

Indicateur n° 9 : Coût des différents modes de garde «formels» pour les finances publiques**Sous-indicateur n° 9-1 : Au niveau microéconomique...****Ventilation de la charge d'une garde d'enfant pour un couple d'actifs
en fonction du niveau de salaire du foyer et du mode de garde**

		2008	2009	2010	2011	2012	
Assistant maternel	Coût total de la garde	897 €	938 €	972 €	1 003 €	1 054 €	
	2 SMIC	État	11 %	10 %	10 %	10 %	9 %
		CNAF	69 %	69 %	68 %	68 %	67 %
	4 et 6 SMIC	État	11 %	10 %	10 %	10 %	9 %
		CNAF	57 %	57 %	57 %	57 %	56 %
Garde à domicile	Coût total de la garde	2 138 €	2 187 €	2 258 €	2 333 €	2 362 €	
	2 SMIC	État	37 %	36 %	36 %	24 %	24 %
		CNAF	30 %	30 %	30 %	30 %	30 %
	4 et 6 SMIC	État	37 %	36 %	36 %	24 %	24 %
		CNAF	25 %	25 %	25 %	25 %	25 %
Garde à domicile partagée	Coût total de la garde	1 110 €	1 135 €	1 172 €	1 211 €	1 226 €	
	2 SMIC	État	34 %	34 %	35 %	27 %	27 %
		CNAF	42 %	42 %	41 %	46 %	46 %
	4 et 6 SMIC	État	39 %	39 %	40 %	32 %	32 %
		CNAF	32 %	32 %	31 %	37 %	36 %
EAJE	Coût total de la garde	1 228 €	1 241 €	1 247 €	1 272 €	1 393 €	
	2 SMIC	État	8 %	8 %	8 %	8 %	7 %
		CNAF et collectivités locales	84 %	84 %	83 %	83 %	85 %
	4 SMIC	État	8 %	8 %	8 %	8 %	7 %
		CNAF et collectivités locales	68 %	67 %	67 %	67 %	69 %
	6 SMIC	État	8 %	8 %	8 %	8 %	7 %
		CNAF et collectivités locales	65 %	65 %	64 %	65 %	68 %

Source : Calculs CNAF-DSS.

Note de lecture : en 2012, 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 (2 362 € mensuel) est financé à 24 % par l'État et à 30 % par la CNAF.

Pour une famille monoparentale avec un revenu d'un SMIC en 2012

	Assistant maternel	Garde à domicile	Garde à domicile partagée	Place en établissement collectif
État	5 %	24 %	20 %	4 %
CNAF et collectivités locales	82 %	37 %	59 %	92 %

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'1 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'État 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° 3-4).

Pour les gardes individuelles, par un assistant maternel, 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 (CMG) de la prestation d'accueil du jeune enfant (PAJE), qui est décroissant – par palier – avec les revenus. Ainsi en 2012, la part du coût de l'emploi d'un assistant maternel pris en charge par les CAF varie de 67 % pour une famille avec 2 SMIC de revenu à 56 % 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 37 %.

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 2012, hors contrat enfance, la part des CAF dans le financement des EAJE est variée de 36 % (famille à 2 SMIC) et 19 % (famille à 6 SMIC) du prix de la place. Avec un contrat enfance, cette part varie de 63 % à 46 %.

L'intervention de l'État dans le financement des modes de garde a fortement augmenté entre 2000 et 2006, 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'État, 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'État 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'État 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'État a diminué pour la garde à domicile (cf. *supra*). Sur le champ des autres modes de garde, celle-ci est globalement stable depuis 2007.

En termes de coûts totaux pour la collectivité en 2012, le coût d'une place en EAJE atteint au maximum 1 280 €, contre 1270 € pour une garde à domicile et 800 € pour une garde à l'extérieur par un assistant maternel (cas d'une famille ayant 2 SMIC de revenu).

Précisions méthodologiques sur l'indicateur n° 9. (1er 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 1er janvier 2004, pour quatre modes de garde : assistant maternel, garde à domicile, garde à domicile partagée et établissement d'accueil 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 1er juillet de l'année considérée. Sont donc appliqués, pour l'année en cours, les montants de la PAJE et les plafonds en vigueur le 1er 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° 3-4).

L'indicateur retrace, pour chaque mode de garde, l'évolution des coûts de la garde pris en charge par l'État, les CAF et les collectivités locales depuis 2008. Selon le revenu des parents (2, 4 ou 6 SMIC annuels bruts), sont distinguées pour chaque mode de garde à temps plein (soit 18 jours de garde pour une durée de 9 heures chacun) les participations financières des CAF, de l'État 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 %.

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.

Les coûts des gardes individuelles ont pu être modifiés marginalement par rapport aux PQE précédents du fait de la mise à jour des séries de coût horaire moyen des différents modes de garde. Les salaires des assistants maternels et de la garde à domicile sont estimés à partir du salaire horaire réel net moyen calculé par l'ACOSS (cf. indicateur « objectifs/résultats » 3-4).

Sous-indicateur n° 9-2 : ...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 2011, l'évaluation du coût global pour les finances publiques (Sécurité sociale, État, collectivités locales) des services d'accueil se situe autour de 10,8 milliards d'euros pour les enfants de moins de trois ans et de 14,3 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 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 4,6 Md € de dépenses liées à la garde individuelle et des 4,6 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 2011-2012, environ 94 600 enfants de 2 à 3 ans sont scolarisés, ce qui représente un coût pour les finances publiques de 495 M€. Ces dépenses d'accueil des moins de trois ans par les modes de garde « formels » sont principalement supportées par la branche Famille qui y contribue à hauteur de 65 % ; les collectivités locales prennent en charge un peu plus du cinquième des dépenses (22 %) et la part de l'État se situe à 12 %.

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 de l'accueil des enfants de moins de trois ans). Le reste de sa participation est dédiée au financement des EAJE. Les collectivités locales financent, elles, essentiellement les établissements d'accueil du jeune enfant (90 % de leurs dépenses pour l'accueil des moins de trois ans concernent ces services), principalement à travers du fonctionnement. Elles participent également, mais dans une moindre mesure (10 % de leurs dépenses) au fonctionnement des écoles maternelles. De son côté, l'État consacre un cinquième du financement octroyé à l'accueil des enfants à moins de trois ans à l'enseignement préscolaire (20 %) 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 (80 %).

Entre 2009 et 2010, la progression (+ 7 %) 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 (+ 7 %) et des dépenses liées au fonctionnement des équipements d'accueil du jeune enfant (+ 10 %). De l'autre côté, le moindre engagement de l'Éducation nationale dans la prise en charge des enfants de 2 à 3 ans (- 12 %).

Pour les enfants de trois à 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 12,8 Md €. Les dépenses liées aux compléments de mode de garde de la PAJE sont à hauteur de 1,1 Md €. Les postes d'accueil de loisirs sans hébergement (164 M€) et de dépenses fiscales (252 M€) constituent respectivement 1 % et 2 % des dépenses.

Dépenses en 2011 (en M€)	0-3 ans	3-6 ans	0-6 ans	Source
Garde individuelle	4 572	1 075	5 646	
Aide à l'emploi d'un assistant maternel (CMG Ass. Mat.)	4 270	947	5 217	CNAF+MSA
Aide à l'emploi d'une garde à domicile (CMG garde domicile)	221	83	303	CNAF+MSA
Aide à l'emploi via une association/entreprise (CMG structure)	81	45	126	CNAF+MSA
Etablissement d'accueil du jeune enfant	4 644	164	4 808	
Dépenses de fonctionnement des CAF et MSA	1 717		1 717	CNAF+MSA
Dépenses de fonctionnement des communes (2010)	1 971		1 971	DGFIP
Investissement sur fonds propres des CAF	44		44	CNAF
Fond d'Investissement petite enfance	105		105	CNAF
Dépenses d'investissement des communes (2010)	221		221	DGFIP
Fonction globale d'accueil dont contrat enfance jeunesse	587		587	CNAF+MSA
Accueil de loisirs sans hébergement		164	164	CNAF
Préscolarisation (école maternelle)	495	12 825	13 320	
Ministère de l'éducation nationale	265	6 859	7 123	CNAF (calculs)
Collectivités locales	230	5 966	6 197	CNAF (calculs)
Dépense fiscale	1 057	252	1 309	
Crédit d'impôt pour frais de garde	769	171	940	Budget + CNAF
Réduction et crédit d'impôt pour emplois familiaux	137	56	193	CNAF (calculs)
Régime d'imposition des assistants maternels agréés	114	26	140	Budget + CNAF
Crédit impôt famille	36		36	Budget + CNAF
Total services d'accueil hors de la garde parentale	10 768	14 316	25 083	

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^e sous-indicateur) :

Complément mode de garde - CMG - assistant maternel et crédit d'impôt pour frais de garde : pour déterminer la part des dépenses de prestation consacrées aux 0-3 ans, une clef de répartition est estimée à partir des données disponibles dans les fichiers allocataires des CAF au 31 décembre 2011 (FILEAS).

Dépenses de fonctionnement des CAF et des MSA : ce chiffre comprend les prestations de services en accueil collectif, parental, familial ou en micro-crèches relevant de la prestation de service. Il intègre également les dépenses relatives aux relais d'assistants maternels, aux aides à l'installation des 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 2010 ont été communiqués par la DGFIP. Ils sont issus des comptes des communes 2010, 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 2011 : 94 600 enfants scolarisés âgés de 2 ans et 2 450 500 enfants scolarisés âgés entre 3 et 6 ans. Sur le coût de la scolarisation en maternelle en 2010 : 2 744 € par enfant pour le ministère de l'Éducation nationale et 2 386 € pour les collectivités locales. Pour passer du coût 2010 au coût 2011, l'inflation et l'évolution du salaire moyen par tête dans le secteur des services non marchand 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 pouvant contenir les dépenses liées à l'emploi de personnel d'entretien, de jardiniers... En conséquence, on calcule le montant de la réduction ou du crédit d'impôt avec ces deux méthodes et on effectue la moyenne des deux.