crédit d'impôt pour frais de garde	800	100	900	Budget + CNAF
Réduction et crédit d'impôt pour emplois familiaux	145	nd	145	CNAF (calculs)
Régime d'imposition des assistants maternels agréés	113	27	140	Budget
Crédit impôt famille	60	0	60	Budget
Total services d'accueil hors de la garde parentale	9 753	13 144	22 897	

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 de cadrage n° 9, 2^{ème} sous-indicateur :

Complément mode de garde - CMG - assistant maternel et garde à domicile, réduction d'impôt pour frais de garde : l'application d'une clef de répartition estimée pour les 0 - 3 ans sur les données de dépenses des prestations est réalisée.

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 d'investissement sur fonds propres, 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 2008 ont été communiqués par la DGFIP. Ils sont issus des *comptes des communes 2008*, 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).

Fond 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 de la rentrée 2009 : 123 271 enfants scolarisés âgés de 2 ans et 2 409 565 enfants scolarisés âgés entre 3 et 6 ans. Sur le coût de la scolarisation en maternelle : 2 625 € par enfant pour le Ministère de l'éducation nationale et 2 305 € 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 et d'autres types d'emploi (personnel de ménage, par exemple). Le total des dépenses fiscales liées à la réduction d'impôt au sein des foyers avec au moins un enfant de moins de 3 ans était estimé à 230 M€ en 2007 : ce chiffre est donc un majorant puisqu'il ne comprend pas uniquement des dépenses liées à la garde d'enfants. Une estimation complémentaire peut être réalisée en faisant l'hypothèse que les dépenses moyennes liées à un emploi familial sont les mêmes chez les bénéficiaires de l'allocation de garde d'enfant à domicile ou du complément mode de garde à domicile (38 486 foyers en 2009 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 d'après l'estimation de 2007). Dans ce cas, on pourrait estimer les dépenses fiscales relevant de la garde d'enfant à domicile à 26 % de la dépense totale, soit 60 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.