



Accroître l'offre de places en crèche : peu d'effet sur l'emploi, une baisse du recours aux autres modes de garde

De 2000 à 2016, 150 000 places supplémentaires ont été créées dans les établissements d'accueil du jeune enfant (EAJE) dans le cadre de plans nationaux destinés à augmenter la capacité d'accueil.

Cette hausse de la capacité d'accueil n'a pas significativement modifié la situation des mères de jeunes enfants sur le marché du travail. Il est peu probable que l'obtention d'une place en crèche ait permis à plus de 5 % des mères qui en ont bénéficié de ne pas interrompre leur carrière. Au mieux, grâce aux plans nationaux conduits entre 2000 et 2016, 8 000 mères de jeunes enfants auraient ainsi conservé ou retrouvé une activité professionnelle en 2016, alors qu'elles auraient interrompu leur carrière dans la situation qui prévalait en 2000.

L'augmentation de la capacité d'accueil des EAJE dans les communes concernées n'a pas non plus diminué le recours au congé parental des mères les plus éloignées du marché du travail.

En revanche, elle a diminué la demande pour des modes de garde plus individualisés, comme les assistantes maternelles ou la garde à domicile. La plupart des mères qui ont bénéficié d'une des nouvelles places en EAJE auraient continué à travailler en l'absence de ces places, en ayant recours à un autre mode de garde. Tous les modes de garde font l'objet de financements publics, ces effets de substitution doivent donc être pris en compte pour estimer l'effet des créations de place en crèche sur les finances publiques.

Pierre Pora (Insee-CREST)

L'arrivée d'un enfant génère une importante diminution du revenu salarial des mères, mais pas pour les pères [Pora, Wilner, 2019]. Cette diminution correspond essentiellement à des décisions d'offre de travail, c'est-à-dire à des interruptions de carrière, parfois définitives, et à une diminution du nombre d'heures travaillées, par exemple du fait d'un passage à temps partiel. Ces décisions reflètent en partie les difficultés à concilier vie familiale et vie professionnelle qui résultent d'une offre insuffisante, ou trop onéreuse, en matière de mode de garde [Govillot, 2013]. Ces difficultés motivent la mise en place de politiques publiques ciblées sur la petite enfance, qui visent notamment à

soutenir à la fois la natalité et le taux d'emploi des femmes [Igas/IGF, 2017]. Relativement au nombre d'enfants de moins de 3 ans, le nombre de places en établissements d'accueil du jeune enfant (EAJE), financés par les caisses d'allocations familiales (CAF) *via* la prestation de service unique (PSU), a augmenté régulièrement en France métropolitaine. Ainsi, le nombre de places pour 100 enfants de moins de 3 ans est passé de 13,7 à 16,9 entre 2007 et 2015 (*figure 1*), grâce à la hausse régulière du nombre de places en EAJE. Ce dernier est passé de 320 000 en 2007 à 390 000 en 2015. Depuis 2000, une succession de plans ont eu pour objectif d'augmenter l'offre de solutions collectives d'accueil de

jeunes enfants au niveau national. Entre 2000 et 2016, 150 000 places supplémentaires en EAJE ont été subventionnées [Igas/IGF, 2017], dont les deux tiers par l'ouverture de nouveaux établissements. Ces ouvertures d'établissements conjuguées aux extensions d'établissements déjà existants génèrent d'importantes augmentations de la capacité d'accueil au niveau local. Ces hausses rapides de la capacité d'accueil au niveau des communes permettent, sous certaines hypothèses, d'évaluer l'effet de l'obtention d'une place en crèche sur la situation des parents sur le marché du travail (*sources et méthodes*). Cette étude porte sur la période 2007-2015 en France métropolitaine [Pora, 2020].

La hausse de la capacité des EAJE dans une commune n'a pas d'effet sur la situation sur le marché du travail des parents

Obtenir une place en EAJE pour son enfant, grâce à l'augmentation soudaine de la capacité d'accueil des établissements de leur commune de résidence, n'a pas d'effet significatif quant à la situation sur le marché du travail des parents d'enfants de moins de 3 ans (figure 2), c'est-à-dire sur le revenu salarial, sur le taux d'emploi salarié, le volume de travail et le salaire horaire. Ces effets nuls valent tant pour les mères que pour les pères.

Pour les mères, obtenir une place en EAJE ne permet pas d'augmenter significativement leurs revenus salariaux, ni d'interrompre moins souvent leur carrière, ni de travailler à temps moins partiel ou dans des emplois mieux rémunérés, bien que ce soient elles, et non les pères, qui ajustent leur offre de travail du fait des contraintes liées à l'arrivée d'un enfant [Pora, Wilner, 2019]. Il est ainsi peu probable que l'obtention d'une place en EAJE grâce à l'augmentation de la capacité d'accueil ait évité une interruption de carrière à plus de 5,3 % des mères qui en ont bénéficié.

L'effet des plans nationaux sur la situation des mères de jeunes enfants sur le marché du travail est très faible

Dans la mesure où la quasi-totalité de l'augmentation des places en EAJE au niveau national est liée à de brusques augmentations de la capacité à un niveau géographique très localisé, et non à une augmentation graduelle de l'offre sur tout le territoire, il est possible d'extrapoler ces effets pour évaluer l'ensemble des plans nationaux. Ainsi, grâce à l'augmentation de 150 000 places dans les EAJE entre 2000 et 2016, au plus 8 000 mères de jeunes enfants seraient parvenues, en 2016, à ne pas interrompre leur carrière, comparativement à ce qu'elles auraient fait dans la situation qui prévalait en 2000.

La méthode employée ne permet pas en revanche d'évaluer l'effet qu'aurait pu avoir l'obtention d'une place en EAJE pour les familles qui n'en ont pas bénéficié. Deux interprétations des résultats précédents sont donc possibles. La première considère que les effets de l'obtention d'une place en EAJE varient peu d'une famille à l'autre, de sorte qu'une augmentation du nombre de places conduit toujours à des effets négligeables sur la situation des mères sur le marché du travail. La seconde postule que les effets sont hétérogènes d'une famille à l'autre, entre autres parce que l'impact d'un enfant en bas âge sur la situation des mères sur le marché du travail est lui aussi très

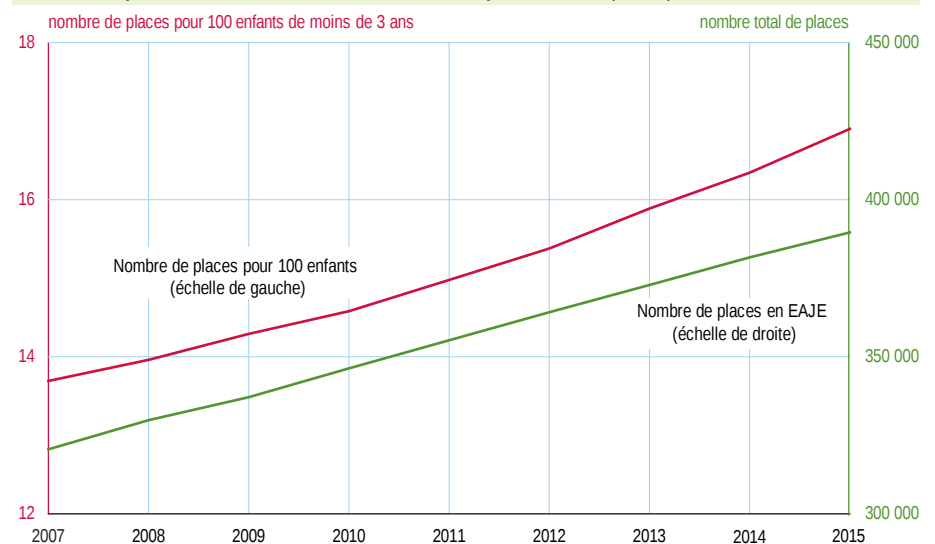
variable [Pora, Wilner, 2019]. L'effet essentiellement nul de l'obtention d'une place sur la situation sur le marché du travail s'expliquerait alors par une allocation des places aux familles dans lesquelles les mères ne souhaitent pas interrompre leur carrière, même si elles ne bénéficient pas d'une place en EAJE. Les familles pour lesquelles l'effet pourrait être plus fort demanderaient moins de places en crèche, par exemple du fait de préférences différentes. Cela peut aussi résulter d'un mécanisme d'allocation qui tendrait à privilégier les demandes des familles pour lesquelles cet effet s'avère le plus faible, en accordant, par exemple, la priorité aux familles dans lesquelles les deux parents travaillent à temps plein [Onape, 2012]. Sous cette hypothèse, un changement des mécanismes d'allocation ou une nouvelle augmentation du nombre de

places offertes en EAJE pourraient tout à fait conduire à des effets positifs sur les revenus et l'offre de travail des mères de jeunes enfants.

L'augmentation de la capacité des EAJE diminue la demande pour les assistantes maternelles et la garde à domicile

Les familles qui ont bénéficié d'une place grâce aux plans nationaux déployés depuis 2000 auraient eu recours, si elles n'y avaient pas eu accès, à une assistante maternelle, ou à une solution de garde à domicile, plutôt que d'interrompre la carrière des mères par un congé parental. Si une hausse soudaine de la capacité d'accueil des EAJE dans une commune n'a pas d'effet sur la fréquence du recours au congé parental indemnisé (complément de libre choix d'activité), elle

1 Offre de places en établissements d'accueil du jeune enfant (EAJE) entre 2007 et 2015



Lecture : en 2015, les EAJE de France métropolitaine offraient 16,9 places pour 100 enfants de moins de 3 ans, soit 390 000 places au total.

Champ : France métropolitaine, EAJE financés par la prestation de service unique (PSU).

Sources : Cnaf, registre des EAJE ; Insee, bulletins de naissance.

2 Effets de l'offre de places en EAJE sur la situation des parents sur le marché du travail

	Effets de l'obtention d'une place en établissements d'accueil du jeune enfant (EAJE) sur...				
	... le revenu salarial (en euros 2015)	... le taux d'emploi salarié (en points)	... le nombre de jours rémunérés	... le nombre d'heures rémunérées par jour	... le salaire horaire (en euros 2015)
Mères					
Effet moyen	408	-1,7	-2,7	-0,1	0,7
Intervalle de confiance à 95 %	[-1 345 ; 2 160]	[-8,7 ; 5,3]	[-24,7 ; 19,3]	[-0,4 ; 0,2]	[-0,2 ; 1,6]
Pères					
Effet moyen	604	3,0	-2,6	0,0	0,1
Intervalle de confiance à 95 %	[-2 131 ; 3 338]	[-2,5 ; 8,5]	[-21 ; 15,8]	[-0,2 ; 0,2]	[-1,3 ; 1,4]

Note : les intervalles de confiance à 95 % sont calculés à partir d'écart-types ajustés au niveau de clusters qui correspondent à la commune de résidence. Les résultats portant sur le nombre de jours rémunérés, le nombre d'heures rémunérées et le salaire horaire ne concernent que les seuls individus occupant un emploi salarié.

Lecture : obtenir une place en EAJE pour leur enfant diminue le taux d'emploi salarié des mères d'enfants de moins de 3 ans de 1,7 point par rapport à la situation hypothétique dans laquelle elles n'en auraient pas bénéficié. L'intervalle de confiance à 95 % de cet effet s'étend de -8,7 à +5,3 points.

Champ : France métropolitaine, parents d'enfants de moins de 3 ans.

Sources : Cnaf, registre des EAJE ; Insee, panel tous salariés, échantillon démographique permanent et bulletins de naissance.

diminue en revanche fortement la demande pour les assistantes maternelles et la garde à domicile (figure 3). Cette demande est mesurée en nombre d'heures rémunérées d'assistantes maternelles et de garde à domicile, ramené au total nécessaire pour garder à temps plein 100 % des enfants de moins de 3 ans de la commune. Quatre ans après une forte augmentation de la capacité d'accueil des EAJE, celle-ci est réduite de 13 points dans les 10 % de communes (pondérées par le nombre d'enfants de moins de 3 ans qui y résident) où les augmentations annuelles des places en EAJE ont été les plus importantes entre 2007 et 2015. À titre de comparaison, dans ces communes, la capacité des EAJE augmente de 14 points au même horizon temporel : à long terme, la substitution entre solutions d'accueil du jeune enfant est donc presque totale.

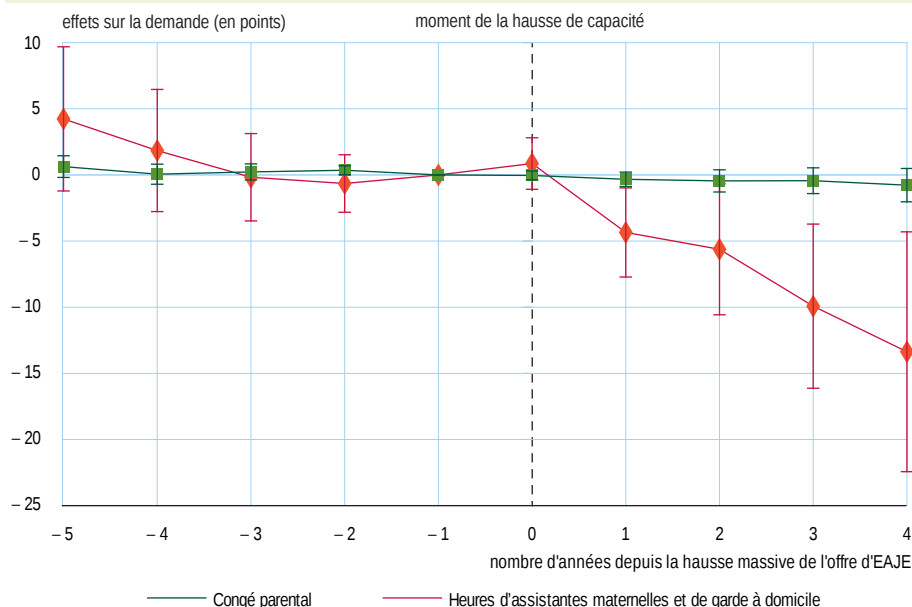
L'effet total des plans crèches sur les finances publiques est ambigu

En 2015, le coût de fonctionnement moyen d'une place en EAJE s'élevait à 15 000 euros. Les familles en prennent en charge 18 %, le reste étant financé par les institutions publiques (en particulier, la branche « famille » de la Sécurité sociale et les communes) [Onape, 2017]. Si on ramène cette dépense aux effets sur le taux d'emploi salarié des mères, en négligeant les effets de substitution entre solutions d'accueil de jeunes enfants et sans prendre en compte les coûts supplémentaires liés aux investissements nécessaires à la création des places (par exemple, la construction de nouvelles infrastructures), une dépense publique d'un million d'euros permettrait au plus à 4 mères de jeunes enfants d'éviter une année d'interruption de carrière.

Cependant, ces effets de substitution ont des conséquences importantes pour évaluer l'impact des plans crèches sur les finances publiques. En effet, les services proposés par les assistantes maternelles et la garde à domicile font, eux aussi, l'objet d'une prise en charge par les pouvoirs publics, qui doit donc être déduite du coût induit par le fonctionnement d'une place en établissement collectif. Cette prise en charge correspond à environ 60 % de celle d'une place en EAJE pour les services d'assistantes maternelles et à 120 % pour la garde à domicile [Onape, 2017]. Sous l'hypothèse d'une substitution totale entre modes de garde collectifs et individuels, il est donc nécessaire de tenir compte du coût qui aurait été induit par les services d'assistantes maternelles ou de garde à domicile qui auraient été utilisés si la place en EAJE n'avait pas été créée.

En l'absence d'information permettant de distinguer assistantes maternelles et garde à domicile, il est au mieux possible de

3 Effets d'une hausse de la capacité des EAJE de 2007 à 2015 sur la demande de congé parental et de solutions individualisées de garde d'enfant



Note : les barres représentent les intervalles de confiance à 95 %, calculés à partir d'écart-types ajustés au niveau de *clusters* qui correspondent à la commune de résidence.

Lecture : dans les 10 % de communes (pondérées par le nombre d'enfants de moins de 3 ans) où les hausses annuelles de capacité des établissements d'accueil du jeune enfant (EAJE) entre 2007 et 2015 sont les plus fortes, l'effet de cette hausse sur le nombre de familles bénéficiant d'un congé parental rémunéré (divisé par le nombre d'enfants de moins de 3 ans) s'élève à -0,8 points (non significatif) quatre ans après la hausse massive de l'offre en EAJE. L'effet sur le nombre d'heures d'assistantes maternelles et de garde à domicile (ramené au nombre nécessaire pour garder 100 % des enfants de moins de 3 ans à temps plein) s'élève à -13 points après quatre ans.

Champ : France métropolitaine, 10 % de communes (pondérées par le nombre d'enfants de moins de 3 ans) où les hausses annuelles de capacité des EAJE entre 2007 et 2015 sont les plus fortes, familles comprenant au moins un enfant de moins de 3 ans ; assistantes maternelles et gardes à domicile salariées.

Sources : Cnaf, registres des EAJE et de la PAJE ; Insee, bulletins de naissance et déclarations annuelles de données sociales (DADS).

délimiter des bornes pour l'impact sur les finances publiques. Sous l'hypothèse la plus favorable, les places en EAJE se substituent uniquement à de la garde à domicile, dont le coût pour les finances publiques est plus élevé. Le fonctionnement d'une place supplémentaire en EAJE induirait alors à long terme une économie de 2 500 euros par an pour la collectivité. Sous l'hypothèse la plus défavorable, qui suppose que les places en EAJE se substituent à des assistantes maternelles, la création d'une place supplémentaire en EAJE correspondrait à un coût de 5 000 euros par an à long terme.

Enfin, cette évaluation ne prend pas en compte les effets à très long terme de l'ouverture de places en EAJE. En effet, le choix du mode de garde affecte également les enfants concernés : cela peut se répercuter dans les décisions ultérieures d'éducation et avoir un impact à long terme sur leurs trajectoires de vie [Havnes, Mogstad, 2011 ; García *et al.*, 2020]. ■

Sources

Cette étude s'appuie sur un appariement de plusieurs sources administratives. L'appariement du **panel tous salariés** et de l'**échantillon démographique permanent**, produits par l'Insee, fournit l'information relative à la situation sur le marché du travail des parents d'enfants de moins de 3 ans. Les **données d'état-civil** permettent d'estimer le nombre

d'enfants de moins de 3 ans résidant dans chaque commune. Enfin, les **registres de la Cnaf** fournissent, pour chaque commune, la capacité d'accueil des EAJE et le nombre de familles recevant les prestations liées au congé parental (complément de libre choix d'activité et prestation partagée d'éducation de l'enfant).

Le champ retenu pour estimer les effets de l'obtention d'une place en EAJE est la France métropolitaine de 2007 à 2015. La situation des parents sur le marché du travail y est décrite au sens de l'emploi salarié : revenu salarial, décision d'occuper ou non un emploi salarié au cours de l'année, nombre de jours travaillés dans l'année, nombre d'heures travaillées par jour et salaire horaire. Cette approche de l'emploi salarié couvre l'ensemble des salariés, hors salariés agricoles, salariés de particuliers employeurs et apprentis-stagiaires.

Les données portant sur les EAJE du département du Tarn sont manquantes en début de période. La méthode utilisée, qui s'appuie sur l'évolution de la capacité de ces établissements, ne peut donc pas y être appliquée. De ce fait, les données portant sur ce département sont omises de l'estimation.

Méthode

Cette étude s'appuie sur une approche dite « *event-study* ». Plus précisément, les effets d'intérêt sont identifiés en comparant l'évolu-

tion d'une variable dépendante, par exemple la situation des mères de jeunes enfant vis-à-vis du marché du travail, entre des communes où le nombre de places en EAJE rapporté au nombre d'enfants de moins de 3 ans augmente soudainement et de la même façon, mais à des dates différentes. Sous l'hypothèse dite « de tendances parallèles », qui postule essentiellement que si l'offre de places en EAJE n'y avait pas augmenté, les communes où cette hausse s'est produite le plus tôt auraient continué à évoluer de la même façon que celles où cette hausse s'est produite plus tard, cette approche permet d'identifier l'effet de cette brusque augmentation sur la variable d'intérêt. En suivant l'approche mise en œuvre par Duflo [2001], cet effet peut être remis à l'échelle de la taille de cette brusque augmentation pour en tirer l'effet de l'obtention d'une place en crèche sur la situation vis-à-vis du marché du travail des mères de jeunes enfants, pour la

sous-population des familles qui bénéficient d'une place en EAJE grâce à ces augmentations, mais qui n'y auraient pas eu accès si ces augmentations n'avaient pas eu lieu.

Pour en savoir plus

- Pora P., "Keep Working and Spend Less? Collective Childcare and Parental Earnings in France", *Documents de travail* n° G2020/05, Insee, septembre 2020.
- García J.-L., Heckman J.-J., Leaf D.-E., Prados M.-J., "Quantifying the Life-Cycle Benefits of an Influential Early-Childhood Program", *Journal of Political Economy*, 128(7):2502-2541, 2020.
- Pora P., Wilner L., "Child Penalties and Financial Incentives: Exploiting Variation along the Wage Distribution", *Documents de travail* n° G2019/08, Insee, octobre 2019.
- Igas/IGF, « La politique d'accueil du jeune enfant. Revue de dépenses », Rapport

Igas n° 2017-019R / IGF 2017-M-014, 2017.

- Onape, « L'accueil du jeune enfant en 2016 », Rapport de l'Observatoire national de la petite enfance, 2017.
- Govillot S., « Après une naissance, un homme sur neuf réduit ou cesse temporairement son activité contre une femme sur deux », *Insee Première* n° 1454, juin 2013.
- Onape, « L'accueil du jeune enfant en 2011 », Rapport de l'Observatoire national de la petite enfance, 2012.
- Havnes T., Mogstad M., "No Child Left Behind: Subsidized Child Care and Children's Long-Run Outcomes", *American Economic Journal: Economic Policy*, 3(2): 97-129, 2011.
- Duflo E., "Schooling and Labor Market Consequences of School Construction in Indonesia: Evidence from an Unusual Policy Experiment", *American Economic Review*, 91:795-813, 2001.

Direction Générale :
88 avenue Verdier
92541 Montrouge Cedex
Directeur de la publication :
Jean-Luc Tavernier
Rédacteur en chef :
A. Goin
Rédacteurs :
V. Quénechdu
Maquette : RPV
Code Sage : IA2055
ISSN 2416-7851
© Insee 2020

- *Insee Analyses* figure dès sa parution sur le site internet de l'Insee :
<https://www.insee.fr/fr/statistiques?debut=0&collection=6>
- Pour recevoir par courriel les avis de parution :
<https://www.insee.fr/fr/information/1405555>

