

Analyse et comparaison des coûts des places de crèche

Les coûts des places de crèche s'inscrivent dans un environnement caractérisé par la disparité des conditions-cadre régionales et institutionnelles, ces dernières étant déterminées par de nombreux acteurs. La Confédération, les cantons et les communes, les associations et les organisations locales, mais surtout la situation économique et la demande des parents agissent sur l'offre, les directives et finalement sur les coûts des places de crèche.



Marcel Hölterhoff, Marc Biedermann, Markus Matuschke
Prognos AG

L'objectif de l'OFAS consistait à établir de façon transparente les structures des coûts d'une crèche et les facteurs de coûts. Prognos AG a analysé dans le cadre de ce projet la structure des coûts de vingt crèches dans les cantons de Zurich et de Vaud en se basant sur un relevé exhaustif des coûts complets. Les objectifs de cette enquête étaient les suivants :

- analyse des **structures des coûts** des crèches et des **facteurs de coûts** ;
- comparer les **coûts** des crèches entre les communes et les cantons ;
- déterminer les **marges de manœuvre** des acteurs dans la perspective de réduire les coûts et de présenter des pistes d'action ;
- déduire des **coûts optimisés** de la méthode des coûts de revient complets.

Les résultats de l'étude concourent à améliorer les données relatives aux coûts des places de crèche, tout en signalant les raisons qui expliquent les éventuelles différences de coûts entre les crèches de divers lieux. Cela a

nécessité le développement d'un référentiel de coûts et d'un outil de comparaison applicables dans de nombreux cantons. La qualité (pédagogique) des crèches a été explicitement exclue du champ de cette étude. Si une grande partie des aspects étudiés dans les pages qui suivent ont certes des effets sur la qualité de l'offre, les limites de l'étude ne nous ont toutefois pas permis d'évaluer ces relations.

Structure de l'enquête

Nous avons choisi dix crèches dans le canton de Vaud et dix dans le canton de Zurich afin de procéder au recueil des données relatives aux coûts. Souhaitant saisir une gamme de crèches aussi vaste que possible malgré cet échantillon réduit, nous avons fixé, avant de choisir les crèches à sonder, plusieurs critères de segmentation, tels que la taille de la structure d'accueil et son mode de financement. L'échantillon comprend ainsi des structures d'accueil présentant une grande disparité du point de vue de la taille (allant de 10 à 192 places), du statut (crèches publiques, crèches associatives et crèches d'entreprise), du mode de financement (subvention publique fixe ou garantie de déficit) et de l'emplacement (centre-ville, périphérie, zone rurale).

Nous avons passé en revue l'ensemble des facteurs et des catégories de coûts pertinents dans les vingt structures retenues afin d'obtenir les meilleures données de référence possible. Nous avons recueilli les données à l'aide de questionnaires bilingues normalisés et d'entretiens personnels avec les responsables de chaque crèche. Afin d'obtenir une meilleure comparabilité, l'étude se réfère aux coûts complets, qui comprennent également les coûts comptables, par exemple ceux calculés pour le bénévolat et les indemnités de loyer. Nous avons également analysé les facteurs de coûts régionaux et institutionnels applicables aux crèches étudiées. Pour ce faire, nous avons fait des recherches et mené des entretiens tant au sein des crèches qu'avec les responsables des organisations qui les financent. Lors de cette phase, nous avons recueilli des données relatives aux conditions-cadre importantes, comme la structure de soutien, les exigences légales, le niveau régional des coûts et l'organisation de l'organisme responsable.

L'analyse des catégories de coûts propres aux crèches et des facteurs de coûts régionaux et institutionnels a permis d'élaborer une structure des coûts de référence et un référentiel de coûts qui se prête à la comparaison

entre les crèches. Nous avons développé un outil Excel sur la base du référentiel de coûts afin de pouvoir comparer systématiquement les crèches à leurs coûts de référence.

Résultats de l'enquête

Avec une moyenne de 44 places contre 24, les structures d'accueil du canton de Vaud que nous avons étudiées s'avèrent être nettement plus grandes que celles de l'échantillon zurichois. L'examen des **coûts complets** moyens n'a pourtant pas fait apparaître de différence considérable entre les deux cantons. Par place occupée en moyenne, ils s'élèvent à 29 545 francs par année dans le canton de Zurich et à 29 485 francs dans le canton de Vaud. En d'autres termes, l'heure d'accueil est de 10 fr. 70 à Zurich et de 10 fr. 60 dans le canton de Vaud, et la journée d'accueil de 121 fr. 40 resp. 126 fr. 50. La légère différence provient du fait que les coûts, au total plus élevés à Zurich, sont répartis sur davantage de jours ouvrables (243 jours par année en moyenne à Zurich, contre 233 dans le canton de Vaud). A l'inverse, les crèches vaudoises sont ouvertes en moyenne 11,9 heures par jour, soit un peu plus longtemps que les crèches zurichoises (11,3 heures). L'interprétation de ces résultats doit néanmoins tenir dûment compte des écarts importants entre les différentes institutions d'un même canton. A Zurich, les coûts complets par année de la crèche la plus chère équivalent quasiment au double de ceux de la moins chère. La pertinence des analyses au niveau des coûts agrégés est donc limitée.

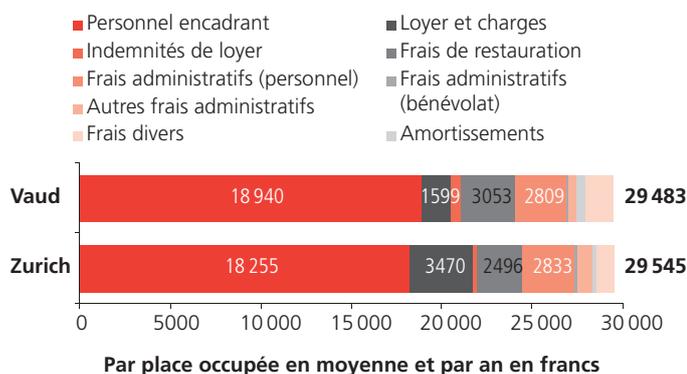
L'examen des **structures de coûts** révèle tout d'abord, comme on s'y attendait, que les frais de personnel (accueil et administration) représentent le poste de loin le plus important : 72% en moyenne pour les crèches du canton de Zurich et 75% pour les crèches vaudoises. Les

autres postes les plus importants sont les frais de loyer (y compris subventions et charges) et les frais de restauration. La part respective de ces deux postes dans les coûts complets est toutefois nettement moindre : celle des frais de loyers s'élève à 13% dans le canton de Zurich et à 7% dans le canton de Vaud, tandis que celle des frais de restauration est de 8% à Zurich et de 10% en terre vaudoise. Ces trois catégories de coûts sont responsables à elles seules d'environ 90% de l'ensemble des coûts d'une structure d'accueil. En regard des coûts moyens, les coûts comptables – qui sont de 2% à Zurich et de 3% dans le canton de Vaud – n'ont qu'une faible influence sur les coûts complets d'une structure d'accueil. Il n'en va toutefois pas de même lorsqu'on considère les structures séparément. Les frais de loyer de certaines des crèches analysées dans le canton de Vaud sont par exemple subventionnés jusqu'à près de 90% d'un loyer usuel sur le marché.

Le niveau des **frais de personnel** par place occupée en moyenne est en grande partie comparable dans les deux cantons si on considère l'ensemble des crèches. Nous pouvons en revanche observer des différences considérables en ce qui concerne les facteurs de coûts comme la composition du personnel, les effectifs et le niveau des salaires horaires. Ces différences sont notamment imputables à la teneur des directives cantonales respectives. L'interprétation de ces directives au sujet de la taille maximale des groupes, du taux d'encadrement nécessaire et des exigences minimales en matière de qualifications du personnel a une influence considérable sur les besoins en personnel ainsi que sur la composition des effectifs des structures d'accueil et, partant, sur les frais de personnel. Les crèches zurichoises sont également des lieux de formation : les apprenants et les stagiaires y représentent plus de 40% de l'effectif du personnel. Cette proportion est significativement plus faible dans le canton de Vaud, puisque, pour répondre aux normes d'encadrement, seule une partie des apprenants et stagiaires est prise en compte.

Le personnel éducatif du canton de Zurich est en outre majoritairement composé d'éducatrices de la petite enfance de formation secondaire, tandis que les employés dans le canton de Vaud sont principalement des éducatrices de la petite enfance de formation supérieure (ES) ou des éducatrices sociales de formation tertiaire (HES). Le taux d'encadrement éducatif fait aussi l'objet d'importantes différences entre les cantons. Ce taux est de 3,7 enfants par éducatrice dans le canton de Zurich, tandis qu'il est de 5,2 dans le canton de Vaud. Si le nombre d'enfants par éducatrice est moindre dans le canton de Zurich, le niveau de qualification – et donc de rémunération – du personnel est plus élevé dans le canton de Vaud. En outre, on a pu observer, à qualification égale, un niveau des salaires plus élevé dans les crèches étudiées du canton de Vaud. Malgré ces différences

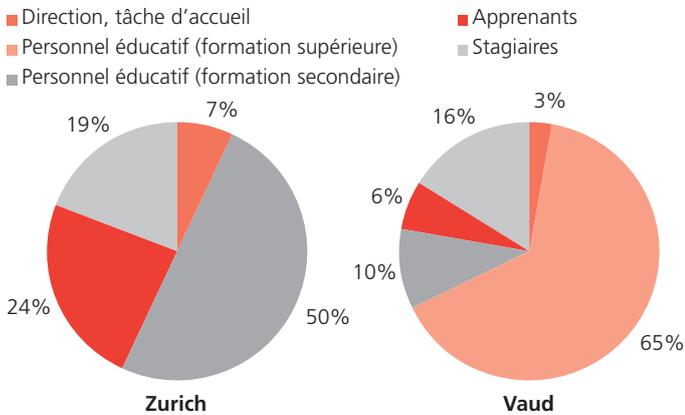
Structure des coûts complets dans les crèches retenues des cantons de Zurich et de Vaud G1



Source : Prognos

Qualifications du personnel éducatif à Zurich et sur Vaud

G2



Source: Prognos

structurelles, les frais de personnel moyens par place d'accueil occupée se situent au final à un niveau semblable dans les deux cantons.

Etant donné les directives en vigueur, nous aurions aussi pu nous attendre à trouver des **frais de loyer** plus avantageux dans le canton de Vaud. Les directives zurichoises prévoient en effet une surface d'accueil de 5,5 m² par place d'accueil contre 3 m² seulement pour le canton de Vaud. Néanmoins, en raison de la pénurie de locaux adaptés sur le marché, les surfaces d'accueil prévues par les directives sont largement dépassées dans les deux cantons. Rapportées au nombre de places, les surfaces louées varient fortement d'une structure d'accueil à l'autre. Les frais de loyer diffèrent en outre très fortement aussi bien à l'intérieur d'un même canton qu'entre les deux cantons. Les loyers dépendent donc en définitive de l'emplacement et de l'équipement propres à chaque structure d'accueil. Il n'est dans l'ensemble pas possible d'attribuer le montant du loyer des différentes structures d'accueil à un facteur de coûts unique. Une conclusion semblable s'applique au troisième poste de coûts en importance, les **frais de restauration**. Là aussi, aucune différence décisive (ni aucune économie particulière) ne peut être établie, que ce soit entre les options concernant la préparation des repas, sur place ou externalisée, ou entre les cantons.

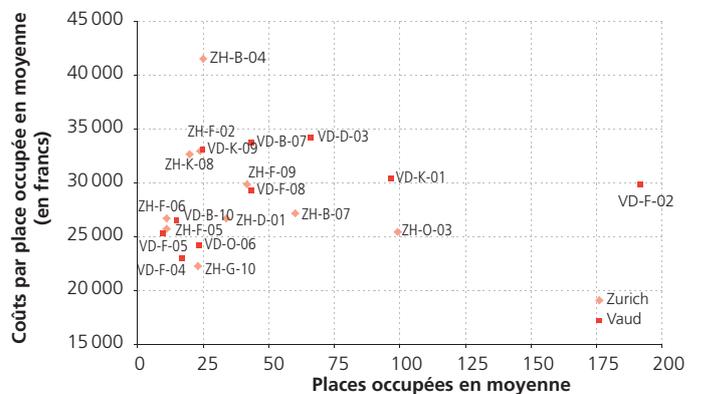
Dans le cadre de l'**analyse des coûts**, nous nous sommes efforcés de déterminer l'influence respective de trois facteurs: la taille de la crèche, son statut et son mode de financement, ainsi que son emplacement géographique. L'interprétation des résultats obtenus doit tenir compte du fait qu'un échantillon de seulement vingt crèches n'autorise pas à tirer des conclusions empiriquement probantes. Les résultats fournissent malgré tout des indications sur de possibles tendances et sur les

recherches empiriques complémentaires qu'il serait souhaitable d'entreprendre.

Malgré la grande variance de l'échantillon, avec des structures d'accueil offrant de 10 à 192 places autorisées, une analyse de régression n'a révélé aucun lien significatif entre la **taille d'une crèche** et les coûts complets par place d'accueil occupée en moyenne. Les résultats de l'enquête n'ont par exemple pas confirmé, comme on aurait peut-être pu s'y attendre, l'existence d'économies d'échelle ou de coûts dégressifs par place associés à une augmentation de la taille d'une crèche. Une raison fondamentale est sans doute que les coûts qui sont fixes et indépendants de la taille d'une structure d'accueil ne constituent qu'une faible partie de l'ensemble des coûts. Même des coûts en substance fixes, par exemple les frais de loyer, correspondent en réalité à des coûts variant par paliers: ils sont liés au nombre de places autorisées. La plupart des catégories de coûts augmentent ainsi proportionnellement à la taille de l'institution. Des économies d'échelles ne sont concevables que pour les frais administratifs, même si notre échantillon ne permet pas de l'établir clairement.

Rapport entre taille de la structure et coûts par place occupée en moyenne

G3



Source: Prognos

Une occupation optimale des capacités disponibles et une gestion efficace de la crèche constituent des éléments plus décisifs. Les structures d'accueil examinées font à cet égard excellente figure: tant à Zurich que dans le canton de Vaud (abstraction faite de rares exceptions), elles affichent un taux de fréquentation moyen avoisinant 90%. Les petites structures semblent aussi avoir certains avantages sur les plus grandes, par exemple une flexibilité plus élevée dans le domaine des plans de travail et d'occupation.

L'enquête ne permet pas d'apporter de réponse tranchée à la question de savoir si **le statut et le modèle de financement** (couverture de déficit / subventions fixes,

que ce soit au moyen d'un forfait ou d'une subvention dépendant de la capacité de gain des parents) ont une influence sur l'efficacité de la gestion et, partant, sur les coûts complets d'une crèche. Nous pouvons certes constater que les structures d'accueil examinées qui bénéficient d'une garantie de couverture du déficit ont tendance à présenter des coûts complets plus élevés que les autres. Les critères d'efficacité pertinents que sont la fréquentation, les frais de personnel ou le taux d'encadrement éducatif ne permettent toutefois pas d'identifier de potentiels d'optimisation évidents.

Concernant l'**emplacement** des crèches, la forte dispersion de l'échantillon ne permet pas non plus de dégager des avantages ou des inconvénients manifestes associés à la situation des crèches en centre-ville, en périphérie ou en zone rurale. La seule tendance que nous pouvons mettre en évidence n'est guère surprenante : les frais de loyer sont, en ville et (en certains cas) en périphérie, plus élevés qu'à la campagne et cette disparité se reflète dans les structures de coûts.

Chaque crèche de l'échantillon a été comparée dans le cadre de cette étude à une **crèche dite de référence** ayant la particularité d'intégrer des valeurs réelles de la crèche examinée (le nombre de places, les heures d'ouverture, etc.), le contenu des directives cantonales (p.ex. le taux d'encadrement éducatif ou la surface d'accueil minimale) et diverses valeurs de référence établies sur la base des données de l'enquête ou d'autres données statistiques (p.ex. le coût moyen des frais de personnel). Adaptée sur mesure, la crèche de référence offre ainsi un point de comparaison réaliste pour évaluer la crèche examinée. Les institutions de l'échantillon sont en moyenne plus chères que leur crèche de référence, de 13% à Zurich et de 18% dans le canton de Vaud. En dépit de ces écarts, dans l'ensemble considérables, les deux cantons ont chacun trois crèches dont les coûts complets sont inférieurs aux valeurs de leur crèche de référence.

Dans les deux régions, ces écarts s'expliquent pour l'essentiel par des frais de personnel bien plus élevés dans les institutions que dans leurs crèches de référence. Il peut y avoir plusieurs raisons à cela, mais aucune ne ressort nettement : dans certaines crèches, le niveau des rétributions est relativement élevé, dans d'autres, le taux d'encadrement est relativement bas, et dans d'autres encore, l'accueil est assuré par un nombre d'éducatrices qualifiées au-dessus de la moyenne.

Une **analyse de sensibilité** a montré que la façon dont les coûts réagissent à des modifications du taux de fréquentation, des horaires d'ouverture et des capacités d'accueil doit être envisagée tant à court qu'à long terme. L'évolution des coûts dépend fortement de l'ajustement des ressources en personnel. A court terme, ces ressources, qui représentent le poste de coûts fixes le plus important, sont indépendantes de la fréquentation

et sont en ce sens constantes. A plus long terme, il est en revanche possible de les ajuster à l'évolution de la fréquentation. Si cet ajustement n'est pas possible à court terme, les coûts complets réagiront en principe de façon proportionnelle aux extensions ou aux rétrécissements de la demande en raison de la part importante des coûts fixes. Si la fréquentation baisse par exemple de 10%, les coûts complets par place occupée augmenteront aussi de 10%, du moins à court terme. C'est uniquement si les capacités peuvent elles aussi être réduites que l'on parviendra à contenir l'augmentation des coûts complets par place occupée. Les effets des fluctuations du taux d'occupation sont donc nettement moins importants à long terme qu'à court terme.

C'est précisément dans le cas d'une augmentation de la fréquentation qu'il faut tenir compte des diverses restrictions prévues par les directives cantonales. Elles se traduisent souvent par un accroissement des effectifs et donc par une augmentation des coûts variant par paliers, limitant ainsi fortement les possibles économies d'échelle.

Marges de manœuvre économiques

Dans l'ensemble, l'échantillon n'a permis d'identifier **aucune absence manifeste de rentabilité**. Les réserves d'efficacité dans le cadre des directives en vigueur ne sont pas non plus nombreuses. Le potentiel d'optimisation économique que nous indiquons ci-après ne porte pas spécifiquement sur les structures d'accueil et sur les cantons de notre échantillon. L'analyse des coûts complets a plutôt montré que quelques facteurs seulement fournissent aux crèches une marge de manœuvre pour optimiser la structure de leurs coûts. Nous nous plaçons en outre principalement dans une perspective économique. Seule une recherche approfondie portant sur un échantillon représentatif des crèches d'un ou de plusieurs cantons permettrait de savoir dans quelle mesure ces considérations ne valent pas seulement pour les crèches étudiées dans le présent rapport.

La **fréquentation** est en fin de compte le principal critère d'efficacité dans la gestion d'une structure d'accueil. Le niveau de rentabilité d'une crèche dépend généralement du taux d'occupation de ses capacités d'accueil. Afin de maintenir un taux d'occupation élevé, une crèche doit autant que possible établir une planification de l'occupation à long terme, en tenant compte de l'évolution de la structure d'âge et de la composition des groupes. Dans l'ensemble, une interprétation restrictive des directives relatives au taux d'encadrement et à la composition des groupes réduit la flexibilité avec laquelle les structures d'accueil gèrent l'occupation. La situation s'avère particulièrement délicate lorsque, comme c'est le cas dans le canton de Vaud, les groupes

multi-âges ne sont pas autorisés et que la composition des effectifs accueillis est difficilement conciliable avec les places disponibles au sein de la crèche. Les frais de personnel, qui représentent le poste de coûts le plus important, s'apparentent par ailleurs à des coûts variables, mais évoluant par paliers : ils sont sensibles au nombre de groupes ouverts, mais le sont peu aux fluctuations de fréquentation à l'intérieur de ces groupes. Les surcapacités génèrent des coûts qui, s'ils ne sont supportés par les enfants présents, se traduisent par un déficit pour l'institution.

Un personnel qualifié et motivé, capable d'assurer un encadrement de haute qualité pédagogique répondant aux attentes des parents : telle est la clé du succès d'une crèche ; mais les **frais de personnel** représentent le poste de coûts le plus important. Maintien de la qualité pédagogique et réduction des coûts semblent donc être deux objectifs fondamentalement inconciliables. Certains potentiels d'économie peuvent pourtant être acceptables sur le plan pédagogique. C'est par exemple le cas lorsque les exigences légales en matière de niveau de qualification du personnel sont durablement et clairement dépassées. Exploiter ces potentiels d'économie permettrait de réduire les coûts par place. Le recours au bénévolat ou à du personnel moins qualifié pour accomplir des tâches annexes de jardinage, de gardiennage, de cuisine ou d'administration peut aussi être rationnel dans certains cas.

Même si l'enquête n'a pas permis d'établir directement l'existence d'économies d'échelle, la **coopération** entre les crèches offre des potentiels d'efficacité supplémentaires. La collaboration entre les structures d'accueil pourrait être opportune dans plusieurs domaines : marketing et relations publiques, achats groupés permettant de réduire les frais de restauration, ou organisation en commun d'activités extérieures. En l'absence d'une véritable concurrence entre les crèches – puisque la demande pour les places de crèche est supérieure à l'offre –, un renforcement de la coopération en matière de gestion est aussi envisageable. L'expérience des réseaux, par exemple dans le canton de Vaud, montre déjà comment une coopération lors de la conception et de la coordination des offres permet à la fois de mieux promouvoir les structures d'accueil et d'aller à la rencontre des besoins des parents. Dans le domaine de la gestion du personnel, la collaboration pourrait aller d'une coordination de la formation et du perfectionnement à une collaboration en matière de recrutement ou même un échange de personnel. Un tel échange pourrait être intéressant dans la perspective des activités de formation de chaque structure, par l'apport d'un complément opportun. Une collaboration (informelle) des institutions en matière d'assurance-qualité ou l'échange de connaissances, par exemple sous la forme de cercles de qualité, sont aussi imaginables.

L'enquête a dans l'ensemble montré que les structures d'accueil consultées font bonne figure dans le cadre des possibilités prévues par les directives en vigueur.

Les plus grandes réserves d'efficacité passeront à l'avenir principalement par une **meilleure adaptation de ces directives aux besoins** économiques des crèches et surtout par une **interprétation plus flexible** de leurs dispositions.

La réglementation des structures d'accueil doit garantir un niveau minimal de qualité, comme le font les dispositions concernant la taille maximale des groupes, le taux d'encadrement éducatif, la taille minimale des locaux et la surface d'accueil par enfant. Les exigences minimales en matière de qualification et de structure du personnel de crèche, ou en matière de formation continue spécifique pour la direction de la crèche en sont aussi des exemples. Mais à l'intérêt légitime de voir dans des exigences minimales la garantie de la sécurité et d'une prise en charge de haute qualité pédagogique pour tous les enfants s'oppose le fait qu'une réglementation trop détaillée peut toujours provoquer un renchérissement et, le cas échéant, une raréfaction de l'offre. Une stricte délimitation de la taille ou de la structure d'âge des groupes peut par exemple nuire à une gestion flexible des ressources humaines et avoir des effets négatifs sur l'utilisation des capacités d'accueil. Elle peut aussi conduire, en particulier pour les plus petites structures, à de brusques augmentations des frais de personnel lorsque les limites supérieures des paliers sont franchies. Le domaine des directives recèle ainsi de multiples possibilités d'optimisation. Aussi, les standards exigés devraient être examinés au regard de leurs conséquences sur les coûts et les possibilités d'assouplir leur interprétation, clairement établies. Du point de vue économique, le principal potentiel de réduction du coût des places de crèche réside dans le contenu et la flexibilité des directives portant sur la qualification et la structure du personnel, la taille maximale des groupes d'enfants, la structure d'âge de ces groupes et le taux d'encadrement.

Marcel Hölterhoff, économiste, responsable des projets, domaine Public Management, Prognos AG.
Mél. : marcel.hoelterhoff@prognos.com

Marc Biedermann, sociologue, Master of Advanced European Studies (MAES), collaborateur scientifique, domaine Public Management, Prognos AG.
Mél. : marc.biedermann@prognos.com

Markus Matuschke, employé de commerce dipl., économiste, collaborateur scientifique, Prognos AG.
Mél. : markus.matuschke@prognos.com