

# Coûts et financements de l'accueil de l'enfance

Optimisation de l'efficacité de la gestion et de l'organisation des offres d'accueil d'un point de vue des coûts, de la qualité et de son financement

Comment éviter de comparer des poires avec des pommes ? Quelles relations avec la qualité des prestations ? Quels sont les systèmes de financement et la part contributive des parents ?

## Proposition de méthodologie et recommandations

Lausanne, le 18 janvier 2019

## TABLE DES MATIERES

Contexte.....	3
Postulats et observations de départ .....	4
Structure de coût de l'accueil de l'enfance.....	5
Exemples de variables et d'indicateurs à explorer .....	5
Exemples d'observations expliquant des variations de coûts .....	6
Variabilité du ratio du personnel d'encadrement et des exigences de qualification .....	6
Structure de financement de l'accueil de l'enfance.....	8
Exemples de variables et d'indicateurs à explorer .....	8
Exemples d'observations expliquant des variations au niveau de la contribution des familles .....	9
Autres dimensions à explorer .....	9
A propos de la collecte des données.....	10
Ebauche de méthodologie pour une future étude .....	10
Hypothèse d'un dénominateur commun pour comparer les coûts .....	10
Délimitation du champ d'étude .....	11
Recommandations de <i>pro enfance</i> .....	12
Membres du groupe d'expert-e-s .....	13
Remerciements.....	13
Références bibliographiques.....	14

## Contexte

S'il est aujourd'hui admis que l'accueil de l'enfance est une des mesures cardinales pour faciliter la conciliation de la vie professionnelle et de la vie familiale, la mise en œuvre de cette politique se heurte encore à deux obstacles majeurs en particulier : l'accessibilité des places et les tarifs élevés de l'accueil pour les parents. En effet, sans subventionnement conséquent surtout ni déduction fiscale importante, les frais de garde sont souvent suffisamment élevés pour qu'ils absorbent, complètement ou presque l'augmentation de revenu qui résulte du placement de l'enfant. Cette charge financière peut aller jusqu'à dissuader les parents de reprendre une activité ou d'augmenter leur taux d'activité professionnelle.

Pourtant, l'analyse des coûts complets et du financement des places de crèche en Allemagne, en France en Autriche, et en Suisse, réalisée en 2015 par Infras sur mandat du Département fédéral de l'intérieur<sup>1</sup>, montre que ce coût se situe en Suisse – dans les régions sélectionnées et en parité de pouvoir d'achat – dans le même ordre de grandeur que celui relevé dans les régions étrangères étudiées. L'étude montre par ailleurs, sur la base de la comparaison avec les études de cas particuliers dans les pays voisins, qu'il y a peu de marge d'économies pour les crèches en Suisse, sans risque de mettre en péril d'une part la qualité de l'offre et d'autre part la conciliation vie familiale – vie professionnelle.

Par contre, cette analyse met en lumière l'impact des conditions structurelles de mise en œuvre de la politique d'accueil et l'importance de la répartition du financement entre les partenaires intéressés (parents, pouvoirs publics, employeurs) où la part des parents en Suisse est particulièrement élevée en comparaison des autres pays analysés ; autant de leviers qui peuvent faire évoluer l'accessibilité aux places d'accueil. Cependant, la comparaison se limite aux cantons de Zurich et de Vaud et l'analyse couvre un nombre restreint de variables. En outre, à l'intérieur de la Suisse romande, le coût pour les parents varie très fortement d'une ville ou d'un réseau à l'autre.

Dans le panorama suisse de l'accueil de jour des enfants, la Suisse romande présente des spécificités. Que ce soit en matière de pratiques éducatives et de formation des professionnels ou sur le plan organisationnel et de la gouvernance, les cantons romands, au-delà de leur diversité, semblent faire exception au niveau suisse, comme en témoigne l'état des lieux de l'accueil de l'enfance mené par *pro enfance* sur une base participative depuis 2016<sup>2</sup>.

En réponse à un contrat de prestations octroyé par l'Office fédéral des assurances sociales (OFAS), qui inclut l'identification des coûts par le biais d'une enquête, sur la base de critères d'analyse engageant la notion de qualité, *pro enfance* a choisi de se pencher sur la structure de coût de l'accueil de l'enfance pour élaborer des conclusions et identifier des possibilités d'amélioration de la gestion et de l'organisation des offres d'accueil. L'Association a aussi décidé d'ajouter à cette prestation une analyse de la structure du financement du domaine, la question de la répartition du coût entre les parents et les autres acteurs étant également déterminante sur le prix facturé aux parents usagers. Ces deux axes étant encore peu explorés, un état des lieux en la matière constitue une valeur ajoutée.

Afin d'établir la structure de coût et les origines de financement du dispositif d'accueil de jour, par canton et pour les trois domaines de l'accueil de l'enfance (accueil de la petite enfance, accueil parascolaire et accueil familial de jour), *pro enfance* a constitué en 2017 un groupe d'expert-e-s représentant l'ensemble des cantons romands. L'Association a par ailleurs mandaté le bureau Interface dans l'objectif de pouvoir s'appuyer sur une méthodologie.

---

<sup>1</sup> En réponse au postulat 13.3259 « Baisser les tarifs des crèches et dynamiser le secteur » déposé par Christine Bulliard-Marbach le 22 mars 2013.

<sup>2</sup> L'accueil de l'enfance comme pilier d'une politique publique de l'enfance en Suisse (Pro Enfance, 2018).

In fine, ce document extrait quelques éléments-clés de la pré-étude du bureau Interface<sup>3</sup> et les alimente sur la base d'observations discutées au sein du groupe d'experts et du comité de *pro enfance*. Il relève différentes variables qui parfois sont peut-être "oubliées", volontairement ou pas. Il propose également une série d'observations et de recommandations, dont la nécessité de calculer le coût d'une place pour une heure d'accueil pour une même tranche d'âge donnée, ainsi qu'une bibliographie portant sur la thématique.

## Postulats et observations de départ

Pour une structure d'accueil de même taille avec un même public d'enfants (même âge), quels sont les facteurs pouvant expliquer les différences de coûts de fonctionnement et la différence de prix payé par les parents ? Comment comparer le coût et le financement de deux ou de plusieurs structures d'accueil ? Quelles sont les variables à prendre en considération ? Quel est le plus petit dénominateur commun permettant une analyse comparative ? Les différences de coûts et de systèmes de financement s'expliquent-elles en fonction des bases légales ou de l'organisation de l'offre d'accueil ?

L'accueil de l'enfance correspondant à un secteur d'activité fragmenté dont la cohérence n'est pas avérée, l'exercice pour répondre à ces questions est périlleux. Comme le démontre la pré-étude du bureau Interface<sup>4</sup>, l'approche est complexe et les biais potentiels nombreux.

Chaque structure d'accueil ayant ses spécificités, liées aux différentes variables décrites ci-dessous, on ne peut se contenter d'en analyser une seule au titre de « référence unique ». Autrement dit, il convient d'éviter de comparer des poires avec des pommes - ceci au-delà de la distinction usuelle entre accueil préscolaire, accueil parascolaire et accueil familial de jour. Pour ce faire, il y a lieu de connaître et de qualifier les prestations offertes et de comprendre ce que reflète la structure de coût et de financement. En d'autres termes, lorsque je paye 100.- francs pour une journée d'accueil, cela inclut deux dimensions : celle du prix coûtant de cette place (quelles sont les prestations incluses et que coûtent-elles ?) et celle du financement (quel autre contributeur finance cet accueil et dans quelle proportion pour que je puisse y avoir accès ?)<sup>5</sup>. L'accueil cristallise donc différents enjeux : A quoi ai-je droit en tant que parent ? Quelles attentes de la part des collectivités publiques ? Quel est le retour sur l'investissement ? Qui en bénéficie ?

Lorsque les villes ou les cantons ont des données disponibles, il est possible de calculer un coût moyen par place d'accueil, mais que suggère réellement ce coût moyen ?

A titre d'exemple, la structure de coût n'est pas similaire pour une institution à horaire élargi comparativement à un dispositif à horaire restreint. Les horaires d'ouverture ont notamment une influence sur la répartition des coûts d'infrastructures. Ainsi, pour une même surface donnée, le coût réel d'une place d'accueil varie si les portes sont ouvertes sur une période de 4 ou 12 heures ainsi qu'en fonction du nombre de jours d'ouverture annuelle. Dans le même ordre d'idée illustrative, il convient aussi de se demander quels sont les types de prestations proposées, quel est le taux d'encadrement des enfants, quelles sont les conditions de travail du personnel, etc.

Connaître la structure de coût de l'offre est une chose, déterminer le mode de financement des prestations en est une autre. Si en Suisse la part contributive des parents à la garde des enfants grève en général considérablement leur budget, quelles sont les variables pouvant expliquer les disparités entre les structures, et selon les cantons, en ce qui concerne les systèmes tarifaires et les prix pratiqués ? Comment soulager les familles, mais aussi faciliter l'accès au marché du travail, impacter une politique de l'enfance et de la famille cohérente ?

Pour comparer entre eux des systèmes de financement, il est aussi nécessaire de se poser un certain nombre de questions, en appréhendant cette fois la structure du financement de l'accueil de l'enfance. En matière

<sup>3</sup> Approche méthodologique : coûts et financements de l'accueil de l'enfance (Interface, 2018)

<sup>4</sup> Ibidem.

<sup>5</sup> Le financement influence le prix payé par les parents pour une place d'accueil, mais pas son coût.

de politique tarifaire par exemple, plusieurs variables entrent en ligne de compte. Aussi, il importe de savoir qui sont les contributeurs, comment est facturée la participation des parents, s'il existe un prorata selon le revenu ou si un tarif unique est perçu indépendamment du revenu des parents, quels rabais sont appliqués aux fratries, qui prend en charge le coût des places non attribuées, etc.

En outre, pour se situer à un niveau romand, il convient également de décliner les analyses en tenant compte de la typologie des cantons, de leurs spécificités organisationnelles, démographiques voire économiques.

### Structure de coût de l'accueil de l'enfance

La pluralité de la gestion et de l'organisation de l'offre d'accueil peut expliquer des différences ou des similitudes de coût entre cantons, communes et structures d'accueil. Pour appréhender les variations, y compris qualitatives, il est d'abord nécessaire d'analyser en détail la structure de coût de chaque institution. Les différentes variables structurant le coût du domaine peuvent être catégorisées en cinq groupes de facteurs explicatifs principaux.

### Exemples de variables et d'indicateurs à explorer

Variables à explorer	Indicateurs
Cadre institutionnel/type de prestations offertes	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Horaires d'ouverture : nombres d'heures d'accueil offertes par jour ou par semaine</li> <li>• Taille de la/des structure(s) : nombre de places par tranche d'âge</li> <li>• Structure et répartition des groupes d'âge</li> <li>• Existence et type de projet pédagogique pour répondre aux missions de l'accueil de l'enfance</li> <li>• Possibilités d'accueil ou non pour les enfants à besoins spécifiques</li> <li>• Prestations incluses : matériel pédagogique, repas, etc.</li> </ul>
Taux d'encadrement (nombre d'enfants par adulte) et exigences de formation	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dotation en personnel par groupe d'âge, à corrélérer avec la qualification requise par type de fonction<sup>6</sup></li> <li>• Inclusion ou non du personnel de remplacement, des stagiaires et des apprentis dans le taux d'encadrement</li> </ul>
Coûts d'infrastructures	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Coût des locaux (loyer et amortissement)</li> <li>• Coût de gestion (entretien)</li> <li>• Type de bâtiment (public/privé, neuf/rénové, indépendant ou non)</li> <li>• Existence ou non de normes contraignantes, de standards de qualité ou de labels (QualiPe, Fourchette verte, etc.)</li> </ul>
Conditions de travail du personnel	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Nombre d'heures de travail hebdomadaire établi pour un taux d'activité à 100%</li> <li>• Existence ou non d'une convention collective du travail</li> <li>• Temps de travail hors présence des enfants octroyé ou non (pour l'administration, projets pédagogiques, formation continue, etc.)</li> <li>• Horaires coupés ou non</li> <li>• Politique de formation continue et en cours d'emploi</li> <li>• Suivi des personnes en formation et en formation continue</li> </ul>
Modèle organisationnel	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Système de gouvernance (quel mandat public ? qui décide, qui gère ?)</li> <li>• Type de coordination (regroupement de structures, réseau d'accueil, etc.)</li> <li>• Existence ou non d'un accompagnement pédagogique ou autre forme d'accompagnement extérieur pouvant être sollicité par les structures d'accueil</li> </ul>

A relever que les charges du personnel constituent le facteur le plus important en matière de coûts : en général 75 à 80% de la facture globale.

<sup>6</sup> Il existe différents types de fonction : directeurs/responsables de structure, éducateurs et éducatrices de l'enfance, assistants et assistantes socio-éducatives, personnel éducatif auxiliaire, personnel technique et administratif.

## Exemples d'observations expliquant des variations de coûts

- Le taux d'encadrement varie selon l'âge des enfants et selon les cantons/communes, ce qui influence le modèle organisationnel. Par exemple si, comme dans le canton de Vaud, il faut 1 adulte pour 5 bébés ou pour 7 trotteurs ou pour 10 grands, les structures seront organisées en fonction de ces ratios par groupes d'âge, soit par multiples de 22 (5+7+10).
- Certains groupes d'âge coûtent plus cher en termes de taux d'encadrement, mais cela dépend aussi des prestations incluses (biberons ou repas, langes, etc.).
- Les exigences de qualification des équipes éducatives sont à corréliser avec le personnel non qualifié (personnes en formation, auxiliaires). Dans le canton de Fribourg, contrairement au canton de Vaud, par exemple, les apprenti·e·s et les stagiaires de plus de 18 ans sont comptés, les premiers entièrement et les seconds partiellement, dans la dotation de personnel auxiliaire et complètent ainsi les équipes dans le domaine de l'accueil collectif préscolaire.
- Selon les conditions cadres, le temps de travail des équipes éducatives inclut du temps de travail hors présence des enfants dans des proportions différentes et avec des tâches différentes.
- Les coûts d'infrastructures varient aussi bien en fonction du prix du m<sup>2</sup>, que de l'espace géographique intérieur et extérieur à disposition.
- Certains coûts cachés n'apparaissent pas dans les comptes comme le prêt de locaux (mis à disposition par la collectivité) ou la gestion administrative faite par un service communal.
- La taille de la structure administrative nécessaire pour répondre à une éventuelle obligation de se coordonner ou les comptes rendus liés au subventionnement engendrent des charges administratives qui ont un impact sur le coût moyen de l'heure d'accueil. Une petite structure autonome requiert moins de gestion administrative qu'une institution subventionnée et qui travaille en réseau. De plus, la structure du coût de coordination dépend du type d'accueil et du modèle organisationnel.
- Les moyens alloués à la formation des apprenti·e·s et des stagiaires sont variables.

## Variabilité du ratio du personnel d'encadrement et des exigences de qualification

Le récapitulatif du ratio du personnel d'encadrement en fonction de l'âge des enfants présenté ci-après permet d'illustrer la fragmentation du champ et la variabilité potentielle sur la structure de coût et la qualité de l'offre. Les données concernent l'accueil collectif préscolaire (de 0 à 4 ans parfois 6) et mettent en exergue le nombre d'enfants qui peuvent être confiés à un adulte, suivant les normes cantonales, en application de l'OPE (Ordonnance fédérale sur les placements d'enfants, qui oblige les cantons à réglementer la matière). On notera par exemple des variations du taux d'encadrement en fonction du type de structure (principalement horaires élargis ou non).

Les taux d'encadrement évoqués sont à mettre en regard des exigences de qualification vis-à-vis du personnel éducatif encadrant les enfants. Les quelques exemples référés démontrent la complexité de l'exercice.

Il y aurait par exemple lieu de relever clairement pour chaque canton si les stagiaires sont comptés ou non dans la dotation (comme pour les cantons de Fribourg et de Neuchâtel) ou si la détermination du taux d'encadrement inclut d'autres activités que la prise en charge directe des enfants (comme pour le canton de Vaud). Lorsqu'il n'existe pas de « temps hors enfant », le taux « réel » d'encadrement des enfants diminue de fait.

Fribourg - Directives sur les structures d'accueil préscolaire, mai 2017	
Nombre d'enfants pour 1 adulte	Exigences de qualification
<b>Crèches :</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 4 enfants (0 à 2 ans)</li> <li>• 7 enfants (2 à 4 ans)</li> <li>• 12 enfants (4 à 6 ans)</li> </ul>	Sur l'ensemble des postes requis, les 2/3 doivent être en principe pourvus par du personnel diplômé et/ou certifié. Il ne peut pas y avoir moins de 50% de personnel diplômé ou certifié. Dans tous les cas, il doit y avoir une personne formée en permanence par groupe.
<b>Garderie (crèche sans repas) et halte-jeux (ouvertures restreintes) :</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 5 enfants (0 à 2 ans)</li> <li>• 10 enfants (2 ans à 4 ans)</li> </ul>	Sur l'ensemble des postes requis, la moitié au moins doit être pourvue par du personnel diplômé. Dans tous les cas, il doit y avoir une personne formée en permanence par groupe.
<b>Maternelle (jardins d'enfants) :</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 12 enfants (2 ans à 4 ans)</li> </ul>	1 éducatrice diplômée pour un groupe jusqu'à 12 enfants. Une aide auxiliaire permet d'augmenter l'effectif du groupe jusqu'à 4 enfants.
En crèche, ces taux d'encadrement ne sont pas calculés sur la durée d'ouverture journalière complète ; sur deux heures (fin et début de journée), les dotations sont diminuées de moitié. Il faut également signaler que le taux de 2/3 de personnel qualifié n'est pas obligatoire et qu'une autorisation d'accueil est délivrée si la structure compte 50% de personnel qualifié. Il n'y a pas de distinction entre personnel qualifié titulaire d'un diplôme supérieur et personnel titulaire d'un CFC. Par ailleurs, les apprenti·e·s et stagiaires comptent dans la dotation du personnel auxiliaire dès l'âge de 18 ans, respectivement à 100% et 50% de leur temps de présence dans la structure.	
Genève - Règlement sur les structures d'accueil de la petite enfance et sur l'accueil familial de jour, décembre 2005	
Nombre d'enfants pour 1 adulte	Exigences de qualification
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 4 enfants<sup>7</sup> (0 à 12 mois)</li> <li>• 5 enfants (12 à 24 mois)</li> <li>• 8 enfants (2 à 3 ans)</li> <li>• 10 enfants (3 à 4 ans)</li> </ul>	60% d'éducatrices et éducateurs de l'enfance titulaires d'un diplôme d'une école supérieure et 40% de titulaires d'un certificat fédéral de capacité d'assistantes et d'assistants socio-éducatifs. Les éducatrices et éducateurs auxiliaires ou aides au bénéfice d'un titre du niveau secondaire II achevé peuvent être admis.
La reconnaissance des personnes en voie de formation en tant que personnel éducatif est possible. Une proportion de 50% d'éducatrices et éducateurs peut être temporairement tolérée en cas de pénurie de personnel. Un temps de travail en dehors de la présence des enfants est octroyé.	
Jura - Memento et directives pour le placement d'enfants à la journée, octobre 2002	
Nombre d'enfants pour 1 adulte	Exigences de qualification
<b>Crèche-garderie :</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 5 enfants (0-2 ans)</li> <li>• 10 enfants (2-4 ans)</li> <li>• 15 enfants (4-6 ans)</li> </ul>	80% des adultes doivent être formés, sans distinction de niveau secondaire II ou tertiaire.
<b>Jardin d'enfants et halte-jeux (ouverture restreinte) :</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 12 enfants (3-5 ans)</li> </ul>	Pour les jardins d'enfants, les exigences de qualification sont similaires à celles des crèches-garderies. Pour les haltes-jeux, la garde est généralement assurée par des parents et/ou des bénévoles.
Le memento de 2002 est en cours de révision depuis plusieurs années déjà et une nouvelle version devrait être disponible en 2019. Le canton a toutefois déjà modifié certaines données par envoi de courrier, notamment concernant le taux d'encadrement référé ci-dessus. Les stagiaires et les apprentis ne sont pas comptés dans le ratio.	
Neuchâtel - Règlement général sur l'accueil des enfants, décembre 2011 (état au 5.05.2018) & Loi sur l'accueil des enfants, septembre 2010 (état au 01.08.2015)	
Nombre d'enfants pour 1 adulte	Exigences de qualification
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 5 enfants (0 à 24 mois)</li> <li>• 8 enfants (24 mois à 4 ans)</li> </ul>	Au moins deux tiers du personnel doivent être au bénéfice d'un diplôme d'éducatrice ou d'éducateur de l'enfance, d'un certificat fédéral de capacité d'assistant socio-éducatif ou d'assistante socio-éducative délivré par une école reconnue ou titre jugé équivalent.
Les stagiaires, les apprenties et les apprentis ne sont pas pris en compte pour déterminer le taux d'encadrement. Il n'existe pas de « temps hors enfants ».	

<sup>7</sup> Pour faciliter la lecture du tableau le terme « enfant » a systématiquement été utilisé. Certains cantons introduisent toutefois la notion de « bébé » et de « trotteurs »

Valais - Directives pour l'accueil à la journée des enfants dès la naissance, janvier 2018	
Nombre d'enfants pour 1 adulte	Exigences de qualification
<b>Nursérie :</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 5 enfants (0-18 mois)</li> </ul> <b>Crèche :</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 6 enfants (18 mois à 3 ans)</li> <li>• 8 enfants (3 à 6 ans)</li> <li>• 8 enfants multi-âges (18 mois à 6 ans)</li> </ul> <b>Garderie :</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 7 enfants (18 mois à 3 ans)</li> <li>• 12 enfants (3 ans à 6 ans)</li> <li>• 10 enfants (18 mois à 6 ans)</li> </ul>	Au minimum 2/3 professionnel et maximum 1/3 auxiliaire. Il existe d'autres types de modalité d'accueil en collectif avec des ratios d'encadrement et des exigences de qualification spécifique.
Vaud - Directives de l'accueil de jour des enfants, accueil collectif de jour, février 2008	
Nombre d'enfants pour 1 adulte	Exigences de qualification
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 5 enfants (0 à 18-24 mois)</li> <li>• 7 enfants (18-24 à 30-36 mois)</li> <li>• 10 grands (30-36 mois à 4 ans)</li> </ul>	80 à 100% de personnel encadrant au bénéfice d'un titre professionnel reconnu (tertiaire minimum 2/3, secondaire II maximum 1/3) <-> 0 à 20% d'auxiliaires.
<p>Dans la détermination du taux d'encadrement, il est tenu compte de la part du temps de travail du personnel encadrant consacrée à d'autres activités éducatives que la prise en charge directe des enfants, qui ne peut être inférieure à 10%.</p> <p>Les intervenants mineurs et les « apprenants » ne comptent pas dans le taux d'encadrement. Toutefois, pour les remplacements d'une durée inférieure ou égale à six mois, les apprentis en dernière année de formation CFC et les stagiaires en dernière année de formation ES ou HES peuvent être pris en compte dans le taux d'encadrement au titre d'auxiliaires.</p> <p>Il existe des dispositions particulières pour des institutions préscolaires de petite taille, accueillant des enfants âgés de 30 mois et plus, et fermées à la pause de midi.</p>	

## Structure de financement de l'accueil de l'enfance

Les systèmes de financement de l'accueil de l'enfance varient d'un canton à l'autre, voire d'une commune et d'une structure d'accueil à l'autre. Pour connaître les alternatives possibles, et par conséquent la part restant à charge des familles, il convient de se référer à la structure de financement et d'appréhender ses variables dans leurs complexités.

### Exemples de variables et d'indicateurs à explorer

Variables à explorer	Indicateurs
Investissement	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Existe-t-il une politique publique en matière d'investissement (aide à la pierre, prise en charge par les collectivités, etc.)</li> </ul>
Modèle et structure du financement de la politique d'accueil (qui participe aux frais de fonctionnement ?)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Quels sont les partenaires financeurs ? Quelle est la participation des employeurs, des partenaires privés et à quelles conditions ?</li> <li>• Quelles collectivités soutiennent financièrement le dispositif et avec quelle articulation (Confédération, canton, commune) ?</li> <li>• Quel est le système de subventionnement par les pouvoirs publics : subventionnement à la place, par enfant (bons de garde), par famille, couverture du déficit des structures ou subventionnement global du dispositif ?</li> <li>• Distinction entre les types de subventions (aides ponctuelles ou soutien au fonctionnement)</li> <li>• Existe-t-il des possibilités d'obtenir des contributions de tiers (Fondations, Loterie romande, dons, etc.) ?</li> </ul>
Politique des collectivités publiques (canton, commune, Confédération)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Existe-t-il une politique d'encouragement à la création de places d'accueil ? Promue par le canton, par les communes ?</li> <li>• Les collectivités ont-elles l'obligation de créer des places d'accueil ?</li> </ul>



	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pour les écoliers, existe-t-il une volonté /une obligation de mettre en place une école à journée continue, incluant l'accueil parascolaire ?</li> <li>• A quelle politique publique rattache-t-on l'accueil de l'enfance (formation, développement économique, action sociale, intégration des migrants, infrastructures, politique de l'égalité, etc.) ?</li> <li>• A l'inverse, existe-t-il une politique d'encouragement du congé parental ?</li> </ul>
Système de facturation des prestations aux parents, grille d'exonération et ses critères (politique tarifaire)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Comment se calcule le prix facturé aux parents ?</li> <li>• Progressivité du tarif en fonction du revenu ou prix unique</li> <li>• Cas échéant, comment calcule-t-on le revenu déterminant des parents (brut, imposable, etc.) ?</li> <li>• Possibilité ou non de déduction fiscale des frais de garde ?</li> <li>• Critères rabais fratrie (taux du rabais, à partir de combien d'enfants) ou familles monoparentales et recomposées</li> <li>• Péréquation communale/cantonale ou non</li> </ul>

### Exemples d'observations expliquant des variations au niveau de la contribution des familles

- Les employeurs contribuent au financement du dispositif d'accueil dans les cantons de Vaud, Neuchâtel et Fribourg, selon trois modèles financiers différents.
- Dans le canton de Vaud, certaines structures facturent aux parents des prestations particulières (langes, repas des enfants, etc.) non comprises dans la prestation de base (soit l'accueil à la journée) qui peuvent gonfler la facture de 10 à 12%. Dans le canton de Neuchâtel, les prestations spécifiques, à un moment de la journée telles que les repas, influent sur la facturation (75% pour une ½ journée avec repas, 60% pour une ½ journée sans repas et 50% pour la période de repas uniquement – en pourcentage par rapport au prix de facturation d'une journée à 100%).
- La Fondation d'accueil de jour pour les enfants (FAJE) a soutenu dans le canton de Vaud la création de nouvelles structures d'accueil grâce à un dispositif d'aide à la pierre pendant 4 ans.
- Dans le canton de Vaud, des tarifs progressifs au prorata du revenu des parents, sont appliqués aux utilisateurs des structures subventionnées.
- Dans le canton de Neuchâtel, les frais de garde sont déductibles des impôts à 100%, jusqu'à CHF 25'000.- dans le canton de Genève<sup>8</sup> ; dans le canton de Fribourg une déduction forfaitaire de CHF 6000.- /an/enfant, dans le Jura jusqu'à CHF 3'200.-/an/enfant, dans le canton du Valais une CHF 3'000.- /an/enfant, dans le canton de Vaud Fr. 7'100.- /an/enfant<sup>9</sup>.

### Autres dimensions à explorer

Pour aborder la qualité de l'accueil de l'enfance, il y a également lieu de mettre en lien l'analyse de la structure de coût et de financement de l'offre avec les variables de la politique familiale sociale et économique.

A titre d'illustration et comparativement à d'autres pays voisins, le contexte Suisse engendre des coûts particulièrement élevés. Ceci s'explique notamment du fait que la Suisse se limite à octroyer 14 semaines de congé maternité et qu'il n'existe pas de congé parental. La durée de la journée de travail constitue également un facteur déterminant. La fiscalité des personnes mariées ajoute aussi un effet dissuasif à la disponibilité à travailler du deuxième parent.

<sup>8</sup> Vote 2018 du Grand Conseil du canton de Genève.

<sup>9</sup> Suivant les cantons, des précisions complémentaires sont émises quant à l'octroi de la déduction fiscale des frais de garde. Celle-ci n'intervient toutefois pas sur le prix de la prestation dans une structure d'accueil.

## Exemples de variables et d'indicateurs à explorer

Variables	Indicateurs	
Bénéfices	Quelles retombées ? Pour qui ? Comment ?	Pour les familles (conciliation vie familiale – vie professionnelle et accessibilité aux places, qualité de l'encadrement), les cantons, les communes, la Confédération (par ex. programme d'impulsion), les employeurs, la collectivité
Politique familiale	Place/rôle de l'accueil de l'enfance dans la politique familiale	Objectifs sociétaux, priorisation de l'accès à l'offre
	Durée congé maternité/ et parental	
	Horaires de travail	Longueur de la journée de travail
	Fiscalité et revenu disponible	Facteurs dissuasifs et ce qu'il reste du travail du deuxième parent. Parfois ce revenu est même négatif
	Horaires scolaires et journée continue	Longueur de la pause de midi, coût des transports scolaires à midi pour préserver le choix de rentrer ou non, accueil avant l'école ou non, horaires du personnel des UAPE coupés ou non

### A propos de la collecte des données

Les données disponibles ne sont pas forcément homogènes, ce qui peut expliquer ou relativiser des différences de coûts entre cantons, communes et structures d'accueil. Tous les cantons et toutes les communes ne fournissent pas les mêmes données et celles-ci ne sont pas forcément comparables. Il est donc nécessaire de connaître précisément les variables intégrées dans le calcul des coûts, voire d'analyser en détail les coûts de chaque institution.

En l'absence de données centralisées, uniformes et synthétisées, plusieurs outils complémentaires sont à privilégier : analyse des bases légales<sup>10</sup>, budgets et comptes des structures d'accueil, questionnaires, entretiens qualitatifs.

A noter qu'il peut exister des inadéquations entre les bases légales et leur mise en œuvre, les moyens alloués n'étant pas toujours en concordance. Par ailleurs, les recommandations ne sont pas forcément appliquées dès lors qu'elles ne sont pas contraignantes.

### Ebauche de méthodologie pour une future étude

#### Hypothèse d'un dénominateur commun pour comparer les coûts

Pour comparer le coût de deux structures d'accueil ou d'un échantillon plus large, et d'en extraire les variations en termes quantitatif et qualitatif, il ne suffit pas d'analyser des variables de manière détaillée. En effet le choix de l'unité de mesure, soit du plus petit dénominateur commun, est déterminant.

A cet égard, s'inspirant des choix méthodologiques et de l'expérience des cantons les plus avancés en la matière, *pro enfance* recommande de calculer le coût pour **une heure d'accueil et pour une même tranche d'âge donnée**. Il s'agit donc de prendre le total (annuel ou mensuel<sup>11</sup>) des coûts de fonctionnement d'une structure - en intégrant l'ensemble des variables mentionnées, y compris les repas – et de le diviser par le

<sup>10</sup> Règlements d'applications, directives, grilles tarifaires de référence, etc.

<sup>11</sup> Dans le cas où il s'agirait d'analyser une période de référence donnée, il conviendrait de privilégier le mois de novembre. Les fluctuations les plus importantes se déroulent durant les mois d'été et les éventuelles adaptations sont achevées avant les vacances d'automne. Travailler sur des données annuelles serait toutefois préférable.

nombre d'heures d'accueil offertes sur cette même période (nombre de places d'accueil multiplié par le nombre de semaines d'ouverture et par le nombre d'heures par semaine). Cette proposition est évoquée à titre d'hypothèse dès lors qu'elle exige d'être testée avant d'être généralisée. En fonction des premières observations, l'unité de calcul pourra ainsi être validée ou adaptée si nécessaire. Une alternative pourrait consister à calculer un coût moyen à l'heure facturée aux parents.

Le calcul du coût pour une place d'accueil ou pour une journée n'apparaît pas quant à lui approprié dès lors que les prestations peuvent varier d'une structure à l'autre, puisque la durée de la journée d'accueil n'est pas homogène d'une structure à l'autre. En recourant à un tel dénominateur commun, les résultats pourraient en effet s'avérer biaisés.

### **Délimitation du champ d'étude**

En vue de fournir des tableaux synoptiques comparatifs du coût de l'heure d'accueil pour une même tranche d'âge et de tirer des conclusions pertinentes, il s'agirait de délimiter l'objet d'étude, sur les bases suivantes :

- Examiner des structures proposant un accueil élargi, incluant au minimum 10 heures d'ouverture par jour - du fait que la structure de coût n'est pas similaire à celles fournissant un horaire restreint et que les enfants sont accueillis en moyenne entre 20 et 40 heures par semaine, soit sur une longue période du moins en Suisse romande.
- Choisir des cas de figure variés mais représentatifs (taille de structures, situation géographique) afin d'identifier des variations intéressantes.
- Privilégier les chefs-lieux des cantons romands ou les grandes villes<sup>12</sup>. D'une part des premières données centralisées sont disponibles<sup>13</sup>. D'autre part l'offre d'accueil y est diversifiée.
- Circonscrire l'analyse au champ de la petite enfance (institutions préscolaires (0 – 4 ans) et réseaux d'accueil familial de jour<sup>14</sup>), les données étant davantage disponibles pour ce secteur que pour le domaine du parascolaire.
- Identifier quelques ménages types pour pouvoir comparer la part contributive des parents dans les exemples choisis<sup>15</sup>.
- Analyser les résultats en lien avec les dimensions de politique familiale, voire sociale et économique.
- Proposer des conclusions incluant des recommandations à l'attention des édiles (en prenant en compte les différents niveaux de compétences et la gouvernance du dispositif).

Une fois la pertinence de la méthodologie validée, il conviendrait d'élargir l'étude pour la pondérer avec les données de groupements de communes pour chaque canton romand et/ou de villes de taille moyenne<sup>16</sup>, puis de l'étendre niveau national - dans l'objectif d'une généralisation de la démarche.

---

<sup>12</sup> Les petits cantons disposant d'une offre moindre dans les principales villes, *pro enfance* recommande de sélectionner des structures réparties dans le canton.

<sup>13</sup> Si les données ne sont pas complètes, choisir une structure proposant un nombre de places moyen pour le canton et collecter les données sur la base d'un questionnaire. Si des données collectées sont disponibles, il est possible de sélectionner davantage de cas. La diversité rendant la comparaison complexe, les résultats doivent être vérifiés au travers d'entretiens.

<sup>14</sup> Il ne s'agit pas de s'arrêter uniquement sur la rémunération d'un ou d'une accueillante de jour, mais aussi d'intégrer les coûts de la structure d'où la nécessité de se focaliser sur un réseau.

<sup>15</sup> Cf. modèles de l'OFS en la matière.

<sup>16</sup> Pour le canton de Neuchâtel, le Val-de-Ruz et le Val-de-Travers sont suggérés, pour celui de Fribourg le District de la Glâne.

## Recommandations de *pro enfance*

Pour optimiser la gestion et l'organisation des offres d'accueil de l'enfance d'un point de vue des coûts, de la qualité et de leur financement, il est nécessaire d'intégrer dans l'analyse la complexité et la fragmentation du domaine ainsi que des variables d'ordre qualitatif. Mener une étude dans cet objectif suppose donc l'intérêt et la volonté des pouvoirs publics pour explorer cette question et/ou de trouver un financeur disposé à relever ce défi.

Dans ce contexte et à ce stade des travaux, une méthodologie exhaustive et cohérente reste à élaborer. A cet effet et dans l'optique d'aborder la thématique sur le plan romand, voire national, notamment pour diminuer le coût pour les familles, *pro enfance* tient à relever les éléments suivants :

- Considérer l'importance de la qualité de l'accueil de l'enfance en lien avec les autres dimensions de la politique familiale, voire de la politique sociale et économique, de la politique de formation, par exemple.
- Entreprendre une collecte de données approfondies en intégrant l'ensemble des variables de la structure de coût du domaine de manière à en extraire des variations. Dans le cas contraire, il a lieu de mentionner les variables qui n'ont pas été prises en considération et d'en expliciter les raisons.
- Approfondir les données disponibles et/ou récoltées au travers d'un questionnaire au moyen d'entretiens qualitatifs, de manière à pouvoir les comparer en fonction des variables de la structure de coût.
- Introduire une analyse quantitative et qualitative des variations afin de distinguer un coût relatif qui rend la comparaison possible pour une unité donnée contrairement au coût absolu.
- Opter pour une unité comparative consistant à calculer le coût de l'offre pour une heure d'accueil et pour une même tranche d'âge donnée.
- Élaborer une première recherche exemplaire à l'échelle Suisse romande pour vérifier la pertinence de l'unité de calcul comparative proposée par *pro enfance* - une heure d'accueil et pour une même tranche d'âge donnée - et éventuellement les indicateurs à prioriser, en vue de généraliser dans un second temps une méthodologie sur le plan national<sup>17</sup>.
- Intégrer à l'analyse les systèmes de financement en se basant sur l'ensemble des variables de la structure de financement afin d'en expliciter les variations et de soulager les familles, sur la base d'une étude de cas. La méthode d'analyse pourrait être mise à disposition des cantons et les données progressivement mises à jour dans le temps afin de faciliter les comparaisons.
- Analyser consciencieusement les conclusions quantitatives du point de vue de la qualité. Lorsque les conditions de travail sont mauvaises et que les horaires sont coupés dans le but de réduire la facture, les communes ou les réseaux éloignés peinent par exemple à recruter du personnel.

En conclusion, *pro enfance* recommande également :

- Un changement de paradigme consistant à percevoir l'accueil de l'enfance prioritairement comme un investissement pour les enfants, les familles et la société, et non comme un coût. Les offres de qualité contribuent d'une part à valoriser des lieux respectant les rythmes de l'enfant, répondre à des missions socio-éducatives, favoriser la conciliation entre vie familiale et vie professionnelle, répondre aux exigences d'égalité des chances pour les enfants, lutter contre la pauvreté, soutenir le développement de l'économie, etc.
- Le dépassement de l'affirmation selon laquelle la professionnalisation du domaine grève la facture. Comme l'affirment la Ville de Neuchâtel ou de Lausanne, le recours à des collaboratrices ou des collaborateurs formés plutôt qu'à du personnel non formé ne coûte pas plus cher : moins de burnout, moins de turnover et donc une meilleure qualité de prise en charge et des enfants en confiance. De plus, dans le système des administrations publiques, la différence salariale entre le personnel formé et non

---

<sup>17</sup> Les fonds alloués pour une étude doivent être dans tous les cas suffisamment conséquents de manière à inclure la complexité du domaine et le travail que cela représenterait.

formé n'est pas suffisante pour observer des économies, car une personne non formée n'est pas en mesure d'accomplir l'entier des missions. Elle ne peut pas sortir seule avec les enfants, ouvrir ou fermer seule la structure, se voir attribuer une « référence enfants », se charger des entretiens avec les familles, etc. Ce qui implique que dans la construction des horaires des équipes, la direction doit inscrire une personne non formée en doublure avec une autre ; que toutes les tâches non réalisées par une personne non formée viennent augmenter le travail attribué à un éducateur formé. Ce n'est pas la formation qui accroît les coûts, mais l'âge des personnes. Le principe de non-discrimination à l'embauche et les atouts intergénérationnels ne sont pas ici remis en cause. Les structures de coordination de l'accueil familial de jour, quant à elle, ont également tout intérêt à être professionnalisées pour être efficaces et mieux soutenir les accueillantes.

### Membres du groupe d'expert·e·s

- Nicolas Diserens, directeur du Groupement Intercommunal genevois pour l'animation parascolaire (GIAP)
- Lynn Mackenzie, anciennement chargée d'étude « Gouvernance », Service de la petite enfance, Ville de Genève
- Barbara Mali de Kerchove, cheffe du Service des écoles primaires et secondaires, Ville de Lausanne
- Sylvie Montaufier, responsable finances et administration du Service de l'accueil de l'enfance, Ville de Neuchâtel
- Ann Charlotte Nilsson, cheffe du Service de l'accueil de l'enfance, Ville de Neuchâtel
- Diego Tarrago, directeur de l'Association Sédunoise des Lieux d'Accueil de l'Enfance (ASLAE), Ville de Sion
- Annette Wicht, secrétaire générale de la Fédération des Crèches et Garderies Fribourgeoises (FCGF)
- Bérénice Willemin, directrice, Maison de l'Enfance de Haute-Sorne

### Remerciements

Nous remercions vivement pour leur soutien :

- Jacobs Foundation
- Loterie suisse romande
- Office fédéral des assurances sociales (OFAS)
- Pour-cent culturel Migros

Le groupe d'expert·e·s coûts et financements, les membres du comité de *pro enfance*, le bureau Interface ainsi que toutes les personnes qui ont répondu à nos questions sont également chaleureusement remerciés pour leurs contributions.

## Références bibliographiques

### Etudes d'échelon fédéral

- Analyse des coûts complets et du financement des places de crèche en Allemagne, en France et en Autriche, en comparaison avec la Suisse. Infrac/OFAS, 2015.
- Colloque CDIP-CDAS du 14 avril 2016 : Qualité des structures de jour extrafamiliales et extrascolaires : état des lieux et perspectives dans les cantons. CDIP-CDAS, 2016.
- Habitat, trajet pendulaire, crèche : où la vie est la moins chère ? Crédit Suisse, 2016.
- Rapport sur les familles, lignes directrices et concepts élaborés dans les cantons : rapport de recherche 1/1. BASS/OFAS, 2016.
- Aides financières à l'accueil extra-familial pour enfants – Bilan après 14 ans. OFAS, 2017.
- Stratégies cantonales et coordination dans le domaine de l'accueil et de l'éducation de la petite enfance - Un état des lieux dans les cantons. Infrac/Jacobs Foundation, OFAS, SEM, 2016.
- Studien zur frühkindlichen Bildung, Betreuung und Erziehung in der Schweiz. Neumann S. & co., Universités de Fribourg et de Genève/Jacobs Foundation, 2017. Résumé en français disponible : Etude sur la formation l'accueil et l'éducation de la petite enfance en Suisse – Aperçu de la situation actuelle et recommandations politiques.
- Analyse et comparaison des coûts des places de crèche selon la méthode des coûts de revient complets, Rapport de recherche, OFAS, 2009.

### Etude d'échelon suisse romand

- Recommandations en matière d'exigences de qualité au sein des structures d'accueil extrafamilial. CLPPJ, 2017.
- La crèche est rentable, c'est son absence qui coûte. Mackenzie L., Conférence latine des déléguées à l'égalité, 2002.
- Quand le travail coûte plus qu'il ne rapporte. Impact de la fiscalité et des frais de crèche sur l'activité professionnelle des femmes. Bütler M., Université de Saint-Gall/egalite.ch, 2009.

### Etudes d'échelon cantonal

- Textes légaux cantonaux.
- La politique tarifaire de la politique de l'accueil de jour dans le canton de Vaud. Bonoli G. & co., IDHEAP, 2010.
- Rapport de Gestion & comptes 2016 de la Ville de Neuchâtel : extrait du Service de l'accueil de l'enfance. SAE, 2017.
- Pratiques tarifaires des communes genevoises en matière d'accueil préscolaire. Description des pratiques tarifaires 2015/2016 et simulations des tarifs. Observatoire cantonal de la petite enfance (OCPE/SRED), 2017.

### Etudes d'échelon international

- Obstacles to Childcare Services for Low Income Families : Paper prepared for presentation at the XVIII ISA World Congress of Sociology, Yokohama, Japan, 13-19 July 2014. Bonoli G.
- Enfants d'Europe N°7 : Le rôle de l'Europe dans les services à l'enfance ». Le Furet, 2004.