

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

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

		2008	2009	2010	2011	
Assistant maternel	Coût total de la garde	897 €	938 €	972 €	1 008 €	
	2 SMIC	Etat	11%	10%	10%	10%
		CNAF	69%	69%	68%	68%
	4 et 6 SMIC	Etat	11%	10%	10%	10%
		CNAF	57%	57%	57%	57%
Garde à domicile	Coût total de la garde	2 116 €	2 190 €	2 259 €	2 331 €	
	2 SMIC	Etat	37%	36%	36%	24%
		CNAF	30%	30%	30%	30%
	4 et 6 SMIC	Etat	37%	36%	36%	24%
		CNAF	25%	25%	25%	25%
Garde à domicile partagée	Coût total de la garde	1 098 €	1 137 €	1 173 €	1 210 €	
	2 SMIC	Etat	34%	34%	35%	27%
		CNAF	42%	42%	41%	46%
	4 et 6 SMIC	Etat	39%	39%	40%	32%
		CNAF	32%	32%	31%	37%
EAJE	Coût total de la garde	1 228 €	1 241 €	1 247 €	1 286 €	
	2 SMIC	Etat	8%	8%	8%	7%
		CNAF et collectivités locales	84%	84%	83%	84%
	4 SMIC	Etat	8%	8%	8%	7%
		CNAF et collectivités locales	68%	67%	67%	67%
	6 SMIC	Etat	8%	8%	8%	7%
		CNAF et collectivités locales	65%	65%	64%	65%

Source : Calculs CNAF - DSS.

Note de lecture : en 2011, pour un couple ayant un niveau de revenu équivalent à 2 SMIC et 1 enfant de moins de 3 ans à charge, le coût d'une garde à domicile (2 331 € mensuel) est financé à 24 % par l'Etat et à 30 % par la CNAF.

Pour une personne isolée avec un revenu d'1 SMIC en 2011

	Assistant maternel	Garde à domicile partagée	Garde à domicile	Place en établissement collectif
Etat	5%	20%	24%	50%
CNAF et collectivités locales	84%	60%	37%	46%

Source : Calculs CNAF - DSS.

Jusqu'en 2010, 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. Depuis 2011, la part de l'aide publique a baissé pour la garde à domicile simple avec la suppression de l'abattement de 15 points sur les cotisations patronales pour les particuliers employeurs cotisant sur la base du salaire réel. Ainsi, pour ce mode de garde, la part de l'aide publique se situe entre 49 % et 54 % suivant les revenus de la famille pour un couple dont les deux membres

travaillent. Pour les plus bas revenus seulement, soit notamment une personne isolée avec un revenu d'un SMIC, cette part reste supérieure à 60 %. L'aide de la CNAF étant plafonnée, sa part n'augmente pas pour la garde à domicile simple, à temps complet, même si le montant des cotisations augmente. En revanche, lorsque la garde est partagée, la part de la CNAF augmente, le plafond étant identique que la garde soit partagée ou non. Ainsi, la part de l'Etat est en partie transférée vers la CNAF pour la garde à domicile partagée. 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 - CESU - (cf. indicateur « objectifs/résultats » n° 3-3).

Pour les gardes individuelles, par un assistant maternel, la part financée par la CAF décroît avec le revenu des parents par palier. Ceci s'explique par le mode de calcul du complément de garde (CMG) de la prestation d'accueil du jeune enfant (PAJE), qui est décroissant - par palier - avec les revenus. Ainsi en 2011, la part du coût de l'emploi d'un assistant maternel pris en charge par les CAF varie de 68 % pour une famille avec 2 SMIC de revenu à 57 % 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 30 % (famille à 2 SMIC) à 25 % (familles à 4 et 6 SMIC) du coût total. Pour une personne isolée travaillant à plein temps avec un revenu d'un SMIC et bénéficiant du CMG maximum, la part de la CAF est de 46 %.

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 2011, hors contrat enfance, la part des CAF dans le financement des EAJE est comprise entre 37 % (famille à 2 SMIC) et 19 % (famille à 6 SMIC) du prix de la place. Avec un contrat enfance, cette part varie de 65 % à 45 %.

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. Depuis 2011, avec la suppression de l'abattement de 15 points de cotisations patronales, l'intervention de l'Etat a diminué pour la garde à domicile (cf. *supra*)

En termes de coûts totaux pour la collectivité, le coût d'une place en EAJE atteint au maximum 1 172 € en 2011 (pour une famille ayant 2 SMIC de revenu) contre 1264 € pour une garde à domicile.

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 des coûts de la garde pris 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, (soit pour une durée de 9 heures) 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 %.

Avant le PQE « Famille » annexé au PLFSS pour 2011, le prix de revient d'une place en EAJE 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. Depuis le PQE annexé au PLFSS pour 2011, le calcul du prix de revient prend donc en compte l'ensemble des heures payées par les parents.

Le mode de calcul du coût des gardes individuelles a été modifié par rapport aux PQE précédents. Les salaires des assistants maternels et de la garde à domicile sont estimés à présent, à partir du salaire horaire réel net moyen calculé par l'ACOSS (cf. indicateur « objectifs/résultats » 3-3).

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 2010, l'évaluation du coût global pour les finances publiques (Sécurité sociale, État, collectivités locales) des services d'accueil se situe autour de 10,1 milliards d'euros pour les enfants de moins de trois ans et de 13,7 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 4,3 Md€ de dépenses liées à la garde individuelle et des 4,2 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 2010-2011, environ 112 000 enfants de 2 à 3 ans sont scolarisés, ce qui représente un coût pour les finances publiques de 564 M€. Ces dépenses d'accueil par les modes de garde formels sont principalement supportées par la branche famille de la Sécurité sociale qui y contribue à hauteur de 65 % ; les collectivités locales prennent en charge un peu moins du quart des dépenses (22 %) et la part de l'Etat se situe à 13 %.

La contribution de chaque financeur public varie suivant le type 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 EAJE. Les collectivités locales financent, elles, essentiellement les établissements d'accueil du jeune enfant (88 % de leurs dépenses au titre des services d'accueil), principalement à travers du fonctionnement. Elles participent également, mais dans une moindre mesure (12 % 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 (23 %) principalement à travers la rémunération des enseignants ; la majeure partie de ses dépenses correspond aux aides fiscales par le biais des réductions et crédits d'impôt (77 %).

Entre 2009 et 2010, la progression (+ 4 %) 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 des dépenses liées au fonctionnement des équipements d'accueil du jeune enfant. De l'autre côté, la baisse des dépenses fiscales et le moindre engagement de l'Éducation nationale dans la prise en charge des enfants de 2 à 3 ans.

Pour les enfants de trois à moins de six ans, l'accès à l'école préélémentaire structure largement les dépenses en montant et en type de financeur. En effet, c'est la préscolarisation qui représente le poste budgétaire le plus important avec 12,3 Md€. Les dépenses liées aux compléments de mode de garde de la PAJE sont à hauteur de 1,0 Md€. Les postes d'accueil de loisirs sans hébergement (154 M€) et de dépenses fiscales (245 M€) constituent respectivement 1 % et 2 % des dépenses.

Dépenses en 2010 (en M€)	0-3 ans	3-6 ans	0-6 ans	Source
Prestations monétaires pour une garde individuelle	4 285	1 014	5 299	
Aide à l'emploi d'un assistant maternel (CMG ass. mat.)	4 012	899	4 911	CNAF+MSA
Aide à l'emploi d'une garde à domicile (CMG garde domicile)	217	83	300	CNAF+MSA
Aide à l'emploi via une association/entreprise (CMG structure)	56	34	90	CNAF+MSA
Etablissement d'accueil du jeune enfant	4 214	154	4 368	
Dépenses de fonctionnement des CAF et MSA	1 560		1 560	CNAF+MSA
Dépenses de fonctionnement des communes (2007)	1 752		1 752	DGFIP
Investissement sur fonds propres des CAF	43		43	CNAF
Fond d'investissement petite enfance	76		76	CNAF
Dépenses d'investissement des communes (2007)	228		228	DGFIP
Fonction globale d'accueil dont contrat enfance jeunesse	555		555	CNAF+MSA
Accueil de loisirs sans hébergement		154	154	CNAF
Préscolarisation (école maternelle)	564	12 258	12 822	
Ministère de l'éducation nationale	302	6 563	6 865	CNAF (calculs)
Collectivités locales	262	5 695	5 957	CNAF (calculs)
Dépense fiscale	1 038	245	1 283	
Crédit d'impôt pour frais de garde	736	164	900	Budget + CNAF
Réduction et crédit d'impôt pour emplois familiaux	134	55	189	CNAF (calculs)
Régime d'imposition des assistants maternels agréés	114	26	140	Budget + CNAF
Crédit impôt famille	54		54	Budget + CNAF
Total services d'accueil hors de la garde parentale	10 101	13 671	23 771	

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 :

Les champs et calculs effectués par type de dépenses sont détaillés ci-après :

Complément mode de garde - CMG - assistant maternel et crédit d'impôt pour frais de garde : application d'une clef de répartition estimée pour les 0-3 ans sur les données des dépenses de prestations réalisées ;

Dépenses de fonctionnement des CAF et des 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 2009 ont été communiqués par la DGFIP. Ils sont issus des *comptes des communes 2009*, Synthèse nationale (rubrique 64 « crèches et garderies », qui recense les dépenses des communes de plus de 10 000 habitants. Le public couvert peut être plus large que les 0-3 ans mais cette population en constitue toutefois 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 par la CNAF à partir des données suivantes communiquées par le Ministère de l'Éducation nationale (DEPP) sur les effectifs de la rentrée 2010 : 111 658 enfants scolarisés âgés de 2 ans et 2 427 442 enfants scolarisés âgés entre 3 et 6 ans. Sur le coût de la scolarisation en maternelle en 2009 : 2 671 € par enfant pour le ministère de l'Éducation nationale et 2 315 € pour les collectivités locales. Pour passer du coût 2009 au coût 2010, l'inflation et l'évolution du salaire moyen par tête dans le secteur de l'éducation ont été prises en compte ;

Réduction d'impôt pour emplois familiaux : ce montant est estimé en mobilisant deux sources d'informations. La première est constituée des données des CAF sur les montants de prise en charge par famille des cotisations sociales en cas de garde des enfants par un salarié à domicile. A partir de ces données, le reste à charge déclaré au fisc est recalculé. Cette méthode peut conduire à minorer les dépenses déclarées à l'administration fiscale dans le cas où le montant de prise en charge par la CAF atteint le plafond en vigueur. La seconde source d'informations est le modèle de micro-simulation Myriade qui permet de repérer les montants de dépenses liées à des emplois familiaux pour les parents bénéficiant d'un CMG pour une garde à domicile. Ces montants peuvent être majorés car en dehors de la garde des enfants, cette case de la déclaration fiscale peut contenir les dépenses liées à l'emploi de personnel d'entretien, de jardiniers... En conséquence, le montant de la réduction ou du crédit d'impôt est effectué avec ces deux méthodes et la moyenne des deux est retenue.