

**DOSSIER D'ETUDE N° 90**  
**Mars 2007**



**Emilie Raynaud, Florence Thibault**

**Coût de fonctionnement d'un  
établissement d'accueil du jeune enfant**

*Etude expérimentale d'évaluation*

INSEE - CNAF

# TABLE DES MATIERES

<b>AVANT-PROPOS .....</b>	<b>3</b>
<b>INTRODUCTION.....</b>	<b>5</b>
1. les facteurs limitant les possibilites de pilotage national.....	6
2. L'évaluation nationale du coût d'une heure de garde en établissement d'accueil des jeunes enfants est réalisable, moyennant quelques précautions .....	8
3. Un prix de revient budgétaire moyen de 7,7 euros par heure .....	9
<b>I. LE PILOTAGE NATIONAL DES EQUIPEMENTS EST LIMITE PAR DES CONCEPTS MAL DEFINIS OU DES DEMARCHES CONTRADICTOIRES .....</b>	<b>10</b>
1. Il est difficile de dresser une typologie théorique des établissements.....	10
2. En pratique, les typologies employées sont variables.....	14
3. L'âge des enfants accueillis : deux textes aux objectifs différents coexistent ...	17
4. Les problèmes d'utilisation du logiciel Sias sont préjudiciables à un pilotage au niveau national.....	20
<b>II. EVALUER LES COUTS D'UN EAJE : PLACES ET HEURES D'ACCUEIL.....</b>	<b>23</b>
1. La notion de place agréée .....	23
2. La notion d'heure d'accueil.....	25
<b>III. LE COUT D'UNE HEURE DE GARDE EN ACCUEIL COLLECTIF : UNE EVALUATION A PARTIR DE DONNEES LOCALES.....</b>	<b>29</b>
1. Un échantillon d'équipements en activité en 2004 .....	29
2. Plus de la moitié des équipements a un prix de revient budgétaire compris entre 6 € par heure et 8,5 € par heure.....	32
3. Le prix de revient réel est proche du prix de revient budgétaire.....	33
4. Les explications de la dispersion des coûts de fonctionnement par établissement.....	35
5. Coûts de fonctionnement et taux d'occupation : une relation complexe .....	36
6. Facteurs influençant les taux d'occupation financiers .....	38
7. Des différences de coûts de fonctionnement par type d'accueil .....	39

## AVANT-PROPOS

Les équipements d'accueil des jeunes enfants sont l'une des composantes clefs de l'offre de garde destinée aux moins de six ans. Ils regroupent les crèches (collectives, familiales, ou parentales), les haltes garderies et les établissements réalisant du multi-accueil. D'après les données statistiques mentionnées dans *L'accueil du jeune enfant en 2005 (2006)*, 250 098 places en accueil collectif et 63 615 places en services d'accueil familial étaient disponibles en 2004. A elles seules, les crèches constituaient en 2002 le mode de garde principal de 9 % des enfants de moins de trois ans et de 20 % des enfants du même âge dont les deux parents travaillaient à temps complet.

Depuis l'année 2000, deux textes ont profondément modifié le cadre dans lequel travaillent ces établissements. Le premier est le décret du 1<sup>er</sup> août 2000 qui a notamment tenté de décloisonner le paysage des équipements d'accueil des jeunes enfants, traditionnellement répartis entre crèches et haltes-garderies. Le second est la réforme de la prestation de service unique (PSU). Votée par le conseil d'administration de la Caisse nationale des Allocations familiales (CNAF) et mise en place à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2002, cette réforme a défini de nouvelles règles de financement par les caisses d'Allocations familiales (CAF). Le rôle essentiel des subventions des CAF au fonctionnement de ces structures a fait de cette réforme un élément de renouveau majeur.

Ces deux étapes clefs ont modifié les références antérieures à l'accueil permanent ou temporaire, aux crèches et haltes-garderies, à une prestation de service fondée sur un prix de journée. Elles ont également conduit à repenser la notion de coût de fonctionnement d'un établissement d'accueil des jeunes enfants (ce qu'on dénommait auparavant – schématiquement – le coût d'une place en crèche).

Parallèlement, le besoin de disposer de données homogènes sur le plan national concernant l'offre de garde en structure collective ou familial s'est fait davantage ressentir de la part des acteurs nationaux (services des ministères, CNAF...) et locaux. L'objectif est notamment de pouvoir dénombrer plus précisément le nombre de places offertes par ces équipements, leur taux d'occupation, l'importance de l'accueil occasionnel... Il est également de pouvoir mieux évaluer le coût d'une place dans un établissement d'accueil du jeune enfant et de comprendre la dispersion de ce coût.

Afin d'accompagner ces changements, les services de la CNAF ont conduit une étude expérimentale auprès de trois caisses d'Allocations familiales (Calvados, Rhône-Alpes et Gers). L'objectif de l'étude était triple :

- 1 sur le plan conceptuel, comprendre la façon dont les CAF – et leurs partenaires (PMI, collectivités locales) – se sont appropriées le décret d'août 2000 et les éléments de la prestation de service unique de 2002,
- 2 sur le plan logistique, comprendre la façon dont elles renseignent les rubriques disponibles dans le logiciel SIAS qui est mis à leur disposition pour la gestion des équipements collectifs et qui doit constituer le levier de remontée nationale de données sur ce sujet,
- 3 sur le plan statistique, analyser les coûts de fonctionnement d'un établissement d'accueil du jeune enfant.

Chacune de ces questions est développée dans le présent dossier d'études. Les conclusions auxquelles il aboutit constituent un point d'étape dans une réflexion entamée depuis plusieurs années. Elles montrent notamment que pour améliorer la qualité du pilotage dans le domaine de l'accueil des jeunes enfants, les acteurs nationaux et locaux ont besoin de disposer de définitions théoriques plus précises leur permettant de parler le même langage (qu'est-ce que l'accueil permanent exactement ? qu'est-ce qu'un établissement faisant du multi-accueil ?) et les CAF doivent avoir un mode d'emploi commun pour renseigner de façon harmonisée les rubriques du logiciel SIAS.

Les conclusions de l'étude soulignent également que la mise à disposition de données homogènes à un niveau national concernant le coût horaire d'une place dans un équipement d'accueil du jeune enfant devrait être réalisable rapidement. Les données communiquées par les trois CAF ayant participé à cette démarche expérimentale ont abouti à un prix de revient budgétaire moyen de 7,7 € par heure. La moitié des structures étudiées a un coût de fonctionnement inférieur à 7,3 € par heure. La distribution de ce coût s'est également révélée assez peu dispersée : plus de la moitié des équipements a un prix de revient horaire compris entre 6 € / h et 8,5 € /h.

**Emilie Raynaud**

**INSEE**

**Stagiaire à la DSER au moment de la réalisation de ce travail**

**Florence Thibault**

**DSER**

## INTRODUCTION

Depuis l'année 2000, deux textes ont profondément modifié le paysage des établissements d'accueil des jeunes enfants. Le premier est le décret du 1<sup>er</sup> août 2000 qui stipule la réglementation à laquelle ces équipements sont désormais soumis. En considérant de façon globale l'ensemble des établissements susceptibles d'accueillir des enfants âgés de 0 à 6 ans, ce décret suivait deux objectifs majeurs. D'abord, il visait une harmonisation des conditions de création et de fonctionnement (taille des structures, qualifications professionnelles du personnel...) des équipements accueillant des moins de six ans. Il a en outre tenté de décloisonner le paysage des établissements d'accueil des jeunes enfants, traditionnellement répartis entre « crèches » et « haltes-garderies ».

Le second texte qui a modifié l'organisation des établissements d'accueil des jeunes enfants est la réforme de la prestation de service unique (PSU). Votée par le conseil d'administration de la Caisse nationale des Allocations familiales (CNAF) et mise en place à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2002, cette réforme a défini de nouvelles règles de financement par les caisses d'Allocations familiales des établissements relevant du décret d'août 2000. Le rôle essentiel des subventions des caisses d'Allocations familiales (CAF) au fonctionnement de ces structures a fait de cette réforme un élément de renouveau majeur.

Ces deux étapes clefs ont modifié les références antérieures à l'accueil permanent ou temporaire, aux crèches et haltes-garderies, à une prestation de service fondée sur un prix de journée. Elles ont également conduit à repenser la notion de coût de fonctionnement d'un établissement d'accueil des jeunes enfants (ce qu'on dénommait auparavant – schématiquement – le coût d'une place en crèche). Afin d'appuyer cette réflexion, et compte tenu du caractère relativement récent de ces réformes les services de la CNAF ont conduit une étude expérimentale d'évaluation du coût d'une place dans un établissement d'accueil du jeune enfant auprès de trois CAF. C'est la Direction des Statistiques, des Etudes et de la Recherche (DSER) qui a piloté ce projet, en collaboration avec la Direction de l'Action Sociale (DAS).

La démarche retenue pour cette étude a consisté à rencontrer quelques caisses d'Allocations familiales afin de comprendre :

- 4 sur le plan conceptuel, la façon dont elles se sont appropriées le décret d'août 2000 et les éléments de la prestation de service unique de 2002,
- 5 sur le plan logistique, la façon dont elles renseignent les rubriques disponibles dans le logiciel SIAS pour ce qui a trait à la gestion des équipements collectifs.
- 6 sur le plan statistique, l'analyse des coûts de fonctionnement d'un établissement d'accueil du jeune enfant,

Ce sont les caisses des départements du Calvados, de Rhône-Alpes et du Gers qui ont été retenues pour conduire ce travail. Leurs caractéristiques (le nombre d'équipements suivis, leur zone d'activité, rurale ou urbaine, leur usage du logiciel SIAS) ont contribué à leur sélection. Ces CAF ont toutes trois accueilli très favorablement la démarche entreprise et apporté leur entière coopération. La DSER a rencontré la direction de l'Action sociale de chacune de ces caisses. Ces dernières ont ensuite fourni à nos services les données relatives à leurs équipements, pour l'année 2004.

Plusieurs conclusions importantes ressortent de cette étude.

## 1. LES FACTEURS LIMITANT LES POSSIBILITES DE PILOTAGE NATIONAL

Le pilotage national dans le domaine de l'accueil des jeunes enfants est limité à la fois par le manque de définitions théoriques précises et par les difficultés de remontée de données harmonisées à l'aide du logiciel SIAS, elles-mêmes en partie liées au principe fortement affirmé de la décentralisation de l'action sociale.

Au regard de la diversité des choix et des pratiques des CAF et de leurs partenaires, telle qu'elle a pu être appréhendée au cours de cette étude exploratoire, les éléments pouvant être utilisés à des fins de pilotage national apparaissent restreints.

Seuls ceux qui sont employés dans la détermination du montant de la subvention versé par les caisses aux équipements peuvent faire effectivement l'objet d'un tel travail, justement parce qu'il s'agit d'éléments pour lesquels il y a consensus national. Pour les mêmes raisons, si l'on souhaite conduire une analyse par catégorie d'établissements, c'est le type de gestion (collectif, parental ou familial) qui doit être prescrit comme critère discriminant. Les autres caractéristiques des établissements d'accueil des jeunes enfants ne sauraient être utilisées pour établir des constats solides sur le plan national.

Afin de pouvoir considérer un autre type de classification des établissements (multi-accueil, accueil simple, par exemple), un effort de définition s'impose.

D'une part, les concepts d'accueil régulier, occasionnel et de multi-accueil devraient être définis précisément, en coordination avec la tutelle, afin que les nouvelles définitions soient partagées par les caisses, sur l'ensemble du territoire, mais aussi par leurs partenaires (conseils généraux, services de la PMI en particulier). Disposer d'un consensus sur le sens à donner à ces termes permettrait ensuite de mieux connaître les équipements ou l'usage qui est fait par les familles de l'offre d'accueil dans un objectif de pilotage national. Il serait également souhaitable de s'assurer du caractère pratique de ces concepts.

En effet, les entretiens menés dans les trois CAF visitées laissent penser que ces notions sont peu opérationnelles pour les gestionnaires d'équipements. Ceci peut être un frein à une bonne alimentation des données correspondantes dans SIAS.

D'autre part, la mise à disposition d'une nouvelle typologie des établissements et la définition précise des critères à considérer pour classer les équipements (notamment le type de gestion, les modalités de l'accueil et les pratiques de contractualisation avec les parents) serait souhaitable.

Afin d'élargir le champ des indicateurs pouvant être étudiés sur le plan national, la constitution d'un mode d'emploi commun, précis et complet de l'outil SIAS est primordiale.

Ce besoin est reconnu institutionnellement et il existe déjà des groupes de travail ou d'études qui s'emploient à rationaliser le logiciel et à évaluer les mesures à prendre pour en faire un outil fiable de collecte des données. Si les CAF expriment bien un tel besoin, ce dernier est toutefois parfois tempéré par leur volonté de conserver une certaine liberté d'usage.

Dans le domaine de l'accueil des jeunes enfants, il serait utile dans une première étape de faire la liste des variables qui entrent dans le calcul des indicateurs que l'on souhaite suivre (prix de revient et taux d'occupation en particulier, dans le cadre des nouveaux contrats « enfance et jeunesse ») – : charges des établissements, nombre d'actes payés par les usagers, nombre de places agréées, nombre d'actes réalisés, nombre d'unités d'ouverture – et de s'assurer de la façon dont elles sont renseignées par les établissements.

Une définition précise, accompagnée d'un *modus operandi* clair – mode de collecte auprès des établissements, champ de saisie devant être rempli dans SIAS, précisions sur les calculs devant éventuellement être effectués au vu de la nature des données – permettrait à terme d'obtenir des données homogènes.

## **2. L'ÉVALUATION NATIONALE DU COUT D'UNE HEURE DE GARDE EN ÉTABLISSEMENT D'ACCUEIL DES JEUNES ENFANTS EST RÉALISABLE, MOYENNANT QUELQUES PRECAUTIONS**

Les coûts de fonctionnement des établissements d'accueil des jeunes enfants font partie de ces éléments, qui, liés au financement versé par les CAF, suscitent un certain consensus.

Ainsi le mode de calcul des indicateurs de coût de fonctionnement usuels (prix de revient) est identique d'une caisse à l'autre, et la provenance des données utilisées pour ce calcul (charges issues du compte de résultat, nombres d'heures payées par les usagers) est bien identifiée.

Les coûts de fonctionnement mesurés par le prix de revient budgétaire, tels qu'ils ont pu être estimés à l'aide du petit échantillon d'équipements mis à notre disposition, apparaissent relativement homogènes. Les prix de revient varient d'une structure à l'autre, mais la majorité d'entre eux sont compris dans un éventail limité de valeurs. Les estimations du prix de revient budgétaire moyen au sein des équipements de chaque caisse aboutissent à des valeurs similaires. Ce constat étaye l'idée que les variables entrant dans le calcul des coûts sont fiables, et laisse penser que disposer de données homogènes à un niveau national sur ce thème pourrait être envisageable dans un délai assez court, en ce qui concerne les structures financées par la PSU - qui constituent la quasi-totalité des établissements d'accueil des jeunes enfants depuis juillet 2005.

Des précautions sont toutefois à prendre. En effet, parmi les facteurs explicatifs des écarts de coûts entre les établissements, nous ont été signalés des éléments sans rapport avec la gestion proprement dite des structures. Ainsi, les différences de pratiques comptables (traitement des contributions à titre gratuit, en particulier) qui influent sur les charges des établissements ont un impact dont l'ampleur ne peut être mesurée avec les données à disposition. Une harmonisation et un contrôle strict des méthodes employées par les équipements seraient nécessaires afin de pouvoir comparer en toute rigueur les coûts d'un établissement à l'autre. Afin que ces préconisations comptables soient suivies d'effet, il serait intéressant de s'interroger sur les expériences passées en matière d'harmonisation (et notamment les conséquences de la circulaire n°1995-061).

Pour d'autres indicateurs de coûts de fonctionnement, notamment le prix de revient réel et le taux d'occupation la conclusion de l'étude est bien moins encourageante. Certes, la définition de ces notions est claire pour tous, mais les éléments employés dans le calcul peuvent poser problème s'ils ne sont pas correctement collectés. Les entretiens réalisés montrent que cela peut être le cas pour le nombre d'actes réalisés ou le nombre d'unités d'ouverture des équipements, alors même que ces éléments permettent de définir théoriquement le respect ou non du seuil d'exclusion de la prestation de service.

Ainsi, même si les variables liées au financement des structures sont moins sujettes à caution que les autres, rappelons la nécessité de s'assurer de la fiabilité de chacun des éléments entrant dans la composition des indicateurs choisis, par la définition explicite de la procédure permettant de les obtenir.



### 3. UN PRIX DE REVIENT BUDGETAIRE MOYEN DE 7,7 EUROS PAR HEURE

A partir de l'échantillon de 421 établissements d'accueil de jeunes enfants constitués avec les données des CAF, nous obtenons un prix de revient budgétaire moyen (ou prix de revient « payé ») de 7,7 €/h. La moitié des structures étudiées a un coût de fonctionnement inférieur à 7,3 € par heure. La distribution de ce coût est assez peu dispersée : plus de la moitié des équipements a un prix de revient horaire compris entre 6 €/h et 8,5 €/h. Sur un échantillon plus restreint (378 établissements pour lesquels le nombre d'heures d'accueil effectivement réalisées est observable), le prix de revient réel est en moyenne plus élevé que le prix de revient budgétaire et vaut 8,3 €/h (la médiane est de 8 €/h). On observe que les distributions des deux indicateurs prix de revient réel et prix de revient budgétaire sont similaires.

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 est au minimum égal à près de 3 €/h et atteint au maximum 48 €/h. Disposer d'un échantillon de données locales permet de constater que les coûts les plus élevés correspondent à des établissements en situation particulière.

Pour expliquer ces écarts sur les prix de revient, on peut évoquer le type de gestion. On peut préalablement citer les facteurs explicatifs communs à l'ensemble des équipements, quel que soit le type d'accueil considéré. Parmi les éléments mentionnés par les CAF, ceux qui ressortent sont les pratiques comptables évoquées précédemment et – à taux d'encadrement constant – les charges de personnels. En effet, l'ancienneté des salariés, leurs qualifications, l'existence d'une convention collective... sont autant d'éléments à prendre en compte pour construire un diagnostic pertinent.

Le type de gestion est – bien sûr – un facteur important pour expliquer la distribution du prix de revient. En moyenne, le prix de revient budgétaire est de :

- 1 7,9 €/h pour l'accueil collectif,
- 2 6,8 €/h pour l'accueil familial,
- 3 5,8 €/h pour l'accueil parental.

Il est donc inférieur pour l'accueil parental et l'accueil familial par comparaison à l'accueil collectif, comme prévus par les barèmes des prestations de service. Accueil familial et accueil parental affichent en outre un écart de l'ordre d'un euro, en moyenne.

Par rapport aux prix horaires moyens mentionnés dans la circulaire n°C-2003-37, les prix de revient budgétaires obtenus sur ce petit échantillon sont supérieurs, d'un peu plus d'un euro.

Le lien entre prix de revient et taux d'occupation se révèle complexe. En effet, à une même valeur du coût budgétaire d'une heure de garde dans un établissement d'accueil du jeune enfant, peuvent correspondre des taux d'occupation financiers très différents. Cependant, étant donné les problèmes de mise à disposition de données homogènes pour des variables n'entrant pas directement dans le calcul de la prestation de service – déjà mentionnés plus hauts – il est difficile d'inférer quelque chose de ce résultat. Ceci montre de façon évidente l'importance qu'il y a de disposer de définitions nationales, d'un mode de remplissage de la donnée clair et d'un contrôle de l'actualisation des informations renseignées.

## **I. LE PILOTAGE NATIONAL DES EQUIPEMENTS EST LIMITE PAR DES CONCEPTS MAL DEFINIS OU DES DEMARCHES CONTRADICTOIRES**

---

Schématiquement, les concepts utilisés pour caractériser, piloter ou liquider les prestations de service des équipements d'accueil des jeunes enfants se répartissent en deux catégories. La première regroupe ceux pour lesquels il est essentiel de disposer d'une définition nationale parce qu'ils ont une incidence sur les normes sanitaires et sur le montant ou le type de prestation perçue. La seconde contient les concepts pour lesquels une plus grande latitude a été laissée de façon à permettre une adaptation au contexte local. Si cette souplesse se comprend tout à fait et trouve sa place dans le cadre d'une action sociale décentralisée au niveau des CAF, elle limite le pilotage possible des équipements au niveau national et l'évaluation des politiques conduites.

### **1. IL EST DIFFICILE DE DRESSER UNE TYPOLOGIE THEORIQUE DES ETABLISSEMENTS**

*LE DECRET D'AOÛT 2000 NE FOURNIT PAS DE CRITERES EXPLICITES POUR LA CLASSIFICATION DES ETABLISSEMENTS*

*A priori*, il revient entièrement à l'État de définir les critères à considérer pour caractériser un équipement. Un équipement, selon ses particularités, doit respecter une procédure spécifique de création ou d'extension, une capacité d'accueil maximale et des normes en matière de personnels et de qualifications données.

Tous ces éléments sont définis dans le décret n°200 0-762 du 1<sup>er</sup> août 2000 qui régit l'ensemble des établissements et services d'accueil des enfants de moins de six ans. L'une des nouveautés introduites par ce texte est la disparition des appellations traditionnelles de crèches et haltes-garderies pour une approche plus globale de l'accueil des moins de six ans, dans l'objectif d'atténuer la séparation forte qui existait préalablement entre des équipements spécialisés dans l'accueil permanent (les crèches) et ceux spécialisés dans l'accueil temporaire (les haltes-garderies).

Mais le décret ne fournit pas de nouvelle typologie des établissements, ni même de définition précise des critères à considérer pour classer les équipements. Par conséquent, les anciennes appellations de crèches (collectives, familiales et parentales ou d'entreprise), de haltes-garderies, de jardins d'enfants, auxquelles s'ajoute le terme, plus récent, de structures multi-accueil perdurent parmi les acteurs impliqués dans l'accueil des jeunes enfants. Ceci est vrai jusque dans les différentes circulaires et lettres circulaires produites par les services de la CNAF après le décret d'août 2000, où ces anciennes appellations tiennent le plus souvent lieu de typologie des établissements.

### **Une tentative de classification**

Une analyse des éléments contenus dans le décret peut conduire à distinguer trois éléments de classification, en retenant la terminologie suivante (cf. graphique A p.10) :

- 1 le type de gestion : collectif hors gestion parentale, collectif à gestion parentale et familial,
- 2 le type d'accueil : accueil simple ou multi-accueil,
- 3 la nature de l'accueil : occasionnel, régulier, régulier et occasionnel, collectif et familial.

Le premier critère est le type de gestion. L'article R.180.-1 du paragraphe 1 du décret – relatif aux missions des établissements d'accueil des enfants de moins de six ans – précise

que les établissements et services d'accueil des enfants de moins de six ans « comprennent les établissements assurant l'accueil collectif non permanent d'enfants et les services assurant l'accueil familial non permanent d'enfants au domicile d'assistantes maternelles [...]. Les établissements d'accueil collectif gérés par une association de parents qui participent à l'accueil sont dénommés établissements à gestion parentale ».

Le type de gestion est donc clairement défini. Il fait référence à des notions déjà anciennes bien maîtrisées par les acteurs concernés de sorte que, sur cet aspect, aucune innovation n'a été introduite. C'est le type de gestion (collectif, familial ou parental) qui est pris en compte dans le financement des établissements par les CAF. Le consensus qu'il suscite est donc indispensable.

Concernant les deuxième et troisième critères, ce même article R.180.-1 du paragraphe 1 du décret précise que « [l']accueil peut être régulier, le cas échéant à temps partiel, ou occasionnel. Les établissements ou services peuvent assurer un multi-accueil, associant un accueil régulier et occasionnel, ou un accueil familial et collectif ».

Si ce passage permet de comprendre ce qu'est le multi-accueil, par opposition à l'accueil simple, il ne donne qu'une définition très sommaire des accueils régulier et occasionnel (« régulier » ne signifie pas temps plein et « occasionnel » ne signifie pas temps partiel). C'est probablement la faiblesse majeure de ce décret.

#### *LE CAS PARTICULIER DE L'ACCUEIL REGULIER ET DE L'ACCUEIL OCCASIONNEL*

Les anciens termes d'accueil « permanent » et d'accueil « temporaire » représentaient schématiquement l'accueil en crèches et l'accueil en haltes-garderies. Le passage de ces termes à ceux d'accueil régulier et occasionnel semble relever d'une volonté d'imposer une vision de l'accueil plus générale, et de prendre en compte l'évolution des besoins des parents et des pratiques des structures vers une moindre spécialisation (diversification des pratiques d'accueil au sein des établissements).

Cette distinction accueil régulier / occasionnel n'intervient pas pour le versement des prestations de service. Suite au décret d'août 2000, différentes circulaires et lettres circulaires produites par les services de la CNAF ont cependant essayé de clarifier ces concepts, tout en tentant de ne pas déborder de leur champ de compétences.

En particulier, la lettre circulaire n°2003-065, intitulée « Informations complémentaires sur la Prestation de service unique », contient plusieurs passages relatifs à l'accueil et à la définition des établissements. Elle explicite le lien entre la réforme de la PSU et le décret d'août 2000 : « la mise en place de la prestation unique depuis janvier 2002 modifie le mode de financement des structures d'accueil sans pour autant introduire de différences d'ordre législatif entre l'accueil régulier et l'accueil occasionnel, qui ressort toujours de la réglementation inscrite dans le décret du 1er août 2000. Il s'agit, au contraire, d'accompagner le décret du 1er août 2000 et non d'y apporter une modification quelconque qui ne serait nullement du ressort de la CNAF. ».

La lettre précise que les gestionnaires d'équipements doivent être « accompagnés dans la bonne appropriation des nouvelles possibilités offertes par cette réforme du décret d'août 2000 » et notamment le « passage de la distinction crèche/halte à une distinction entre accueil de type régulier (faisant l'objet d'un contrat d'accueil pour un forfait d'heures avec les parents, et d'une mensualisation), de type ponctuel (possibilité ou non de forfait) ou de type urgence ».

D'autres précisions sont apportées :

- « L'accueil régulier : les enfants sont connus et inscrits dans la structure selon un contrat établi avec les parents pour un forfait d'heures. Ce type d'accueil fait l'objet d'une mensualisation. Pour l'accueil régulier, majoritaire avec la nouvelle prestation, la « régularité » peut être par exemple de deux heures par semaine ou de trente heures par semaine.
- L'accueil ponctuel : l'enfant est déjà connu de la crèche (il y est inscrit et l'a déjà fréquentée) et nécessite un accueil pour une durée limitée et ne se renouvelant pas à un rythme prévisible d'avance : les ressources sont connues, et il est appliqué une tarification en fonction de celles-ci.
- L'accueil est exceptionnel ou de type urgence : il s'agit du cas où l'enfant n'a jamais fréquenté la structure et pour lequel les parents souhaitent bénéficier d'un accueil en urgence. »

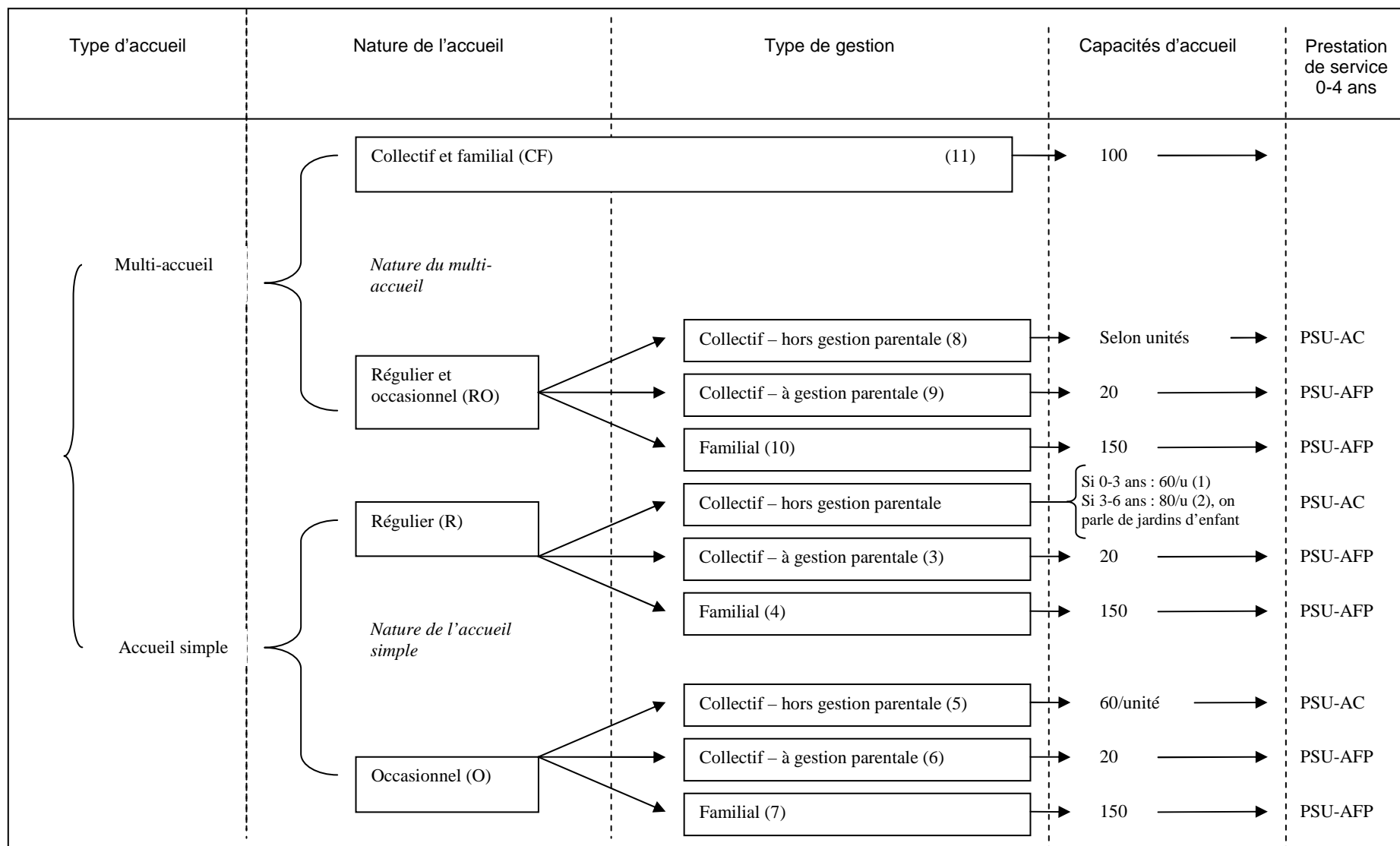
Le texte tente ainsi de préciser les notions d'accueil régulier et occasionnel en leur donnant de nouvelles définitions, détachées de celles qui pouvaient être employées pour l'accueil permanent et temporaire.

Cependant, on trouve aussi un passage où le texte adopte des raccourcis, en établissant un lien rapide entre les termes du décret et les appellations usuelles et connues : « La prestation de service unique étend le champ de la prestation de service *accueil permanent* :  
- d'une part, aux structures agréées par la PMI, pour les enfants âgés de trois à quatre ans en accueil régulier (type « crèche ») ;  
- d'autre part aux structures agréées par la PMI accueillant des enfants de moins de quatre ans en accueil occasionnel (type « halte-garderie »). »

Les lettres circulaires suivantes de la CNAF ne font plus mention aux notions d'accueil régulier et occasionnel.

Dans une perspective de pilotage national et d'évaluation des politiques publiques, une définition claire de ces notions fait certainement défaut. Si l'on comprend le souci du législateur de permettre aux acteurs de terrain d'adapter les caractéristiques des équipements au contexte local, cette absence de définition précise signifie une absence de classification homogène des équipements sur l'ensemble du territoire, entre accueil simple de type occasionnel, accueil simple de type régulier et multi-accueil. Comment dès lors interpréter des prix de revient selon le type d'accueil proposé par les établissements ? Comment conduire une analyse adéquate des taux d'occupation ? Ceci est d'autant plus difficile à justifier que le décret d'août 2000 avait justement comme ambition de permettre une meilleure adaptation des équipements aux besoins des parents. Or, l'observation montre que cette adaptation peut être évaluée de façon très différente selon les définitions en vigueur dans les différentes zones géographiques considérées.

**Graphique A : Essai de grille générique de classification des EAJE à partir du décret du 1<sup>er</sup> août 2000**



## 2. EN PRATIQUE, LES TYPOLOGIES EMPLOYEES SONT VARIABLES

### *QUE DISENT LES CAF DE L'ACCUEIL REGULIER ET DE L'ACCUEIL OCCASIONNEL ?*

L'absence de définitions claires dans le décret d'août 2000 et de réelle directive quant à son interprétation a eu pour conséquence que chaque partenaire impliqué, les CAF comme les services de la PMI, se sont appropriés les notions d'accueil régulier et occasionnel, ainsi que la façon de désigner et caractériser les établissements, à leur manière.

La CAF du Gers et la CAF du Rhône ont une vision similaire de la nature de l'accueil :

- 1 L'accueil régulier correspond à un accueil planifié sur une durée de plus d'un mois (réservation au moins 1 mois à l'avance, contractualisation). Cet accueil peut concerner des plages horaires courtes ou longues. Ainsi, un enfant gardé tous les lundis matins est classé en accueil régulier.
- 2 L'accueil occasionnel englobe les autres formes d'accueil, c'est-à-dire l'accueil non planifié. Par définition, il n'est pas possible pour la structure de connaître à l'avance les périodes de présence d'un enfant en accueil occasionnel et il ne peut y avoir de contractualisation.

Dans le Rhône, où la CAF anime un atelier « petite enfance » avec ses partenaires, une réflexion commune a été conduite au niveau local pour interpréter les textes.

Dans le Gers, en revanche, coexistent plusieurs conceptions de l'accueil, puisque les services de la PMI emploient leur propre définition de ces termes. Les agréments qu'ils délivrent précisent en effet pour chaque établissement le nombre de places destinées respectivement à l'accueil occasionnel et à l'accueil régulier. Pour la PMI du Gers, les places d'accueil régulier désignent des places pour lesquelles l'établissement est à même de fournir un repas au moment du déjeuner et les places d'accueil occasionnel, celles pour lesquelles il ne le fournit pas

Suite au décret d'août 2000, la CAF du Calvados a vu se succéder plusieurs définitions de ces termes. Dans un premier temps, la CAF a privilégié la notion de régularité de l'accueil dans la distinction entre les deux termes, de même que pour les CAF du Gers et du Rhône : dès lors qu'un enfant était accueilli sur une base régulière (toutes les semaines, par exemple), y compris sur une plage de temps réduite dans la journée, la situation était considérée comme de l'accueil régulier. Dans tous les autres cas, il s'agissait d'accueil occasionnel. Les services de la PMI du Calvados ont cependant dans le même temps adopté une définition différente de ces deux termes.

Aussi, afin de permettre une bonne communication entre partenaires, dans un second temps, la CAF du Calvados a adopté les définitions des services de la PMI :

- 2 L'accueil régulier représente désormais dans le Calvados, pour les services de PMI et pour la CAF, un accueil d'une durée supérieure ou égale à 2,5 jours sur la semaine ;
- 3 L'accueil occasionnel regroupe tous les accueils inférieurs à cette limite.

Ainsi, malgré l'absence de définition homogène sur le territoire, des points communs semblent émerger : la notion de contractualisation pour l'accueil régulier, le délai dans lequel est effectué la réservation de la place par les parents pour distinguer les deux types d'accueil. Les exemples du Gers et du Calvados illustrent toutefois bien les difficultés de la concertation entre les caisses d'Allocations familiales et les services de la PMI.

En conclusion, les définitions d'accueil régulier et d'accueil occasionnel paraissent parfois théoriques et assez peu opérationnelles. Si l'on retient le type de définition adopté par les CAF du Gers et du Rhône, qui semble proche de l'esprit du décret d'août 2000, rien n'empêche qu'un enfant faisant l'objet d'un contrat régulier ne vienne pas également en accueil occasionnel, hors contrat, certains jours de la semaine. Si l'on retient les définitions de la PMI du Gers, un enfant peut par ailleurs occuper une place classée à la fois en accueil régulier et en accueil occasionnel, s'il n'est pas systématiquement présent une journée entière et concerné par le déjeuner.

#### *AUTANT DE TYPOLOGIES DES EQUIPEMENTS QUE DE CAF*

La CAF du Rhône se conforme strictement aux termes du décret d'août 2000 et emploie l'expression d'établissement d'accueil des jeunes enfants (EAJE) pour désigner l'ensemble des établissements faisant de l'accueil collectif d'enfants de moins de 6 ans (cf. tableau n°1 p.13) et parle de services d'accueil familiaux pour les établissements employeurs d'assistantes maternelles agréées.

Elle distingue ensuite les EAJE selon leur type de gestion : parentale ou non. Considérant que la combinaison d'un accueil régulier et d'un accueil occasionnel relève de la nature même des EAJE, les établissements qu'elle nomme multi-accueil correspondent à la seconde définition proposée par le décret d'août 2000, i. e. les structures pratiquant un accueil collectif et familial.

La CAF du Calvados distingue les établissements d'accueil familial des établissements d'accueil collectif. Concernant l'accueil collectif (tableau n°2 p.13), la CAF continue de classer les établissements en fonction des appellations de haltes-garderies, crèches « pures » et multi-accueil. Le terme de multi-accueil est employé pour désigner la pratique, au sein d'un même établissement, d'un accueil à la fois occasionnel et régulier.

Dans le Gers, les établissements, s'ils doivent être classés, le sont spontanément en trois catégories : crèches familiales, haltes-garderies et établissements multi-accueil (tableau n°3 p.13). On note sous ces trois appellations la séparation implicite entre accueil familial et accueil collectif. Le terme de multi-accueil est employé pour désigner la pratique, au sein d'un même établissement, d'un accueil à la fois occasionnel et régulier.

Dans ces différentes typologies, on peut toutefois noter quelques éléments de distinction communs :

- 4 le type de gestion, opposant fondamentalement l'accueil collectif à l'accueil familial ;
- 5 la contractualisation entre les familles et les établissements généralement associée à l'accueil régulier, quelle que soit sa définition ;
- 6 le critère du repas, permettant de distinguer certains établissements.

La CAF du Calvados ne serait pas opposée à l'emploi d'un terme unique, d'établissement d'accueil des jeunes enfants (EAJE), pour désigner l'ensemble des équipements comme le fait la CAF du Rhône. Quant à la CAF du Gers, si elle n'emploie pas explicitement le terme d'EAJE, elle a tendance à mettre sur le même plan l'ensemble des établissements qu'elle suit (un effort d'homogénéisation concernant leur financement et leur activité a en effet été accompli suite à la mise en œuvre de la PSU).

Le vocabulaire de crèches, haltes-garderies, ancré dans la pratique, semble toutefois bien implanté, à la fois parmi les gestionnaires, les CAF et jusque dans les textes institutionnels (c. f. les différentes lettres-circulaires concernant la PSU), alors même que le décret d'août 2000 s'employait à les faire disparaître.

Le terme de multi-accueil, s'il s'est bien répandu, désigne des réalités légèrement différentes d'une caisse à l'autre et paraît un peu galvaudé. Il vaut mieux être prudent dans l'emploi de ce terme : il est en effet souvent question de l'augmentation des « multi-accueil » sans jamais de définition précise de ce que représente cette expression.

**Tableau n°1 : Typologie des établissements selon les critères retenus par la CAF du Rhône**

Type d'établissement	Service d'accueil familial	EAJE	EAJE multi-accueil
Type de gestion	familiale	collective (à gestion parentale ou non)	collective et familiale
Nature de l'accueil	Régulier et occasionnel	Régulier et occasionnel	Régulier et occasionnel
Contractualisation	oui ou non	oui ou non	oui ou non
Réservation	De plusieurs semaines à plusieurs mois	De plusieurs semaines à plusieurs mois	De plusieurs semaines à plusieurs mois
Age des enfants	0-6 ans	0-6 ans	0-6 ans

**Tableau n°2 : Typologie des établissements d'accueil collectif selon les critères retenus par la CAF du Calvados**

Type d'établissement	« Crèche »	Halte-garderie	Multi-accueil
Durée d'accueil	Plus de 2,5 j / semaine	Moins de 2,5 j / semaine (inférieure à la journée)	-Plus de 2,5 j / semaine -Moins de 2,5 j / semaine
Nature de l'accueil	Régulier	Occasionnel	Régulier et occasionnel
Contractualisation	Oui	Non	Oui
Réservation	De plusieurs semaines à plusieurs mois	Entre une semaine et le jour même	De plusieurs semaines à plusieurs mois
Repas sur place	Oui	Non	Oui
Age des enfants	0-4 ans	0-6 ans	0-6 ans

**Tableau n°3 : Typologie des établissements selon les critères retenus par la CAF du Gers**

Type d'établissement	Crèches familiales	Halte-garderie	Multi-accueil
Type de gestion	familiale	collective	Collective
Nature de l'accueil	Régulier <b>ou</b> occasionnel	Régulier <b>et</b> occasionnel	Régulier <b>et</b> occasionnel
Agréments	Régulier	Occasionnel	Régulier et occasionnel
Contractualisation	oui ou non	oui ou non	oui ou non
Réservation	De plusieurs semaines à plusieurs mois	De plusieurs semaines à plusieurs mois	De plusieurs semaines à plusieurs mois
Repas sur place	Oui	Non	Oui
Age des enfants	0-4 ans	0-4 ans	0-4 ans



En conclusion, à ce stade, le seul critère qui puisse être réellement employé pour comparer les caractéristiques des établissements (prix de revient, taux d'occupation) semble être le type de gestion : collectif, parental, familial. C'est un critère essentiel dans la mesure où il détermine le montant des subventions versées par les CAF aux équipements. Dans le cadre d'une analyse des coûts des établissements, il peut être suffisant.

**A terme, dans une perspective de pilotage au niveau national, pour évaluer l'usage qui peut être fait par les familles de l'offre d'accueil, il serait évidemment souhaitable que toutes les caisses et leurs partenaires aient les mêmes définitions de la nature de l'accueil (on pourrait ainsi dénombrer le nombre d'heures ou de le nombre de places utilisée pour de l'accueil régulier / occasionnel) et puissent s'entendre sur une typologie des équipements et sur la manière de les classer.**

### **3. L'AGE DES ENFANTS ACCUEILLIS : DEUX TEXTES AUX OBJECTIFS DIFFERENTS COEXISTENT**

#### *LES TEXTES INSTITUTIONNELS PRESCRIVENT DES BORNES D'AGES DIFFERENTES*

Le décret d'août 2000 traite de l'accueil des enfants âgés de moins de 6 ans dans leur ensemble, dans une perspective d'harmonisation.

La distinction selon l'âge des enfants accueillis telle qu'elle était pratiquée avant le décret (0-3 ans ou 3-6 ans) ne disparaît pas cependant pas complètement, puisqu'elle subsiste dans la partie consacrée à la définition des capacités d'accueil maximales des établissements (article R. 180-7. - I. du paragraphe 3 relatif à l'organisation et au fonctionnement). La distinction concerne les établissements assurant un accueil collectif régulier (voir graphique A p.10).

De leur côté, les lettres-circulaires relatives à la Prestation de service unique (PSU) continuent à faire des distinctions au sein des enfants de moins de 6 ans, en introduisant une nouvelle borne d'âge, celle des 4 ans.

La lettre circulaire n°2002-025 indique que la prestation de service unique concerne les enfants jusqu'à leur quatrième anniversaire. Comme le mentionne la lettre, cette limite d'âge se conçoit dans une démarche visant à faciliter le passage entre crèche et école, « selon les possibilités locales de scolarisation ou selon les enfants, notamment pour ceux malades ou handicapés ». Il est explicitement indiqué que la prestation de service dite d'accueil temporaire est maintenue pour les enfants âgés de 4 ans à 6 ans. La réforme de la PSU oblige donc les établissements à distinguer les 0-4 ans des 4-6 ans pour calculer le montant de leurs prestations de service. Auparavant, la distinction entre les prestations de service faisait référence à la nature de l'accueil pratiqué (permanent ou temporaire). Un établissement de type « halte-garderie » était ainsi financé par une seule prestation de service, alors qu'il l'est désormais par deux subventions distinctes.

Il est toutefois mentionné que ce maintien n'est que provisoire, « dans l'attente d'une évolution de la réglementation et d'un examen de la prestation de service des centres de loisirs sans hébergement (CLSH) ». La lettre considère en effet que les enfants âgés de 4 à 6 ans accueillis dans les établissements d'accueil des jeunes enfants le sont par défaut. Ces constats impliquent assez clairement qu'ils devraient être à terme orientés vers un accueil en CLSH adapté à leur tranche d'âge. Les lettres circulaires suivantes ne mentionnent plus cette évolution, qui n'a vraisemblablement pas été organisée à un niveau national.

Au final, le décret promeut donc un accueil sans distinction d'âge, tout en faisant référence, de façon détournée, à la borne d'âge des 3 ans, qui s'imposait pour l'accueil en crèche et le distinguait de l'accueil en halte-garderie. La PSU impose en supplément un critère d'âge propre aux règles de financement, avec le seuil des 4 ans.

*LES CAF SE SONT ADAPTEES A CETTE SITUATION, CHACUNE A LEUR MANIERE*

La CAF du Rhône a souligné les incohérences entre la volonté du décret de considérer l'accueil des 0-6 ans comme un tout et le seuil d'âge imposé pour le financement par la PSU.

La CAF du Calvados n'a pas directement abordé la question (elle nous a simplement indiqué que les établissements qu'elle dénomme crèches accueillait des enfants âgés de 0 à 4 ans uniquement, c. f. tableau n°2 p.13).

Dans la pratique, ces deux CAF se sont habituées à verser les prestations de service en distinguant selon l'âge des enfants accueillis.

La CAF du Gers dispose quant à elle d'une expérience particulière en la matière. La CAF a en effet investi beaucoup de ressources dans la mise œuvre de la PSU dès 2002. Elle en a fait la promotion auprès du petit nombre d'établissements qu'elle suit et les a accompagnés dans la mise en pratique de cette réforme. De fait, son équipe reste attachée aux premières définitions de la PSU et a accueilli avec circonspection les assouplissements qui ont été envisagés par la suite (possibilité de réservation par créneaux horaires, nombre d'heures de réservation minimum, voir encadré 1 p.16).

La CAF du Gers a ainsi travaillé en partenariat avec les structures d'accueil des jeunes enfants et les centres de loisirs. Des passerelles ont été établies vers les centres de loisirs pour les enfants âgés de 4 à 6 ans. Les centres ont adapté leurs projets pédagogiques afin de pouvoir accueillir des effectifs plus importants d'enfants appartenant à cette tranche d'âge. Cette évolution a été impulsée par la CAF. L'effectif des 4-6 ans accueillis au sein des structures d'accueil des jeunes enfants étant faible, et le nombre total de places offerts au sein de ces établissements étant limité dans le Gers, la CAF a pu inciter les gestionnaires à réserver ces places aux 0-4 ans. Il existait en outre sur chaque lieu d'implantation des centres de loisirs recevant déjà des enfants de 3 à 6 ans, avec des projets pédagogiques et des locaux mieux adaptés à cette tranche d'âge

L'activité des établissements d'accueil des jeunes enfants du Gers est donc désormais focalisée sur la tranche d'âge des 0-4 ans, en cohérence avec leur mode de financement, devenu ainsi homogène, limité à la PSU.

En conclusion, il semblerait qu'au moment de la mise en place de la PSU, la présence de CLSH accueillant des enfants âgés de 4 à 6 ans était moins forte qu'actuellement, suite au développement des contrats temps libres. L'analyse alors partagée était que les enfants de 4-6 ans gardés dans des structures collectives étaient principalement présents dans les établissements d'accueil des jeunes enfants. La question du coût de l'application des barèmes de la PSU à l'ensemble des enfants de moins de 6, difficile à évaluer, a alors conduit à choisir la borne des 4 ans.

## **Encadré 1 : les étapes clefs de la PSU**

### **Lettre-circulaire (LC) 2002-25 du 21/01/2002 : création de la PSU.**

Définition des établissements et du public concernés (établissements relevant du décret d'août 2000, enfants âgés de 0 à 4 ans), barèmes et montants de la nouvelle prestation de service. Le caractère obligatoire des barèmes de participation des familles, dans le cadre de la PSU, est souligné.

Annonce d'une mise en œuvre progressive.

Enfants âgés de 4 à 6 ans (non concernés par la PSU) présents dans les établissements : il est indiqué que la prestation de service ordinaire est maintenue de façon provisoire. Le texte implique que ces enfants devraient être à terme orientés vers les CLSH (après réforme de la réglementation et de la prestation de service attribuée à ces derniers).

### **LC 2003-65 du 05/06/2003 : informations complémentaires, éclaircissements.**

Une première date limite de mise en œuvre de la réforme est indiquée : le 1er janvier 2005.

### **LC 2003-170 du 29/12/2003 : création des heures de concertation et premiers assouplissements de la réforme.**

Trois heures de « concertation et d'accompagnement » par place et par an doivent être financées par les CAF en complément du montant de la prestation de service lié au nombre d'heures d'accueil.

Assouplissements :

- introduction de réservation par séquences ou créneaux horaires pour une partie des places seulement par établissement.
- création des « contrats d'objectifs de passage à la PSU » pour accompagner les établissements lors du changement de mode de financement. Garanties de financement.

### **LC 2004-149 du 14/10/2004 : compléments d'explication sur la mise en œuvre des contrats d'objectifs de passage à la PSU.**

### **LC 2004-186 du 21/12/2004 : extension du délai de mise en œuvre de la PSU au 30 juin 2005.**

### **LC 2005-021 du 02/02/2005 : bilan de la PSU au 31 décembre 2004.**

Historique de la réforme et de ses assouplissements. Rappel des objectifs. Note sur les réactions des gestionnaires. Bilan chiffré : nombre d'établissements passés au financement par la PSU.

### **LC 2005-091 du 19/07/2005 : bilan de la PSU et derniers assouplissements.**

Le délai du 30 juin 2005 est confirmé. Constat qu'un petit nombre d'établissements n'a toujours pas accepté la réforme.

Propositions d'assouplissements :

- possibilité de fixer un nombre minimum d'heures de réservation pour les familles (de 2 ou 3 heures d'accueil)
- pour l'accueil familial, extension de la possibilité de réserver par créneaux horaires à l'ensemble des places d'un établissement. Cet aménagement est signalé comme étant temporaire.
- pour les gestionnaires nécessitant un délai supplémentaire pour l'application de la réforme : définition des « plans personnalisés d'accompagnement »

#### 4. LES PROBLEMES D'UTILISATION DU LOGICIEL SIAS SONT PREJUDICIALES A UN PILOTAGE AU NIVEAU NATIONAL

Les données d'action sociale sont transmises des CAF à la CNAF à l'aide du logiciel SIAS (système d'information de l'action sociale). Au-delà des problèmes de définition générale d'une partie de ces données, l'absence de mode d'emploi complet pour cet outil induit en lui-même des problèmes d'interprétation des variables contenues dans le logiciel et des pratiques hétérogènes au sein des CAF. Les données obtenues au niveau national, susceptibles d'étayer le pilotage national se doivent d'être fiables. Or le manque de normes communes d'utilisation du logiciel SIAS apparaît comme un frein à son emploi en tant qu'outil de remontée de données harmonisées concernant le pilotage des équipements.

*LA FAIBLESSE PRINCIPALE DE SIAS : UN OUTIL DE LIQUIDATION AVANT D'ETRE UN OUTIL DE PILOTAGE ET DE REMONTEE DE DONNEES STATISTIQUES AU NIVEAU NATIONAL*

Les trois caisses d'Allocations familiales ayant participé à l'étude sont unanimes quant à la principale faiblesse de l'outil SIAS : ce logiciel a été conçu comme un outil d'aide à la liquidation des prestations versées par les CAF et non comme un outil de pilotage, ou de remontée statistiques des données des équipements.

En outre, étant destiné à remplacer un ensemble d'outils de gestion *ad hoc* qui avaient été développés séparément au sein des caisses, dans le cadre d'une action sociale décentralisée, SIAS repose sur un tronc commun restreint, qui implique une grande latitude d'usage.

Ces caractéristiques induisent deux conséquences principales.

En premier lieu, les seules données pouvant être considérées comme normalisées au niveau national et donc fiables sont les données servant à la liquidation des droits. La définition des autres variables de pilotage, qui ne sont pas directement utiles à la liquidation des droits est souvent trop floue et laissée à la libre interprétation des usagers.

L'exemple du nombre d'actes réalisés et du nombre d'actes payés illustre ce constat : le nombre d'actes réalisés a normalement une influence sur le versement de la prestation de service, puisqu'il sert à calculer le prix de revient réel, qui détermine la position d'un équipement par rapport au seuil d'exclusion de la prestation (selon l'annexe 1 de la circulaire n°1995-061).

Cependant, seul le nombre d'actes payés entre en compte dans le calcul du montant même de la prestation de service, ce qui peut conduire à considérer le nombre d'actes réalisés comme l'une de ces variables, utiles au pilotage, mais sans incidence sur la liquidation du financement. C'est le cas de l'une des caisses enquêtées qui ne semble pas avoir connaissance des instructions de la circulaire datant de 1995 et ne les applique pas. Cette dernière collecte auprès des équipements une seule valeur, celle qui sert au financement (le nombre d'heures d'accueil payées par les usagers) et remplit les variables du nombre d'actes payés et réalisés à l'identique avec celle-ci.

Ensuite, le lien entre les différents champs de saisie et la possibilité de liquider les prestations de service, les contraintes imposées par les garde-fous du logiciel conduisent les caisses à ajuster le contenu de certaines saisies selon leur propre logique. Les variables ne correspondent alors plus nécessairement à la lecture qui peut être faite, au niveau national, du libellé indiqué dans SIAS.

Les exemples liés à la variable du nombre de places agréées que les CAF consultées ont mentionnés sont à cet égard éloquentes :

- 1 les caisses ont cité la question de la répartition du nombre de places agréées selon l'âge des enfants (0-4 ans / 4-6 ans). Le logiciel SIAS distingue en effet, pour l'instant, deux champs de saisie du nombre de places agréées, un pour chaque tranche d'âge. Dans la pratique, cette distinction a peu de sens, à la fois pour les caisses et les équipements car les places ne sont pas réservées à des enfants de tel ou tel âge. Pour les CAF, il est toutefois nécessaire de remplir le « nombre de places pour les 4-6 ans » afin de pouvoir liquider la prestation de service ordinaire (PSO) à l'aide de SIAS, en cas d'accueil effectif d'enfants appartenant à cette tranche d'âge. Par ailleurs, le calcul du financement des heures de concertation se fonde sur la variable du « nombre de places pour les 0-4 ans ». Pour financer au mieux les équipements, les CAF peuvent choisir d'indiquer dans cette rubrique le nombre total de places agréées. La somme de ces deux saisies sera donc supérieure au nombre total de places agréées. Les récents travaux du groupe de spécifications fonctionnelles se sont cependant intéressés à ces problèmes et ont permis de déboucher sur une évolution de SIAS avec la création d'une nouvelle variable (nombre de places agréées PMI pour les enfants de moins de six ans).
- 1 Le contenu de la variable du nombre de places agréées peut varier d'une caisse à l'autre. Une seule valeur peut être saisie, qui entre en compte dans le calcul du paiement des heures de concertation. L'expérience des CAF consultées (voir partie II-1) montrent que si l'équipement dispose d'un agrément variable dans la journée, la variable alors indiquée est un nombre moyen de places, recalculé par la CAF, sans que cela puisse être signalé.

**Ceci fait pour l'instant de SIAS un outil d'analyse utilisable au niveau local mais non pour procéder à des remontées au niveau national de l'ensemble des variables qu'il contient. Les données servant à la stricte liquidation des droits semblent pour l'instant les seules qui puissent être interprétées sans erreur au niveau national.**

#### *UN BESOIN DE NORMES COMMUNES D'UTILISATION ET DE RATIONALISATION DE L'OUTIL*

Au niveau local, l'emploi de SIAS comme outil de pilotage des équipements n'est pas perçu comme simple. Notamment, le logiciel comporte de nombreux automatismes et calculs sous-jacents qui ne semblent pas toujours rendus explicites aux usagers dans les caisses. Il nous a été signalé qu'il était nécessaire de conduire une réflexion constante sur la façon dont doivent être saisies les données afin de permettre à la fois une liquidation correcte des droits et l'affichage d'informations viables pour le pilotage des équipements.

D'une part, une formation plus approfondie sur les mécanismes du logiciel serait appréciable. D'autre part, le besoin se fait sentir de normes communes d'utilisation ou de saisie, au moins pour un certain nombre de variables clefs clairement identifiées, dont on souhaite avoir une bonne vision au niveau national.

Au cours des entretiens, il s'est en particulier manifesté une demande assez forte de la part des caisses enquêtées pour l'emploi de normes communes en matière comptable. Les nomenclatures employées par les CAF ne sont en effet pas homogènes et certaines requêtes automatiques présupposent des normes identiques et partagées par tous.

La multiplicité des écrans de saisie pour une même variable a été déplorée à plusieurs reprises. Cette multiplicité conduit à renseigner de façon non homogène les différentes apparitions de la variable, d'autant plus que selon l'écran dans lequel elle est renseignée, les contraintes de saisie ne sont pas les mêmes (pour le nombre de places agréées, par exemple, selon l'écran, certaines saisies peuvent bloquer ou avoir un impact sur la liquidation.)

Il a enfin été remarqué à plusieurs reprises que le logiciel manquait de souplesse : certaines données, une fois calculées ou renseignées, ne peuvent être corrigées facilement. En particulier, revenir sur le passé est difficile. Si l'utilisateur souhaite actualiser certaines données à l'évolution des établissements (nom de l'établissement, par exemple), il peut être conduit à perdre l'ensemble de son historique.

## II. EVALUER LES COÛTS D'UN EAJE : PLACES ET HEURES D'ACCUEIL

---

### 1. LA NOTION DE PLACE AGREEE

#### *DES DIFFICULTES DE DEFINITION...*

Le nombre de places agréées est – par définition – donné dans l'autorisation de fonctionnement délivrée par le président du conseil général, après instruction des services de la protection maternelle et infantile (PMI).

Le décret d'août 2000, dans l'article R.180.-3 -I relatif aux procédures de création, d'extension ou de transformation des établissements donne des indications sur cette autorisation : « L'autorisation peut prévoir des capacités d'accueil différentes suivant les périodes de l'année, de la semaine ou de la journée, compte tenu des variations prévisibles des besoins d'accueil. S'agissant d'établissements assurant un multi-accueil collectif, l'autorisation précise le nombre de places d'accueil régulier pouvant être utilisé pour de l'accueil occasionnel et réciproquement, suivant des modalités définies dans le projet d'établissement. »

Ainsi, le texte du décret prévoit des possibilités de basculements entre les catégories accueil régulier et accueil occasionnel en cas de multi-accueil. Il semble donc que l'agrément doive comporter dans ce cas le nombre de places d'accueil régulier et d'accueil occasionnel, mais le texte n'est pas explicite sur ce point.

Par ailleurs, au regard des entretiens réalisés auprès des CAF sélectionnées, il apparaît que les différents services de PMI répartis sur le territoire national interprètent différemment le texte du décret. Ainsi, ils ont leurs propres définitions de l'accueil régulier et de l'accueil occasionnel. Des agréments délivrés en détaillant les places d'accueil régulier et occasionnel sont par conséquent incomparables d'un département à l'autre.

Ensuite, le contenu des agréments peut lui-même varier. Dans le Rhône, ces services délivrent leurs agréments en indiquant un nombre total de places par établissements, sans le détailler, tandis que dans le Gers et le Calvados, les agréments distinguent le nombre de places d'accueil régulier et d'accueil occasionnel.

En outre, alors même que le décret prévoit une certaine perméabilité de ces deux catégories, la CAF du Calvados nous a signalé avoir dû négocier avec les services de la PMI du département la mention de places « mobiles » dans les agréments, pouvant être attribuées à de l'accueil régulier ou de l'accueil occasionnel.

Les CAF du Gers et du Calvados nous ont signalé que cette distinction théorique des places, sans rapport avec la demande des familles, posait problème aux équipements. Toutefois, il semble que les équipements ne respectent pas strictement la répartition des places agréées entre accueil régulier et occasionnel. Devant faire face aux besoins des parents, les équipements sont amenés à employer indifféremment les places selon la demande, et cette pratique est de fait tolérée.

**En conclusion, seule la donnée du nombre total de places agréées constitue une référence homogène et partagée relative à l'accueil dans les établissements : celle-ci peut donc être employée au niveau national dans le cadre du pilotage des équipements.**

Le décret d'août 2000 prévoit la possibilité d'agrément dits « variables » dans le temps. Les services de la PMI exploitent cette possibilité. Les CAF du Rhône et du Gers ont signalé l'existence de tels agréments. Or de telles données sont difficiles à appréhender dans le cadre d'une remontée automatique informatisée. Le logiciel SIAS prévoit, schématiquement, deux variables concernant le nombre de places global des établissements : le nombre de places agréées et le nombre de places « retenues par la CAF ».

Pour la CAF du Rhône, ces deux variables sont le plus souvent identiques, sauf dans les cas où l'équipement a un agrément variable. Le nombre de places retenues correspond dans ce cas à une moyenne des places, pondérée par le temps où elles peuvent être occupées, le nombre de places agréées correspondant au nombre maximum de places dont l'équipement peut disposer.

Dans le Gers, les agréments délivrés étant la plupart du temps variables, à la demande des équipements, c'est la variable du nombre de places agréées qui est définie comme une moyenne du nombre de places, pondérée par le temps où elles sont disponibles dans la journée. La variable du nombre de places retenues est identique à celle du nombre de places agréées, qui pour la CAF, doit être au plus proche de la réalité des équipements.

Par ailleurs, les trois CAF enquêtées nous ont signalé que le logiciel SIAS comportait plusieurs écrans de saisie mentionnant un nombre de places agréées, les différents champs de saisie ayant une incidence ou pas sur le calcul des prestations versées. Selon les cas, les champs ne sont pas remplis de la même façon (voir partie I-4).

**L'obtention, au niveau national, d'un nombre total de places agréées comparable d'un département à l'autre est donc loin d'être évident. Les travaux conduits dans le cadre du groupe de spécifications fonctionnelles ont cependant permis de progresser sur ce point** et d'obtenir la création d'une nouvelle variable (nombre de place agréées PMI pour les enfants de moins de six ans), accompagnée d'instructions précises données aux CAF pour renseigner de manière totalement harmonisée cette variable.

#### *L'INTERET DE LA NOTION DE PLACE, ENTRE PROBLEMATIQUE D'INVESTISSEMENT ET PROBLEMATIQUE DE FONCTIONNEMENT*

En fait, les difficultés que nous venons de mentionner témoignent de la difficulté à vouloir amalgamer dans une seule variable deux informations complémentaires : l'une qui correspond au nombre de places qui ont été financées et qui reflète le nombre d'enfants pouvant être accueillis simultanément et l'autre qui correspond davantage à l'offre d'accueil de l'équipement.

En matière de création d'établissements d'accueil des jeunes enfants, c'est-à-dire dans une problématique d'investissement, la notion de place est l'élément de référence pour évaluer les coûts. Le coût de l'investissement par place créée semble être un indicateur simple à manipuler et à employer dans les discussions avec les financeurs potentiels (élus locaux). Le nombre de places est en outre une réalité tangible de l'équipement : il dépend de la taille des locaux, du personnel qui va être employé dans l'établissement.

Cependant, si le nombre de places représente le nombre maximum d'enfants que l'équipement peut accueillir simultanément, il ne détermine pas à lui seul sa capacité d'accueil. La capacité d'accueil d'un établissement est la combinaison du nombre de places agréées dont il dispose et de la durée pendant laquelle ces places sont disponibles.



Ainsi, un même investissement, évalué par le nombre de places créées, ne représente pas partout la même capacité d'accueil. Celle-ci peut d'ailleurs évoluer, dès lors que les places physiques sont créées, par une variation de l'amplitude d'ouverture de l'équipement.

Les CAF enquêtées, notamment celles du Gers et du Rhône, ont souligné qu'un nombre de places, détaché de tout notion de temps d'accueil avait peu de sens dans un objectif d'analyse du fonctionnement des établissements.

La CAF du Rhône considère ainsi que s'intéresser au nombre de places proposé par un établissement sans l'associer au nombre d'heures d'ouverture offert équivaut à mettre sur un pied d'égalité les équipements qui ont une faible amplitude horaire et ceux qui en ont une grande, au détriment de ces derniers dont les coûts de fonctionnement – par place – sont plus élevés. Dans le Gers, compter le nombre de places de l'ensemble des établissements d'accueil des jeunes enfants donnerait d'après la CAF une image déformée de la réalité, dans la mesure où les agréments variables sont chose fréquente. En outre, une partie des structures proposent des plages d'accueil partielles, à raison de deux ou trois jours d'ouverture dans la semaine.

Ainsi, pour l'analyse des coûts de fonctionnement, on a préféré employer comme référence le temps d'accueil plutôt que la place (voir partie III suivante).

Toutefois, la définition précise du nombre de places agréées dont dispose un établissement reste *a priori* nécessaire pour l'analyse de l'activité des équipements. Ce chiffre intervient en effet dans l'évaluation du bon fonctionnement des structures par le biais du taux d'occupation.

Le nombre de places sert à définir le nombre d'actes théoriques – également appelé capacité d'accueil théorique, potentiel d'accueil total ou encore offre de service par les différentes caisses enquêtées. Ce dernier représente le produit du nombre de places agréées par le nombre total d'unités d'ouverture sur l'année et se place au dénominateur du taux d'occupation des établissements. Cette capacité d'accueil théorique correspond au temps d'accueil total qui pourrait être effectué si toutes les places d'une structure étaient occupées en permanence pendant ses heures d'ouverture.

Ainsi, les taux d'occupation ne sont correctement évalués que si le nombre de places l'est également. Au niveau national et en abordant une problématique générale de pilotage, ceci plaide pour la fourniture d'indicateurs complémentaires au nombre de places agréées, qui retracent effectivement la capacité d'accueil. Le nombre d'actes théoriques est un premier élément et il serait donc souhaitable de demander aux équipements de fournir directement l'information sur cette capacité d'accueil théorique en heures par année. Le cas échéant, cette capacité pourrait ensuite être rapportée à un équivalent temps plein selon une règle commune à l'ensemble des équipements (nombre de places agréées en ETP), comme le proposent les travaux en cours du groupe des spécifications fonctionnelles, ce qui permettrait de disposer d'un nouvel indicateur, retraçant le nombre de places en équivalent temps plein qu'offre un équipement.

## 2. LA NOTION D'HEURE D'ACCUEIL

### *LA PSU A FAIT DE L'HEURE D'ACCUEIL L'UNITE DE REFERENCE*

Une des grandes nouveautés de la PSU est la fixation d'un barème horaire pour le financement de l'accueil des jeunes enfants – et par conséquent sa tarification.

La lettre circulaire n°2002-025 stipule ainsi qu'« afin d'adapter la tarification aux conditions de fréquentation irrégulière des enfants et de retenir une unité commune à tous les types d'accueil, le tarif demandé aux familles sera calculé sur une base horaire.

(...) Le montant de la prestation de service unique est horaire, pour s'adapter aux modalités de fréquentation des familles selon des critères identiques à ceux définis pour la tarification.

(...) La comptabilisation de l'accueil, pour les parents comme pour les gestionnaires, ne peut correspondre au système de forfaits d'accueil à la journée ou à la demi-journée. La comptabilisation horaire est un principe d'équité essentiel pour les familles et a conduit notamment à cette réforme. »

L'adoption de l'heure d'accueil comme référence avait pour objectif de faire payer les familles « au plus juste » en fonction du temps d'accueil réellement consommé, mais également de mieux financer les équipements et les aider à s'adapter à la demande des parents. La lettre circulaire n°2005-021 explique notamment que la PSU tente de répondre à l'évolution des besoins des familles et en particulier « à l'évolution des amplitudes d'ouverture liées à l'évolution des rythmes et des temps de travail : une crèche ayant une amplitude d'ouverture forte (7h à 19h par ex.) recevra 12 heures de PSU contre 10 auparavant. »

Les données d'activité des équipements bénéficiant de la PSU sont, de fait, exprimées en nombre d'heures d'accueil, de même que les contrats d'accueil signés entre les parents et les structures. La prestation est versée sur la base du nombre total d'heures qui ont été payées à l'établissement. De cette nouvelle façon de quantifier l'accueil découle naturellement une nouvelle mesure de son coût, exprimé par heure de garde.

Le nombre d'heures d'accueil payées étant à la source du financement des établissements par les CAF, il constitue en outre une variable fiable et bien connue et représente une bonne base pour évaluer les coûts de fonctionnement.

#### *LES AMENAGEMENTS DE LA PSU*

Cet apport majeur de la PSU a toutefois connu des aménagements face aux difficultés d'implémentation de la réforme.

Ainsi, on voit apparaître dans la lettre circulaire n°2003-170 la possibilité de réservation par créneaux horaires. « Cette possibilité, offerte aux structures souhaitant y avoir recours, ne constitue pas une obligation ou une règle générale. Les établissements qui le désirent peuvent pratiquer, pour certaines places d'accueil et pour des séquences supérieures à deux heures, des réservations par créneaux horaires. On peut considérer, par exemple :

- qu'une matinée ou un après midi équivalent à 4 heures ;
- que le repas équivaut à une plage de 2 heures. »

Par la suite, la lettre circulaire n°2005-091 fournit un nouvel ajustement du principe du paiement à l'heure : « Afin de mettre en cohérence les modalités horaires de la prestation de service unique, avec la continuité de l'accueil dans les structures, il peut être proposé aux familles un nombre minimum d'heures de réservation. Ce plancher d'heures peut être de 2 heures ou de 3 heures. L'existence d'un plancher d'heures d'accueil doit figurer dans le règlement intérieur de la structure. ». Elle étend en outre la possibilité de réservation par créneaux horaires à l'ensemble des places pour l'accueil familial.

## Définition et relation du prix de revient budgétaire et du prix de revient réel

L'indicateur de coût le plus communément employé est le prix de revient. Il mesure le coût de fonctionnement global d'un établissement d'accueil des jeunes enfants, en prenant en compte l'ensemble de ses dépenses. Plus précisément, il rapporte le total des charges, issu du compte de résultat de l'équipement, à un nombre d'actes, les actes étant exprimés en heures d'accueil.

Les deux types de prix de revient diffèrent simplement par l'unité à laquelle les coûts sont rapportés. L'un et l'autre mesurent un coût par heure d'accueil. C'est la nature de l'heure d'accueil considérée qui diffère :

- 1 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)
- 1 le prix de revient « budgétaire », plus communément appelé prix de revient « payé », rapporte le total des charges au nombre d'heures (ou actes) payées par les familles.

Depuis la PSU, toute heure réservée par les parents dans l'établissement est normalement due. La lettre circulaire n°2003-065 indique ainsi que « le principe de la prestation de service unique est le paiement de la place réservée par les parents, à l'occasion d'un contrat d'accueil élaboré avec la structure à l'entrée de l'enfant. ». 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, de congés non prévus des parents, le service n'est pas utilisé.

La possibilité pour les établissements de proposer, pour une partie des places, des réservations par créneaux horaires qui a été introduite en 2003 peut accentuer cet écart. Notons également – même si ceci n'apparaît pas dans les données chiffrées de la présente note qui sont relatives à l'année 2004 – que la Commission d'action sociale du 21 juin 2005 a autorisé les équipements à fixer un nombre d'heures de réservation minimum. Certes, cet impact aura un effet limité – ce minimum étant fixé à 2 ou 3 heures – mais il devrait contribuer à accentuer l'écart entre prix de revient budgétaire et réel.

Le prix de revient réel est donc en moyenne supérieur au prix de revient budgétaire.

## Interprétation

Le prix de revient réel met en vis-à-vis l'ensemble des dépenses que l'établissement a engagées et son activité effective au cours de l'exercice. Il représente un coût de fonctionnement, mesuré *a posteriori*, une fois que l'on sait quelle a été l'activité de l'établissement. Il mesure à combien revient, au total, une heure de garde d'un enfant accueilli dans l'établissement.

Il s'agit donc d'une notion intéressante : simple et intelligible dans sa définition et pouvant servir de repère pour effectuer des analyses économiques.

Cependant, si l'indicateur de coût de fonctionnement est employé comme un élément d'évaluation de la gestion d'un établissement, le prix de revient réel ne suffit pas. Toute heure de garde réservée à l'avance engendre en effet un coût : ainsi, le personnel mobilisé sera vraisemblablement le même que l'heure soit occupée à hauteur des réservations qui

ont été effectuées ou pas. La fréquentation de l'heure réservée n'est pas toujours prévisible à l'avance (épidémies).

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, puisque les heures payées par les parents sont celles qu'ils ont réservées. 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. Il s'inscrit ainsi peut-être mieux dans une perspective d'évaluation de la gestion des établissements.

Finalement, les deux indicateurs paraissent complémentaires selon que l'on s'attache à mettre en regard un coût et un service effectivement rendu (approche plus économique) ou bien un coût et un service effectivement facturé (approche plus budgétaire). La comparaison de l'écart entre ces deux indicateurs pour un même établissement peut d'ailleurs être également intéressante. 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 toutes les caisses. Ainsi une des CAF ayant participé à l'étude ne récolte que le nombre d'heures payées et remplit les deux variables à l'identique avec ce chiffre : on peut supposer que cette pratique ne constitue pas un cas isolé.

Dans le souci de renforcer les données de pilotage au niveau national, il faudrait donc s'assurer que le nombre d'actes réalisés est bien collecté par les CAF auprès des établissements, avant d'entreprendre un calcul du prix de revient réel sur l'ensemble de ces derniers.

### **III. LE COUT D'UNE HEURE DE GARDE EN ACCUEIL COLLECTIF : UNE EVALUATION A PARTIR DE DONNEES LOCALES**

---

Cette partie rend compte des éléments qui ont pu être rassemblés concernant les coûts de fonctionnement des équipements en 2004. Elle se fonde sur les données qui nous ont été directement communiquées par les CAF ayant participé à l'étude, contournant ainsi en général les difficultés de la remontée statistique des données d'action sociale à l'aide du logiciel SIAS (voir partie I-4). Elle se fonde en outre sur des notions, qui employées pour la plupart lors du calcul des prestations de service versées par les CAF, font partie de la catégorie des données de pilotage fiables. Dans tous les cas où existait une incertitude sur le contenu des données communiquées, les calculs ont été effectués sur un sous-échantillon (cas du prix de revient réel, du taux d'occupation).

Dans un premier temps sont présentés le champ d'étude et les différents indicateurs de coûts choisis. Une analyse générale de la distribution des coûts au sein de l'ensemble des établissements est ensuite conduite, introduisant des éléments d'explication de la dispersion des prix. Enfin, les coûts de fonctionnement sont comparés selon le type d'accueil pratiqué par les équipements.

#### **1. UN ECHANTILLON D'EQUIPEMENTS EN ACTIVITE EN 2004**

Les données des équipements gérés par les trois CAF ayant participé à cette évaluation portent sur 421 établissements d'accueil de jeunes enfants, recevant des enfants âgés de moins de 6 ans et bénéficiant en 2004 de la prestation de service unique (PSU) pour la partie de l'accueil réservée aux 0-4 ans (voir encadré 2 p.27).

Le choix 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 – dont la mise en application s'est étalée de janvier 2002 au 30 juin 2005 - a en effet conduit à un changement d'unité de référence, en faisant de l'heure d'accueil la base du financement versé par les CAF. Les données d'activité des établissements recevant la PSU s'expriment ainsi désormais en 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 (voir encadré 3 p.28).

Compte tenu du champ considéré, les indicateurs de coûts qui ont été étudiés dans la présente analyse expriment les charges des établissements par heure d'accueil.

## Encadré 2 – Age des enfants et financement de l'accueil

La prestation de service unique (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. Ces équipements sont par ailleurs, selon ce décret, habilités à recevoir des enfants âgés de 0 à 6 ans.

Si le principal de l'activité des établissements de l'échantillon étudié est consacré à l'accueil des enfants âgés de 0 à 4 ans, les enfants âgés de 4 à 6 ans sont également présents dans ces structures. Un tiers des équipements de l'échantillon reçoit des enfants appartenant à cette tranche d'âge, les autres consacrant leur activité aux 0-4 ans.

Parmi ces structures, la part des heures d'accueil consacrées aux 4-6 ans est cependant faible. Pour près de la moitié d'entre eux, les heures facturées pour l'accueil d'enfants âgés de 4 à 6 ans représentent moins de 1 % du total des heures d'accueil facturées. Pour 85 % d'entre eux, elles en représentent moins de 5 %. Cinq pourcents des établissements consacrent tout de même 10 % et plus de leur activité aux 4-6 ans.

Cette situation reflète à la fois de plus faibles effectifs présents dans les établissements pour les enfants appartenant à cette tranche d'âge, et un nombre d'heures de garde inférieur à ceux des enfants de 0-4 ans. Les enfants de 4-6 ans sont en effet généralement accueillis sur le temps périscolaire, et donc limité.

L'accueil des enfants de 4 à 6 ans est financé par les CAF au moyen d'une prestation de service ordinaire (PSO) dite « d'accueil temporaire », dont les barèmes diffèrent de ceux de la PSU.

Le prix plafond de cette 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 € / h, selon le type d'accueil, contre 4,75 ou 5,44 € / h 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.

(\*) 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 la caisse est élevée.

### **Encadré 3 – 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 l'activité des établissements, il n'en est pas de même avec toutes les prestations de service ordinaire, 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, connaître 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 prestations de service ordinaires 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 PSO ont été retirés de l'échantillon étudié.

Plus largement, cette modification de l'unité de l'accueil, désormais plus précise, rend difficile les comparaisons dans le temps entre des données antérieures et postérieures à la mise en place de la PSU.

## 2. PLUS DE LA MOITIÉ DES EQUIPEMENTS A UN PRIX DE REVIENT BUDGETAIRE COMPRIS ENTRE 6 €PAR HEURE ET 8,5 €PAR HEURE

Sur l'ensemble de l'échantillon, seul le prix de revient budgétaire a pu être calculé. En effet, la détermination du prix de revient réel suppose de connaître le nombre d'heures d'accueil réalisées. Or ce dernier est une variable de pilotage qui n'entre pas en compte dans le calcul de la prestation de service versée par la CAF. Ce sont en effet les heures d'accueil facturées aux familles qui font l'objet d'une subvention. Par conséquent, cette donnée n'est pas systématiquement demandée aux établissements par les caisses d'Allocations familiales. Parmi les organismes enquêtés, une des caisses ne collectait pas cette information auprès des établissements qu'elle suivait en 2004. Il s'ensuit que le prix de revient réel ne peut être calculé pour cette partie de l'échantillon.

D'après nos calculs, le prix de revient budgétaire dans un équipement d'accueil des jeunes enfants est en moyenne de 7,7 € / h (tableau 4). La moitié des structures étudiées a un coût de fonctionnement inférieur à 7,3 € par heure facturée, l'autre moitié supérieur à cette valeur. La distribution de ce coût est assez concentrée : plus de la moitié des équipements a un prix de revient horaire compris entre 6 € / h et 8,5 € / h (graphique 1).

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 est au minimum égal à près de 3 € / h et atteint au maximum 48 € / h. 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 € / h. La structure qui présente le coût horaire maximum (48 € / h) n'a pas été en mesure de fonctionner en continu sur l'année.

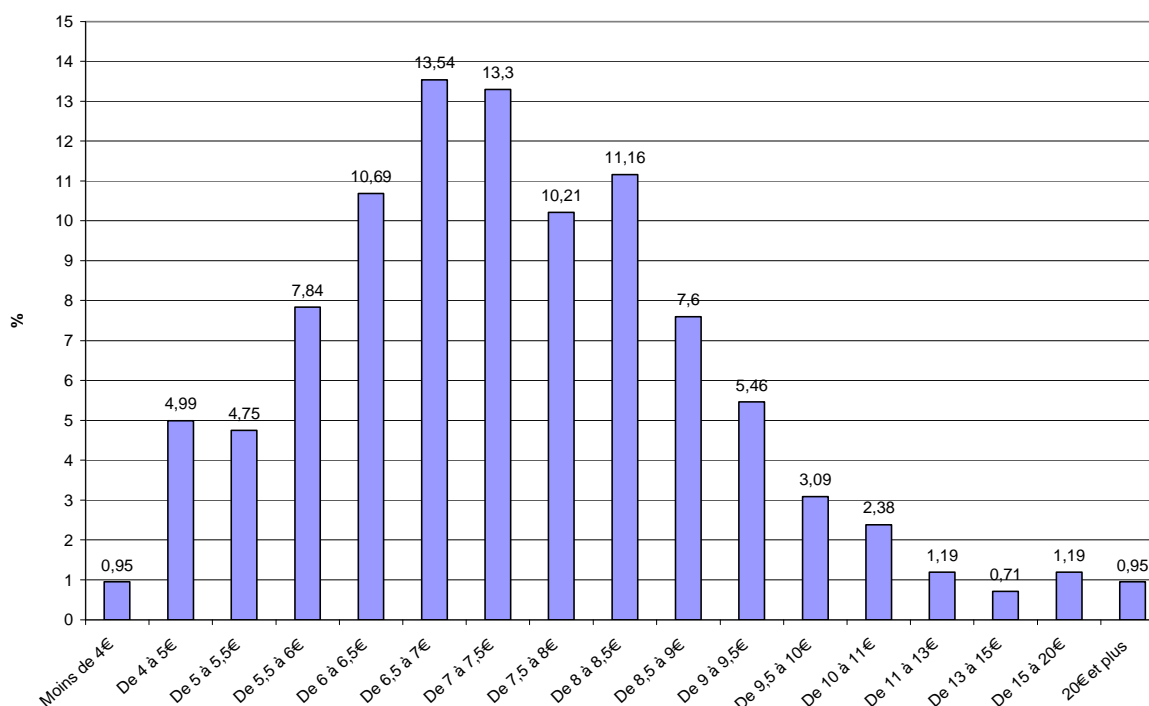
**Tableau n°4 : Coût de fonctionnement horaire des établissements d'accueil de jeunes enfants, prix de revient budgétaire**

	Prix de revient horaire budgétaire
nombre d'équipements	421
<b>Moyenne</b>	<b>7,7</b>
<b>médiane (50%)</b>	<b>7,3</b>
Minimum	2,9
Maximum	48,2
écart type	3,2
troisième quartile (75%)	8,4
premier quartile (25%)	6,3

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



**Graphique 1 : Distribution du prix de revient horaire budgétaire**



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

### 3. LE PRIX DE REVIENT REEL EST PROCHE DU PRIX DE REVIENT BUDGETAIRE

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.

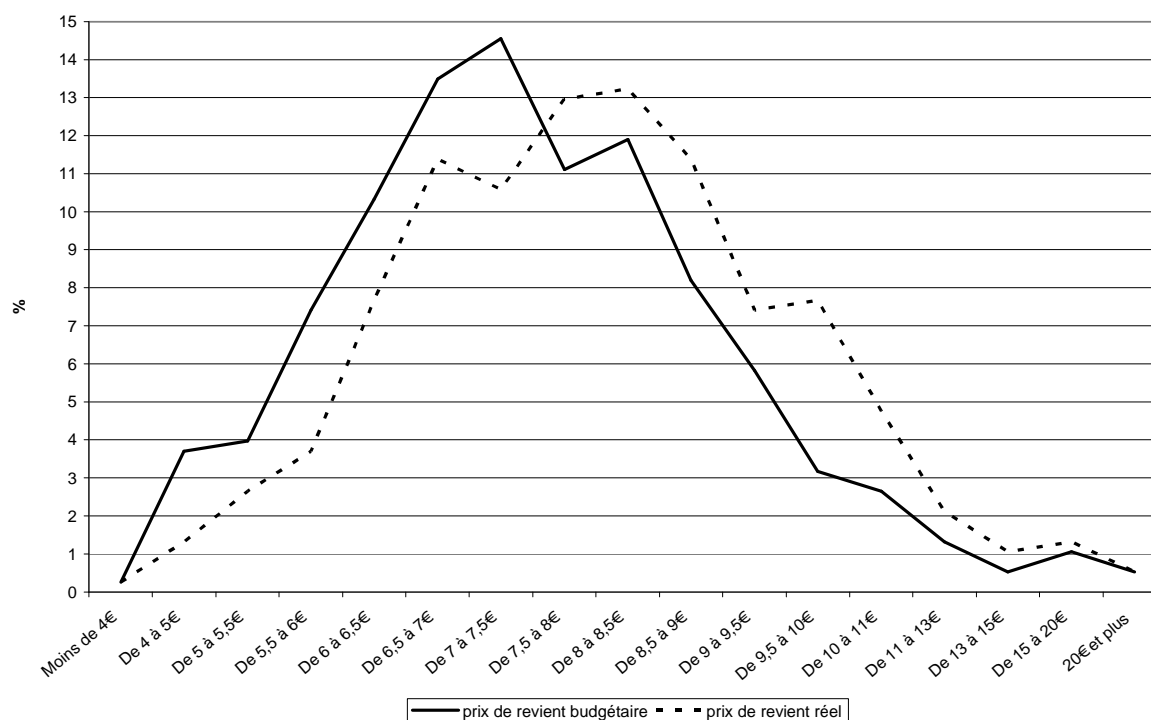
**Tableau n°5 : Coût de fonctionnement horaire des établissements d'accueil de jeunes enfants, prix de revient réel**

	Prix de revient horaire réel
nombre d'équipements	378
<b>Moyenne</b>	<b>8,3</b>
<b>médiane (50%)</b>	<b>8,0</b>
Minimum	3,2
Maximum	46,1
écart type	3,0
troisième quartile (75%)	9,0
premier quartile (25%)	7,0

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

Le prix de revient réel est en moyenne plus élevé que le prix de revient budgétaire et vaut 8,3 €/h sur cet extrait de l'échantillon (tableau 5). La médiane est de 8 €/h. Les distributions des deux indicateurs sont similaires, comme l'indique le graphique 2.

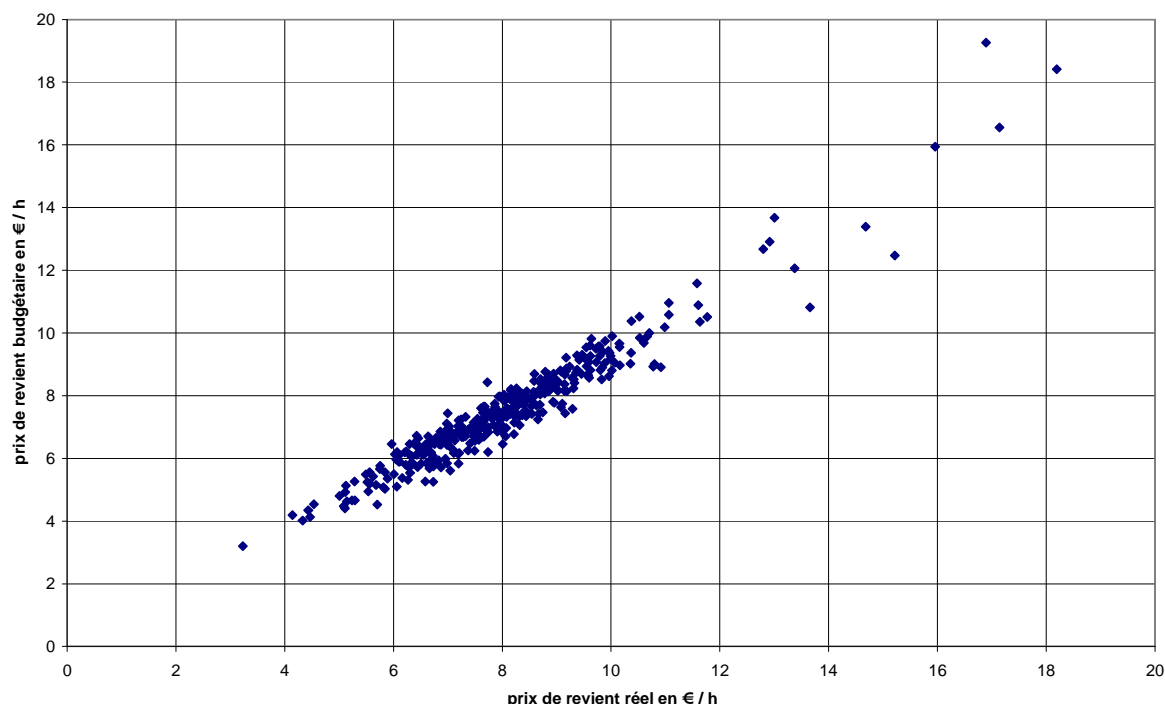
**Graphique 2 : Distribution des prix de revient horaires budgétaire et réel**



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

De même que pour le prix de revient budgétaire, l'éventail de valeurs observées est large, allant de 3 €/h à 46 €/h. 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. Le graphique 3 représente la relation entre les deux indicateurs pour le sous échantillon étudié. La diagonale observée illustre leur proximité.

**Graphique 3 : Relation entre le prix de revient réel et le prix de revient budgétaire**



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

#### **4. LES EXPLICATIONS DE LA DISPERSION DES COÛTS DE FONCTIONNEMENT PAR ETABLISSEMENT**

Même si la distribution des prix de revient est relativement concentrée, les écarts de coûts de fonctionnement entre les établissements doivent être expliqués. Deux axes ont été retenus. Dans un premier temps, les facteurs explicatifs communs à l'ensemble des équipements, quel que soit le type d'accueil considéré, sont examinés. Dans un second temps, c'est l'incidence du type d'accueil pratiqué (collectif, collectif à gestion parentale ou familial) sur le prix de revient et sa distribution qui est étudiée.

##### *Les facteurs influant sur le total des charges des établissements*

Le total des charges, qui sert à calculer les prix de revient, est communiqué aux CAF par les établissements eux-mêmes. Ce total se décompose en différents postes, dont le plus important est occupé par les charges de personnel. Ces dernières représentent en effet l'essentiel de l'ensemble des dépenses des établissements d'accueil des jeunes enfants. En conséquence, tout élément affectant la rémunération du personnel a un impact fort 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.

Par ailleurs, les pratiques comptables des établissements ne sont pas homogènes et selon les établissements, le total des charges ne recouvre pas tout à fait la même réalité. En particulier, la façon de traiter les « contributions à titre gratuit » diffère d'un équipement à l'autre. 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. Autre exemple des différences de pratiques en matière comptable : les contrats aidés ne sont pas gérés de la même façon par tous les équipements. Certains inscrivent en recette dans leurs comptes les aides reçues de l'Etat pour ces contrats et enregistrent en contrepartie la totalité des salaires versés en charge. D'autres établissements, en revanche, inscrivent en charge le seul différentiel entre salaires et aides. Le total des charges, seul pris en compte dans l'évaluation des coûts de fonctionnement, diffère donc selon l'usage en cours dans l'équipement considéré.

L'impact sur le calcul des charges lié à ces différences dans les pratiques comptables ne peut mesuré avec les données à disposition. Une harmonisation et un contrôle strict des méthodes employées par les équipements seraient naturellement nécessaires pour comparer en toute rigueur les coûts d'un établissement à l'autre. La question n'est pas nouvelle : en 1995, dans la circulaire n°1995-061, on peut trouver des préconisations assez précises en matière du traitement comptable des contributions à titre gratuit. Elles ne semblent pas avoir été suivi d'effets.

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).

## **5. COÛTS DE FONCTIONNEMENT ET TAUX D'OCCUPATION : UNE RELATION COMPLEXE**

Outre les charges de l'établissement, le nombre d'actes (réalisés ou payés), au dénominateur du prix de revient, influe également sur le coût.

Le nombre d'actes ou d'heures d'accueil constaté dépend évidemment en premier lieu de la capacité d'accueil de l'établissement. Il est à mettre en rapport avec le nombre d'actes théoriques, qui représente le nombre total d'heures d'accueil qui pourrait être effectué 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 :

- 1 le taux d'occupation dit réel, qui rapporte le nombre d'actes réalisés au nombre d'actes théoriques
- 2 le taux d'occupation dit financier, qui rapporte le nombre d'actes payés par les usagers au nombre d'actes théoriques.

A l'instar des deux notions de prix de revient, ces deux définitions de taux d'occupation ont leurs logiques propres : l'une plus économique pour le taux d'occupation réel, l'autre plus budgétaire pour le taux d'occupation financier. Le nombre d'actes réel n'étant pas renseigné pour l'ensemble des équipements de l'échantillon, seul le taux d'occupation financier a été calculé. L'échantillon a tout de même dû être à nouveau réduit, car pour l'une des caisses enquêtées, le nombre d'heures d'ouverture recensé dans les fichiers informatiques n'est pas

à jour pour tous les établissements. Ni la capacité d'accueil théorique de ces structures, ni leur taux d'occupation ne peuvent donc être estimés.

Cet exemple illustre une nouvelle fois les difficultés d'obtenir au niveau national, des éléments fiables sur les données de pilotage n'entrant pas directement en jeu dans le financement des équipements. Le taux d'occupation est un indicateur dont la définition ne pose *a priori* pas de problème – les trois CAF rencontrées s'accordent sur son mode de calcul. Pourtant, les éléments servant à son calcul ne sont pas nécessairement bien collectés. **En plus de la fiabilisation du nombre de places agréées obtenu via SIAS, déjà évoquée, il est nécessaire de s'assurer que la variable du nombre d'unités d'ouverture des équipements est bien actualisée : ceci paraît d'autant plus nécessaire que la notion de taux d'occupation va désormais entrer en ligne de compte pour le versement des prestations de service dans le cadre des nouveaux contrats enfance jeunesse.**

Le taux d'occupation financier moyen calculé sur le sous-échantillon (378 établissements) est de près de 67 %. La médiane se situe également à cette valeur. Les trois-quarts des établissements ont un taux d'occupation financier inférieur ou égal à 74 %. La moitié d'entre eux a un taux compris entre 61 % et 74 %.

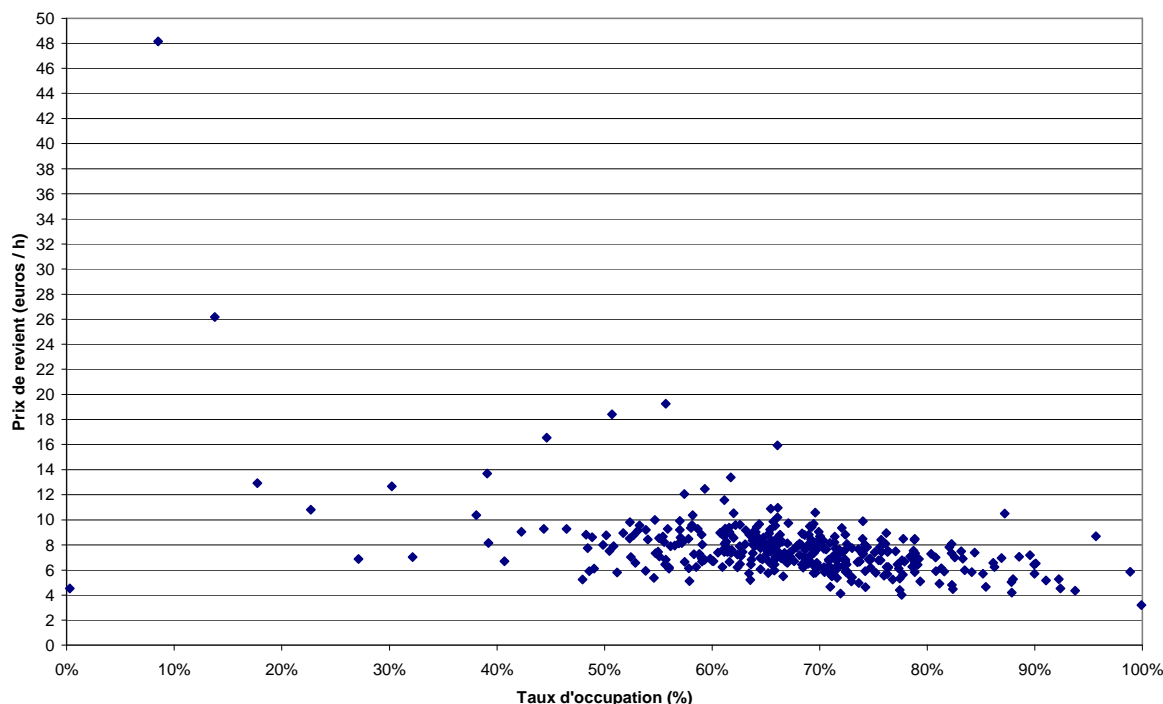
En première analyse, on peut penser que plus le taux d'occupation est fort, plus les coûts de fonctionnement estimés par le prix de revient sont faibles (le nombre d'heures d'accueil, au numérateur du taux d'occupation, est au dénominateur du prix de revient). C'est bien le cas en moyenne. Toutefois, les variations du nombre d'heures d'accueil ne sont pas neutres pour les charges (i.e. sur le numérateur du prix de revient), qui sont susceptibles de varier à leur tour. Un taux d'occupation élevé nécessite *a priori* des dépenses plus importantes, en particulier en matière de personnel. Pour un équipement donné, l'impact d'une variation du taux d'occupation sur le prix de revient dépendra donc de la présence d'économies d'échelle. Le prix de revient diminuera seulement si les dépenses augmentent en moindre proportion que le nombre d'heures d'accueil facturées.

D'un équipement à l'autre, tirer de la comparaison des taux d'occupation observés une conclusion sur le sens de la relation entre les prix de revient est loin d'être évident. Des établissements aux modes de fonctionnement, et donc aux coûts, très différents peuvent avoir un taux d'occupation identique. Même une capacité globale d'accueil identique - un même nombre d'actes théoriques – ne permet pas nécessairement de conclure sur la hiérarchie des coûts à partir de la comparaison des taux d'occupation. En effet, un équipement ayant une grande amplitude horaire d'ouverture mais disposant d'un petit nombre de places pourra avoir un nombre d'actes théoriques proche d'un équipement offrant un nombre de places supérieur, sur un temps d'ouverture faible. La taille des locaux, la façon dont ils sont utilisés, la quantité de personnel mobilisé, sa rémunération, qui ont des répercussions évidentes sur les coûts, n'ont cependant aucune raison de concorder. La seule fréquentation dont l'établissement fait l'objet ne suffit donc pas à en déterminer les coûts.

Au final, à l'observation, la relation entre le taux d'occupation et le prix de revient apparaît variable, comme l'indique le graphique 4. L'incertitude qui pèse sur la comptabilisation des charges, ainsi que sur les relations entre l'activité des établissements (le nombre d'heures payées par les usagers) et leurs dépenses, se reflète ici. A un même niveau de taux d'occupation financier, peuvent correspondre des valeurs du prix de revient budgétaire très variées. Ainsi, pour un taux d'occupation de 70 % environ, le prix de revient budgétaire constaté peut aller de 5 €/ h à près de 11 €/ h. Un « bon » taux d'occupation n'implique pas nécessairement un prix de revient faible et vice-versa.

Pour approfondir ces recherches, il serait utile, au-delà du besoin d'améliorer la qualité des données, de pouvoir disposer d'un échantillon plus important afin de pouvoir tester par exemple, à taux d'occupation donné, la relation qui pourrait être mise en évidence entre prix de revient et capacité d'accueil (effet taille ou économies d'échelles).

**Graphique 4 : Relation entre le taux d'occupation financier et le prix de revient budgétaire équipement par équipement**



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

## 6. FACTEURS INFLUENÇANT LES TAUX D'OCCUPATION FINANCIERS

Le taux d'occupation dépend de l'adéquation entre l'offre proposée par les établissements et les besoins des parents (créneaux horaires, nombre de places).

De faibles taux d'occupation ne sont pas nécessairement dus à une mauvaise adaptation des établissements à la « demande » : d'après les CAF rencontrés, les équipements nouveaux ont besoin de plusieurs mois, voire plusieurs années selon la zone dans laquelle ils sont implantés, pour se constituer une réputation et ainsi une clientèle stable. Certains équipements au statut particulier, comme les structures itinérantes, présentes notamment en milieu rural, ont une activité qui répond à un besoin indéniable. Elles font toutefois souvent face à une fréquentation irrégulière, dépendant des capacités d'accueil des locaux mis à disposition, des temps de trajet nécessaires aux parents souhaitant faire garder leurs enfants dans la structure, des besoins d'accueil existant dans leurs différents lieux d'implantation.

Le taux d'occupation dépend également de la façon dont les équipements gèrent les relations avec les parents. La pratique de la contractualisation, qui s'est généralisée avec la mise en place de la PSU, contribue à améliorer les taux d'occupation financiers. Pour une partie de leurs besoins d'accueil, les parents réservent en effet à l'avance (3 mois, 6 mois, 1 an à l'avance) un certain nombre d'heures de garde pour leur enfant, sur des plages horaires prédéfinies. Les heures réservées sont normalement dues par les parents à l'établissement.

### *Un indicateur de coût complémentaire : le prix de service*

Bien que la contractualisation puisse contribuer à adapter au mieux les dépenses (liées à la mobilisation du personnel, en particulier) à la fréquentation dont l'établissement fait l'objet, cet ajustement a des limites.

Toute heure d'ouverture d'un équipement engendre en effet des coûts fixes, indépendamment de son taux d'occupation. Un nombre minimum de professionnels doit être présent, afin de faire face à l'accueil non planifié ; les locaux sont utilisés et éclairés. L'amortissement de ce coût fixe dépend de la fréquentation de l'établissement. Or celle-ci varie dans une même journée. Les plages horaires précoces ou tardives sont susceptibles de faire l'objet d'une fréquentation plus faible. Si l'utilité sociale d'une extension des heures d'ouverture au-delà des horaires standard de la plupart des établissements d'accueil ne fait pas de doute, les établissements qui pratiquent ce type d'horaires étendus pourraient en voir leurs coûts majorés par rapport aux autres.

Ces considérations ont conduit la CAF du Rhône et ses partenaires à imaginer un indicateur complémentaire du coût de fonctionnement des établissements, qui calcule un coût indépendamment de la fréquentation dont l'établissement fait l'objet : le prix de service. Cette notion est détaillée dans l'encadré 4 p.40.

## **7. DES DIFFERENCES DE COUTS DE FONCTIONNEMENT PAR TYPE D'ACCUEIL**

D'après les termes du décret d'août 2000, les établissements d'accueil des jeunes enfants peuvent être classés selon deux grands types d'accueil : l'accueil collectif ou l'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. Des locaux sont généralement mis à la disposition des assistantes maternelles afin de leur permettre de regrouper régulièrement les enfants dont elles ont la charge.

Au-delà de cette différence fondamentale, susceptible d'entraîner des écarts de coûts de fonctionnement entre les équipements, il est possible de distinguer, au sein même de l'accueil collectif, les établissements à gestion parentale des autres. Dans la suite du document, par abus de langage, on parlera systématiquement d'accueil parental, opposé à l'accueil collectif, pour désigner respectivement l'accueil collectif à gestion parentale et l'accueil collectif 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. 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 PSO, 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 € / h pour l'accueil collectif et 4,75 € / h 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.

La grande majorité des équipements est regroupée au sein de la catégorie accueil collectif : 354 établissements sur 421 en font partie. Ce fort déséquilibre entre les différents types d'accueil a l'avantage de valider l'évaluation agrégée des coûts de fonctionnement qui a été effectuée sur l'ensemble des structures. Il rend cependant plus délicate la comparaison entre les différents types d'accueil, les chiffres obtenus pour l'accueil familial et parental étant probablement moins robustes que ceux de l'accueil collectif.

Ces précautions énoncées, on constate tout de même des écarts de coûts de fonctionnement entre les différents types d'accueil.

**Tableau n°6 : Prix de revient budgétaire en fonction du type d'accueil**

	Accueil collectif		
	collectif (municipal, associatif)	parental	
nombre d'équipements	354	30	37
<b>Moyenne</b>	<b>7,9</b>	<b>5,8</b>	<b>6,8</b>
<b>Médiane (50%)</b>	<b>7,5</b>	<b>5,2</b>	<b>6,9</b>
Minimum	4,0	2,9	4,9
Maximum	48,2	13,7	9,7
écart type	3,4	2,4	1,1
Troisième quartile (75%)	8,5	6,5	7,5
premier quartile (25%)	6,5	4,3	5,8

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

Dans l'échantillon, le prix de revient budgétaire moyen est de 7,9 € / h pour l'accueil collectif, de 6,8 € / h pour l'accueil familial et de 5,8 € / h pour l'accueil parental (tableau 6). Il est donc en moyenne inférieur pour l'accueil parental et l'accueil familial par comparaison à l'accueil collectif, comme prévu par les barèmes des prestations de service. Accueil familial et accueil parental affichent en outre un écart dans l'échantillon.

Au sein de l'accueil collectif, la moyenne des coûts est légèrement tirée vers le haut par la présence des établissements affichant les valeurs les plus élevées de prix de revient. Si l'on compare les médianes de chacun des types d'accueil, la hiérarchie des coûts est toutefois identique. Les écarts entre accueil collectif et accueil familial sont atténués : la moitié des équipements d'accueil collectif ont un prix de revient budgétaire inférieur à 7,5 € / h ; la moitié des équipements d'accueil familial ont un prix de revient budgétaire inférieur à 6,9 € / h.

La distribution du prix de revient budgétaire est, sur l'échantillon considéré, plus concentrée pour l'accueil familial que pour les deux autres types d'accueil. La moitié des équipements d'accueil familial ont en effet un coût de fonctionnement compris dans un éventail de valeurs particulièrement resserré, entre 5,8 € / h et 7,5 € / h. L'écart interquartile constaté pour les deux autres types d'accueil est plus grand, supérieur ou égal à 2 € / h. L'étendue (l'écart entre les valeurs minimum et maximum de la distribution) la plus faible s'observe également au sein de l'accueil familial : le prix de revient budgétaire minimum constaté est plus élevé que pour les deux autres types d'accueil (5 € / h environ, contre 4 € / h et 3 € / h) et le prix maximum nettement plus faible (10 € / h environ contre 48 € / h et 14 € / h).



*Un écart compris entre 22 et 30 % avec les prix moyens utilisés pour fixer les barèmes de l'année 2004*

Si l'on compare ces résultats aux informations communiquées dans la circulaire 2003-037, qui donnent les barèmes des prestations de service pour l'année 2004, il existe un écart qui varie de 22 % pour l'accueil collectif à 30% pour l'accueil parental avec les prix moyens utilisés pour fixer les seuils d'exclusion de l'année 2004 (tableau 7). Avec le prix de revient réel, l'écart est encore plus élevé, allant jusqu'à 50 % pour l'accueil parental.

Ces prix moyens sont certes évalués à partir des données de l'année 2003. Toutefois, dans la circulaire budgétaire suivante n°2005-016, les estimations de prix moyen pour 2004 sont à peine plus élevées que celles de 2003 : 6,63 euros par heure pour l'accueil collectif, 5,67 pour l'accueil familial et 4,51 pour l'accueil parental, et les écarts n'en sont que peu réduits.

Même s'il est difficile d'inférer des résultats nationaux à partir d'une étude expérimentale, cette comparaison peut nous fournir une idée de la tendance des prochains résultats consolidés sur l'ensemble du territoire.

Dans notre échantillon, si l'on regarde leur prix de revient budgétaire, 92 % des équipements dépassent le prix plafond de leur catégorie en 2004 et 9,5 % des équipements se situent au-dessus du seuil d'exclusion de 2004.

La circulaire n°1995-061, dans son annexe 1, indique que les coûts à prendre en compte dans la comparaison avec le seuil d'exclusion sont déterminés par le prix de revient réel.

Sur le sous-échantillon pour lequel on peut calculer le prix de revient de réel, on dénombre avec cet indicateur 97 % des équipements dépassant le prix plafond de leur catégorie et 15 % environ des équipements au-dessus du seuil d'exclusion en 2004.

**Tableau n° 7 : Prix plafonds, moyens et seuils d'exclusion en 2004 pour les établissements d'accueil des jeunes enfants appliquant la Prestation de service unique**

	Prix plafonds (€/H) pour 2004 - circulaire C2003-37	Prix moyen horaire estimation (en €/H) - circulaire C2003-37	Seuil d'exclusion (en €/H) pour 2004 - circulaire C2003-37	Prix réel moyen horaire estimation (en €/H) - expérimentation DAS/DSER	Prix budgétaire moyen horaire estimation (en €/H) - expérimentation DAS/DSER
Accueil collectif	5,34	6,54	9,81	8,48	7,95
Accueil familial	4,66	5,60	8,40	7,36	6,82
Accueil parental	4,66	4,45	6,68	6,71	5,80

Source : circulaire n°C-2003-37 et calculs des auteurs

Mis à part le type d'accueil, les CAF rencontrées au cours de l'étude ont souligné la possible existence d'écarts de coûts de fonctionnement entre les établissements selon le statut du gestionnaire : associations ou collectivités locales. Les données à disposition ne permettant pas d'établir une telle typologie des équipements, cette hypothèse n'a pu être testée.

#### **Encadré 4**

##### **Un indicateur complémentaire des coûts de fonctionnement, le prix de service**

###### *Définition du prix de service*

Le prix de revient dépend par définition de la fréquentation de l'équipement (l'occupation « réelle » ou « financière » des places disponibles). Dans une perspective de gestion de l'établissement, il constitue une donnée de pilotage essentielle puisque les places offertes doivent être – dans la mesure du possible – des places utilisées.

Dans une perspective plus large visant à évaluer la qualité de l'offre de service proposé par les établissements, il n'est pas nécessairement le seul élément à prendre en compte.

La CAF du Rhône et ses partenaires se sont intéressés au cas des équipements qui se sont mis en capacité d'ouvrir sur des plages horaires plus grandes, afin de répondre aux besoins exprimés par certains parents. La fréquentation des tranches horaires les plus matinales ou les plus tardives peut être faible, même si le service rendu aux parents qui en sont usagers est important s'il n'existe pas d'offre équivalente dans d'autres équipements à proximité.

Or, les charges supplémentaires liées à la mise à disposition d'un accueil à ces horaires peuvent être élevées (nécessité de chauffer et d'éclairer l'ensemble des locaux, de disposer d'une personne à l'accueil, d'embaucher du personnel). Cela peut conduire à une augmentation du prix de revient réel de ces équipements.

Le tableau A illustre ces propos. Supposons trois établissements d'accueil du jeune enfant (EAJE) en capacité d'accueillir 12 enfants, 5 jours par semaine et 40 semaines par an :

- 1 Le premier (EAJE A) a fait le choix d'une plage d'ouverture limitée à 8 heures par jour. Sur l'année, le total de ses charges s'élève à 103 000 € et le nombre d'heures de garde payées par les parents est de 13 350. Son prix de revient budgétaire est de 7,7 € de l'heure.
- 2 Le deuxième (EAJE B) a fait le choix d'une plage horaire plus étendue (10 heures par jour), afin de répondre à la demande des parents qui commencent tôt ou finissent tard leur activité professionnelle. Son offre de service est donc supérieure de 25% à celle de l'équipement précédent. Supposons que les charges de l'EAJE B sont augmentées de 25% par rapport à celles de l'EAJE A. Supposons également que le taux d'occupation de ces plages horaires supplémentaires est plus faible et que, par conséquent, le nombre d'heures de garde progresse de 15% seulement. Au total, le prix de revient budgétaire de cet équipement est plus élevé de 9% que celui de l'EAJE A, atteignant 8,4 € de l'heure.
- 3 Une augmentation de l'offre de service de 25% n'implique toutefois pas nécessairement une augmentation des charges dans les mêmes proportions. En particulier, les heures de garde supplémentaires, susceptibles de concerner un nombre restreint d'enfants, peuvent mobiliser une équipe réduite et limiter ainsi l'augmentation des frais de personnel.

4

Imaginons à présent un troisième équipement (EAJE C) qui s'est également mis en capacité d'offrir 10 heures par jour pour 12 places : son offre de service est supérieure de 25% à celle de l'EAJE A. Supposons qu'il réalise le même nombre d'heures de garde que l'EAJE B (+15% par rapport à l'EAJE A) mais que ses charges sont augmentées de 15% seulement. Le prix de revient budgétaire de cet équipement est alors identique à celui de l'EAJE A : 7,7 € de l'heure.

**Tableau A – Comparaison du prix de revient réel et du prix de service, un exemple de calcul**

	<b>EAJE A</b>	<b>EAJE B</b>	<b>EAJE C</b>
Nombre de places retenues par la CAF (a)	12	12	12
Nombre d'heures d'ouverture par jour (b)	8	10 (+25%)	10 (+25%)
Nombre de jours d'ouverture par semaine (c)	5	5	5
Nombre de semaines d'ouverture par an (d)	40	40	40
Offre de service annuelle (e = a x b x c x d)	19 200 h	24 000 h	24 000 h
		(+25%)	(+25%)
Total des charges en € (f)	103 000 €	128 750 €	118 800 €
		(+25%)	(+15%)
Activité – nombre d'heures payées par les usagers (g)	13 350 h	15 360 h	15 360 h
		(+15%)	(+15%)
<b>Prix de revient budgétaire en € / h (f / g)</b>	<b>7,7 €</b>	<b>8,4 €</b>	<b>7,7 €</b>
<b>Prix de service en € / h (f / e)</b>	<b>5,4 €</b>	<b>5,4 €</b>	<b>5,0 €</b>

Source : exemple inspiré d'un travail de la CAF du Rhône.

Les établissements proposant des plages horaires étendues se retrouvant entre les EAJE B et C seront donc pénalisés – par rapport à l'EAJE A – si l'on considère uniquement leur prix de revient.

A n'observer que ce dernier prix, on pourrait être amené à conclure – dans une logique pure de réduction des coûts de fonctionnement – à la nécessité d'un resserrement des amplitudes horaires.

Pour compléter l'analyse des prix de revient et prendre en compte l'effort effectué par les établissements pour proposer une offre de service étendue à leurs usagers, il peut donc être intéressant d'évaluer le coût d'une heure de garde offerte indépendamment de leur fréquentation, à l'aide d'un nouvel indicateur.

**Le prix de service serait défini comme le rapport du total des charges issu du compte de résultat de l'équipement et du nombre d'actes théoriques.**

Il représente le coût d'une heure d'accueil si l'établissement était occupé en permanence à 100 %.

En reprenant l'exemple du tableau n°2, selon cet indicateur, le prix d'une heure de garde offerte par les EAJE A et B est strictement identique. Celui de l'EAJE C est même de 8% inférieur à celui de l'EAJE A.

*Application de la notion de prix de service aux équipements suivis par la CAF du Rhône*

Les équipements suivis par la CAF du Rhône représentent la majeure partie de l'échantillon. Le prix de revient budgétaire et le prix de service ont été calculés pour ces équipements.

**Tableau B - Prix de revient horaire budgétaire et prix de service**

	<b>Prix de service horaire</b>	<b>Prix de revient horaire budgétaire</b>
nombre d'équipements	358	358
<b>moyenne</b>	<b>5,0</b>	<b>7,5</b>
<b>médiane (50%)</b>	<b>4,9</b>	<b>7,4</b>
minimum	1,9	3,2
maximum	10,5	18,4
écart type	1,0	1,7
troisième quartile (75%)	4,4	6,5
premier quartile (25%)	5,6	8,4

Source : équipements de la CAF du Rhône, en 2004, calculs CNAF

Le prix de service moyen et médian est environ de 5 € par heure (tableau B). La distribution du prix de service est peu dispersée. Les coûts mesurés par cet indicateur varient entre 2 € / h et 10,5 € / h ; les trois-quarts des équipements ont un prix de service inférieur ou égal à 5,6 € / h. Près de 75 % des équipements ont un prix de service compris entre 4 € / h et 6 € / h.

Le prix de service est d'un ordre de grandeur nettement inférieur au prix de revient. Ainsi, il est de 2,5 euros inférieur au prix de revient budgétaire en moyenne. Cet écart est à mettre en relation avec le taux d'occupation financier des équipements : le nombre d'actes payés par les usagers représente en moyenne 67 % du nombre d'actes qui pourraient être théoriquement réalisés.

La distribution du prix de service est en outre plus concentrée que celle du prix de revient. On constate donc des écarts de coûts moins importants entre les équipements lorsque l'on met en rapport leurs charges avec la capacité d'accueil proposée plutôt qu'avec l'usage qui est fait de cette offre.