

# Evolution des coûts des garderies depuis l'entrée en vigueur de l'OPIS: les résultats en bref

Enquête réalisée auprès d'un échantillon de garderies  
sur mandat de l'Office des affaires sociales (OAS) du canton de Berne

**5 septembre 2008**

# Impressum

## Donneur d'ordre

Office des affaires sociales du canton de Berne (Esther Christen)

## Equipe chargée du projet

Stephan Osterwald (direction)

Kathrin Bertschy

Christoph Rissi

Le présent rapport présente les conclusions du bureau Ecoplan, lesquelles ne coïncident pas forcément avec celles du donneur d'ordre ni des groupes de suivi.

Ecoplan

Forschung und Beratung  
in Wirtschaft und Politik

[www.ecoplan.ch](http://www.ecoplan.ch)

Thunstrasse 22

CH - 3005 Berne

Tél. +41 31 356 61 61

Fax +41 31 356 61 60

[bern@ecoplan.ch](mailto:bern@ecoplan.ch)

Case postale

CH - 6460 Altdorf

Tél. +41 41 870 90 60

Fax +41 41 872 10 63

[altdorf@ecoplan.ch](mailto:altdorf@ecoplan.ch)

## Situation initiale

L'ordonnance sur les prestations d'insertion sociale (OPIS) régleme depuis 2005 l'admission à la compensation des charges sociales des frais encourus par les communes pour les structures d'accueil extrafamilial (garderies, écoles à journée continue, parents de jour, écoles gardiennes et cantines). Les **nouveautés principales** sont les suivantes:

- la garantie du déficit a cédé la place à un mode de rétribution axé sur les prestations, celles-ci étant indemnisées sur la base de coûts normatifs;
- des normes qualitatives (concernant notamment le coefficient d'encadrement) ont été introduites;
- un tarif uniforme échelonné en fonction du revenu est désormais appliqué.

L'Office des affaires sociales a mandaté durant l'été 2006 le bureau Ecoplan afin d'analyser les dépenses encourues par les garderies bernoises au moment de l'introduction de l'OPIS et de les comparer aux coûts normatifs. En 2007, plus d'une année avait passé sous le nouveau régime, d'où l'opportunité d'une nouvelle enquête. Aussi, le présent résumé présente dans les grandes lignes les résultats du sondage sur les coûts 2007 et les met en regard avec les chiffres 2005 (avant l'entrée en vigueur de l'OPIS)<sup>1</sup>.

L'évaluation avait pour objectif de répondre aux **questions** suivantes:

- A combien se montaient les coûts par heure de prise en charge en 2007?
- Comment expliquer que certaines garderies affichent des frais plus élevés que les coûts normatifs fixés dans l'OPIS?
- La rétribution en fonction de coûts normatifs est-elle suffisante pour permettre aux structures de respecter les normes de qualité?
- Quel rôle joue le travail bénévole? Les garderies sont-elles en mesure de s'en tenir aux coûts normatifs sans l'aide de bénévoles?
- Comment les garderies ayant affiché des dépenses supérieures à ce qui est prescrit dans l'OPIS ont-elles financé ces dernières?
- Par comparaison avec les données saisies en automne 2006 (i.e. chiffres de 2005), comment les coûts ont-ils évolué?
- Les garderies respectent-elles les normes qualitatives (coefficient d'encadrement moyen)?
- Dans quelle mesure l'introduction du nouveau système tarifaire s'est-elle répercutée sur la mixité sociale des enfants pris en charge?
- Les parents sont-ils satisfaits des prestations?

---

<sup>1</sup> Les réponses détaillées figurent dans la dernière partie du rapport principal, qui existe uniquement en allemand.

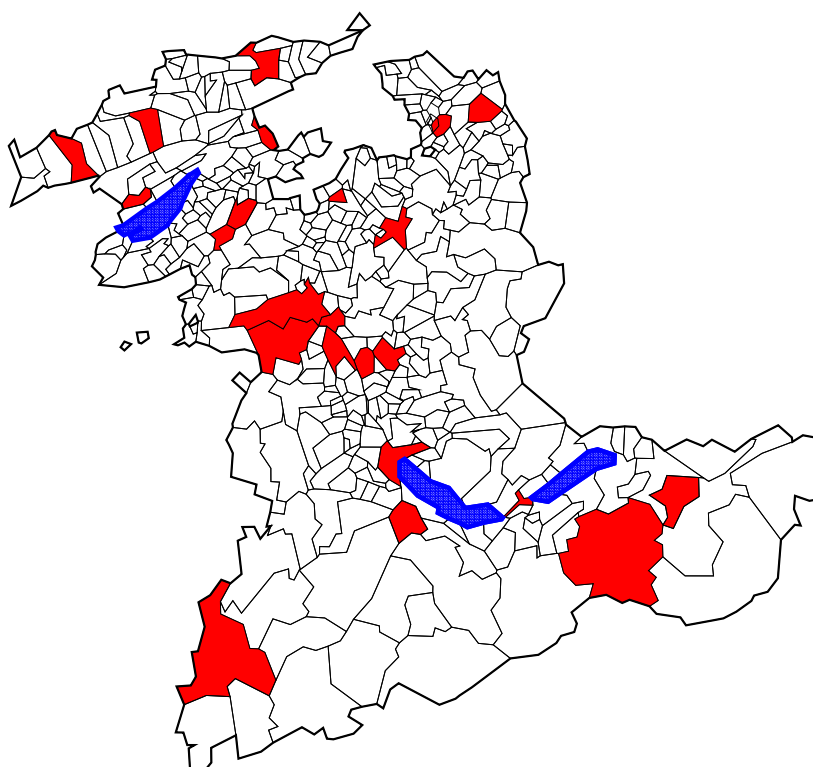
## Méthode

Un **questionnaire** a été envoyé entre mai et juillet 2008 à **41 garderies** – les mêmes qu'en 2005, auxquelles se sont greffées cinq autres –, sur un échantillon de 25 communes, dans le but de mettre en lumière les coûts de chaque structure interrogée de même que les facteurs les influençant. Ces données ont ensuite été comparées avec celles de 2005.

Tous les **parents** confiant leurs enfants à une des garderies sondées – soit 974 personnes au total – ont par ailleurs pris part à l'enquête.

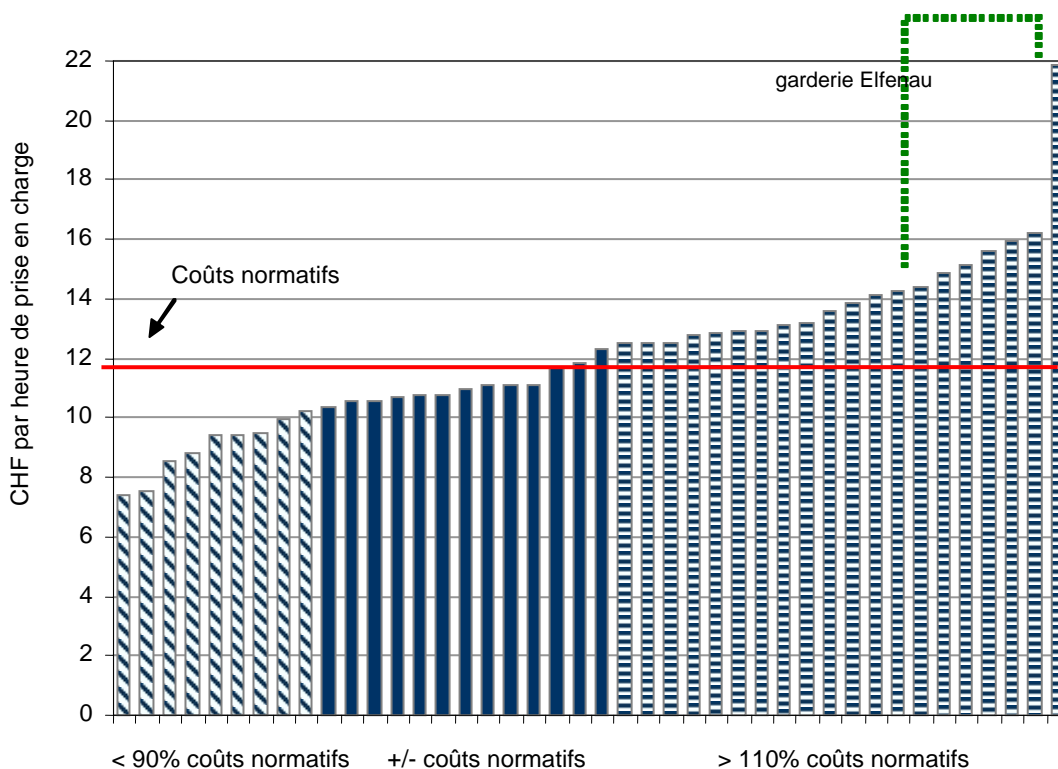
Comme il ressort de la carte ci-dessous, on a veillé, lors de la sélection des garderies, à ce que les différents types de communes soient représentés.

**Schéma 1: Aperçu des communes ayant participé à l'enquête**



## Etat de la situation en 2007

Schéma 2: Total des coûts 2007 par heure de prise en charge (repas de midi inclus, coûts de gestion exclus)



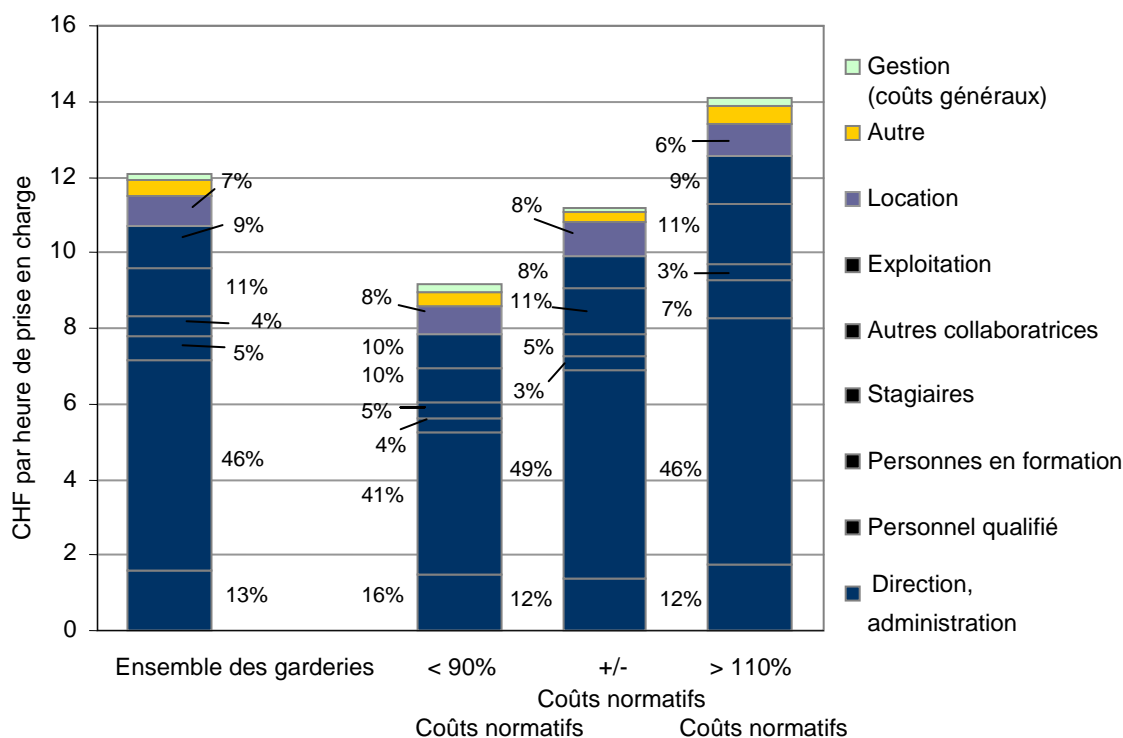
Remarque: les coûts normatifs par heure et par enfant se montent, selon l'OPIS, à 10,55 francs. Le repas de midi, facturé 7 francs par enfant et par jour, ayant été rajouté au prorata, la ligne rouge, représentant les coûts normatifs totaux que les institutions devraient respecter conformément à l'OPIS, correspond ainsi à 11,33 francs par heure et par enfant. La garderie d'Elfenu est représentée deux fois: la somme la plus élevée (CHF 20,89) correspond aux coûts par heure de prise en charge, gardes de nuit et du week-end comprises (financées par une fondation), tandis que le montant de 14,41 francs correspond aux coûts par heure de la seule prise en charge.

Il ressort du graphique ci-dessus que les garderies interrogées se répartissent en trois groupes distincts:

- 9 d'entre elles (soit 22%) affichent des coûts totaux inférieurs à 90% des coûts normatifs;
- 13 structures (soit 32%) s'écartent de 10% au maximum (+/-) des coûts normatifs;
- 19 (soit 46%) dépassent les coûts normatifs (chiffres plus élevés de 110% ou davantage).

L'illustration ci-après montre quant à elle comment se répartissent les coûts totaux de ces trois groupes de garderies (coûts moyens).

Schéma 3: Coûts totaux par catégorie



Remarque: la catégorie «Autre» englobe les frais de formation continue, les frais d'amortissement, etc. Quant aux «autres collaboratrices», elles réunissent les cuisinières, femmes de ménage et le personnel d'encadrement non qualifié.

Il est intéressant de constater que la structure des coûts des différentes garderies ne varie guère. En effet, les coûts salariaux du personnel spécialisé représentent la part la plus importante des coûts totaux (46% en moyenne). Les frais salariaux totaux se montent à environ 79%. Par comparaison, les coûts immobiliers (7% en moyenne), les coûts de gestion et les autres coûts («Autre») sont relativement insignifiants. Par ailleurs, ils ne représentent pas une charge plus élevée pour les garderies affichant des coûts supérieurs aux coûts normatifs.

### Motifs justifiant les écarts

Si, comme le montre le schéma 2 ci-dessus, l'écart entre les garderies affichant les coûts normatifs les plus bas et celles présentant les coûts les plus élevés demeure important, il faut toutefois relever que l'on tend vers une harmonisation, car le coefficient n'est plus que de 2, contre 3 en 2005.

Les disparités de coûts s'expliquent au premier chef par des fluctuations des éléments suivants:

- taux d'occupation,
- coefficient d'encadrement (personnel qualifié),
- taille des groupes,
- structure d'âge des personnes chargées de l'encadrement,
- situation géographique de la garderie (ville ou campagne).

Bien que d'autres facteurs aient été recensés, ils n'influent cependant pas de manière systématique sur les coûts.

L'analyse a montré que seules les garderies affichant un taux d'occupation – pratiquement – complet peuvent bien gérer leur structure conformément aux prescriptions de l'OPIS. En effet, qui dit coefficient d'encadrement (trop) élevé et (trop) petits groupes, dit aussi souvent coûts plus importants. En outre, les frais salariaux tendent à augmenter en fonction de l'âge et de l'expérience du personnel d'encadrement.

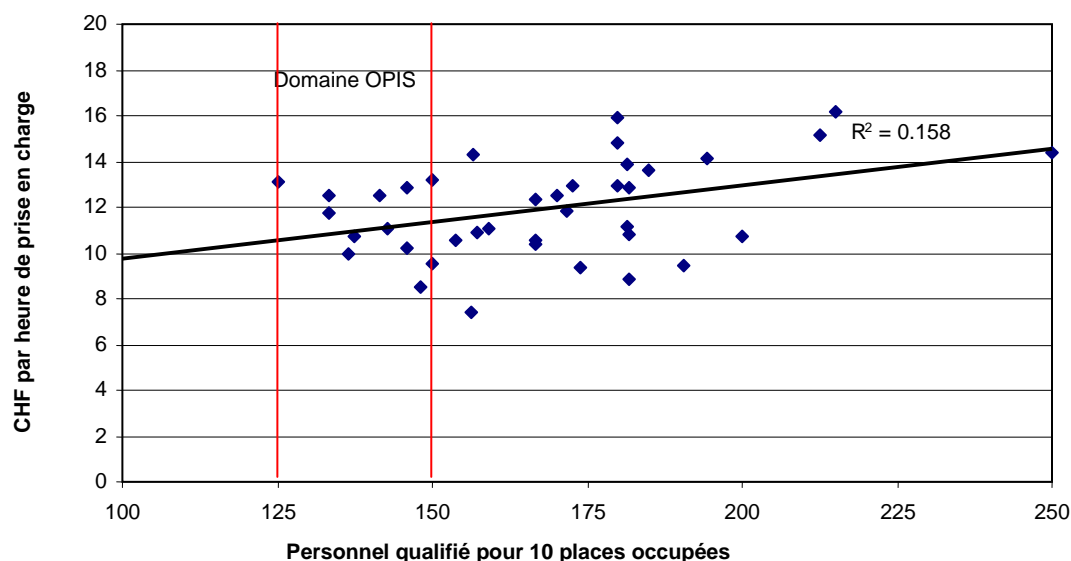
Les garderies sises dans les **villes** doivent faire face à des coûts supérieurs en moyenne de 2 francs par heure de prise en charge que celles établies à la **campagne**. Ce phénomène s'explique essentiellement de la manière suivante: d'une part, les structures citadines engagent en général davantage de personnel (bien qu'il s'agisse avant tout de collaboratrices non qualifiées et d'apprenties). D'autre part, les frais salariaux par poste à plein temps – en particulier pour le personnel spécialisé – sont plus élevés en ville qu'à l'extérieur.

S'agissant des coûts immobiliers, aucune disparité significative n'a pu être constatée entre ville et campagne.

#### **Coûts normatifs et exigences relatives au coefficient d'encadrement, à la taille des groupes et à la formation des apprenties**

Il ressort du schéma 4 que toutes les garderies interrogées sont à même de respecter les exigences minimales fixées par l'OPIS en ce qui concerne le coefficient d'encadrement spécialisé par groupe.

Schéma 4: Influence du coefficient d'encadrement du personnel qualifié sur les coûts



De même, les garderies arrivent plus ou moins à s'en tenir aux normes en ce qui concerne la taille des groupes et la formation des apprenties (cette dernière pouvant toutefois générer parfois des coûts plus élevés pour la structure).

### Financement des dépenses

Si un tiers environ des coûts (soit CHF 3,99 en moyenne par heure de prise en charge) sont financés par les parents, plus de la moitié du total (soit CHF 6,88 en moyenne par heure de prise en charge) a pu être imputé à la compensation des charges. Une garderie sur 2 (21 sur 41) a pu éponger ses dépenses en les portant à la compensation des charges et grâce aux revenus provenant des contributions parentales. Quant aux structures restantes, elles ont dû solliciter l'aide de leur commune – dont elles ont reçu CHF 2,09 en moyenne par heure de prise en charge – ou trouver une autre source de revenus. A noter que ce sont essentiellement les garderies de la ville de Berne qui ont fait appel à l'aide communale.

### Fluctuations des coûts entre 2005 et 2007

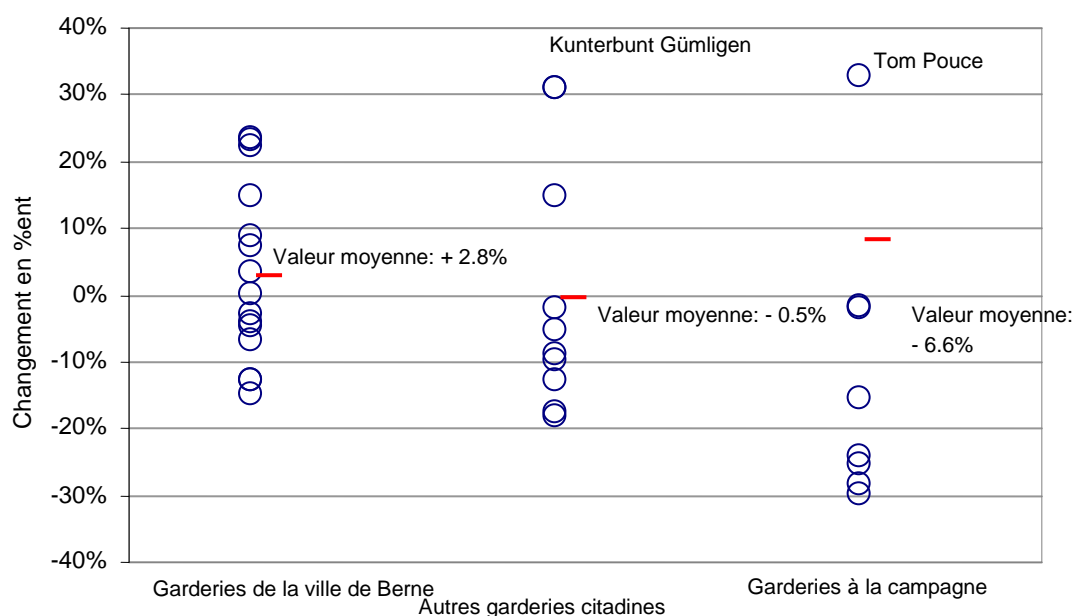
En moyenne, les coûts totaux pour toutes les garderies interrogées ont **légèrement baissé** entre 2005 et 2007, passant de 12,44 francs (après pondération) à 12,13 francs par heure de prise en charge, ce qui correspond à une réduction de 5% (de 3% si l'on ne tient pas compte du renchérissement). Il convient cependant de relever que les coûts des institutions ayant été sondées à la fois en 2005 et en 2007 ont diminué de 0,3% seulement (i.e. de 2%, renchérissement non compris).

En effet, le graphique ci-après montre bien que selon la région, les coûts des garderies ayant participé aux deux enquêtes (en 2005 et en 2007) ont évolué différemment:



- Les garderies sises en ville de Berne ont vu leurs coûts augmenter, par rapport à 2005, de 2,8%, ce qui correspond à une hausse d'à peine 1%, si l'on tient compte d'un renchérissement de 2%.
- Pour les autres garderies citadines, les coûts ont légèrement diminué (d'environ 2,5%, renchérissement compris).
- S'agissant des structures installées à la campagne, elles ont vu leurs dépenses fléchir de 6,6% en moyenne, soit de près de 9% en tenant compte du renchérissement!

Schéma 5: Comparaison des coûts par heure de prise en charge entre 2005 et 2007



Bien que des disparités non négligeables apparaissent dans l'illustration ci-dessus, il y a lieu de relever que les coûts sont devenus **sensiblement plus homogènes** depuis l'entrée en vigueur de l'OPIS. Les différences importantes – souvent temporaires – sont dues aux variations du taux d'occupation rencontrées par certaines structures: en effet, lorsqu'une garderie s'agrandit, le nombre de places disponibles s'accroît, faisant ainsi baisser le taux d'occupation et, partant, augmenter provisoirement les coûts par heure de prise en charge et par place.

### Mixité sociale

La majorité des structures (21, soit 53%) ont indiqué ne pas avoir observé de fluctuations importantes en ce qui concerne la mixité sociale des enfants accueillis depuis l'entrée en vigueur de l'OPIS.

Les changements constatés par les autres garderies sont liés au passage de l'ancien système tarifaire – souvent peu progressif – au nouveau modèle, fortement dépendant du revenu. Toutefois, l'incidence de ce facteur sur la mixité sociale dépend largement des tarifs en vigueur avant l'entrée de l'OPIS. Ce phénomène est particulièrement flagrant dans les communes francophones du canton, où les contributions ont en général augmenté passablement pour les parents ayant un revenu moyen ou élevé. A cela s'est ajoutée la suppression du rabais pour les frères et sœurs, ce qui a conduit nombre de familles aisées ayant plusieurs enfants à s'orienter vers un autre mode de garde, libérant ainsi des places pour des enfants issus de familles plus modestes.

### Questionnaire adressé aux parents

D'une manière générale, les parents sont **très satisfaits** du mode de garde de leurs enfants, tant et si bien qu'il est impossible de faire un lien entre cette opinion et les facteurs y concourant (contributions parentales, coefficient d'encadrement, taille des groupes, etc.) Cela étant, il faut relever que ces résultats étaient attendus, compte tenu de la sélection opérée. En effet, les parents mécontents ont cherché une autre solution que la garderie et, partant, n'appartiennent pas au groupe de personnes interrogées. Dès lors, ces dernières ne constituent pas un échantillon représentatif.

Dans ce contexte, il a semblé plus intéressant de se pencher sur les commentaires et les besoins exprimés par les parents. Ces derniers ont surtout insisté sur les **heures d'ouverture**, déplorant que les structures ne tiennent pas suffisamment compte des horaires des parents exerçant une activité lucrative. Le vœu que les enfants soient pris en charge plus longtemps dans la journée (en particulier le soir), comme le constat que les fermetures exceptionnelles, lors des jours fériés ou avant/après les fêtes par exemple posent des problèmes, sont revenus souvent. Côté tarif, les familles déplorent avant tout la suppression du rabais pour les frères et sœurs.