

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

1 7 ^e L É G I S L A T U R E

Compte rendu

Mission d'information de la Conférence des présidents sur les causes et conséquences de la baisse de la natalité en France

- Audition, ouverte à la presse, des auteurs de la revue des dépenses socio-fiscales en faveur de la politique familiale :
 - Mme Oumnia Alaoui et M. Christophe Hemous, inspecteurs des finances
 - Mme Geneviève Gueydan, inspectrice générale des affaires sociales 2
- Présences en réunion 14

Lundi

1^{er} décembre 2025

Séance de 16 heures 15

Compte rendu n° 38

SESSION ORDINAIRE 2025-2026

**Présidence de
Mme Anne Bergantz,
vice-présidente de la
mission d'information**



La séance est ouverte à seize heures vingt-cinq.

Mme Anne Bergantz, présidente. Vous avez corédigé en 2021 une revue des dépenses sociofiscales en faveur de la politique familiale. Ce document de plus de 400 pages, qui constitue une référence importante pour la réflexion que nous menons au sein de cette mission d'information, délimite le cadre financier dans lequel peut s'inscrire une politique publique visant à encourager la natalité tout en ouvrant plusieurs pistes de rationalisation et d'amélioration des politiques publiques. Nous vous invitons à nous présenter les principaux axes de ce rapport et les évolutions qui ont pu intervenir depuis 2021, notamment en termes de projections démographiques.

Mme Oumnia Alaoui, inspectrice des finances. Je commencerai par rappeler le cadre de notre mission et le mandat qui nous avait été confié. L'Inspection générale des finances (IGF) et l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS) interviennent à la demande des ministres. En l'occurrence, nous avons été saisis en janvier 2021 par M. Olivier Véran, alors ministre des solidarités et de la santé, M. Olivier Dussopt, ministre délégué chargé des comptes publics, et M. Adrien Taquet, secrétaire d'État chargé de l'enfance et des familles. La lettre de mission, annexée au rapport, précisait les éléments que nous devons examiner. La mission, d'une durée légèrement inférieure à quatre mois, s'est appuyée sur les dernières données consolidées disponibles, qui étaient celles de l'année 2019. Il est important de souligner que nous ne disposons pas du recul nécessaire pour intégrer les effets de la période Covid et post-Covid, en particulier sur la natalité.

Notre démarche a reposé sur une série d'entretiens menés auprès d'un large éventail d'acteurs et d'experts : administrations centrales des ministères de la santé, de l'économie, de l'intérieur et de la justice, membres des conseils d'administration de la Caisse nationale des allocations familiales (CNAF) et de la Mutualité sociale agricole (MSA), représentants associatifs, élus locaux ainsi que plusieurs instances spécialisées, parmi lesquelles le Haut Conseil de la famille, de l'enfance et de l'âge (HCFEA). Nous avons également auditionné divers experts du monde académique, notamment des démographes de l'Institut national d'études démographiques (INED), des économistes de l'OCDE, ainsi que des représentants du MEDEF et des organisations syndicales.

Conformément à la lettre de mission, notre analyse a couvert un large éventail de dispositifs, dans une perspective sociofiscale globale. Nous avons examiné à la fois les mécanismes sociaux et fiscaux, au premier rang desquels le quotient familial (QF), ainsi que l'offre de services, à laquelle une partie spécifique du rapport est consacrée. Nous nous sommes également appuyés sur de nombreuses comparaisons internationales, notamment à partir des données de l'OCDE. Je précise là encore qu'en matière de comparaisons internationales, les données les plus récentes d'Eurostat ou de l'OCDE disponibles dataient de 2017-2018.

À partir de cet état des lieux, nous avons cherché à évaluer l'efficacité de la politique concernée au regard des objectifs qui lui ont été assignés. Pour ce faire, nous avons mobilisé les résultats issus de la littérature académique, les comparaisons internationales et les divers rapports déjà publiés sur le sujet ou en cours de réalisation au moment de notre travail, auxquels nous renvoyons explicitement, notamment sur la question de la contemporanéisation des bases ressources. Nous avons également tenté d'ouvrir des perspectives quant à la pertinence d'une évolution de ces objectifs, à la lumière des mutations démographiques et sociétales en cours. Ce travail nous a conduits à proposer des pistes d'adaptation pour l'ensemble de cette politique

publique, en formulant à la fois des recommandations ciblées sur certains dispositifs, notamment en matière d'améliorations paramétriques, et des réflexions plus prospectives.

M. Christophe Hemous, inspecteur des finances. Pour compléter sur la méthode, le travail que nous avons mené se veut objectif, fondé sur les données disponibles, bien que nous ayons fait face à un enjeu d'ancienneté et de complétude de ces dernières. Nous avons conduit près de 150 auditions, couvrant l'ensemble des parties prenantes. Il s'agit d'un travail objectif et trans-inspections, mené conjointement par l'IGF et l'IGAS avec nos deux regards complémentaires.

Mme Geneviève Gueydan, inspectrice générale des affaires sociales. Les principales conclusions de notre rapport ne vous sembleront sans doute pas révolutionnaires. Nous avons tout d'abord souligné l'ampleur de l'effort financier que représente la politique familiale en France par rapport à son PIB. Cet effort figure parmi les plus élevés de l'OCDE si l'on prend en compte l'ensemble des dépenses socio-fiscales. C'est dans cette perspective que nous avons recommandé l'élaboration d'un jaune budgétaire spécifique permettant de retracer de manière transparente l'ensemble de ces dépenses, qu'elles relèvent de l'État, de la protection sociale ou des collectivités locales. Cette proposition, bien que modeste, nous paraît essentielle pour renforcer la lisibilité de cette politique.

Nous avons également mis en évidence l'importance des effets redistributifs induits par le système, à la fois horizontaux – entre familles avec et sans enfants – et verticaux. Ces derniers contribuent à réduire sensiblement le niveau de pauvreté des familles, même si 20 % des enfants demeurent encore sous le seuil de pauvreté. Il convient de noter que la courbe de redistribution en U, dont bénéficiaient historiquement les familles les plus modestes et les plus aisées, a été atténuée par les réformes de 2013 et 2015.

Un autre constat concerne la superposition des nombreux dispositifs fiscaux et sociaux contribuant à la politique familiale. Même si chacun poursuit des objectifs légitimes, leur accumulation a engendré une complexité considérable, des effets de seuil mal maîtrisés et des situations aberrantes. Nous avons ainsi observé des chocs redistributifs inattendus dans certaines configurations familiales, qui ne semblent pas avoir été anticipés par les concepteurs des politiques publiques mais résultent de l'empilement de dispositifs insuffisamment coordonnés.

Nous avons également relevé l'évolution des formes familiales, marquée notamment par la montée en puissance des familles monoparentales. Si les dispositifs actuels tentent de les prendre en compte, ils le font de manière peu harmonisée, ce qui peut générer là encore des effets défavorables. Nous nous sommes notamment penchés sur les modalités de partage des prestations en cas de garde alternée, au-delà du seul cadre des allocations familiales.

Enfin, bien que la lettre de mission nous ait invités à étudier l'hypothèse d'une fusion des prestations familiales, nous avons jugé plus pertinent d'ouvrir des pistes de réflexion à moyen et long terme. Dans le contexte des travaux sur le revenu universel d'activité (RUA), qui visait à simplifier la redistribution verticale, nous avons envisagé ce que pourrait être un dispositif unifié de redistribution horizontale, intégrant à la fois les dimensions fiscales et sociales. Nous avons, surtout, insisté sur le levier des modes de garde, qui constitue un facteur décisif pour permettre aux familles de concrétiser leur projet d'enfant, ainsi que sur la nécessité de créer un environnement stable, prévisible et favorable à cette concrétisation.

M. Christophe Hemous. Nous avons effectivement tenté d'analyser les effets de la politique familiale sur le taux de natalité. Cet exercice reste complexe car les réformes successives produisent des effets différés et de nombreux facteurs influencent la concrétisation du désir d'enfant. Malgré ces incertitudes et bien qu'il reste difficile d'en mesurer précisément l'ampleur, il apparaît assez clairement que la politique familiale exerce un effet réel. Ce qui importe surtout, c'est l'environnement de confiance qu'elle peut créer, une confiance dans l'avenir et dans des perspectives économiques positives qui favorise la décision d'avoir un enfant. Une des explications avancées pour la baisse du taux de fécondité réside d'ailleurs dans les effets différés de la crise de 2008, qui aurait conduit de nombreuses familles à ajuster leurs projets à la baisse.

Un autre facteur clé est l'instabilité même de la politique familiale. C'est un point essentiel à garder à l'esprit : à chaque fois qu'un dispositif est modifié, cette instabilité introduit du doute, du brouillage, et peut inciter les foyers à différer, voire à renoncer à la réalisation de leur projet parental. Dès lors, toute réforme doit être pensée avec une exigence élevée de bénéfices clairement perceptibles. À défaut, le simple fait de toucher à cette politique peut engendrer des ajustements négatifs. C'est pourquoi, lorsqu'on réforme, il faut le faire avec ambition, dans une logique cohérente et lisible, de manière à compenser les effets d'incertitude par un impact suffisamment fort et structurant.

La complexité du système constitue par ailleurs un enjeu majeur. La France se distingue par une accumulation de dispositifs sans équivalent, puisque nous avons recensé douze prestations sociales et trois à quatre dispositifs fiscaux, contre deux ou trois sociaux et un fiscal en moyenne dans les autres pays de l'OCDE. Ce millefeuille rend le pilotage de la politique familiale particulièrement difficile et engendre des effets de seuil inattendus, tel que le versement d'aides plus élevées à des ménages aisés qu'à des familles modestes, ou encore des désincitations à la reprise d'emploi pour certaines mères isolées aux revenus modestes. En outre, l'offre de garde reste insuffisamment adaptée aux besoins spécifiques des familles monoparentales, notamment lorsque les horaires de travail sont atypiques.

Plus globalement, la politique française accorde une place prépondérante aux prestations monétaires, qui représentent 60 % de l'effort consenti, contre 40 % pour les services. À l'inverse, les pays scandinaves privilégient nettement les services, avec deux tiers des ressources qui leur sont consacrés. En Suède, par exemple, les familles bénéficient d'un congé parental bien rémunéré la première année, suivi d'un accès universel à des solutions de garde.

Mme Oumnia Alaoui. En conclusion sur la méthode, je précise que la mission n'a pas effectué de mise à jour de son rapport ni de ses données depuis 2021. Nous ne serons donc pas en mesure de répondre aux questions relatives à la situation démographique actuelle ou à l'actualisation des chiffres.

M. Jérémie Patrier-Leitus, rapporteur. Votre revue des dépenses nous est très précieuse et, même si les données datent un peu, elle reste une base de travail essentielle pour appréhender la complexité de nos dispositifs sociaux et fiscaux.

J'ai plusieurs séries de questions. Premièrement, comment avez-vous construit le chiffre de 63 milliards d'euros de dépenses sociofiscales ? Deuxièmement, diriez-vous que la politique familiale est devenue au fil du temps une politique sociale, plutôt qu'une politique nataliste ou de soutien à la parentalité ? Je pense par exemple à la majoration de retraite de 10 % pour trois enfants, qui corrige substantiellement les pensions, et notamment celles des femmes.

Troisièmement, si l'on observe l'ensemble des politiques sectorielles liées à la famille, peut-on dire que la France n'a pas choisi son modèle ? Pour la garde d'enfants, par exemple, on dénombre trente-quatre modalités différentes. Sans tomber dans l'injonction, nos politiques publiques ne devraient-elles pas plutôt privilégier un modèle, que ce soit la crèche ou le congé parental pour la première année, et décliner cette logique sur d'autres axes ?

M. Christophe Hemous. Sur la question de savoir s'il s'agit d'une politique sociale ou nataliste, notre rôle n'était pas de trancher. En revanche, l'analyse des rapports parlementaires et des documents budgétaires montre que la politique familiale poursuit quatre objectifs qui sont la compensation de la charge de l'enfant – horizontale –, le soutien aux familles vulnérables – redistribution –, la conciliation entre vie privée et vie professionnelle et la stabilité financière de la branche famille. Notre mission a été de mesurer l'efficacité et l'efficience de la politique au regard de ces quatre objectifs.

Aussi, bien que l'objectif nataliste transparaisse dans le premier objectif de compensation et dans le fait que le niveau d'aide soit croissant avec le rang de l'enfant, ce qui est une spécificité française historique, il demeure néanmoins implicite. Même si notre rôle était d'évaluer l'atteinte des objectifs fixés et non de les redéfinir, on peut néanmoins se demander si assigner quatre objectifs à une seule politique publique n'est pas excessif.

Mme Oumnia Alaoui. Le chiffre de 63 milliards d'euros correspond à un ensemble étendu de dispositifs financiers et de services analysés dans le cadre de la mission. Ce périmètre inclut le volet fiscal – notamment le quotient familial et les crédits d'impôt –, les dépenses d'intervention telles que les bourses, les prestations d'entretien telles que les allocations familiales et la prestation d'accueil du jeune enfant, ainsi que les compléments liés à la charge d'enfant dans les minima sociaux, à savoir le RSA, la prime d'activité ou encore l'allocation aux adultes handicapés (AAH). Nous avons également pris en compte le fonds national d'action sociale (FNAS) de la CNAF ainsi que, dans la mesure du possible, les dépenses engagées par les communes, bien qu'elles soient difficiles à retracer de manière précise. Le périmètre retenu est donc particulièrement large. Cet effort représentait, en 2019, près de 4 % du PIB, soit le niveau le plus élevé parmi les pays de l'OCDE. À noter que le périmètre de comparaison de l'OCDE diffère légèrement du nôtre puisqu'il inclut l'école maternelle et l'aide sociale à l'enfance, que nous avons pour notre part exclues.

Je tiens également à souligner les difficultés que nous avons rencontrées pour accéder à des données exhaustives. Si les données relatives aux prestations sociales et monétaires sont bien mises à disposition par les administrations centrales, celles concernant le quotient familial, qui n'est pas comptabilisé comme une dépense fiscale, ne font en revanche l'objet d'aucune publication. À ce jour, le seul document transverse existant est celui des comptes de l'enfance, élaboré par la direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES) mais actualisé seulement tous les cinq ou six ans. C'est ce manque de visibilité qui nous conduit à proposer la création d'un jaune budgétaire dédié à la politique familiale.

Mme Geneviève Gueydan. La politique familiale relève indiscutablement du champ des politiques sociales, ne serait-ce que parce qu'elle constitue l'une des branches de la protection sociale. Elle répond au double objectif d'assurer une compensation horizontale entre ménages avec et sans enfants et d'opérer une redistribution verticale afin d'atténuer les effets de la pauvreté sur les familles. Je précise que notre analyse s'est volontairement centrée sur la politique familiale au sens strict mais que d'autres politiques publiques, telles que celles relatives au logement, ont également un impact significatif sur la vie des familles.

M. Christophe Hemous. La question des données disponibles soulève de réelles limites, tant en termes d'exhaustivité que de mise à jour. À titre d'exemple, les informations relatives aux dépenses induites par le quotient familial n'ont pas été actualisées depuis 2018. Par ailleurs, nous ne disposons d'aucun élément chiffré sur l'effort consenti par les communes de moins de 10 000 habitants. Or cette faible accessibilité constitue un frein majeur à l'élaboration et au pilotage efficace des politiques publiques.

M. Jérémie Patrier-Leitus, rapporteur. Je note que les droits familiaux à la retraite, qui s'élèvent à près de 20 milliards, ne sont pas inclus dans le périmètre de ces 63 milliards d'euros.

Sur le sujet de la fusion des aides, votre revue juge peu opportune la fusion des prestations au sein d'une allocation unique, mais n'écarte pas une aide forfaitaire universelle dès le premier enfant. Pourriez-vous clarifier votre position sur la fusion des aides et des dispositifs ? Quels avantages verriez-vous à une telle simplification ? Par ailleurs, comment analysez-vous le quotient familial ? Ne vous semble-t-il pas constituer un pilier de notre modèle de politiques familiales et fiscales, essentiel au consentement à l'impôt ? Quel regard portez-vous sur son éventuelle suppression ?

M. Christophe Hemous. Pour lever toute ambiguïté, la perspective de long terme que nous avons esquissée consistait bien à substituer à l'ensemble des dispositifs sociaux et fiscaux existants, y compris le quotient familial, une aide universelle. Celle-ci serait forfaitaire, indépendante du revenu, potentiellement progressive selon le rang de l'enfant afin d'en préserver la portée incitative, et bonifiée pour les foyers les plus modestes. Une telle réforme de long terme présenterait plusieurs atouts majeurs : elle mettrait un terme à la complexité actuelle, simplifierait le pilotage budgétaire et offrirait aux familles une meilleure lisibilité de leurs droits dans la durée.

Il convient par ailleurs de rappeler que la complexité de la politique familiale engendre des coûts significatifs, tant en matière de gestion que de fonctionnement. Des milliers d'agents sont mobilisés au sein du réseau de la CNAF et des CAF pour traiter les différentes aides et la charge de travail générée par cette complexité est attestée de manière concrète par les retours du terrain. Lors de notre mission, la réforme relative à la contemporanéisation des APL était en cours, et il apparaissait clairement que ce chantier représentait la principale source de surcharge pour les équipes, tant en termes de pression opérationnelle que de coûts induits, notamment sur les systèmes d'information. Cette complexité n'a donc pas seulement un impact sur la lisibilité et la prévisibilité des droits pour les bénéficiaires, elle constitue également un facteur de charge considérable pour les administrations, avec des conséquences humaines et techniques qu'il ne faut pas sous-estimer.

J'ajoute que la stabilité des dispositifs constitue un élément clé de l'environnement de confiance que les politiques publiques doivent garantir. Ce climat de confiance repose certes sur des perspectives économiques favorables, mais également sur la constance des règles applicables. Une réforme trop brutale ou une transformation radicale des dispositifs existants produisent inévitablement de l'instabilité, avec des effets délétères sur les comportements des ménages. C'est pourquoi il importe que toute réforme de grande ampleur présente un gain net suffisamment manifeste pour justifier le coût engendré par la rupture de stabilité.

C'est précisément dans cette optique que nous avons écarté l'option consistant à opérer une fusion globale des prestations monétaires avec certaines aides sociales. Une telle fusion, bien que séduisante sur le papier, aurait laissé subsister une complexité notable,

notamment en raison des effets de seuil liés au quotient familial. Le risque d'un brouillage accru des droits et d'une perte de lisibilité pour les bénéficiaires nous est apparu supérieur aux bénéfices attendus, ce qui nous a conduits à privilégier une approche plus mesurée et plus lisible.

Mme Oumnia Alaoui. Cette réflexion prospective doit être replacée dans le contexte des travaux sur le RUA. Dans cette configuration, nous avons volontairement fait le choix de considérer que l'ensemble des mécanismes relevant de la redistribution verticale, c'est-à-dire ceux qui relèvent de la politique sociale à destination des familles, seraient pris en charge dans le périmètre du futur RUA. Ce parti pris méthodologique nous a permis d'imaginer un système dans lequel le RUA assurerait cette fonction de redistribution verticale, afin de nous concentrer sur ce que deviendrait la politique familiale dans un tel cadre. Cette approche visait à recentrer la réflexion sur les logiques de redistribution horizontale et c'est dans ce contexte qu'a émergé l'idée d'une simplification radicale du système, à travers la fusion de l'ensemble des dispositifs actuels en une allocation unique, forfaitaire, susceptible d'être modulée selon des critères définis, notamment en lien avec la composition familiale.

M. Jérémie Patrier-Leitus, rapporteur. N'y a-t-il pas une forme de difficulté à traiter de manière identique les personnes en emploi et celles qui ne le sont pas, sans tenir compte des coûts spécifiques engendrés par l'activité professionnelle ? En faisant abstraction de ces charges supplémentaires, qu'il s'agisse des frais de garde ou de transport, ne risque-t-on pas d'introduire une inéquité de traitement au sein même du dispositif ?

Par ailleurs, dans l'optique de financer une allocation unique, il aurait été légitime de s'interroger sur l'opportunité d'un redéploiement des 24 milliards d'euros actuellement consacrés aux droits familiaux dans le calcul des retraites. Un tel choix permettrait de réorienter les efforts publics vers le moment où les besoins sont les plus aigus, c'est-à-dire lorsque les familles accueillent un ou plusieurs enfants, plutôt que d'intervenir plus tardivement. Une telle réallocation contribuerait à corriger plus efficacement les inégalités, en intervenant au plus près des charges réelles que supportent les ménages.

M. Christophe Hemous. Le coût du quotient familial était de 12,2 milliards d'euros en 2018.

Sur la question des coûts induits et de la manière de traiter différemment les foyers en emploi et ceux qui ne le sont pas, il faut d'abord rappeler que toutes les personnes qui travaillent ne sont pas soumises à l'impôt sur le revenu. Certaines personnes en emploi ne bénéficient pas du QF et, à l'inverse, certaines personnes en bénéficient sans travailler. C'était notamment le cas, dans notre analyse, des mères isolées les plus modestes qui, ne relevant pas du quotient familial, ne payaient pas l'impôt sur le revenu et bénéficiaient uniquement des prestations monétaires.

La dimension centrale de la question posée concerne le travail. Ce facteur n'est pas réellement pris en compte par les aides monétaires ou par le quotient familial, qui visent avant tout à compenser la charge que représente un enfant. En revanche, la question de la conciliation entre vie professionnelle et vie familiale est traitée par l'offre de services à travers le complément de libre choix du mode de garde (CMG), le crédit d'impôt pour l'emploi à domicile, l'accueil en établissement d'accueil du jeune enfant (EAJE) ou le recours à une assistante maternelle. L'accès à ces dispositifs reste toutefois très inégalitaire en fonction des territoires et des niveaux de revenus. Ce que vous soulignez à travers la question du travail relève donc, pour l'essentiel, de la seconde branche de la politique familiale, celle de l'offre de

services, tandis que la première, composée des prestations monétaires et du quotient familial, vise à soutenir les familles en fonction de leurs revenus et à capter la charge de l'enfant, indépendamment de leur statut professionnel.

Mme Geneviève Gueydan. S'agissant du quotient familial, il convient de rappeler que, même plafonné, l'avantage qu'il procure est d'autant plus élevé que le revenu du foyer est important. Pour les familles très modestes, y compris celles en emploi mais percevant des revenus faibles, le bénéfice est de fait inférieur. Concernant les familles avec un enfant, les données que nous avons établies pour l'année 2018 indiquaient que cette catégorie bénéficiait de 3,5 milliards d'euros de dépense fiscale liée au QF. Les familles avec un enfant disposant d'un niveau de revenu les rendant imposables en tiraient avantage, tandis que d'autres foyers avec un seul enfant, qu'il s'agisse de familles monoparentales ou de couples modestes, ne bénéficiaient plus, après les 3 ans de l'enfant, d'aucune prestation familiale hormis, pour les plus modestes, l'allocation de rentrée scolaire (ARS). Quant aux familles monoparentales ne percevant pas de pension alimentaire, leur seul soutien financier spécifique résidait dans l'allocation de soutien familial (ASF) et aucun autre dispositif ne venait compenser le coût lié à l'éducation d'un enfant unique.

M. Christophe Hemous. Le sujet des droits familiaux à la retraite n'étant pas intégré au périmètre de notre rapport, il nous est difficile de nous prononcer.

M. Jérémie Patrier-Leitus, rapporteur. Pourquoi ce sujet a-t-il été écarté ?

M. Christophe Hemous. Cet aspect ne figurait pas dans la lettre de mission, sans doute parce que la question des retraites se posait avec moins d'acuité qu'aujourd'hui. Rien n'empêche toutefois de l'intégrer à de futures revues de dépenses. Il convient toutefois de veiller à ne pas étendre indéfiniment le périmètre de la politique familiale, au risque de compromettre la comparabilité internationale et d'affaiblir la qualité de l'évaluation.

Mme Anne Bergantz, présidente. Pour en revenir à l'aide forfaitaire universelle, vous avez indiqué qu'elle pourrait intervenir dès le premier enfant, avec éventuellement une modulation selon le rang de naissance. Mais envisagez-vous également une évolution en fonction de l'âge de l'enfant ? La question se pose notamment à la lumière des ajustements actuellement envisagés, avec un décalage de la majoration de 14 à 18 ans. Cette évolution pourrait-elle être intégrée dans le périmètre de cette aide ?

Vous avez par ailleurs fait référence en introduction à la courbe en U, aujourd'hui quelque peu atténuée mais toujours perceptible. Elle reflète une situation dans laquelle les familles les plus précaires bénéficient fortement des prestations sociales, les plus aisées tirent avantage du quotient familial, tandis que les familles de la classe moyenne demeurent peu soutenues par l'un comme par l'autre. L'instauration d'une aide forfaitaire universelle permettrait-elle précisément de combler ce creux, en offrant une réponse adaptée à ces familles intermédiaires insuffisamment couvertes par les dispositifs actuels ?

Ce creux apparaît également lorsqu'on observe la répartition du nombre d'enfants par famille. Il est manifeste que les familles les plus nombreuses, au-delà de trois enfants, se situent davantage parmi les foyers les plus modestes ou, à l'inverse, les plus aisés. Cette concentration aux deux extrémités du spectre social rejoint-elle, selon vous, la logique de la courbe en U ? L'aide forfaitaire universelle pourrait-elle contribuer à corriger cet effet structurel ?

Enfin, ma dernière interrogation porte sur l'impact des dispositifs existants sur la conjugalité, en particulier dans les familles monoparentales. Ces foyers, qui ne sont pas tous précaires mais restent davantage exposés, bénéficient d'aides spécifiques qui peuvent, dans certains cas, créer un effet désincitatif à la recomposition familiale. Dans cette perspective, pensez-vous que l'aide forfaitaire universelle pourrait atténuer ce biais et permettre une approche plus neutre à l'égard des choix de vie conjugale ?

M. Christophe Hemous. Pour clarifier les éléments de la réforme que nous proposons, il s'agissait d'instaurer une aide forfaitaire par enfant, versée dès le premier enfant, universelle et indépendante des revenus des parents. En ce sens, la réforme mettait fin à la courbe en U, puisque l'aide ne variait plus en fonction des revenus. Cette aide unique venait en remplacement de l'ensemble des prestations familiales d'entretien ainsi que du quotient familial. Le montant proposé devait être différencié selon le rang de l'enfant, avec une fixation en euros cohérente avec les niveaux observés à partir du deuxième décile de revenu. Il était également envisagé une majoration éventuelle pour les deux premiers déciles afin de maintenir une protection équivalente à celle assurée aujourd'hui aux familles les plus modestes. L'idée d'une bonification pour le premier décile répondait ainsi explicitement à l'objectif de soutien renforcé aux foyers les plus vulnérables. En revanche, la question d'une modulation en fonction de l'âge de l'enfant n'avait pas été approfondie.

J'ajoute que cette proposition de réforme, bien que structurante, ne représentait qu'une partie limitée du rapport, à peine deux à trois pages sur un total de quatre-vingts. Il s'agissait d'une orientation résolument prospective, qui suppose une capacité de projection dans le temps. La réforme envisagée implique des choix lourds, à la fois sur le plan financier, technique et institutionnel, qui relèvent pleinement de la responsabilité des décideurs. Ce n'est donc pas une réforme immédiatement opérationnelle mais une piste d'évolution structurante qui appelle un débat de fond.

Nous avons également formulé des propositions d'ajustement paramétrique plus immédiates, comme la contemporanéisation des revenus de référence, qui sont aujourd'hui ceux de l'année N-2. Nous avons également proposé une réforme de l'allocation de rentrée scolaire, en l'étendant aux enfants en maternelle et en la bonifiant pour les lycées techniques. L'IGF suggérait de la baisser pour le collège afin de l'ajuster aux coûts réels.

Mme Geneviève Gueydan. De notre côté, à l'IGAS, nous étions défavorables à une réduction du montant de l'ARS pour les collégiens, car elle concerne des familles très modestes. Nous proposons plutôt de financer l'extension de l'ARS en supprimant une réduction d'impôt quasiment invisible pour les parents d'enfants en collège et en lycée, qui représente tout de même 180 millions d'euros.

M. Christophe Hemous. Nous proposons également la suppression progressive de la demi-part supplémentaire accordée aux contribuables ayant élevé seuls un enfant pendant au moins cinq ans, car il s'agit d'un reliquat de l'après-guerre qui n'a jamais été modifié.

Mme Oumnia Alaoui. En réalité, cette demi-part est surtout déconnectée de la charge réelle, qui est déjà couverte par une autre demi-part fiscale.

S'agissant des deux courbes en U évoquées, il importe de distinguer clairement leur nature afin d'éviter toute confusion entre corrélation et causalité. S'agissant de la première, relative à la distribution des prestations, nous avons rappelé dans notre rapport, en nous appuyant sur les données de la direction générale du Trésor, qu'un aplatissement significatif

de cette courbe a été observé, en particulier dans la partie haute des revenus, à la suite des réformes menées entre 2013 et 2015. Cet effet est particulièrement net pour les familles ayant trois enfants ou plus appartenant aux derniers déciles de revenu.

En revanche, la courbe en U relative à la natalité est restée globalement stable. Les échanges que nous avons eus avec les chercheurs et les démographes confirment qu'il est très difficile d'identifier une causalité unique expliquant cette configuration car, comme souvent s'agissant de la natalité et de la réalisation du désir d'enfant, les déterminants sont multiples. Certains démographes soulignent toutefois que la courbe de la natalité pourrait être partiellement liée à la place qu'occupent les femmes sur le marché du travail, selon les catégories socioprofessionnelles et les niveaux de revenu. Il reste également difficile de trancher entre causalité et corrélation, mais plusieurs analyses convergent vers l'idée que la natalité est plus dynamique dans les milieux où les femmes sont le moins présentes dans l'emploi.

Ce constat justifie pleinement la place que nous avons accordée, dans notre rapport, à la question de l'offre de garde. Il s'agit de réfléchir à la manière dont on peut compenser les effets potentiellement contraignants du marché du travail sur le désir d'enfant en facilitant la conciliation entre vie professionnelle et parentalité. D'ailleurs, de nombreux démographes tendent à affirmer qu'un euro investi dans l'offre de garde produit un impact démographique supérieur à celui d'un euro investi dans les prestations d'entretien.

Mme Geneviève Gueydan. Si nous avons exclu l'ASF de l'assiette de l'allocation unique, c'est parce qu'elle nous semblait relever d'une logique distincte, puisqu'elle vise à compenser une situation objectivement différente, celle de l'isolement et des déséconomies d'échelle qui en découlent. Nous pensions en outre, avec la montée en puissance de l'Agence de recouvrement et d'intermédiation des pensions alimentaires (ARIPA), que le recours à l'ASF avait vocation à diminuer. Enfin, concernant la condition d'isolement, nous pointions les effets pervers de sa suppression lors d'une remise en couple, notamment lorsque le nouveau conjoint a lui-même des enfants à charge, une situation que le système actuel ne prend pas en compte de manière réaliste.

M. Jérémie Patrier-Leitus, rapporteur. À ce sujet, il me semble que vous occupez des fonctions à la présidence de la République au moment de la fin de l'universalité des allocations familiales.

Mme Geneviève Gueydan. La modulation des allocations familiales a été décidée avant mon arrivée, dans le cadre d'un plan de lutte contre la pauvreté qui comprenait également le plafonnement du QF et la revalorisation de l'ASF ainsi que du complément familial s'adressant aux familles nombreuses.

M. Jérémie Patrier-Leitus, rapporteur. Ma question portait sur une éventuelle évolution de votre vision, puisque votre rapport propose un retour à une forme d'universalité.

Mme Geneviève Gueydan. Je ne souhaite pas m'exprimer à titre personnel sur ce sujet car nous avons rédigé un rapport collectif qui retrace notre vision partagée.

M. Jérémie Patrier-Leitus, rapporteur. Quel est l'intérêt en termes d'efficacité, au-delà de la lisibilité et de la simplicité, de revenir à une politique universaliste à travers une allocation unique ?

M. Christophe Hemous. La lisibilité a des effets très puissants, par exemple sur la reprise de l'emploi. Elle permet également aux pouvoirs publics de mieux piloter budgétairement une politique de la famille qui générerait 63 milliards d'euros de dépenses en 2021. Une telle réforme aurait également des effets importants en matière de réforme de l'État, en simplifiant le travail de milliers d'agents et en réduisant les risques d'erreur. Enfin, elle permettrait de lutter contre le non-recours aux prestations familiales, que nous estimions à l'époque autour de 20 à 25 %, ce qui reste substantiel. En effet, même si la déclaration de naissance permet des versements assez automatiques, une part importante des droits, notamment liés à l'ASF, n'est pas réclamée.

En résumé, cette piste de réforme présente quatre grands bénéfices : limiter les effets de seuil pour un marché du travail plus efficace, améliorer la performance du pilotage budgétaire, simplifier l'action de l'État et réduire le non-recours. Peu de réformes peuvent prétendre remplir autant d'objectifs même si, je le répète, il s'agit d'une suggestion qui n'occupe que quelques pages de notre rapport.

Mme Geneviève Gueydan. J'insiste à nouveau sur le fait que cette proposition a été pensée comme le pendant du RUA, pris comme un dispositif véritablement puissant en matière de redistribution verticale. Selon que l'on dispose d'un mécanisme de redistribution verticale capable de redéfinir les équilibres sans créer de perdants ou, à l'inverse, d'un dispositif de rupture susceptible d'engendrer des pertes, y compris pour certaines familles modestes, la manière d'envisager la politique familiale, en tant que filet de sécurité, diffère. Il est donc essentiel de considérer ces deux volets conjointement. La politique familiale, dans ce cadre, doit également être pensée à l'aune de ses effets en matière de lutte contre la pauvreté.

M. Jérémie Patrier-Leitus, rapporteur. Pour conclure, j'aimerais vous poser deux questions. La première concerne l'articulation entre les dispositifs de garde et les congés. Il serait intéressant d'entendre votre analyse sur le fait que la France n'a, en réalité, jamais clairement défini son modèle en matière de politique de garde. Nous disposons aujourd'hui d'un ensemble de dispositifs très variés qui engendrent un système d'aides fragmenté et complexe. Seriez-vous favorable à un congé parental plus substantiel ? Le rapport de la Cour des comptes a notamment avancé l'idée d'un congé parental indemnisé à hauteur de 1 500 euros mensuels, soulignant que ce montant serait équivalent, voire inférieur, au coût d'une place en crèche. Une telle mesure pourrait-elle, selon vous, constituer une réponse crédible à l'objectif, réaliste mais ambitieux, de création de 200 000 places supplémentaires d'ici 2030 ? J'aimerais, à ce titre, connaître votre vision globale de l'architecture des congés familiaux.

Enfin, lors de votre revue des dépenses fiscales et des dispositifs d'aide, avez-vous examiné la question de la familialisation de notre architecture fiscale ? Quelle est votre analyse sur ce point ?

Mme Anne Bergantz, présidente. Pour compléter sur les congés, le futur congé supplémentaire de naissance, prévu pour 2027, vise à améliorer à la fois la conciliation entre vie privée et vie professionnelle et l'égalité entre les femmes et les hommes. Or les comparaisons internationales montrent que la fécondité se maintient mieux là où cette conciliation est effective et où les normes sociales le permettent. Selon vous, ce nouveau congé devrait-il être partagé de façon obligatoire entre les parents ? Cela ajoutera un cinquième type de congé, ce qui accroît encore la complexité de notre système.

Mme Oumnia Alaoui. S'agissant de la garde d'enfants, notre système repose sur le principe du libre choix, tant pour le retour à l'emploi que pour le mode de garde. Si notre

mission ne s'est pas positionnée sur la pertinence de ce principe, elle a en revanche constaté que cette diversité de solutions ne garantit ni un accès équitable sur l'ensemble du territoire ni une prise en compte satisfaisante des contraintes sociales et horaires auxquelles sont confrontées de nombreuses familles.

M. Christophe Hemous. Sur la fiscalité, la dimension familiale est déjà prise en compte à la racine du calcul de l'impôt sur le revenu à travers le quotient familial, et ajouter d'autres crédits d'impôt risquerait de créer des redondances.

M. Jérémie Patrier-Leitus, rapporteur. Ma question sur la « familialisation » dépassait le seul cadre du quotient familial et visait l'ensemble du système fiscal, y compris les impôts sur le patrimoine, qui ne prennent pas en compte la situation familiale des contribuables. Dès lors, supprimer le quotient familial après avoir déjà supprimé la taxe d'habitation nous fait courir le risque de bâtir un système dans lequel la majorité des impôts et des taxes ignorent la dimension familiale.

Mme Geneviève Gueydan. Cette allocation unique serait plus puissante que les allocations familiales actuelles, car elle regrouperait les montants des prestations et ceux du quotient familial.

S'agissant des congés, nous n'avons pas été chargés d'expertiser cette dimension, puisqu'une mission parallèle avait été confiée à Julien Damon et Christelle Heydemann. Nous en sommes donc restés à un niveau d'analyse superficiel, nous contentant de constater l'intérêt du modèle suédois évoqué précédemment par mon collègue. Ce modèle n'a toutefois pas prémuni la Suède d'une baisse de la fécondité, intervenue un peu plus tôt que dans notre pays, ce qui n'enlève rien à ses qualités.

Mme Anne Bergantz, présidente. Le modèle suédois ne propose cependant pas de mode de garde pour les enfants de moins d'un an.

M. Christophe Hemous. Il convient de nuancer le constat en rappelant quelques éléments objectifs. Le tableau n'est pas entièrement sombre pour la France puisque l'effort consenti en faveur des modes de garde formels la place au-dessus de la moyenne européenne. Si nous restons en deçà des pays les plus performants, notre position demeure honorable. Par ailleurs, le recours au temps partiel chez les femmes est plus limité en France que dans d'autres pays européens, notamment l'Allemagne, ce qui suggère que notre offre de garde produit des effets positifs, ou du moins n'exerce pas un effet dissuasif massif sur l'activité des mères.

La question centrale est donc celle de l'efficacité. Comme cela a été rappelé, la France affiche le niveau de dépense le plus élevé de l'OCDE en matière de politique familiale. Dès lors, peut-on se satisfaire d'un positionnement simplement supérieur à la moyenne sans rejoindre les meilleurs ? Si nos résultats apparaissent globalement satisfaisants sur le plan de l'efficacité, ils demeurent en retrait en matière d'efficience puisque le rapport entre les moyens engagés et les résultats obtenus reste inférieur à celui des pays scandinaves. Ces derniers réussissent notamment grâce à un meilleur équilibre entre prestations monétaires et offres de services, avec une répartition de l'ordre de deux tiers pour les services et un tiers pour les aides financières, mais aussi grâce à des dispositifs de congé parental plus adaptés.

En résumé, si la France obtient des résultats globalement positifs, ils ne sont pas à la hauteur de l'effort budgétaire consenti qui, rapporté au PIB, dépasse nettement celui des pays les plus performants.

Mme Anne Bergantz, présidente. J'ai une question complémentaire concernant le modèle des pays scandinaves que vous évoquez, avec sa répartition d'un tiers en prestations et deux tiers en services. La rémunération du congé parental est-elle incluse dans ces deux tiers consacrés aux services ?

M. Christophe Hemous. Je dois vérifier ce point. Dans les données de l'OCDE, l'offre de services regroupe à la fois les écoles maternelles et les crèches, par opposition aux prestations monétaires. Je ne peux donc vous répondre avec certitude pour le moment.

Mme Geneviève Gueydan. Il faut noter que les écarts de dépenses ne sont pas considérables. Selon les données de 2017, la France consacrait 3,6 % de son PIB aux dépenses publiques familiales, contre 3,4 % pour la Suède et 3,37 % pour le Royaume-Uni. Les différences sont davantage structurelles. La Suède, par exemple, ne dispose pas d'un levier fiscal équivalent au nôtre.

M. Jérémie Patrier-Leitus, rapporteur. Cette comparaison intègre-t-elle les droits familiaux à la retraite ?

M. Christophe Hemous. Ce point ne relevait pas du périmètre de notre étude.

M. Jérémie Patrier-Leitus, rapporteur. Pourtant, son inclusion modifierait significativement l'évaluation car à partir d'un montant estimé à 64 milliards d'euros, il conviendrait d'ajouter environ 24 milliards supplémentaires, soit une hausse de près de 30 % des dépenses liées à la politique familiale.

M. Christophe Hemous. Le chiffre de 64 milliards d'euros date de 2019, il faudrait donc l'actualiser pour tenir compte de l'inflation.

Mme Oumnia Alaoui. Notre analyse s'est fondée sur une base de comparaison de l'OCDE. Les droits familiaux de retraite n'étaient pas pris en compte pour les autres pays dans ces données. Nous n'avons pas vérifié si de tels dispositifs existaient ailleurs, car cela sortait de notre champ d'étude, mais ils n'étaient en tout cas pas intégrés dans les statistiques comparées.

Mme Anne Bergantz, présidente. J'ai souvenir que la ministre Amélie de Montchalin avait évoqué un montant de 100 milliards d'euros pour la politique familiale si l'on inclut les droits familiaux. Ce chiffre semble correspondre à vos calculs.

La séance s'achève à dix-sept heures quarante-cinq.

Membres présents ou excusés

Présents. – Mme Anne Bergantz, Mme Joséphine Missoffe, M. Jérémie Patrier-Leitus

Excusés. – M. Thibault Bazin, Mme Constance de Pélichy