

*Analyse des coûts complets et du
financement des places de crèche en
Allemagne, en France et en Autriche,
en comparaison avec la Suisse*

Rapport de recherche n° 3/15



L'Office fédéral des assurances sociales publie dans sa série « Aspects de la sécurité sociale » des travaux conceptuels et des rapports de recherche ou d'évaluation sur des sujets d'actualité dans le domaine de la sécurité sociale pour les rendre accessibles au grand public et stimuler la discussion. Les conclusions et les recommandations présentées par les auteurs ne reflètent pas forcément l'opinion de l'Office fédéral des assurances sociales.

Auteurs: Susanne Stern, Andrea Schultheiss, Juliane Fliedner, Rolf Iten, INFRAS
Christina Felfe, Schweizerisches Institut für Empirische Wirtschaftsforschung (SEW), Université de Saint-Gall

INFRAS
Binzstrasse 23
CH – 8045 Zürich
Tel. +41 (0) 44 205 95 95
E-mail: zuerich@infras.ch
Internet: <http://www.infras.ch/>

Renseignements: Office fédéral des assurances sociales
Effingerstrasse 20, CH-3003 Berne

Cornelia Louis, Domaine FGG
Tel. +41 (0) 58 464 07 41
E-mail: cornelia.louis@bsv.admin.ch

Olivier Brunner-Patthey, Domaine MAS
Tel. +41 (0) 58 464 06 99
E-mail: olivier.brunner-patthey@bsv.admin.ch

ISSN: 1663-4659 (rapport électronique)
1663-4667 (version imprimée)

Copyright: Office fédéral des assurances sociales, CH-3003 Berne
Reproduction d'extraits autorisée – excepté à des fins commerciales – avec mention de la source ; copie à l'Office fédéral des assurances sociales.

Diffusion: OFCL, vente des publications fédérales, CH-3003 Berne
www.bundespublikationen.admin.ch

Numéro de commande: 318.010.3/15f

Office fédéral des assurances sociales

Analyse des coûts complets et du financement des places de crèche en Allemagne, en France et en Autriche, en comparaison avec la Suisse

Rapport final

Zurich et Saint-Gall, 18 mai 2015

Susanne Stern, Andrea Schultheiss, Juliane Fliedner, Rolf Iten, INFRAS

Christina Felfe, Institut suisse de recherche économique empirique de l'Université de Saint-Gall
(SEW)

Mentions légales

Analyse des coûts complets et du financement des places de crèche en Allemagne, en France et en Autriche, en comparaison avec la Suisse

Rapport final

Zurich et Saint-Gall, 18 mai 2015

Rapport final_coûts de crèches_INFRAS SEW_def.docx

Mandant

Office fédéral des assurances sociales

Auteurs

Susanne Stern, Andrea Schultheiss, Juliane Fliedner, Rolf Iten, INFRAS

Christina Felfe, Institut suisse de recherche économique empirique de l'Université de Saint-Gall (SEW)

INFRAS, Binzstrasse 23, 8045 Zurich

Tél. +41 44 205 95 95

Avant-propos de l'Office fédéral des assurances sociales

La conciliation entre vie familiale et vie professionnelle est un objectif central de la politique familiale de la Confédération. Une meilleure participation des parents de jeunes enfants au marché du travail est souhaitable du point de vue de l'économie et de l'égalité des sexes, et atténue la pénurie de personnel qualifié.

Toutefois, le manque de places d'accueil extrafamilial reste un frein à l'augmentation du taux d'activité. C'est pourquoi le Parlement a prolongé de quatre ans – soit jusqu'en janvier 2019 – le programme d'impulsion de la Confédération, qui vise à encourager la création de places d'accueil supplémentaires. En outre, les places d'accueil coûtent cher : pour les parents qui ne bénéficient pas de subventions, les frais de garde sont souvent tellement élevés que toute augmentation de leur revenu est presque entièrement absorbée par les frais de crèche. Cette charge financière les dissuade donc de reprendre une activité ou d'augmenter leur taux d'occupation.

La densité réglementaire et normative est régulièrement pointée du doigt comme étant à l'origine des coûts élevés des crèches, présentés comme nettement plus importants que dans les pays voisins. Ainsi un postulat de la conseillère nationale Christine Bulliard-Marbach demande au Conseil fédéral d'établir un rapport sur les raisons pour lesquelles les places de crèche sont en Suisse deux fois plus chères que dans les pays voisins, et de proposer des pistes pour dynamiser l'ensemble du secteur des crèches.

Lorsque les pouvoirs publics octroient des subventions, le prix payé par les parents est inférieur au coût effectif de la prise en charge. Il est donc essentiel de distinguer le coût effectif des places de crèche (coût complet) du coût facturé aux parents (tarif). Le présent rapport compare les coûts complets des places de crèche ainsi que les modalités de financement et la charge financière pesant sur les parents (tarifs demandés aux parents compte tenu des déductions fiscales possibles) en Suisse, en Allemagne, en France et en Autriche.

Même si l'analyse porte uniquement sur des régions sélectionnées et non sur des pays entiers, en raison des données disponibles, elle montre que le coût complet d'une place de crèche en Suisse se situe dans le même ordre de grandeur que le coût complet dans les pays voisins. Les crèches ne coûtent donc pas plus cher en Suisse qu'à l'étranger.

Par contre, la charge financière pesant sur les parents est effectivement deux à trois fois plus élevée en Suisse que dans les autres pays. Par ailleurs, presque toutes les places bénéficient de subventions dans les pays voisins, contrairement à ce qui se passe en Suisse, de sorte que même les parents ayant des revenus élevés ne paient jamais le coût complet.

La comparaison internationale n'a pas permis d'identifier de possibilités d'économies importantes. Les horaires d'ouverture sont plus étendus en Suisse, où la durée hebdomadaire du travail est plus longue, et les salaires du personnel éducatif y sont plus élevés, en parité de pouvoir d'achat, mais leur niveau est bas par rapport à celui d'autres branches en Suisse. Raccourcir les horaires d'ouverture réduirait les moyens permettant de concilier vie familiale

et vie professionnelle. Quant au niveau des salaires, il n'existe guère de marge de manœuvre, d'autant qu'une réduction des salaires aggraverait la pénurie de personnel qualifié.

C'est surtout la question du financement de l'offre d'accueil extrafamilial des enfants qui se pose au terme de la comparaison internationale. Qui doit participer aux coûts et dans quelle proportion ? Faut-il réduire les frais pour tous les parents, comme dans les pays voisins ? Faut-il mettre systématiquement les employeurs à contribution, sachant que l'augmentation du taux d'activité leur est profitable ? Toutes ces questions demandent une réponse politique.

Ludwig Gärtner
Directeur suppléant
Responsable du domaine Famille, générations et société

Vorwort des Bundesamtes für Sozialversicherungen

Die Verbesserung der Vereinbarkeit von Beruf und Familie ist ein wichtiges Anliegen der Familienpolitik des Bundes. Eine höhere Beteiligung der Eltern von kleinen Kindern am Arbeitsmarkt ist aus volkswirtschaftlicher und gleichstellungspolitischer Sicht wünschenswert und trägt zur Minderung des Fachkräftemangels bei.

Die Erhöhung der Erwerbsbeteiligung scheitert jedoch teilweise immer noch am Mangel an familienergänzenden Betreuungsplätzen. Aus diesem Grund hat das Parlament das Impulsprogramm des Bundes, mit dem die Schaffung von neuen Betreuungsplätzen gefördert wird, um vier Jahre bis Januar 2019 verlängert. Die Betreuungsplätze sind zudem teuer. Falls die Eltern nicht von Subventionen profitieren können, sind ihre Kosten oft so hoch, dass der durch eine Erwerbsaufnahme oder Erhöhung des Erwerbsspensums erzielte Mehrverdienst fast vollständig zur Deckung dieser Kosten aufgewendet werden muss. Die Erwerbstätigkeit lohnt sich in solchen Fällen kaum, was zu einem Abhalteeffekt führt.

Immer wieder ist der Vorwurf zu hören, dass die Kosten für Krippenplätze wegen der vielen Regulierungen und Normen so hoch seien. Die Betreuung sei in der Schweiz viel teurer als in den Nachbarländern. Ein Postulat von Nationalrätin Christine Bulliard-Marbach verlangt daher eine Analyse der Faktoren, die die Krippenplätze in der Schweiz doppelt so teuer machten wie in den Nachbarländern und gleichzeitig eine Analyse von Möglichkeiten zur Dynamisierung des Krippensektors.

Wenn die Betreuung in Krippen durch die öffentliche Hand subventioniert wird, ist der Preis, den die Eltern für die Betreuung bezahlen, tiefer als die effektiven Kosten der Betreuung. Es ist daher wichtig, zwischen den tatsächlichen Kosten von Krippenplätzen (Vollkosten) und den Kosten, die den Eltern in Rechnung gestellt werden (Elterntarife), zu unterscheiden. Im vorliegenden Forschungsbericht werden einerseits die Vollkosten der Krippenplätze und andererseits die Finanzierungsmodalitäten und die finanzielle Belastung der Eltern (Elterntarife unter Berücksichtigung möglicher Steuerabzüge) in der Schweiz mit jenen in Deutschland, Frankreich und Österreich verglichen.

Auch wenn aufgrund der Datenlage nur ein Vergleich von ausgewählten Regionen und kein umfassender Ländervergleich möglich war, so kann doch festgehalten werden, dass die Vollkosten der Krippen in der Schweiz sich im Vergleich mit den Nachbarländern im Mittelfeld befinden. Die Krippenkosten sind somit in der Schweiz nicht teurer als im Ausland.

Hingegen ist die finanzielle Belastung der Eltern von kleinen Kindern in der Schweiz tatsächlich zwei- bis dreimal so hoch wie in den andern Ländern. Zudem werden in den Nachbarländern im Unterschied zur Schweiz fast alle Plätze mit Subventionen verbilligt, so dass auch Eltern mit hohen Einkommen nicht die Vollkosten bezahlen müssen.

Aus dem Vergleich mit den Nachbarländern ergeben sich keine Hinweise auf grosse Einsparmöglichkeiten. Im Vergleich zu den Nachbarländern sind in der Schweiz die täglichen Öffnungszeiten der Krippen wegen der hohen Wochenarbeitszeiten höher und die Löhne des Betreuungspersonals sind auch nach Kaufkraftbereinigung höher, im Quervergleich mit

anderen Branchen in der Schweiz jedoch tief. Eine Einschränkung der Öffnungszeiten würde die Vereinbarkeit von Beruf und Familie verschlechtern und bei den Löhnen besteht kein wesentlicher Handlungsspielraum. Zudem würde eine Lohnsenkung den bereits bestehenden Mangel an qualifiziertem Fachpersonal verschärfen.

Aufgrund des internationalen Vergleichs stellt sich vor allem die Frage der Finanzierung des Angebots der familienergänzenden Kinderbetreuung. Wer soll sich zukünftig an den Kosten beteiligen und in welchem Umfang? Sollen wie in den Nachbarländern alle Eltern finanziell entlastet werden? Sollen allenfalls auch die Arbeitgeber systematisch in die Finanzierung einbezogen werden, da diese ja an einer höheren Erwerbsbeteiligung interessiert sind? Diese Fragen muss die Politik beantworten.

Ludwig Gärtner
Stellvertretender Direktor
Leiter Geschäftsfeld Familie, Generationen und Gesellschaft

Premessa dell'Ufficio federale delle assicurazioni sociali

Il miglioramento della conciliabilità tra famiglia e lavoro è un aspetto importante della politica familiare della Confederazione. Una maggiore partecipazione dei genitori con bambini in età prescolare al mercato del lavoro è auspicabile sia dal punto di vista delle pari opportunità che da quello economico e contribuirebbe a diminuire la carenza di personale qualificato.

Questo proposito è però tuttora difficilmente realizzabile poiché l'offerta di posti di custodia complementare alla famiglia rimane insufficiente. Per questo motivo, il Parlamento ha deciso di prolungare di altri quattro anni il programma d'incentivazione della Confederazione per la creazione di nuovi posti di custodia, che durerà dunque fino al gennaio 2019. Un altro problema è il costo elevato dei posti di custodia negli asili nido. Se i genitori non possono beneficiare dei sussidi, i loro costi sono spesso così elevati che il guadagno supplementare conseguito grazie all'inizio di un'attività lucrativa o all'aumento del grado di occupazione va quasi interamente a coprire le spese di custodia. In questi casi non vale quasi la pena esercitare un'attività lucrativa e vi è dunque un disincentivo al lavoro.

Per spiegare gli elevati costi di custodia si punta regolarmente il dito contro il numero eccessivo di regolamentazioni e norme da rispettare. In Svizzera, i costi di custodia risultano molto più elevati rispetto ai Paesi limitrofi. Un postulato depositato dalla consigliera nazionale Christine Bulliard-Marbach ha chiesto di analizzare i motivi per i quali un posto in un asilo nido svizzero costa ai genitori il doppio rispetto ai Paesi confinanti e le possibili soluzioni per rendere più dinamico il settore degli asili nido.

Quando l'ente pubblico versa sussidi per i posti di custodia negli asili nido, l'importo pagato dai genitori è inferiore ai costi effettivi. È dunque importante distinguere i costi effettivi dei posti di custodia (costi totali) dalle tariffe fatturate ai genitori. Nel presente rapporto di ricerca vengono analizzati e confrontati i costi totali dei posti di custodia negli asili nido, le modalità di finanziamento e l'onere finanziario dei genitori (tenuto conto delle eventuali agevolazioni fiscali) in Svizzera, Germania, Francia e Austria.

Anche se i dati disponibili non hanno permesso di realizzare un paragone su scala nazionale, bensì soltanto a livello regionale, si è però potuto constatare che i costi totali degli asili nido in Svizzera si situano nella media di quelli rilevati nei Paesi circostanti, smentendo così l'affermazione secondo cui le strutture svizzere sarebbero più costose.

È vero invece che da noi, per i genitori che hanno bambini in età prescolare, l'onere finanziario è da due a tre volte superiore rispetto agli altri Paesi. Inoltre, diversamente da quanto avviene in Svizzera, nei Paesi limitrofi tutti i posti di custodia sono sussidiati, cosicché anche i genitori con un reddito elevato non devono pagare la totalità dei costi.

Dal confronto non emergono vere e proprie possibilità di risparmio. In Svizzera, l'orario di lavoro settimanale è più lungo e quindi gli asili nido rimangono aperti più tempo; inoltre, nonostante i salari del personale di custodia risultino più elevati che all'estero (anche dopo adeguamento in funzione del potere di acquisto), essi restano inferiori rispetto a quelli di altri settori professionali elvetici. Limitare gli orari di apertura significherebbe compromettere la

conciliabilità tra famiglia e professione e ridurre i salari, dove il margine di manovra è alquanto ristretto, aggraverebbe ulteriormente la carenza di personale qualificato.

Alla luce del confronto internazionale occorre interrogarsi in particolare sulle modalità di finanziamento dell'offerta nell'ambito della custodia di bambini complementare alla famiglia. In futuro, chi dovrà partecipare ai costi e in che misura? È opportuno seguire l'esempio dei Paesi limitrofi e sgravare finanziariamente tutti i genitori? Considerato l'interesse dei datori di lavoro a una maggiore partecipazione al mercato del lavoro, bisogna considerare la possibilità di coinvolgerli sistematicamente nel finanziamento delle spese di custodia? Che sia la politica a rispondere a queste domande.

Ludwig Gärtner

Direttore supplente

Responsabile dell'Ambito Famiglia, generazioni e società

Foreword by the Federal Social Insurance Office

Improving the balance between work and family life is a major focus of the Federal government's family policy. Greater participation in the labour market by parents of young children benefits the national economy and equality objectives and helps reduce the skills shortage.

It is still the case, however, that efforts to increase labour market participation sometimes fail because of a lack of extrafamilial childcare places. For this reason, Parliament has extended the Federal government's impulse programme, which encourages the creation of new childcare places, by four years, to January 2019. Furthermore, childcare places are expensive. If the parents are not entitled to subsidies, childcare costs are often so high that the additional earnings from taking up employment or increasing working hours are almost entirely wiped out by these costs. In such situations, it is hardly worth working and this has a dissuasive effect.

The plethora of regulations and standards are frequently blamed for the high cost of childcare places. Childcare is thought to be far more expensive in Switzerland than in neighbouring countries. Therefore, a postulate by National Council member Christine Bulliard-Marbach calls for an analysis of the factors that have made childcare places in Switzerland twice as expensive as in neighbouring countries, along with an analysis of the options for reviving the day-care sector.

If child day-care is subsidized by the public sector, the price that parents pay for childcare is lower than the actual costs of providing that care. It is therefore important to differentiate between the actual costs of day-care places (full costs) and the costs billed to parents (fees payable by parents). This Research Report compares the full costs of day-care places and the financing arrangements and financial burden on parents (fees payable by parents, taking account of potential tax deductions) in Switzerland with the situation in Germany, France and Austria.

Although, because of the data available, only a few regions could be compared rather than a comprehensive national comparison, it can nevertheless be noted that the full costs of day-care in Switzerland are in the mid-range compared with neighbouring countries. Thus the costs of day-care are not more expensive in Switzerland than abroad.

However, the financial burden on parents of young children is actually two to three times higher in Switzerland than in the other countries. Furthermore, in contrast to Switzerland, in neighbouring countries almost all places are made cheaper by subsidies, meaning that even parents on a high income do not have to pay the full costs.

The comparison with neighbouring countries does not indicate any substantial savings potential. Compared with its neighbouring countries, daily opening hours for day-care centres in Switzerland are longer – due to long working weeks – and the pay of childcare staff is also higher after adjusting for purchasing power, but low when compared with other sectors in Switzerland. Restricting opening hours would be detrimental to achieving a balance between

work and family life, and there is no significant room for manoeuvre where pay is concerned. Moreover, reducing pay would aggravate the existing shortage of qualified personnel.

Based on the international comparison, the main issue is funding for the provision of extrafamilial childcare. Who should share in the costs of this in future, and in what amount? Should we ease the financial burden on all parents, as our neighbouring countries do? Should employers also be routinely involved in funding this, as they have an interest in higher labour market participation? The politicians must provide answers to these questions.

Ludwig Gärtner
Deputy director
Head of Family, Generations and Society Domain

Table des matières

Table des matières	I
Résumé	V
Zusammenfassung	XIII
Riassunto	XXI
Summary	XXVIII
1. Mandat et objectif	1
2. Schéma d'investigation	3
2.1. Objet de la recherche	3
2.2. Questions de recherche	4
2.3. Vue d'ensemble des données disponibles dans les quatre pays	5
2.4. Méthodologie	8
2.4.1. Choix des études de cas	8
2.4.2. Comparaison des coûts complets	9
2.4.3. Comparaison des systèmes de financement et de tarification	11
2.4.4. Comparaison de la charge financière pour les parents	12
3. Résultats pour la Suisse	15
3.1. L'accueil préscolaire : vue d'ensemble	15
3.2. Coûts complets	18
3.2.1. Données nationales	18
3.2.2. Etudes de cas	19
3.3. Financement et tarifs	21
3.3.1. Données nationales	21
3.3.2. Etudes de cas	22
3.4. Charge financière supportée par les ménages	27
3.4.1. Données nationales	27
3.4.2. Etudes de cas	27
3.5. Résumé	30
4. Résultats pour l'Allemagne	34
4.1. L'accueil préscolaire : vue d'ensemble	34
4.2. Coûts complets	38
4.2.1. Données nationales	38
4.2.2. Etudes de cas	39
4.3. Financement et tarifs	41
4.3.1. Données nationales	41

4.3.2.	Etudes de cas	42
4.4.	Charge financière supportée par les ménages	45
4.4.1.	Données nationales	45
4.4.2.	Etudes de cas	45
4.5.	Résumé	49
5.	Résultats pour la France	53
5.1.	L'accueil préscolaire : vue d'ensemble	53
5.2.	Coûts complets	57
5.2.1.	Données nationales	57
5.2.2.	Etudes de cas	57
5.3.	Financement et tarifs	59
5.3.1.	Données nationales	59
5.3.2.	Etudes de cas	62
5.4.	Charge financière supportée par les ménages	63
5.4.1.	Données nationales	63
5.4.2.	Etudes de cas	64
5.5.	Résumé	67
6.	Résultats pour l'Autriche	71
6.1.	L'accueil préscolaire : vue d'ensemble	71
6.2.	Coûts complets	75
6.2.1.	Données nationales	75
6.2.2.	Etudes de cas	76
6.3.	Financement et tarifs	78
6.3.1.	Données nationales	78
6.3.2.	Etudes de cas	79
6.4.	Charge financière supportée par les ménages	82
6.4.1.	Données nationales	82
6.4.2.	Etudes de cas	82
6.5.	Résumé	84
7.	Comparaison	89
7.1.	Comparaison des systèmes d'accueil préscolaire	89
7.2.	Comparaison des coûts complets	91
7.3.	Comparaison des systèmes de financement et de tarification	100
7.4.	Comparaison de la charge financière	102
7.5.	Conclusion	105
8.	Conclusions	107

8.1.	Possibilités d'économies et conséquences possibles _____	107
8.2.	Possibilités d'adaptation des systèmes de financement et de tarification _____	110
Annexes	_____	115
Liste des figures	_____	117
Liste des tableaux	_____	119
Bibliographie	_____	121

Résumé

I Contexte et objectif de l'étude

Le postulat Bulliard-Marbach, adopté par le Conseil national le 27 septembre 2013, charge le Conseil fédéral d'établir un rapport sur les raisons pour lesquelles les places de crèche sont deux fois plus chères pour les parents en Suisse qu'en Autriche, en Allemagne ou en France. C'est dans ce contexte que l'Office fédéral des assurances sociales (OFAS) a chargé un consortium réunissant INFRAS et l'Institut suisse de recherche économique empirique de l'Université de Saint-Gall (SEW) de rédiger une étude intitulée « Analyse des coûts complets et du financement des places de crèche en Allemagne, en France et en Autriche, en comparaison avec la Suisse ». L'objectif de cette étude est d'analyser et de comparer, sur la base des données existantes, le coût et les systèmes de financement des places de crèche en Suisse et dans les autres pays, de façon à dégager des approches utiles pour le développement des crèches en Suisse.

II Objet de l'étude

En Suisse, les crèches sont, avec les familles de jour, la forme la plus importante d'accueil extrafamilial pour enfants d'âge préscolaire. Elles accueillent principalement des enfants de l'âge de 3 ou 4 mois jusqu'au début de l'école enfantine obligatoire ou – dans certains cantons – jusqu'au début de la scolarité obligatoire (degré HarmoS 1-2), soit jusqu'à l'âge de 4 ou 5 ans. Dans les autres pays étudiés, l'accueil des enfants d'âge préscolaire se déroule en deux temps : les crèches (accueil collectif en France) accueillent principalement des enfants de moins de 3 ans, tandis que le jardin d'enfants ou l'école maternelle – qui fait également partie du domaine préscolaire et n'est pas obligatoire dans les autres pays étudiés – accueille des enfants âgés de 3 à 5 ans. La présente étude se concentre sur les crèches, même si la différence de structure d'âge des enfants concernés doit être prise en considération. La comparaison porte plus en détail sur les aspects suivants :

1. le **coût complet** d'une place de crèche et les principaux facteurs qui en influencent le montant (prescriptions réglementaires, caractéristiques des crèches ou salaires) ;
2. le **système de financement et de tarification** des crèches ainsi que le **rôle** des divers acteurs (pouvoirs publics, organismes privés, parents, employeurs) dans le financement ;
3. la **charge financière** que représentent **pour les parents** les dépenses occasionnées par le placement des enfants dans une crèche, compte tenu des déductions fiscales possibles.

III Données et méthodologie

Un des principaux défis auxquels la présente étude a été confrontée est le caractère fortement hétérogène et souvent incomplet des données sur les différents aspects étudiés. A l'exception de la France, aucun des pays étudiés ne dispose de données nationales complètes en lien avec les questions de recherche. En Suisse, la structure fédérale et la répartition des compétences dans ce domaine font que ces données sont uniquement disponibles auprès des cantons et des communes. En Allemagne et en Autriche aussi, des différences importantes existent entre les Länder et les communes en ce qui concerne les réglementations publiques, le financement et les tarifs des crèches, et plusieurs aspects de la présente étude ne sont pas couverts par des statistiques ou des études à l'échelle nationale. La présente comparaison se base donc principalement sur les résultats d'études de cas régionales. Pour chacun des pays considérés, deux régions ou villes ont été retenues, notamment celles pour lesquelles les données étaient les plus complètes et les plus fiables. Le choix s'est porté, pour la Suisse, sur les cantons de Vaud et de Zurich, ainsi que sur une ville et une commune rurale dans chacun de ces deux cantons, pour l'Autriche sur les Länder de Salzbourg et du Tyrol, pour l'Allemagne sur les villes de Francfort-sur-le-Main et de Dresde et, pour la France, sur la ville de Lyon et la campagne environnant Lyon. Etant donné la méthodologie retenue et la forte hétérogénéité constatée entre les cas étudiés, la généralisation des résultats à l'échelle des pays concernés n'est possible que de façon limitée.

Un autre problème vient du fait que les données disponibles dans les pays étudiés ne datent pas toutes de la même année. Les données sur le coût complet des places de crèche sont les plus anciennes et remontent généralement aux années 2006 à 2008. Pour en assurer la comparabilité, ces données ont toutes été corrigées de l'inflation et de l'évolution du pouvoir d'achat pour la même année (2011). Les données concernant le financement et les tarifs sont, en revanche, disponibles pour les dernières années (2013, voire 2014 dans certains cas). Ce sont chaque fois les données les plus récentes qui ont été utilisées pour la présente étude.

IV Principaux résultats

Il ressort de la comparaison que le coût complet d'une place de crèche en Suisse se situe, en parité de pouvoir d'achat, dans le même ordre de grandeur que dans les autres régions étudiées. Le montant à la charge des parents est par contre beaucoup plus élevé en Suisse que dans les autres pays. La charge financière pour les parents est ainsi particulièrement importante dans les communes zurichoises qui ont été retenues pour la présente étude. Cette charge est également élevée dans le canton de Vaud, même si la participation des pouvoirs publics et des employeurs y est plus conséquente. Les principaux résultats de l'étude sont exposés plus en détail ci-après.

Le coût complet des places de crèche dans les cantons de Vaud et de Zurich se situe dans le même ordre de grandeur que dans les régions étrangères étudiées

La présente analyse arrive à la conclusion que le coût complet des places de crèche en Suisse – calculé sur la base des données concernant les crèches dans les cantons de Vaud et de Zurich pour l’année 2007 – se situe, en parité de pouvoir d’achat, dans le même ordre de grandeur que dans les régions étudiées des pays voisins. Rapporté aux prix de 2011, le coût complet d’une place de crèche dans les deux cantons est compris entre 111 et 112 francs par jour, soit un montant légèrement supérieur à la moyenne arithmétique des huit régions étudiées (104 francs). Dans les villes d’Allemagne de l’Ouest (Francfort) et de France (Lyon) – pour lesquelles des données très fiables et détaillées sont disponibles –, les places de crèche sont toutefois nettement plus chères, en parité de pouvoir d’achat et compte tenu de l’inflation (coût complet de 136 francs), que les places de crèche examinées en Suisse. C’est dans les zones rurales (Tyrol et campagne lyonnaise) et en Allemagne de l’Est (Dresde) que le coût complet des places de crèche est le plus bas (entre 63 et 100 francs). Le niveau plus faible des salaires et des prix dans ces régions joue certainement un rôle ici.

Comme dans les pays voisins, les frais de personnel représentent de loin la composante la plus importante du coût complet dans les cantons de Vaud et de Zurich (entre 72 et 75 %). Les différences de coûts sont donc principalement imputables à des différences dans les coûts de main-d’œuvre et leurs déterminants. Le fait que le coût complet d’une place de crèche en Suisse soit légèrement supérieur à la moyenne s’explique à la fois par le niveau des salaires, lequel, même en parité de pouvoir d’achat, est nettement plus élevé que dans les pays voisins, et par les horaires d’ouverture plus étendus.

La participation des pouvoirs publics au financement des crèches est beaucoup plus importante à l’étranger qu’en Suisse

Les différences dans le mode de financement des crèches sont considérables. Dans les régions étrangères étudiées, les pouvoirs publics – et, en France, les assurances sociales (Caisse nationale des allocations familiales, CNAF) – prennent en charge une part beaucoup plus importante du coût complet des crèches que ce n’est le cas en Suisse, où la part à la charge des parents est en conséquence plus élevée : alors que cette part s’élève à près de deux tiers des coûts dans les communes zurichoises étudiées et en moyenne à 38 % dans le canton de Vaud, elle représente au maximum 25 % dans les régions étrangères considérées.

Les employeurs ne jouent un rôle dans le financement des crèches qu’en France et dans le canton de Vaud. En France, la participation des employeurs aux coûts des crèches est à la fois directe et indirecte, par le biais des cotisations à la Caisse nationale des allocations familiales (CNAF). L’étude n’a pas permis de déterminer si, dans les autres pays, les employeurs

participent aussi de façon indirecte au financement des crèches, par exemple en remboursant aux parents une partie de leurs dépenses de garde. Il n'existe pas, à notre connaissance, de données représentatives à ce sujet.

Contrairement à la Suisse, toutes les places de crèche sont en général subventionnées dans les régions étrangères considérées et le tarif maximal facturé aux parents est nettement inférieur au coût complet

La proportion de places subventionnées est un autre aspect pour lequel des différences notables sont à signaler. Alors que toutes les places de crèche sont en principe subventionnées dans les régions étrangères étudiées, ce n'est pas le cas en Suisse, où les pouvoirs publics ne versent souvent des subventions qu'à une partie seulement des places de crèche d'une commune. La situation est toutefois très différente dans les deux cantons étudiés : alors que la part des places de crèche bénéficiant d'une subvention publique n'est que de 40 % en ville de Zurich et de 78 % à Fehraltorf (ZH), toutes les structures d'accueil qui se sont affiliées à un réseau bénéficient dans le canton de Vaud d'une participation des pouvoirs publics.

Une autre comparaison intéressante est le tarif maximal demandé aux parents dans les crèches subventionnées. Dans les communes suisses, le tarif maximal correspond plus ou moins au coût complet. Dans les régions étrangères étudiées, ce tarif est fixé à un niveau nettement inférieur au coût complet, puisque les parents ne couvrent au plus que 20 à 40 % du coût complet.

La charge financière des dépenses de garde pour les parents est deux à trois fois plus élevée en Suisse que dans les régions étrangères étudiées

La charge financière élevée pour les parents en Suisse se reflète également dans la part des dépenses de garde dans le revenu brut du ménage. A Fehraltorf, un couple marié qui place ses deux enfants d'âge préscolaire à la crèche trois jours et demi par semaine et dont le revenu brut correspond à la moyenne nationale consacre 23 % de son revenu à la garde de ses enfants (dépenses brutes). Même en tenant compte des économies d'impôt réalisées grâce à la déduction pour frais de garde des enfants par des tiers prévue dans le droit fiscal cantonal et pour l'impôt fédéral direct, la part du revenu du ménage consacrée aux dépenses de garde (dépenses nettes) reste de 21 %. Parmi les quatre communes suisses étudiées, c'est à Lausanne (VD) que la charge financière est la moins élevée : pour un ménage du même type et disposant du même niveau de revenu brut, la part des dépenses de garde se situe respectivement à 16 % (dépenses brutes) et 13 % (dépenses nettes). La charge financière est sensiblement plus faible dans les régions étrangères étudiées : la part des dépenses de garde nettes dans le revenu brut est comprise entre 3 et 6 % seulement. La différence est encore plus marquée dans le cas d'un

ménage monoparental qui place ses enfants à la crèche cinq jours par semaine : à Fehraltorf, un tel ménage consacre environ un tiers de son revenu brut à la prise en charge de ses enfants (dépendances nettes), tandis que cette charge financière n'est comprise qu'entre 6 et 10 % dans les autres régions étrangères étudiées.

V Conclusions

Le potentiel d'économies le plus important pour les crèches se situe dans les frais de personnel. De telles économies auraient néanmoins des conséquences négatives sur la qualité de la prise en charge et sur les possibilités de concilier vie familiale et vie professionnelle.

La comparaison ne permet pas de conclure à la nécessité de réduire les coûts : le coût complet d'une place de crèche en Suisse se situe – dans les régions sélectionnées et en parité de pouvoir d'achat – dans le même ordre de grandeur que le coût complet dans les autres régions étudiées. Cela ne veut toutefois pas dire que certaines économies ne peuvent pas être réalisées. Les résultats de la comparaison internationale permettent d'identifier des possibilités d'économies dans deux domaines principaux :

Horaires d'ouverture : les crèches étudiées dans les cantons de Vaud et de Zurich proposent des horaires d'ouverture nettement plus étendus que les crèches étudiées dans les pays voisins. Cette différence est toutefois justifiée si l'on tient compte du fait que la durée hebdomadaire du travail est aussi plus longue en Suisse. Ces horaires plus étendus offrent aux parents une certaine souplesse pour décider de l'heure à laquelle ils amènent et viennent rechercher leurs enfants. Raccourcir les horaires d'ouverture reviendrait à réduire les moyens permettant de concilier vie familiale et vie professionnelle.

Salaires : une autre possibilité d'agir sur les frais de personnel consiste à réduire les salaires, très élevés en comparaison internationale, du personnel des crèches. Cependant, selon la statistique des coûts de la main-d'œuvre de l'Office fédéral de la statistique, les coûts de la main-d'œuvre dans le secteur de la santé et des activités sociales ne représentent que 90 % des coûts moyens de la main-d'œuvre en Suisse. Cela signifie que les salaires du personnel des crèches en Suisse sont plutôt inférieurs à la moyenne des autres branches et professions. Une baisse des salaires pourrait donc entraîner une pénurie de main-d'œuvre qualifiée et constituer une menace pour l'offre de places de crèche en Suisse. Une telle pénurie de personnel qualifié est déjà perceptible dans les crèches de certaines villes.

Une autre raison susceptible d'expliquer le coût légèrement supérieur d'une place de crèche en Suisse est la pratique plus répandue des « places partagées », c'est-à-dire la possibilité de n'utiliser une place que certains jours de la semaine. Cette flexibilité implique de la part des

crèches une charge administrative et une coordination accrues si elles entendent assurer une occupation suffisante des places. Etant donné la proportion actuelle de femmes qui travaillent à temps partiel en Suisse, la pratique des places partagées semble toutefois être une façon judicieuse d'ajuster l'offre aux besoins des parents.

En principe, il serait également possible de réaliser des économies sur les frais de personnel en jouant sur le taux d'encadrement ou sur le niveau de qualification pédagogique. Le taux d'encadrement – c'est-à-dire le nombre d'enfants par éducateur – et la proportion de personnel qualifié sont cependant des déterminants essentiels de la qualité de la prise en charge. Ils influencent, par exemple, les possibilités pour le personnel d'identifier et de prendre en compte les besoins individuels des enfants, mais aussi le temps dont il dispose pour s'occuper de chaque enfant en particulier. En d'autres termes, toute économie potentielle résultant d'une adaptation du taux d'encadrement ou des exigences de qualification du personnel a ainsi des conséquences sur le temps et les possibilités pour le personnel de répondre aux besoins individuels des enfants.

En résumé, il apparaît qu'aucune économie ne peut être réalisée sur ces facteurs de coûts sans compromettre soit les moyens de concilier vie familiale et vie professionnelle, soit le bien de l'enfant. Or les atteintes au bien de l'enfant peuvent avoir des répercussions négatives sur ses chances à long terme à l'école et dans la vie professionnelle. Pour cette raison, les éventuels ajustements apportés à ces différents aspects doivent être mûrement analysés et réfléchis.

Il existe un besoin d'agir en ce qui concerne la charge financière pesant sur les parents, laquelle pourrait être allégée grâce à une participation accrue des pouvoirs publics ou des employeurs

Un des enseignements de la présente étude est l'existence d'une grande disparité entre les régions étudiées en Suisse et dans les pays voisins en ce qui concerne la répartition des coûts et la charge financière pesant sur les parents. La charge comparativement très élevée que représentent en Suisse les dépenses occasionnées par le placement des enfants dans une crèche a deux conséquences négatives. D'une part, ces dépenses élevées n'incitent pas à exercer une activité lucrative : dans de nombreuses familles, l'un des parents – généralement la mère – renonce entièrement à une telle activité ou réduit son taux d'occupation. D'autre part, le nombre limité de places subventionnées restreint l'accès aux crèches des familles ne disposant que de faibles revenus, qui sont souvent des familles allophones et culturellement défavorisées. Or, les enfants de ces familles sont précisément ceux pour lesquels la fréquentation de la crèche serait importante, car elle aurait une influence positive sur leurs performances scolaires.

Cela soulève la question de savoir comment la charge financière pesant sur les familles peut être allégée en Suisse. La conclusion la plus évidente de la comparaison internationale est que cela passe par une augmentation de la participation des pouvoirs publics au financement. Une telle décision, et l'ampleur d'une éventuelle augmentation de cette participation au financement de l'accueil extrafamilial des enfants est une question de volonté politique. Plusieurs études montrent que le rapport coûts-avantage des investissements dans la prise en charge des enfants est positif. Ces investissements se traduisent notamment pour les communes et les cantons concernés par une baisse des coûts de l'aide sociale et par des recettes fiscales supplémentaires.

L'implication systématique des employeurs dans le financement des crèches, qui est d'usage dans les cantons de Vaud, de Neuchâtel et de Fribourg, n'est courante qu'en France parmi les pays étudiés. En France, les employeurs apportent une contribution relativement élevée au financement des crèches, de manière à la fois directe et indirecte, par le biais de la Caisse nationale des allocations familiales (CNAF). La participation des employeurs au financement est un autre moyen d'alléger la charge financière pesant sur les familles. D'autant plus que les employeurs bénéficient eux aussi directement de l'existence d'une offre étoffée et abordable de places de crèche. Une telle offre permet à leur personnel de mieux concilier vie familiale et vie professionnelle, et à eux-mêmes de faire des économies sur les coûts de remplacement, de rotation et de réinsertion de la main-d'œuvre.

Zusammenfassung

I Ausgangslage und Ziel der Studie

Das Postulat Bulliard-Marbach, welches am 27.9.2013 vom Nationalrat überwiesen wurde, verlangt einen Bericht, der die Faktoren aufzeigt, welche die Krippenplätze für Eltern in der Schweiz doppelt so teuer machen wie für Eltern in Österreich, Deutschland oder Frankreich. Vor diesem Hintergrund hat das Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV) die Arbeitsgemeinschaft INFRAS und Schweizerisches Institut für empirische Wirtschaftsforschung (SEW) der Universität St. Gallen mit der Durchführung der Studie „Analyse der Vollkosten und der Finanzierung von Krippenplätzen in Deutschland, Frankreich und Österreich im Vergleich zur Schweiz“ beauftragt. Ziel der Studie ist es, die Kosten und Finanzierungssysteme von Krippenplätzen in der Schweiz und in den Vergleichsländern auf der Grundlage bestehender Daten zu analysieren und zu vergleichen, um nützliche Ansätze für die Weiterentwicklung der Krippenlandschaft in der Schweiz aufzuzeigen.

II Untersuchungsgegenstand

Krippen sind in der Schweiz neben den Tagesfamilien die wichtigste formelle familienergänzende Betreuungsform für Kinder im Vorschulalter. In den Krippen werden hauptsächlich Kinder ab 3-4 Monaten bis zum Eintritt in den obligatorischen Kindergarten oder – in gewissen Kantonen – die obligatorische Schule (1.-2. HarmoS) betreut, d.h. Kinder unter 4 bis 5 Jahren. In den Vergleichsländern ist die Betreuung im Vorschulalter zweigeteilt: In den Krippen (bzw. dem accueil collectif in Frankreich) werden hauptsächlich Kinder unter 3 Jahren betreut, während in den Kindergärten (bzw. der Ecole maternelle in Frankreich) – die in den Vergleichsländern ebenfalls zum Vorschulbereich zählen und nicht obligatorisch sind – die 3-5 Jährigen betreut werden. In der vorliegenden Studie fokussieren wir in allen Ländern auf die Krippen (bzw. in Frankreich auf den accueil collectif), wobei die unterschiedliche Altersstruktur der betreuten Kindern zu berücksichtigen ist. Beim Vergleich wurden die folgenden Aspekte näher beleuchtet:

4. Die **Vollkosten** eines Krippenplatzes und die wesentlichen Faktoren, die die Höhe der Kosten beeinflussen (z.B. staatliche Vorgaben, Merkmale der Krippen oder Löhne),
5. Die **Finanzierungs- und Tarifsysteme** von Krippen und die **Rollen** der verschiedenen Akteure (öffentliche Hand, private Träger, Eltern, Arbeitgeber) bei der Finanzierung,
6. Die **finanzielle Belastung der Eltern** durch Ausgaben für die Betreuung in der Krippe unter Berücksichtigung der steuerlichen Abzugsmöglichkeiten.

III Datenlage und Methodik

Die sehr heterogene und meist auch unvollständige Datenlage zu den verschiedenen Aspekten des Vergleichs war eine der grössten Herausforderungen der vorliegenden Studie. Mit Ausnahme von Frankreich verfügt keines der Vergleichsländer über vollständige, nationale Daten zu den Forschungsfragen. In der Schweiz sind viele Daten aufgrund der föderalen Struktur und der Tatsache, dass Krippen in die alleinige Zuständigkeit von Kantonen und/oder Gemeinden fallen, nur auf Ebene einzelner Kantone oder Gemeinden erhältlich. Doch auch in Deutschland und Österreich gibt es in Bezug auf die staatliche Regulierung, die Finanzierung und Tarife von Krippen grosse Unterschiede zwischen den Bundesländern und Gemeinden und viele Aspekte der vorliegenden Untersuchung werden nicht durch nationale Statistiken oder Studien abgedeckt. Der Ländervergleich basiert somit primär auf Ergebnissen von regionalen Fallstudien. Für jedes Land wurden zwei Regionen bzw. Städte ausgewählt, für welche möglichst umfassende und belastbare Daten existieren. Als Fallstudienregionen dienen die Kantone Zürich und Waadt sowie je eine städtische und eine ländliche Gemeinde pro Kanton, die österreichischen Bundesländer Salzburg und Tirol, die deutschen Städte Frankfurt a.M. und Dresden sowie die französische Stadt Lyon und die ländliche Umgebung von Lyon. Angesichts des Fallstudiencharakters und der bereits zwischen den wenigen Fallstudien beobachteten starken Heterogenität sind verallgemeinerbare Aussagen für das ganze Land jeweils nur begrenzt möglich.

Ein weiteres Problem ist die Tatsache, dass die verfügbaren Daten in den Vergleichsländern aus verschiedenen Jahren stammen. So stammen vor allem die Daten zu den Vollkosten aus früheren Jahren, v.a. 2006–2008. Um die Vergleichbarkeit zu gewährleisten wurden die Vollkostendaten alle für das gleiche Jahr (2011) inflations- und kaufkraftbereinigt. Daten zur Finanzierung und zu den Tarifen sind hingegen vor allem aus aktuelleren Jahren (2013 oder teilweise sogar 2014) verfügbar. In der vorliegenden Studie wurde jeweils das aktuellste Jahr verwendet.

IV Die wichtigsten Ergebnisse

Insgesamt zeigt der Ländervergleich, dass die Vollkosten eines Krippenplatzes in der Schweiz nach Kaufkraftbereinigung im Rahmen der ausländischen Vergleichsregionen liegen. Hingegen bezahlen die Eltern in der Schweiz deutlich mehr für einen Krippenplatz als in den Vergleichsländern. Besonders hoch ist die finanzielle Belastung der Eltern in den Fallstudiengemeinden des Kantons Zürich. Im Kanton Waadt ist die Belastung ebenfalls hoch, doch die öffentliche Hand und auch die Arbeitgeber beteiligen sich hier in einem stärkeren Ausmass an den Kosten. Die wichtigsten Ergebnisse der Studie werden nachfolgend etwas ausführlicher beleuchtet.

Die Vollkosten der Krippen in Zürich und Waadt liegen im Rahmen der ausländischen Vergleichsregionen

Die vorliegende Analyse kommt zum Ergebnis, dass die kaufkraftbereinigten Vollkosten von Kinderkrippen in der Schweiz – untersucht auf Basis von Daten zu Krippen in den Kantonen Zürich und Waadt aus dem Jahr 2007 – im Rahmen der ausländischen Vergleichsregionen liegen. Hochgerechnet auf das Preisniveau 2011 betragen die Vollkosten eines Krippenplatzes in den beiden Kantonen zwischen 111 und 112 Franken pro Tag. Damit liegen die Vollkosten der untersuchten Schweizer Krippen leicht über dem arithmetischen Durchschnitt der acht untersuchten Regionen (104 Franken). Es zeigt sich, dass Krippen in den Städten Westdeutschlands (Frankfurt a.M.) und Frankreichs (Lyon) – zu welchen sehr detaillierte und verlässliche Datengrundlagen bestehen – in der inflations- und kaufkraftbereinigten Betrachtung deutlich teurer sind als die betrachteten Schweizer Krippen (Vollkosten von 136 Franken). Die tiefsten Vollkosten weisen Krippen in ländlichen Regionen (Tirol und ländliche Umgebung von Lyon) sowie in Ostdeutschland (Dresden) aus (Vollkosten zwischen 63 und 100 Franken). Hier dürfte das tiefere regionale Lohn- und Preisniveau eine Rolle spielen.

Analog zu den Fallstudien in den Nachbarländern machen in den Krippen in Zürich und Waadt die Personalkosten den weitaus grössten Teil der Vollkosten aus (72%-75%). Kostenunterschiede sind somit vor allem auf Unterschiede in den Personalkosten und deren Determinanten zurückzuführen. Für die leicht überdurchschnittlichen Vollkosten in der Schweiz spielen zum einen die Löhne des hiesigen Krippenpersonals eine Rolle. Diese sind auch in der kaufkraftbereinigten Betrachtung deutlich höher als in den Vergleichsländern. Weiter erhöhen die längeren Öffnungszeiten der Krippen in der Schweiz die Kosten.

In den ausländischen Vergleichsregionen beteiligt sich die öffentliche Hand wesentlich stärker an der Finanzierung der Krippen als in der Schweiz

Die Unterschiede bei der Krippenfinanzierung sind gross. In den ausländischen Regionen beteiligt sich die öffentliche Hand – und in Frankreich zusätzlich die Sozialversicherungen (Familienausgleichskasse CNAF) – viel stärker an den Krippenkosten als in der Schweiz. Entsprechend gegensätzlich verhält es sich mit dem Kostenanteil, der über Elternbeiträge finanziert wird: Die Eltern bezahlen in den untersuchten Zürcher Gemeinden rund zwei Drittel der Kosten selber, im Kanton Waadt beträgt ihr Anteil im Durchschnitt 38%. In den ausländischen Regionen beträgt der Elternanteil maximal 25%.

Arbeitgeber spielen bei der Krippenfinanzierung nur im Kanton Waadt und in Frankreich eine Rolle. In Frankreich beteiligen sich die Arbeitgeber sowohl über die Sozialversicherungsbeiträge an die Familienausgleichskasse CNAF als auch direkt an den Krippenkosten. Offen bleibt, ob sich Arbeitgeber in den anderen Ländern allenfalls indirekt an

der Finanzierung beteiligen, in dem sie den Eltern einen Teil ihrer Betreuungsausgaben rückerstatten. Hierzu existieren unseres Wissens nach keine repräsentativen Daten.

Im Unterschied zur Schweiz sind in den ausländischen Vergleichsregionen in der Regel alle Krippenplätze subventioniert und die Maximaltarife für die Eltern sind deutlich unter den Vollkosten angesetzt

Weiter gibt es einen klaren Unterschied beim Anteil der subventionierten Plätze. Während in den ausländischen Regionen grundsätzlich alle Plätze subventioniert sind, wird in der Schweiz häufig nur ein Teil der Krippenplätze einer Gemeinde subventioniert. Hierbei zeigt sich ein deutlicher Unterschied zwischen den Fallstudienkantonen Zürich und Waadt: Während in der Stadt Zürich lediglich 40% und in Fehraltorf 78% der Krippenplätze öffentlich subventioniert sind, werden im Kanton Waadt alle Betreuungseinrichtungen, die sich zu einem Netzwerk zusammengeschlossen haben, von der öffentlichen Hand mitfinanziert.

Interessant ist auch der Vergleich der maximalen Elterntarife, die in den subventionierten Krippen verlangt werden. In den Schweizer Gemeinden entspricht der Maximaltarif in etwa den Vollkosten. In den ausländischen Vergleichsregionen wird der Maximaltarif deutlich unter den Vollkosten angesetzt; hier bezahlen Eltern maximal 20-40% der Vollkosten.

Die finanzielle Belastung der Eltern durch Betreuungsausgaben ist in der Schweiz doppelt bis dreimal so hoch wie in den ausländischen Vergleichsregionen

Die hohe finanzielle Belastung der Eltern in der Schweiz zeigt sich auch beim Anteil der Betreuungsausgaben am Bruttoeinkommen der Haushalte. Ein verheiratetes Paar mit zwei Vorschulkindern, das an 3.5 Tagen pro Woche eine Krippenbetreuung beansprucht und dessen Bruttoeinkommen dem nationalen Durchschnitt entspricht, gibt in Fehraltorf (ZH) brutto 23% seines Einkommens für die Kinderbetreuung aus. Netto – das heisst unter Berücksichtigung der Steuerersparnis in Folge des Fremdbetreuungsabzugs gemäss kantonalem Steuergesetz und bei der Bundessteuer – beträgt der Anteil am Haushaltseinkommen immer noch 21%. Innerhalb der vier untersuchten Schweizer Gemeinden ist die finanzielle Belastung in Lausanne (VD) am geringsten: Dort beträgt der Anteil des gleichen Haushaltstyps mit dem gleichen Bruttohaushaltseinkommen noch 16% (brutto) bzw. 13% (netto). In den ausländischen Vergleichsregionen ist die finanzielle Belastung wesentlich tiefer: Der Anteil der Nettobetreuungsausgaben am Bruttoeinkommen beträgt dort lediglich zwischen 3% und 6%. Noch ausgeprägter sind die Unterschiede beim Einelternerhaushalt, welcher seine Kinder an fünf Tagen pro Woche in der Krippe betreuen lässt: Dieser verwendet in Fehraltorf (ZH) netto rund einen Drittel des Bruttoeinkommens für die Krippenbetreuung, während es in den ausländischen Vergleichsregionen zwischen 6% und 11% sind.

V Folgerungen

Grössere Einsparungen bei den Krippen sind vor allem im Bereich der Personalkosten möglich. Dies hätte jedoch negative Konsequenzen für die Vereinbarkeit von Familie und Beruf und die Qualität der Betreuung

In Anbetracht des durchgeführten Vergleichs ist ein Handlungsbedarf in punkto Kosteneinsparung nicht offensichtlich: Die Vollkosten eines Krippenplatzes in den ausgewählten Regionen der Schweiz bewegen sich – kaufkraftbereinigt – im Rahmen der Vollkosten in den ausländischen Vergleichsregionen. Dies bedeutet jedoch nicht, dass kleinere Kosteneinsparungen ausgeschlossen sind. Aus den Ergebnissen des internationalen Vergleichs lassen sich vor allem in zwei Bereichen Einsparmöglichkeiten ableiten:

- **Öffnungszeiten:** Die betrachteten Krippen in Zürich und Waadt bieten deutlich längere Öffnungszeiten an als die betrachteten Krippen in den Vergleichsländern. Gegeben die längeren Wochenarbeitszeiten in der Schweiz sind längere Öffnungszeiten für Schweizer Krippen aber durchaus sinnvoll und erlauben Eltern einen gewissen Spielraum bei den Bring- und Abholzeiten. Eine Verkürzung der Öffnungszeiten würde entsprechend einen Einschnitt bei der Vereinbarkeit von Familie und Beruf bedeuten.
- **Löhne:** Eine weitere Möglichkeit, wie die Personalkosten reduziert werden können, ist eine Senkung der Löhne des Krippenpersonals, die im internationalen Vergleich sehr hoch sind. Gemäss der Arbeitskostenstatistik des Bundesamtes für Statistik betragen in der Schweiz die Arbeitskosten im Sektor Gesundheit und Soziales jedoch nur 90% der durchschnittlichen Arbeitskosten. Daraus lässt sich schliessen, dass der Lohn des Schweizer Krippenpersonals im Vergleich zu anderen Branchen und Berufen eher unterdurchschnittlich ist. Eine Senkung der Löhne könnte somit zu einem Fachkräftemangel führen und damit eine Bedrohung für das Angebot an Krippen darstellen. Bereits heute ist in gewissen Städten ein Fachkräftemangel bei den Krippen spürbar.

Ein weiterer Grund für die leicht überdurchschnittlichen Kosten in den Schweizer Vergleichsregionen könnte im so genannten Platz-Sharing liegen, das vor allem in der Schweiz üblich ist. Das Platz-Sharing – also die Möglichkeit, einen Platz nur an vereinzelt Tagen zu nutzen - erfordert auf Seiten der Krippen einen erhöhten administrativen Aufwand bzw. eine erhöhte Koordination, um trotzdem eine ausreichende Auslastung der Plätze sicherzustellen. Gegeben dem aktuellen Anteil an Frauen, welche Teilzeit arbeiten, scheint das Platz-Sharing für die Schweiz jedoch ein Angebotsmodell zu sein, das den Bedürfnissen der Eltern entspricht.

Grundsätzlich gäbe es auch die Möglichkeit, durch eine Anpassung des Betreuungsschlüssels oder der pädagogischen Qualifikation des Personals Kosten einzusparen. Das Betreuungsverhältnis – das heisst die Anzahl Kinder pro Betreuungsperson – und der Anteil

an qualifiziertem Personal sind jedoch massgebliche Determinanten der Betreuungsqualität. Sie beeinflussen z.B. die Möglichkeiten des Personals individuelle Bedürfnisse der Kinder zu erkennen und zu berücksichtigen und auch die Zeit, um sich mit jedem Kind einzeln zu beschäftigen. Mit anderen Worten leiden bei möglichen Kosteneinsparungen durch eine Anpassung des Betreuungsverhältnisses oder den Qualifikationsanforderungen an das Personal, die Zeit und die Möglichkeiten, mit denen das Personal auf die individuellen Bedürfnisse der Kinder eingehen kann.

Zusammenfassend zeigt sich, dass bei keinem dieser Kostenfaktoren eine Einsparung möglich scheint, ohne einen Trade-off entweder in punkto Vereinbarkeit von Familie und Beruf oder in punkto Kindeswohl in Kauf zu nehmen. Gerade letzteres kann weitere negative Konsequenzen für die langfristigen Chancen der betroffenen Kinder in der Schule und auf dem Arbeitsmarkt mit sich bringen. Aus diesem Grund sollten mögliche Anpassungen in allen Aspekten sehr vorsichtig analysiert und durchdacht werden.

Handlungsbedarf besteht in Bezug auf die finanzielle Belastung der Eltern – diese könnte durch eine stärkere Beteiligung der öffentlichen Hand oder der Arbeitgeber reduziert werden

Wie die vorliegende Studie zeigt, besteht der grösste Unterschied zwischen den verglichenen Regionen in der Schweiz und in den Nachbarländern beim Finanzierungsanteil und der finanziellen Belastung der Eltern. Die in der Schweiz vergleichsweise sehr hohe Belastung durch Ausgaben für die Krippenbetreuung hat in zweierlei Hinsicht negative Konsequenzen: Zum einen führen die hohen Ausgaben zu fehlenden oder gar negativen Erwerbsanreizen. Als Konsequenz verzichtet in vielen Familien ein Elternteil – in der Regel die Mutter – ganz auf eine Erwerbstätigkeit oder arbeitet nur mit einem geringen Teilzeitpensum. Zum anderen wird bei einer limitierten Anzahl von subventionierten Plätzen der Zugang von einkommensschwachen und damit in der Tendenz bildungsfernen und häufig fremdsprachigen Familien zu den Krippen eingeschränkt. Gerade für Kinder aus diesen Familien wäre der Besuch einer Krippe jedoch besonders wichtig, da dieser deren späteren schulischen Leistungen positiv beeinflusst.

Es stellt sich somit die Frage, wie die Familien in der Schweiz finanziell entlastet werden könnten. Der aus dem internationalen Vergleich naheliegendste Schluss wäre eine Erhöhung des Finanzierungsanteils der öffentlichen Hand. Ob und wie stark die öffentliche Hand eine solche Erhöhung der finanziellen Beteiligung bei der familienergänzenden Kinderbetreuung vorantreiben möchte, ist eine Frage der politischen Ziele. Verschiedene Studien zeigen, dass das Kosten-Nutzen-Verhältnis von Investitionen in die Kinderbetreuung positiv ist. Gemeinden und Kantone profitieren u.a. von verminderten Sozialhilfekosten und zusätzlichen Steuereinnahmen.

Der systematische Einbezug der Arbeitgeber in die Finanzierung von Krippen, wie dies in der Schweiz in den Kantonen Waadt, Neuenburg und Freiburg der Fall ist, ist in den ausländischen Vergleichsregionen nur in Frankreich üblich. In Frankreich beteiligen sich die Arbeitgeber einerseits direkt und andererseits über Sozialversicherungsbeiträge an die Familienausgleichskasse CNAF relativ stark an den Krippenkosten. Die Mitfinanzierung durch die Arbeitgeber ist somit eine weitere Möglichkeit, die Eltern finanziell zu entlasten. Die Arbeitgeber profitieren zudem direkt von einem gut ausgebauten und bezahlbaren Krippenangebot, da ihre Mitarbeitenden Familie und Beruf besser vereinbaren können und sie so Überbrückungs-, Fluktuations- und Wiedereingliederungskosten einsparen.

Riassunto

I Contesto e obiettivo dello studio

Il postulato Bulliard-Marbach, accolto dal Consiglio nazionale il 27 settembre 2013, chiedeva di elaborare un rapporto che illustrasse i motivi per i quali un posto in un asilo nido svizzero costa ai genitori il doppio rispetto a Paesi come Austria, Germania o Francia. Su questa base, l'Ufficio federale delle assicurazioni sociali (UFAS) ha incaricato INFRAS e l'Istituto svizzero di ricerca economica empirica dell'Università di San Gallo (SEW) di realizzare, congiuntamente, un'indagine in tal senso. Lo studio, intitolato «Analyse der Vollkosten und der Finanzierung von Krippenplätzen in Deutschland, Frankreich und Österreich im Vergleich zur Schweiz», aveva lo scopo di analizzare e paragonare i costi e il sistema di finanziamento dei posti di custodia degli asili nido in Svizzera, Germania, Francia e Austria, per mettere in evidenza approcci utili allo sviluppo degli asili nido in Svizzera.

II Oggetto dello studio

In Svizzera, gli asili nido – accanto alle famiglie diurne – sono la principale forma istituzionalizzata di custodia complementare alla famiglia per i bambini in età prescolare. Gli asili nido ospitano principalmente bambini a partire dai 3-4 mesi di età fino all'inizio della scuola dell'infanzia obbligatoria o – in certi Cantoni – della scuola dell'obbligo (1a-2a classe Harmos), vale a dire bambini di età inferiore ai 4-5 anni. Nei Paesi oggetto del confronto, nel periodo prescolare la custodia è suddivisa in due parti: da un lato vi sono gli asili nido (in Francia «accueil collectif») dove vengono custoditi essenzialmente bambini di età inferiore ai tre anni, dall'altro le scuole dell'infanzia (in Francia «Ecole maternelle») – che nei Paesi considerati sono parimenti incluse nel sistema di custodia per i bambini in età prescolare e non obbligatorie – per i bambini tra i tre e i cinque anni di età. Il presente studio si concentra, in tutti i Paesi, sugli asili nido (in Francia «accueil collectif»), prendendo in considerazione la diversa struttura di età dei bambini custoditi. Per il confronto sono stati analizzati in modo approfondito gli aspetti seguenti:

1. i **costi totali** di un posto di custodia e i principali fattori che influiscono sul loro ammontare (p. es. prescrizioni statali, caratteristiche degli asili nido o salari),
2. il **sistema tariffale e di finanziamento** degli asili nido e il **ruolo** dei diversi attori (ente pubblico, organi privati, genitori, datori di lavoro) in quest'ambito,
3. l'**onere finanziario dei genitori** per le spese di custodia negli asili nido, tenendo conto delle agevolazioni fiscali.

III Dati disponibili e metodologia

Una delle principali sfide per lo studio è stata la raccolta delle informazioni da analizzare. La base di dati a disposizione per i diversi aspetti del confronto è infatti molto eterogenea e, nella maggior parte dei casi, incompleta. Ad eccezione della Francia, nessuno dei Paesi analizzati possiede dati completi a livello nazionale sulle questioni al centro dello studio. In Svizzera, a causa della struttura federale e del fatto che gli asili nido sono di competenza esclusiva dei Cantoni e/o dei Comuni, molti dati sono disponibili solo per alcuni di essi. Ma anche in Germania e in Austria, per quanto riguarda la regolamentazione statale, il finanziamento e le tariffe degli asili nido vi sono differenze importanti tra i *Länder* e i Comuni e molti aspetti della presente ricerca non sono coperti né da statistiche nazionali né da studi. Il confronto internazionale si basa dunque principalmente sui risultati di studi regionali. Per ciascun Paese sono state selezionate due regioni o Città con dati quanto più possibile completi e attendibili. Per la Svizzera sono stati scelti i Cantoni di Zurigo e Vaud e per ciascuno di essi due Comuni (uno urbano e l'altro rurale), per l'Austria i *Länder* di Salisburgo e del Tirolo, per la Germania le Città di Francoforte e Dresda e per la Francia la Città di Lione e la campagna circostante. Data la sua natura di studio di casi specifici e la forte eterogeneità dei dati analizzati, la presente analisi permetterà soltanto in misura limitata di trarre conclusioni generali, applicabili a tutto il territorio dei Paesi esaminati.

Un altro problema è dato dal fatto che i dati disponibili per i Paesi a confronto non si riferiscono tutti agli stessi periodi. I dati meno recenti sono quelli relativi ai costi totali, che riguardano soprattutto gli anni 2006-2008. Per garantire la comparabilità, i dati sui costi totali sono tutti stati adeguati tenendo conto dell'inflazione e dell'evoluzione del potere di acquisto e prendendo il 2011 come anno di riferimento. Per il finanziamento e le tariffe, i dati disponibili erano più attuali (del 2013 e in parte persino del 2014). Nel presente studio ci si è ogni volta basati sui dati disponibili più recenti.

IV I principali risultati

Complessivamente, lo studio mostra che in Svizzera i costi totali di un posto di custodia in un asilo nido – dopo il dovuto adeguamento al potere d'acquisto – sono simili a quelli rilevati nelle altre regioni oggetto del confronto. Per contro, da noi la parte dei costi a carico dei genitori è molto più elevata rispetto agli altri Paesi. L'onere finanziario dei genitori è particolarmente elevato nei Comuni del Cantone di Zurigo. Lo stesso vale per il Cantone di Vaud, dove però l'ente pubblico e i datori di lavoro partecipano in misura più importante ai costi. I principali risultati del confronto sono analizzati in modo più dettagliato qui di seguito.

Nei Cantoni di Zurigo e Vaud, i costi totali degli asili nido si situano al livello di quelli delle altre regioni analizzate

In base a dati del 2007 di asili nido dei Cantoni di Zurigo e Vaud, la presente analisi giunge alla conclusione che in Svizzera i costi totali per un posto di custodia – adeguati in funzione del potere d'acquisto – si situano al livello di quelli degli altri Paesi esaminati. Adeguati ai prezzi del 2011, nei due Cantoni i costi totali per un posto di custodia in un asilo nido ammontano a 111-112 franchi al giorno, un importo leggermente superiore alla media aritmetica delle otto regioni analizzate, pari a 104 franchi. Dai risultati emerge che gli asili nido situati nelle Città della Germania occidentale (Francoforte) e della Francia (Lione) – per i quali disponiamo di dati molto dettagliati e attendibili –, tenuto conto dell'inflazione e del potere di acquisto, sono molto più cari rispetto a quelli considerati in Svizzera (costi totali pari a 136 franchi). Gli asili nido meno costosi si trovano nelle regioni rurali (Tirolo e dintorni di Lione) e nella Germania orientale (Dresda), dove i costi variano da un minimo di 63 a un massimo di 100 franchi. Questa differenza è probabilmente dovuta al fatto che nelle zone in questione il livello dei salari e dei prezzi è inferiore.

Analogamente a quanto constatato negli studi realizzati nei Paesi limitrofi, la maggior parte dei costi di un posto di custodia negli asili nido dei Cantoni di Zurigo e Vaud è imputabile alle spese del personale (72-75%). La differenza dei costi è dunque riconducibile soprattutto alle spese del personale e alle loro determinanti. Per quanto riguarda la Svizzera, i costi totali leggermente superiori alla media si spiegano da un lato con i salari del personale locale, che anche adeguati al potere d'acquisto sono sempre molto più elevati rispetto a quelli degli altri Paesi analizzati, e dall'altro con gli orari d'apertura più lunghi delle strutture di custodia.

Rispetto alla Svizzera, negli altri Paesi oggetto del confronto l'ente pubblico partecipa in misura molto più importante al finanziamento degli asili nido

Le differenze nel finanziamento delle strutture di custodia sono considerevoli. All'estero, l'ente pubblico – e in Francia anche le assicurazioni sociali (tramite la cassa di compensazione per le famiglie CNAF) – partecipa in misura molto più importante ai costi degli asili nido rispetto alla Svizzera. La situazione si capovolge quando si tratta della parte dei costi finanziata tramite i contributi dei genitori. Nei Comuni zurighesi, i genitori assumono circa due terzi dei costi, mentre nel Cantone di Vaud pagano in media il 38 per cento. In Francia, Germania e Austria, la partecipazione dei genitori non supera il 25 per cento.

I datori di lavoro svolgono un ruolo nel finanziamento dei costi di custodia solo nel Cantone di Vaud e in Francia. In Francia vi partecipano in forma diretta o attraverso le assicurazioni sociali con i contributi alla CNAF. Rimane da stabilire se negli altri Paesi vi sia eventualmente una partecipazione indiretta, ossia se i datori di lavoro rimborsino ai genitori

una parte delle spese di custodia. Stando alle informazioni in nostro possesso, non esistono dati rappresentativi in merito.

Contrariamente a quanto avviene in Svizzera, negli altri Paesi a confronto tutti i posti di custodia negli asili nido sono di regola sussidiati e la tariffa massima fatturata ai genitori è nettamente inferiore ai costi totali

Dai dati analizzati è inoltre emersa una chiara differenza riguardo alla quota dei posti sussidiati. Mentre all'estero negli asili nido tutti i posti sono per principio sussidiati, nei Comuni svizzeri ne viene finanziata soltanto una parte. In quest'ambito vi è una differenza di rilievo tra i Cantoni di Zurigo e Vaud: se negli asili nido della Città di Zurigo e del Comune di Fehraltorf i sussidi pubblici sono concessi rispettivamente solo per il 40 e il 78 per cento dei posti di custodia, il Cantone di Vaud partecipa al finanziamento di tutte le strutture di custodia che hanno aderito a un'apposita rete.

È inoltre interessante paragonare le tariffe massime fatturate ai genitori negli asili nido sussidiati. Nei Comuni svizzeri la tariffa massima corrisponde più o meno ai costi totali. In Austria, Francia e Germania, la tariffa massima è invece sensibilmente inferiore ai costi totali; i genitori pagano infatti al massimo il 20-40 per cento di tali costi.

In Svizzera, per i genitori l'onere finanziario dovuto alle spese di custodia è due-tre volte superiore rispetto agli altri Paesi analizzati

Il fatto che in Svizzera l'onere finanziario dei genitori è elevato è dimostrato anche dalla quota delle spese di custodia sul reddito lordo delle economie domestiche. A Fehraltorf (ZH), una coppia sposata con due figli in età prescolare che vanno 3,5 giorni alla settimana in un asilo nido e con un reddito lordo nella media nazionale spende il 23 per cento del reddito lordo per la custodia. Al netto – ossia tenuto conto delle agevolazioni fiscali derivanti dalla deduzione delle spese per la custodia dei figli da parte di terzi conformemente alla legislazione fiscale cantonale e federale – la quota è pur sempre del 21 per cento. Se si considerano i quattro Comuni svizzeri dello studio, l'onere finanziario più basso lo si registra a Losanna (VD), dove per un'economia domestica dello stesso tipo e con lo stesso reddito lordo la quota scende rispettivamente al 16 e al 13 per cento. Nelle regioni analizzate all'estero, l'onere finanziario è nettamente inferiore: le spese di custodia nette rappresentano infatti soltanto il 3-6 per cento del reddito lordo. La differenza è ancora più marcata se si considerano le famiglie monoparentali che affidano i figli all'asilo nido cinque giorni alla settimana. Per esse a Fehraltorf (ZH) le spese di custodia ammontano a circa un terzo del reddito lordo, mentre negli altri Paesi la quota varia dal 6 al 11 per cento.

V Conclusioni

Il maggior potenziale di risparmio si situa principalmente nell'ambito dei costi del personale. Questo avrebbe tuttavia conseguenze negative sulla conciliabilità tra famiglia e professione e sulla qualità della custodia.

Dal confronto realizzato non emerge una necessità di intervenire sul fronte dei costi. Nelle regioni svizzere selezionate, fatti i dovuti adeguamenti in funzione del potere di acquisto, i costi totali per un posto di custodia in un asilo nido sono simili a quelli rilevati in Austria, Francia e Germania. Questo non significa però che non si possano realizzare piccoli risparmi sui costi. Stando ai risultati del confronto internazionale, i risparmi possono essere realizzati soprattutto in due settori:

- **Orari di apertura:** gli asili nido analizzati nei Cantoni di Zurigo e Vaud offrono orari d'apertura sensibilmente più lunghi rispetto alle strutture considerate negli altri Paesi di riferimento. Dato, però, che in Svizzera l'orario di lavoro settimanale è più lungo, è senz'altro ragionevole che gli asili nido rimangano aperti più tempo, lasciando ai genitori un certo margine di manovra per l'organizzazione della giornata. Accorciare gli orari d'apertura significherebbe ostacolare la conciliabilità tra famiglia e professione.
- **Salari:** Un'altra soluzione per ridurre i costi del personale sarebbe diminuire i salari, molto elevati rispetto a quelli versati nei Paesi oggetto del confronto. Tuttavia, secondo la Statistica dei costi del lavoro pubblicata dall'Ufficio federale di statistica, in Svizzera i costi del lavoro nel settore della sanità e della socialità ammontano al 90 per cento dei costi medi del lavoro. Da ciò se ne deduce che nel nostro Paese i salari corrisposti al personale degli asili nido sono più bassi rispetto ad altri settori professionali. Una riduzione dei salari potrebbe dunque provocare una carenza di lavoratori qualificati, mettendo a repentaglio l'offerta degli asili nido, un fenomeno già rilevabile in certe città.

La leggera differenza dei costi potrebbe inoltre essere dovuta alla condivisione dei posti di custodia tra più bambini, pratica usuale soprattutto in Svizzera. La condivisione, ossia la possibilità di occupare un posto sporadicamente, richiede da parte degli asili nido un maggior onere amministrativo e un maggior coordinamento per garantire ciononostante un tasso di occupazione sufficiente. Data l'elevata percentuale di donne che lavora a tempo parziale, in Svizzera la condivisione dei posti sembra però essere un modello di offerta che corrisponde ai bisogni dei genitori.

Per principio, si potrebbero realizzare risparmi adeguando il rapporto numerico tra educatrici e bambini o la qualifica pedagogica del personale. Sia l'uno che l'altro sono tuttavia parametri determinanti per la qualità delle prestazioni di custodia. Essi incidono p. es. sulla capacità del personale di riconoscere e considerare i bisogni individuali dei bambini e sul

tempo a sua disposizione per occuparsi singolarmente di ciascuno di loro. In altre parole, modificando il rapporto numerico o le qualificazioni del personale di custodia si potrebbero ridurre i costi, ma questo andrebbe a scapito della qualità delle prestazioni.

In sintesi i risultati dello studio mostrano che è praticamente impossibile intervenire su questi fattori di costo, senza fare compromessi sulla conciliabilità tra famiglia e professione o sul benessere dei bambini. Fare concessioni sul benessere dei bambini potrebbe inoltre avere conseguenze negative a lungo termine sul loro rendimento scolastico e di conseguenza sulle loro opportunità professionali. Per questo motivo, prima di decidere eventuali adeguamenti bisognerà analizzare e ponderare con la dovuta cautela tutti questi aspetti.

È necessario adottare misure per ridurre l'onere finanziario dei genitori, p. es aumentando la partecipazione finanziaria dell'ente pubblico o dei datori di lavoro

Il presente studio mostra che la principale differenza tra le regioni analizzate in Svizzera e quelle considerate in Austria, Francia e Germania riguarda la partecipazione finanziaria dell'ente pubblico alle spese di custodia e l'onere finanziario a carico dei genitori. Il fatto che in Svizzera le spese per la custodia in un asilo nido siano molto elevate ha due risvolti negativi: da un lato, si crea un disincentivo al lavoro, con la conseguenza che in molte famiglie un genitore – di regola la madre – rinuncia ad esercitare un'attività lucrativa o decide di lavorare a tempo parziale con un basso grado di occupazione. Dall'altro, il numero limitato di posti di custodia sussidiati ostacola l'accesso agli asili nido alle famiglie a basso reddito, ovvero famiglie che hanno tendenzialmente un basso livello d'istruzione e sono spesso di lingua straniera. Tuttavia, proprio per i bambini provenienti da queste famiglie il fatto di poter frequentare un asilo nido è particolarmente importante, poiché incide positivamente sui futuri risultati scolastici.

Sulla base di quanto precede, c'è dunque da chiedersi come si potrebbero sgravare finanziariamente le famiglie residenti in Svizzera. Stando al confronto internazionale, la soluzione più logica sarebbe quella di aumentare la partecipazione finanziaria dell'ente pubblico alle spese di custodia. Se e in che misura quest'ultimo sia disposto a promuovere un tale aumento nell'ambito della custodia di bambini complementare alla famiglia, dipende dagli obiettivi politici. Diversi studi mostrano che il rapporto costi-benefici degli investimenti nella custodia di bambini è positivo. I Comuni e i Cantoni traggono profitto tra l'altro dalla diminuzione dei costi dell'aiuto sociale e dall'aumento del gettito fiscale.

Riguardo ai Paesi oggetto del confronto, solo la Francia – in forma diretta o attraverso le assicurazioni sociali con i contributi alla CNAF – coinvolge sistematicamente i datori di lavoro nel finanziamento degli asili nido, come accade nei Cantoni di Vaud, Neuchâtel e Friburgo. La partecipazione finanziaria dei datori di lavoro offre dunque un'altra possibilità di alleggerire le spese di custodia a carico dei genitori. A tale proposito va inoltre sottolineato che un'offerta di

asili nido capillare e finanziariamente accessibile va direttamente a vantaggio dei datori di lavoro che, grazie a una migliore conciliabilità tra lavoro e famiglia, risparmieranno sui costi legati alle supplenze, alle fluttuazioni e alla reintegrazione.

Summary

I Background and aim of the study

The Bulliard-Marbach postulate, which was referred by the National Council on 27 September 2013, requires a report setting out the factors which make day-care places for preschool-age children twice as expensive for parents in Switzerland as they are for parents in Austria, Germany or France. The Federal Social Insurance Office (FSIO) therefore commissioned the INFRAS Consulting Group and the Swiss Institute for Empirical Economic Research at the University of St. Gallen (SEW-HSG) to conduct a study entitled "Analysis of the full costs and funding for early childhood day-care provision in Germany, France and Austria in comparison with Switzerland". The aim of the study is to analyse existing data on the costs and funding models for day-care places for preschool-age children in Switzerland and in the comparison countries, and to compare the data in order to identify useful insights for further developing early childhood day-care provision in Switzerland.

II Subject matter of the study

Alongside childminders in 'day-care families' (*Tagesfamilien*), day-care centres are the most important type of formal extrafamilial childcare for preschool-age children in Switzerland. Day-care centres mainly take children from the age of 3-4 months up to entry into compulsory kindergarten or – in some cantons – until compulsory schooling age (HarmoS level 1-2), i.e. children under the age of 4 to 5. Preschool provision is split into two stages in the comparison countries: children under 3 are cared for mainly in day-care centres (or *accueil collectif* in France), while 3-5 year-olds attend kindergarten (*école maternelle* in France) – which in the comparison countries likewise count as part of preschool provision and are not compulsory. In this study we will focus on the day-care centres in all the countries (*accueil collectif* in France), taking the different age structure of the children into account. The following aspects were examined in detail:

1. The **full costs** of a day-care place and the key factors influencing the level of costs (e.g. statutory requirements, characteristics of the centres, pay of childcare staff);
2. The **funding and fee models** for day-care centres and the **roles** played by the various stakeholders (public authorities, private providers, parents, employers) in funding;
3. The **financial burden on the parents** for the use of childcare in a day-care centre, taking any tax reliefs into consideration.

III Data and methodology

The extremely heterogeneous and generally also incomplete data available on the various aspects of the comparison was one of the biggest challenges for the present study. With the exception of France, none of the comparison countries has a complete set of national data on the research matter. Owing to its federal structure and the fact that day-care centres are generally the sole responsibility of the cantonal or municipal authorities, in Switzerland much of the data is only available at the level of individual cantons or municipalities. In Germany and Austria too, there are big differences across the federal states and municipalities with respect to statutory regulation, funding and fees for day-care centres, and national statistics or studies on many aspects of the present study are not available. The situation in the various countries was therefore compared primarily on the basis of the findings from regional case studies. In each country two regions or cities for which the most complete and reliable data are available were chosen. The case study regions chosen were the cantons of Zurich and Vaud plus one urban and one rural municipality per canton, the Austrian states of Salzburg and Tyrol, the German cities of Frankfurt am Main and Dresden, as well as the French city of Lyon and the rural area around Lyon. In view of the nature of the case studies and the aforementioned strong heterogeneity already observed across the few case studies, generalized statements for a whole country are only possible to a limited extent.

A further problem is the fact that the data available in the comparison countries stem from different years. For instance, in particular the data relating to the full costs are from earlier years, primarily 2006–2008. In order to ensure comparability, all the full cost data were adjusted for inflation and purchasing power to the same baseline year (2011). Data relating to funding and to fees on the other hand are available from more recent years (2013, in some cases even 2014). In each case the data from the most recent year were used for the purposes of the present study.

IV Key findings

In general, the comparison between the countries shows that, after adjusting for purchasing power, the full costs of a day-care place in Switzerland are broadly in line with those in the comparison regions abroad. However, parents in Switzerland pay significantly more for day care than in the comparison countries. The financial burden on parents is particularly high in the municipalities in the canton of Zurich used for the case study. The burden is also high in the canton of Vaud, but here the public authorities and also employers make a much bigger contribution to the costs. The key findings of the study are set out in a little more detail below.

The full costs of early childhood day-care centres in Zurich and Vaud are broadly in line with those in the comparison regions abroad

The present analysis shows that the adjusted full costs of day-care places in Switzerland – based on the data for day-care centres in the cantons of Zurich and Vaud for 2007 – are broadly in the same range as those in the comparison regions abroad. Adjusted to the 2011 price baseline, the full costs of a day-care place in the two cantons lie between 111 and 112 Swiss francs per day. The full costs of the Swiss day-care centres studied are therefore slightly above the arithmetic average of the eight regions analysed (104 francs). It can be seen that, when adjusted for inflation and purchasing power, the day-care centres in the cities in western Germany (Frankfurt am Main) and France (Lyon) – for which very detailed and reliable data are available – are significantly more expensive than the Swiss ones in the study (full costs of 136 francs). Day-care centres in rural regions (Tyrol and rural area around Lyon), as well as in eastern Germany (Dresden) had the lowest full costs (between 63 and 100 francs). Lower prices and levels of pay in the regions no doubt play a role here.

As also shown in the case studies for the neighbouring countries, labour costs account for by far the largest proportion of the full costs in the day-care centres in Zurich and Vaud (72%-75%). Cost differences are therefore primarily due to differences in labour costs and the factors influencing these. On the one hand, the pay for day-care staff in Switzerland contributes to the slightly above-average level of full costs here. Even when adjusted for purchasing power, these are significantly higher than in the comparison countries. The longer opening hours of the centres in Switzerland also increase costs.

Public authorities make a far higher contribution to financing early childhood day-care centres in the comparison regions abroad than in Switzerland

The differences in day-care funding are very wide. In the regions abroad, the public authorities – and in France also the National Family Allowance Fund (CNAF) – make a far higher contribution to day-care costs than in Switzerland. The share of costs to be financed through contributions from parents is then correspondingly lower: parents in the Zurich municipalities in the study pay around two-thirds of the costs themselves, and in the canton of Vaud their share is 38% on average. In the regions abroad, by contrast, the maximum contribution from parents is 25%.

Employers play a role in financing day-care provision only in the canton of Vaud and in France. In France, employers contribute to day-care costs both directly and through social insurance contributions to the National Family Allowance Fund (CNAF). The question as to whether employers in the other countries may make an indirect contribution to financing by

reimbursing parents some of their childcare costs remains open. To our knowledge, there is no representative data available on this.

In contrast to Switzerland, as a rule all early childhood day-care provision is subsidized in the comparison regions abroad and the maximum fees for parents are set well below the full costs

There is also a big difference in the number of subsidized places. While all places are subsidized in the regions abroad, in Switzerland it is frequently the case that only some of the day-care centre places in a municipality are subsidized. There is a clear difference here between the case studies in the cantons of Zurich and Vaud: while only 40% of places are publicly subsidized in the city of Zurich and 78% in Fehraltorf, in the canton of Vaud all day-care facilities that have combined to form a network are co-financed by the public purse.

It is also interesting to compare the maximum level of fees payable by parents in the subsidized day-care centres. The maximum fee is approximately equivalent to the full costs in the Swiss municipalities. In the comparison regions abroad, the maximum fee is significantly less than the full costs, with parents paying a maximum of 20-40% of the full costs.

The financial burden on parents due to childcare costs is two to three times higher in Switzerland than in the comparison regions abroad

The high financial burden on parents in Switzerland is also evidenced by the level of childcare costs relative to gross household income. In Fehraltorf (ZH), a married couple with two preschool-age children who make use of a day-care centre on 3.5 days a week, and with gross earnings equivalent to the national average, spend 23% of their gross income on childcare. In net terms – i.e. taking account of tax reliefs available through the extrafamilial childminding allowance under cantonal and federal tax rules – the proportion of household income spent on childcare still amounts to 21%. Within the four Swiss municipalities studied, the financial burden is lowest in Lausanne (VD), where the proportion for the same household type with the same gross household income is still 16% (gross) or 13% (net). In the comparison regions abroad, however, the financial burden is significantly lower: there the proportion of gross income spent on childcare ranges between only 3% and 6% in net terms. The differences in single-parent households where children attend a day-care centre five days a week are even more pronounced: in Fehraltorf (ZH) such a household spends net around a third of its gross income on day care, while the figure for the comparison regions abroad lies between 6% and 11%.

V Conclusions

Greater savings could be made in early childhood day-care centres above all on labour costs. However, this would have a negative impact on the ability of parents to combine work and family and on the quality of childcare

In view of the comparison's findings, there is no obvious area where action is needed to save costs: the full costs – adjusted for purchasing power – of a day-care place in the Swiss regions selected are broadly in line with the full costs in the comparison regions abroad. This does not rule out relatively small cost savings, however. From the findings of the international comparison, scope for savings can be identified above all in two areas:

- **Opening hours:** The day-care centres in Zurich and Vaud offer much longer opening hours than the establishments studied in the comparison countries. Given the longer weekly working hours in Switzerland, longer opening hours for Swiss day-care centres are, however, very sensible and allow parents a certain amount of leeway in drop-off and pick-up times. Shortening the opening hours would therefore have a negative impact on the ability to combine work and family.
- **Pay:** Another way of reducing labour costs would be to cut the pay of childcare staff, which is very high by international standards. According to the labour costs statistics provided by the Federal Statistical Office, however, labour costs in the Swiss health and social sector are on average only 90% of average labour costs. It can therefore be concluded that, compared with other sectors and occupations, the pay of Swiss day-care staff is already somewhat below average. Cutting pay could therefore result in a shortage of skilled workers, and consequently jeopardize the number of day-care places available. A shortage of people with the right skills is already evident in some cities today.

Another reason for the slightly above-average costs in the Swiss comparison regions may be 'place-sharing' arrangements, which are common above all in Switzerland. Place-sharing – i.e. the ability to make use of a place only on specific individual days – involves more administrative and coordination effort on the part of the centres in order to ensure full capacity utilization. Given the current percentage of women who work part-time, place-sharing would, however, appear to be a model that meets the needs of parents.

In principle, there is notionally also the option of making savings by adjusting the childcare ratios or the pedagogical qualifications required by staff. The childcare ratio – i.e. the number of children per carer – and the proportion of qualified staff are, however, key factors that determine the quality of the care provided. They influence, for example, the ability of staff to recognize and take account of children's individual needs, as well as the time available to spend with each child individually. In other words, if costs were to be saved by adjusting the

childcare ratio or reducing the qualification requirements for staff, the time and the opportunities afforded to staff to address the individual needs of children would be compromised.

In summary, it is clear that no savings are possible for any of these cost factors without a trade-off either in terms of the ability of parents to combine work and family or children's well-being. The latter in particular can have a further negative impact on the long-term prospects of the affected children in their schooling and on the labour market. For this reason, all aspects of any prospective adjustments should be analysed thoroughly and considered very carefully.

Action is needed with respect to the financial burden on parents – this could be reduced by means of higher contributions from the public purse or from employers

As the current study makes clear, the greatest difference between the regions compared in Switzerland and its neighbouring countries lies in the proportion financed by parents and the financial burden on them. The comparatively very high burden for childcare expenditure in Switzerland has negative consequences in two respects: firstly high costs lower the incentive to work, or even disincentivize work entirely. As a consequence, in many families one of the parents – usually the mother – gives up work altogether or works only part-time. Secondly, the limited number of subsidized places restricts access to day-care centres for low-income families, which generally speaking are the more uneducated families, often ones that speak a foreign language. However, attending day-care would be especially important for children from such families, as it has a positive influence on their later attainment levels at school.

The question therefore arises as to how the financial burden on families in Switzerland might be lessened. The most obvious conclusion from the international comparison would be to increase the proportion funded by the public purse. Whether and how strongly the authorities would wish to advance such an increase in their financial contribution to extrafamilial childcare is a matter of policy objectives. Various studies have shown that the cost/benefit ratio of investment in childcare is positive. Among other things, the municipalities and cantons benefit from reduced social welfare costs and higher tax receipts.

In the comparison regions abroad, the systematic inclusion of employers in the funding of day-care places, as is the case in Switzerland in the cantons of Vaud, Neuchâtel and Fribourg, is only customary in France. Employers in France contribute relatively high amounts to day-care costs both directly and through social insurance contributions to the National Family Allowance Fund (CNAF). Co-financing by employers is therefore a further option for reducing the financial burden on parents. Moreover, employers benefit directly from well-developed and affordable day-care provision, as their employees are then better able to combine work with family. Employers can consequently save on bridging, staff turnover and reintegration costs.

1. Mandat et objectif

Adopté par le Conseil national le 27 septembre 2013, le postulat Bulliard-Marbach demande au Conseil fédéral d'établir un rapport sur les raisons pour lesquelles les places de crèche sont deux fois plus chères pour les parents en Suisse qu'en Autriche, en Allemagne ou en France. C'est dans ce contexte que l'Office fédéral des assurances sociales (OFAS) a chargé un consortium réunissant INFRAS et l'Institut suisse de recherche économique empirique de l'Université de Saint-Gall (SEW) de réaliser une étude intitulée « Analyse des coûts complets et du financement des places de crèche en Allemagne, en France et en Autriche, en comparaison avec la Suisse ». Cette étude a pour but d'analyser et de comparer le coût et les systèmes de financement des places de crèche en Suisse et dans les trois autres pays, de façon à dégager des approches utiles pour le développement des crèches en Suisse. L'étude s'articule en quatre volets :

1. la comparaison des **coûts complets** d'une place de crèche en Suisse et à l'étranger ;
2. la comparaison des **systèmes de financement** des crèches ainsi que du **rôle** des divers acteurs (pouvoirs publics, organismes privés, parents, employeurs) dans le financement en Suisse et à l'étranger ;
3. la comparaison de la **charge financière** que représentent **pour les parents** les frais de garde des enfants en Suisse et à l'étranger ;
4. l'évaluation du **potentiel de réduction des coûts complets** des crèches en Suisse et des possibilités de **développement des systèmes de financement et de tarification**.

L'illustration suivante donne un aperçu des différentes dimensions de l'objet de la recherche. Il est important de distinguer les coûts de mise sur pied et d'exploitation d'une crèche (coûts complets) et les prix que les parents paient pour la crèche (dépenses de garde des enfants). Selon le modèle de financement, les parents peuvent bénéficier d'une participation aux coûts des pouvoirs publics ainsi que, parfois, de l'employeur et d'organismes privés ou d'utilité publique. La charge financière que représentent pour les parents les dépenses occasionnées par le placement des enfants dépend en outre des dispositions du régime fiscal en vigueur (notamment des déductions pour dépenses de garde des enfants par des tiers).

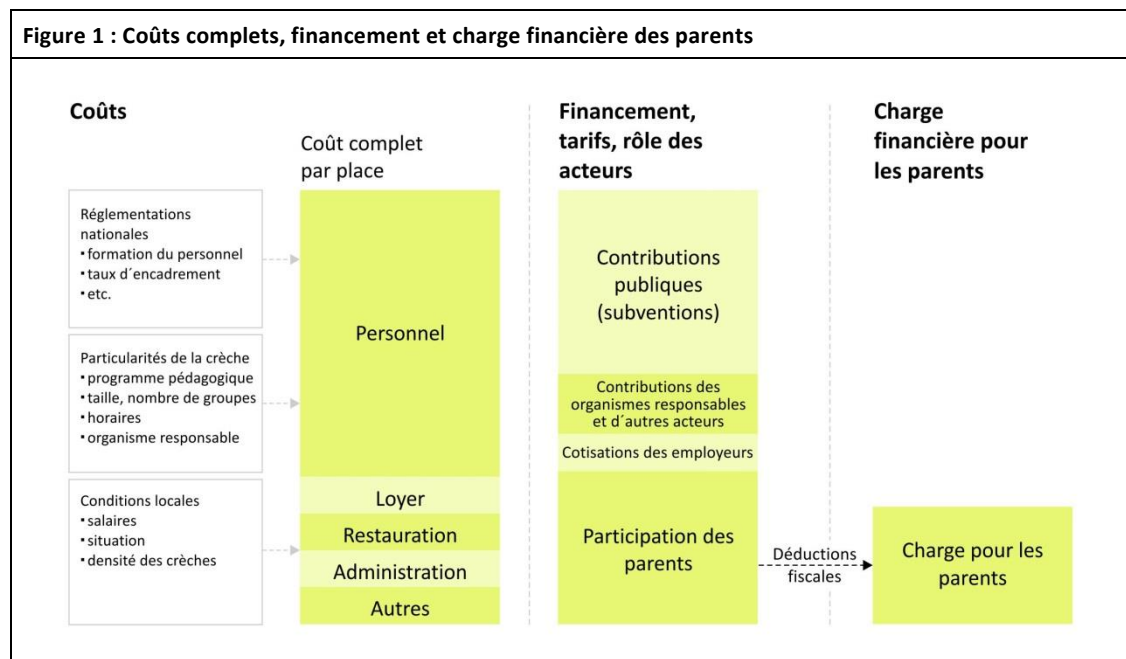


Figure originale.

Le présent rapport est structuré de la manière suivante :

- Le chapitre 2 fait le point des données existantes dans les différents pays et explique la méthode utilisée pour les comparer.
- Les chapitres 3 à 6 présentent les résultats obtenus pour chaque pays :
 - Chapitre 3 : Suisse ;
 - Chapitre 4 : Allemagne ;
 - Chapitre 5 : France ;
 - Chapitre 6 : Autriche.

Les quatre chapitres consacrés aux pays sont structurés de la même manière. Ils livrent pour commencer une vue d'ensemble du système d'accueil préscolaire et des spécificités des crèches du pays concerné. Suivent les résultats relatifs aux coûts complets, au financement et aux tarifs, puis la charge financière supportée par les ménages. A la fin de chacun de ces chapitres figure un résumé succinct de la situation prévalant dans le pays en question.

- Le chapitre 7 compare ensuite les résultats des quatre pays.
- Le chapitre 8, enfin, livre les conclusions relatives au potentiel d'économies et au développement des systèmes de financement et de tarification en Suisse.

2. Schéma d'investigation

2.1. Objet de la recherche

La présente étude porte sur les coûts complets des crèches, sur les différents systèmes de financement et de tarification, ainsi que sur la charge financière que représente pour les parents le placement de leurs enfants en crèche. Sachant que les systèmes d'accueil des enfants d'âge préscolaire, et notamment les crèches, ne sont pas les mêmes dans les quatre pays, il importe, pour commencer, de définir plus précisément le terme de « crèche » :

- En Suisse, les crèches sont, avec les familles de jour, le premier mode de prise en charge extrafamiliale formelle¹ des enfants d'âge préscolaire. Elles accueillent les enfants à partir de 3 ou 4 mois et jusqu'à l'âge d'entrée à l'école enfantine. Dans la plupart des cas, l'école enfantine obligatoire ou l'école obligatoire (1-2 HarmoS) commence à partir de 4 ans. Les enfants placés en crèche ont donc majoritairement moins de 4 ans.
- En Allemagne, les crèches et les jardins d'enfants sont les principales formes d'accueil extrafamilial à l'âge préscolaire. Les crèches s'occupent d'enfants de moins de 3 ans, tandis que les enfants qui fréquentent les jardins d'enfants sont âgés de 3 à 5 ans. Il existe aussi des structures d'accueil préscolaires pour enfants d'âges variés (moins de 5 ans). L'entrée à l'école obligatoire est fixée à 6 ans.
- En Autriche, l'accueil extrafamilial à l'âge préscolaire se répartit comme en Allemagne entre crèches (enfants de moins de 3 ans) et jardins d'enfants (de 3 à 5 ans). Dans quelques Länder, il existe aussi des structures d'accueil pour enfants d'âges variés (de 0 à 12 ans).
- En France, les assistantes maternelles (l'équivalent des mamans de jour) sont la principale forme d'accueil extrafamilial à l'âge préscolaire. En deuxième position, on trouve les établissements d'accueil du jeune enfant² (EAJE), sur lesquels se concentre la présente étude. Les enfants pris en charge dans ces structures ont pour la plupart moins de 3 ans, car au-delà de cet âge, les enfants vont presque tous à l'école maternelle, bien que celle-ci ne soit pas obligatoire.

Comme le montre cet aperçu, la Suisse se distingue principalement des autres pays étudiés par le fait que l'école enfantine y fait partie de l'école obligatoire et non du degré préscolaire. Ce dernier ne se décline pas en offres pour enfants de moins de 3 ans, d'une part, et structures pour les 3 à 5 ans, d'autre part, comme en Allemagne, en Autriche et en France. En Suisse, les

¹ On entend par prise en charge formelle toutes les structures institutionnelles accueillant des enfants d'âge préscolaire et scolaire ainsi que l'accueil familial de jour organisé institutionnellement. La prise en charge informelle est celle qui est assurée par des proches, des connaissances, des voisins ou des nurses (nounous).

² Le type principal d'EAJE est l'accueil collectif régulier (en particulier dans les crèches collectives).

crèches couvrent par conséquent un spectre d'âges plus grand (0 à 5 ans). La présente étude portant spécifiquement sur les crèches des quatre pays considérés, l'école enfantine, les jardins d'enfants et autres écoles maternelles sont situés hors du champ de l'analyse. Lorsque l'on compare les systèmes, il convient donc de ne pas perdre de vue le fait que les crèches ne couvrent pas la même structure des âges en Suisse et dans les autres pays considérés. L'organisation des crèches et de l'accueil des enfants d'âge préscolaire spécifique à chaque pays est décrite en détail dans les chapitres consacrés aux pays (ch. 3 à 6).

2.2. Questions de recherche

Les questions de recherche de la présente étude s'articulent en quatre volets : 1) les coûts complets, 2) le financement et les tarifs, 3) la charge financière des parents et 4) les conclusions pour le domaine des crèches en Suisse.

1) Comparaison des coûts complets des crèches

- Quel est le coût complet moyen d'une place de crèche dans les quatre pays (CH, D, A, F), ou dans les régions choisies de ces pays ?
- Quelle est la structure des coûts (personnel, loyer, administration, etc.) ?
- De quelle manière les coûts complets sont-ils influencés par des normes et réglementations différentes en matière de qualité des structures (taux d'encadrement, qualification du personnel, taille des locaux) ?
- Quelles sont les différences entre les quatre pays ou les différentes régions, s'agissant du niveau et de la structure des coûts complets ?
- Quels sont les facteurs responsables de ces différences ?

2) Comparaison des systèmes de financement et de tarification

- Quels rôles les différents acteurs (parents, pouvoirs publics, employeurs et organismes privés ou d'utilité publique) jouent-ils en ce qui concerne l'offre et le financement des crèches ?
- Comment le financement des crèches est-il concrètement organisé dans les régions étudiées ? Comment les coûts sont-ils répartis entre les différents acteurs ?
- En quoi les conditions institutionnelles relatives aux crèches et à leur financement diffèrent-elles en Suisse et dans les autres pays étudiés ?
- Comment se présentent les systèmes de tarification pour les parents (tarifs minimaux et maximaux, réductions, etc.) ?

3) Comparaison de la charge financière pour les parents

- Quelle est la charge financière que représentent pour les parents les frais occasionnés par le placement de leurs enfants en crèche, compte tenu des dispositions fiscales en vigueur ?

4) Conclusions

Avec les résultats des comparaisons pour référence, la présente étude a pour but de répondre aux questions suivantes :

- Y a-t-il en Suisse un potentiel d'économies au niveau des coûts complets des crèches ?
Comment tirer parti de ce potentiel et quels sont les risques inhérents à une réduction des coûts ?
- Quelles approches utiles et quelles recommandations peut-on dégager de la présente étude comparative pour le développement des systèmes de financement et de tarification des crèches en Suisse ?

2.3. Vue d'ensemble des données disponibles dans les quatre pays

Etant donné qu'il n'était pas possible de recueillir des données dans le cadre de la présente étude, celle-ci se fonde exclusivement sur les données existantes et sur des études réalisées dans les pays analysés. Dans un premier temps, il a donc fallu dresser un bilan détaillé des données disponibles en Suisse, en Allemagne, en Autriche et en France, et décider ensuite sur quelle base la comparaison pouvait s'effectuer.

Données relatives aux coûts complets

Les données concernant les coûts complets disponibles dans les quatre pays sont extrêmement hétérogènes. En Suisse, nous manquons de données nationales représentatives à ce sujet. La base de données la plus détaillée provient de l'étude Prognos 2009. Cette dernière livre des données de 2007 sur les coûts complets et sur la structure des coûts de neuf crèches zurichoises et de neuf crèches vaudoises. En Autriche, une étude tout aussi fouillée a été réalisée à la même période par l'Institut autrichien des études sur la famille (*Institut für Familienforschung, ÖIF*) sur la base des données de Statistik Austria relatives à l'ensemble des crèches publiques et privées. L'Allemagne ne dispose que de données sur les coûts des crèches de certaines villes (notamment Francfort-sur-le-Main et Dresde). Sur les quatre pays comparés, la France est celui qui dispose des données les plus détaillées. La Caisse nationale des allocations familiales (CNAF) a eu l'amabilité de livrer des données sur les coûts des crèches de régions choisies sous une forme anonymisée pour la présente étude. Le tableau suivant indique les données utilisées pour la comparaison des coûts complets :

Tableau 1 : Données sur les coûts complets		
Pays	Données utilisées pour la comparaison	Année et base de données
CH	Données de l'étude Prognos sur les cantons de Zurich et de Vaud (Prognos 2009)	- Année 2007 - Données relatives à vingt structures (ZH et VD) - Jeu le plus détaillé, incluant des données sur les facteurs d'influence
A	Données de l'étude de l'ÖIF (Kaindl et al. 2010)	- Année 2007 - Base de données de Statistik Austria (chiffres relatifs à l'ensemble des crèches publiques et privées) incluant divers calculs propres à cet organisme - Données régionales sur les différents Länder (valeurs moyennes)
D	- Etude du Ministère fédéral de la famille, des personnes âgées, de la femme et de la jeunesse et de la Chambre de commerce et d'industrie allemande (2007) sur les coûts de l'accueil des enfants en entreprise ainsi que des formules de prise en charge soutenues par les entreprises - Exemple de calcul de l'association pour l'encouragement des structures d'accueil des enfants en entreprise ou proches des entreprises (<i>Gesellschaft zur Förderung von betrieblicher und betriebsnaher Kindereinrichtungen e.V.</i> ; 2008)	- Année 2007 : données relatives aux crèches d'entreprise des villes de Francfort et de Dresde - Année 2008 : données sur les crèches d'organismes d'utilité publique de la ville de Francfort
F	- Données de la Direction des statistiques, des études et de la recherche (DSER) de la Caisse nationale des allocations familiales (CNAF) - La publication annuelle de l'Observatoire de la Petite Enfance « L'accueil du jeune enfant » et l'« Atlas des établissements d'accueil du jeune enfant » livrent également des informations agrégées sur les coûts complets des crèches.	- Année 2012 - Données détaillées (anonymisées) sur l'ensemble des structures des régions choisies

Les données les plus complètes et de la meilleure qualité sont celles de la France (région lyonnaise) et de la ville de Francfort. Il s'agit en l'occurrence d'un jeu de données détaillé portant sur toutes les structures de la région (de la ville, dans le cas de Francfort). Bien que fondées sur diverses hypothèses et extrapolations, les données autrichiennes sont à notre avis également de bonne qualité. Pour la Suisse, nous devons nous contenter de données d'échantillonnage.

Données relatives au financement, aux tarifs et à la charge financière des ménages

En Suisse, comme pour les coûts complets, il n'existe pas de données nationales relatives au financement des crèches ou aux tarifs pratiqués pour les parents. En Allemagne et en Autriche, les données nationales relatives aux dépenses des pouvoirs publics sont de nature agrégée. Aucune information concernant la participation des parents ou des employeurs n'y est

disponible. Dans ce domaine comme dans celui des coûts complets, c'est la France qui offre les données les plus détaillées, celles de la CNAF. Le tableau suivant résume les données disponibles dans les quatre pays.

Tableau 2 : Données relatives au financement, aux tarifs et à la charge financière des parents		
Pays	Données utilisées pour la comparaison	Année et base de données
CH	■ Pas de données nationales. Les données doivent être reprises d'études de cas.	■ Etudes de cas : données disponibles de l'année la plus récente (2013 ou 2014) ■ Données issues de publications des communes ou des cantons et renseignements complémentaires de responsables communaux
A	■ Financement : données statistiques nationales sur les structures d'accueil de jour des enfants sous forme agrégée exclusivement (les crèches ne sont pas présentées séparément ; dépenses des pouvoirs publics uniquement) ; les données détaillées doivent être reprises d'études de cas. ■ Tarifs/charge financière des parents : pas de données nationales. Les données doivent être reprises d'études de cas.	■ Etudes de cas : données disponibles de l'année la plus récente (2013) ■ Loi sur l'accueil des enfants du Land de Salzbourg et enquête de la Chambre du travail de Salzbourg
D	■ Financement : données agrégées sur la situation globale en Allemagne tirée du ch. 9 du « Zahlenspiegel 2007 » (Deutsches Jugendinstitut 2008). Pas d'information sur la part respective des institutions indépendantes d'aide à la jeunesse. ■ Les seules données détaillées sur les crèches sont celles de 2006 tirées des exemples de calcul de financement pour les crèches d'entreprise des villes de Francfort et de Dresde. ■ Tarifs et charge financière des parents : pas de données nationales. Les données doivent être reprises d'études de cas.	■ Etudes de cas : données disponibles de l'année la plus récente (2013) ■ Interviews avec des experts sur le financement et les tarifs dans les villes de Francfort et de Dresde
F	■ Données de la Direction des statistiques, des études et de la recherche (DSER) de la Caisse nationale des allocations familiales (CNAF)	■ Données actuelles pour 2012 ■ Les données incluent des indications sur la participation des différents acteurs et sur les contributions des parents.

Résumé des données disponibles

Cet état des lieux des données disponibles montre qu'à l'exception de la France, aucun des pays considérés ne dispose de données nationales complètes relatives aux questions de la recherche. La situation la plus mauvaise est celle qui prévaut en Suisse. Compte tenu de la structure fédérale du pays et de la répartition des compétences dans ce domaine, ces données sont disponibles uniquement auprès des cantons et des communes. En Allemagne et en

Autriche aussi, des différences importantes existent entre les Länder et les communes en ce qui concerne les réglementations publiques, le financement et les tarifs des crèches, et de nombreux aspects de la présente recherche ne sont pas couverts par des études ou des statistiques d'envergure nationale. La comparaison entre les quatre pays considérés se fonde donc principalement sur les résultats d'études de cas régionales, qui permettent une estimation ou une extrapolation approximative à l'échelle nationale. La sélection des études de cas régionales et le détail de la méthode utilisée pour comparer les coûts complets, le financement, les tarifs et la charge financière sont décrits en détail au chapitre 2.4.

Une autre difficulté vient du fait que les données disponibles dans les pays étudiés ne datent pas toutes de la même année. Ainsi que nous l'avons mentionné, les données sur les coûts sont les plus anciennes et remontent généralement aux années 2006 à 2008. Les informations concernant le financement et les tarifs sont en revanche disponibles pour les dernières années (2013, voire 2014 dans certains cas). Pour en assurer la comparabilité, ces données ont toutes été corrigées de l'inflation et de l'évolution du pouvoir d'achat pour la même année (2011) (ch. 2.4.2). Forts de l'avis des experts, nous sommes partis de l'hypothèse selon laquelle la structure des coûts n'a pas évolué de manière significative ces dernières années. S'agissant du financement et des tarifs, les données les plus récentes ont été utilisées à chaque fois.

2.4. Méthodologie

2.4.1. Choix des études de cas

Pour chaque pays, deux régions ont été retenues. Les principaux critères ayant déterminé ce choix étaient premièrement la disponibilité de données aussi fiables que possible sur les divers aspects de la recherche et, deuxièmement, la représentativité des régions retenues vis-à-vis de la situation prévalant dans l'ensemble du pays. Autrement dit, il ne devait en aucun cas s'agir de cas particuliers. Les régions choisies n'ont pas non plus valeur d'exemples de bonnes pratiques.

- Pour la Suisse, le choix s'est porté sur les cantons de Vaud (VD) et de Zurich (ZH) en raison de la disponibilité de données relatives aux coûts complets. Les systèmes de financement et de tarification n'étant pas organisés à l'échelle du canton mais de la commune (ZH) ou de la région (VD), deux communes ont en outre été choisies dans chaque canton (une ville et une commune périphérique). A Zurich, ce sont les communes de Zurich et de Fehraltorf, et dans le canton de Vaud celles de Lausanne et de Lutry, qui ont été sélectionnées.
- Pour l'Allemagne, les villes de Francfort et de Dresde ont été préférées pour les études de cas en raison de l'existence de données détaillées sur les coûts. La description des systèmes de financement se rapporte par conséquent aux Länder de Hesse (Francfort) et de Saxe.

- Pour l'Autriche, ce sont les Länder de Salzbourg et du Tyrol qui ont été choisis pour les études de cas parce que les crèches y sont la principale forme d'accueil pour les enfants d'âge préscolaire. Dans les autres Länder, les enfants non encore scolarisés sont le plus souvent pris en charge dans le cadre de groupes d'âges mixtes se prêtant mal à la comparaison. De plus, la disponibilité des données est relativement bonne dans ces deux Länder, qui ne constituent pas non plus des exceptions du point de vue du financement et de la tarification, à la différence de Vienne, par exemple, où la prise en charge des enfants est gratuite jusqu'à l'âge de 6 ans.
- Pour la France, la ville de Lyon et la campagne environnante ont été choisies en raison de leur proximité avec la Suisse.

En ce qui concerne les études de cas, nous avons commencé par réunir les données nécessaires aux différentes questions de recherche, avant de les exploiter et de les documenter dans le cadre des chapitres consacrés aux pays. Il s'est ensuite agi de plausibiliser les résultats des études de cas avec des experts des différents pays et de déterminer dans quelle mesure il était possible d'en tirer des conclusions pour la situation du pays dans son ensemble.

2.4.2. Comparaison des coûts complets

La comparaison porte d'une part sur les coûts complets et d'autre part sur la structure des coûts dans les quatre pays. La comparaison de la structure des coûts nécessite pour l'essentiel des informations concernant les éléments suivants³ :

- Frais de personnel,
- Frais de loyer,
- Frais de restauration,
- Frais administratifs,
- Frais divers.

Il est apparu au fil de la collecte des données que les secteurs de coûts sont délimités très diversement dans les différents pays. C'est pour cette raison qu'une comparaison directe n'a été possible qu'entre la part des frais de personnel et la part des autres frais (loyer, restauration, administration et frais divers). Les coûts par place et par jour – repas compris – pour une crèche ouverte à la journée ont été utilisés comme valeur de référence standard.

³ Nous reprenons ici la délimitation utilisée pour l'étude suisse (Prognos 2009) : la méthode utilisée tient compte de « tous les coûts qui sont liés à une dépense, et il importe peu qu'ils aient réellement un effet sur les paiements effectués par la structure d'accueil. Le bénévolat et les indemnités de loyer font notamment partie des coûts n'ayant pas d'effet sur les paiements. »

La comparaison des coûts mis en évidence dans les différentes études de cas a nécessité des conversions effectuées en deux temps. Etant donné que les données relatives aux coûts des différents pays se rapportent à des années différentes, la première étape de la conversion a consisté à les ramener à une même année de comparaison. Les coûts relevés pour l'année de collecte des données ont ainsi été rapportés aux prix de 2011 en tenant compte du renchérissement⁴. Les coefficients de renchérissement utilisés à cet effet correspondent au rapport entre l'indice des prix à la consommation harmonisé (IPCH) de l'année de collecte des données et celui de 2011. L'IPCH livre les prix des biens et des services d'un panier type. Le rapport de l'indice des prix à la consommation harmonisé de deux années, autrement dit le coefficient de renchérissement, indique dans quelle mesure les prix des biens et des services ont évolué dans ce laps de temps⁵.

La deuxième étape a consisté à convertir les coûts d'une place de crèche exprimés dans une devise étrangère (l'euro) au moyen d'un taux de change tenant compte du pouvoir d'achat respectif différent de l'euro et du franc suisse. Cette opération fait intervenir des taux de change en parité de pouvoir d'achat. La prise en compte des différences entre les niveaux de prix des quatre pays est l'une des conditions requises pour que la comparaison soit exacte et probante⁶. Si l'on veut, par exemple, connaître le prix d'une place de crèche en France exprimé en francs suisses, il faut nécessairement tenir compte, lors de cette conversion, du rapport entre le pouvoir d'achat d'un euro en France et le pouvoir d'achat d'un franc suisse en Suisse. On tient ainsi compte du fait qu'on n'achète pas la même chose en France avec un euro qu'en Suisse avec le montant équivalent en francs suisses. Une comparaison ne tenant pas compte des différents niveaux de prix des pays comparés serait trompeuse. Il y a toutefois deux choses à retenir au moment d'interpréter les coûts convertis de cette façon :

- Le niveau des salaires dans un pays est déterminé non seulement par le niveau des prix, mais aussi par d'autres facteurs comme la productivité. Le fait de recourir à des valeurs en parité de pouvoir d'achat ne neutralise donc pas les différences salariales.
- La conversion tient compte du niveau de prix moyen de chaque pays, mais pas des différences régionales que connaissent tous les pays. Cela signifie par exemple, s'agissant des chiffres donnés ci-dessous pour l'Allemagne, qu'en raison de cet effet, les résultats pour

⁴ En accord avec le mandant, le choix s'est porté sur l'année 2011 compte tenu de l'hypothèse retenue par les experts selon laquelle les principaux facteurs d'influence que sont en particulier le taux d'encadrement, la taille des groupes ou la qualification du personnel n'ont pas connu d'évolution significative depuis les années de collecte des données relatives aux coûts de la Suisse, de l'Allemagne et de l'Autriche (2006-2008) et 2011.

⁵ Allemagne IPCH 2011 : 111,1/ IPCH 2006 : 101,8=1,09, France IPCH 2011 : 111,3/ IPCH 2012 : 113,8=0,98, Autriche IPCH 2011 : 113,4/ IPCH 2007 : 103,9=1,09, Suisse IPCH 2011 : 104,2/ IPCH 2007 : 101,8=1,02 (source : Eurostat, consulté le 15. 5.2014).

⁶ La différence entre les pouvoirs d'achat est mesurée par rapport à un panier type harmonisé comprenant quelque 3000 biens et services (cf. <http://www.oecd.org/fr/std/purchasingpowerparities-frequentlyaskedquestionsfaqs.htm>).

Francfort tendent à être surestimés, tandis que les résultats pour Dresde sont plutôt sous-estimés.

Dans la présente étude, nous avons utilisé pour la conversion les coûts des taux de change en parité de pouvoir d'achat (ou taux de change réels) indiqués dans la statistique de l'OCDE⁷. Le taux de change en parité de pouvoir d'achat entre la France et la Suisse de 1,87 franc/euro en 2011 signifie par exemple que payer un euro en France pour une place de crèche équivaut à payer 1,87 franc en Suisse⁸. Une fois connus les coûts par place de crèche pour 2011 à l'issue de la première étape de la conversion, nous nous sommes servis des taux de change réels ou en parité de pouvoir d'achat de 2011 pour la deuxième étape.

Après cette conversion, nous avons analysé les raisons des différences de coûts observées. A cet effet, nous nous sommes fondés en premier lieu sur les facteurs suivants :

- les caractéristiques des crèches prises en compte (taille de la structure, organisme responsable, taux d'occupation, etc.),
- les conditions économiques locales s'appliquant aux crèches (en particulier les salaires du personnel) et
- les dispositions publiques en vigueur pour les crèches au sein des différentes régions (les exigences en matière de qualification du personnel, de taux d'encadrement, etc.).

Pour déchiffrer les différences constatées, il faut analyser celles qui ont été observées au niveau des coûts et des variables explicatives.

2.4.3. Comparaison des systèmes de financement et de tarification

Une marche à suivre en deux temps a été adoptée pour comparer les systèmes de financement et de tarification :

- Dans un premier temps, il a fallu établir une vue d'ensemble des conditions et réglementations institutionnelles en vigueur dans le domaine du financement des crèches, tant à l'échelon national que régional ou cantonal (bases légales, rôles des différents acteurs, systèmes tarifaires).

⁷ Cf. <http://stats.oecd.org/Index.aspx?lang=fr&SubSessionId=47caea4a-75ec-41be-ba11-0c1d225440c4&themetreeid=15>. Nous avons utilisé l'indice dit de la consommation individuelle effective, en anglais « actual individual consumption », ou « household actual final consumption ». Celui-ci est composé ainsi : « La consommation individuelle effective des ménages est égale aux dépenses de consommation des ménages auxquelles s'ajoutent les dépenses des administrations publiques profitant directement aux ménages ainsi que celles des institutions sans but lucratif au service des ménages (ISBLSM). »

⁸ Taux de change réel 2011 : Autriche = 1,89 franc/euro, France = 1,87 franc/euro, Allemagne = 2,05 francs/euro (source : OCDE, consulté le 5.8.2014).

- Dans un second temps, il s'est agi de décrire en détail les systèmes de financement et de tarification en vigueur dans les régions et les communes soumises à une étude de cas. Cette description se rapporte à la situation actuelle ou à l'année pour laquelle on dispose des données les plus récentes.

Les parts de financement des différents acteurs (en particulier les pouvoirs publics, les parents, les organismes privés et les employeurs) et le prix d'une journée d'accueil dans une crèche ouverte à la journée sont des chiffres importants pour la comparaison.

2.4.4. Comparaison de la charge financière pour les parents

Etant donné que les tarifs des crèches sont généralement établis en fonction du revenu et parfois du type de ménage (nombre d'adultes, nombre d'enfants), la charge financière des parents a été calculée pour deux ménages types (tableau 3). Pour ce faire, il a fallu calculer les dépenses annuelles des ménages pour le placement en crèche (dépenses de garde brutes et nettes, voir plus bas) et les rapporter au revenu brut moyen annuel des ménages types.

Tableau 3 : Ménages types		
	Ménage type 1 (couple avec enfants)	Ménage type 2 (famille monoparentale)
Nombre d'adultes	2	1
Nombre d'enfants	2	2
Âge des enfants	Les deux en âge préscolaire	Les deux en âge préscolaire
Revenu	Revenu national moyen selon le TBC* de l'OCDE	Revenu national moyen selon le TBC* de l'OCDE
Temps de travail	Parent 1 100 %, parent 2 67 % ⁹	100 %
Nombre de jours de placement	3,5 jours	5 jours
Etat civil	Parents mariés	Parent non marié

Commentaire : *Tax-Benefit-Calculator (calculatrice impôts-prestations) de l'OCDE.

Le **revenu national brut moyen** des deux ménages types est celui proposé par la calculatrice impôts-prestations (*Tax-Benefit-Calculator*, *TBC*) de l'OCDE¹⁰. Le revenu national brut moyen

⁹ Le temps de travail du second parent a été fixé à 67 %, suivant l'hypothèse du TBC. Selon le calcul du TBC, le revenu secondaire correspond à 67 % du premier revenu du ménage. Cela peut tenir à un taux d'occupation plus faible ou à un revenu inférieur. Pour définir le nombre de jours de placement en crèche, nous sommes partis de l'hypothèse, pour nos calculs modélisés, que le revenu des deux parents est le même pour un plein temps, que le parent 1 travaille à 100 % et que le parent 2 a par conséquent un taux d'occupation de 67 %.

¹⁰ Le TBC est un outil en ligne qui permet de calculer, pour chaque pays, le revenu moyen (brut/net) et le revenu disponible de différents types de ménage (personne seule, mariée, avec ou sans enfants, différents taux d'occupation). Les déductions fiscales possibles, notamment pour les frais de garde des enfants, ne sont pas encore prises en compte par cet outil, raison pour

est une valeur de référence à laquelle sont rapportées les dépenses de garde des différents types de ménage. Le calcul des **dépenses de garde brutes** se base sur les tarifs pratiqués pour les enfants de moins de 3 ans (sans tenir compte des tarifs spéciaux pour les nourrissons). Dans les cas où il y a des dispositions uniformes claires concernant d'éventuels rabais pour frères et sœurs, ceux-ci ont été pris en compte dans le calcul des coûts. Les **dépenses de garde nettes** ont ensuite été calculées en tenant compte des différents droits fiscaux nationaux. Nous avons ensuite estimé la réduction d'impôts à laquelle les dépenses de garde des enfants donnent droit sur la base des dispositions en la matière en vigueur dans les quatre pays. Les déductions possibles au titre des dépenses pour le placement des enfants ont été calculées en fonction des lois fiscales nationales (et cantonales, pour la Suisse). Les économies d'impôts auxquelles aboutissent les diverses déductions possibles ont ensuite été évaluées à l'aide du « simulateur fiscal » (instrument en ligne) des différents pays. Les dépenses de garde nettes ont enfin été calculées en déduisant les économies d'impôts ainsi obtenues des dépenses de garde réelles.

laquelle le revenu net ou le revenu disponible calculé par ce biais n'est pas pertinent pour nos analyses. Le seul chiffre que livre le TBC pour les calculs modélisés à suivre est le revenu national brut moyen de chacun des deux ménages types.

3. Résultats pour la Suisse

3.1. L'accueil préscolaire : vue d'ensemble

En Suisse, l'accueil extrafamilial formel des enfants d'âge préscolaire est assuré par les crèches et par les parents de jour. La fréquentation de ces structures d'accueil – qui s'adressent à des enfants dont l'âge va de 3 à 4 mois jusqu'à l'entrée à l'école – est facultative. Les cantons fixent l'âge d'entrée à l'école enfantine, qui va en général de 4 ans et 0 mois à 4 ans et 9 mois. L'école enfantine est obligatoire dans 19 cantons¹¹. Contrairement aux pays auxquels la Suisse est comparée dans la présente étude, l'école enfantine fait partie du système scolaire public et elle est gratuite, de sorte que la très grande majorité des enfants la fréquentent à partir de 4 ou 5 ans. Une fois l'école enfantine terminée, ils passent à l'école primaire obligatoire¹². Chaque canton régit différemment l'école enfantine, qui dure un, deux ou même trois ans (au Tessin). En règle générale, les élèves s'y rendent tous les matins et, à partir de la deuxième année, deux après-midi par semaine. Pour le reste du temps, il existe en maints endroits des structures d'accueil parascolaire payantes.

La durée minimale du congé de maternité prévu par la loi – 14 semaines – est bien plus courte en Suisse que dans les autres pays, de sorte qu'il arrive souvent que les crèches accueillent des nourrissons, qui ont besoin de davantage d'encadrement. Parmi les cantons alémaniques qui prescrivent un taux d'encadrement minimal, nombreux sont ceux qui appliquent le coefficient de 1,5 aux places occupées par un nourrisson (enfant entre 3 et 12 ou 18 mois)¹³. Le canton de Vaud connaît lui quatre tranches d'âge (de 0 à 18 mois, de 18 mois à 3 ans, de 3 à 4 ans et plus de 4 ans), l'intensité de la prise en charge diminuant ici aussi avec l'âge (selon les directives du canton de Vaud relatives au taux d'encadrement, tableau 5).

Selon l'enquête sur les revenus et les conditions de vie en Suisse (SILC), le taux de prise en charge des enfants de moins de 3 ans était de 29 % en 2012¹⁴, ces données englobant non seulement l'accueil dans des crèches, mais aussi au sein de groupes de jeu et de familles de jour. Comme, en Suisse, les enfants fréquentent rarement une crèche tous les jours de la semaine, une seule et même place est généralement occupée par plusieurs enfants. Pour cette raison, le taux de couverture (nombre de places à temps plein pour 100 enfants) est bien plus faible que le taux de prise en charge (nombre d'enfants pris en charge pour 100 enfants). Si le

¹¹ Le concordat intercantonal HarmoS (harmonisation de la scolarité obligatoire) entré en vigueur en août 2009 prévoit deux années d'école enfantine obligatoire. Les enfants ayant fêté leur quatrième anniversaire avant le 31 juillet commencent l'école enfantine en automne. Le début de l'année scolaire 2015-2016 est la date butoir pour mettre en œuvre le concordat, auquel 15 cantons ont adhéré jusqu'à maintenant (SH, GL, VD, JU, NE, VS, SG, ZH, GE, TI, BE, FR, BS, SO et BL).

¹² Source : Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique, <http://www.edk.ch/dyn/15421.php>

¹³ En d'autres termes, la place occupée par un nourrisson compte pour 1,5 place en raison de l'intensité de la prise en charge. Cf. plate-forme « Conciliation travail-famille » (SECO).

¹⁴ Source : SILC 2012, OFS.

taux de couverture moyen était de 11 % durant l'année scolaire 2009-2010, il variait cependant considérablement selon les cantons, allant de moins de 1 % à 23 %, les écarts entre communes étant eux aussi considérables. C'est dans les cantons de Bâle-Ville et de Genève que le taux de couverture est le plus élevé et dans ceux d'Appenzell Rhodes-Intérieures, des Grisons et d'Uri qu'il est le plus bas (INFRAS et Université de Saint-Gall 2013, pp. 31 ss).

Afin de faciliter la comparaison entre les pays, nous synthétisons dans le tableau suivant certaines caractéristiques du système d'accueil des enfants d'âge préscolaire en Suisse :

Tableau 4 : Le système formel d'accueil préscolaire en Suisse	
Caractéristiques	Modalités propres à la Suisse
Structures formelles d'accueil préscolaire	Crèches (autres désignations : garderies, pouponnières, institution de la petite enfance IPE, etc.) et familles de jour
Age des enfants accueillis en crèche	De 3 ou 4 mois à l'entrée à l'école enfantine (certaines crèches accueillent aussi des enfants scolarisés en enfantine et en primaire)
Age à l'entrée à l'école enfantine	Variable selon les cantons, 4 ans dans la plupart des cas ¹⁵
Taux de couverture pour les enfants de moins de 4 ans (nombre de places à temps plein pour 100 enfants)	■ 11 % ¹⁶
Taux de prise en charge des enfants de moins de 3 ans (nombre d'enfants pris en charge pour 100 enfants)	■ 29 % ¹⁷
Durée du congé de maternité ¹⁸ et du congé parental	■ 14 semaines à compter de la naissance (minimum prévu par la loi). L'allocation se monte à 80 % du revenu moyen de l'activité lucrative obtenu avant la naissance, mais au plus à 196 francs par jour. ■ Interdiction de travailler les 8 semaines qui suivent la naissance ■ Pas de congé parental prévu par la législation fédérale

Sources : cf. notes de bas de page.

Prescriptions réglementaires et caractéristiques des crèches

La présente étude se concentre sur les crèches et n'examine pas davantage le domaine des parents de jour. Le tableau suivant présente les principales prescriptions régissant certaines caractéristiques propres aux crèches. Ces prescriptions étant cantonales (ou parfois communales) en Suisse, nous avons retenu celles des deux cantons ayant fait l'objet de l'étude, soit Zurich et Vaud. Les indications relatives aux prescriptions réglementaires sont tirées des

¹⁵ Source : [site Internet Educa](#) (consulté le 7.1.2015).

¹⁶ Source : INFRAS et Université de Saint-Gall (2013), pp. 21 ss.

¹⁷ Source : SILC 2012, OFS.

¹⁸ Source : [site Internet de l'Office fédéral des assurances sociales](#) (consulté le 7.1.2015).

lois cantonales et les données caractérisant les structures proviennent d'une enquête réalisée en 2007 auprès de 20 crèches des cantons de Zurich et de Vaud (Prognos 2009).

Tableau 5 : Prescriptions réglementaires et caractéristiques des crèches dans les cantons de Zurich et de Vaud	
Caractéristiques	Modalités
Directives relatives à la qualification du personnel éducatif	▪ ZH¹⁹ : au moins un éducateur qualifié par groupe ; profil requis du personnel qualifié : formation de degré secondaire II (CITE 3) ou diplôme tertiaire (CITE 4 ou 5) ▪ VD²⁰ : personnel non qualifié : max. 20 % par groupe ; personnel qualifié : 80 à 100 %, au moins 2/3 avec une formation tertiaire (CITE 4 ou 5), au plus 1/3 avec une formation de degré secondaire II (CITE 3)
Directives relatives à la taille des groupes ²¹	▪ ZH : 11 places ▪ VD : pas de directives cantonales
Directives relatives au taux d'encadrement éducatif	▪ ZH²² : 1/5,5²³ ▪ VD²⁴ : ▪ 0 à 18 mois : 1/5 ▪ 18 à 36 mois : 1/7 ▪ 36 à 48 mois : 1/10 ▪ plus de 4 ans : 1/12 ▪ 80 à 100 % d'éducateurs qualifiés par groupe
Directives relatives aux dimensions des locaux	▪ ZH : 60 m² par groupe²⁵ (étude Prognos : 5,5 m² par enfant) ▪ VD : au moins 3 m² par enfant²⁶
Proportion moyenne d'organismes publics et d'organismes privés	▪ ZH : majorité d'organismes privés subventionnés par les communes ▪ VD : majorité d'organismes privés parmi les structures actives exclusivement dans le préscolaire, subventionnés par le canton, les communes et les employeurs²⁷
Taille moyenne des structures (nombre de places) ²⁸	▪ ZH : 24 places ▪ VD : 44 places
Pourcentage moyen de personnel éducatif qualifié	▪ ZH : 57 % ▪ VD : 78 %
Nombre d'heures d'ouverture en moyenne journalière	▪ ZH : 11,3 h ▪ VD : 11,9 h
Nombre de jours d'ouverture en moyenne annuelle	▪ ZH : 243 jours ▪ VD : 233 jours

¹⁹ Source : [Ausbildungsanforderungen an Betreuungs- und Leitungspersonen von Kinderkrippen, Bildungsdirektion Kanton ZH](#)

²⁰ Source : [Directives pour l'accueil de jour des enfants, canton de Vaud \(2008\)](#) : p. 6.

²¹ Source : [Plate-forme d'information « Conciliation travail-famille »](#), consultée en août 2014.

²² Source : [Plate-forme d'information « Conciliation travail-famille »](#), consultée en août 2014.

²³ Une personne qualifiée par groupe ; si la taille du groupe dépasse 7 enfants, il doit être pris en charge par deux éducateurs. Taille maximale des groupes : 11 enfants.

²⁴ Source : directives pour l'accueil de jour des enfants, canton de Vaud (2008).

²⁵ Source : [Richtlinien über die Bewilligung von Kinderkrippen Kanton Zürich \(2012\)](#), ch. 2.8.

²⁶ Source : [Directives pour l'accueil de jour des enfants, canton de Vaud \(2008\)](#), p. 9.

²⁷ Les données se rapportent au Réseau-L de Lausanne. Source : dossier de renouvellement de la reconnaissance du Réseau d'accueil de jour de Lausanne (Réseau-L).

²⁸ Source : Prognos 2009. Calculé sur la base d'un échantillon de 9 structures dans chaque canton. Données relatives à la taille (p. 13) ; pourcentage de personnel éducatif qualifié (p. 22) ; heures d'ouverture journalières et annuelles, fréquentation (p. 11).

Tableau 5 : Prescriptions réglementaires et caractéristiques des crèches dans les cantons de Zurich et de Vaud	
Caractéristiques	Modalités
Fréquentation moyenne	■ ZH : 91 % ■ VD : 85 %

Sources : cf. notes de bas de page. **Commentaire** : l'UNESCO a développé la Classification internationale type de l'éducation (CITE) pour classer et caractériser les types d'écoles et de systèmes scolaires : enseignement secondaire cycle II (CITE 3), enseignement postsecondaire non supérieur (CITE 4), enseignement supérieur cycle I, master (CITE 5), cf.

<http://www.uis.unesco.org/Library/Documents/isc97-fr.pdf>.

Le tableau précédent révèle quelques différences fondamentales entre le canton de Zurich et celui de Vaud. Ainsi, les crèches vaudoises, avec une taille médiane de 44 places, sont nettement plus grandes que celles du canton de Zurich, dont le nombre médian de places est de 24. La structure du personnel présente une autre différence : dans le canton de Zurich, la part de personnel non qualifié (apprentis et stagiaires) est de 42 %, contre 20 %²⁹ dans le canton de Vaud. Le niveau de formation des éducateurs révèle lui aussi un clivage : dans les 9 crèches du canton de Vaud, 66 % des éducateurs sont titulaires d'une formation tertiaire, tandis que 50 % de leurs homologues zurichois ont une formation secondaire. Selon l'étude Prognos (2009), les autres membres du personnel éducatif suivaient presque tous une formation (apprentis assistants socio-éducatifs ou personnes en stage de pré-apprentissage).

3.2. Coûts complets

3.2.1. Données nationales

Nous ne disposons pas en Suisse de données représentatives des coûts complets à l'échelon national, mais uniquement d'études de cas ponctuelles, comme celle mandatée par l'Office fédéral des assurances sociales (Prognos 2009), qui s'est fondée sur une enquête réalisée dans les cantons de Vaud et de Zurich. Menée auprès de 20 crèches en tout, cette enquête fournit des indications fiables sur le coût complet par place de crèche et sur la structure des coûts des crèches dans ces deux cantons.

Il existe aussi une analyse des coûts complets pour le canton de Berne : mandatée par l'Office des affaires sociales de ce canton, cette étude (Ecoplan 2008) a examiné les coûts et les facteurs de coûts de 41 crèches situées dans 25 communes bernoises, pour conclure que la structure des coûts ne varie guère d'une crèche à l'autre. Néanmoins, les différences de coûts entre les crèches sont considérables, ce qui s'explique par les facteurs suivants : fréquentation, taux d'encadrement, taille des groupes, structure d'âge du personnel éducatif et situation géographique de la crèche (ville ou campagne). Une enquête menée par le Surveillant des prix

²⁹ La législation fixe à 20 % le pourcentage maximal de personnel non qualifié (cf. [Directive pour l'accueil de jour des enfants, Accueil collectif de jour préscolaire, 2008](#)).

a porté sur le coût complet et les tarifs maximaux de 28 crèches gérées par des collectivités publiques ou bénéficiant d'une couverture du déficit. Le but de cette étude était de vérifier si les crèches publiques ou subventionnées par les pouvoirs publics respectaient le principe selon lequel le tarif maximal appliqué aux parents ne doit pas dépasser le coût complet (cf. Surveillant des prix 2011). Enfin, le Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO) a confié à Ecoplan la réalisation d'une étude sur les coûts des structures d'accueil en Suisse, afin d'analyser les directives des cantons et des chefs-lieux qui ont une incidence sur les coûts des crèches et d'identifier les possibilités d'abaisser ces derniers en assouplissant la réglementation (cf. Ecoplan 2010).

Pour l'étude comparative qui fait l'objet de ce rapport, nous nous fondons avant tout sur les données de l'étude Prognos, qui ont été mises à notre disposition par l'OFAS. Ces données détaillées relatives à la structure des coûts des crèches fournissent en effet une bonne base de comparaison. L'échantillon comprend 10 crèches vaudoises et 10 crèches zurchoises, qui accueillent pour l'essentiel des enfants de 0 à 4 ans. Pour le calcul des coûts complets, nous avons pu utiliser les données de 9 crèches dans chaque canton. Différentes caractéristiques ont été prises en compte pour la composition de l'échantillon, afin d'en garantir la représentativité. Les structures retenues varient ainsi par la taille (de 10 à 192 places d'accueil), la situation (centre-ville, périphérie ou campagne) et le type de subventions reçues. Pour calculer les coûts complets, Prognos a aussi pris en considération certaines dépenses estimées, comme les activités réalisées par des bénévoles et les loyers subventionnés. L'étude a également intégré des facteurs de coût régionaux et institutionnels (financement, exigences légales et niveau régional des coûts). Nous présentons en détail ci-après les résultats de l'étude Prognos pour les cantons de Zurich et de Vaud.

3.2.2. Etudes de cas

Les deux tableaux qui suivent présentent les coûts complets d'une place de crèche par jour et leur ventilation entre les diverses rubriques dans les cantons de Zurich et de Vaud. Le premier reprend les coûts de l'année durant laquelle les données ont été recueillies (2007), tandis que le second constitue une extrapolation réalisée sur la base du renchérissement enregistré de 2007 à 2011.

Tableau 6 : Coût d'une place de crèche par jour dans les cantons de Zurich et de Vaud (aux prix de 2007)		
	Zurich	Vaud
	Francs	Francs
	2007	2007
Coûts complets	110,2	108,4
dont frais de personnel	79,3 (72 %)	81,3 (75 %)
dont autres frais :	30,9 (28 %)	27,5 (25 %)
<i>frais de loyer</i>	14,3	7,6
<i>frais de restauration</i>	8,8	10,8
<i>frais administratifs</i>	3,3	1,5
<i>frais divers</i>	4,4	7,6

Source : données Prognos (2009), coûts par place *disponible*. **Commentaire** : étant donné la multiplicité des sources de données, il y a de légères différences entre les pays pour les sous-catégories des autres frais.

Tableau 7 : Coût d'une place de crèche par jour dans les cantons de Zurich et de Vaud (aux prix de 2011)		
	Zurich	Vaud
	Francs	Francs
	2011	2011
Coûts complets	112,4	110,6
dont frais de personnel	80,9 (72 %)	82,9 (75 %)
dont autres frais :	31,5 (28 %)	28,1 (25 %)
<i>frais de loyer</i>	14,6	7,7
<i>frais de restauration</i>	9,0	11,1
<i>frais administratifs</i>	3,4	1,5
<i>frais divers</i>	4,5	7,7

Source : données Prognos (2009) et calculs originaux. **Commentaire** : coefficient de renchérissement de 1,02.

Si le coût complet moyen d'une place de crèche dans le canton de Zurich est très semblable à celui calculé pour Vaud (respectivement 112,40 et 110,60 francs), il faut cependant signaler qu'il varie considérablement d'une structure à l'autre. Ainsi, l'écart entre la crèche la meilleur marché et la crèche la plus chère va pratiquement du simple au double dans les deux cantons. Contrairement à l'étude Prognos, qui s'intéressait principalement au coût par place occupée (en tenant compte de la fréquentation effective des crèches), nous utilisons pour notre étude le coût par place disponible, afin que la comparaison soit possible avec les autres pays.

La structure des coûts complets est très semblable dans le canton de Zurich et dans le canton de Vaud, la seule différence notable résidant dans la part des frais de loyer : le pourcentage de ces derniers est pratiquement deux fois plus élevé dans le canton de Zurich (13 %) que dans le canton de Vaud (7 %). De surcroît, la part des frais de personnel est légèrement supérieure dans le canton de Vaud (75 % contre 72 %).

L'écart enregistré dans les frais de personnel s'explique en partie par le niveau de formation exigé par le canton de Vaud, considérablement plus élevé. Mais Zurich exige un taux d'encadrement supérieur, ce qui contribue à atténuer les différences dans ce domaine.

Selon l'étude Prognos, les frais de loyer plus élevés dans le canton de Zurich s'expliquent par la taille des structures : les crèches y louent 13,1 m² par place, soit près de deux fois plus que dans le canton de Vaud (7,2 m² par place). En revanche, les loyers moyens ne justifient pas l'écart entre les cantons, car les loyers annuels par mètre carré sont pratiquement égaux dans les deux cantons.

3.3. Financement et tarifs

3.3.1. Données nationales

Financement : bases légales et compétences

En Suisse, les contributions versées par les parents sont la principale source de financement de l'accueil extrafamilial des enfants, même s'il n'est pas rare que les cantons et les communes, ensemble ou séparément, y contribuent également. Le financement public des crèches est régi en partie par des lois cantonales et communales, de sorte qu'il varie d'un canton à l'autre et d'une commune à l'autre. Les cantons financent seuls les crèches dans deux cas (AI et TI) et en collaboration avec les communes dans treize autres (AG, BE, BS, FR, GL, GR, JU, NE, NW, OW, UR, VD et VS), la compétence cantonale allant de pair avec un cofinancement. Dans les onze autres cantons (AR, BL, GE, LU, SG, SH, SO, SZ, TG, ZG et ZH), le financement des structures d'accueil est uniquement du ressort des communes (INFRAS 2013, pp. 30 à 32). Trois cantons romands (Fribourg, Vaud et Neuchâtel) appliquent depuis quelques années un régime de financement tripartite, que Vaud a été le premier à instaurer en 2006 : les parents, les pouvoirs publics (cantons et communes) et les entreprises y sont associés au financement des structures (ASSH 2014) au moyen d'un fonds commun.

Sur le plan national, la loi fédérale sur les aides financières à l'accueil extrafamilial pour enfants a donné en 2003 le coup d'envoi à un programme d'impulsion de durée déterminée, en vertu duquel la Confédération consacre 430 millions de francs à la création de places de crèche jusqu'en 2019. La Confédération verse ainsi une aide financière – d'un montant maximal de 5000 francs par place et par an durant deux ans – aux crèches qui vont ouvrir ou augmenter leur offre.

Tarifs

S'il n'y a pas de directives fédérales en matière de tarifs, il en existe en revanche à l'échelon cantonal ou communal dans 18 cantons. Les directives relatives à la contribution des parents

ne s'appliquent généralement qu'aux crèches privées subventionnées et aux crèches publiques, mais pas aux crèches privées non subventionnées.

Le projet « Accueil extrafamilial des enfants et égalité » du PNR 60 (INFRAS et Université de Saint-Gall 2013) a étudié un peu plus en détail les divers systèmes tarifaires appliqués en Suisse. Il a ainsi analysé, dans chaque canton, le système tarifaire d'une commune urbaine et celui d'une commune périphérique ou rurale, pour conclure qu'il y a une grande disparité de systèmes tarifaires et de prix dans les structures d'accueil en Suisse : tant les tarifs minimaux que les tarifs maximaux varient considérablement d'une commune à l'autre (INFRAS et Université de Saint-Gall 2013, pp. 46 ss).

3.3.2. Etudes de cas

Financement

Dans le **canton de Zurich**, le financement des structures d'accueil extrafamilial des enfants est du ressort des communes et le canton n'y participe pas. La loi cantonale sur l'aide à l'enfance et à la jeunesse (*Kinder-und Jugendhilfegesetz*, 2011) précise qu'il incombe aux communes de veiller à l'existence d'une offre suffisante de structures d'accueil extrafamilial pour les enfants d'âge préscolaire. Pour cette raison, nous prenons l'exemple des communes de Zurich et de Fehraltorf afin de présenter les résultats concernant le financement et les tarifs des crèches.

Selon son règlement sur l'accueil extrafamilial des enfants de 2008, la **ville de Zurich** finance les frais d'accueil en versant des subventions aux parents (financement du sujet)³⁰. Les parents ont droit à ces subventions, sous la forme d'une réduction de leurs contributions, si leur revenu total déterminant³¹ ne dépasse pas 100 000 francs. En 2013, il y avait à Zurich un total de 8088 places d'accueil, dont 3286 subventionnées (40,6 %)³². Sur l'ensemble des crèches, subventionnées ou non, 34 % des coûts étaient supportés par la ville de Zurich et le reste couvert par les contributions des parents (cf. rapport sur l'accueil extrafamilial des enfants de 2013 [*Report Kinderbetreuung*], ville de Zurich).

La **commune de Fehraltorf** finance les crèches privées en remettant des bons de garde aux parents³³, dont le montant équivaut à la différence entre le coût moyen et la contribution que versent les parents en fonction de leur revenu. En conséquence, les coûts des crèches sont

³⁰ Art. 7 du règlement sur l'accueil extrafamilial des enfants de la ville de Zurich.

³¹ Revenu total imposable, moins les déductions visées à l'art. 11 du règlement sur l'accueil extrafamilial des enfants de la ville de Zurich (notamment déduction de ménage et déduction pour enfants).

³² Si l'on ne retient que les structures subventionnées (crèches publiques et crèches privées subventionnées), la contribution des parents est de 28 % et celle des pouvoirs publics de 72 %.

³³ Cf. règlement sur les crèches (*Kita-Verordnung*) de la commune de Fehraltorf, art. 1.

supportés à raison d'un tiers environ par la commune et de deux tiers par les parents³⁴. Actuellement, deux des trois crèches de Fehraltorf ont un contrat de prestations avec la commune, de sorte que les parents ne peuvent échanger leurs bons de garde qu'auprès de ces deux structures.

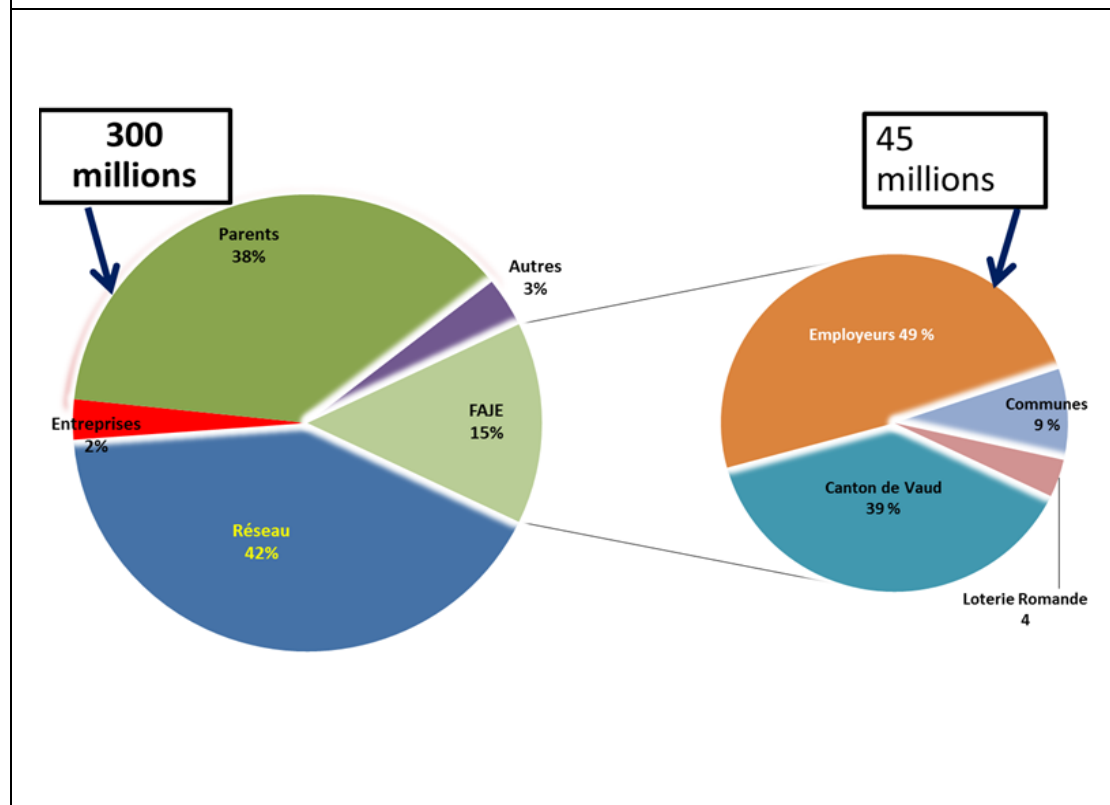
Dans le **canton de Vaud**, le financement des structures d'accueil extrafamilial est régi par la loi sur l'accueil de jour des enfants (LAJE) de 2006. Cette loi constitue ainsi la base du modèle de financement articulé autour de réseaux formés par les communes, les structures d'accueil et les entreprises. La Fondation pour l'accueil de jour des enfants ([FAJE](#)), constituée par le canton, les communes et les organisations patronales, est la cheville ouvrière de ce modèle. Elle ne se contente pas de financer les structures d'accueil, mais encourage aussi la coordination des acteurs de l'accueil extrafamilial et la création de réseaux régionaux. Pour bénéficier des subventions de la fondation, les structures d'une ou de plusieurs communes doivent créer un réseau et conclure un partenariat avec une entreprise au moins. En mai 2013, il y avait 29 réseaux régionaux dans le canton de Vaud. La FAJE ne finance que les structures qui proposent au moins deux des trois types de prestations réglementés (accueil préscolaire, accueil parascolaire et famille de jour).

Le graphique qui suit présente la structure de financement de l'accueil extrafamilial des enfants dans le canton de Vaud³⁵. En 2013, les coûts de toutes les structures d'accueil s'élevaient à 300 millions de francs, dont 15 % à la charge de la FAJE, ce qui équivalait, pour 2012, à un montant de 45 millions de francs. Le fonds de la FAJE est financé à raison de 50 % par les employeurs vaudois, qui acquittent une contribution égale à au moins 0,08 % de la masse salariale versée à leur personnel. L'apport des employeurs à la fondation est ainsi de 23 millions de francs. La fondation est aussi financée par les communes, à raison de 5 francs par habitant – pour un total annuel d'environ 4 millions –, et par le canton, dont la contribution annuelle s'élève à 15 millions de francs.

³⁴ Les données relatives aux contributions des parents et au montant financé par la commune nous ont été fournies par l'Office de la statistique de Zurich ; elles se rapportent à 2013 et concernent 22 places d'accueil. Selon les indications de M^{me} Fröhlich, du service social de Fehraltorf, l'offre n'a cessé de s'étoffer l'an passé pour atteindre 60 places actuellement.

³⁵ Les chiffres cantonaux comprennent, outre les crèches, les structures d'accueil parascolaire et l'accueil familial de jour. La structure de financement présentée ne s'applique pas nécessairement à toutes les communes. A Lutry, la part des parents dans le financement est ainsi de 60 %.

Figure 2 : Ventilation des coûts de l'accueil extrafamilial des enfants dans le canton de Vaud en 2012, par source de financement



Source : FAJE, M^{me} Doris Cohen-Dumani. Les entreprises étant présentées séparément, la part du réseau équivaut à la part des communes.

Si nous ventilons la participation de la FAJE (15 %) entre ses différents membres, nous observons que la part des pouvoirs publics (canton et communes) totalise 49 % des frais d'accueil dans le canton de Vaud. La part des employeurs est de 9 % au total et celle des parents, de 38 %. 4 % proviennent d'autres recettes (Loterie Romande notamment). Ces données concernent les coûts des crèches qui ont adhéré à un réseau et qui reçoivent par conséquent des subventions.

La **commune de Lausanne** contribue elle aussi à la FAJE à raison de 5 francs par habitant et soutient en plus les structures publiques et les structures privées subventionnées en couvrant leur déficit (cf. [site Internet « Conciliation travail-famille »](#)). Les structures doivent satisfaire aux exigences d'une charte afin de bénéficier de la couverture du déficit. Une fois cette charte signée, la ville de Lausanne leur octroie un montant provisoire appelé à couvrir les coûts que la contribution de la FAJE et les versements des parents ne financent pas. La commune résorbe ainsi le déficit des crèches qui bouclent l'exercice sur un déficit et qui ont respecté les conditions de la charte. A l'inverse, les crèches qui dégagent un bénéfice le reversent à la ville.

Une crèche qui ne respecte pas les termes de la charte doit supporter elle-même le déficit ou, si elle obtient un bénéfice, le restituer à la ville³⁶. Le plafond du déficit garanti par Lausanne est de 32 millions de francs.

Quant à la **commune de Lutry**, elle finance la seule crèche sur son territoire – la Garderie des Moulins – en versant des subventions aux parents en fonction de leurs revenus, les tarifs appliqués à ceux-ci s’en trouvant réduits. En 2013, elle a dépensé 335 000 francs au titre de subventions octroyées à la crèche ; la FAJE a versé en complément une contribution de 175 000 francs³⁷.

Tarifs

Les indications suivantes se rapportent aux crèches subventionnées, car aucune directive ne régit les contributions des parents dans les structures qui ne reçoivent pas de financement des pouvoirs publics.

En **ville du Zurich**, c’est le règlement municipal sur l’accueil extrafamilial des enfants (2008), modifié au 1^{er} mars 2014, qui régit les tarifs applicables aux parents. Le département des affaires sociales fixe un tarif minimal et un tarif maximal calculés sur la base du coût moyen, selon le principe qui veut que le tarif maximal ne doit pas dépasser le coût complet. En ville de Zurich, la fourchette va de 12 (tarif minimal) à 120 francs (tarif maximal) par jour et par enfant. La contribution effective des parents est égale au tarif minimal, plus un montant calculé en fonction de leur revenu. Les parents paient le tarif maximal à partir d’un revenu total déterminant de 100 000 francs (revenu imposable moins certaines déductions³⁸).

Dans la **commune de Fehraltorf**, les tarifs appliqués aux parents sont régis par le règlement ad hoc de 2011 qui fixe tant le tarif minimal et le tarif maximal que la subvention maximale, versée par la commune sous la forme de bons de garde. Comme la ville de Zurich, Fehraltorf calcule le tarif appliqué aux parents sur la base du tarif minimal augmenté d’une contribution variable selon le revenu. Cette contribution équivaut à 0,75 % de chaque tranche de 1000 francs du revenu total déterminant³⁹. La fourchette va de 20 (tarif minimal) à 110 francs (tarif maximal) par jour et par enfant.

³⁶ Direction de l’enfance, de la jeunesse et de la cohésion sociale de Lausanne : dossier de renouvellement de la reconnaissance du Réseau d’accueil de jour de Lausanne (Réseau-L), 2014.

³⁷ Informations recueillies auprès de la commune de Lutry.

³⁸ A Zurich, le tarif maximal est dû à partir d’un certain revenu total *imposable*, duquel sont retranchées des déductions forfaitaires (6000 francs par ménage et 6000 francs pour chaque personne qui y vit). A partir du 1^{er} mars 2014, cela équivaut à un revenu total imposable de 130 000 francs pour une famille composée de deux enfants et de leurs parents.

³⁹ Fehraltorf applique directement le revenu total imposable sans déductions forfaitaires, mais le taux appliqué est inférieur (0,75 contre 1 franc par tranche de revenu de 1000 francs, augmenté du tarif minimal). Une famille (2+2) dont le revenu total imposable est de 60 000 francs paie ainsi 42 francs par jour et par enfant à Zurich et 65 francs à Fehraltorf.

La loi sur l'accueil de jour des enfants (LAJE) définit certains principes applicables à la politique tarifaire dans le **canton de Vaud** : les réseaux définissent celle-ci en fonction du revenu des parents, le tarif minimal devant être fixé de sorte à garantir aux familles à bas revenus un accès à l'offre d'accueil extrafamilial. En outre, le montant maximal facturé aux parents ne peut dépasser le coût moyen des prestations⁴⁰. La détermination des tarifs effectifs est du ressort des réseaux. Ainsi, le Réseau-L, auquel appartient la ville de Lausanne, a opté pour un tarif minimal de 11,90 francs et un tarif maximal de 114,30 francs⁴¹, tandis que les tarifs de la commune de Lutry, associée au Réseau PPBL, sont compris dans une fourchette qui va de 18 à 120 francs.

Le tableau suivant présente les principaux indicateurs relatifs aux systèmes de financement et de tarification des crèches dans les cantons et les communes retenus pour l'étude.

Tableau 8 : Systèmes de financement et de tarification : principaux indicateurs				
	Canton de Zurich		Canton de Vaud*	
	Zurich	Fehraltorf	Lausanne et Lutry	
Financement (en %)				
Parents	66 %	68 %	38 %	
Pouvoirs publics	34 %	32 %	49 %	
Employeurs	-	-	9 %	
Organismes privés	-	-	-	
Autres recettes	-	-	4 %	
Système tarifaire	Zurich	Fehraltorf	Lausanne	Lutry
Tarif journalier maximal (y c. restauration)	120 francs	110 francs	114,30 francs	120 francs
Tarif journalier minimal (y c. restauration)	12 francs	20 francs	11, 90 francs	18 francs
Réduction pour frères et sœurs, autres rabais (oui/non)	oui	n.d.	oui : 25 %	oui : 25 %
Pourcentage de places subventionnées (champ d'application du système tarifaire)	41 % ⁴²	78 % ⁴³	100 %*	100 %

Sources : règlements communaux, rapports annuels, renseignements fournis par téléphone et par écrit. **Commentaire** : *ces données concernent les crèches qui ont adhéré à un réseau et qui reçoivent par conséquent des subventions, ce qui est le cas de la grande majorité des crèches dans le canton de Vaud.

⁴⁰ Loi sur l'accueil de jour des enfants (LAJE), art. 29.

⁴¹ Cf. formulaire d'estimation du coût de garde du Réseau-L : <http://www.lausanne.ch/lausanne-officielle/administration/enfance-jeunesse-et-cohesion-sociale/accueil-de-jour-de-l-enfance/accueil-prescolaire/estimation-du-cout-de-garde.html>.

⁴² Sur les 8088 places de crèche en ville de Zurich, 3286, soit 40,6 %, sont subventionnées (cf. rapport sur l'accueil extrafamilial des enfants de la ville de Zurich de 2013).

⁴³ 78 % de la soixantaine de places sont subventionnées.

Comme le montre le tableau ci-dessus, il y a de grandes différences entre le financement des crèches dans le canton de Zurich et dans le canton de Vaud. Dans les deux communes zurichoises étudiées, ces structures sont financées uniquement par les contributions des parents et des pouvoirs publics. Les contributions des employeurs, à supposer qu'il y en ait, sont versées directement aux parents et ne peuvent donc pas être recensées dans le cadre de l'étude. Avoisinant les deux tiers des coûts, les contributions des parents sont bien plus élevées en ville de Zurich et à Fehraltorf que dans le canton de Vaud. Le pourcentage de places subventionnées constitue la deuxième différence de poids : alors qu'il est de 40 % en ville de Zurich et de 78 % à Fehraltorf, toutes les structures d'accueil vaudoises qui font partie d'un réseau sont subventionnées par les pouvoirs publics. Les collectivités publiques vaudoises contribuent ainsi bien davantage au financement de l'accueil extrafamilial des enfants que leurs homologues zurichoises. Par ailleurs, les employeurs payent eux aussi leur écot dans le canton de Vaud.

3.4. Charge financière supportée par les ménages

3.4.1. Données nationales

Les tarifs appliqués aux parents et, par conséquent, le coût que l'accueil extrafamilial des enfants représente pour eux sont réglementés à l'échelon cantonal ou communal, de sorte que la charge financière pour les ménages ne peut pas se calculer à l'échelon national, qui ne régit que les déductions que le contribuable peut faire valoir pour l'impôt fédéral direct au titre des frais de garde. La loi fédérale sur l'impôt fédéral direct prévoit ainsi que les frais effectifs de garde peuvent être déduits des revenus jusqu'à concurrence de 10 100 francs par enfant. Sur le plan cantonal, les déductions autorisées varient considérablement, puisque le plafond appliqué aux frais de garde va de 3000 francs (NE et VS) à 10 300 francs (GR) par enfant (plate-forme d'information « Conciliation travail-famille », consultée en août 2013).

3.4.2. Etudes de cas

Nous utilisons aussi les données des cantons de Zurich et de Vaud pour calculer la charge financière supportée par les ménages. Dans les tableaux suivants, nous présentons, pour les communes de Zurich, Fehraltorf, Lausanne et Lutry, les résultats sur la base de deux ménages types. Ces tableaux montrent ainsi les dépenses engagées pour l'accueil extrafamilial de deux enfants d'âge préscolaire dans des structures subventionnées, pour un revenu déterminé. Nous avons choisi comme revenu de référence la moyenne nationale du revenu brut pour chacun des ménages types étudiés. Les deux prochains tableaux présentent, en chiffres absolus et en chiffres relatifs, la contribution des ménages à l'accueil extrafamilial de leurs enfants. Nous complétons les dépenses de garde brutes par les dépenses nettes en tenant compte des

allègements fiscaux qui résultent des déductions pour frais de garde. Nous distinguons deux cas de figure :

- Ménage type 1 : couple marié avec deux enfants d'âge préscolaire ; les deux parents exercent une activité lucrative, l'un à 100 %, l'autre à 67 % ; les enfants vont à la crèche 3,5 jours par semaine.
- Ménage type 2 : famille monoparentale avec deux enfants d'âge préscolaire ; le père ou la mère travaille à 100 % ; les enfants vont à la crèche 5 jours par semaine.

Le premier tableau présente les résultats de l'étude pour le ménage type 1 (couple avec deux enfants). Le revenu national brut moyen pour ce ménage est de 146 395 francs. Pour les calculs ci-dessous, nous supposons que la famille a trouvé des places d'accueil subventionnées pour ses enfants. Nous avons calculé les dépenses de garde pour les deux enfants, à raison de 3,5 jours par semaine, sur la base des systèmes tarifaires communaux. Ces dépenses brutes varient de 23 111 à 34 253 francs par an selon la commune. Dans les deux communes vaudoises, elles sont inférieures de plus de 7500 francs par an à celles enregistrées dans les deux communes zurichoises.

Nous avons aussi calculé les dépenses de garde nettes en tenant compte des déductions fiscales cantonales et de la déduction uniforme maximale de 10 100 francs par enfant prévue par la loi sur l'impôt fédéral direct. Après déduction des économies d'impôts réalisées, les frais nets de garde vont de 19 260 à 30 078 francs. Etant donné que la déduction fiscale maximale à Zurich (10 100 francs par enfant) est supérieure à celle admise par la législation vaudoise (7100 francs), l'écart entre les deux cantons diminue quelque peu pour ce qui est des dépenses nettes. Malgré tout, celles-ci restent inférieures de plus de 7000 francs dans les communes vaudoises. Dans les quatre communes étudiées, le rapport entre dépenses de garde nettes et revenu national brut moyen pour ce ménage type va de 13 à 21 %.

Tableau 9 : Indicateurs de la charge financière des parents pour le ménage type 1 (couple avec deux enfants ; 3,5 jours de crèche par semaine)				
	ZH		VD	
	Zurich	Fehraltorf	Lausanne	Lutry
Référence : revenu national brut moyen par an	146 395			
Dépenses de garde brutes par an	31 557	34 253	23 111	26 407
Rapport entre dépenses de garde brutes et revenu national brut	22 %	23 %	16 %	18 %
Déduction cantonale maximale pour frais de garde par enfant	10 100		7 100	
Déduction maximale pour frais de garde par enfant, impôt fédéral direct	10 100		10 100	
Déduction effective pour frais de garde, impôts cantonaux	20 200	20 200	14 200	14 200
Déduction effective pour frais de garde, impôt fédéral direct	20 200	20 200	20 200	20 200
Economie d'impôts au titre des déductions pour frais de garde	4 296	4 175	3 851	3 556
Dépenses de garde nettes par an	27 261	30 078	19 260	22 851
Rapport entre dépenses de garde nettes et revenu national brut	19 %	21 %	13 %	16 %
Rapport entre dépenses de garde nettes et dépenses de garde brutes	86 %	88 %	84 %	87 %

Source : OCDE et calculs originaux. **Commentaire** : cf. ch. 2.4.4 ; tous les montants sont en francs ; revenu national brut moyen par an selon le TBC de l'OCDE ; ménage type 1 : 146 395 francs (revenu 1 [100 %] : 87 662 francs + revenu 2 [67 %] : 58 733 francs).

Le deuxième tableau présente les résultats de l'étude pour le ménage type 2 (famille monoparentale avec deux enfants). Ce ménage dispose d'un revenu brut moyen de 87 662 francs, ce qui équivaut à un revenu suisse moyen pour un taux d'occupation de 100 % (ch. 2.4.4). Nous avons calculé les frais de garde pour les deux enfants, à raison de 5 jours par semaine. Les dépenses brutes occasionnées par l'accueil extrafamilial des enfants vont de 14 224 à 30 186 francs par an dans les quatre communes étudiées. Comme pour le ménage 1, ces dépenses sont nettement plus basses dans les deux communes du canton de Vaud que dans celles du canton de Zurich.

Compte tenu des déductions fiscales admissibles, les dépenses nettes vont de 10 325 à 27 783 francs. Le rapport entre ces dépenses et le revenu national brut moyen varie considérablement d'une commune à l'autre : à Lausanne, la personne qui élève seule ses enfants doit consacrer à leur garde environ 12 % de son revenu brut, alors que ce même pourcentage est de 32 % à Fehraltorf.

Tableau 10 : Indicateurs de la charge financière des parents pour le ménage type 2 (famille monoparentale avec deux enfants ; 5 jours de crèche par semaine)				
	ZH		VD	
	Zurich	Fehraltorf	Lausanne	Lutry
Référence : revenu national brut moyen par an	87 662			
Dépenses de garde brutes par an	22 611	30 186	14 224	14 645
Rapport entre dépenses de garde brutes et revenu national brut	26 %	34 %	16 %	17 %
Déduction cantonale maximale pour frais de garde par enfant	10 100		7 100	
Déduction maximale pour frais de garde par enfant, impôt fédéral direct	10 100		10 100	
Déduction effective pour frais de garde, impôts cantonaux	20 200	20 200	14 200	14 200
Déduction effective pour frais de garde, impôt fédéral direct	20 200	20 200	14 224	14 645
Economie d'impôts au titre des déductions pour frais de garde	2 488	2 403	3 899	3 516
Dépenses de garde nettes par an	20 122	27 783	10 325	11 129
Rapport entre dépenses de garde nettes et revenu national brut	23 %	32 %	12 %	13 %
Rapport entre dépenses de garde nettes et dépenses de garde brutes	89 %	92 %	73 %	76 %

Source : OCDE et calculs originaux. **Commentaire** : cf. ch. 2.4.4 ; tous les montants sont en francs ; revenu national brut moyen par an selon le TBC de l'OCDE ; ménage type 2 : 87 662 francs.

3.5. Résumé

En Suisse, l'accueil extrafamilial des enfants d'âge préscolaire se fait principalement dans les crèches, un type de structure conçu pour des enfants dont l'âge va de 3 à 4 mois jusqu'à l'entrée à l'école enfantine ou à l'école primaire. Dans la plupart des cantons, les enfants ont entre 4 ans et 0 mois et 4 ans et 9 mois quand ils entrent à l'école enfantine qui, faisant partie du système éducatif public, est obligatoire et gratuite.

Les coûts, le financement et la charge financière présentés dans ce chapitre sont le résultat d'études de cas, qui ne sont pas représentatives et qui ne peuvent être extrapolées à l'ensemble des communes suisses. Les calculs des coûts se fondent sur une enquête menée en 2007 auprès de 18 crèches zurichoises et vaudoises. Or, comme l'étude Prognos (2009) l'a déjà montré, les coûts varient aussi considérablement d'une structure à l'autre dans le même canton. Si l'on voulait caractériser la situation dans l'ensemble de la Suisse, il faudrait réaliser une analyse détaillée dans tous les cantons.

Les résultats relatifs au financement et à la charge financière supportée par les parents proviennent de l'étude des directives cantonales et communales et de recherches complémentaires. Les compétences législatives en la matière étant cantonales et communales,

le panorama suisse des crèches est très hétérogène : tant les directives en matière de qualité que les systèmes de financement et de tarification varient considérablement d'un canton à l'autre et d'une commune à l'autre. Il en résulte d'importants écarts en ce qui concerne la répartition des coûts entre les acteurs et la charge financière supportée par les parents.

Le tableau suivant présente les principaux indicateurs quantitatifs servant à comparer les coûts complets, le financement et la charge financière pour les parents.

Tableau 11 : Coût et financement d'une place de crèche ainsi que charge financière supportée par les parents, dans des communes choisies des cantons de Zurich et de Vaud (aux prix de 2011, en francs)				
	Canton de Zurich		Canton de Vaud	
	Francs	%	Francs	%
Coûts	112,4	100 %	110,6	100 %
dont frais de personnel	79,3	72 %	81,3	75 %
dont autres frais	48,1	28 %	27,5	25 %
Financement (en %)				
	Zurich	Fehraltorf	Canton de Vaud*	
Parents	66 %	68 %	38 %	
Pouvoirs publics	34 %	32 %	49 %	
Employeurs	-	-	9 %	
Organismes privés	-	-	-	
Autres recettes	-	-	4 %	
Charge financière supportée par les parents				
(avec place de crèche subventionnée)	Zurich	Fehraltorf	Lausanne	Lutry
Rapport entre dépenses de garde nettes et revenu national brut moyen du ménage type 1 (couple avec deux enfants ; 3,5 jours de crèche par semaine)	19 %	21 %	13 %	16 %
Rapport entre dépenses de garde nettes et revenu national brut moyen du ménage type 2 (famille monoparentale avec deux enfants ; 5 jours de crèche par semaine)	23 %	32 %	12 %	13 %

Sources : sources diverses (cf. les tableaux consacrés au coût complet, au financement et à la charge financière figurant dans ce chapitre). *Le financement et le système tarifaire concernent les crèches qui ont adhéré à un réseau et qui reçoivent par conséquent des subventions.

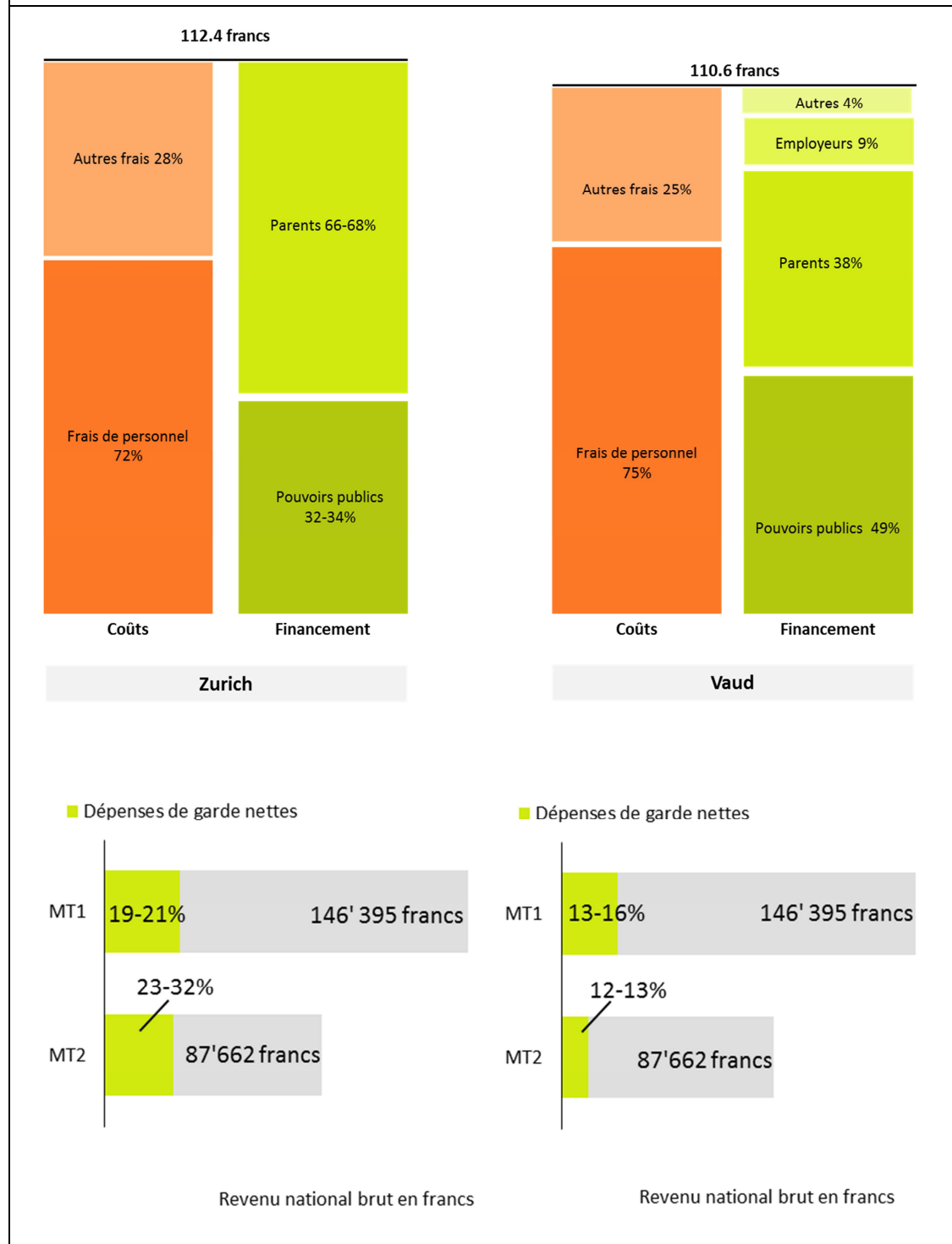
Les coûts complets d'une place de crèche à Zurich et dans le canton de Vaud sont très semblables, puisqu'ils se montent respectivement à 112,40 et à 110,60 francs. Signalons qu'il s'agit de résultats agrégés qui se fondent sur un échantillon de neuf structures dans chaque canton. Le faible écart entre les moyennes cantonales n'empêche pas l'hétérogénéité des résultats par crèche. Ainsi, le coût complet de la crèche zurichoise la plus avantageuse est pratiquement moitié moins élevé que celui de la crèche la plus chère (Prognos 2009).

Le système de financement diffère, lui, considérablement : à Zurich, les crèches sont financées par les pouvoirs publics et, surtout, par les parents, qui supportent les deux tiers des coûts, alors que le canton de Vaud a adopté en 2006 un système de financement qui met aussi à contribution les employeurs. Ceux-ci jouent un rôle majeur dans le financement des structures d'accueil extrafamilial des enfants dans le canton de Vaud, tant par leur participation aux réseaux que par la contribution annuelle qu'ils versent à la FAJE (23 millions en 2013). De la sorte, les contributions des parents sont inférieures dans le canton de Vaud (38 %).

La charge financière supportée par les parents est relativement élevée, puisque les dépenses de garde nettes vont de 13 à 21 % du revenu national brut moyen pour un couple marié avec deux enfants et de 12 à 32 % pour une famille monoparentale. Le couple marié moyen dont les deux enfants d'âge préscolaire fréquentent une crèche 3,5 jours par semaine doit consacrer, compte tenu des déductions fiscales, de 19 480 à 30 078 francs par an à la garde des enfants. La famille monoparentale plaçant ses deux enfants à la crèche 5 jours par semaine supporte des dépenses qui varient de 10 325 à 27 783 francs par an selon la commune. Ces calculs se rapportent à des parents dont les enfants occupent une place subventionnée. Les coûts pour une place non subventionnée sont plus élevés.

Le graphique suivant résume de façon schématique les principaux résultats de l'étude relatifs aux coûts complets, au système de financement et à la charge financière des parents.

Figure 3 : Coûts complets, financement et charge financière supportée par les parents dans les cantons de Zurich et de Vaud



Source : graphique original. **Commentaire :** les « autres frais » comprennent les frais de loyer, de restauration et d'administration ainsi que les frais divers.

4. Résultats pour l'Allemagne

4.1. L'accueil préscolaire : vue d'ensemble

En Allemagne, l'accueil des enfants d'âge préscolaire comporte deux volets : les crèches accueillent des enfants de moins de 3 ans, tandis que les jardins d'enfants accueillent les 3 à 5 ans. Depuis 1996, les parents ont droit à ce que leur enfant fréquente un jardin d'enfants à la demi-journée, à partir de ses 3 ans. En août 2013, la limite d'âge a été abaissée à 1 an. La fréquentation d'une crèche ou d'un jardin d'enfants est facultative, et l'école n'est obligatoire qu'à partir de 6 ans. En plus des crèches et des jardins d'enfants, il existe des institutions accueillant différentes tranches d'âge, des groupes pour enfants de moins de 3 ans dans les jardins d'enfants et de plus en plus de possibilités de placement à la journée ou chez des mamans de jour. Le nombre d'enfants pris en charge est consigné dans les statistiques officielles de l'aide à l'enfance et à la jeunesse. Etant donné que les enfants fréquentant les crèches et les jardins d'enfants s'y rendent le plus souvent tous les jours de la semaine et que la demande est supérieure à l'offre, on peut partir du principe que le taux de prise en charge correspond au taux de couverture^{44,45}. Suite à l'annonce du droit à une place, le nombre d'enfants pris en charge a fortement augmenté au cours des dernières années : dans l'Ouest de l'Allemagne (hors Berlin), seuls 6,8 % des enfants fréquentaient une crèche en 2006, contre 19,8 % en 2013 ; dans l'Est de l'Allemagne (hors Berlin), en revanche, 36,7 % des enfants fréquentaient une crèche dès 2006 déjà, contre 44,5 % en 2013.

L'Allemagne se distingue par sa générosité en matière de congé parental et d'allocations parentales, tous deux régis par la loi fédérale sur le congé parental et les allocations parentales. Les femmes sont tenues de prendre quatorze semaines de congé de maternité (six semaines avant la naissance, huit après). En outre, depuis 1992, le maintien de l'emploi est garanti pendant 36 mois, un droit qui peut être réparti librement entre la mère et le père. Pendant 24 mois, des allocations parentales sont versées proportionnellement au revenu familial. Notons que les allocations parentales ont fait l'objet d'une réforme en 2007 : les parents peuvent percevoir pendant douze mois des allocations familiales représentant jusqu'à 66 % du salaire net (jusqu'à concurrence de 1800 euros par mois). Depuis lors, les pères bénéficient en outre de deux mois supplémentaires de congé paternité payé, un droit qui leur est réservé. Etant donné la générosité

⁴⁴ Les données nationales relatives à la couverture en places de crèche s'arrêtent à l'an 2002. Jusqu'à cette date, les statistiques de l'aide à l'enfance et à la jeunesse contenaient des données sur les places proposées. Depuis 2006, on ne trouve plus que des données sur les enfants pris en charge.

⁴⁵ En Allemagne, la pratique des places partagées n'est pas chose courante. En règle générale, un seul enfant profite d'une place proposée. Néanmoins, toutes les places ne sont de loin pas à la journée (en 2011, 52,5 % de toutes les places proposées pour des moins de 3 ans étaient des places à la journée – 40,9 % dans l'Ouest et 73,9 % dans l'Est de l'Allemagne).

dont l'Allemagne fait preuve en matière de congé parental et d'allocations, les crèches y accueillent surtout des enfants à partir d'1 an. En d'autres termes, elles sont principalement fréquentées par des enfants d'1 an ou de 2 ans. Le tableau suivant présente une sélection de caractéristiques du système de prise en charge des enfants d'âge préscolaire :

Tableau 12 : Le système formel d'accueil préscolaire en Allemagne	
Caractéristiques	Modalités propres à l'Allemagne
Structures formelles d'accueil préscolaire	▪ Crèches (enfants de moins de 3 ans) ▪ Jardins d'enfants (3-5 ans) ▪ Autres institutions accueillant différentes tranches d'âge (0-5 ans) ▪ Offre croissante de places d'accueil à la journée
Age des enfants accueillis en crèche	▪ De 12 mois env. à 36 mois (enfants de moins de 3 ans)
Age à l'entrée au jardin d'enfants	3 ans (offre obligatoire)
Taux de couverture pour les enfants de moins de 3 ans (nombre de places à plein temps pour 100 enfants)	Correspond au taux de prise en charge ; s'explique par une demande supérieure à l'offre et l'impossibilité de partager une place
Taux de prise en charge des enfants de moins de 3 ans (nombre d'enfants pris en charge pour 100 enfants)	Ouest de l'Allemagne (hors Berlin) : 6,8 % en 2006 ; 19,8 % en 2013 Est de l'Allemagne (hors Berlin) : 36,7 % en 2006 ; 44,5 % en 2013
Durée du congé de maternité et du congé parental	▪ Congé de maternité : 14 semaines (6 semaines avant la naissance, 8 après) ▪ Congé parental : - 36 mois de protection contre le licenciement, pour la mère ou le père - 2 mois réservés au père ▪ Allocations parentales : jusqu'à 12 mois + 2 mois exclusivement pour le père, 66 % du salaire net jusqu'à concurrence de 1800 euros

Sources : Deutsches Jugendinstitut 2008, Deutsches Jugendinstitut et Universität Dortmund 2011.

Prescriptions réglementaires et caractéristiques des crèches et des jardins d'enfants

Bien que l'introduction du code social VIII de 1991 ait instauré un cadre uniforme pour toute l'Allemagne, des lois d'exécution spécifiques existent dans les Länder ; aussi, le panorama de prise en charge est-il hétérogène. Le tableau ci-dessous présente, dans les grandes lignes, un certain nombre de prescriptions réglementaires et de caractéristiques des crèches des régions ayant fait l'objet de la présente étude. Comme les données relatives aux coûts portent sur 2006 et 2008, nous nous concentrons, dans l'exposition des conditions-cadres allemandes, sur ces années ou sur une année pertinente pour laquelle des données sont disponibles. Nous soulignons cependant les éventuelles modifications d'importance intervenues depuis lors.

En ce qui concerne les organismes responsables de crèches, une distinction fondamentale est opérée entre les acteurs publics et privés de l'aide à la jeunesse, sachant qu'on distingue en outre, pour ces derniers, les organismes d'utilité publique (par ex. Caritas, œuvre diaconale,

paroisses et associations de garderies) des organismes privés à but lucratif (dont font partie les entreprises). En 2006, dans la Hesse, 53,6 % de toutes les crèches étaient gérées par des organismes d'utilité publique, les 46,4 % restants, par des organismes publics. Dans la Saxe, la proportion était respectivement de 47,9 % contre 52,1 %. Dans l'ensemble de l'Allemagne, en 2006, seul 1,1 % de toutes les institutions et 0,6 % de toutes les places étaient gérées par des organismes privés à but lucratif. Soulignons que l'étude de cas dédiée à la ville de Francfort-sur-le-Main rend compte du coût des places dans des crèches gérées par des organismes d'utilité publique comme dans des crèches d'entreprise⁴⁶, alors que celle portant sur la ville de Dresde ne présente que des données relatives aux crèches d'entreprise.⁴⁷

Tableau 13 : Prescriptions réglementaires et caractéristiques des crèches en Allemagne	
Caractéristiques	Modalités propres aux régions considérées
Directives relatives à la qualification du personnel éducatif	Formation de degré secondaire II (CITE 3)/diplôme postsecondaire non supérieur (CITE 4)
Directives relatives à la taille des groupes	■ Francfort/Hesse : maximum 10 enfants ■ Dresde/Saxe : pas de directive
Directives relatives au taux d'encadrement éducatif	■ Francfort/Hesse : 2 éducateurs par groupe (dont 1 qualifié) Valeurs consignées dans les études de cas : Organisme d'utilité publique : 2,8 éducateurs pour 11 enfants (dont 1,7 qualifié) Taux d'encadrement : 1/4 Crèche d'entreprise : 5 éducateurs pour 24 enfants Taux d'encadrement : 1/5 ■ Dresde/Saxe : 1 éducateur qualifié pour 6 enfants Valeur consignée dans les études de cas : 5 éducateurs pour 24 enfants Taux d'encadrement : 1/5
Directives relatives aux dimensions des locaux	■ Francfort/Hesse : pas de directives Valeurs consignées dans les études de cas : Organisme d'utilité publique : 110 m² par groupe Crèche d'entreprise : 100 m² d'espace intérieur par groupe ■ Dresde : pas de directives Valeur consignée dans les études de cas : 100 m² d'espace intérieur par groupe
Proportion moyenne	■ Hesse : 46,4 % d'organismes publics, 53,6 % d'organismes d'utilité

⁴⁶ A Francfort, il s'agit à proprement parler de crèches soutenues par des entreprises mais gérées par un autre organisme (par ex. organisme d'utilité publique). Par souci de simplification, nous les désignons par le terme de « crèches d'entreprise ».

⁴⁷ Ces données se basent sur une étude sur les coûts de la prise en charge des enfants dans les structures d'entreprise et les structures soutenues par des entreprises (*Kosten betrieblicher und betrieblich unterstützter Kinderbetreuung*), publiée par le Ministère fédéral de la Famille, des Personnes âgées, de la Femme et de la Jeunesse et par l'Association des Chambres de commerce et d'industrie allemandes en guise de directive destinée aux entreprises. Ce modèle de coûts repose sur les données de crèches implantées à Francfort et à Dresde en 2006. En outre, nous tirons des informations des conventions qui lient la ville de Francfort et les organismes privés en matière de coût des places éligibles à un octroi de subventions (cf. par ex. les coûts et le financement de la Gesellschaft zur Förderung betrieblicher und betriebsnaher Kindereinrichtungen e.V.: <http://foege.bvz-frankfurt.info/index.php/gruendung>).

Tableau 13 : Prescriptions réglementaires et caractéristiques des crèches en Allemagne	
Caractéristiques	Modalités propres aux régions considérées
d'organismes publics, d'organismes d'utilité publique et d'organismes privés	publique ▪ Saxe : 52,1 % d'organismes publics, 47,9 % d'organismes d'utilité publique Attention : au total, uniquement 1,1 % d'organismes privés à but lucratif en Allemagne
Taille moyenne des structures (nombre de places)	▪ Francfort : Valeurs consignées dans les études de cas : Organisme d'utilité publique : n.d. Crèche d'entreprise : 24 enfants ▪ Dresde : Valeur consignée dans les études de cas : 24 enfants
Pourcentage moyen de personnel éducatif qualifié	▪ 75% avec formation de degré secondaire/enseignement postsecondaire non supérieur
Nombre d'heures d'ouverture en moyenne journalière	▪ Francfort/Hesse : Valeurs consignées dans les études de cas : Organisme d'utilité publique : 9,5 h Crèche d'entreprise : 11 h ▪ Dresde/Saxe : Valeur consignée dans les études de cas : 11 h
Nombre de jours d'ouverture en moyenne annuelle	▪ Crèche d'entreprise : 248 jours d'ouverture ▪ Organisme d'utilité publique : n.d.
Fréquentation moyenne	▪ N.d. (proche de 100 %, cependant, puisque la demande est supérieure à l'offre et que le partage d'une place est inhabituel)

Sources : Deutsches Jugendinstitut 2008, Deutsches Jugendinstitut et Universität Dortmund 2011. **Commentaire :** l'UNESCO a développé la Classification internationale type de l'éducation (CITE) pour classer et caractériser les types d'écoles et de systèmes scolaires. Celle-ci comprend notamment l'enseignement secondaire cycle II (CITE 3), l'enseignement postsecondaire non supérieur (CITE 4) et l'enseignement supérieur, cycle I (CITE 5), où s'inscrivent le bachelor et le master.

La taille des groupes n'est pas réglementée dans tous les Länder. Outre les toutes petites crèches qui accueillent un nombre d'enfants tellement réduit que ceux-ci forment qu'un seul groupe, on trouve aussi de très grandes crèches fréquentées par plus de 100 enfants. En 2006, dans l'Ouest de l'Allemagne, 18,3 % des crèches accueillaient moins de 25 enfants, 29,3 % en accueillaient entre 26 et 50, 43,7 % en accueillaient entre 51 et 100 et 8,6 % en accueillaient plus de 100. Dans l'Est de l'Allemagne, les crèches sont en moyenne un peu plus grandes, puisque les chiffres sont respectivement de 7,2 %, 26,5 %, 37,7 % et 28,6 %. Pour ce qui est des crèches d'entreprise analysées dans les études de cas, elles accueillent 24 enfants. Aucune donnée n'a pu être recueillie sur les crèches gérées par des organismes d'utilité publique à Francfort.

Les directives relatives au taux d'encadrement (rapport enfant-éducateurs) varient entre 1/4 et 1/7. En moyenne, au moins un éducateur qualifié (enseignement secondaire, cycle II/CITE 3 ou enseignement postsecondaire non supérieur/CITE 4) doit être présent dans chaque groupe. Dans les crèches d'utilité publique de Francfort, 2,8 éducateurs qualifiés encadrent un groupe de

11 enfants. Dans les études de cas portant sur Dresde et Francfort, dans les crèches d'entreprise, les enfants sont au nombre de 24 au total – dix 0 à 2 ans et quatorze 2 à 3 ans, pris en charge dans deux groupes encadrés par cinq éducateurs qualifiés au total. La taille des groupes et le taux d'encadrement correspondent donc aux directives : pour les crèches de la Hesse, on prévoit des groupes de 10 enfants au maximum, encadrés par deux éducateurs ; dans la Saxe, les directives exigent la présence d'un éducateur pour 6 enfants.

Dans l'Ouest de l'Allemagne, un tiers des crèches sont ouvertes à la demi-journée (< 5 h), un tiers sont ouvertes un peu plus longtemps (5 à 7 h) et un tiers sont ouvertes la journée entière (7 à 10 h). Quant aux crèches d'utilité publique à Francfort, elles sont ouvertes 9,5 heures par jour. Enfin, s'agissant des crèches d'entreprise à Dresde et à Francfort, on compte 11 heures d'ouverture par jour pendant 248 jours d'exploitation. Le fait de proposer des horaires d'ouverture plus étendues est typique des crèches d'entreprises. En effet, elles ont la particularité de coller au plus près des besoins de ses employés.

4.2. Coûts complets

4.2.1. Données nationales

A l'échelle nationale, on ne dispose pas de données sur le coût complet d'une place de crèche, encore moins sur la structure des coûts ; seules des estimations des dépenses existent. Ces estimations reposent sur les données fournies par les communes concernant leurs recettes et leurs dépenses et sur les résultats de l'Institut allemand de recherches sur la jeunesse et du bureau de Dortmund du Service allemand pour la statistique de l'aide à l'enfance et à la jeunesse. Selon les derniers chiffres publiés – qui portent sur l'année 2006 –, les dépenses totales pour l'accueil et l'éducation des enfants de 0 à 14 ans dans des institutions *ad hoc* et des services d'accueil de jour s'élevaient à 14,1 milliards d'euros. Notons toutefois que dans la mesure où ce montant englobe différents types de place (en termes de tranche d'âge et de durée de prise en charge), il est impossible de faire des extrapolations sur le coût par place de crèche.

Quelques rares régions ont étudié les coûts complets dans le cadre de la planification des besoins. Nous présentons ci-après la structure des coûts, en nous appuyant sur l'exemple de deux études de cas, l'une menée à Francfort, l'autre à Dresde. Rédigée en 2007 par le Ministère fédéral de la Famille, des Personnes âgées, de la Femme et de la Jeunesse et par l'Association des Chambres de commerce et d'industrie allemandes, l'étude des coûts de la prise en charge des enfants dans les structures d'entreprise et les structures soutenues par des entreprises (*Kosten betrieblicher und betrieblich unterstützter Kinderbetreuung*) livre des informations sur les crèches d'entreprise de Francfort et de Dresde. Ajoutons que nous avons extrait des données concernant cette structure des coûts des conventions qui lient la ville de

Francfort et les organismes d'utilité publique, synthétisées par la Société de promotion des structures d'accueil pour enfants tombant dans le giron des entreprises (*Gesellschaft zur Förderung betrieblicher und betriebsnaher Kindereinrichtungen e.V.*).

4.2.2. Etudes de cas

Les tableaux ci-dessous présentent le coût complet ainsi que la structure des coûts, en euros, pour les années 2006 et 2008 (tableau 13), puis les chiffres équivalents corrigés de l'inflation et de l'évolution du pouvoir d'achat pour l'année 2011. Afin que la comparaison soit pertinente avec la structure des coûts des crèches suisses retenues, notre exposé se fonde sur les données en francs pour l'année 2011.

Tableau 14 : Coûts d'une place de crèche par jour à Francfort et à Dresde, en euros (aux prix de 2006 ou 2008)			
	Francfort		Dresde
	Organismes d'utilité publ.	Crèches d'entreprise	Crèches d'entreprise
	Euros	Euros	Euros
	2008	2006	2006
Coûts complets	63,9	51,1	39,8
dont frais de personnel	49,6 (78 %)	31,3 (61 %)	24,8 (62 %)
dont autres frais :	14,3 (22 %)	19,9 (39 %)	15,0 (38 %)
<i>frais de loyer</i>	7,1	7,6	4,8
<i>frais de restauration*</i>	2,4	-	-
<i>frais administratifs</i>	-	-	-
<i>frais de matériel et d'exploitation</i>	4,7	11,0	8,8
<i>coûts comptables</i>	-	-	-
<i>amortissement des investissements**</i>	-	1,4	1,4

Sources : Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend et Deutsche Industrie- et Handelskammer (2007) ; Gesellschaft zur Förderung betrieblicher und betriebsnaher Kindereinrichtungen e.V., calculs originaux. **Commentaire :** les sources de données étant multiples, on note de légères différences dans les sous-rubriques de la rubrique « Autres frais » entre les villes. *Si, pour les crèches d'entreprise des villes de Francfort et de Dresde, les frais de restauration sont compris dans les « Autres frais », ils ne sont pas libellés séparément. **Les frais d'investissement (construction, transformation et aménagement) s'élèvent à quelque 3500 euros par place de crèche, la durée d'amortissement étant fixée à 10 ans.

Tableau 15: Coûts d'une place de crèche par jour à Francfort et à Dresde, en francs (aux prix de 2011)			
	Francfort		Dresde
	Organismes d'utilité publ.	Crèches d'entreprise	Crèches d'entreprise
	Francs	Francs	Francs
	2011	2011	2011
Coûts complets	136,3	114,4	89,0
dont frais de personnel	105,9 (78 %)	69,8 (61 %)	55,5 (62 %)
dont autres frais	30,4 (22 %)	44,4 (39 %)	33,5 (38 %)
<i>frais de loyer</i>	15,3	16,8	10,7
<i>frais de restauration</i>	5,2		
<i>frais administratifs</i>			
<i>frais de matériel et d'exploitation</i>	10,0	24,5	19,7
<i>coûts comptables</i>			
<i>frais supplémentaires</i>		3,1	3,1

Sources : Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend et Deutsche Industrie- et Handelskammer (2007) ; conventions liant la ville de Francfort et les organismes privés en matière de coût des places éligibles à un octroi de subventions (2008), calculs originaux. **Commentaire :** coefficient de renchérissement de 1,09 en 2006 et de 1,04 en 2008, cours de change en parité de pouvoir d'achat pour 2011 : 2,05 francs/euro.

Au sein même d'une ville – en l'espèce, de Francfort –, on constate des différences de coûts substantielles. En effet, tandis que dans un organisme d'utilité publique, la journée de crèche coûte en moyenne 136,3 francs, dont 78 % (105,9 francs) sont alloués au personnel et les 22 % restants affectés au loyer (15,3 francs), au matériel et à l'exploitation (10 francs) ainsi qu'à la restauration (5,2 francs), dans une crèche d'entreprise, elle coûte 114,4 francs, ventilés comme suit : 61 % pour le personnel (soit pas plus de 69,8 francs) et 39 % pour le loyer (16,9 francs), le matériel et l'exploitation – qui comprennent la restauration (24,5 francs) – et d'autres postes, comme l'amortissement des investissements (3,1 francs). Les écarts sensibles au niveau des frais de personnel s'expliquent pour l'essentiel par le taux d'encadrement : alors qu'il est inférieur à 1/4 dans les organismes d'utilité publique, il atteint tout juste 1/5 dans les crèches soutenues par les entreprises. De plus, chez les premiers, on ajoute 0,25 poste par groupe pour la direction, de même que des coûts supplémentaires pour les renforts et le personnel chargé du nettoyage.

Autre différence frappante : les coûts budgétés pour une place en crèche d'entreprise sont nettement plus bas à Dresde qu'à Francfort, puisqu'ils sont respectivement de 89 francs et de 114,4 francs. Etant donné qu'on part du principe que les caractéristiques de ces établissements sont les mêmes, la totalité de l'écart est imputable à des différences de prix et de salaire⁴⁸. La

⁴⁸ Les salaires des éducateurs sont régis par les grilles du service public, qui prévoient que dans l'Ouest de l'Allemagne, un éducateur gagne entre 1926 et 2493 euros par mois, dans l'Est, entre 1868 et 2418 euros par mois. De plus, la ville de Francfort paye la classe de salaire la plus élevée possible ; autrement dit, la différence de salaire entre Francfort et Dresde peut atteindre 625 euros par mois.

structure des coûts, en revanche, est comparable : 62 % (55,5 francs) environ du coût complet est destiné à couvrir les frais de personnel, alors que les 38 % restants sont répartis entre frais de loyer (10,7 francs), frais de matériel et d'exploitation (19,7 %) et autres frais (3,1 francs).

4.3. Financement et tarifs

4.3.1. Données nationales

Financement : bases légales et compétences

Le financement est assuré par trois acteurs : les pouvoirs publics (Etat fédéral, Land et commune), les parents et les organismes qui exploitent la crèche. Les seuls financements directs qu'accorde l'Etat fédéral relèvent de projets pilotes qui concernent plusieurs Länder (portant entre autres sur le développement de crèches). Quant aux financements indirects, ils proviennent de transferts monétaires tombant dans le cadre de la compensation des charges entre Etat fédéral et Länder. Les réglementations relatives aux subventions des Länder et des communes sont très différentes d'un Land à l'autre. Nous avons relevé notamment les trois modèles suivants : contribution à parts égales du Land et de la commune aux frais d'exploitation (par ex. en Bavière, où le Land et la commune assument conjointement 80 % de ces frais ou en Rhénanie du Nord-Westphalie, où cette subvention est de 30 %), subvention fixe du Land conjuguée à un apport de la commune (dans la Saxe, la Saxe-Anhalt ou le Schleswig-Holstein par ex.) et subvention fixe du Land conjuguée à une garantie de déficit de la commune (en Thuringe par ex.). Ajoutons encore que les Länder et les communes versent leurs subventions sous forme de financement lié à l'objet, de financement lié au sujet ou selon un régime mixte. En 2006, quelque 14,1 milliards d'euros ont été déboursés au total pour l'accueil d'enfants entre 0 et 14 ans.

Les dépenses strictement publiques s'élevaient cette année-là à 11,1 milliards d'euros – soit 0,4 % du PIB –, 6,7 milliards d'euros étant supportés par les communes et 4,4 milliards d'euros par les Länder. En d'autres termes, 79 % du total des dépenses ont été assumés par les pouvoirs publics (47 % par les communes et 32 % par les Länder). Selon le rapport *Key Data on Early Childhood Education and Care (ECEC) in Europe 2014*, la tendance est à la hausse : en effet, en 2010, l'Allemagne consacrait déjà 0,5 % de son PIB à l'accueil des enfants d'âge préscolaire. Les contributions des parents, qui atteignent la barre des 2,0 milliards d'euros, couvrent quant à elles 14 % des dépenses et la part des organismes privés, de 0,8 milliard d'euros au total, 5 %. Quant aux 0,3 milliard d'euros restant, il est financé par d'autres recettes ou remboursements.

Tarifs

La structure tarifaire n'est pas réglée au niveau fédéral, mais au niveau des Länder. Là aussi, différents régimes se côtoient : alors que dans certains Länder (à Brême, à Berlin ou en Rhénanie du Nord-Westphalie par ex.), la législation prévoit une structure tarifaire détaillée, d'autres fixent uniquement un plafond (en Rhénanie-Palatinat par ex.) et d'autres encore ne formulent que des recommandations abstraites, concernant notamment une dégressivité en fonction de critères sociaux (en Bade-Wurtemberg, en Thuringe ou dans le Brandebourg par ex.). Lorsque la structure tarifaire n'est pas imposée, elle est laissée à l'appréciation de l'organisme dont dépend la crèche. Dans le chapitre suivant, nous présentons à titre d'exemple la structure qui a cours à Francfort (Hesse) et à Dresde (Saxe). On peut toutefois déjà retenir que globalement, le tarif maximal ne correspond qu'à une partie des frais d'exploitation. Autrement dit : toutes les places d'accueil sont subventionnées.

Les déductions fiscales accordées au titre des frais de garde sont, quant à elles, réglées de manière uniforme dans toute l'Allemagne, la condition *sine qua non* pour bénéficier de pareille mesure étant que cette garde résulte de l'activité professionnelle des parents. Notons que ces déductions portent au maximum sur deux tiers des frais et qu'elles ne sauraient dépasser 4000 euros par an et par enfant.

4.3.2. Etudes de cas

Dans ce chapitre aussi, nous nous sommes concentrés sur les villes de Francfort (Hesse) et de Dresde (Saxe), afin de présenter les structures financières et tarifaires avec un maximum de lisibilité. Les détails figurent dans le tableau 16.

Financement

Dans la **Hesse**, le financement des crèches est régi par la loi de 1989 sur les jardins d'enfants, dans sa version de 2001, dont le principe veut que seuls les établissements publics ou exploités par des organismes reconnus sont subventionnés par le Land et les communes. Le soutien du Land s'articule autour de deux volets : d'une part, un montant variable par place d'accueil, d'autre part, un montant fixe par groupe, échelonné selon les horaires d'ouverture. Ensuite, la commune prend en charge les frais de personnel restants (en se limitant toutefois aux frais résultant de l'accomplissement des tâches inscrites dans le cadre réglementaire). Si la quote-part à la charge des parents n'est pas arrêtée dans la loi mais fixée par l'organisme exploitant l'établissement, elle est en général dégressive et fonction du revenu et du nombre d'enfants. Plus bas, nous reviendrons sur le système actuel (état 2014) de financement des crèches gérées par des entreprises ou des organismes d'utilité publique.

Qu'en est-il des quotes-parts exactes des différents acteurs à Francfort ? Le Land de Hesse soutient les crèches à hauteur de 250 euros par place et par mois, les conventions liant la ville et les organismes d'utilité publique stipulant que cette dernière finance le reste des frais d'exploitation (frais de personnel et de matériel) pour autant qu'ils ne soient pas couverts par les fonds du Land et les contributions des parents. En outre, la ville alloue à la crèche un subside de 150 euros par place et par mois pour les frais de loyer. Notons que les crèches d'entreprise perçoivent les mêmes subventions, à l'exception du subside pour le loyer, si elles accueillent au moins un quart d'enfants de la commune⁴⁹. La quote-part des parents est, elle, plafonnée à 288 euros par mois (198 euros plus une enveloppe de quelque 90 euros par mois pour les repas), sachant que la ville assume une partie de cette quote-part pour les familles à faible revenu. En 2014, la répartition des coûts était donc la suivante⁵⁰ : les parents finançaient au maximum 14 % du coût complet, les organismes d'utilité publique, 0 %, les crèches d'entreprise, pour autant qu'elles accueilleraient au moins un quart d'enfants de la commune, au plus les frais de loyer, soit 11 % environ du coût complet, les pouvoirs publics jusqu'à 86 %.

Dans la **Saxe**, le financement des crèches est soumis à la loi sur les crèches, qui reposait en 2014 sur le principe suivant : le Land verse un forfait annuel de 1875 euros par place d'accueil, ce qui équivaut à 156,3 euros par mois. Quant à la commune, elle ajoute une part selon que l'établissement est ou non inscrit dans sa planification des besoins. Si tel est le cas, elle assume tous les coûts non couverts par les subsides du Land, la contribution des parents ou la participation propre de l'organisme exploitant la crèche. Ce dernier devrait participer de manière adéquate, mais, dans les faits, sa quote-part est nulle. Pour les crèches tombant dans cette catégorie, la contribution des parents répond à des règles strictes : elle ne doit en effet pas dépasser 20 à 23 % des frais d'exploitation. Cela dit, un gros tiers des familles partage encore cette facture avec la ville, si bien que les pouvoirs publics participent au financement des crèches au minimum à hauteur de 77 %.

Tarifs

La quote-part des parents dépend largement de la situation familiale. Le tableau ci-dessous donne un aperçu du système tarifaire en vigueur dans les régions étudiées (Francfort et Dresde). Relevons en particulier que ces régimes s'appliquent indépendamment de l'organisme gérant l'établissement et que les pouvoirs publics réservent leur soutien à ceux qui s'y conforment. Francfort pratique un tarif unitaire, échelonné en fonction du nombre d'heures de prise en charge et de l'âge de l'enfant. Autrement dit, il n'y a pas de tarif minimal ou maximal

⁴⁹ Les crèches d'entreprise ou soutenues par celle-ci qui accueillent uniquement les enfants de ses collaborateurs sont soumis au modèle 80, selon lequel la ville de Francfort contribue au financement à hauteur de 80 %.

⁵⁰ Le calcul repose sur le forfait annuel de 1429 euros par place d'accueil sur lequel la ville de Francfort s'est basée en 2014.

dépendant du revenu⁵¹. Seul un rabais notable est accordé pour les fratries (que ceux-ci soient accueillis en crèche, au jardin d'enfants ou par une maman de jour agréée). Dresde, en revanche, a opté pour des tarifs dégressifs afin de tenir compte de la situation sociale des parents, tout en adaptant son soutien au cas par cas⁵². S'agissant des fratries, elle accorde également un rabais aux familles, les dispensant même de la contribution parentale à partir du troisième enfant accueilli en crèche. Enfin, les familles monoparentales ont droit à une remise supplémentaire de 10 %. Notons encore que, contrairement à la Suisse, toutes les places sont subventionnées, si bien que le coût complet n'est jamais supporté intégralement par les parents. Pour que les données puissent faire l'objet de comparaisons pertinentes, nous présentons systématiquement la structure tarifaire pour une journée entière. De même, nous avons converti les contributions parentales selon une base journalière, même si les places sont généralement attribuées pour cinq jours par semaine et que le tarif est calculé au mois.

A **Francfort**, la journée entière dans une crèche publique coûte environ 13,7 euros (198 euros par mois, plus quelque 90 euros pour les repas) pour une famille ayant un enfant d'âge préscolaire⁵³, alors que le prix est plafonné à 12,2 euros (192,5 euros par mois, plus quelque 60 euros pour les repas) à **Dresde**. A Francfort, qui applique des tarifs dégressifs en fonction du nombre d'enfants mais pas du revenu du ménage, la journée de garde coûte au moins 9,9 euros (119 euros par mois, plus quelque 80 euros pour la nourriture et 10 euros pour les boissons) pour une famille dont trois enfants sont pris en charge, alors qu'à Dresde, le deuxième enfant bénéficie d'un rabais de 40 % et le troisième de la gratuité. Les parents doivent alors uniquement s'acquitter des repas, pour lesquels il faut compter environ 60 euros par mois, soit 2,9 euros par jour, sachant que selon leur revenu, la ville peut encore décider, au cas par cas, d'alléger la facture.

Les principaux chiffres à retenir au sujet du financement et des régimes tarifaires dans les deux villes étudiées sont synthétisés dans le tableau ci-dessous. Libellés en euros, ils se basent sur l'année 2014.

⁵¹ Francfort n'accorde des réductions pour les familles à faible revenu qu'au niveau du jardin d'enfants.

⁵² Un forfait pour les frais de loyer et un forfait pour les besoins élémentaires (par membre d'un ménage) servent à déterminer le budget familial de base qui est mis en parallèle avec le revenu de la famille. C'est sur la base de cette comparaison que la ville détermine le prix de la place de crèche.

⁵³ Dans certains cas, il faut encore ajouter quelques euros pour les bricolages.

Tableau 16 : Systèmes de financement et de tarification : principaux indicateurs			
	Francfort (état 2014)		Dresde (état 2014)
	Organismes d'utilité publ.	Entreprises	
Financement (en %)			
Parents	14 %*	14 %*	max. 23 %
Pouvoirs publics	86 %	75 %	min. 77 %
Organismes privés	0 %	11 %**	0 %
Système tarifaire			
Tarif journalier maximal (y c. restauration)	13,7 euros		12,2 euros
Tarif journalier minimal (y c. restaurations, à partir du 3 ^e enfant)*	9,9 euros		2,9 euros
Réduction pour frères et sœurs, autres rabais (oui/non)	oui (20 % par enfant jusqu'au 3 ^e enfant)		oui (40 % pour le 2 ^e enfant, gratuit à partir du 3 ^e enfant)
Pourcentage de places subventionnées (champ d'application du système tarifaire)	100 %		100 %

Sources : Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend et Deutsche Industrie- und Handelskammer (2007) ; Gesellschaft zur Förderung betrieblicher und betriebsnaher Kindereinrichtungen e.V., calculs originaux. Légende relative au financement : *depuis 2009, la contribution parentale a été plafonnée à 288 euros par mois (198 euros plus 90 euros pour les repas), si bien qu'elle couvre au maximum 14 % du coût complet. Les familles défavorisées étant cependant toujours soutenues par la ville, la quote-part des pouvoirs publics augmente. **En 2008, Francfort a aligné les subventions qu'elle allouait aux crèches d'entreprise sur celles qu'elle versait aux crèches exploitées par des organismes d'utilité publique – à l'exception des subsides pour frais de loyer, qui s'élève à 11 % du coût complet –, pour autant que les crèches d'entreprise réservent au moins un quart des places à des enfants de la commune.

Sources : Francfort, www.frankfurt.de, rubrique Bildung und Wissenschaft/Kinderbetreuung ; Dresde, www.dresden.de, rubrique Elternbeiträge Kindertageseinrichtungen und Kindertagespflege der Stadt Dresden. Légende relative au système tarifaire : *tient compte du rabais pour les fratries lorsque trois enfants sont accueillis. N.B. : la ville de Francfort soutient les familles défavorisées qu'au niveau du jardin d'enfants. A Dresde, la place de crèche est gratuite à partir du troisième enfant, les parents payant uniquement les repas (60 euros par mois environ).

4.4. Charge financière supportée par les ménages

4.4.1. Données nationales

Comme en Suisse, le tarif demandé aux parents et donc la charge qui pèse sur eux pour l'accueil extrafamilial de leurs enfants d'âge préscolaire, est régi à l'échelle du Land, voire souvent à celle de la commune. Dès lors, la charge financière ne peut être calculée qu'à ce niveau-là. L'Etat fédéral fixe uniquement le montant des déductions fiscales pour frais de garde, en l'espèce deux tiers de ces frais effectifs jusqu'à concurrence de 4000 euros.

4.4.2. Etudes de cas

Dans les faits, combien les parents déboursent-ils pour l'accueil extrafamilial de leurs enfants ? Nous entendons notamment établir quelle part de son revenu brut la famille moyenne doit consacrer à ce poste. Comme pour la Suisse, nous distinguons deux cas de figure :

- Ménage type 1 : couple marié avec deux enfants d'âge préscolaire ; les deux parents exercent une activité lucrative, l'un à 100 %, l'autre à 67 % ; les enfants vont à la crèche 3,5 jours par semaine.
- Ménage type 2 : famille monoparentale avec deux enfants d'âge préscolaire ; le père ou la mère travaille à 100 % ; les enfants vont à la crèche 5 jours par semaine.

Comme nous l'expliquions plus haut, le partage d'une place est peu courant en Allemagne, si bien que les parents optent généralement pour cinq jours d'accueil par semaine. C'est donc uniquement à titre de comparaison avec la Suisse que nous avons retenu l'hypothèse des 3,5 jours de garde pour le ménage type 1. Quant au revenu pris en compte, il correspond au revenu national moyen qu'indique le TBC de l'OCDE⁵⁴.

Le tableau 17 présente la charge financière des deux types de ménage : en moyenne nationale, le revenu brut du ménage type 1 est de 73 981 euros. Dans aucune des deux villes, pareille famille ne recevrait de rabais, étant donné que ce montant couvre les besoins élémentaires tels que les conçoit Dresde et que Francfort ne soutient les familles qu'à partir du jardin d'enfants. Dès lors que l'on prend en considération les réductions pour frères et sœurs, on obtient pour le ménage type 1 une charge brute pour les frais de garde de 3956 euros par an à Francfort et de 2588 euros à Dresde. En moyenne, un couple devant faire garder ses deux enfants 3,5 jours par semaine alloue donc quelque 5 % de son revenu brut à ce poste, tandis que cette part se situe à 3 % à Dresde.

S'agissant du ménage type 2, son revenu brut s'établit, en moyenne nationale, à 44 300 euros par année. Un parent élevant seul 2 enfants versera 5652 euros par an pour les faire garder 5 jours par semaine s'il réside à Francfort et 3235 euros s'il réside à Dresde, ce qui représente respectivement 13 % et 7 % de son revenu brut.

⁵⁴ Dans les faits, les revenus varient fortement d'une région à l'autre. Cependant, on ne dispose pas de données fiables permettant de calculer le revenu brut moyen des deux ménages types retenus, raison pour laquelle nous nous sommes fondés pour les deux régions sur le revenu national moyen.

Tableau 17 : Indicateurs de la charge financière des parents, 2014				
	Ménage type 1 : couple avec deux enfants ; 3,5 jours de crèche par semaine		Ménage type 2 : famille monoparentale avec deux enfants ; 5 jours de crèche par semaine	
	Francfort	Dresde	Francfort	Dresde
Référence : revenu national brut moyen par an pour ménage 1	73 981 euros		44 300 euros	
Dépenses de garde annuelles brutes	3 956 euros	2 588 euros	5 652 euros	3 235 euros
Rapport entre dépenses de garde brutes et revenu national brut	5 %	3 %	13 %	7 %

Source : OCDE et calculs originaux. **Commentaires :** cf. ch. 2.4.4. Francfort, www.frankfurt.de, rubrique Bildung und Wissenschaft/Kinderbetreuung ; Dresde, www.dresden.de, rubrique Leben, Arbeiten & Wohnen/Kinder/Kindertagesbetreuung ; revenu national brut moyen par an selon le TBC de l'OCDE ; ménage type 1 : 73 981 euros = rev. 1 (100 %) 44 300 euros + revenu 2 (67 %) 29 681 euros, ménage type 2 : 44 300 euros.

Le tableau ci-dessous dresse la liste des déductions fiscales entrant en ligne de compte et calcule, à partir de ces chiffres, les dépenses de garde nettes, sachant que les ménages allemands peuvent en déduire deux tiers, jusqu'à concurrence de 4000 euros. Voici, pour chacun des types de ménage, le résultat des opérations : pour un couple faisant garder ses deux enfants 3,5 jours par semaine, la facture nette s'élève à 3403 euros par année à Francfort et à 2225 euros à Dresde, ce qui représente, en moyenne nationale, respectivement 5 % et 3 % du revenu brut. Quant au parent seul faisant garder ses deux enfants 5 jours par semaine, la facture nette est de 5012 euros par année à Francfort et de 2717 euros à Dresde, ce qui correspond, en moyenne nationale, respectivement à 11 % et à 6 % du revenu brut.

Tableau 18 : Déductions fiscales relatives aux frais de garde				
	Ménage type 1 : couple avec deux enfants ; 3,5 jours de crèche par semaine		Ménage type 2 : famille monoparentale avec deux enfants ; 5 jours de crèche par semaine	
	Francfort	Dresde	Francfort	Dresde
Dépenses de garde annuelles brutes	3 956 euros	2 588 euros	5 652 euros	3 235 euros
Déduction fiscale maximale pour frais de garde par enfant	2/3 des dépenses pour frais de garde jusqu'à concurrence de 4 000 euros			
Déduction fiscale effective pour frais de garde	2 638 euros	1 725 euros	2 667 euros	2 156 euros
Economie d'impôts au titre des déductions pour frais de garde*	553 euros	363 euros	640 euros	518 euros
Dépenses de garde nettes par an	3 403 euros	2 225 euros	5 012 euros	2 717 euros
Rapport entre dépenses de garde nettes et revenu national brut	5 %	3 %	11 %	6 %
Rapport entre dépenses de garde nettes et dépenses de garde brutes	86 %	86 %	89 %	84 %

Source : OCDE et calculs originaux. **Commentaire** : cf. ch. 2.4.4. Francfort, www.frankfurt.de, rubrique Bildung und Wissenschaft/Kinderbetreuung ; Dresde, www.dresden.de, rubrique Leben, Arbeiten & Wohnen/Kinder/Kindertagesbetreuung ;
 *Pour un taux d'imposition sur le revenu moyen de 21 % pour le ménage type 1 et de 24 % pour le ménage type 2.

Le tableau suivant présente les dépenses de garde brutes et nettes corrigées de l'évolution du pouvoir d'achat en francs (aux prix de 2013) : en Allemagne, un couple plaçant ses deux enfants 3,5 jours par semaine à la crèche paiera, brut, entre 2588 et 3956 euros par année, ce qui revient à une fourchette nette comprise entre 2225 et 3403 euros. En parité de pouvoir d'achat, cela donne, brut, entre 5083 et 7770 francs, net, entre 4370 et 6684 francs. En Allemagne toujours, un parent seul plaçant ses deux enfants 5 jours par semaine à la crèche devra, lui, supporter chaque année une facture brute comprise entre 3235 et 5652 euros, nette, entre 2717 et 5012 euros, soit, en parité de pouvoir d'achat, entre 6354 et 11 101 francs, brut, et entre 5336 et 9844 francs, net.

Tableau 19 : Vue d'ensemble des dépenses de garde								
	Ménage type 1 : couple avec deux enfants ; 3,5 jours de crèche par semaine				Ménage type 2 : famille monoparentale avec deux enfants ; 5 jours de crèche par semaine			
	Francfort		Dresde		Francfort		Dresde	
	Euros	Francs	Euros	Francs	Euros	Francs	Euros	Francs
Dépenses de garde brutes par an	3 956	7 770	2 588	5 083	5 652	11 101	3 235	6 354
Dépenses de garde nettes par an	3 403	6 684	2 225	4 370	5 012	9 844	2 717	5 336

Commentaire : conversion en francs au taux de change en parité de pouvoir d'achat de 2013 (1,96 franc/euro).

4.5. Résumé

En Allemagne, les familles privilégient largement les crèches pour l'accueil extrafamilial : en 2006, dans l'Ouest de l'Allemagne (hors Berlin), 8 % des enfants de moins de trois ans étaient pris en charge en dehors du cadre familial, 7 % – soit 85 % de cette population – dans une crèche et 1 % par une maman de jour. En 2013, ce pourcentage avait grimpé à 23 %, la ventilation entre crèches et maman de jour n'avait cependant pas évolué. Dans l'Est de l'Allemagne, cette proportion est encore plus élevée, puisqu'elle s'établissait à 37 % dès 2006. Si les exigences en matière de qualité des structures ne sont pas identiques dans tous les Länder, les crèches n'en restent pas moins comparables avec les établissements des pays voisins : elles accueillent en moyenne entre 25 et 100 enfants, dans des groupes réunissant en moyenne 11 enfants de moins de 3 ans et ayant un taux d'encadrement de 1/5 au maximum. Enfin, plus de la moitié (en général deux tiers) des éducateurs sont qualifiés (ils ont donc suivi une formation de degré secondaire, cycle II ou une formation postsecondaire).

Le tableau ci-dessous récapitule les principaux indicateurs quantitatifs utiles pour comparer le coût complet, le financement et la charge financière des parents :

Tableau 20 : Coûts et financement d'une place d'accueil collectif et charge financière des parents à Francfort et à Dresde (aux prix de 2011, en francs)						
	Francfort				Dresde	
	Organismes d'utilité publique		Crèches d'entreprise		Crèches d'entreprise	
	Francs	en %	Francs	en %	Francs	en %
Coûts	136,3	100%	114,4	100%	89,0	100%
dont frais de personnel	105,9	78%	69,9	61%	55,5	62%
dont autres frais	30,4	22%	44,5	39%	33,5	38%
Financement (%)						
Parents	14 %		14 %		max. 23 %	
Pouvoirs publics	86 %		75 %		min. 77 %	
Organismes privés	0 %		11 %*		0 %	
Charge financière des parents						
Rapport entre dépenses de garde nettes et revenu national brut moyen du ménage type 1 (couple avec deux enfants ; 3,5 jours de crèche par semaine)	5 %				3 %	
Rapport entre dépenses de garde nettes et revenu national brut moyen du ménage type 2 (famille monoparentale avec deux enfants ; 5 jours de crèche par semaine)	11 %				6 %	

Sources : diverses (cf. tableaux précédents consacrés au coût complet, au financement et à la charge financière des parents).

Commentaire : *depuis 2008, la ville de Francfort traite les crèches d'entreprise comme les crèches publiques ou exploitées par

un organisme d'utilité publique, à condition qu'elles accueillent au moins 25 % d'enfants de la commune. Seule différence : elle ne leur accorde par le subside pour frais de loyer – représentant 11 % du coût complet, qui reste à la charge de l'entreprise.

Comme le montrent les trois études de cas, c'est la rétribution du personnel qui pèse le plus lourd en termes de frais de garde. La comparaison entre le coût d'une place, en 2008, dans une crèche gérée par un organisme d'utilité publique et dans une crèche d'entreprise illustre parfaitement cet écart, puisque dans la première, le taux d'encadrement est de l'ordre de 1/4 contre 1/5 dans la seconde. A Francfort, en 2008, la journée de crèche coûtait 136,3 francs dans un établissement exploité par un organisme d'utilité publique alors qu'elle ne coûtait que 114,4 francs dans une crèche d'entreprise. Cette différence s'explique par plusieurs facteurs : d'abord, le taux d'encadrement (la crèche gérée par un organisme d'utilité publique inscrit 0,05 poste de plus à son budget par enfant), ensuite le coût d'un responsable de crèche (qui se chiffre à 0,25 poste par groupe), enfin les coûts supplémentaires des renforts. Aussi faut-il garder à l'esprit que la ville de Francfort rémunère les éducateurs du salaire maximal sur l'échelle *ad hoc*, ce qui n'est pas le cas des entreprises. S'agissant des différences régionales, on ne peut invoquer uniquement les salaires – les grilles ne sont pas les mêmes dans l'Ouest et dans l'Est de l'Allemagne⁵⁵ – puisque les loyers influent également sur le coût complet d'une place de crèche, affichant un écart de 25,4 francs entre Dresde et Francfort. Précisons toutefois que selon les estimations de l'expert consulté (cf. annexe), le coût complet d'une place de crèche à Francfort se situe dans le haut de la fourchette allemande. Les données disponibles étant relativement rares, on ne peut cependant se prononcer de manière générale sur le coût des crèches dans l'ensemble du pays.

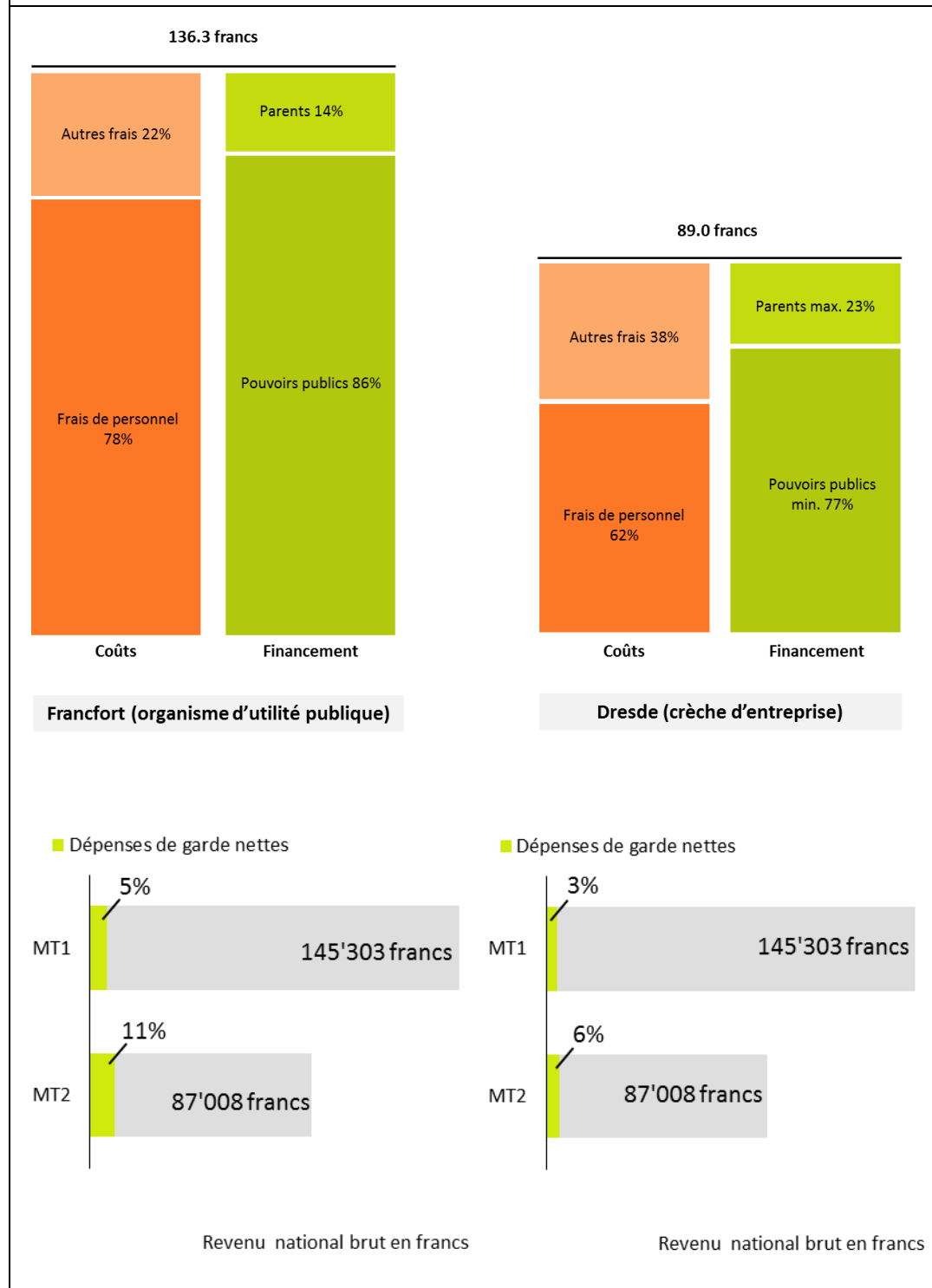
En Allemagne, les crèches sont exploitées dans leur écrasante majorité par des organismes d'utilité publique (aux deux tiers) ou par les communes (un tiers)⁵⁶. Les acteurs privés, s'inscrivant dans une logique lucrative, sont, eux, marginaux. Le principe veut que toutes les places des établissements d'utilité publique soient subventionnées, mais il appartient à chaque Land de déterminer la part du financement qu'il assume. A Dresde par exemple, en 2014, plus de trois quarts des frais d'exploitation était financés par les pouvoirs publics, alors qu'à Francfort, cette part était de 86 % pour les crèches des organismes d'utilité publique et de 75 % pour les crèches d'entreprise, qui ne perçoivent pas de subside pour les frais de loyer. Quant à la charge supportée par les parents, elle ne dépassait pas 23 % des frais d'exploitation à Dresde et 14 % à Francfort, sachant que les familles à faible revenu pouvaient de surcroît

⁵⁵ cf. grilles salariales du service public (<http://oeffentlicher-dienst.info/tvoed/vka/>) de même que les informations figurant au ch. 4.2.2.

⁵⁶ Si les crèches d'entreprise sont en général soutenues financièrement par une entreprise, elles sont presque toujours gérées par un organisme d'utilité publique.

compter sur des rabais substantiels. Au vu du généreux régime de subventions et des possibilités de déduction fiscale (deux tiers des frais de garde jusqu'à concurrence de 4000 euros), la charge financière pesant sur les parents allemands pour l'accueil extrafamilial de leurs enfants est relativement faible : un couple qui fait garder ses deux enfants 3,5 jours par semaine doit allouer 5 % de son revenu brut à ce poste s'il est établi à Francfort et 3 % s'il réside à Dresde. Quant au parent seul faisant garder ses deux enfants 5 jours par semaine, les dépenses représentent respectivement 11 % et 6 % du revenu brut. Le graphique suivant résume de façon schématique les principaux résultats de l'étude relatifs aux coûts complets, au système de financement et à la charge financière des parents.

Figure 4 : Coûts complets, financement et charge financière supportée par les parents à Francfort et à Dresde



Source : graphique original. **Commentaires :** les « autres frais » comprennent les frais de loyer, de restauration (à Francfort uniquement), les frais de matériel et d'exploitation, ainsi que l'amortissement des investissements.

5. Résultats pour la France

5.1. L'accueil préscolaire : vue d'ensemble

En France, il n'y a pas de système d'accueil des enfants imposé avant l'école obligatoire (à partir de 6 ans), ce qui signifie que toute forme de prise en charge préscolaire est facultative. A partir de 3 ans, la très grande majorité des enfants fréquentent toutefois l'école maternelle, une structure à la journée destinée aux enfants de 2 à 6 ans. L'offre de prise en charge des petits âgés de moins de 3 ans est variée et peut être classée en deux groupes : l'accueil individuel et la prise en charge en établissements d'accueil du jeune enfant (EAJE), dont fait également partie le service d'accueil familial.

L'accueil individuel est la principale forme de prise en charge extrafamiliale des enfants de moins de 3 ans en France. Il regroupe les assistants maternels (mamans et papas de jour) et les salariés à domicile (« nounous » ou jeunes filles au pair), qui sont engagés directement par les parents pour garder les enfants et s'en occupent soit à leur propre domicile (assistants maternels), soit au domicile des parents (salariés à domicile). En France, quelque 780 000 places d'accueil sont offertes par des assistants maternels et des salariés à domicile ; un peu plus de 32,5 % des enfants de moins de 3 ans peuvent bénéficier de cette forme de prise en charge (taux de couverture). Les données relatives au pourcentage d'enfants pris en charge (taux de prise en charge) sont tirées des dernières données de l'enquête SILC (Eurostat 2014). Selon cette source, le taux de prise en charge des enfants de moins de 3 ans était d'environ 40 % en 2013.

Le groupe des EAJE compte différents types de structures qui se différencient en particulier par la taille et la souplesse de leur offre. Les structures offrant le plus grand nombre de places sont regroupées sous le terme générique d'accueil collectif. En font notamment partie :

- les crèches collectives, qui offrent un accueil régulier à la journée,
- les haltes-garderies, qui proposent des formules de prise en charge flexible et de courte durée,
- et les « multi-accueil », des établissements offrant aussi bien un accueil régulier et à la journée qu'un service de garde souple et de courte durée.

A côté de cela, on trouve diverses structures de petite (crèches parentales) ou de très petite taille (micro-crèches), ainsi que l'accueil en famille de jour (service d'accueil familial). L'accueil en EAJE s'établit à quelque 380 000 places, soit un taux de couverture de 15,8 % (CNAF 2012).

La réglementation du congé parental est un autre élément important de la prise en charge des enfants d'âge préscolaire. En France, la durée de ce congé est de douze mois à trois ans au

maximum. La prestation financière à laquelle il donne droit, l'indemnité de congé parental, est un montant fixe relativement faible d'à peu près 560 euros par mois. Seules les familles ayant au moins deux enfants à charge peuvent prétendre au versement de l'indemnité pendant trois ans. Pour y avoir droit, le parent concerné doit avoir été préalablement en activité professionnelle durant au moins deux ans. Le congé peut également être pris à temps partiel. Le parent doit alors travailler entre 16 et 32 heures par semaine et l'indemnité est réduite. L'indemnité de congé à temps partiel a été relevée en 2004. Cette mesure est destinée à inciter les mères à reprendre une activité professionnelle durant le congé parental. En 2011, selon Dörfler et al., près de 44 % des mères travaillaient déjà pendant le congé parental en France, dont 79 % avec un taux d'occupation supérieur à 50 %.

Le tableau suivant, qui sert de base de comparaison entre pays, présente le système français d'accueil des enfants d'âge préscolaire et les principaux facteurs d'influence.

Tableau 21 : Le système formel d'accueil préscolaire en France	
Caractéristiques	Modalités propres à la France
Structures formelles d'accueil préscolaire	▪ Accueil individuel : ▪ Assistants maternels (mamans et papas de jour) ▪ Salariés à domicile (nounous et jeunes filles au pair) ▪ Etablissements d'accueil du jeune enfant (EAJE) : ▪ Accueil collectif : crèches collectives (accueil collectif pour toute la journée) ; haltes-garderies (accueil collectif selon des horaires souples et/ou de courte durée) ; crèches multi-accueil (accueil souple) ▪ Crèches parentales (petites structures de garde gérées par des parents) ▪ Micro-crèches (ou mini-crèches) ▪ Service d'accueil familial (familles de jour) ▪ Ecole maternelle
Age des enfants accueillis en crèche	▪ Age préscolaire = moins de 6 ans, dont : ▪ Moins de 3 ans = accueil individuel (20 %), EAJE et service d'accueil familial (10 %), autres, par ex. les grands-parents (7 %) ▪ 3 à 5 ans = fréquentation à plein temps de l'école maternelle
Age à l'entrée à l'école maternelle	Dès l'âge de 2 ans (l'école maternelle n'est pas obligatoire) ; la plupart des enfants fréquentent l'école maternelle à partir de 3 ans.
Taux de couverture pour les enfants de moins de 3 ans (nombre de places à temps plein pour 100 enfants)	▪ En tout : 52,2 % ▪ Accueil individuel : 32,5 % ▪ EAJE : 15,8 % ▪ Ecole maternelle : 3,9 %
Taux de prise en charge des enfants de moins de 3 ans (nombre d'enfants pris en charge pour 100 enfants)	40 % (Eurostat/SILC 2013)
Durée du congé de maternité et du congé parental	Congé de maternité : ▪ 1^{er}/2^e enfant : avant la naissance : 6 semaines ; après la naissance : 10 semaines (total 16 semaines)

Tableau 21 : Le système formel d'accueil préscolaire en France	
Caractéristiques	Modalités propres à la France
	▪ 3^e enfant : avant la naissance : 8 semaines ; après la naissance : 18 semaines (total 26 semaines) Congé parental d'éducation : ▪ De 12 mois à 3 ans au maximum (pour deux enfants) ▪ Indemnité de congé parental : pour le premier enfant : jusqu'à 12 mois ; dès le deuxième enfant : jusqu'à 36 mois ; max. 560 euros (non liée au revenu mais échelonnée selon le taux d'occupation actuel et le type d'activité ; condition : le congé doit être précédé d'au moins deux ans d'activité professionnelle pour le parent concerné)

Sources : DRES 2014 et Dörfler et al. 2014.

Caractéristiques des établissements d'accueil collectif

Au vu de l'objectif visé, la comparaison des pays, nous nous sommes essentiellement intéressés aux offres de prise en charge des EAJE. Et au sein de cette catégorie, nous nous sommes concentrés sur les établissements d'accueil collectif, afin de permettre l'étude d'un groupe de structures aussi homogène que possible. Les autres types d'EAJE doivent certes satisfaire aux mêmes conditions que les établissements d'accueil collectif, mais de par leur petite taille et leur structure, leurs coûts sont très différents. Les établissements d'accueil collectif sont ainsi ceux qui se prêtent le mieux à la comparaison avec les structures prises en compte dans les autres pays, sans compter qu'ils représentent la majorité des EAJE (88,4 %).

Le tableau ci-dessous résume les principales caractéristiques des établissements d'accueil collectif. Grâce à l'Atlas des établissements d'accueil du jeune enfant (ci-après « Atlas des EAJE ») de la Caisse nationale des allocations familiales (DRES 2014), nous disposons d'une série de caractéristiques de ces établissements à l'échelon national :

- nombre d'établissements⁵⁷,
- nombre d'établissements selon la capacité d'accueil (cf. tableau),
- nombre d'établissements selon l'année d'ouverture,
- nombre d'établissements selon le statut du gestionnaire (cf. tableau),
- capacité d'accueil⁵⁸,
- nombre moyen de jours d'exploitation par an (cf. tableau),
- nombre moyen d'heures d'ouverture par jour (cf. tableau),
- taux d'occupation moyen (cf. tableau),
- nombre d'heures d'accueil payées⁵⁹.

⁵⁷ 2010 : 9797, 2011 : 9945.

⁵⁸ 2010 : 309 290, 2011 : 318 239.

⁵⁹ 2011 : 544 625 631.

Les données se fondent sur les chiffres de la Direction des statistiques, des études et de la recherche (DSER). Les chiffres sont relevés chaque année au niveau des différentes structures et peuvent sur demande être mis à disposition pour plusieurs communes.

Tableau 22 : Caractéristiques des établissements d'accueil collectif	
Caractéristiques	Modalités
Directives relatives à la qualification du personnel éducatif	▪ Exigences concernant le personnel éducatif : ▪ au moins 50 % de personnel éducatif qualifié (puéricultrices/puériculteurs, éducatrices/éducateurs des jeunes enfants) avec formation tertiaire (CITE 5) ; ▪ au maximum 50 % d'autre personnel qualifié (auxiliaires de puériculture, CAP petite enfance, technicien(ne) de l'intervention sociale et familiale, brevet d'animateur technicien, etc.) avec différentes spécialisations, notamment une formation secondaire (CITE 3) ou tertiaire (CITE 4/5). ▪ Les exigences concernant le directeur ou la directrice varient selon la taille de l'établissement (capacité d'accueil), mais il doit dans tous les cas s'agir d'une personne au bénéfice d'une formation tertiaire et d'au moins trois ans d'expérience professionnelle.
Directives relatives à la taille des groupes	Aucune
Directives relatives au taux d'encadrement éducatif	Un éducateur pour 5 enfants qui ne marchent pas ou un éducateur pour 8 enfants qui marchent
Directives relatives aux dimensions des locaux	Aucune
Proportion moyenne d'organismes publics et d'organismes privés	▪ Publics : 62 % ▪ Collectivités territoriales : 61 % ▪ Caisses d'allocations familiales : 1 % ▪ Privés : 38 % ▪ Associations : 33 % ▪ Entreprises de crèches : 5 %
Taille moyenne des structures (nombre de places)	▪ Moins de 11 places : 3 % des établissements ▪ Entre 11 et 20 places : 40 % des établissements ▪ Entre 21 et 30 places : 21 % des établissements ▪ Entre 31 et 50 places : 20 % des établissements ▪ Plus de 50 places : 17 % des établissements
Pourcentage moyen de personnel éducatif qualifié	n.d.
Nombre d'heures d'ouverture en moyenne journalière	10,4 heures
Nombre de jours d'ouverture en moyenne annuelle	216 jours
Fréquentation moyenne	71,3 %

Source : DSER 2014 (exercice 2011). **Commentaire :** l'UNESCO a développé la Classification internationale type de l'éducation (CITE) pour classer et caractériser les types d'écoles et de systèmes scolaires : enseignement secondaire deuxième cycle (CITE

3), enseignement post-secondaire non supérieur (CITE 4), premier cycle de l'enseignement supérieur, bachelor et master (CITE 5).

5.2. Coûts complets

5.2.1. Données nationales

Pour la France, nous disposons de données nationales fiables concernant les coûts complets des établissements d'accueil collectif pour 2011, provenant là aussi de l'Atlas des EAJE (DRES 2014). Les données relatives aux coûts livrées par cette publication sont les suivantes :

- les dépenses globales de toutes les structures,
- les coûts complets par heure de garde payée (prix de revient financier par heure d'un acte).

En 2011, les 9945 établissements d'accueil collectif recensés en France ont cumulé des dépenses de fonctionnement de 4,3 milliards d'euros. Au cours de l'exercice 2011, ils ont été ouverts en moyenne durant 216 jours et ont offert au total 318 239 places. Il en résulte un coût complet moyen de 62,70 euros par place et par jour. Après conversion selon un taux de change corrigé du pouvoir d'achat de 1,87 franc/euro, on obtient un coût de 115,20 francs par place de crèche.

5.2.2. Etudes de cas

En ce qui concerne les études de cas régionales, la Direction des statistiques, des études et de la recherche (DSER) de la Caisse nationale des allocations familiales (CNAF) a livré à notre demande des données détaillées pour l'année 2012. Il s'agit en l'occurrence de chiffres émanant de structures établies dans la ville de Lyon, ainsi que dans quatre communes rurales des environs.

Pour la ville de Lyon, il s'agit de 147 établissements au total (crèches collectives, haltes-garderies, multi-accueil) présentant en moyenne les caractéristiques suivantes :

- Nombre de places : 32
- Nombre de jours d'ouverture par an : 220
- Nombre d'heures d'ouverture par jour : 10,9
- Nombre d'heures d'accueil par an : 50 209
- Taux d'occupation : 72 %
- Total des dépenses : 520 357 euros

Compte tenu de ces chiffres, le coût complet pour tous les établissements lyonnais se monte en moyenne à 74 euros par place et par jour. Avec 56 euros par place et par jour, les frais de personnel représentent 75 % des coûts. Les 25 % restants consistent notamment en frais de restauration, qui constituent une partie des dépenses consenties pour des achats (charges

matérielles), et en frais de location, qui font partie des dépenses pour prestations externes. Les données livrées ne permettent pas de déterminer le montant exact des frais de restauration et des frais de location.

Pour la campagne lyonnaise, les données prises en compte sont celles de quatre petites communes rurales proches de la ville. Ces communes disposent chacune d'un seul établissement d'accueil. Les données ci-dessous sont une moyenne de ces quatre structures :

- Nombre de places : 17
- Nombre de jours d'ouverture par an : 211
- Nombre d'heures d'ouverture par jour : 10,1
- Nombre d'heures d'accueil par an : 26 657
- Taux d'occupation : 74 %
- Total des dépenses : 211 963 euros

Compte tenu de ces chiffres, le coût complet dans ces quatre établissements se monte en moyenne à près de 55 euros par place et par jour. Avec 44 euros par place et par jour, les frais de personnel représentent environ 80 % des coûts et les autres frais, qui incluent les frais de restauration et les frais de location, sont de 11 euros par jour et par place.

Tableau 23 : Coûts d'une place de crèche par jour à Lyon et dans la campagne lyonnaise, en euros (aux prix de 2012)		
	Lyon	Campagne lyonnaise
	Euros	Euros
	2012	2012
Coûts complets	74,3	54,5
dont frais de personnel	55,7 (75 %)	43,8 (80 %)
dont autres frais	18,6 (25 %)	10,7 (20 %)
<i>dont frais d'achats (y c. restauration)</i>	3,7	3,6
<i>dont dépenses pour prestations externes (y c. loyers)</i>	7,1	7,1
<i>dont frais divers</i>	7,8	0

Source : données de la Caisse nationale des allocations familiales (CNAF), calculs originaux. **Commentaire** : compte tenu de l'hétérogénéité des sources des données, il y a de légères différences entre les pays dans les sous-catégories des autres frais.

Après avoir pris en compte le renchérissement intervenu entre 2011 et 2012 et converti les coûts en francs à l'aide d'un taux de change corrigé du pouvoir d'achat de 1,87 franc/euro, on obtient des coûts complets d'environ 136 francs par jour pour une place de crèche en accueil collectif à Lyon, et d'à peine 100 francs dans la campagne lyonnaise.

Tableau 24 : Coûts d'une place de crèche par jour à Lyon et dans la campagne lyonnaise, en francs (aux prix de 2011)		
	Lyon	Campagne lyonnaise
	Francs	Francs
	2011	2011
Coûts complets	136,4	99,9
dont frais de personnel	102,2 (75 %)	80,3 (80 %)
dont autres frais	34,1 (25 %)	19,6 (20 %)
<i>dont frais d'achats (y c. restauration)</i>	6,9	6,5
<i>dont dépenses pour prestations externes (y c. loyers)</i>	13,0	13,1
<i>dont frais divers</i>	14,3	0

Source : données de la Caisse nationale des allocations familiales (CNAF). **Commentaire** : coefficient de renchérissement 0,98 ; taux de change en parité de pouvoir d'achat pour 2011 de 1,87 franc/euro.

Le niveau moins élevé des coûts par place dans les établissements de la campagne lyonnaise semble s'expliquer en partie par le fait qu'il n'y a pas d'autres dépenses que celles pour le personnel, les achats et les prestations externes. Les frais divers sont les frais d'administration, les charges de financement, les charges extraordinaires, les amortissements et les impôts sur le bénéfice. Selon l'estimation d'un expert français (cf. tableau 43 en annexe), il est possible que dans les petites structures rurales, les tâches administratives soient parfois effectuées bénévolement et n'apparaissent de ce fait pas dans les comptes de résultats. Il est aussi possible que les salaires soient plus élevés en ville. D'après lui, c'est lié à une forte demande en personnel éducatif qualifié en ville, car compte tenu de la diversité de l'offre, un grand nombre d'établissements et de types d'établissement se font concurrence. Il en résulte une pénurie relative de main-d'œuvre qui induit une augmentation des salaires versés en ville. La structure d'âge des enfants pourrait aussi expliquer en partie les coûts plus élevés enregistrés à Lyon, puisqu'une proportion élevée d'enfants « qui ne marchent pas » se répercute sur le taux d'encadrement (1/5 au lieu de 1/8) et donc sur les frais de personnel.

5.3. Financement et tarifs

5.3.1. Données nationales

Financement : bases légales et compétences

Le financement des établissements d'accueil du jeune enfant (EAJE) repose essentiellement sur trois acteurs :

- les caisses d'allocations familiales (Caf),
- les collectivités territoriales (Etat, régions, départements, communes),
- les parents.

En 2011, en moyenne nationale, les dépenses de fonctionnement des EAJE ont été financées à raison de 42 % par les caisses d'allocations familiales⁶⁰ (autrement dit par les contributions de la sécurité sociale), de 24 % par les collectivités territoriales (donc par les pouvoirs publics) et de 20 % par les parents. Les 14 % restants proviennent d'intervenants privés (dons) et d'autres acteurs comme la MSA (une assurance sociale pour les salariés de l'agriculture). En 2011, les caisses d'allocations familiales ont donc versé 1,94 milliard d'euros, les collectivités territoriales 1,04 milliard d'euros et les parents quelque 0,95 milliard d'euros pour la prise en charge des enfants en établissements d'accueil collectif.

Les caisses d'allocations familiales (Caf) soutiennent les EAJE par le biais d'une subvention de fonctionnement appelée « prestation de service unique » (Psu). La Psu couvre environ 66 % des coûts de l'établissement. Le montant de la Psu s'obtient en déduisant la participation des parents et d'autres contributions de financement des coûts de l'établissement. Les coûts d'un établissement sont estimés à l'avance par la Caisse nationale des allocations familiales. Pour bénéficier de la Psu, les structures doivent répondre aux conditions suivantes :

- être reconnues par le Conseil général du département,
- être ouvertes à toute la population,
- calculer les participations des familles à partir du barème national des participations des familles (cf. tableau 25),
- signer une convention d'objectifs et de financement avec la caisse d'allocations familiales.

Pour favoriser le développement d'offres d'accueil là où le taux de prise en charge est faible⁶¹, une caisse d'allocations familiales peut passer un Contrat enfance et jeunesse (Cej) avec un partenaire, à savoir une collectivité territoriale, un regroupement de communes ou un employeur. Selon ce contrat, la caisse d'allocations familiales verse la Psu et prend en charge encore 55 % des coûts restant à charge après déduction des participations parentales et de la Psu. Ce contrat est signé pour une durée de 4 ans, mais peut être renouvelé. En 2010, environ la moitié des EAJE ont bénéficié d'un Contrat enfance et jeunesse.

⁶⁰ La Caisse nationale des allocations familiales (l'un des quatre régimes de base de la sécurité sociale en France) est principalement alimentée par les cotisations sociales effectives, qui portent sur les revenus d'activité et sont à la charge des employeurs (73 %), des salariés (19 %) et des indépendants (7 %). Ses autres sources de recettes sont la contribution sociale généralisée (CSG), qui est notamment prélevée sur les rendements des investissements et sur les bénéfices, ainsi que les recettes fiscales (taxes sur l'alcool et le tabac, etc.). Sources : Assemblée nationale 2014 et CCSS 2014.

⁶¹ Rapport entre le nombre d'enfants pris en charge et le nombre total d'enfants de ce groupe d'âge.

Tarifs

Les tarifs payés par les parents pour l'accueil en EAJE sont les mêmes dans toute la France. Ils dépendent du revenu du ménage et du nombre d'enfants. Les tarifs sont calculés pour une heure d'accueil en fonction d'un pourcentage du revenu. Par conséquent, plus le revenu du ménage – et donc sa participation aux coûts de prise en charge – est faible, plus le soutien de la caisse d'allocations familiales est important. Le pourcentage de participation (appelé taux d'effort) dépend du nombre d'enfants du ménage : plus les enfants à la charge du ménage sont nombreux, plus le pourcentage appliqué est faible. Le tableau suivant permet de déterminer le taux d'effort selon la taille du ménage.

Tableau 25 : Barème du taux d'effort appliqué aux ressources des parents	
Nombre d'enfants	Taux d'effort
1 enfant	0,06 %
2 enfants	0,05 %
3 enfants	0,04 %
4 enfants	0,03 %
5 enfants	0,03 %
6 enfants	0,03 %
7 enfants	0,03 %
8 enfants et plus	0,02 %

Source : Atlas des établissements d'accueil du jeune enfant 2011 (DSER 2014), p. 7.

Une famille avec deux enfants à charge et un revenu mensuel de 2000 euros devra par exemple acquitter une participation horaire de 1 euro pour l'accueil d'un enfant en crèche collective ($2000 \text{ euros} \times 0,05 \% = 1 \text{ euro}$). Le barème définit toutefois un plancher et un plafond (respectivement 629,13 et 4811,83 euros en 2014) pour le revenu mensuel pris en compte. Une famille disposant de ressources supérieures au montant maximum et ayant un enfant à sa charge versera donc au maximum 2,88 euros pour une heure de garde. Les ménages dont le revenu est inférieur au plancher mensuel, qui touchent le revenu de solidarité active (RSA)⁶² ou l'allocation aux adultes handicapés (AAH)⁶³ et qui ont 8 enfants ou plus à charge paient le tarif horaire minimum, soit 0,18 euro.

⁶² Prestation sociale visant à garantir un revenu minimum

⁶³ Prestation sociale versée aux personnes atteintes d'un handicap, d'une maladie chronique ou présentant une incapacité de travail

5.3.2. Etudes de cas

Pour les études de cas relatives au financement au niveau communal, nous utilisons la même base de données que pour le calcul des coûts complets (données de la Direction des statistiques, des études et de la recherche de la Caisse nationale des allocations familiales pour l'année 2012). Nous disposons en l'espèce de données relatives aux recettes des structures de la ville de Lyon (147 établissements) et de la campagne environnante (4 établissements). Les recettes proviennent dans les deux cas des participations familiales, des contributions publiques, des contributions des employeurs, qui réservent des places dans les EAJE pour leurs collaborateurs, ainsi que d'autres sources.

Les apports de la sécurité sociale (contributions de la CNAF, en particulier la Psu) et des pouvoirs publics (contributions des collectivités territoriales telles que l'Etat, la région, le département, la commune ou le groupement de communes [établissement public de coopération intercommunale, EPCI]) représentent ensemble 70 à 79 % du financement. Dans la campagne lyonnaise, la proportion représentée par les participations familiales est plus élevée qu'à Lyon, ce qui s'explique par le fait que les coûts sont plus bas en périphérie, alors que les participations familiales, définies par le barème national, sont identiques.

Le barème des participations familiales étant le même pour toute la France, il n'y a pas de différences entre Lyon et la campagne lyonnaise.

Tableau 26 : Systèmes de financement et de tarification : principaux indicateurs		
	Lyon	Campagne lyonnaise
Financement (en %)		
Parents	16 %	21 %
Contributions de la sécurité sociale	32 %	40 %
Pouvoirs publics	38 %	39 %
Employeurs	5 %	-
Organismes privés		-
Autres recettes	9 %	1 %
Système tarifaire		
Tarif journalier maximal (y c. restauration)	2,88 euros (pour un ménage avec revenu brut mensuel supérieur au plafond de 4811,33 euros et un enfant)	
Tarif journalier minimal (y c. restauration)	0,18 euro (pour un ménage avec revenu brut mensuel inférieur au plancher de 629,13 euros, RSA ou AAH, et 8 enfants ou plus)	
Réduction pour frères et sœurs, autres rabais (oui/non)	Les tarifs dépendent du nombre d'enfants à la charge du ménage (plus il y a d'enfants et plus les tarifs sont avantageux). Les enfants ne doivent pas nécessairement être en même temps dans une structure d'accueil.	
Pourcentage de places subventionnées (champ d'application du système tarifaire)	100 %	

Source : Caisse nationale des allocations familiales (CNAF). **Commentaire :** la part des contributions de la sécurité sociale inclut les subventions de la CNAF (Psu). La participation des pouvoirs publics englobe les apports des EPCI (établissements publics de coopération intercommunale : regroupements de communes constituant une entité administrative et aspirant à une évolution conjointe, par ex. dans le domaine de l'accueil collectif), de l'Etat, de la région, du département, de la commune, des institutions nationales et d'autres organismes publics. Les autres recettes comprennent les rendements financiers, les produits extraordinaires, les reprises sur amortissement, etc.

5.4. Charge financière supportée par les ménages

5.4.1. Données nationales

En France, les tarifs pour l'accueil des enfants sont définis au plan national (cf. plus haut). Cela signifie que la charge financière (appelée taux d'effort) d'une famille est toujours la même, quelle que soit la région (ou le département, ou la commune) où celle-ci réside. Elle dépend dans la même mesure du nombre d'enfants à charge et du revenu du ménage sur l'ensemble du territoire national (ch. 5.3.1).

Les frais de garde des enfants sont par ailleurs déductibles des impôts à concurrence de 2300 euros par enfant et par an. Cela signifie que si les dépenses annuelles de garde par enfant d'une famille dépassent ce montant, celle-ci peut prétendre à une réduction d'impôts sur 2300 euros par enfant et pas davantage. Si en revanche sa dépense est inférieure à 2300 euros par

an, l'avantage fiscal sera calculé en fonction de cette dépense plus faible. La réduction fiscale équivaut à 50 % du montant pris en compte, donc au maximum à 1150 euros par enfant.

5.4.2. Etudes de cas

Le tableau suivant compare les frais de garde de deux ménages types au revenu prédéfini avec deux enfants d'âge préscolaire. Voici ce qui différencie les deux situations :

- Ménage type 1 : couple marié avec deux enfants d'âge préscolaire ; les deux parents exercent une activité lucrative, l'un à 100 %, l'autre à 67 % ; les enfants vont à la crèche 3,5 jours par semaine.
- Ménage type 2 : famille monoparentale avec deux enfants d'âge préscolaire ; le père ou la mère travaille à 100 % ; les enfants vont à la crèche 5 jours par semaine.

Etant donné que le même barème est appliqué dans toute la France et que pour les études de cas, nous nous fondons sur le revenu national brut moyen des ménages types considérés, aucune différence n'est faite ici entre les deux régions que sont Lyon et la campagne lyonnaise. En France, le revenu brut moyen annuel du ménage type 1 (couple avec deux enfants) est de 60 534 euros, tandis que pour le ménage type 2 (parent seul travaillant à 100 %), il est de 36 248 euros. Selon le barème tarifaire décrit plus haut, les dépenses annuelles pour la garde des enfants se montent à 5825 euros pour le couple marié et à 5218 euros dans le cas de la famille monoparentale. La charge financière supportée par cette dernière est donc plus importante : alors que les dépenses de garde représentent 10 % du revenu national brut moyen du ménage type 1 (valeur de référence), ce pourcentage est de 14 % dans le cas de la famille monoparentale⁶⁴.

⁶⁴ Si l'on tient en outre compte du fait que les parents qui réduisent leur taux d'occupation pour élever leurs enfants (cf. ch. 5.1) bénéficient d'un « complément de libre choix d'activité », la différence en matière de charge financière est encore plus marquée entre les deux situations. Etant donné que l'un des parents du ménage type 1 travaille à 67 % et assure lui-même une partie de la garde des enfants (1,5 jour par semaine), ce ménage touche un complément de 145,63 euros par mois. Ce complément étant versé pendant une période maximale de six mois, cela correspond pour deux enfants à un apport de 1747 euros au total (2 fois 6 mois).

Tableau 27 : Indicateurs de la charge financière des parents		
	Ménage type 1 : couple avec deux enfants ; 3,5 jours de crèche par semaine	Ménage type 2 : famille monoparentale avec deux enfants ; 5 jours de crèche par semaine
Référence : revenu national brut moyen par an	60 534 euros	36 248 euros
Dépenses de garde brutes par an	5 825 euros	5 218 euros
Rapport entre les dépenses de garde brutes et le revenu national brut	10 %	14 %

Source : revenu national brut moyen selon le TBC de l'OCDE, calculs originaux (ch. 2.4.4.). **Commentaire** : revenu du ménage type 1 : 60 534 euros (revenu 1 [100 %] : 36 248 euros + revenu 2 [67 %] : 24 286 euros). Revenu du ménage type 2 : 36 248 euros.

Le tableau suivant met en évidence l'influence des économies d'impôts liées aux frais de garde sur la charge financière que représente l'accueil extrafamilial des enfants. Dans les deux cas, le ménage dépense plus de 2300 euros par enfant et par an pour faire garder les enfants, ce qui signifie qu'il peut prétendre à un crédit d'impôt calculé sur un montant plafonné à 2300 euros par enfant, soit 4600 euros au total. La réduction fiscale étant égale à 50 % de ce montant, la famille réalise une économie d'impôts de 2300 euros par an dans les deux cas. Les frais de garde passent par conséquent de 5825 euros bruts à 3525 euros nets par an dans le cas du ménage type 1 et de 5218 euros bruts à 2918 euros nets par an dans le cas du ménage type 2. Pour le couple marié, la charge financière passe ainsi de 10 à 6 % du revenu national brut, tandis que pour la personne qui élève seule ses enfants, elle passe de 14 à 8 %.

Grâce à la réduction fiscale dont il bénéficie, le ménage type 1 voit baisser sa charge financière à 61 % des dépenses de garde brutes. Pour la famille monoparentale, l'économie d'impôts fait passer la charge financière nette à 56 % des dépenses de garde brutes.

Tableau 28 : Déductions fiscales relatives aux dépenses de garde		
	Ménage type 1 : couple avec deux enfants ; 3,5 jours de crèche par semaine	Ménage type 2 : famille monoparentale avec deux enfants ; 5 jours de crèche par semaine
Dépenses de garde annuelles brutes	5 825 euros	5 218 euros
Déduction fiscale maximale pour frais de garde par enfant	2 300 euros	
Déduction fiscale effective pour frais de garde	4 600 euros	
Economie d'impôts réalisée grâce à la déduction fiscale	2 300 euros	
Dépenses de garde nettes par an	3 525 euros	2 918 euros
Rapport entre dépenses de garde nettes et revenu national brut	6 %	8 %
Rapport entre dépenses de garde nettes et dépenses de garde brutes	61 %	56 %

Sources : OCDE et calculs originaux. **Commentaire** : cf. ch. 2.4.4. Service public de la République française ; <http://vosdroits.service-public.fr/particuliers/F8.xhtml#> ; consulté le 30.9.2014).

Le tableau suivant fait le point des dépenses de garde brutes et nettes en euros et en francs (valeurs corrigées du pouvoir d'achat, aux prix de 2013). Pour le ménage type 1, les dépenses de garde se montent à 10 517 francs (brutes) ou 6365 francs (nettes) par an. Pour le ménage type 2, elles s'établissent à 9421 francs (brutes) ou 5269 francs (nettes) par an.

Tableau 29 : Vue d'ensemble des dépenses de garde				
	Ménage type 1 : couple avec deux enfants ; 3,5 jours de crèche par semaine		Ménage type 2 : famille monoparentale avec deux enfants ; 5 jours de crèche par semaine	
	Euros	Francs	Euros	Francs
Dépenses de garde brutes par an	5 825	10 517	5 218	9 421
Dépenses de garde nettes par an	3 525	6 365	2 918	5 269

Commentaire : dépenses de garde brutes et nettes par an en euros tirées du tableau 28 ; conversion en francs au taux de change en parité de pouvoir d'achat de 2013 (1,81 franc/euro).

5.5. Résumé

Avec 88,4 %, l'accueil collectif est la principale forme de prise en charge parmi les établissements d'accueil du jeune enfant (EAJE) en France. Dans l'ensemble, les structures françaises ne présentent pas de caractéristiques hors du commun en comparaison avec les autres pays étudiés. La plupart des établissements d'accueil collectif (40 %) offrent entre 11 et 20 places. En France, la taille des groupes n'est pas réglementée, au contraire de l'encadrement, qui doit être d'un éducateur pour 5 enfants qui ne marchent pas ou d'un éducateur pour 8 enfants qui marchent. Le personnel éducatif qualifié avec formation tertiaire doit représenter au moins la moitié du personnel éducatif. Un peu plus de 60 % des établissements sont gérés par les pouvoirs publics, dont une grande proportion de collectivités territoriales. Les autres établissements (40 %) relèvent du secteur privé et sont gérés par des associations ou des entreprises de crèches. Les structures d'accueil collectif sont ouvertes toute l'année sauf pendant les vacances, à raison de 10 à 11 heures par jour, 5 jours par semaine. Légèrement supérieur à 70 %, le taux d'occupation est plutôt faible.

Les données relatives aux coûts et au financement proviennent d'études de cas et ne sont donc pas représentatives. Elles se fondent sur des situations diversement influencées par les caractéristiques concernant le nombre de places, le nombre de jours d'exploitation par année, le nombre d'heures d'ouverture par jour, le nombre d'heures d'accueil effectives par année ou le taux d'occupation. Alors que les chiffres ne diffèrent pas beaucoup pour ce qui est des jours d'exploitation, des heures d'ouverture et du taux d'occupation entre les deux cas étudiés et ne s'éloignent guère de la moyenne nationale, les écarts sont plus importants en termes de nombre de places et d'heures d'accueil effectives. En ville de Lyon, les structures offrent en moyenne deux fois plus de places qu'à la campagne. La comparaison avec les coûts complets moyens par place pour toute la France (des données dont nous disposons sous forme de total et non différenciées par facteur de coût) montre que les résultats obtenus pour Lyon sont plutôt supérieurs à la moyenne et ceux de la campagne lyonnaise plutôt inférieurs à la moyenne. En moyenne nationale, le coût par place et par jour se monte à près de 63 euros ou 114 francs et se situe donc entre les valeurs des deux études de cas considérées.

Le tableau suivant présente une vue d'ensemble des principaux indicateurs quantitatifs utilisés pour l'analyse des coûts complets, du financement et de la charge financière supportée par les parents.

Tableau 30 : Coûts et financement d'une place en accueil collectif et charge financière des parents à Lyon et dans la campagne lyonnaise (aux prix de 2011, en francs)				
	Lyon		Campagne lyonnaise	
	2011	en %	2011	en %
Coûts	133,9	100 %	99,9	100 %
dont frais de personnel	100,7	75 %	80,3	80 %
dont autres frais	33,2	25 %	19,6	20 %
Financement (%)				
	Lyon		Campagne lyonnaise	
Parents	16 %		21 %	
Contributions de la sécurité sociale*	32 %		40 %	
Pouvoirs publics	38 %		39 %	
Employeurs	5 %		-	
Organismes privés	-		-	
Autres recettes	9 %		1 %	
Charge financière des parents	Identique dans toute la France			
Rapport entre dépenses de garde nettes et revenu national brut moyen du ménage type 1 (couple avec deux enfants ; 3,5 jours de crèche par semaine)	6 %			
Rapport entre dépenses de garde nettes et revenu national brut moyen du ménage type 2 (famille monoparentale avec deux enfants ; 5 jours de crèche par semaine)	8 %			

Sources : diverses (cf. les tableaux consacrés au coût complet, au financement et à la charge financière supportée par les parents figurant dans ce chapitre). *Les contributions de la sécurité sociale sont financées en majeure partie par les cotisations sociales effectives des employeurs et des employés ; 73 % sont à la charge des employeurs.

Les coûts d'une place en accueil collectif sont très différents à Lyon et dans la campagne environnante. Alors qu'à Lyon, une place dans un établissement d'accueil collectif coûte pratiquement 134 francs par jour, le coût d'une place de crèche dans la campagne lyonnaise atteint tout juste 100 francs. Le niveau plus élevé des coûts en ville est principalement imputable aux frais de personnel. En valeurs absolues, les frais de personnel par place indiqués à Lyon dépassent de 20 francs ceux dont il est fait état en périphérie rurale. Le poids des frais de personnel en ville pourrait résulter du niveau plus élevé des salaires et de la structure d'âge des enfants accueillis. Par ailleurs, si le coût par place des établissements de la campagne lyonnaise est peu élevé, cela s'explique aussi par le bas niveau des autres frais, qui représentent également un pourcentage plus faible.

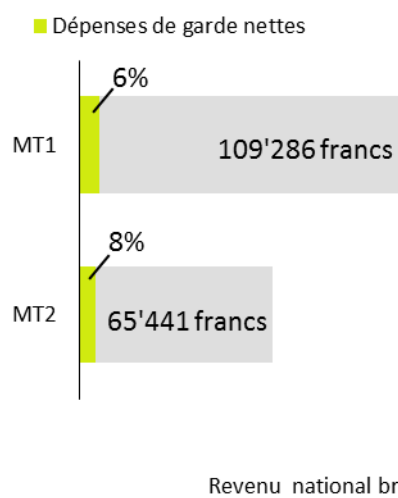
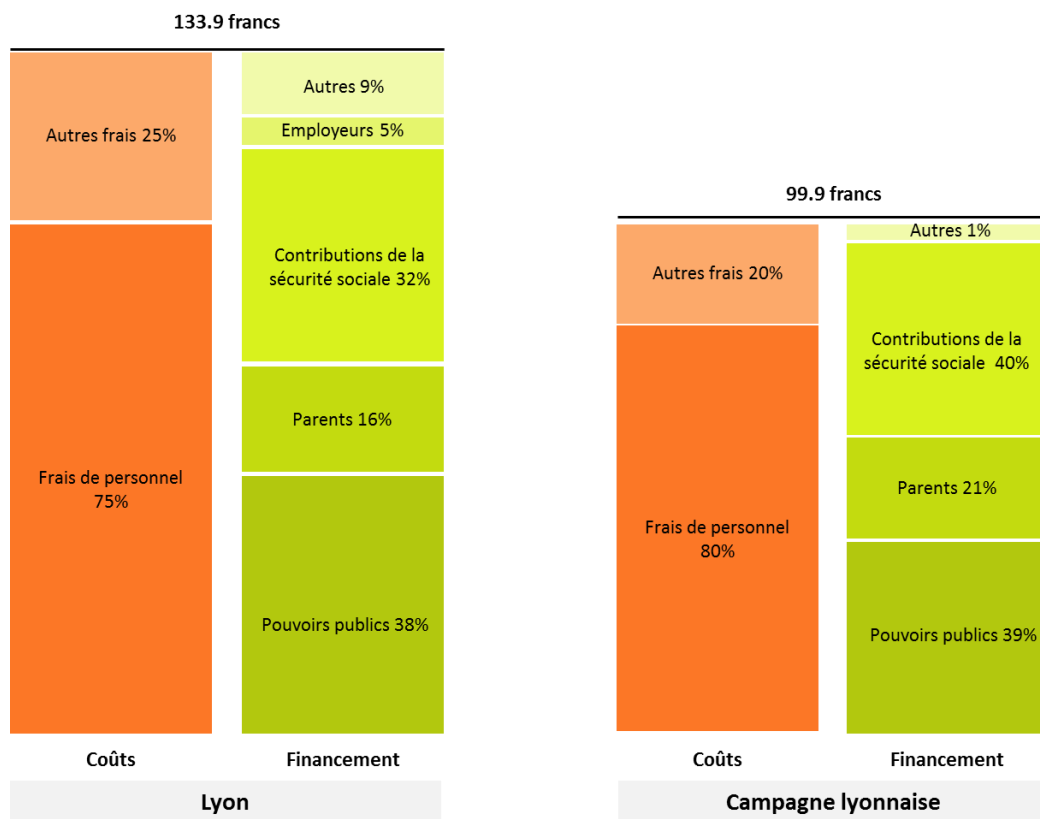
Le financement des structures prises en compte à Lyon repose sur les participations des parents, les contributions des pouvoirs publics, les contributions de la sécurité sociale⁶⁵, les contributions des employeurs et les autres recettes (rendements financiers, recettes extraordinaires, reprises sur amortissements, etc.). Les contributions de la sécurité sociale et des pouvoirs publics représentent ensemble l'apport le plus important (au total 70 % du financement). C'est aussi le cas dans la campagne lyonnaise, où 79 % des coûts des crèches sont financés par les pouvoirs publics et par la sécurité sociale.

Avec des dépenses de garde nettes représentant 6 ou 8 % du revenu national brut selon le ménage type considéré, la charge financière supportée par les parents est relativement faible en France. Un couple marié qui fait garder ses deux enfants 3,5 jours par semaine doit déboursier, après déduction du crédit d'impôt, 3525 euros ou 6365 francs par année pour la garde des enfants. Une famille monoparentale qui fait garder ses deux enfants 5 jours par semaine paie pour sa part 2918 euros ou 5269 francs par année.

Le graphique suivant résume de façon schématique les principaux résultats de l'étude relatifs aux coûts complets, au système de financement et à la charge financière des parents.

⁶⁵ Les contributions de la sécurité sociale provenant de la Caisse nationale des allocations familiales (CNAF) sont financées pour l'essentiel par les cotisations sociales effectives, qui portent sur les revenus d'activité et sont à la charge des employeurs (73 %), des salariés (19 %) et des indépendants (7 %). Parmi les autres sources de recettes, on trouve la contribution sociale généralisée (CSG), qui est notamment prélevée sur les rendements des investissements et sur les bénéfices, ainsi que les recettes fiscales (taxes sur l'alcool et le tabac, etc.). Sources : Assemblée nationale 2014 et CCSS 2014.

Figure 5 : Coûts complets, financement et charge financière supportée par les parents à Lyon et dans la campagne lyonnaise



Source : graphique original. **Commentaire :** les « autres frais » comprennent les frais d'achats (y c. restauration), les dépenses pour prestations externes (y c. loyers) ainsi que les frais divers. Les contributions de la sécurité sociale sont financées en majeure partie par les cotisations sociales effectives des employeurs et des employés ; 73 % sont à la charge des employeurs.

6. Résultats pour l'Autriche

6.1. L'accueil préscolaire : vue d'ensemble

L'Autriche possède différentes structures formelles d'accueil extrafamilial dans le domaine préscolaire, qui occupent une place différente selon les Länder. Globalement, les crèches, appelées parfois « groupes de tout-petits » (*Krabbelstuben* ou *Krabbelgruppen*), constituent la modalité la plus importante pour les enfants de moins de 3 ans, puisqu'elles accueillent 45 % de ceux qui sont pris en charge à l'extérieur. Au total, en Autriche, 23 % des enfants de ce groupe d'âge fréquentent une structure d'accueil extrascolaire⁶⁶, avec des taux de prise en charge allant de 12,8 % en Haute-Autriche à 40,3 % à Vienne.

A partir de l'âge de 3 ans⁶⁷ et jusqu'à l'entrée à l'école primaire, la plupart des enfants fréquentent le jardin d'enfants. Le taux de prise en charge moyen chez les 3 à 5 ans est de 90,8 % pour l'ensemble du pays, sans écarts notables entre les Länder (Statistik Austria 2014 : 85). S'agissant de la conciliation avec la vie professionnelle des parents, les heures d'ouverture des jardins d'enfants, avec une durée moyenne de 8,5 heures à Salzbourg et de 6,9 heures au Tyrol, n'offrent cependant pas tout à fait un temps plein (Kaindl et al. 2010). Il existe plusieurs autres formes d'accueil extrafamilial pour les enfants d'âge préscolaire, notamment les « groupes d'âge élargis » (*alterserweiterte Gruppen*), qui accueillent les enfants à partir de 18 mois et jusqu'à 10 ou 15 ans, selon les Länder, et qui, par le mélange des âges, visent notamment à reproduire l'atmosphère familiale. Dans certains Länder, on trouve en outre les « groupes d'enfants » (*Kinderguppen*) ; généralement créés à l'initiative des parents, ils se présentent sous des formes très hétérogènes et ne jouent qu'un rôle secondaire parce qu'ils ne sont pas très répandus. Enfin, la garde par des parents de jour, avec un groupe d'âge prédominant variable selon les Länder, est peu développée en Autriche par rapport aux autres formes d'accueil extrafamilial, puisqu'elle ne concerne que 2 % des enfants de moins de 3 ans (Dörfler et al. 2014 : 54 ss).

Les dispositions légales sur la protection de la maternité et l'allocation parentale d'éducation laissent supposer que le nombre nourrissons accueillis dans des structures d'accueil extrafamilial est faible. La protection de la maternité prévoit pour les (futures) mères une interdiction de travail qui commence huit semaines avant le terme et se prolonge pendant huit semaines après la naissance. Pendant cette période, la caisse-maladie octroie aux salariées

⁶⁶ Selon les données actuelles de l'enquête SILC (2013), le taux de prise en charge des enfants de moins de 3 ans est de 14 % en Autriche.

⁶⁷ Dans le Burgenland ainsi qu'en Basse-Autriche et en Haute-Autriche, les enfants peuvent entrer au jardin d'enfants à 2 ans et demi.

une allocation de maternité, mais l'employeur ne verse aucun salaire⁶⁸. Une fois le droit à cette prestation éteint, les mères touchent l'allocation parentale d'éducation, qu'elles peuvent demander au plus tôt le jour de l'accouchement⁶⁹ puis toucher sous deux formes, allocation forfaitaire ou allocation liée au revenu (cf. tableau ci-dessous). Toutes deux sont versées durant 10 à 36 mois, avec un montant mensuel qui dépend de la durée de versement et du revenu antérieur. Indépendamment de cette allocation, les parents ont droit jusqu'aux 2 ans de l'enfant à un congé parental, pendant lequel ils sont protégés contre le licenciement.

Le tableau ci-dessous récapitule les principales caractéristiques du système d'accueil préscolaire en Autriche :

Tableau 31 : Le système formel d'accueil préscolaire en Autriche	
Caractéristiques	Modalités propres à l'Autriche
Structures formelles d'accueil préscolaire ⁷⁰	▪ Crèches (appelées <i>Krabbelstuben</i> ou <i>Krabbelgruppen</i> dans certains Länder) : forme d'accueil la plus fréquente pour les enfants de moins de 3 ans (45 %). ▪ Jardins d'enfants : 90 % des enfants de 3 à 5 ans sont accueillis dans des structures formelles, dont la plus importante est le jardin d'enfants. ▪ Groupes d'âge élargis (<i>alterserweiterte Gruppen</i>) : selon les Länder, entre 1,5 et 10 ans (Burgenland, Haute-Autriche) ou entre 1,5 et 15 ans (Salzbourg, Tyrol). ▪ Groupes d'enfants (<i>Kindergruppen</i>) : initiative parentale, surtout pour les enfants de 3 à 5 ans, assez peu répandus. ▪ Parents de jour : peu répandus en Autriche, ils accueillent seulement 2 % des moins de 3 ans et des 3 à 5 ans
Age des enfants accueillis en crèche ⁷¹	Surtout enfants de moins de 3 ans / jusqu'à l'entrée au jardin d'enfants
Age à l'entrée au jardin d'enfants	Surtout enfants de plus de 3 ans jusqu'à l'entrée à l'école primaire
Taux de couverture pour les enfants de moins de 3 ans (nombre de places à temps plein pour 100 enfants)	n.d.
Taux de prise en charge des enfants de moins de 3 ans (nombre d'enfants pris en charge pour 100 enfants) ⁷² , 2007 (2013)	▪ Autriche : 11,8 % (23,0 %) ▪ Autriche, sans le Land de Vienne⁷³ : 10,3 % (19,6 %) ▪ Salzbourg : 9,9 % (17,6 %) ▪ Tyrol : 12,3 % (21,7 %)

⁶⁸ Cf. site de l'*Arbeiterkammer*, [Mutterschutz](#).

⁶⁹ Les femmes non actives professionnellement, qui n'ont donc pas droit à l'allocation de maternité dans le cadre de la protection de la maternité, peuvent toucher une allocation parentale à partir de la naissance de l'enfant. Six mois au moins d'activité lucrative soumise aux cotisations sociales avant la naissance sont nécessaires pour avoir droit à l'allocation parentale d'éducation, liée au revenu, alors que le forfait ne dépend pas d'une activité lucrative des parents avant la naissance (cf. [Broschüre Kinderbetreuungsgeld, Bundesministerium für Familien und Jugend](#)).

⁷⁰ Source : Dörfler et al. (2014) et Statistik Austria (2014).

⁷¹ Source : Baierl & Kaindl (2011) : p. 8.

⁷² Source : Statistik Austria (2008, 2014) : p. 85.

⁷³ Moyenne non pondérée, compte non tenu du Land de Vienne, où le taux de prise en charge est supérieur (40,3 %).

Tableau 31 : Le système formel d'accueil préscolaire en Autriche	
Caractéristiques	Modalités propres à l'Autriche
	<i>Selon Eurostat/SILC (2013), le taux de prise en charge des enfants de moins de 3 ans en Autriche est de 14 %</i>
Durée du congé de maternité et du congé parental	Protection de la maternité⁷⁴ : 8 semaines avant le terme et jusqu'à 8 semaines après l'accouchement : interdiction de travailler Durée du droit à l'allocation parentale d'éducation⁷⁵ : - Deux systèmes : - allocation parentale forfaitaire : 12 à 30 mois quand elle n'est touchée que par l'un des parents, sinon 14 à 36 mois. Montant variant entre 436 et 1000 euros par mois selon la durée de versement. - allocation parentale liée au revenu : 12 mois quand elle n'est touchée que par l'un des parents, sinon 14 mois. Montant égal à 80 % du dernier revenu, avec un plafond à 2000 euros par mois.

Sources : cf. notes de bas de page.

Prescriptions réglementaires et caractéristiques des crèches

La présente étude porte essentiellement sur l'accueil extrafamilial en crèche. Le tableau suivant récapitule certaines caractéristiques des crèches autrichiennes ainsi que les principales prescriptions réglementaires.

En Autriche, les organismes responsables des crèches sont majoritairement des acteurs privés (associations par ex.), mais les différences entre les Länder sont importantes. Par exemple, dans le Burgenland, près de 90 % des crèches sont gérées par les communes (Dörfler et al. 2014 : p. 56), alors que les acteurs privés constituent la grande majorité à Salzbourg et au Tyrol. De manière générale, selon un spécialiste du pays (cf. tableau 43 en annexe), on peut présumer que la majorité des organismes privés touchent une subvention publique.

La plupart des crèches ouvrent tôt le matin, à 7 heures, mais les heures habituelles de fermeture –15 heures au Tyrol et 18 heures à Vienne – sont très variables (Dörfler et al. 2014 : p. 54). Comme le montre aussi la moyenne des heures d'ouverture journalière de 2007, les écarts entre Länder sont nets : les crèches restent ouvertes un peu moins de 8 heures par jour au Tyrol, contre plus de 9 heures à Salzbourg.

La taille maximale des groupes varie considérablement entre les Länder. A Salzbourg et dans le Vorarlberg, la limite est de 8 enfants, tandis que dans le Burgenland, en Carinthie, en Basse-Autriche et à Vienne, la taille des groupes autorisée par la loi – 15 enfants – est quasiment le double.

⁷⁴ Source : [Website Arbeitskammer Österreich](#) (consulté le 07.01.2015).

⁷⁵ Source : BMFJ (2014) : [Broschüre Kinderbetreuungsgeld](#).

Tableau 32 : Prescriptions réglementaires et caractéristiques des crèches en Autriche	
Caractéristiques	Modalités propres à l'Autriche
Directives relatives à la qualification du personnel éducatif ⁷⁶	▪ Educateurs ou formation équivalente (formation post-secondaire, essentiellement dans les facultés de pédagogie ; CITE 4)
Directives relatives à la taille des groupes	▪ Salzbourg : maximum 8 enfants par groupe ▪ Tyrol : maximum 12 enfants par groupe ou 10 s'il y a 2 enfants de moins de 1,5 an
Directives relatives au taux d'encadrement éducatif	▪ Salzbourg : 1/5,3 (1 éducateur et 0,5 auxiliaire par groupe) ▪ Tyrol : 1/6 (1 éducateur et 1 auxiliaire par groupe)
Directives relatives aux dimensions des locaux	▪ Salzbourg : 4 m² par enfant ▪ Tyrol : 2,5 m² par enfant
Proportion moyenne d'organismes publics et d'organismes privés ⁷⁷	▪ Majorité d'organismes privés ▪ Salzbourg : ▪ public : 32 % (46,6 %) ▪ privé : 68 % (53,4 %) ▪ Tyrol : ▪ public : 11 % (26,3 %) ▪ privé : 89 % (73,7 %)
Taille moyenne des structures (nombre de places) ⁷⁸	▪ Salzbourg : 14,7 (14,0) places ▪ Tyrol : 14,6 (16,7) places
Pourcentage moyen de personnel éducatif qualifié ⁷⁹	▪ Salzbourg : 63,5 % (64,8 %) ▪ Tyrol : 60,8 % (59,3 %)
Nombre d'heures d'ouverture en moyenne journalière (2007) ⁸⁰	▪ Autriche : ▪ crèches publiques : 10,6 h ▪ crèches privées : 9,7 h ▪ Salzbourg : ▪ crèches publiques : 9,3 h ▪ crèches privées : 10,2 h ▪ Tyrol : ▪ crèches publiques : 7,8 h ▪ crèches privées : 7,9 h
Nombre de jours d'ouverture en moyenne annuelle ⁸¹	▪ Autriche : 245 (246) jours ▪ Salzbourg : 245 (241) jours ▪ Tyrol : 236 (241) jours
Fréquentation moyenne	▪ > 90 %

Sources : cf. notes de bas de page. **Commentaire** : la classification internationale type de l'éducation (CITE) a été créée par l'UNESCO pour classer et caractériser les types d'éducation et les systèmes scolaires. Selon CITE 1997 : enseignement secondaire cycle II (CITE 3) ; enseignement postsecondaire non supérieur (CITE 4) ; enseignement supérieur cycle I, bachelor (CITE 5) ; enseignement supérieur cycle II, master (CITE 6).

⁷⁶ Source : Baierl & Kaindel (2011) : Angaben zu gesetzlichen Vorgaben betreffend Betreuungspersonal, Gruppengröße, Betreuungsschlüssel, Raumgröße (p. 16 ss).

⁷⁷ Source : Statistik Austria (2008, 2014).

⁷⁸ Source : Statistik Austria (2008, 2014), le calcul du nombre de places repose sur le nombre moyen de groupes par institution et sur les prescriptions réglementaires concernant la taille des groupes.

⁷⁹ Source : Statistik Austria (2008, 2014).

⁸⁰ Source : Kaindel et al. (2010), p. 17.

⁸¹ Source : Statistik Austria (2008, 2014).

6.2. Coûts complets

6.2.1. Données nationales

Pour l'Autriche, on dispose de données fiables sur les coûts complets des crèches pour l'année 2007. Ces coûts ont été calculés dans le cadre d'une publication de l'institut autrichien de recherche sur les questions familiales (*Österreichisches Institut für Familienforschung, ÖIF*), dans laquelle ils étaient présentés aussi bien pour l'ensemble du pays que pour chaque Land en particulier (Kaindl et al. 2010). Les calculs se basent sur les données de l'office national de la statistique (*Statistik Austria*), qui publie, dans la statistique annuelle des structures d'accueil de jour, les dépenses des pouvoirs publics pour ces structures⁸², tant pour l'ensemble du pays que pour chacun des neuf Länder. L'ÖIF s'est fondé sur ces données pour calculer les coûts complets des crèches publiques⁸³, en les mettant en rapport avec les dépenses publiques. Pour les structures privées, la base de données correspondante est une autre enquête réalisée par Statistik Austria, qui – avec un taux de réponse de 50 % – a relevé leurs dépenses annuelles pour 2007, en distinguant les différentes formes d'accueil. Les calculs du coût complet par place indiqués ci-après reposent sur la moyenne pondérée entre les structures publiques et les structures privées.

Dans son étude, l'ÖIF indique notamment les coûts annuels des crèches ouvertes à temps plein ou à mi-temps, par groupe et par enfant accueilli. Pour la présente étude, nous n'avons retenu que les résultats des crèches ouvertes à la journée. Les heures d'ouverture varient notablement, à la fois entre les structures et entre les Länder (ch. 6.1). Nous avons extrapolé les coûts complets de chaque crèche en prenant 10 heures comme référence pour une crèche ouverte à temps plein. Nous présentons donc plus bas ceux d'une place de crèche ouvrant exactement 10 heures par jour, investissements compris (Kaindl et al. 2010 : 11)⁸⁴.

Afin de pouvoir comparer les résultats de l'ÖIF avec ceux des autres pays, il a fallu calculer le coût par place. Sur le conseil du principal auteur de l'étude (cf. tableau 43 en annexe), nous sommes référés, pour extrapoler le coût complet par groupe au coût complet par place, aux directives concernant la taille des groupes. Le coût complet par groupe est ainsi divisé par 8 enfants par groupe à Salzbourg et par 12 enfants par groupe au Tyrol. Mais les coûts

⁸² La notion d'« accueil institutionnel des enfants » est définie par les critères suivants (cf. Statistik Austria 2014) :

- accueil régulier et sur toute l'année,
- exploitation avec le soutien des pouvoirs publics,
- par du personnel qualifié,
- en l'absence des parents,
- pendant au moins 30 semaines par an,
- pendant au moins 4 jours par semaine,
- pendant au moins 15 heures par semaine.

⁸³ Les indications de coûts n'existent que pour toutes les structures d'accueil ensemble. C'est l'ÖIF qui a réparti ces coûts globaux entre les différents types.

⁸⁴ Afin de tenir compte des variations annuelles, nous avons utilisé pour les structures publiques la moyenne de tous les investissements réalisés de 2000 à 2007.

complets indiqués dans l'étude de l'ÖIF ne comprennent pas les frais de restauration, qui sont généralement facturés séparément en Autriche. De ce fait, pour pouvoir comparer les coûts avec ceux des autres pays, nous avons ajouté au coût par jour un forfait de 3 euros pour les repas, en nous basant, pour leur coût moyen, sur une enquête récemment réalisée par le Land de Salzbourg (AK Salzbourg 2014).

6.2.2. Etudes de cas

Le tableau suivant présente les résultats pour l'année 2007 – coûts complets et structure des coûts – en euros. Pour les deux études de cas retenues, nous avons donc, avec le Land de Salzbourg, des coûts complets supérieurs à la moyenne et, avec le Tyrol, des coûts complets dans la moyenne autrichienne, voire en dessous. Les chiffres indiqués correspondent au coût pondéré moyen des crèches publiques et des crèches privées ensemble.

Tableau 33 : Coût d'une place de crèche par jour, à Salzbourg et au Tyrol, en euros (aux prix de 2007)		
	Salzbourg	Tyrol
	Euros	Euros
	2007	2007
Coûts complets	45,1	30,4
dont frais de personnel	32,3 (72 %)	20,1 (66 %)
dont autres frais :	12,8 (28 %)	10,3 (34 %)
<i>frais de matériel</i>	6,7	5,2
<i>investissements</i>	2,4	1,7
<i>emprunts et amortissements</i>	0,6	0,2
<i>frais de restauration</i>	3,0*	3,0*
<i>frais divers</i>	0,1	0,1

Source : données de Kaindl et al. (2010) et calculs originaux. **Commentaire** : étant donné la multiplicité des sources de données, il y a de légères différences entre les Länder pour les sous-catégories des autres frais. *Comme les frais de restauration sont souvent facturés séparément en Autriche, un forfait de 3 euros a été ajouté afin de permettre les comparaisons avec les autres pays.

Après prise en compte du renchérissement entre 2007 et 2011 et conversion en francs suisses des montants en euros, en parité de pouvoir d'achat, soit 1,89 franc/euro, on obtient les coûts complets indiqués dans le tableau ci-dessous.

Tableau 34 : Coût d'une place de crèche par jour, à Salzbourg et au Tyrol, en francs (aux prix de 2011)		
	Salzbourg	Tyrol
	Francs	Francs
	2011	2011
Coûts complets	92,6	62,5
dont frais de personnel	66,4 (72 %)	41,4 (66 %)
dont autres frais :	26,3 (28 %)	21,1 (34 %)
<i>frais de matériel</i>	13,8	10,7
<i>investissements</i>	4,9	3,4
<i>emprunts et amortissements</i>	1,2	0,5
<i>frais de restauration</i>	6,2	6,2
<i>frais divers</i>	0,2	0,3

Source : données de Kaindl et al. (2010) et calculs originaux. **Commentaire** : coefficient d'inflation 1,09 ; cours de change corrigé du pouvoir d'achat de 2011, 1,89 franc/euro.

Avec 92,6 francs, le coût complet moyen pour une place de crèche est nettement plus élevé à Salzbourg qu'au Tyrol. Sa structure montre que la part des charges de personnel est supérieure de 6 points (72 % dans le premier cas contre 66 % dans le second). On n'observe pas d'écarts significatifs entre les deux Länder pour les autres frais.

L'un des éléments expliquant la différence constatée pour les charges de personnel pourrait être la qualification de celui-ci et les salaires plus élevés qui en découlent. Les crèches comptent en effet en moyenne plus d'éducateurs qualifiés dans le Land de Salzbourg qu'au Tyrol : le pourcentage de personnel qualifié est de 65 % dans le premier contre 59 % dans le second. Un autre facteur expliquant la différence de coût est le taux d'encadrement imposé par les autorités : à Salzbourg, la réglementation, prévoit 5,3 enfants par éducateur, contre 6 au Tyrol ; elle est donc plus exigeante et davantage génératrice de coûts.

Les coûts complets plus élevés à Salzbourg s'expliquent sans doute aussi par la surface minimale exigée qui, avec 4 m² par enfant à Salzbourg, est nettement plus élevée qu'au Tyrol, où elle n'est que de 2,5 m² par enfant. S'agissant des coûts complets pour l'ensemble du pays, on peut aussi supposer que les loyers sont sous-estimés, car ils sont intégrés aux « frais divers », qui représentent un très faible pourcentage (moins de 1 %). De plus, il est souvent difficile de les calculer avec précision pour les crèches, notamment parce que celles-ci utilisent des locaux à des conditions particulières, voire gratuitement (surtout celles gérées par les pouvoirs publics⁸⁵).

⁸⁵ Dans l'étude Prognos, un « loyer du marché » a été estimé dans ces cas, ce qui n'a pas été fait dans l'étude autrichienne.

6.3. Financement et tarifs

6.3.1. Données nationales

Financement : bases légales et compétences

En Autriche, la législation relative aux crèches, de même que son exécution, relève de la compétence des Länder, qui sont également chargés, avec les communes, du financement des structures d'accueil. Globalement, Länder et communes ont consacré, en 2011, 1,9 milliard d'euros aux structures formelles d'accueil extrafamilial (Statistik Austria 2013 : 107). Il n'est pas possible de calculer la part qui revient aux crèches, car les statistiques présentent les coûts agrégés pour tous les types de structures. En 2010, les pouvoirs publics ont consacré au total 0,6 % du PIB à l'éducation préprimaire (CITE 0) (Commission Européenne et al. 2014 : p. 80). Conformément à une convention⁸⁶ signée avec les Länder, l'Etat fédéral a investi, de 2008 à 2010, 20 millions d'euros par an dans l'accueil extrafamilial des enfants, principalement pour développer l'accueil des moins de 3 ans et augmenter le taux de prise en charge de ce groupe d'âge.

Tarifs

En Autriche, les tarifs demandés aux parents ne sont pas réglementés au niveau national. En raison de la pluralité des modèles de soutien et des organismes responsables, ainsi que de l'absence de lois et d'ordonnances dans certains Länder, le montant des contributions des parents varie considérablement. De manière générale, on peut toutefois faire la différence entre offres payantes et offres gratuites. Par exemple, l'accueil à la journée est gratuit à Vienne pour les enfants jusqu'à 6 ans ainsi que pour 70 % des enfants dans le Burgenland, en raison d'une aide en fonction du revenu. Les enfants de 2 ans et demi à 6 ans sont gardés gratuitement toute la journée en Haute-Autriche, et la matinée en Basse-Autriche. Au Tyrol, les enfants de 4 à 6 ans sont accueillis gratuitement (Dörfler 2014 : 46 ss). Dans le Vorarlberg et à Salzbourg, seule l'année de jardin d'enfants obligatoire à la demi-journée est gratuite (AK 2014 : p. 14). Le pourcentage des contributions des parents dans le coût total varie donc certainement beaucoup selon les Länder. Le spécialiste autrichien consulté (cf. tableau 43 en annexe) juge négligeable la participation des entreprises et des employeurs au financement des crèches.

⁸⁶ 15a-Vereinbarung zum Ausbau der Kinderbetreuung mit Schwerpunkt unter 3-Jährige und Sprachförderung 2008-2010.

6.3.2. Etudes de cas

Financement

Au **Tyrol**, le financement public des structures d'accueil extrafamilial est réglé par la loi sur la formation et l'accueil des enfants (*Kinderbildungs- und Kinderbetreuungsgesetz*) de 2010. Le Land fait la distinction entre organismes privés et structures communales. Pour les deux systèmes, les subventions sont fixées en fonction des frais de personnel et des heures d'accueil par groupe. Pour les structures privées, la subvention est calculée sur la base du salaire annuel d'un employé contractuel, ce qui donne, selon les heures d'ouverture hebdomadaire, un taux variant entre 80 et 200 %. Pour une structure ouverte 40 heures par semaine, la subvention par groupe s'élève ainsi à 140 % du salaire annuel d'un éducateur qualifié⁸⁷. Le Land verse aux communes qui gèrent des structures d'accueil une subvention annuelle calculée en fonction des frais de personnel, moins les contributions des parents. Le tableau ci-après indique les parts de financement supportées par les différents acteurs pour une structure publique. Les chiffres sont tirés d'une modélisation visant à mettre en évidence les pratiques du gouvernement régional du Tyrol en matière de subventions, illustrées par l'exemple d'une structure publique. La modélisation prend pour hypothèse des frais de personnel s'élevant à 40 000 euros pour un groupe pris en charge à temps plein. Pour des contributions des parents s'élevant au total à 10 000 euros, le gouvernement régional verse une subvention de 19 500 euros. La différence de 10 500 euros est versée par la commune (organisme responsable), tandis que les investissements pour les bâtiments (aménagement de nouveaux locaux, réparation de la cuisine, etc.) sont supportés par le Land, avec une participation pouvant aller jusqu'à 90 %.

A **Salzbourg**, la loi sur l'accueil extrafamilial des enfants (*Kinderbetreuungsgesetz*), qui date de 2007, règle les subventions que les pouvoirs publics octroient aux structures d'accueil. Les crèches, considérées comme un accueil de jour, reçoivent une subvention par enfant proportionnelle aux heures hebdomadaires utilisées. Pour un accueil à la journée (31 à 40 heures hebdomadaires), l'organisme touche 706 euros par mois et par enfant. La subvention est réduite de 50 % pour un accueil à la demi-journée (11 à 20 heures hebdomadaires). Elle est supportée à 60 % par le Land de Salzbourg et à 40 % par les communes⁸⁸. Selon une enquête menée récemment auprès des structures d'accueil, la contribution moyenne des parents dans ces crèches est de 222 euros par mois dans le Land de Salzbourg (AK 2014 : 40). Si l'on part de l'hypothèse qu'aucun autre acteur ne participe au

⁸⁷ Cf. art. 38a, Tyroler Kinderbildungs- und Kinderbetreuungsgesetz (2010).

⁸⁸ Cf. art. 10, Salzburger Kinderbetreuungsgesetz (2007).

financement des structures d'accueil, on peut en déduire la clé de répartition indiquée dans le Tableau 35 : les crèches à Salzbourg seraient ainsi financées à 76 % par les pouvoirs publics et à 24 % par les contributions des parents.

Le spécialiste autrichien consulté (cf. en annexe) estime qu'en Autriche, toutes les structures d'accueil qui satisfont aux critères de qualité sont subventionnées par les pouvoirs publics, de sorte que, dans les deux Länder, près de 100 % des places seraient subventionnées.

Tarifs

Au **Tyrol**, les structures d'accueil sont tenues de demander une contribution aux parents pour pouvoir toucher des subventions des pouvoirs publics. La loi régionale ne prévoit pas de tarifs minimaux ni de plafonds, mais les montants doivent être raisonnables et, au maximum, couvrir les coûts. Elle prévoit en revanche un échelonnement social des contributions parentales pour les structures publiques. Nous n'avons pu obtenir ni indications ni estimations concernant leur montant.

A **Salzbourg**, la loi régionale fixe un montant minimum et un plafond pour les contributions mensuelles des parents. Pour un accueil à la journée (31 à 40 heures hebdomadaires), la contribution demandée doit être raisonnable ; le montant minimum pour les enfants de moins de 3 ans est de 116 euros et le tarif maximal, soit 440 euros par mois, ne doit pas être dépassé.

Le tableau ci-dessous récapitule les principaux indicateurs relatifs aux systèmes de financement en vigueur à Salzbourg et au Tyrol :

Tableau 35 : Systèmes de financement et de tarification : principaux indicateurs		
	Salzbourg	Tyrol
Financement (en %)		
Parents	24 %*	25 %**
Pouvoirs publics	76 %*	75 %**
Employeurs	-	-
Organismes privés	-	-
Recettes diverses	-	-
Système tarifaire		
Tarif mensuel maximal	440 euros	n.d.
Tarif mensuel minimal	116 euros	n.d.
Réductions pour frères et sœurs, autres rabais (oui/non)	Allocation mensuelle ⁸⁹ de 50 euros versée par le Land par enfant accueilli à la journée	n.d.
Pourcentage de places subventionnées (champ d'application du système tarifaire)	~100 %	~100 %

Sources : données provenant de sources diverses (cf. texte ci-dessus) et calculs originaux. **Commentaire** : * pourcentages estimés à partir des indications relatives aux subventions des pouvoirs publics, par enfant, et des contributions moyennes des parents. **Modélisation pour une crèche publique ouverte à la journée pour le financement des frais de personnel. Ces frais sont supportés par les pouvoirs publics à hauteur de 75 % (50 % Land et 25 % commune gestionnaire). Le Land finance jusqu'à 90 % des coûts liés aux bâtiments.

⁸⁹ En 2009, Salzbourg a introduit une subvention régionale liée au revenu, au titre de mesure en faveur des familles. La participation aux contributions des parents est versée pour tous les enfants en structure d'accueil institutionnelle jusqu'à l'âge de 5 ans (AK 2014 : p. 12).

6.4. Charge financière supportée par les ménages

6.4.1. Données nationales

En Autriche, les mesures fiscales prises dans le cadre de la politique familiale – et par conséquent les possibilités de déduire les frais de prise en charge externe – sont, contrairement aux réglementations tarifaires, de compétence fédérale. La déduction maximale en la matière correspond aux coûts effectifs, jusqu'à concurrence d'un montant de 2300 euros par enfant et par an (BMF 2013).

6.4.2. Etudes de cas

Comme pour les autres pays étudiés, nous nous sommes fondés sur deux ménages types pour établir la charge financière que représentent les dépenses de garde.

- Ménage type 1 : couple marié avec deux enfants d'âge préscolaire ; les deux parents exercent une activité lucrative, l'un à 100 %, l'autre à 67 % ; les enfants vont à la crèche 3,5 jours par semaine.
- Ménage type 2 : famille monoparentale avec deux enfants d'âge préscolaire ; le père ou la mère travaille à 100 % ; les enfants vont à la crèche 5 jours par semaine.

En Autriche, le revenu national brut moyen du ménage type 1 s'élève à 67 983 euros et celui du ménage type 2 à 40 708 euros.

Les tableaux suivants présentent le montant dépensé, c'est-à-dire la part du revenu brut de référence consacrée à la garde des enfants. Nous complétons les dépenses de garde brutes par les dépenses nettes qui tiennent compte des déductions fiscales.

Pour l'Autriche, nous avons pu calculer la charge financière des deux ménages types dans le Land de Salzbourg. Nous nous sommes fondés pour ce faire sur la contribution moyenne dont s'acquittent les parents pour une journée de crèche, en reprenant les données d'une enquête de l'Arbeitskammer de Salzbourg datant de 2013 (AZ 2014). Afin de tenir compte de la progressivité sociale appliquée aux contributions des parents, nous avons supposé que le tarif demandé à une personne élevant seule son enfant est d'environ 20 % inférieur au tarif moyen. Nous avons en revanche renoncé à établir des estimations pour le Tyrol par manque de données fiables sur cette région.

Comme le montrent les résultats figurant au Tableau 36, un couple avec deux enfants placés 3,5 jours par semaine dans une crèche dépense pour leur garde environ 7 % du revenu national brut moyen. Une famille monoparentale comptant deux enfants gardés 5 jours au lieu de 3,5 s'acquitte d'un montant presque deux fois plus élevé (13 %).

Tableau 36 : Indicateurs de la charge financière des parents, Salzbourg, 2014		
	Ménage type 1 : couple avec deux enfants ; 3,5 jours de crèche par semaine	Ménage type 2 : famille monoparentale avec deux enfants ; 5 jours de crèche par semaine
	Salzbourg	Salzbourg
Référence : revenu national brut moyen par an	67 983 euros	40 708 euros
Dépenses de garde brutes par an	4 662 euros	5 328 euros
Rapport entre dépenses de garde brutes et revenu national brut	7 %	13 %

Source : OCDE et calculs originaux. **Commentaire :** cf. ch. 2.4.4., revenus nationaux bruts moyens par an selon la calculatrice impôts – prestations de l'OCDE ; revenu national brut moyen par an, couple avec deux enfants : 67 983 euros = revenu d'une activité à temps plein 40 708 euros + revenu d'une activité à temps partiel (67 %) 27 275 euros ; famille monoparentale avec deux enfants : 40 708 euros. Le calcul des dépenses de garde se fonde sur le tarif mensuel moyen figurant dans l'enquête de la Chambre du travail de Salzbourg (2014).

Le tableau suivant prend en compte les déductions fiscales possibles, et présente par conséquent les dépenses nettes. Sur des dépenses de garde atteignant 4600 euros pour deux enfants, les deux ménages types font une économie d'impôts de plus de 1800 euros. En déduisant ces économies d'impôts des dépenses de garde brutes, on obtient des dépenses de garde nettes de 2778 euros pour le couple et de 3942 euros pour la famille monoparentale.

Tableau 37 : Déductions fiscales relatives aux frais de garde		
	Ménage type 1 : couple avec deux enfants ; 3,5 jours de crèche par semaine	Ménage type 2 : famille monoparentale avec deux enfants ; 5 jours de crèche par semaine
	Salzbourg	Salzbourg
Dépenses de garde annuelles brutes	4 662 euros	5 328 euros
Déduction fiscale maximale pour frais de garde par enfant	2 300 euros	
Déduction fiscale effective pour frais de garde	4 600 euros	
Economie d'impôts au titre des déductions pour frais de garde	1 884 euros	1 873 euros
Dépenses de garde nettes par an	2 778 euros	3 942 euros
Rapport entre dépenses de garde brutes et revenu national brut	4 %	10 %
Rapport entre dépenses de garde nettes et dépenses de garde brutes	60 %	74 %

Sources : OCDE et calculs originaux. **Commentaire :** cf. ch. 2.4.4. Calcul de la charge fiscale et des économies d'impôts : Brutto-Netto-Rechner BMF, Familienrechner BMF, consulté en septembre 2014.

Le tableau suivant présente les dépenses de garde brutes et nettes des deux types de ménage en parité de pouvoir d'achat, en francs (aux prix de 2013). Les dépenses de garde brutes du

ménage type 1 s'élèvent à 8313 francs et ses dépenses de garde nettes à 4954 francs, tandis que celles du ménage type 2 sont de 9500 et 7028 francs par an.

Tableau 38 : Vue d'ensemble des dépenses de garde				
	Ménage type 1 : couple avec deux enfants ; 3,5 jours de crèche par semaine		Ménage type 2 : famille monoparentale avec deux enfants ; 5 jours de crèche par semaine	
	Salzbourg		Salzbourg	
	Euros	Francs	Euros	Francs
Dépenses de garde brutes par an	4 662	8 313	5 328	9 500
Dépenses de garde nettes par an	2 778	4 954	3 942	7 028

Commentaire : dépenses de garde brutes et nettes par an, en euros, selon le Tableau 37 ; conversion en francs au taux de change en parité de pouvoir d'achat de 2013 (1,78 franc/euro).

6.5. Résumé

Il existe une grande variété de structures d'accueil pour enfants en Autriche. Les crèches, appelées aussi *Krabbelstuben* ou *Krabbelgruppen* dans certains Länder, constituent la principale forme d'accueil extrafamilial pour les enfants de moins de 3 ans. Une analyse des prescriptions réglementaires montre que ces structures varient sensiblement d'un Land à l'autre, notamment en ce qui concerne la taille maximale des groupes d'enfants. Ayant choisi Salzbourg et le Tyrol pour nos études de cas, nous disposons d'un Land exigeant des groupes de taille relativement réduite (8 enfants au maximum) – Salzbourg – et d'une région, le Tyrol, se situant dans la moyenne nationale en la matière (12 enfants au maximum). On trouve la taille permise la plus élevée dans le Burgenland, en Carinthie et en Basse-Autriche, des Länder qui autorisent des groupes de 15 enfants. Signalons en outre que le taux d'encadrement et les heures d'ouverture moyennes des crèches affichent eux aussi de grandes différences d'un Land à l'autre.

Les données concernant le coût et le financement sont le résultat d'études de cas et ne sauraient être généralisées à l'ensemble du pays, en raison notamment des grandes différences de réglementation d'un Land à l'autre et de la diversité des offres. En étudiant Salzbourg, nous avons choisi le cas d'un Land dans lequel le coût complet par place est plutôt élevé et, avec le Tyrol, un exemple se situant plutôt dans la moyenne inférieure.

Le tableau ci-dessous récapitule les principaux indicateurs quantitatifs utiles pour comparer les coûts complets, le financement et la charge financière supportée par les parents :

Tableau 39 : Coûts et financement d'une place d'accueil collectif et charge financière des parents à Salzbourg et au Tyrol (aux prix de 2011, en francs)				
	Salzbourg		Tyrol	
	Francs	en %	Francs	en %
Coûts	92,6	100 %	62,5	100 %
dont frais de personnel	66,4	72 %	41.4	66 %
dont autres frais	26,2	28 %	21.4	34 %
Financement (en %)				
Parents	24 %		25 %	
Pouvoirs publics	76 %		75 %	
Employeurs	-		-	
Organismes privés	-		-	
Autres recettes	-		-	
Charge financière des parents				
Rapport entre dépenses de garde nettes et revenu national brut moyen du ménage type 1 (couple avec deux enfants ; 3,5 jours de crèche par semaine)	4 %		n.d.	
Rapport entre dépenses de garde nettes et revenu national brut moyen du ménage type 2 (famille monoparentale avec deux enfants ;5 jours de crèche par semaine)	10 %		n.d.	

Sources : cf. les tableaux de ce chapitre présentant les coûts complets, le financement et la charge financière.

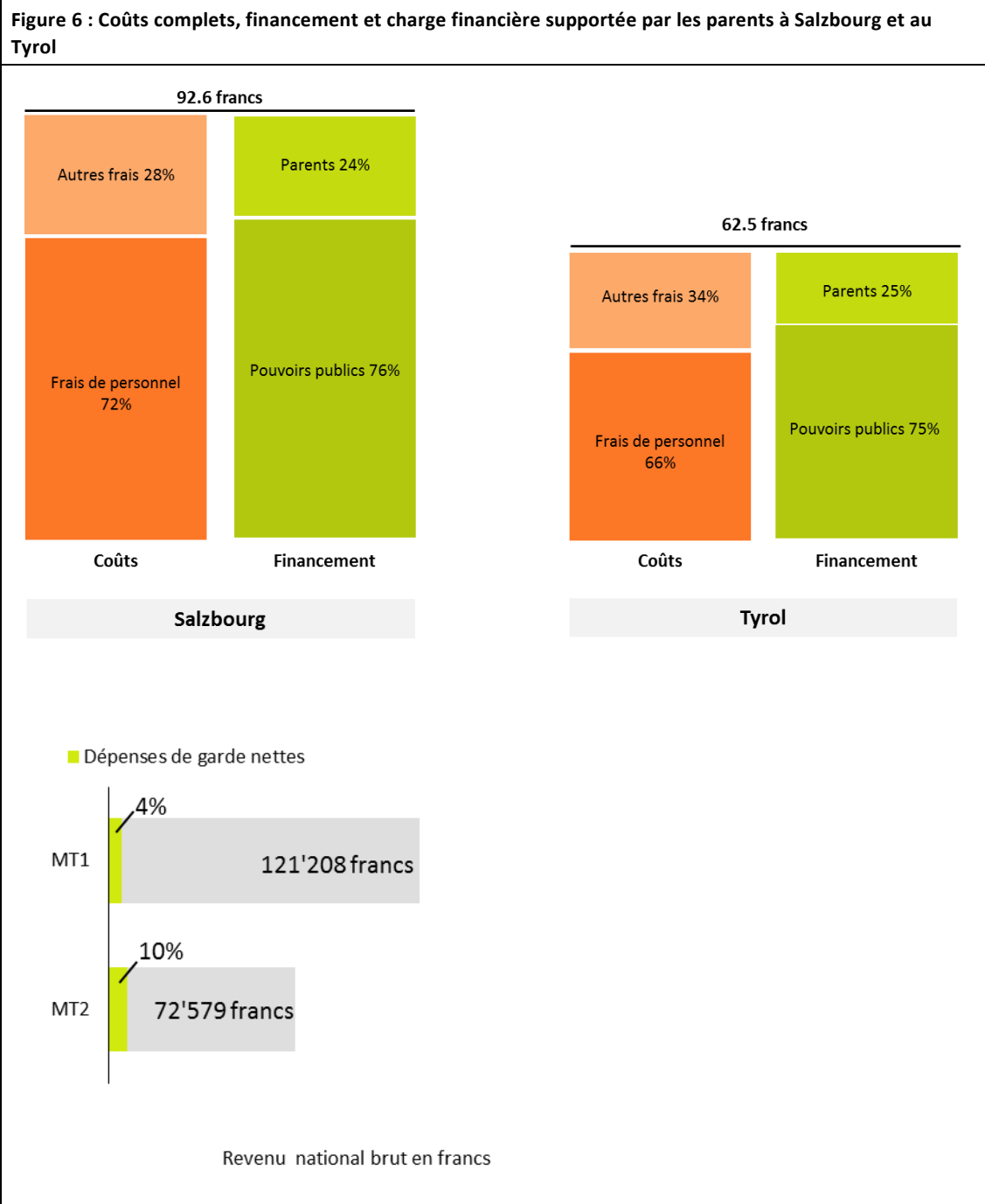
A Salzbourg, le coût complet d'une place de crèche s'élève à 93 francs, contre 63 francs seulement au Tyrol. Les coûts nettement supérieurs de Salzbourg s'expliquent notamment par un plus grand pourcentage de personnel qualifié – et les frais de personnel qui en découlent –, davantage d'exigences en matière de taux d'encadrement et parfois aussi de taille des locaux. Pour l'interprétation des coûts en Autriche, il faut savoir que les frais de location ont très certainement été sous-estimés.

Dans les deux Länder étudiés, les crèches sont financées par les contributions des parents et par les pouvoirs publics ; ces derniers apportent près de 75 % des ressources financières nécessaires, et les parents les 25 % restants. En règle générale, toutes les crèches qui remplissent les normes de qualité fixées par leur Land obtiennent des subventions. Quant aux employeurs, ils ne participent pas ou peu au financement des crèches.

A Salzbourg, la charge financière supportée par les parents est relativement modeste, puisque la part des dépenses de garde nettes dans le revenu national brut est de 4 % ou de 10 %, selon le ménage type. Un ménage moyen composé de deux adultes dont les deux enfants fréquentent la crèche 3,5 jours par semaine s'acquitte de 2778 euros (soit 4954 francs) après

déductions fiscales, tandis qu'un ménage monoparental moyen qui fait garder ses deux enfants 5 jours par semaine paie cette prestation 3942 euros (7028 francs) par an.

Le graphique suivant résume de façon schématique les principaux résultats de l'étude relatifs aux coûts complets, au système de financement et à la charge financière des parents.



Source : graphique original. **Commentaire :** les « autres frais » comprennent le coût du matériel et des infrastructures, les investissements, les prêts et les amortissements, les frais de restaurations et les frais divers.

7. Comparaison

Le présent chapitre réunit les informations par pays présentées dans les chapitres précédents et établit, sur cette base, une comparaison entre la situation des régions choisies en Suisse et celle des régions étudiées en Allemagne, en Autriche et en France. Dans un premier temps, il expose les principales différences entre les systèmes d'accueil des enfants d'âge préscolaire (ch. 7.1). Il compare ensuite les coûts complets des places de crèche (ch. 7.2), les systèmes de financement et de tarification (ch. 7.3) ainsi que la charge financière que supportent les parents (ch. 7.4), avant de formuler une conclusion (ch. 7.5).

Les comparaisons se fondent sur les données relatives aux crèches de deux régions ou villes de chaque pays. Etant donné la méthodologie retenue et la forte hétérogénéité constatée entre les quelques cas étudiés, une généralisation des résultats à l'échelle des pays n'est possible que de façon très limitée. Par conséquent, il s'agit essentiellement d'une comparaison entre la situation dans les cantons de Vaud et de Zurich avec les Länder autrichiens de Salzbourg et du Tyrol, les villes de Francfort et de Dresde en Allemagne et la ville de Lyon et la campagne lyonnaise en France.

7.1. Comparaison des systèmes d'accueil préscolaire

Le système d'accueil des enfants d'âge préscolaire en Suisse se distingue sur plusieurs points de celui des pays voisins (cf. tableau suivant). Il importe de noter que la présente comparaison porte uniquement sur les crèches. Les jardins d'enfants, qui font également partie du système préscolaire en Allemagne et en Autriche, de même que l'école maternelle en France ne sont pas pris en considération pour la comparaison.

Tableau 40 : Caractéristiques spécifiques du système d'accueil préscolaire dans les pays étudiés				
Caractéristiques	Suisse (CH)	Autriche (A)	Allemagne (D)	France (F)
Principales offres d'accueil formelles pour les enfants d'âge préscolaire (en fonction de l'âge)	▪ Crèches (enfants de moins de 4 ou 5 ans*) ▪ Familles de jour (enfants de moins de 12 ans)	▪ Crèches (enfants de moins de 3 ans) ▪ Jardin d'enfants (de 3 à 5 ans)	▪ Crèches (enfants de moins de 3 ans) ▪ Jardin d'enfants (de 3 à 5 ans)	▪ Accueil individuel ▪ accueil collectif (EAJE et service d'accueil familial, enfants de moins de 3 ans) ▪ Ecole maternelle (enfants de 3 à 5 ans)
Taux de prise en charge des enfants de moins de 3 ans (nombre d'enfants pris en charge pour 100 enfants)**	29 %	14 %	24 %	40 %
Réglementations relatives à la protection de la maternité, aux allocations et au congé parental	▪ Allocation de maternité les 14 semaines qui suivent la naissance (minimum légal) correspondant à 80 % du revenu brut moyen réalisé avant l'accouchement, mais au plus à 196 francs par jour ▪ interdiction de travailler les 8 semaines qui suivent la naissance ▪ pas de congé parental au niveau fédéral	▪ Protection de la maternité : 16 semaines (8 semaines avant et 8 semaines après la naissance) ▪ 2 systèmes d'allocation parentale d'éducation : allocation forfaitaire : 10 à 30 mois, si un des parents seulement la demande, sinon 12 à 36 mois ; allocation liée au revenu : 12 mois, si un des parents seulement la demande, sinon 14 mois	▪ Protection de la maternité : 14 semaines (6 semaines avant et 8 semaines après la naissance) ▪ Congé parental : de 36 mois, pour le père ou la mère, avec protection contre le licenciement ; pendant 2 mois exclusivement pour le père ▪ Allocation parentale : jusqu'à 12 mois, plus 2 mois exclusivement pour le père ; 66 % du salaire net, mais au max. 1800 euros	▪ Congé de maternité : 16 semaines (6 semaines avant et 10 semaines après la naissance, davantage à partir du 3^e enfant) ▪ Congé parental : 1 à 3 ans au maximum (pour deux enfants) ▪ Allocation parentale : jusqu'à 12 mois pour le 1^{er} enfant, à partir du 2^e enfant jusqu'à 36 mois, 560 euros au max. (indépendamment du salaire, mais échelonnée selon le type et le taux d'occupation)

*En Suisse, les enfants ont entre 4 et 5 ans au moment d'entrer à l'école enfantine. **Source : SILC 2012, Eurostat : pourcentage des enfants de moins de 3 ans qui sont pris en charge dans une structure d'accueil pendant au moins une heure par semaine (*Formal childcare by age group and duration – % over the population of each age group* : <http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/submitViewTableAction.do>). Dans cette enquête, le terme de structures d'accueil ne se limite pas aux crèches, il comprend aussi, par exemple, les groupes de jeu et les familles de jour.

La principale différence entre les systèmes d'accueil préscolaire est l'âge des enfants au moment où ils entrent à la crèche. Dans les trois pays voisins étudiés, les crèches sont destinées aux enfants de moins de 3 ans, tandis qu'en Suisse, elles reçoivent aussi des enfants un peu plus âgés (de 4 à 5 ans, jusqu'au début de l'école enfantine obligatoire et gratuite). En Autriche, en Allemagne et en France, la phase préscolaire comprend le jardin d'enfants ou l'école maternelle (en France) qui, contrairement à la Suisse, n'est pas obligatoire et parfois payant. Le passage au jardin d'enfants ou à l'école maternelle facultatif se fait dès l'âge de 3 ans. Ainsi, seuls des enfants de *moins* de 3 ans sont pris en charge dans les crèches étrangères examinées dans le cadre de la présente étude.

Une autre différence entre la Suisse et les pays voisins concerne le congé parental ou l'allocation parentale. En Suisse, il n'existe qu'un congé de maternité payé de 14 semaines, alors que les réglementations en la matière sont beaucoup plus étendues dans les autres pays étudiés. En particulier l'Allemagne et l'Autriche connaissent des dispositions assez généreuses en ce qui concerne les allocations parentales et les allocations de prise en charge des enfants qui sont octroyées pour une durée minimale d'un an. Les nourrissons sont donc généralement gardés à la maison la première année et les crèches accueillent surtout des enfants âgés d'un ou de deux ans. De ce fait, les structures d'accueil allemandes et autrichiennes comptent proportionnellement plutôt moins de nourrissons que les crèches suisses. Concernant la proportion de nourrissons dans les crèches françaises, la présente étude n'a pas permis d'établir une base fiable de comparaison. Toutefois, le complément de libre choix de l'activité qui est versé en France incite les mères à reprendre le travail durant le congé parental. Selon Dörfler et al., en 2011, 44 % des mères françaises travaillaient pendant leur congé parental, dont 79 % avec un taux d'occupation de plus de 50 %. On peut donc supposer qu'en France les crèches accueillent aussi des enfants de moins d'un an.

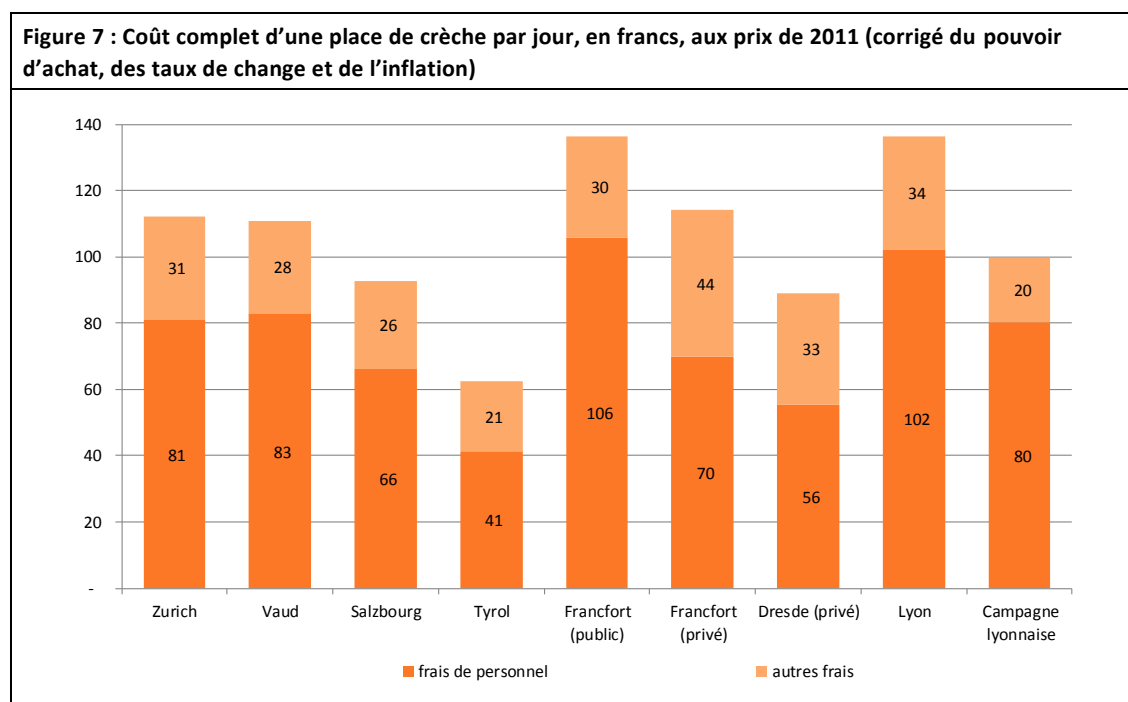
7.2. Comparaison des coûts complets

Le tableau ci-dessous donne un aperçu des coûts complets des crèches dans les différentes régions étudiées. Les coûts sont indiqués en francs suisses, aux prix de 2011, et tiennent compte du pouvoir d'achat.

Tableau 41 : Coût complet d'une place de crèche par jour, en francs, aux prix de 2011 (corrigé du pouvoir d'achat et de l'inflation)									
Coût par place et par jour (2011)	Canton de Zurich (CH)	Canton de Vaud (CH)	Salzbourg (A)	Tyrol (A)	Francfort (D)		Dresde (D) privé	Lyon (F)	Campagne lyonnaise (F)
					public	privé			
Coûts complets	112,4	110,6	92,6	62,5	136,3	114,4	89,0	136,4	99,9
dont frais de personnel	80,9	82,9	66,4	41,4	105,9	69,9	55,5	102,2	80,3
dont autres frais	31,5	28,1	26,3	21,1	30,4	44,5	33,5	34,1	19,6

Sources : CH : Prognos 2009 ; A : ÖIV 2010 ; D : Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, Deutsche Industrie- und Handelskammer 2007 et Gesellschaft zur Förderung betrieblicher und betriebsnaher Kindereinrichtungen e.V. 2014 ; F : Caisse nationale des allocations familiales (CNAF). Les coûts complets dans les études de cas de Salzbourg et du Tyrol comprennent les forfaits repas. **Commentaire :** concernant Francfort et Dresde, « public » désigne les crèches exploitées par un organisme d'utilité publique et « privé » les crèches exploitées par une entreprise.

Le graphique suivant fournit une comparaison des coûts complets.



Sources : CH : Prognos 2009 ; A : ÖIV 2010 ; D : Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, Deutsche Industrie- und Handelskammer 2007 et Gesellschaft zur Förderung betrieblicher und betriebsnaher Kindereinrichtungen e.V. 2014 ; F : Caisse nationale des allocations familiales (CNAF). Les coûts complets dans les études de cas de Salzbourg et du Tyrol comprennent les forfaits repas. **Commentaire :** concernant Francfort et Dresde, « public » désigne les crèches exploitées par un organisme d'utilité publique et « privé » les crèches exploitées par une entreprise.

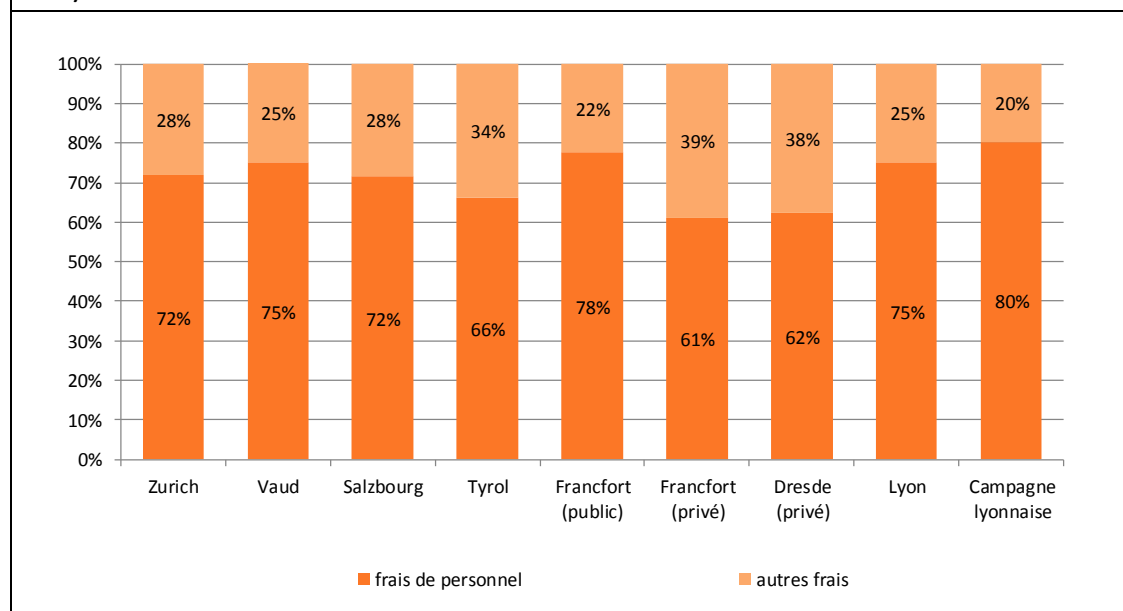
Le coût complet d'une place disponible est de 111 et de 112 francs par jour dans les cantons de Vaud et de Zurich (aux prix de 2011), il se situe donc dans le même ordre de grandeur que dans

les pays voisins. La fourchette des coûts s'établissant entre 136 francs (crèche publique Francfort et Lyon) et 63 francs (Tyrol) par place et par jour, les coûts complets des crèches suisses se trouvent ainsi dans la moyenne supérieure des cas étudiés. La comparaison des extrêmes montre que les coûts complets de la région la plus chère dépassent de plus de deux fois ceux de la région la moins chère. Il est intéressant de noter que les deux régions présentant les coûts complets les plus élevés (Francfort et Lyon) sont aussi celles où la qualité des données est la meilleure.

Le coût complet d'une place de crèche varie non seulement d'un pays à l'autre, mais aussi, à l'intérieur des pays, en fonction des régions. Ces différences sont les plus faibles entre les deux régions de Suisse, tandis que les plus grands écarts ont été constatés en Allemagne. Cela dit, il existe aussi des écarts notables entre les coûts dans les différentes régions étudiées en Autriche et en France.

Etant donné que les coûts complets sont ventilés de manières très différentes dans les pays étudiés (cf. informations détaillées dans les chapitres respectifs), il n'est pas possible de comparer directement la **structure des coûts**. La seule distinction possible dans tous les cas étudiés concerne les frais de personnel et les autres frais. Ces derniers comprennent le loyer, le matériel, la nourriture et tous les autres frais. La figure ci-dessous montre clairement que les frais de personnel constituent de loin la plus grande part du coût complet. Ils représentent entre 80 % (campagne lyonnaise) et 61 % (crèches privées à Francfort) des coûts complets.

Figure 8 : Comparaison de la structure des coûts des crèches (coût complet par place occupée, aux prix de 2011)



Sources : CH : Prognos 2009 ; A : ÖIV 2010 ; D : Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, Deutsche Industrie- und Handelskammer 2007 et Gesellschaft zur Förderung betrieblicher und betriebsnaher Kindereinrichtungen e.V. 2014 ; F : Caisse nationale des allocations familiales (CNAF).

Le montant des coûts complets dépend de plusieurs **facteurs**, tels que l'âge des enfants, le taux d'encadrement, le salaire ou les horaires d'ouverture de la crèche. Le tableau suivant contient une liste systématique des facteurs qui influent sur les coûts. Les chiffres reposent sur les données de l'année au cours de laquelle elles ont été recensées aux fins de la comparaison des coûts : 2007 pour les cantons de Vaud et de Zurich, 2007 pour Salzbourg et le Tyrol, 2006 pour Dresde et les crèches privées à Francfort, 2008 pour les crèches publiques à Francfort, 2012 pour Lyon et la campagne lyonnaise. Dans le tableau, le salaire horaire brut du personnel éducatif est indiqué aux prix de 2011 et corrigé de l'inflation et du pouvoir d'achat.

Tableau 42 : Vue d'ensemble des facteurs influençant les coûts des crèches dans les pays étudiés									
Facteurs d'influence	Canton de Zurich (CH)	Canton de Vaud (CH)	Salzbourg (A)	Tyrol (A)	Francfort (D)		Dresde (D)	Lyon (F)	Campagne lyon. (F)
					public	privé	privé		
Age des enfants pris en charge	moins de 4 ou 5 ans		moins de 3 ans (surtout entre un et deux ans)		moins de 3 ans (surtout entre un et deux ans)			moins de 3 ans	
Nombre moyen de places	24	44	14,7	14,6	n.d.	24	24	32	17
Heures d'ouverture	11,3	11,9	10,2	7,9	9,5	11	11	10,9	10,1
Nombre de jours d'ouverture	243	233	245	236	n.d.	248	248	220	211
Proportion d'organismes privés et reconnus d'utilité publique	principalement privées		68 %	89 %	53,6 %		47,9 %	93 %	100 %
Taux d'occupation moyen	91 %	85 %	>90 %		n.d. ⁹⁰			72 %	74 %
Taux d'encadrement exigé (nombre max. d'enfants par éducateur)	1/5,5 ⁹¹	▪ 0 à 18 mois : 1/5 ▪ 18 à 36 mois 1/7 ▪ 36 à 48 mois 1/10 ▪ >36 mois : 1/12	1/5,3	1/6	1/5		1/6	1/8 (5) ⁹²	
Nombre effectif d'enfants pris en charge par éducateur ⁹³	4,1	6,2	n.d.	n.d.	3,9	4,8	4,8	n.d.	
Taille max. du groupe (nombre d'enfants)	11	sans limite	8	12 (10)	10		sans limite	sans limite	
Surface minimale	5,5 ⁹⁴	3	4	2,5	110	100	100	aucune	

⁹⁰ Nous n'avons pas de données relatives au taux d'occupation en Allemagne. En général, une place de crèche est occupée par un seul enfant, de sorte que les parents paient la crèche pour cinq jours, même si leur enfant n'y va pas tous les jours.

⁹¹ Un éducateur qualifié par groupe d'enfants ; pour les groupes de plus de 7 enfants, il faut prévoir deux personnes. Taille maximale du groupe : 11 enfants.

⁹² Pour les enfants qui ne marchent pas encore, le taux d'encadrement est de 1/5.

⁹³ Dans la mesure du possible, on a utilisé les données provenant des études de cas.

⁹⁴ Selon Prognos, les crèches du canton de Zurich doivent disposer de 5,5 m² par place de garde contre 3 m² dans le canton de Vaud. Prognos indique que, dans les deux cantons, les surfaces effectives dépassent clairement les exigences, parce qu'on ne trouve guère de locaux parfaitement adaptés sur le marché immobilier.

des locaux (m ² par enfant ou par groupe)					par groupe	par groupe	par groupe	
Qualification du personnel éducatif	Diplômés du secondaire II (au moins 1 CITE 3 par groupe)	au moins 2/3 de diplômés du tertiaire (CITE 4/5)	diplômes en pédagogie ou analogue (CITE 4)		75 % de diplômés du secondaire (CITE 3) ou du tertiaire (CITE 4)			au moins 50 % de diplômés du tertiaire (CITE 5)
Part d'éducateurs qualifiés	57 %	78 %	64 %	60 %	75 %	75 %	75 %	60 %
Salaires du personnel éducatif (salaire horaire, brut, en parité de pouvoir d'achat, aux prix de 2011)								
Direction	55,1	60,2	32,8	33,8	43,5	34,7		33,1
Educateurs diplômés du tertiaire (CITE 4/5)		44,9	31,4	-	-	-		31,5
Educateurs diplômés du secondaire II (CITE 3)	35,7	38,8	28,3	31,4	34,1	29,2		24,4
Heures de travail hebdomadaires	41	41	39	39	39	39		35

Sources : CH : Prognos 2009 ; A : Kaindl et al. 2010 und Baierl et Kaindl 2011 ; D : Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, Deutsche Industrie- und Handelskammer 2007 et Gesellschaft zur Förderung betrieblicher und betriebsnaher Kindereinrichtungen e.V. 2014 ; F : Caisse nationale des allocations familiales (CNAF) et DRES 2014. Pour plus de détails sur les sources voir les chapitres consacrés aux pays. **Commentaire** : la classification internationale type de l'éducation (CITE) a été créée par l'UNESCO pour classer et caractériser les types d'éducation et les systèmes scolaires. Selon CITE 1997 : enseignement secondaire cycle II (CITE 3) ; enseignement postsecondaire non supérieur (CITE 4) ; enseignement supérieur cycle I, bachelor (CITE 5) ; enseignement supérieur cycle II, master (CITE 6). Les chiffres relatifs aux salaires en France sont des moyennes nationales. L'existence de variations régionales est très probable et a été confirmée par l'expert de la DRES consulté dans le cadre de l'étude. Ce dernier suppose que le niveau des salaires est plus élevé dans les crèches de la ville de Lyon que dans la campagne environnante en raison de la concurrence sur le marché du travail (cf. chapitre sur la France). En outre, les indications ont été fournies sur la base des salaires nets, convertis en salaires bruts au moyen de la calculatrice du site www.salairebrutnet.fr.

L'appréciation globale montre qu'il existe, dans toutes les régions, divers facteurs susceptibles d'influencer les coûts à la hausse ou à la baisse. Les données disponibles ne permettant pas de chiffrer l'impact de ces facteurs, nous devons nous contenter d'une appréciation de leur pertinence et de leur effet. Il semble que les coûts moyens légèrement supérieurs des crèches suisses en comparaison internationale s'expliquent en particulier par les raisons suivantes : les horaires plus étendus et les salaires horaires bruts du personnel nettement plus élevés. La pratique des places partagées, courante en Suisse, pourrait également orienter les coûts à la hausse. Les autres facteurs de coûts relevés dans les cas étudiés en Suisse se situent à peu près dans la moyenne observée (par ex. nombre de jours d'ouverture et surface des locaux) ou alors leurs effets ne peuvent pas être clairement cernés au moyen des données disponibles (par ex.

structure d'âge, taille de la crèche, taux d'occupation ou type de crèche). Ci-après nous examinons les principales différences et similitudes régionales sous l'aspect des divers facteurs d'influence :

- Le premier facteur qui varie selon les régions étudiées est la **structure d'âge** des enfants pris en charge. Comme nous l'avons vu au ch. 7.1, ces variations s'expliquent principalement par la différence des systèmes d'accueil et par certaines conditions structurelles, en particulier la réglementation du congé parental. L'effet de la structure d'âge sur les coûts peut uniquement être décrit de manière qualitative : d'une part, les crèches suisses accueillent un nombre relativement plus important de nourrissons, du moins en comparaison avec l'Autriche et l'Allemagne⁹⁵. Cette tendance pourrait faire augmenter les coûts, parce que les nourrissons demandent plus d'encadrement, ce qui oblige les crèches à engager davantage de personnel. En règle générale, le nombre de places de crèche destinées aux nourrissons est cependant limité : selon l'étude Prognos 2009, les crèches du canton de Zurich comptent entre 7 et 19 % d'enfants de moins d'un an. D'autre part, les crèches suisses accueillent aussi de nombreux enfants âgés de trois et quatre ans qui demandent moins d'encadrement que les enfants de un et deux ans. Ce facteur tend à faire baisser les coûts, notamment dans le canton de Vaud où le taux d'encadrement exigé varie en fonction de l'âge des enfants⁹⁶. Il n'est pas possible d'établir définitivement dans le cadre de la présente étude si ces influences opposées s'annulent ou si l'une l'emporte sur l'autre. Par ailleurs, il n'existe pas de données précises concernant la structure d'âge dans les différentes régions étudiées.
- S'agissant du **nombre moyen de places**, la situation est très différente dans les deux cantons étudiés en Suisse : les crèches du canton de Zurich comptent 24 places en moyenne ce qui correspond à peu près à la moyenne de toutes les régions étudiées, tandis que le canton de Vaud arrive clairement en tête du classement avec une moyenne de 44 places par crèche. Un nombre de places plus élevé a tendance à faire baisser les coûts, entre autres parce qu'il accroît l'efficacité de l'administration et qu'il permet de regrouper les enfants pendant les heures creuses ou de mieux exploiter le travail à la demande.
- **Horaires et jours d'ouverture** : en moyenne, les crèches suisses sont ouvertes plus longtemps (entre 11,3 et 11,9 heures par jour) que celles des pays voisins étudiés. Ce fait s'explique surtout par les horaires de travail plus longs en Suisse. Il provoque une hausse des coûts parce que les crèches nécessitent davantage de personnel. En Autriche, les horaires d'ouverture des crèches varient sensiblement selon les régions. Les calculs des coûts réalisés

⁹⁵ Les informations disponibles pour la France ne suffisent pas pour évaluer le pourcentage de nourrissons dans les crèches. Nous supposons néanmoins qu'il est plutôt plus élevé qu'en Allemagne et en Autriche.

⁹⁶ Dans le canton de Vaud, le taux d'encadrement est échelonné en fonction de l'âge des enfants : de 0 à 2,5 ans : cinq enfants par éducateur ; de 2,5 à 4 ans : sept enfants par éducateur ; de 4 à 6 ans : dix enfants par éducateur. Source : INFRAS 2013 : « Accueil extrafamilial de la prime enfance. Situation dans les cantons 2013 ».

par ÖIF (2010) sont cependant basés sur une moyenne de dix heures d'ouverture par jour pour toutes les régions. En Allemagne, les différences se situent surtout entre les crèches privées et publiques. Les crèches rattachées aux entreprises sont ouvertes plus longtemps, car elles tiennent davantage compte des besoins des employés et des employeurs.

S'agissant du nombre de jours d'ouverture annuels, les crèches suisses se situent dans la moyenne. Ce sont les crèches privées en Allemagne qui sont ouvertes le plus grand nombre de jours par an, tandis que les crèches françaises sont un peu plus souvent fermées.

- Des différences existent aussi au niveau des **organismes responsables**. En Suisse et en Autriche, les crèches sont majoritairement exploitées par des organismes privés, tandis que la majeure partie des crèches dans les régions étudiées en Allemagne et en France sont des institutions publiques ou sans but lucratif. Le type d'organisme responsable n'a pas forcément une influence directe sur les coûts. On ne peut que supposer que les crèches exploitées par un organisme privé sont un peu plus attentives aux coûts parce qu'un éventuel déficit n'est pas automatiquement couvert par l'Etat. Cet effet s'observe avant tout dans le canton de Zurich. En Autriche, la majeure partie des crèches privées sont également financées par l'Etat (ch. 7.3) et Lausanne leur accorde une couverture de déficit. Il semblerait que les coûts sont davantage influencés par la taille de l'organisme responsable que par sa forme juridique.
- Avec un **taux d'occupation** de 85 %, les crèches du canton de Vaud se placent dans la moyenne des cas étudiés. Le taux d'occupation des crèches dans le canton de Zurich, à Salzbourg et au Tyrol dépasse les 90 %, alors que les crèches de Lyon et de la campagne lyonnaise ne sont occupées qu'à 72 et 74 % respectivement. Pour l'Allemagne, on ne dispose pas d'indication sur le taux d'occupation effectif parce que les parents paient pour une place de crèche à plein temps même si leur enfant ne fréquente pas la crèche tous les jours. Etant donné que la comparaison internationale se base sur le coût par place disponible, et non sur le coût par place occupée, le taux d'occupation n'a pas d'incidence sur le niveau des coûts. Il est utile dans ce contexte de mentionner une particularité suisse, la pratique dite des **places partagées**. Celle-ci consiste à utiliser une place de crèche certains jours par semaine seulement, ce qui engendre plus de travail administratif pour les crèches tout en exigeant une meilleure coordination, pour obtenir néanmoins un taux d'occupation suffisant. En d'autres termes, la pratique des places partagées comprend le risque d'une occupation insuffisante des places existantes (et donc des coûts plus élevés par place occupée).
- **Taux d'encadrement** : les frais de personnel dépendent sensiblement du nombre d'enfants par éducateur, à savoir du taux d'encadrement, qui est généralement réglementé par l'Etat. On peut dire, en gros, que plus le nombre d'enfants par éducateur est faible, plus les coûts sont élevés (on parle alors d'un taux d'encadrement élevé). Le taux d'encadrement varie

considérablement selon les régions étudiées, mais nous ne disposons pas de données précises concernant le taux d'encadrement effectif de tous les cas étudiés (cf. tableau). Ce taux est relativement élevé dans les crèches du canton de Zurich où l'on compte 4,1 enfants par éducateur, soit légèrement plus d'éducateurs que ce qui est prescrit par le canton⁹⁷. Dans les crèches vaudoises, le nombre d'enfants par éducateur est de 6,2 ce qui constitue un taux faible par rapport à la moyenne internationale. De tous les cas étudiés, Francfort présente le taux d'encadrement le plus fort dans ses crèches publiques (3,8 enfants par éducateur), tandis qu'en France on compte jusqu'à 8 enfants par éducateur (ce qui correspond à la réglementation étatique pour les enfants qui savent marcher⁹⁸).

- Il existe aussi des prescriptions réglementaires concernant la **taille maximale des groupes**. Toutefois, cet élément est moins déterminant pour les coûts des crèches que le taux d'encadrement. Dans les cas étudiés, le nombre d'enfants par groupe variait entre 8 et 12. Le canton de Zurich, avec un nombre maximal de 11 enfants par groupe, se situe en tête de liste. Le canton de Vaud ne connaît pas de prescription en la matière.
- Des différences notables existent pour ce qui est de la **proportion d'éducateurs qualifiés et des formations suivies**. Le pourcentage de personnel qualifié est de 57 % (sans stagiaires ni apprentis) dans le canton de Zurich, ce qui est inférieur à la moyenne et peut influencer les coûts à la baisse. A l'inverse, la proportion de personnel qualifié est supérieure à la moyenne dans les crèches vaudoises, ce qui tend à accroître les coûts. S'agissant de la formation, les différences constatées entre les régions francophones et les régions germanophones sont frappantes : dans le canton de Vaud et en France, l'Etat exige que 75 et 50 % respectivement du personnel éducatif dispose d'un diplôme du tertiaire. Dans les régions germanophones, une formation de niveau secondaire (CITE 3 ou CITE 499) est suffisante. Etant donné que le personnel doté d'un diplôme du tertiaire est mieux rémunéré, les coûts s'en ressentent. Les études de cas montrent que des exigences plus rigoureuses en matière de qualification professionnelle s'accompagnent généralement d'un taux d'encadrement plus faible, ce qui semble avoir un effet compensatoire au niveau des coûts.
- **Salaires** : le salaire du personnel éducatif est un facteur décisif pour les coûts. Aux fins de la comparaison internationale, le salaire horaire brut des éducateurs a été converti en francs suisses sur la base d'un taux de change en parité de pouvoir d'achat. Les chiffres montrent que les salaires sont nettement plus élevés en Suisse que dans les pays voisins. Selon les chiffres de l'étude Prognos, le salaire horaire d'un éducateur doté d'un diplôme secondaire

⁹⁷ Le canton de Zurich autorise jusqu'à 11 enfants par groupe, tout en exigeant la présence de deux éducateurs pour les groupes de 7 enfants ou plus. Si le potentiel est exploité, avec des groupes de 11 enfants pris en charge par 2 éducateurs, le taux d'encadrement s'élève à 1/5,5.

⁹⁸ En France, l'Etat exige au moins un éducateur par groupe de cinq enfants qui ne savent pas marcher.

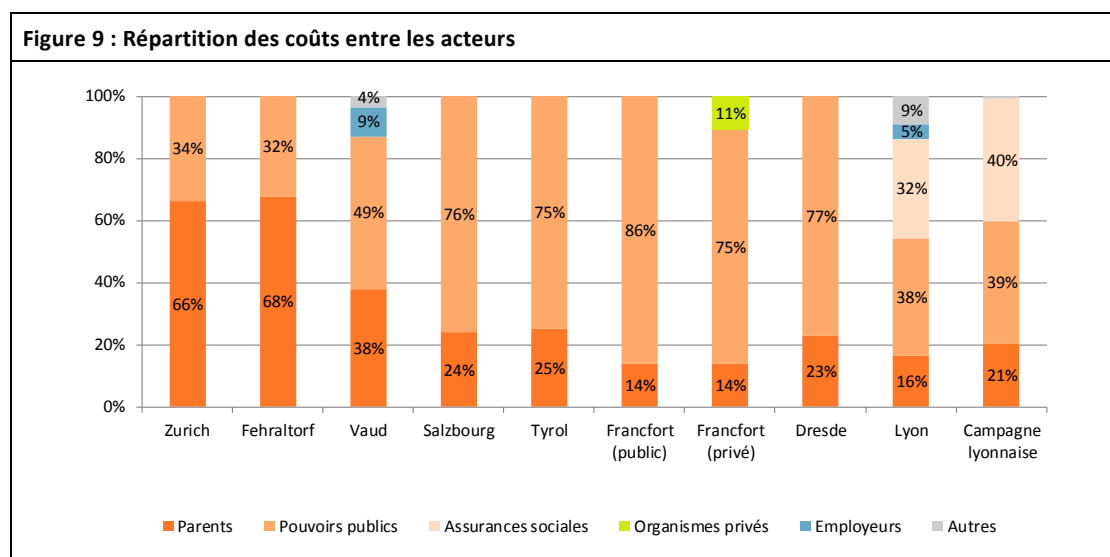
⁹⁹ Cf. aussi EC 2014 : enseignement secondaire cycle II (CITE 3) ; enseignement postsecondaire non supérieur (CITE 4).

deuxième cycle (CITE 3) se monte à environ 37 francs en moyenne aux prix de 2011, alors que dans les pays voisins, le salaire horaire en parité de pouvoir d'achat se situe entre 24 francs (F) et 34 francs (D, Francfort). Le niveau des salaires horaires en Suisse en parité de pouvoir d'achat dépasse donc de 8 à 35 % celui dans les pays voisins. Pour la France, nous disposons uniquement d'informations basées sur la moyenne nationale. Il est parfaitement possible que les salaires à Lyon soient plus élevés que la moyenne nationale. D'ailleurs un expert français consulté en la matière (tableau 43 en annexe) a confirmé que le niveau de salaire était vraisemblablement plus élevé à Lyon que dans la campagne environnante. Les statistiques relatives aux coûts du travail montrent qu'en parité de pouvoir d'achat, le coût de la main-d'œuvre dans le secteur de la santé et des services sociaux en Suisse dépasse de l'ordre de 12 à 15 % celui des pays pris en compte dans la présente étude (sources : Office fédéral de la statistique [statistique structurelle des coûts de la main-d'œuvre] pour la Suisse et Eurostat pour les autres pays [état : septembre 2014]).

7.3. Comparaison des systèmes de financement et de tarification

Les modèles de financement et les systèmes de tarification appliqués dans les régions étudiées ont été décrits en détail dans les chapitres consacrés aux pays. La comparaison fournie ici s'intéresse avant tout à la répartition des coûts entre les différents acteurs. Le financement est surtout assuré par les parents et les pouvoirs publics, mais les employeurs et les assurances sociales sont également mis à contribution dans certaines régions.

La figure suivante fournit une vue d'ensemble de la répartition des coûts entre les acteurs selon la région. Comme le financement est réglé au niveau communal dans le canton de Zurich, une ville et une commune de l'agglomération ont été choisies à titre d'exemple (ch. 2 sur la méthodologie). La figure est basée sur les dernières données disponibles (2012, 2013 ou 2014 selon le cas).



Sources : diverses (cf. chapitres consacrés aux pays). **Commentaire :** à Francfort, on fait la distinction entre les crèches exploitées par un organisme d'utilité publique et celles exploitées par une entreprise. A Lyon et dans la campagne environnante, les contributions des assurances sociales sont financées en majeure partie par les cotisations sociales effectives des employeurs et des employés ; 73 % sont à la charge des employeurs. A Lyon, la catégorie « Autres » contient les recettes suivantes : rendements financiers, produits extraordinaires, reprises sur amortissements, transferts de charges, prestations en nature volontaires, autres contributions, produit d'activités. Dans le canton de Vaud, la catégorie « Autres » comprend notamment les contributions de la Loterie Romande.

La figure montre que la part assumée par les parents varie fortement entre les régions suisses et étrangères. La part des parents est la plus élevée (66 et 68 %) dans les deux communes zurichoises. Elle est déjà nettement moins importante dans le canton de Vaud (38 %), mais elle est encore plus faible à l'étranger, où elle varie entre 14 % à Francfort et 25 % au Tyrol. La part des pouvoirs publics et des autres acteurs est d'autant plus importante que celle des parents est faible. En Allemagne, la contribution des pouvoirs publics oscille entre 75 % et 86 %. A Lyon et dans la campagne environnante, la part des pouvoirs publics est moins élevée, car une grande partie des frais de crèche sont assumés par la Caisse nationale des allocations familiales (CNAF)¹⁰⁰. Au total, les contributions des pouvoirs publics et des assurances sociales représentent de 70 à 79 % du financement en France. Les employeurs ne jouent un rôle dans le financement des crèches qu'en France et dans le canton de Vaud. En France, la participation des employeurs aux coûts des crèches est à la fois directe et indirecte, par le biais des cotisations sociales effectives. Faute de données sur le sujet, l'étude ne peut pas déterminer si,

¹⁰⁰ La Caisse nationale des allocations familiales (l'un des quatre régimes de base de la sécurité sociale en France) est principalement alimentée par les cotisations sociales effectives, qui portent sur les revenus d'activité et sont à la charge des employeurs (73 %), des salariés (19 %) et des indépendants (7 %). Ses autres sources de recettes sont la contribution sociale généralisée (CSG), qui est notamment prélevée sur les rendements des investissements et sur les bénéfices, ainsi que les recettes fiscales (taxes sur l'alcool et le tabac, etc.). Sources : Assemblée nationale 2014 et CCSS 2014.

dans les autres régions, les employeurs participent aussi de façon indirecte au financement des crèches en remboursant aux parents une partie des dépenses de garde.

Une autre différence importante entre la Suisse et les autres pays est la proportion de places subventionnées. Dans les régions étrangères étudiées, toutes les places sont subventionnées, sans exception, et les parents n'assument donc jamais le coût complet. En Suisse par contre, seule une partie des places est généralement subventionnée. Des différences régionales existent ici aussi : alors que la part des places de crèche bénéficiant d'une subvention publique n'est que de 40 % en ville de Zurich et qu'elle est de 78 % à Fehraltorf, toutes les structures d'accueil affiliées à un réseau bénéficient dans le canton de Vaud d'une participation des pouvoirs publics. Les parents qui n'obtiennent pas de place subventionnée payent en général le coût complet, indépendamment de leur revenu.

Le tarif maximal constitue un autre critère de comparaison pertinent. Il représente le tarif le plus élevé que les parents doivent payer dans les établissements subventionnés, en règle générale à partir d'un certain niveau de revenu. Dans les communes suisses, le tarif maximal correspond plus ou moins au coût complet pour les places subventionnées. Il en va tout autrement à l'étranger, où le tarif maximal est nettement inférieur au coût complet. A Salzbourg et à Lyon, le tarif journalier est d'environ 60 % inférieur au coût complet, tandis qu'à Francfort et à Dresde, il y est inférieur de 70 à 80 %. Autrement dit, les parents à moyens et hauts revenus profitent eux aussi des subventions.

7.4. Comparaison de la charge financière

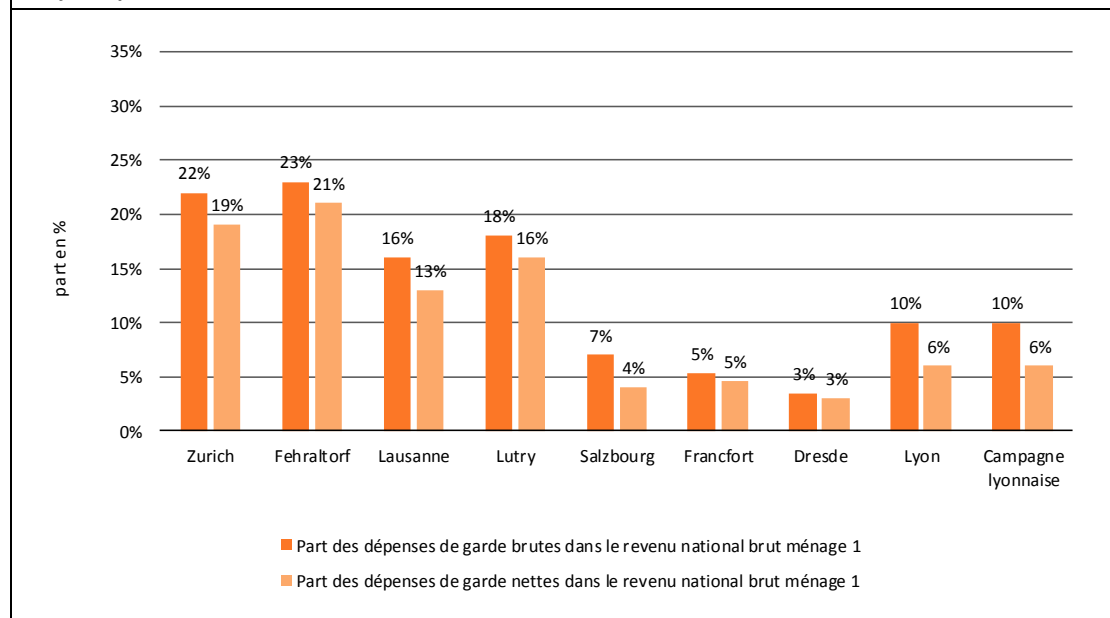
Afin d'illustrer la charge financière que représentent pour les ménages les dépenses consacrées à l'accueil extrafamilial, deux ménages types ont été analysés à titre d'exemple (cf. ch. 2 sur la méthodologie). Les frais occasionnés par la garde des enfants ont été calculés sur la base des systèmes tarifaires et fiscaux en vigueur dans les différentes régions. Tant les dépenses de garde brutes que nettes ont été calculées. Les déductions fiscales accordées pour l'accueil extrafamilial en vertu du droit cantonal ou national sont prises en compte dans le calcul des dépenses nettes. Le rapport entre les frais de garde ainsi calculés et le revenu brut moyen du ménage considéré dans chaque pays a ensuite été calculé. La comparaison entre les régions porte sur la part que représentent les dépenses de garde (brutes/nettes) dans le revenu brut moyen du pays. Les deux ménages types étudiés ci-après sont un couple avec deux enfants (ménage 1) et un ménage monoparental avec deux enfants (ménage 2)¹⁰¹.

¹⁰¹ Dans les comparaisons portant sur la charge financière représentée par certaines dépenses en Suisse et à l'étranger, il est souvent relevé que, vu que la charge fiscale est moins élevée en Suisse, la charge financière rapportée au revenu après impôts y est souvent plus faible qu'à l'étranger. Toutefois, comme le système fiscal est progressif et qu'il fait la différence entre les types de ménage, cette affirmation ne se vérifie pas toujours. Un examen plus poussé s'imposerait, mais il n'a pas été possible d'approfondir cette question dans le cadre de la présente étude.

Résultats pour le ménage 1 (couple marié, travaillant à 100 % et 67 %, avec deux enfants d'âge préscolaire)

Les différences de charge financière sont importantes entre les régions suisses et étrangères. La charge est nettement plus lourde en Suisse qu'ailleurs, comme l'illustre la figure 11.

Figure 10 : Rapport entre les frais de garde (nets/bruts) et le revenu national brut moyen par ménage, pour un couple marié travaillant à 100 % et 67 %, avec deux enfants d'âge préscolaire qui vont à la crèche 3,5 jours par semaine



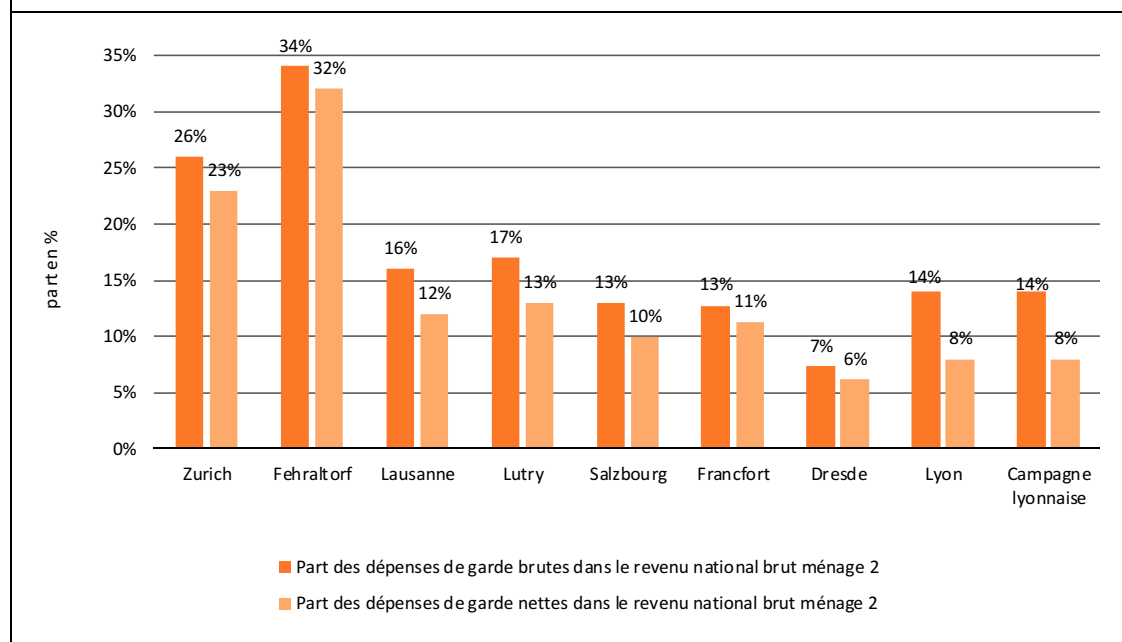
Sources : diverses (cf. chapitres consacrés aux pays).

De toutes les régions et communes étudiées, c'est à Fehraltorf (ZH) que la charge financière est la plus élevée. Dans cette commune, un couple marié qui place ses deux enfants d'âge préscolaire à la crèche 3,5 jours par semaine et dont le revenu brut correspond à la moyenne nationale, consacre 23 % (dépenses brutes) et 21 % (dépenses nettes) de son revenu à l'accueil extrafamilial des enfants. Parmi les quatre communes suisses étudiées, c'est à Lausanne (VD) que la charge financière est la moins élevée : pour un ménage de même type avec le même niveau de revenu brut, la part des dépenses de garde se situe à 16 % (brutes) ou 13 % (nettes). A l'étranger, cette part oscille entre 3 % et 6 % (dépenses nettes), et c'est à Dresde qu'elle est la plus faible.

Résultats pour le ménage 2 (personne seule, travaillant à 100 %, avec deux enfants d'âge préscolaire)

La charge pesant sur le ménage monoparental est globalement plus importante, car ce ménage ne dispose que d'un seul revenu et les enfants passent 5 jours à la crèche au lieu de 3,5. Ici aussi, les différences sont marquées entre les régions, mais c'est surtout dans le canton de Zurich que la charge est très élevée. Dans les deux communes du canton de Vaud, le tableau ressemble davantage à celui des régions étrangères, comme le montre la figure 12.

Figure 11 : Rapport entre les frais de garde (nets/bruts) et le revenu national brut moyen par ménage, pour une personne seule travaillant à 100 %, avec deux enfants d'âge préscolaire qui vont à la crèche 5 jours par semaine



Sources : diverses (cf. chapitres consacrés aux pays).

Comme pour le couple marié, parmi les communes suisses, c'est à Fehraltorf que le rapport entre les dépenses de garde nettes et brutes et le revenu national brut de ce type de ménage est le plus élevé et à Lausanne qu'il est le plus faible. A l'étranger, c'est à nouveau Dresde qui affiche les pourcentages les moins élevés. Parmi les régions étrangères, la part des dépenses de garde est la plus importante à Lyon et dans la campagne environnante (brutes) et à Francfort (nettes).

7.5. Conclusion

La présente analyse arrive à la conclusion que le coût complet des places de crèche en Suisse – calculé sur la base des données concernant les crèches dans les cantons de Vaud et de Zurich pour l’année 2007 – se situe, en parité de pouvoir d’achat, dans le même ordre de grandeur que dans les régions étudiées des pays voisins. Les coûts moyens y sont légèrement supérieurs, pour plusieurs raisons. Premièrement, les salaires du personnel des crèches en Suisse sont nettement plus élevés qu’à l’étranger, même en parité de pouvoir d’achat. Ensuite, les horaires d’ouverture sont plus étendus en Suisse, ce qui a un impact direct sur les coûts. Enfin, la pratique des places partagées, c’est-à-dire la possibilité de n’utiliser une place que certains jours de la semaine, est courante en Suisse et peut engendrer des coûts supplémentaires. Dans les villes d’Allemagne de l’Ouest (Francfort) et de France (Lyon) – pour lesquelles des données très fiables et détaillées sont disponibles –, les places de crèche sont toutefois nettement plus chères, en parité de pouvoir d’achat et compte tenu de l’inflation, que les places de crèche examinées en Suisse (coût complet de 136 francs à Lyon et à Francfort). C’est dans les zones rurales (Tyrol et campagne lyonnaise) et en Allemagne de l’Est (Dresde) que le coût complet des places de crèche est le plus bas (entre 63 et 100 francs). Le niveau plus faible des salaires et des prix dans ces régions joue certainement un rôle ici.

Cela dit, les différences sont nettement plus marquées en matière de répartition des coûts qu’en matière de coût complet. Dans les régions étrangères, les pouvoirs publics – et en France les assurances sociales (Caisse nationale des allocations familiales, CNAF) – prennent en charge une part beaucoup plus importante du coût complet des crèches que ce n’est le cas en Suisse, où la part à la charge des parents est en conséquence plus élevée : alors que cette part s’élève à environ deux tiers des coûts dans les communes zurichoises étudiées et en moyenne à 38 % dans le canton de Vaud, elle varie à l’étranger entre 14 % à Francfort et 25 % au Tyrol. Les employeurs ne jouent un rôle dans le financement des crèches qu’en France et dans le canton de Vaud. En France, la participation des employeurs aux coûts des crèches est à la fois directe et indirecte, par le biais des cotisations sociales effectives. L’étude n’a pas permis de déterminer si, dans les autres pays, les employeurs participent aussi de façon indirecte au financement des crèches, par exemple en remboursant aux parents une partie de leurs dépenses de garde. La Suisse ne possède pas de données à ce sujet.

La proportion de places subventionnées est un autre aspect pour lequel des différences notables sont à signaler. Alors que toutes les places de crèche sont en principe subventionnées dans les régions étrangères étudiées, ce n’est pas le cas en Suisse, où seule une partie des crèches bénéficient de subventions (INFRAS 2014). Des différences régionales existent ici aussi en Suisse : alors que la part des places de crèche bénéficiant d’une subvention publique n’est que de 40 % en ville de Zurich et qu’elle est de 78 % à Fehraltorf, toutes les structures d’accueil

affiliées à un réseau bénéficient dans le canton de Vaud d'une participation des pouvoirs publics. Une autre comparaison intéressante est le tarif maximal demandé aux parents dans les crèches subventionnées. Dans les communes suisses, le tarif maximal correspond plus ou moins au coût complet, tandis qu'il est nettement inférieur (de 60 % à 80 %) au coût complet dans les autres régions.

La charge financière élevée pour les parents en Suisse se reflète particulièrement dans le rapport entre les frais de garde et le revenu brut du ménage. Dans la commune où la charge est la plus importante (Fehraltorf), la part des dépenses de garde nettes dans le revenu brut moyen d'un couple marié qui place ces deux enfants d'âge préscolaire à la crèche 3,5 jours par semaine est de 21 %, contre 3 % à 6 % au maximum à l'étranger. Les différences sont encore plus marquées dans le cas d'un ménage monoparental : à Fehraltorf, un tel ménage consacre environ un tiers de son revenu brut à la prise en charge de ses enfants (dépenses nettes), tandis que cette charge financière n'est comprise qu'entre 6 et 11 % dans les régions étrangères étudiées.

Il ressort de la comparaison que le coût complet d'une place de crèche en Suisse se situe dans le même ordre de grandeur que dans les autres régions étudiées. Le montant à la charge des parents est par contre beaucoup plus élevé en Suisse que dans les autres pays. La charge financière pour les parents est ainsi particulièrement importante dans les communes zurichoises qui ont été retenues pour la présente étude. Cette charge est également élevée dans le canton de Vaud, même si la participation des pouvoirs publics et des employeurs y est plus conséquente.

8. Conclusions

Le présent chapitre s'appuie sur les résultats de la comparaison des coûts pour identifier les possibilités d'économies (ch. 8.1). Il relève les mesures qui permettraient de réaliser des économies et en analyse les conséquences (opportunités et risques) sur la conciliation entre vie familiale et vie professionnelle et sur le bien de l'enfant. Toutes les analyses ont été effectuées toutes autres choses égales par ailleurs : chaque facteur (par ex. taux d'encadrement) a donc été étudié individuellement, en gardant les autres facteurs inchangés (par ex. qualification du personnel ou taille des groupes). Enfin, les résultats de la comparaison internationale des systèmes de financement et de la charge financière ont permis d'identifier des approches envisageables pour le développement des systèmes de financement et de tarification en Suisse (ch. 8.2).

8.1. Possibilités d'économies et conséquences possibles

La comparaison des coûts complets d'une place de crèche ne permet pas de conclure à la nécessité de réduire les coûts : le coût complet en Suisse se situe – dans les régions sélectionnées et en parité de pouvoir d'achat – dans le même ordre de grandeur que dans les pays voisins. Cela ne veut toutefois pas dire que certaines économies ne peuvent pas être réalisées au niveau des crèches ou des communes.

Les frais de personnel constituent de loin le poste de dépenses le plus important : il n'est donc pas rare qu'ils soient pointés du doigt dans les débats politiques relatifs aux possibilités d'économies. Cependant, les principaux déterminants des frais de personnel sont fondamentaux pour la satisfaction de la clientèle et pour la qualité de la prise en charge. Pour pouvoir concilier vie familiale et vie professionnelle, les parents ont besoin d'horaires d'ouverture étendus et doivent pouvoir placer leurs enfants à la crèche certains jours de la semaine seulement. Le taux d'encadrement, la proportion de personnel qualifié et les salaires du personnel influencent pour leur part fortement la qualité de l'accueil et sont donc essentiels à une prise en charge propice au bien de l'enfant. Autrement dit, il ne semble pas, a priori, y avoir de possibilités d'économies sans risque de conséquences négatives sur la conciliation entre vie familiale et vie professionnelle ou sur le bien de l'enfant. Les paragraphes suivants évaluent les approches souvent suggérées, afin d'identifier les économies potentielles, mais aussi leurs conséquences sur les objectifs importants que sont la conciliation entre vie familiale et vie professionnelle ainsi que la protection et l'encouragement des enfants. Certains facteurs ressortent de la comparaison internationale, mais pour d'autres, aucune différence majeure n'a été relevée entre la Suisse et les pays voisins.

Possibilités d'économies découlant d'un alignement sur la pratique étrangère

La comparaison internationale a permis d'identifier des possibilités d'économies principalement dans les deux domaines suivants :

- **Horaires d'ouverture** : Les crèches étudiées dans les cantons de Vaud et de Zurich proposent des horaires d'ouverture nettement plus étendus que les crèches des pays voisins. Cette différence se justifie toutefois par la durée hebdomadaire du travail, qui est aussi plus longue en Suisse. Ces horaires plus étendus offrent aux parents une certaine souplesse pour décider de l'heure à laquelle ils amènent et viennent rechercher leurs enfants. Raccourcir les horaires d'ouverture reviendrait à réduire les moyens permettant de concilier vie familiale et vie professionnelle.
- **Salaires** : Les salaires du personnel des crèches sont plus élevés en Suisse que dans les régions étrangères étudiées, même en parité de pouvoir d'achat. Une possibilité d'agir sur le coût des crèches consisterait donc à réduire les salaires du personnel. Cependant, selon la statistique des coûts de la main-d'œuvre de l'Office fédéral de la statistique, les coûts de la main-d'œuvre dans le secteur de la santé et des activités sociales ne représentent que 90 % des coûts moyens de la main-d'œuvre en Suisse. Cela signifie que les salaires du personnel des crèches en Suisse sont plutôt inférieurs à la moyenne des autres branches et professions. Une baisse des salaires pourrait donc entraîner une pénurie de main-d'œuvre qualifiée et constituer une menace pour l'offre de places de crèche en Suisse. Une telle pénurie de personnel qualifié est déjà perceptible dans les crèches de certaines villes¹⁰².

Une autre raison susceptible d'expliquer le coût légèrement supérieur d'une place de crèche en Suisse est la pratique plus répandue des **places partagées**, c'est-à-dire la possibilité de n'utiliser une place que certains jours de la semaine. Cette flexibilité implique de la part des crèches une charge administrative et une coordination accrues si elles entendent assurer une occupation suffisante des places. En effet, cette pratique comprend le risque d'une occupation insuffisante des places existantes (et donc d'un coût plus élevé par place occupée). Etant donné la proportion actuelle de femmes qui travaillent à temps partiel en Suisse, la pratique des places partagées semble toutefois être une façon judicieuse d'ajuster l'offre aux besoins des parents. Par ailleurs, plusieurs enfants peuvent se partager une place : le nombre total de places nécessaire est donc moins élevé, ce qui génère des économies.

¹⁰² Cf. l'article « Den Krippen läuft das Personal davon » publié dans la NZZaS du 24.8.2014.

Possibilités d'économies découlant d'autres ajustements

- **Taux d'encadrement** : Le taux d'encadrement effectif est comparativement élevé à Zurich (1/4). Or vu la réglementation cantonale applicable, il serait tout à fait possible de l'abaisser à 1/5, qui est le taux en vigueur à Salzbourg par exemple¹⁰³. Dans l'hypothèse d'un niveau de qualification du personnel éducatif constant, il serait possible d'économiser jusqu'à 20 % de frais de personnel dans les crèches étudiées.
- **Qualification pédagogique du personnel** : Les crèches du canton de Vaud comptent une proportion relativement élevée de personnel qualifié (75 %). En outre, une disposition légale prévoit qu'au moins deux tiers du personnel doit posséder un diplôme tertiaire. Cette exigence a un coût : la différence entre le salaire d'un collaborateur diplômé du secondaire et celui d'une personne avec une formation de degré tertiaire est d'environ 6 francs de l'heure (ch. 7.2) selon les données 2007 (corrigées pour 2011). A taux d'encadrement égal, jusqu'à 15 % d'économies pourraient être réalisées si une formation tertiaire n'était pas requise.

Mais quelles seraient les conséquences d'une adaptation du taux d'encadrement ou des exigences en termes de qualification du personnel ? Des études théoriques postulent que tant le taux d'encadrement que la qualification du personnel éducatif sont des facteurs déterminants pour la qualité de la prise en charge et donc pour le bien de l'enfant. Plusieurs études empiriques ont mis ces rapports de causalité en évidence dans différents pays, comme le Danemark (Bauchmüller et al. 2014), l'Allemagne (Felfe et Lalive 2014 ou Tietze et al., à paraître) ou les Etats-Unis (notamment Chetty et al. 2011). D'autres études (NICHD 2002, Pianta et al. 2005, Vandell et Wolfe 2000) relèvent par ailleurs que le taux d'encadrement et la qualification du personnel sont des déterminants essentiels de la qualité du processus : ils influencent la prise en compte des besoins individuels des enfants ou le temps dont le personnel dispose pour s'occuper de chaque enfant en particulier. En d'autres termes, toute économie potentielle résultant d'une adaptation du taux d'encadrement ou des exigences de qualification du personnel a des conséquences sur le temps et les possibilités pour le personnel de répondre aux besoins individuels des enfants. Ce dernier point est surtout essentiel à l'encouragement et l'intégration des enfants de familles socialement défavorisées. Cependant, le contexte dans les pays où ces études ont été menées n'est pas comparable avec le contexte actuel en Suisse. Les résultats ne permettent donc pas de tirer sans autre des conclusions sur

¹⁰³ Le canton de Zurich autorise jusqu'à 11 enfants par groupe, tout en exigeant la présence de 2 éducateurs pour les groupes de 7 enfants ou plus. Autrement dit, un taux d'encadrement de 1/5 est autorisé (avec 11 enfants et 2 éducateurs par groupe, le taux est de 1/5,5).

les conséquences possibles d'une adaptation du taux d'encadrement ou des exigences en matière de qualification du personnel en Suisse.

En résumé, il apparaît qu'aucune économie ne peut être réalisée sur ces facteurs de coûts sans compromettre soit les moyens de concilier vie familiale et vie professionnelle, soit le bien de l'enfant. Or les atteintes au bien de l'enfant peuvent avoir des répercussions négatives sur ses chances à long terme à l'école et dans la vie professionnelle. Pour cette raison, tous les ajustements envisagés doivent être mûrement analysés et réfléchis, peu importe le facteur concerné (horaires d'ouverture, places partagées, taux d'encadrement, qualification du personnel, salaires).

8.2. Possibilités d'adaptation des systèmes de financement et de tarification

En matière de financement des crèches, les différences entre les cantons de Vaud et de Zurich et les régions étrangères étudiées sont considérables. On l'a vu, la principale différence réside dans la répartition des coûts entre les pouvoirs publics et les parents. Alors que dans les deux régions suisses, les pouvoirs publics assument près de la moitié (Vaud) ou un tiers (communes zurichoises) du financement, leur participation oscille entre 70 et 86 % dans les régions étrangères (contributions des assurances sociales comprises en France¹⁰⁴). La charge financière pesant sur les parents est donc nettement plus élevée en Suisse : ils assument environ deux tiers des coûts dans les communes zurichoises étudiées et un peu moins de 40 % dans le canton de Vaud, alors que leur part ne dépasse pas un quart des coûts dans les pays voisins. Le constat est le même dans les calculs faits à titre d'exemple pour différents types de ménages : la part des dépenses de garde dans le revenu brut moyen des ménages considérés est deux à trois fois plus élevée en Suisse qu'à l'étranger.

Quelles sont les conséquences de la charge financière importante que représentent les dépenses consacrées à l'accueil extrafamilial par les ménages en Suisse ? Premièrement, ces dépenses élevées n'incitent pas à exercer une activité lucrative, voire ont un effet dissuasif. De nombreuses études montrent que la charge financière est telle en Suisse qu'il n'est guère intéressant financièrement – en tout cas dans une perspective à court terme¹⁰⁵ – de travailler davantage, aussi bien pour un couple dans lequel les deux partenaires exercent une activité lucrative que pour une personne élevant seule ses enfants (Knöpfel et Knupfer 2005, Bütler

¹⁰⁴ En France, la part assumée par les pouvoirs publics est moins importante, car les contributions des assurances sociales y jouent un rôle important. Ensemble, la part des pouvoirs publics et celle des contributions sociales représentent dans ce pays aussi entre 70 et 79 % du financement.

¹⁰⁵ Aux conséquences à court terme (baisse du revenu) s'ajoutent des répercussions à long terme sur la carrière, qui se traduisent par une perte de revenu. Par conséquent, la situation est peut-être légèrement différente si l'on tient compte de la perspective à long terme.

2007, Bütler et Rüsch 2009, Bonoli et al. 2010, Econcept 2010, INFRAS 2011 et INFRAS 2013¹⁰⁶). En conséquence, dans de nombreuses familles, l'un des parents – généralement la mère – renonce entièrement à exercer une activité lucrative ou opte pour un faible taux d'occupation¹⁰⁷. Deuxièmement, la charge financière élevée que représentent les dépenses de garde entrave l'accès aux crèches des enfants de familles à faible revenu. Selon une analyse des données de l'ESPA (Schlanser 2011), ce sont surtout les personnes bien formées et les Suisses – et donc, plutôt les ménages socialement favorisés – qui placent leurs enfants dans une crèche. Les familles à bas revenu ont pour leur part souvent recours à des formes moins onéreuses d'accueil extrafamilial, comme les familles de jour (Zollinger et Widmer 2014). Selon une analyse portant sur le canton de Vaud (Bonoli et al. 2012), il existe un rapport significatif entre le système tarifaire et la proportion d'enfants de familles à faible revenu dans les crèches. Or, les enfants des familles socialement défavorisées et de langue étrangère sont précisément ceux pour lesquels la fréquentation de la crèche serait importante, car elle aurait une influence positive sur leurs performances scolaires (Lanfranchi 2002, Camilli, Vargas, Ryan et Barnett 2010, Heckman et Masterov 2007).

Revoir la répartition des coûts en faveur des parents ?

Les différentes études disponibles permettent de conclure que les dépenses élevées consacrées à l'accueil extrafamilial des enfants par les ménages en Suisse ont des conséquences négatives sur le travail des femmes et sur l'accès aux crèches pour les familles à bas revenu. Cela soulève la question de savoir comment la charge financière pesant sur les familles ayant des enfants en bas âge peut être allégée en Suisse. La conclusion la plus évidente de la comparaison internationale est que cela passe par une **augmentation de la participation des pouvoirs publics au financement**. Une telle décision, et l'ampleur d'une éventuelle augmentation de cette participation au financement de l'accueil extrafamilial des enfants, est une question de volonté politique. Des bases scientifiques solides sur les effets macroéconomiques d'une telle augmentation, qui tiennent compte des conséquences positives sur le travail des mères et sur le développement des enfants, font encore défaut. Il existe

¹⁰⁶ L'effet est considéré comme dissuasif lorsqu'une famille a moins d'argent en poche à la fin du mois si elle travaille davantage. Selon une étude réalisée dans les cantons de Zurich et de Bâle-Ville (INFRAS 2013), pour un couple marié avec deux enfants d'âge préscolaire qui gagne bien sa vie, les parents ne doivent pas travailler plus de 140 % au total pour que cela en vaille la peine. Si celui qui gagne le moins augmente son taux d'occupation et passe de 40 à 60 %, le revenu disponible de la famille diminue. Toujours selon cette étude, ces effets dissuasifs se manifestent aussi chez les couples mariés avec un plus faible revenu et chez les personnes élevant seules leurs enfants. Concrètement, beaucoup de ménages n'ont financièrement pas intérêt à travailler davantage, parce que le revenu supplémentaire est consommé par les dépenses de garde des enfants et par les impôts supplémentaires.

¹⁰⁷ L'importance du prix de l'accueil extrafamilial est aussi visible dans les données de l'enquête suisse sur la population active (ESPA). Selon une étude basée sur les données de l'ESPA (Banfi et Iten 2007), environ 40 % des mères qui ont renoncé à exercer une activité lucrative ou ont réduit leur taux d'occupation pour s'occuper de leurs enfants ont mentionné comme raison le prix trop élevé de l'accueil extrafamilial.

uniquement des analyses isolées portant sur certaines villes ou certains cantons (par ex. Bauer et al. 2000 ou Haute école de Lucerne 2009). L'analyse coûts/bénéfices menée par la Haute école de Lucerne dans la commune de Horw montre ainsi que les bénéfices globaux des offres d'accueil extrafamilial dépassent largement les coûts et qu'il en résulte une plus-value économique. Pour la commune, ce sont principalement les économies réalisées en matière d'aide sociale qui sont substantielles. Les familles avec deux revenus et les personnes élevant seules leurs enfants avec un taux d'occupation élevé sont en effet plus rarement tributaires de l'aide sociale. Les recettes fiscales supplémentaires représentent tout de même plus de 40 % des dépenses de la commune en faveur des offres de prise en charge des enfants. Selon cette étude, le rapport entre les coûts et les bénéfices est de 1,8 pour la commune. Ce chiffre ne tient cependant pas compte des économies réalisées à moyen et long termes au niveau du soutien des enfants de familles défavorisées, par exemple parce que les dépenses pour les mesures d'appui scolaire et les mesures d'insertion sur le marché du travail pour les jeunes seront moins élevées.

Une augmentation du financement par les pouvoirs publics se traduit en fin de compte par une augmentation de la charge fiscale pour l'ensemble de la population, à moins de réduire d'autres postes budgétaires en compensation. Aucune étude approfondie n'a encore été réalisée sur le sujet. Un modèle de simulation macroéconomique permettrait d'acquérir de nouvelles connaissances sur l'impact de nouveaux modèles de financement.

L'implication systématique des employeurs dans le financement des crèches, qui est d'usage dans les cantons de Vaud, de Neuchâtel et de Fribourg, n'est courante qu'en France parmi les pays étudiés. Dans ce pays, les employeurs apportent une contribution relativement élevée au financement des crèches, de manière à la fois directe et indirecte, par le biais de la Caisse nationale des allocations familiales (CNAF). La participation des employeurs au financement est un autre moyen d'alléger la charge financière pesant sur les familles. D'autant plus que les employeurs bénéficient eux aussi directement de l'existence d'une offre abondante et abordable de places de crèche. Une telle offre permet à leur personnel de mieux concilier vie familiale et vie professionnelle, et à eux-mêmes de faire des économies sur les coûts de remplacement, de rotation et de réinsertion de la main-d'œuvre.

Quels sont les systèmes tarifaires adaptés ?

Une augmentation de la participation des pouvoirs publics (et éventuellement des employeurs) au financement de l'accueil extrafamilial des enfants a, selon le système tarifaire adopté, des conséquences positives sur l'exploitation du potentiel de la main-d'œuvre qualifiée (surtout avec les systèmes tarifaires non liés au revenu ou ceux liés au revenu qui prévoient des tarifs maximaux peu élevés) et sur l'égalité des chances pour les enfants de familles à faible revenu

(surtout avec les systèmes tarifaires liés au revenu qui prévoient des tarifs minimaux peu élevés). Modifier la répartition des coûts implique donc aussi d'examiner les formes envisageables de systèmes tarifaires.

Dans les régions étrangères étudiées, en règle générale, tous les parents profitent des subventions accordées aux crèches, alors qu'en Suisse les subventions sont souvent limitées à une (petite) partie des crèches ou de l'offre de places d'une commune. Si l'on souhaite s'aligner sur les pays voisins, l'augmentation de la participation des pouvoirs publics au financement doit aller de pair avec une extension des subventions à toutes les places de crèche ou à tous les ménages qui y ont recours.

Il faut également décider si toutes les familles doivent profiter des subventions publiques ou surtout celles à bas revenu. Si l'objectif est avant tout d'éviter les effets dissuasifs sur l'exercice d'une activité lucrative et de mieux exploiter le potentiel offert par la main-d'œuvre, les subventions doivent aussi profiter aux moyens et hauts revenus. Les modèles de financement liés au revenu se prêtent bien à l'amélioration de l'égalité des chances. Il ressort de la comparaison internationale que les modèles de financement qui combinent une composante dépendante du revenu et une composante indépendante du revenu sont ceux qui permettent le mieux d'atteindre les objectifs politiques susmentionnés. Dans les pays voisins, les tarifs maximaux demandés aux parents sont nettement inférieurs aux coûts complets, de sorte que tous les parents profitent du financement public. En outre, les modèles tarifaires sont presque partout conçus de manière à alléger particulièrement la charge pesant sur les bas revenus, puisqu'ils tiennent compte du revenu. La prise en compte du revenu n'est pas le seul aspect à considérer dans l'élaboration d'un système tarifaire. Les réductions pour frères et sœurs par exemple peuvent alléger notablement la charge financière pesant sur les parents de plusieurs enfants, qui sont les plus concernés par les effets dissuasifs. Des rabais liés au nombre de jours de garde seraient aussi envisageables, afin de soutenir davantage les familles qui placent leurs enfants à la crèche plusieurs jours par semaine, mais aucune des régions étudiées n'en a mis en place¹⁰⁸.

¹⁰⁸ Les effets dissuasifs à l'exercice d'une activité lucrative tiennent surtout au fait que, dans un système tarifaire dépendant du revenu, la hausse des tarifs de crèche est plus importante que celle du revenu en cas d'augmentation du taux d'occupation. D'une part, l'enfant va à la crèche pendant plus de jours par semaine et, d'autre part, le tarif par jour augmente en raison de la hausse du revenu. Un rabais lié au nombre de jours passés en crèche permettrait de contrer cet effet indésirable.

Annexes

Tableau 43 : Interlocuteurs dans les pays étudiés	
Pays	Interlocuteur
Allemagne	Frankfurt : Rainer Lossa, Stadtschulamt der Stadt Frankfurt am Main Dresde : Sabine Bibas, Landeshauptstadt Dresden, Geschäftsbereich Soziales, Eigenbetrieb Kindertageseinrichtungen
France	Bernard Pélamourgues, Direction des statistiques, des études et de la recherche (DSER) de la Caisse nationale des allocations familiales (CNAF)
Autriche	Prof. Dr. Markus Kaindl, Österreichisches Institut für Familienforschung an der Universität Wien (ÖIF)
Suisse	Talin Stoffel, Kibesuisse Marianne Zogmal, PRO Enfance

Tableau 44 : Membres du groupe d'accompagnement	
Institution	Représentants
Office fédéral des assurances sociales (OFAS)	Olivier Brunner-Patthey (co-direction) Cornelia Louis (co-direction) Esther Marti
Office fédéral de la statistique (OFS)	Marion Aeberli Katja Branger
Kibesuisse	Talin Stoffel
Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales (CDAS)	Veronika Neruda
Union des villes suisses (UVS)	Thomas Aengenheister
Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO)	Martina Schläpfer

Liste des figures

Figure 1 : Coûts complets, financement et charge financière des parents	2
Figure 2 : Ventilation des coûts de l'accueil extrafamilial des enfants dans le canton de Vaud en 2012, par source de financement	24
Figure 3 : Coûts complets, financement et charge financière supportée par les parents dans les cantons de Zurich et de Vaud	33
Figure 4 : Coûts complets, financement et charge financière supportée par les parents à Francfort et à Dresde	52
Figure 5 : Coûts complets, financement et charge financière supportée par les parents à Lyon et dans la campagne lyonnaise	70
Figure 6 : Coûts complets, financement et charge financière supportée par les parents à Salzbourg et au Tyrol	87
Figure 7 : Coût complet d'une place de crèche par jour, en francs, aux prix de 2011 (corrigé du pouvoir d'achat, des taux de change et de l'inflation)	92
Figure 8 : Comparaison de la structure des coûts des crèches (coût complet par place occupée, aux prix de 2011)	94
Figure 9 : Répartition des coûts entre les acteurs	101
Figure 10 : Rapport entre les frais de garde (nets/bruts) et le revenu national brut moyen par ménage, pour un couple marié travaillant à 100 % et 67 %, avec deux enfants d'âge préscolaire qui vont à la crèche 3,5 jours par semaine	103
Figure 11 : Rapport entre les frais de garde (nets/bruts) et le revenu national brut moyen par ménage, pour une personne seule travaillant à 100 %, avec deux enfants d'âge préscolaire qui vont à la crèche 5 jours par semaine	104

Liste des tableaux

Tableau 1 : Données sur les coûts complets _____	6
Tableau 2 : Données relatives au financement, aux tarifs et à la charge financière des parents__	7
Tableau 3 : Ménages types _____	12
Tableau 4 : Le système formel d'accueil préscolaire en Suisse _____	16
Tableau 5 : Prescriptions réglementaires et caractéristiques des crèches dans les cantons de Zurich et de Vaud _____	17
Tableau 6 : Coût d'une place de crèche par jour dans les cantons de Zurich et de Vaud (aux prix de 2007) _____	20
Tableau 7 : Coût d'une place de crèche par jour dans les cantons de Zurich et de Vaud (aux prix de 2011) _____	20
Tableau 8 : Systèmes de financement et de tarification : principaux indicateurs _____	26
Tableau 9 : Indicateurs de la charge financière des parents pour le ménage type 1 (couple avec deux enfants ; 3,5 jours de crèche par semaine) _____	29
Tableau 10 : Indicateurs de la charge financière des parents pour le ménage type 2 (famille monoparentale avec deux enfants ; 5 jours de crèche par semaine) _____	30
Tableau 11 : Coût et financement d'une place de crèche ainsi que charge financière supportée par les parents, dans des communes choisies des cantons de Zurich et de Vaud (aux prix de 2011, en francs) _____	31
Tableau 12 : Le système formel d'accueil préscolaire en Allemagne _____	35
Tableau 13 : Prescriptions réglementaires et caractéristiques des crèches en Allemagne _____	36
Tableau 14 : Coûts d'une place de crèche par jour à Francfort et à Dresde, en euros (aux prix de 2006 ou 2008) _____	39
Tableau 15: Coûts d'une place de crèche par jour à Francfort et à Dresde, en francs (aux prix de 2011) _____	40
Tableau 16 : Systèmes de financement et de tarification : principaux indicateurs _____	45
Tableau 17 : Indicateurs de la charge financière des parents, 2014 _____	47
Tableau 18 : Déductions fiscales relatives aux frais de garde _____	48
Tableau 19 : Vue d'ensemble des dépenses de garde _____	48
Tableau 20 : Coûts et financement d'une place d'accueil collectif et charge financière des parents à Francfort et à Dresde (aux prix de 2011, en francs) _____	49
Tableau 21 : Le système formel d'accueil préscolaire en France _____	54
Tableau 22 : Caractéristiques des établissements d'accueil collectif _____	56
Tableau 23 : Coûts d'une place de crèche par jour à Lyon et dans la campagne lyonnaise, en euros (aux prix de 2012) _____	58

Tableau 24 : Coûts d'une place de crèche par jour à Lyon et dans la campagne lyonnaise, en francs (aux prix de 2011)	59
Tableau 25 : Barème du taux d'effort appliqué aux ressources des parents	61
Tableau 26 : Systèmes de financement et de tarification : principaux indicateurs	63
Tableau 27 : Indicateurs de la charge financière des parents	65
Tableau 28 : Déductions fiscales relatives aux dépenses de garde	66
Tableau 29 : Vue d'ensemble des dépenses de garde	66
Tableau 30 : Coûts et financement d'une place en accueil collectif et charge financière des parents à Lyon et dans la campagne lyonnaise (aux prix de 2011, en francs)	68
Tableau 31 : Le système formel d'accueil préscolaire en Autriche	72
Tableau 32 : Prescriptions réglementaires et caractéristiques des crèches en Autriche	74
Tableau 33 : Coût d'une place de crèche par jour, à Salzbourg et au Tyrol, en euros (aux prix de 2007)	76
Tableau 34 : Coût d'une place de crèche par jour, à Salzbourg et au Tyrol, en francs (aux prix de 2011)	77
Tableau 35 : Systèmes de financement et de tarification : principaux indicateurs	81
Tableau 36 : Indicateurs de la charge financière des parents, Salzbourg, 2014	83
Tableau 37 : Déductions fiscales relatives aux frais de garde	83
Tableau 38 : Vue d'ensemble des dépenses de garde	84
Tableau 39 : Coûts et financement d'une place d'accueil collectif et charge financière des parents à Salzbourg et au Tyrol (aux prix de 2011, en francs)	85
Tableau 40 : Caractéristiques spécifiques du système d'accueil préscolaire dans les pays étudiés	90
Tableau 41 : Coût complet d'une place de crèche par jour, en francs, aux prix de 2011 (corrigé du pouvoir d'achat et de l'inflation)	92
Tableau 42 : Vue d'ensemble des facteurs influençant les coûts des crèches dans les pays étudiés	95
Tableau 43 : Interlocuteurs dans les pays étudiés	115
Tableau 44 : Membres du groupe d'accompagnement	115

Bibliographie

- Arbeitskammer (AK) Salzburg (2014). *Institutionelle Kinderbetreuung im Bundesland Salzburg*.
- Assemblée nationale (2014). *Projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2015*.
- Annexe 4 : Recettes et dépenses des régimes par catégorie et par branche.
- Baierl A. et Kaindl M. (2011). *Kinderbetreuung in Österreich. Rechtliche Bestimmungen und die reale Betreuungssituation*. ÖIF Working Paper Nr. 77. Universität Wien (Hersg.).
- Bauchmüller R., Görtz M. et Würtz Rasmussen A. (2011). *Long-run benefits from universal high-quality pre-schooling*. Graduate School of Governance, Maastricht University, Danish Institute for Governmental Research and Danish National Centre for Social Research.
- Bauer T. et Müller Kucera K. (2000). *Volkswirtschaftlicher Nutzen von Kindertagesstätten. Welchen Nutzen lösen die privaten und städtischen Kindertagesstätten in der Stadt Zürich aus?* Schlussbericht zuhanden des Sozialdepartements der Stadt Zürich. Bern, November 2000, Sozialdepartement der Stadt Zürich (Hersg.).
- Banfi S. et Iten R. (2007). *Familienergänzende Kinderbetreuung und Erwerbsverhalten von Haushalten mit Kindern*. SECO, Vereinbarkeit von Familie und Beruf Nr. 3, wissenschaftlicher Schlussbericht (en allemand, avec synthèse en français).
- Blau D. (2001). *The Child Care Problem. An Economic Analysis*. Russell Sage Foundation.
- Bonoli G., Abrassart A. et Schlanser R. (2010). *La politique tarifaire des réseaux d'accueil de jour des enfants dans le Canton de Vaud*.
- Bonoli G. et Vuille S. (2012). *L'accueil de jour des enfants dans le Canton de Vaud*. Lausanne, Fondation pour l'accueil de jour des enfants (FAJE).
- Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend und Deutsche Industrie- und Handelskammer (2007). *Kosten betrieblicher und betrieblich unterstützter Kinderbetreuung*.
- Bundesministerium für Familien und Jugend (BMFJ) (2014). *Broschüre Kinderbetreuungsgeld*.
- Bundesministerium für Finanzen (BMF) (2014). <https://www.bmf.gv.at/steuern/familien-kinder/kinderbetreuungskosten.html>, consulté le 24.9.2014.
- Bundesministerium für Finanzen (BMF) (2013). *Familie und Steuern*.
- Bütler M. et Rüsch M. (2009). *Quand le travail coûte plus qu'il ne rapporte. Etude sur l'impact de la fiscalité et des frais de crèche sur l'activité professionnelle des femmes en Suisse romande*. Egalité.ch.

- Bütler M. (2007). *Arbeiten lohnt sich nicht – ein zweites Kind noch weniger. Zum Einfluss einkommensabhängiger Tarife in der Kinderbetreuung*. In Perspektiven der Wirtschaftspolitik, 8(1), S. 1-9.
- Chetty R., Friedman J., Hilger N., Saez E., Schanzenbach D. et Yagan D. (2011). *How Does Your Kindergarten Classroom Affect Your Earnings? Evidence from Project STAR*. In Quarterly Journal of Economics 126(4) : 1593-1660.
- Commission des comptes de la Sécurité sociale (CCSS 2014). *Les comptes de la Sécurité sociale. Résultats 2013, prévisions 2014 et 2015*, septembre 2014.
- Direction des statistiques, des études et de la recherche de la Caisse nationale des allocations familiales DSER (2014). *Atlas des établissements d'accueil du jeune enfant 2011*.
- Deutsches Jugendinstitut (2008). *Zahlenspiegel 2007 – Kindertagesbetreuung im Spiegel der Statistik*.
- Dörfler S., Blum S. et Kaendl M. (2014). *Europäische Kinderbetreuungskulturen im Vergleich*. ÖIF Working Paper Nr. 82, Universität Wien (Herg.).
- Ecoplan (2008). *Kosten Kindertagesstätten*. Im Auftrag des Sozialamtes des Kantons Bern.
- Ecoplan (2010). *Regulierungen in der familienergänzenden Kinderbetreuung in den Kantonen und Hauptorten*. Wissenschaftlicher Bericht (en allemand, avec synthèse en français). Im Auftrag des Staatssekretariats für Wirtschaft SECO, Bern, 30. Dezember 2010.
- Ecoplan (2013). *Evaluation « Anstossfinanzierung »*. Rapport de recherche n° 15/13 dans « Aspects de la sécurité sociale », Office fédéral des assurances sociales (éd.), Berne.
- Commission européenne/EACEA/Eurydice/Eurostat (2014). *Chiffres clés de l'éducation et de l'accueil des jeunes enfants en Europe –édition 2014*. Etude Eurydice en coopération avec Eurostat. Luxembourg : Office des publications de l'Union européenne.
- FAZ (2012). *Ranking der Kita-Preise in 40 Städten*.
- Felfe C. et Lalive R. (2013). *Does Early Care Help or Hinder Children's Development?* mimeo.
- Heckman J. et Masterov D. (2007). *The productivity argument for investing in young children*. Science, 29(3), p. 446-493.
- Hochschule Luzern (2009). *Kinderbetreuungsangebote der Gemeinde Horw. Abklärung des finanziellen Nutzens*. Arbeitsbericht IBR 003/2009; ISSN 1662-162X. Autoren : von Bergen M. et Pfäffli St., Hochschule Luzern – Wirtschaft, Institut für Betriebs- und Regionalökonomie IBR.

- INFRAS (2010). *Accueil extrafamilial de la prime enfance, situation dans les cantons*. Analyse des données de la plate-forme d'information « Conciliation travail-famille : mesures des cantons et communes » du SECO et de l'OFAS, sur mandat de la CDAS. Zurich, décembre 2010.
- INFRAS (2011). *Negative Erwerbsanreize durch Tarife und Steuerabzüge für familien- und schulergänzende Kinderbetreuung*. Im Auftrag der Fachstelle für die Gleichstellung des Kantons Zürich, November 2012.
- INFRAS (2012). *Familienfreundliche Steuer- und Tarifsyste. Vergleich der Kantone Basel-Stadt und Zürich*. Im Auftrag der Fachstelle für die Gleichstellung der Kantone Zürich und Basel-Stadt. Juni 2012.
- INFRAS (2013). *Accueil extrafamilial de la prime enfance, situation dans les cantons*. Analyse des données de la plate-forme d'information « Conciliation travail-famille : mesures des cantons et communes » du SECO et de l'OFAS, sur mandat de la CDAS. Zurich, mai 2013.
- INFRAS/Université de Saint-Gall (2013). *Accueil extrafamilial des enfants et égalité*. Rapport final (en allemand) de l'étude du même nom réalisée dans le cadre du PNR60. Octobre 2013.
- INFRAS (2014). *Familienergänzendes Kinderbetreuungsangebot. Entwicklung eines Erhebungsrahmens und Bestimmung der Datenverfügbarkeit für die Projekte Cercle Indicateurs und Urban Audit*. Im Auftrag des Bundesamtes für Statistik. Schlussbericht. Zürich, 17.6.2014.
- Kaindl et al. (2010). *Kosten der Kinderbetreuung. Höhe und Struktur der Ausgaben der Träger*. ÖIF Working Paper Nr. 74. Universität Wien (Hersg.).
- Kaindl M., Festl E., Schipfer R. K. et Werhart G. (2010). *Kosten der Kinderbetreuung. Höhe und Struktur der Ausgaben der Träger*. ÖIF Working Paper Nr. 74. Universität Wien (Hersg.).
- Lanfranchi A. (2002). *Schulerfolg von Migrationskindern. Die Bedeutung der familienergänzenden Betreuung im Vorschulalter*. Opladen : Leske und Budrich. Reihe Familie und Gesellschaft, Band 28.
- Observatoire de la Petite Enfance (2014). *L'accueil du jeune enfant 2012*.
- NICHD, Early Child Care Research Network (2002). *Child-care > process > structure > outcome: Direct and indirect effects of child-care quality on young children's development*. Psychological Science. 13(3) : p. 199-206.

- Pianta R, Howes C., Burchinal M., Bryant M., Clifford D. et al. (2005). *Features of pre-kindergarten programs, classrooms, and teachers: Do they predict observed classroom quality and child-teacher interactions?* Applied Developmental Science 9(3) : p. 144-159.
- Surveillance des prix 2011 : *Maximaltarife in Kindertagesstätten*.
- Prognos (2009). *Analyse et comparaison des coûts des places de crèche selon la méthode des coûts de revient complets*. Rapport de recherche n° 3/09 dans « Aspects de la sécurité sociale », Office fédéral des assurances sociales (éd.).
- Prognos (2005). *Betriebswirtschaftliche Kosten-Nutzen-Analyse familienfreundlicher Unternehmenspolitik. Eine Studie bei ausgewählten Schweizer Unternehmen*.
- Vandell D. et Wolfe B. (2000). *Child care quality: Does it matter and does it need to be improved?* Special report n° 78. Madison, Wi. University of Madison, Institute for Research on Poverty.
- Académie suisse des sciences humaines et sociales, SAGW (2014). *Conciliation travail-vie familiale : faits et contribution à la discussion*.
- Statistik Austria (2008). *Kindertagesheimstatistik 2007/2008*.
- Statistik Austria (2014). *Kindertagesheimstatistik 2013/2014*.
- Tietze W., Becker-Stoll F., Bensel J., Eckhardt A.G., Haug-Schnabel G., Kalicki B., Keller H. et Leyendecker B. (éd.) (en préparation). *NUBBEK – Nationale Untersuchung zur Bildung, Betreuung und Erziehung in der frühen Kindheit*. Forschungsbericht. Weimar/Berlin: verlag das netz.
- Zollinger Ch. et Widmer T. (2014). *Concilier vie privée et vie professionnelle : une menace pour l'égalité et la cohésion sociale ?* Dans Sécurité sociale CHSS 4/2014. Etude du projet de recherche PNR60 « Naissance et pilotage de la politique d'égalité professionnelle ».