

Le coût d'une heure de garde dans un établissement d'accueil du jeune enfant

Destinés aux enfants âgés de moins de 6 ans, les équipements d'accueil des jeunes enfants (EAJE) regroupent les crèches, les haltes garderies et les établissements réalisant du multi-accueil.

Sur la base d'un échantillon constitué de 421 établissements financés par trois caisses d'Allocations familiales (CAF), une évaluation du coût de fonctionnement a été conduite en 2006, à partir des données de 2004.

Ces données ont abouti à un prix de revient budgétaire moyen de 7,7 euros par heure. La moitié des structures étudiées ont un coût de fonctionnement inférieur à 7,3 euros par heure. La distribution de ce coût est assez peu dispersée : plus de la moitié des établissements ont un prix de revient budgétaire compris entre 6 et 8,5 euros par heure.



Depuis l'année 2000, deux textes ont profondément modifié le cadre dans lequel travaillent les établissements d'accueil du jeune enfant (EAJE). Le premier est le décret du 1er août 2000 qui visait notamment à décloisonner le paysage des EAJE traditionnellement répartis entre crèches et haltes-garderies pour considérer de façon globale, l'ensemble des établissements susceptibles d'accueillir des enfants âgés de moins de 6 ans. Le second est la réforme de la prestation de service unique (PSU). Cette réforme mise en place au début 2002 a défini de nouvelles règles de financement par les caisses d'Allocations familiales (CAF) concernant l'accueil des enfants âgés de 0 à 4 ans (encadré 1).

Une étude portant sur 421 établissements d'accueil des jeunes enfants

Afin d'appuyer cette réflexion sur la notion de coût, et compte tenu du caractère relativement récent de ces réformes¹, une étude expérimentale d'évaluation de ce coût a été conduite auprès des équipements de trois CAF : celles du Calvados, du Rhône et du Gers. Les données récoltées portent sur 421 établissements d'accueil de jeunes enfants, recevant des enfants âgés de moins de 6 ans et bénéficiant en 2004 de la PSU pour la partie de l'accueil réservée aux 0-4 ans.

Le parti pris dans cette étude de se concentrer sur les équipements gérés dans le cadre de la PSU tient aux conséquences de cette dernière sur la manière de mesurer l'activité et le coût de fonctionnement des établissements. L'instauration de la PSU a en effet conduit à un changement d'unité de référence, en faisant de l'heure d'accueil la base du financement opéré par les CAF.

Les données d'activité des établissements recevant la PSU s'expriment ainsi désormais toutes dans la même unité, à savoir le nombre d'heures d'accueil.

Par le passé, les coûts de fonctionnement pouvaient être établis, selon le type d'établissement, en retenant une base journalière ou horaire. Or la comparaison de données exprimées dans l'une ou l'autre de ces unités n'est pas toujours aisée. Pour passer des unes aux autres, il est en effet nécessaire de connaître avec exactitude le nombre d'heures d'ouvertures de l'équipement dans une journée (encadré 2), ce qui n'est pas toujours possible.

Le prix de revient...

Au total, ce sont donc des indicateurs de coûts par heure d'accueil qui sont présentés dans cette analyse. L'indicateur de coût le plus communément employé est le prix de revient. Il rapporte le total des charges, issu du compte de résultat de l'établissement d'accueil des jeunes enfants, à un nombre d'actes, ici des heures d'accueil.

On distingue alors deux types de prix de revient selon la nature des heures d'accueil considérées. Le prix de revient « réel » rapporte le total des charges au nombre d'heures d'accueil durant lesquelles les enfants sont effectivement gardés (nombre d'actes réalisés). Le prix de revient « budgétaire » ou « payé » rapporte le total des charges au nombre d'heures (ou actes) payées par les familles.

En moyenne, le prix de revient réel est supérieur au prix de revient budgétaire pour plusieurs raisons. D'abord, depuis la PSU, toute heure réservée par les parents dans l'établissement est normalement due.

Encadré 1

Age des enfants et financement de l'accueil

Le décret du 1er août 2000 concerne les équipements habilités à recevoir des enfants âgés de 0 à 6 ans. Mais, la PSU, mise en place en 2002, finance l'accueil des enfants âgés de 0 à 4 ans uniquement, pour l'ensemble des établissements relevant du décret d'août 2000. L'accueil des enfants âgés de 4 à 6 ans est financé par les CAF au moyen d'une PSO dite « d'accueil temporaire », dont les barèmes diffèrent de ceux de la PSU.

Le prix plafond de la PSO, c'est-à-dire la limite maximale dans laquelle la CAF finance l'accueil, est plus faible que pour la PSU : en 2005, il est de 2,38 ou 2,5 euros par heure, selon le type d'accueil, contre 4,75 ou 5,44 euros par heure pour la PSU. La PSU peut atteindre au maximum 2/3 de ce prix plafond, en intégrant la participation financière des parents au calcul*. La PSO peut atteindre au maximum 30 % du prix plafond, sans tenir compte de la participation des parents.

Si les établissements de l'échantillon étudié consacrent l'essentiel de leur activité à l'accueil des enfants âgés de 0 à 4 ans, un tiers d'entre eux reçoivent également des enfants âgés de 4 à 6 ans.

(* Les participations cumulées de la CAF et des familles atteignent ainsi systématiquement 2/3 du prix plafond. La CAF compense la participation des familles, dans la mesure où plus celle-ci est faible, plus la somme versée par l'organisme est élevée.

Il en découle que le nombre d'heures payées est généralement supérieur au nombre d'heures d'accueil effectivement réalisées puisqu'en cas de maladie de l'enfant ou de congés non prévus des parents, le service n'est pas utilisé. En outre, a été introduite en 2003 une possibilité pour les établissements de proposer, pour une partie des places, des réservations par créneaux horaires.

...comme indicateur de coût de fonctionnement

Le prix de revient réel représente un coût de fonctionnement, mesuré *a posteriori*, une fois connue l'activité effective de l'établissement. Il mesure à combien revient une heure de garde d'un enfant accueilli dans l'établissement. Il s'agit d'une notion simple, intelligible dans sa définition et pouvant servir de repère pour effectuer des analyses économiques. Il est cependant insuffisant pour évaluer la gestion d'un établissement car toute heure de garde réservée à l'avance engendre un coût : ainsi, le personnel mobilisé sera vraisemblablement le même que l'heure soit occupée à hauteur des réservations effectuées ou pas. Le prix de revient budgétaire permet de prendre en compte cet aspect et de neutraliser la présence de coûts « fixes » liées à la réservation des heures d'accueil. En prenant comme référence les heures d'accueil qui sont financées, par les familles comme par les CAF, le prix de revient budgétaire se situe ainsi bien dans une perspective « budgétaire », puisqu'il représente le coût en face duquel seront placées des recettes.

Finalement, ces deux indicateurs sont complémentaires. A ce stade, le prix de revient budgétaire dispose toutefois d'un avantage « technique » sur le prix de revient réel. Il est en effet calculé à partir du nombre d'heures d'accueil payées par les usagers à l'établissement, donnée qui est employée dans le calcul des prestations de service versées par les CAF. Liée au financement, cette donnée peut être considérée comme fiable. En revanche, le nombre d'heures d'accueil réalisées est une donnée de pilotage sans lien avec le financement des CAF, qui n'est pas nécessairement renseignée avec exactitude par tous les organismes : une des CAF ayant participé à la présente étude ne récolte pas cette information.

Suivant les deux notions de prix de revient, le coût horaire médian varie de 7,3 à 8 euros

Sur l'ensemble de l'échantillon, le prix de revient horaire budgétaire dans un équipement d'accueil des jeunes enfants est en moyenne de 7,7 euros (tableau 1). La moitié des structures étudiées a un coût de fonctionnement inférieur à 7,3 euros par heure facturée. La distribution de ce coût est assez concentrée : plus de la moitié des équipements ont un prix de revient horaire compris entre 6 et 8,5 euros.

Si la plupart des coûts constatés appartiennent à un éventail de valeurs restreint, l'étendue globale de la distribution est ample, puisque le prix de revient horaire est au minimum égal à près de 3 euros et atteint au maximum 48 euros. Disposer d'un échantillon de données locales permet de constater que les coûts les plus élevés correspondent à des établissements en situation particulière.

Au sein de l'échantillon, 1 % seulement des équipements affichent un prix de revient budgétaire supérieur à 25 euros. La structure qui présente le coût horaire maximum (48 euros) n'a pas été en mesure de fonctionner en continu sur l'année.

Le prix de revient réel a été calculé sur la partie de l'échantillon pour laquelle le nombre d'heures d'accueil effectivement réalisées est observable, soit 378 établissements au total. Le nombre d'heures d'accueil effectivement réalisées étant généralement, pour un même établissement, proche du nombre d'heures payées par les parents, les deux indicateurs de coûts présentent des valeurs très voisines (tableau 1).

Comme prévu, le prix de revient horaire réel est en moyenne plus élevé que le prix de revient horaire budgétaire, avec une valeur de 8,3 euros (graphique 1). En outre, il présente un éventail de valeurs observées aussi large, allant de 3 à 46 euros de l'heure, la valeur médiane se situant à 8 euros de l'heure.

Pratiques comptables et charges de personnel...

Même si la distribution des prix de revient est relativement concentrée, les écarts de coûts de fonctionnement entre les établissements méritent d'être expliqués. Deux types de facteurs peuvent être identifiés.

D'une part, une relative dispersion des coûts peut s'expliquer pour l'ensemble des équipements, quel que soit le type d'accueil considéré. Le total des charges, qui sert à calculer les prix de revient se décompose en différents postes, dont le plus important est constitué des charges de personnel. En conséquence, tout élément affectant les rémunérations a un impact sur les coûts de fonctionnement.

Ainsi, les écarts de coûts entre établissements peuvent trouver leur explication, à taux d'encadrement égal, dans les différences d'ancienneté et de qualification du personnel employé. La proportion d'emplois à temps partiel et à temps complet ou la présence d'une convention collective, qui a un effet à la hausse sur le coût du travail, sont autant de facteurs influant *in fine* sur les coûts de fonctionnement des équipements.

Tableau 1 - Prix de revient horaire des établissements d'accueil de jeunes enfants étudiés (en euros)

	Prix de revient horaire budgétaire	Prix de revient horaire réel
▪ Nombre d'équipements	421	378
▪ Moyenne	7,7	8,3
▪ Médiane (50 %)	7,3	8,0
▪ Minimum	2,9	3,2
▪ Maximum	48,2	46,1
▪ Écart type	3,2	3,0
▪ Troisième quartile (75 %)	8,4	9,0
▪ Premier quartile (25 %)	6,3	7,0

Source : Echantillon d'équipements de la CAF du Calvados, du Gers et du Rhône, en 2004, calculs CNAF.

Lecture du tableau : 25 % des équipements étudiés ont un prix de revient horaire budgétaire inférieur ou égal à 6,3 euros de l'heure. Pour 75 % des équipements étudiés, ce prix est inférieur ou égal à 8,4 euros de l'heure.

...expliquent largement la dispersion des coûts observés

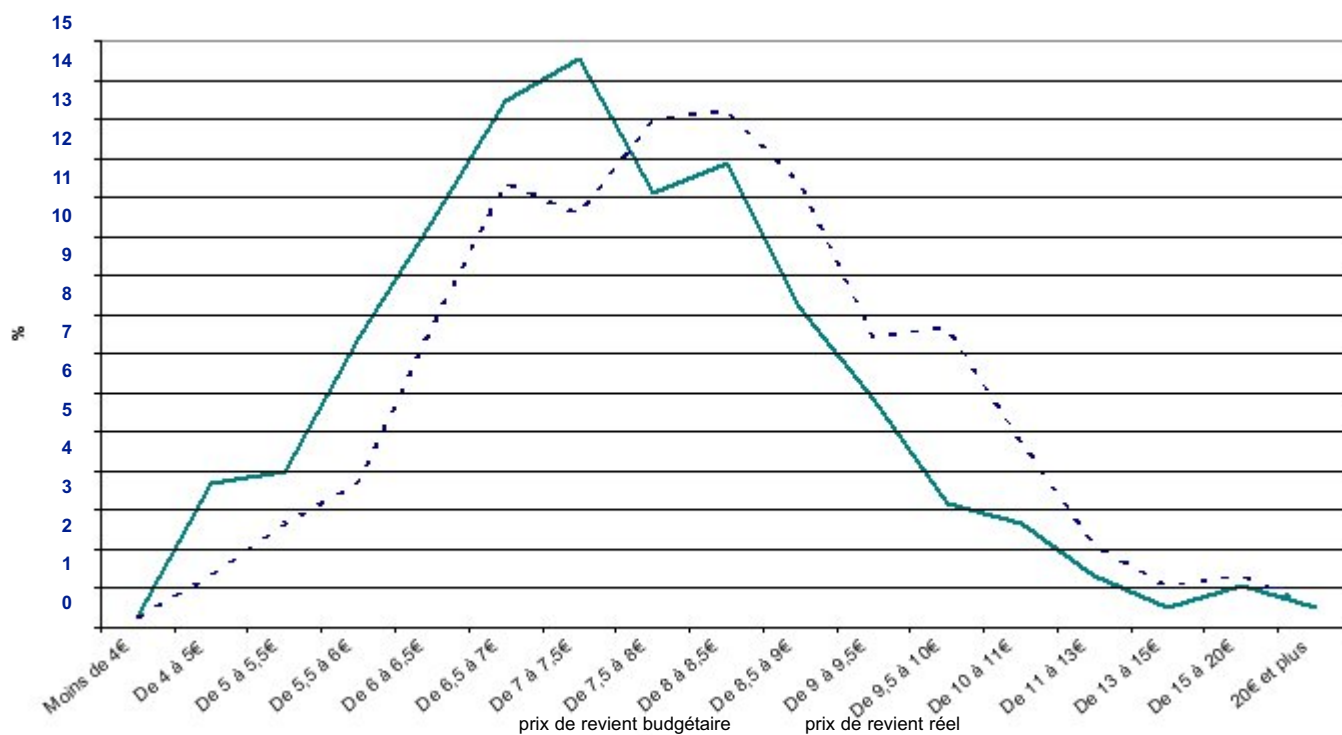
Par ailleurs, les pratiques comptables des établissements ne sont pas tout à fait homogènes et selon les établissements, le total des charges ne recouvre pas absolument la même réalité. En particulier, la façon de traiter les « contributions à titre gratuit » ou les aides versées par l'Etat dans le cadre de contrats aidés diffère d'un équipement à l'autre. Ainsi, par exemple, les structures, quel que soit leur gestionnaire (une collectivité locale, une association), peuvent bénéficier d'aides en nature de la part des municipalités dans lesquelles elles sont implantées : prise en charge des factures d'énergie ou de la rémunération du personnel d'entretien, mise à disposition de personnel, prêt des locaux. Certains équipements valorisent ces éléments dans leurs charges tandis que d'autres les ignorent ; il en résulte des écarts artificiels dans les coûts évalués.

Enfin, d'autres éléments peuvent influencer sur les charges, comme les locaux occupés par l'établissement (niveau des loyers de la zone dans laquelle il est implanté, caractère récent ou non des locaux).

Selon le type d'accueil considéré, les coûts de fonctionnement diffèrent

Le second type de facteur explicatif de ces écarts est le type d'accueil. D'après les termes du décret d'août 2000, les établissements d'accueil des jeunes enfants peuvent être classés en accueil collectif ou en accueil familial. L'accueil familial est spécifique dans la mesure où les enfants qui en font l'objet sont gardés individuellement (ou en très petit nombre) au domicile d'assistantes maternelles, dont les établissements sont employeurs. L'accueil collectif se décline en établissements à gestion parentale et en établissements à gestion communale, associative, etc. Dans la suite de cet article, par abus de langage, on parlera systématiquement d'accueil parental pour désigner l'accueil collectif à gestion parentale et d'accueil collectif pour désigner les établissements à gestion communale, associative, etc.

L'accueil parental correspond aux structures dans lesquelles sont présents des parents bénévoles, qui participent aux tâches administratives et à l'accueil des enfants, ce dernier restant encadré par des professionnels.

Graphique 1 - Distribution des prix de revient horaire budgétaire et réel (en euros)

Source : Echantillon d'équipements de la CAF du Calvados, du Gers et du Rhône, en 2004, calculs CNAF.

Encadré 2

Financement de l'accueil et homogénéité des données

Si l'heure d'accueil est devenue depuis la PSU, théoriquement et dans la collecte des données, la base de référence de l'activité des établissements, il n'en est pas de même avec toutes les PSO.

La PSO d'accueil temporaire, qui était initialement destinée au financement des établissements accueillant des enfants sur des durées inférieures à la journée (les « haltes-garderies »), est versée par heure de garde, comme la PSU.

En revanche, la PSO d'accueil permanent, qui ne devrait plus être versée par les CAF en 2006, correspondait à un montant de subvention par journée d'accueil. L'activité des établissements était de fait comptabilisée en nombre de jours d'accueil. Or le nombre d'heures représentées par ces journées d'accueil dépend de l'amplitude horaire d'ouverture de chaque établissement. Une journée d'accueil ne représente donc pas la même réalité pour tous les équipements. Le financement s'effectuant à la journée, connaît le nombre d'heures de garde effectives au cours de cette journée n'était pas primordial. La collecte informatique de l'amplitude d'ouverture dans la journée, la variable qui permettrait de convertir ce nombre de jours en un nombre d'heures, n'était pas donc toujours effectuée. Au niveau national, elle n'est pas connue avec certitude pour tous les établissements.

Pour une petite partie des équipements - 3 % environ du total - dont les données d'activité et de pilotage ont été mises à notre disposition par les CAF du Calvados, du Gers et du Rhône, l'ensemble du financement des CAF était encore versé en 2004 sous la forme de PSO d'accueil permanent et d'accueil temporaire.

La comparaison entre des structures d'accueil des jeunes enfants dont les données d'activité sont exprimées en journées et en heures étant délicate, les équipements financés par la PSO ont été retirés de l'échantillon étudié.

Ces structures sont particulières à plusieurs titres : elles ont généralement été créées à l'initiative d'un groupe de parents, souvent pour répondre à des besoins particuliers. Elles ont en outre des contraintes qui leur sont spécifiques, de taille notamment, imposées par le décret d'août 2000.

De plus, quelle que soit la prestation de service considérée, PSU ou prestation de service ordinaire [(PSO) encadré 1], les barèmes de l'accueil collectif d'une part et de l'accueil parental ou familial d'autre part sont distincts. Ainsi, en 2005, le prix plafond considéré par la CAF pour le calcul de la PSU est de 5,44 euros par heure pour l'accueil collectif et 4,75 euros par heure pour les deux autres. Il est ainsi établi *de facto* au niveau institutionnel une différence entre les besoins de subvention des équipements d'accueil collectif et ceux d'accueil parental. Le bénévolat des parents est en effet considéré comme un élément réduisant les charges de l'établissement.

Dans notre échantillon, le prix de revient horaire budgétaire moyen est de 7,9 euros par heure pour l'accueil collectif, de 6,8 euros pour l'accueil familial et de 5,8 euros pour l'accueil parental. Il est donc en moyenne inférieur pour l'accueil parental et l'accueil familial par comparaison à l'accueil collectif, en cohérence avec les barèmes des prestations de service.

Coûts de fonctionnement et taux d'occupation : une relation complexe

Outre les charges de l'établissement, le nombre d'actes (réalisés ou payés) influe également sur le coût. Le nombre d'actes ou d'heures d'accueil constatés dépend naturellement en premier lieu de la capacité d'accueil de l'établissement. Il est à mettre en rapport avec le nombre d'actes théoriques, c'est-à-dire le nombre

total d'heures d'accueil pouvant être effectuées si toutes les places disponibles dans l'établissement étaient occupées pendant l'intégralité du temps d'ouverture proposé. Le rapport de ces deux variables détermine le taux d'occupation de l'établissement. De même que pour le prix de revient, selon le type d'actes considéré (actes réalisés ou payés), deux notions distinctes de « taux d'occupation » sont utilisées : le taux d'occupation dit « réel », qui rapporte le nombre d'actes réalisés au nombre d'actes théoriques ; le taux d'occupation dit « financier », qui rapporte le nombre d'actes payés par les usagers au nombre d'actes théoriques.

Le taux d'occupation financier moyen calculé sur l'ensemble de l'échantillon est de près de 67 %. La médiane se situe également à cette valeur. En première analyse, on peut penser que plus le taux d'occupation est fort, plus les coûts de fonctionnement estimés par le prix de revient sont faibles (le nombre d'heures d'accueil, au numérateur du taux d'occupation, est au dénominateur du prix de revient). Cependant, les variations du nombre d'heures d'accueil ne sont pas neutres pour les charges, susceptibles de varier à leur tour. Pour un équipement donné, l'impact d'une variation du taux d'occupation sur le prix de revient dépend donc de la présence d'économies d'échelle. Le prix de revient diminue seulement si les dépenses augmentent en moindre proportion que le nombre d'heures d'accueil facturées.

(*) *Stagiaire à la CNAF-DSER au moment de la rédaction de ce numéro.*

■ Note

(1) La mise en place de la PSU auprès des établissements d'accueil des jeunes enfants s'est étalée de janvier 2002 au 30 juin 2005.

■ Pour en savoir plus

- Amzallag C., *Fichier des équipements sociaux 2004*, **Lettre-circulaire**, 2006, n° 164.
- Raynaud E., *Le coût d'une heure de garde en accueil collectif - une évaluation à partir de données locales*, **Recherches et Prévisions**, n° 86, 2006.
- Raynaud E. et Thibault F., *Coût de fonctionnement d'un établissement d'accueil du jeune enfant*, **Dossier d'Étude**, n° 90, 2007.

Emilie Raynaud ■
INSEE - Division revenus et patrimoine*
Florence Thibault ■
CNAF - Direction des statistiques, des études et de la recherche

Directeur de la Publication
Philippe Georges
Directrice de la rédaction
Hélène Paris
Directrice-adjointe de la rédaction
Delphine Chauffaut
Rédactrice en chef et abonnements
Lucienne Hontarède
Secrétaire de rédaction
Patricia Christmann
Maquettiste - mise en page
Ysabelle Michelet

Contact : lucienne.hontarrede@cnaf.fr
Tél. : 01 45 65 57 14

CNAF - 32 avenue de la Sibelle
75685 Paris Cedex 14 Tél. : 01 45 65 52 52
N° ISSN : 1638 - 1769