RÉPUBLIQUE
FRANÇAISE
Liberté
Égalité
Fraternité

Revue de dépenses relative à l'efficacité des politiques familiales

JUIN 2026

Anne **PAUGAM**
Matthieu **LECLERCQ**
Axel **GILLOT**
Léandre **GUILLOT de SUDUIRAUT**
Mylène **FEUILLADE**
Jeanne **BRUA**

Constance **VALIGNY**
Hélène **MONASSE**

IGF
INSPECTION GÉNÉRALE DES FINANCES

Igas
Inspection Générale des Affaires Sociales

RÉPUBLIQUE
FRANÇAISE
Liberté
Égalité
Fraternité

Inspection générale des finances

N° 2026-E-006-03

Inspection générale des affaires sociales

N° 2026-016R

RAPPORT

REVUE DE DÉPENSES RELATIVE À L'EFFICACITÉ DES POLITIQUES FAMILIALES

Établi par

MATTHIEU **LECLERCQ**
Inspecteur des finances

CONSTANCE **VALIGNY**
Inspectrice générale des affaires sociales

AXEL **GILLOT**
Inspecteur des finances

HÉLÈNE **MONASSE**
Inspectrice des affaires sociales

LÉANDRE **GUILLOT DE SUDUIRAUT**
Inspecteur des finances adjoint

MYLÈNE **FEUILLADE**
Data scientist au Pôle science des données

Avec la participation de
JEANNE **BRUA**
Inspectrice stagiaire des finances

Sous la supervision de
ANNE **PAUGAM**
Inspectrice générale des finances

– JUIN 2026 –

IGF
INSPECTION GÉNÉRALE DES FINANCES

igas
Inspection Générale des Affaires Sociales

LISTE DES MESURES D'EFFICIENCE ET PROPOSITIONS DE REDÉPLOIEMENT

Mesures d'efficience prioritaires

N°	Mesure d'efficience	Vecteur	Gains
1	Forfaitiser la majoration de pension de retraite des parents de trois enfants en plus à hauteur de 125 € par mois pour en supprimer le caractère anti-redistributif et réduire les inégalités entre les femmes et les hommes	PLFSS	1,1 Md€ à horizon dix ans (montée en charge de 0,1 Md€ par an)
2	Renforcer l'articulation entre les seuils des allocations familiales et le plafond du quotient familial en baissant de 20 % les seuils de passage à la deuxième et la troisième tranche des allocations familiales	Décret simple	530 M€
3	Supprimer la réduction d'impôt pour frais de scolarité (enseignement secondaire et enseignement supérieur), compte tenu de l'avantage résiduel tiré par les familles et de l'absence d'articulation avec les autres dispositifs de soutien face aux coûts de la scolarité	PLF	450 M€
4	Améliorer le caractère redistributif des APL versées aux étudiants rattachés au foyer fiscal de leurs parents, en prenant en compte les ressources parentales	Décret en Conseil d'État	550 M€
5	Renforcer l'équité dans la fixation des pensions alimentaires en alignant le barème de fixation des pensions alimentaires indicatif à destination des juges aux affaires familiales sur le barème annexé au code de la sécurité sociale	Circulaire	310 M€ à terme (montée en charge progressive et sous réserve de l'appréciation des juges)
6	Aligner le régime fiscal des parents veuves et veufs sur le régime de droit commun des foyers similaires, à savoir celui des familles monoparentales	PLF	50 M€
7	Aligner le régime fiscal des contribuables ayant été parents isolés sur le régime de droit commun des foyers similaires en supprimant la demi part fiscale dont ils bénéficient	PLF	690 M€
8	Renforcer l'équité entre les familles lors de l'ouverture du quotient familial en en proratisant le bénéfice suivant le nombre de mois la première année	PLF	170 M€
9	Engager, sous réserve de faisabilité et d'opportunité technique, une contemporanéisation des bases ressources des prestations familiales en tenant compte des ressources de l'exercice N-1, plutôt que N-2	Décret en Conseil d'État	250 M€ (délai de mise en œuvre à prévoir)
10	Abaisser le tarif plafond, ou revoir le taux de participation de la branche famille utilisé pour le calcul du complément de mode de garde pour les enfants de 3 à 6 ans, accueillis en mode d'accueil individuel dans un cadre périscolaire et extrascolaire	Décret simple	75 M€
TOTAL			**4,2 Md€ dont 2,5 Md€ à court terme**

Mesures d'efficience additionnelles (pour réaliser des économies supplémentaires ou financer de potentiels redéploiements)

N°	Mesure d'efficience	Vecteur	Gains
1	Atténuer la redistribution horizontale dont bénéficient toutes les familles des derniers déciles à travers une suppression de la troisième tranche des allocations familiales et/ou une baisse de 10 % du plafond du quotient familial et/ou un plafonnement du quotient conjugal	PLFSS (allocations) ou PLF (quotient familial)	De 220 M€ pour la suppression de la troisième tranche des allocations à 580 M€ pour la baisse du plafond du quotient familial
2	Atténuer la redistribution horizontale dont bénéficient les familles nombreuses des derniers déciles à travers une réduction de moitié du plafond des parts supplémentaires dont elles bénéficient	PLF	460 M€
3	Atténuer la redistribution horizontale dont bénéficient les familles monoparentales des derniers déciles à travers un alignement sur le droit commun du plafond des parts supplémentaires dont elles bénéficient	PLF	190 M€

Propositions de redéploiement

N°	Mesure	Vecteur	Coûts
1	Réorienter le soutien public vers la consolidation des capacités existantes d'accueil du jeune enfant, pour l'ensemble des modes d'accueil	COG Cnaf	Réallocations internes
2	Limiter les risques de fragilisation du secteur en revalorisant le financement des crèches et en renforçant la capacité des Caf à préserver les capacités d'accueil collectives actuelles	Décisions Cnaf	230 M€
3	Engager la branche famille sur des actions contribuant à l'attractivité des métiers de la petite enfance	Décisions Cnaf PLFSS pour expérimentation	85 M€
4	Inscrire l'ensemble des structures d'accueil collectif dans le même mode de financement assoupli	PLFSS	Selon les modalités de la réforme du modèle de financement
5	Mobiliser les cofinancements de la branche famille sur les priorités d'accessibilité financière pour les familles et de qualité d'accueil quel que soit le mode d'accueil	Décisions Cnaf Négociation branche assistantes maternelles	60 M€
TOTAL			**375 M€ dont 260 M€ en 2026-2027**[1]

[1] 115 M€ relevant d'une négociation au sein de la branche professionnelle dont relèvent les assistantes maternelles.

SOMMAIRE

INTRODUCTION 1

1. ALORS QUE LEUR COÛT REPRÉSENTE 3,4 % DU PIB, LES POLITIQUES FAMILIALES FRANÇAISES POURSUIVENT DES OBJECTIFS PEU HIÉRARCHISÉS ET PRODUISENT DES EFFETS LIMITÉS EN MATIÈRE DE NATALITÉ 3

1.1. Le modèle français de politique familiale poursuit simultanément de multiples objectifs sans hiérarchie explicite entre eux 3

1.2. Les dispositifs des politiques familiales sont nombreux, hétérogènes et leur pilotage demeure fragmenté entre administrations et caisses 4

1.3. Depuis 2010, la France fait face à une baisse de la natalité qui pourrait conduire à réexaminer l'architecture des politiques familiales 7

1.4. Les politiques familiales restent centrées sur la compensation générale du coût de l'enfant, alors que ce sont les dépenses facilitant la conciliation entre vie professionnelle et vie personnelle qui sont les plus favorables à la natalité 9

1.5. Malgré la baisse de la natalité, la France a vu les dépenses associées à ses politiques familiales progresser de 4,5 % par an en moyenne depuis 2021, un rythme supérieur à l'inflation 10

2. DES MESURES SONT À ENGAGER POUR RENFORCER LA COHÉRENCE ET L'EFFICIENCE DES INSTRUMENTS SOCIO-FISCAUX DES POLITIQUES FAMILIALES 12

2.1. Des mesures prioritaires en faveur de la cohérence des dispositifs et de l'égalité de traitement entre familles sont à mettre en œuvre 12

2.1.1. Des mesures de mise en cohérence des dispositifs peuvent être déployées concernant les droits familiaux de retraite, les allocations familiales, les dépenses fiscales et les allocations logement 13

2.1.2. Certains dispositifs produisent des inégalités de traitement entre configurations ou situations familiales équivalentes, notamment en ce qui concerne les familles monoparentales 16

2.1.3. Des mesures paramétriques renforceraient la cohérence entre certains dispositifs et les situations des familles, mais leur technicité pourrait impliquer un délai de mise en œuvre 19

2.2. La sensibilité des mesures d'efficience identifiées peut impliquer des modalités de mise en œuvre adaptées 21

2.3. Les instruments de redistribution horizontale à destination des ménages des déciles supérieurs pourraient être mobilisés pour réaliser des gains supplémentaires, compte tenu de leur faible effet sur la natalité et la situation de ces familles 22

3. DES MESURES DE SOUTIEN DEVRAIENT ÊTRE DÉPLOYÉES EN FAVEUR DE L'ACCUEIL FORMEL DU JEUNE ENFANT, DONT LA SITUATION EST FRAGILISÉE DEPUIS PLUSIEURS ANNÉES 24

3.1. En l'absence d'action à court terme, la capacité d'accueil formel du jeune enfant risque de diminuer, en raison du déclin de l'accueil individuel et de la fragilité financière d'une partie de l'accueil collectif 24

3.1.1. La baisse du nombre d'assistantes maternelles, plus marquée que celle de la natalité, pourrait entraîner un manque d'au moins 100 000 places d'accueil formel pour maintenir le taux de couverture à l'horizon 2033 24

3.1.2. La fragilité de la situation financière de nombreux EAJE relevant de la PSU a augmenté ces dernières années 26

3.2. Un soutien efficient à l'accueil formel du jeune enfant nécessite de consolider le capacitaire des crèches collectives et de renforcer l'attractivité des métiers de la petite enfance 27

3.2.1. La nécessité de préserver les capacités d'accueil formel invite à recentrer le soutien à la création de places d'accueil collectif et à renforcer le soutien financier aux établissements 27

3.2.2. Le manque d'attractivité des métiers de la petite enfance appelle une action de court terme pour améliorer leurs conditions d'exercice 28

3.3. À moyen terme, il apparait nécessaire de rationaliser le financement de l'accueil formel, tout en incitant à l'augmentation progressive de sa qualité 30

3.3.1. Le modèle de financement des EAJE PSU doit être clarifié et consolidé 30

3.3.2. Un mouvement de convergence du modèle des micro-crèches vers celui des établissements PSU doit être engagé, en même temps qu'une adaptation du financement à l'activité de ces derniers 30

3.3.3. La qualité de l'accueil, gage de son efficacité, doit être renforcée pour se rapprocher du niveau moyen des pays comparables et peut l'être dès le court terme en mettant l'accent sur la formation des personnels 32

3.3.4. Le soutien au développement de l'offre périscolaire et extrascolaire devrait être ciblé sur les territoires où des insuffisances perdurent ainsi que sur l'accessibilité financière à toutes les familles et sur la qualité d'accueil. ... 32

4. TROIS SCÉNARIOS DE RÉFORMES À PLUS LONG TERME, IMPLIQUANT DE PRIORISER LES OBJECTIFS DES POLITIQUES FAMILIALES, POURRAIENT AMÉLIORER LEUR EFFICACITÉ 33

4.1. Améliorer la conciliation vie personnelle-vie professionnelle passerait par une réflexion sur les congés à destination des parents après la naissance de l'enfant et une plus grande effectivité du service public de la petite enfance 34

4.2. Un renforcement du soutien aux familles vulnérables pourrait passer par un abondement ou un élargissement des prestations familialisées et du complément familial ainsi que par une meilleure prise en compte des difficultés rencontrées par les familles monoparentales 35

4.3. La politique familiale pourrait gagner en efficacité de pilotage et en lisibilité par la rationalisation de ses dispositifs 37

INTRODUCTION

Par lettre en date du 26 décembre 2025, le Premier ministre a demandé à l'Inspection générale des affaires sociales (Igas) et à l'Inspection générale des finances (IGF) de réaliser une **revue de dépenses relative à l'efficacité de la politique familiale**. La lettre de mission fixe plusieurs objectifs :

- identifier les **principaux déterminants de l'évolution des dépenses** en matière de politique familiale ;
- réaliser un **état des lieux des divers dispositifs socio-fiscaux et budgétaires** contribuant à cette politique ;
- distinguer des **mesures permettant de renforcer l'efficience** de cette politique au regard de ses objectifs à travers des pistes d'économies, de simplification et de mutualisation des dispositifs ;
- proposer des **scénarios de mise en œuvre** de ces mesures.

Les politiques familiales reposent sur un ensemble de dispositifs socio-fiscaux et d'avantages en nature à destination des familles :

- des prestations sociales légales telles que les prestations d'entretien ou de compensation de certaines charges ;
- des dispositifs fiscaux tels que le quotient familial, le crédit d'impôt famille, le crédit d'impôt pour frais de garde ou la réduction d'impôt pour frais de scolarité ;
- des dispositifs d'action sociale tels que le soutien public à la création et au fonctionnement d'infrastructures d'accueil des enfants et la prise en charge des enfants par l'aide sociale à l'enfance ;
- la familialisation de certaines prestations sociales (revenu de solidarité active, prime d'activité, aides au logement) ;
- et des avantages sociaux différés sur les droits à la retraite.

En 2024, les politiques familiales ont représenté un **coût de 122,1 Md€ charges de gestion incluses, ou 119,2 Md€ hors charges de gestion**. La lettre de mission et les entretiens de cadrage ont invité la mission à exclure certains dispositifs :

- l'aide sociale à l'enfance, compte tenu de ses publics spécifiques (11,1 Md€) ;
- les prestations liées au handicap de l'enfant, compte tenu de leurs adhérences avec l'ensemble des politiques du handicap (8,5 Md€) ;
- et les suppléments familiaux de traitement et de solde, compte tenu de leurs adhérences avec l'ensemble des politiques de ressources humaines et de rémunération dans la fonction publique (2,7 Md€).

Cette revue de dépenses porte ainsi sur un **périmètre de 96,9 Md€, soit 82 % du coût total des politiques familiales hors charges de gestion** (cf. tableau 1).

Sur ce périmètre, la mission s'est inscrite dans une démarche visant à **identifier des mesures d'économies** et à **renforcer l'efficacité des politiques familiales**. Elle a ainsi identifié et contre-expertisé les propositions pertinentes d'économies formulées par les différents acteurs rencontrés, issues de précédents rapports et non mises en œuvre. Elle a étudié le paramétrage et le niveau d'efficacité documenté des différents dispositifs pour distinguer des potentiels complémentaires d'économies et d'éventuelles opportunités de redéploiement pour renforcer l'efficacité de ces politiques.

Tableau 1 : Dépenses des politiques familiales par objectif et par nature hors charges de gestion (en Md€)

Types de dispositifs	Conciliation vie familiale – vie professionnelle		Compensation du coût de l'enfant		Soutien aux familles vulnérables		TOTAL
Prestations familiales	CMG	7,3	Allocations familiales	13,8	ASF	3,3	40,2
					Allocation base de la Paje	3,0	
			Autres prestations sociales	1,8	Complément familial	2,5	
	PreParE	0,7			Prime de naissance / adoption	0,5	
			Complément de rémunération dans la fonction publique	2,7	ARS	2,2	
					Bourses d'études	0,8	
					Allocation d'éducation de l'enfant handicapé	1,6	
Dispositifs fiscaux	Crédit d'impôt frais de garde d'enfants de moins de 6 ans	1,7	Quotient familial	12,5	Demi-parts ou quarts de part en cas de résidence alternée des enfants à charge, pour les parents isolés	0,9	17,2
	Régime d'imposition des assistants maternels	0,4			Demi-part pour les contribuables vivant seuls ayant eu, en vivant seuls, la charge d'enfants pendant au moins cinq ans	0,7	
	Crédit d'impôt au titre de l'emploi salarié à domicile	0,3	Réduction d'impôt scolarité	0,4			
	Crédit d'impôt famille	0,2			Maintien du quotient conjugal pour les veufs et veuves ayant des enfants à charge	0,1	
Services aux familles	Accueil collectif des enfants de moins de 3 ans	7,9			Aide sociale à l'enfance	11,1	26,9
	École préélémentaire (0-3 ans)	0,5					
	Soutien à l'accueil individuel des enfants de moins de 3 ans	0,2			Accueil des enfants en situation de handicap	6,9	
	Accueil de loisir sans hébergement	0,2					
Autres prestations	Congé maternité, paternité, adoption	3,9	Majoration de retraite pour troisième enfant	9,7	Aides au logement	3,2	34,9
			Majoration de durée d'assurance retraite	9,6	Prime d'activité	1,7	
			Assurance vieillesse des parents au foyer	4,4	Revenu de solidarité active	0,7	
			Départ anticipé pour motifs familiaux	1,2	Allocation aux adultes handicapés	0,5	
TOTAL		**23,4**		**56,1**		**39,7**	**119,2**

Source : Mission. Note : Ce tableau donne une vision synoptique simplifiée des dépenses des politiques familiales : par exemple, l'ARS participe aussi, pour les familles vulnérables, à la compensation du coût de l'enfant (pour la rentrée scolaire).

Ces travaux ont abouti une **feuille de route scénarisée** pour renforcer l'efficacité de la politique familiale, intégrant des **propositions d'économies** associées à des propositions de redéploiements limités ainsi que des **pistes de refonte à moyen terme de l'architecture** des dispositifs et des coûts associés. Cette feuille de route est restituée dans le présent rapport de synthèse et ses onze annexes :

- annexe I : évolution de la natalité et des structures familiales ;
- annexe II : adéquation des objectifs des politiques familiales à l'enjeu de baisse de la natalité et aux attentes des familles ;
- annexe III : évolution des coûts des politiques familiales ;
- annexe IV : dispositifs de compensation des coûts d'entretien et de scolarité de l'enfant ;
- annexe V : dispositifs socio-fiscaux spécifiques de redistribution ;
- annexe VI : effets redistributifs des dispositifs socio-fiscaux, simulations des mesures d'efficience et pistes de réforme de ces dispositifs ;
- annexe VII : dispositifs en faveur de la conciliation vie professionnelle-vie privée concernant les enfants de moins de 3 ans ;
- annexe VIII : dispositifs enfance-jeunesse et de soutien à la parentalité ;
- annexe IX : droits familiaux de retraite ;
- annexe X : liste des personnes rencontrées ;
- annexe XI : méthode de la mission.

1. Alors que leur coût représente 3,4 % du PIB, les politiques familiales françaises poursuivent des objectifs peu hiérarchisés et produisent des effets limités en matière de natalité

1.1. Le modèle français de politique familiale poursuit simultanément de multiples objectifs sans hiérarchie explicite entre eux

La politique familiale française s'est construite en réponse à une **préoccupation démographique**. Dès la fin du XIXème siècle, la faiblesse de la fécondité française participe à l'émergence de soutiens à la natalité, comme en témoignent la montée en charge des allocations familiales puis la mise en place du code de la famille et de la natalité dans les années 1930. La création de la sécurité sociale, en 1945, institutionnalise cette orientation en y associant une logique de redistribution horizontale visant à compenser les charges de famille. À compter des années 1960 et 1970, ce cadre initial se transforme : la hausse du taux d'emploi des femmes, la prise en compte des vulnérabilités sociales et la diversification des configurations familiales conduisent à adopter une **approche plus sociale de la politique familiale**. Aujourd'hui, la politique familiale française **ne poursuit plus explicitement d'objectif nataliste**, alors même que des dispositifs toujours existants ont été historiquement institués dans cette perspective.

Ces évolutions s'incarnent à travers les **objectifs actuels de la branche famille** que sont :

- la compensation des charges liés aux enfants et l'accompagnement de toutes les familles, à savoir la **redistribution horizontale** ;
- le soutien aux familles vulnérables, à savoir la **redistribution verticale ;**
- la **conciliation entre vie familiale et vie professionnelle ;**
- et la soutenabilité financière de la branche.

La redistribution horizontale vise à **réduire les écarts entre les niveaux de vie médians des différentes configurations familiales**. Par exemple, en 2024, alors que le niveau de vie médian des couples avec deux enfants est, avant prise en compte des dispositifs socio-fiscaux, de 15 % inférieur à celui d'un couple sans enfant, il ne l'est plus que de 9 % après prise en compte de ces dispositifs. Pour la redistribution verticale, les dispositifs socio-fiscaux familiaux ont pour objet de **contenir le taux de pauvreté des enfants**, qui se situe autour de 20 % depuis le début des années 2010. Elle contribue ainsi à **réduire le rapport interdécile**[2] de 4,1 à 3,6 pour les couples avec un enfant et de 4,3 à 3,6 pour les couples avec deux enfants. Le taux de pauvreté des familles monoparentales et des familles nombreuses reste toutefois supérieur à la moyenne de 14,5 % en 2021 : 22,7 % pour les familles monoparentales avec un enfant en 2021 ; 38,6 % pour les familles monoparentales à partir de deux enfants et plus ; 25,5 % pour les couples avec trois enfants et plus[3].

En matière de conciliation entre vie familiale et vie professionnelle, sont visées :

- une hausse du **taux de couverture par une offre d'accueil formel**[4], qui a progressé et atteint 60,8 places pour 100 enfants en 2023 ;
- et une hausse du **taux d'emploi des femmes** de 20 à 64 ans atteignant 71,7 % en 2023[5] et 66,7 % pour les femmes de 15 à 64 ans en 2025[6], en progression continue.

---

[2] Rapport entre le niveau de vie plancher des 10 % des personnes les plus aisées sur le niveau de vie plafond des 10 % de personnes les plus modestes.

[3] Insee références (2024), *Niveau de vie et pauvreté selon la configuration familiale.*

[4] Rapport entre le nombre de places offertes en accueil formel et la population des enfants de moins de 3 ans.

[5] Direction de la sécurité sociale (2025), *Rapport d'évaluation des politiques de sécurité sociale – branche famille*.

[6] Insee (2026), *Emploi selon le sexe et l'âge - Données annuelles de 1975 à 2025*.

Les réformes intervenues depuis le début des années 2010 ont surtout poursuivi les deuxième et troisième objectifs, tandis que plusieurs mesures ont réduit la portée des mécanismes de redistribution horizontale, notamment l'abaissement du plafond du quotient familial en 2013 et 2014, ou la modulation des allocations familiales selon le revenu en 2015.

Cette **pluralité d'objectifs** n'est pas, en elle-même, une singularité française. Tous les pays de l'OCDE poursuivent des finalités mêlant soutien à toutes les familles, réduction de la pauvreté des enfants, aide au maintien en emploi des parents, égalité entre les femmes et les hommes et, plus ou moins explicitement, soutien à la natalité[7]. Ce qui distingue davantage la France est son niveau d'investissement sur l'ensemble des objectifs occasionnant une **moindre hiérarchisation entre ces objectifs**. Le modèle français a ainsi conservé des instruments hérités d'une logique nataliste et universaliste (telles que les allocations familiales), tout en développant des mécanismes redistributifs plus ciblés ainsi qu'une offre de services en nature pour les familles. Cette architecture le rapproche des pays d'Europe continentale par son socle socio-fiscal, tout en empruntant certains traits au modèle nordique par le développement de l'accueil du jeune enfant et l'attention portée au maintien en emploi des femmes[8] (cf. annexe II).

Cette moindre priorisation nourrit des débats récurrents opposant universalité et ciblage des prestations familiales ou portant sur les modalités de prise en compte du rang de l'enfant, qui révèlent les difficultés à concilier les différents objectifs des politiques familiales. Par exemple, l'ouverture des allocations dès le premier enfant, régulièrement défendue au nom de la lisibilité et parfois de la natalité[9], impliquerait, sauf à se traduire par des mesures coûteuses, un redéploiement des soutiens apportés aux familles nombreuses ou aux familles les plus modestes.

1.2. Les dispositifs des politiques familiales sont nombreux, hétérogènes et leur pilotage demeure fragmenté entre administrations et caisses

La politique familiale repose sur un ensemble de 36 dispositifs de natures différentes : prestations familiales, dispositifs fiscaux, offre de service et prestations sociales familialisées. **Cette diversité ne se traduit toutefois pas par une correspondance claire entre les dispositifs, leur nature et les objectifs qu'ils poursuivent**. Plusieurs instruments contribuent simultanément à des finalités différentes (redistribution horizontale, redistribution verticale, soutien à la natalité, compensation de charges spécifiques), tandis que certains dispositifs ont vu leur objectif initial s'atténuer, se déplacer ou devenir moins lisible au fil de leurs évolutions. C'est notamment le cas de l'allocation de base de la prestation d'accueil du jeune enfant (Paje). D'autres encore ne produisent pleinement leurs effets qu'en articulation avec des mécanismes complémentaires : c'est le cas des allocations familiales et du quotient familial.

[7] OCDE (2011), *Doing better for families*.

[8] *Esping-Andersen G. (1990), The three worlds of welfare capitalism et Ferrera M. (1996), The southern model of welfare in social Europe* ; Thévenon O. (2011), *Family policies in OECD countries: a comparative analysis.*

[9] Assemblée nationale (2026), *Rapport de la mission d'information sur les causes et conséquences de la baisse de la natalité en France de l'Assemblée nationale* ; proposition de loi visant à accorder le versement des allocations familiales dès le premier enfant, adoptée en première lecture à l'Assemblée nationale le 5 Juin 2025.

Cette multiplicité rend la **politique familiale peu lisible pour les bénéficiaires, en particulier pour les familles les plus vulnérables qui sont concernées par un nombre plus important de dispositifs**. Sur un sous-échantillon de 18 dispositifs (cf. annexe VI), le premier décile de la population est concerné par 13 prestations familiales (allocations familiales, prestations familialisées, prestations scolaires, prestations à destination des familles monoparentales…), alors que le dixième décile n'est concerné que par 8 dispositifs, dont 5 sont liés à l'impôt sur le revenu. Ce manque de lisibilité est dommageable pour l'efficacité de la politique familiale, puisque la littérature économique montre qu'elle est une condition des effets de la politique familiale sur la natalité, au-delà du calibrage des dispositifs eux-mêmes (cf. annexe II).

La faible articulation des dispositifs entre eux génère des incohérences. D'une part, les **paramètres servant à la fixation du montant** à verser aux bénéficiaires pour chaque dispositif **varient**. Par exemple, les trois principaux dispositifs de compensation générale des coûts de l'enfant (allocations familiales, complément familial et quotient familial) diffèrent du point de vue de l'âge d'éligibilité de l'enfant, du rang de l'enfant, de l'année de référence servant à la définition des bases ressources et de l'existence ou non de majorations pour âge ou pour les familles monoparentales (cf. tableau 2).

Tableau 2 : Paramètres des prestations monétaires de la politique familiale

Dispositif	Année référence	Activation	Indexation	Éligibilité au 1er enfant	Âge d'éligibilité	Majoration pour âge	Majoration pour FMP[10]
Allocations familiales	N-2	Mensuelle	BMAF[11] au 1er avril	Non (2ème)	0-20	18 ans	Non
Complément familial	N-2	Mensuelle	BMAF au 1er avril	Non (3ème)	3-21	Non	Oui
Quotient familial	N-1	Annuelle	Inflation au 1er janvier	Oui	0-21 ans (25 si scolarisé)	Non	Oui
Allocation de base de la Paje	N-2	Mensuelle	BMAF au 1er avril	Oui	0-3	Non	Oui
Prime de naissance ou d'adoption	N-2	Mensuelle	BMAF au 1er avril	Oui	Naissance	Non	Oui
ARS	N-2	Annuelle	BMAF au 1er avril	Oui	6-16 (18 si scolarisé)	11 et 15 ans	Non
Bourses	N-2	Annuelle	Sur l'inflation	Oui	Collège - lycée	Lycée	Non
RI pour frais de scolarité	N-1	Annuelle	Aucune	Oui	Collège – enseignement supérieur	Lycée, enseignement supérieur	Non

Source : Mission.

De même, la base ressources prise en compte pour les aides personnelles au logement se limite aux revenus imposables, tandis que la base sur laquelle se fondent le revenu de solidarité active et la prime d'activité englobe également des revenus non imposables telles que d'autres prestations sociales.

D'autre part, l'addition des différents dispositifs génère **des effets non souhaitables et non souhaités**, comme des effets de seuil ou une hausse de la compensation avec le revenu dans certaines circonstances (cf. 2).

[10] Familles monoparentales.

[11] Base mensuelle de calcul des allocations familiales.

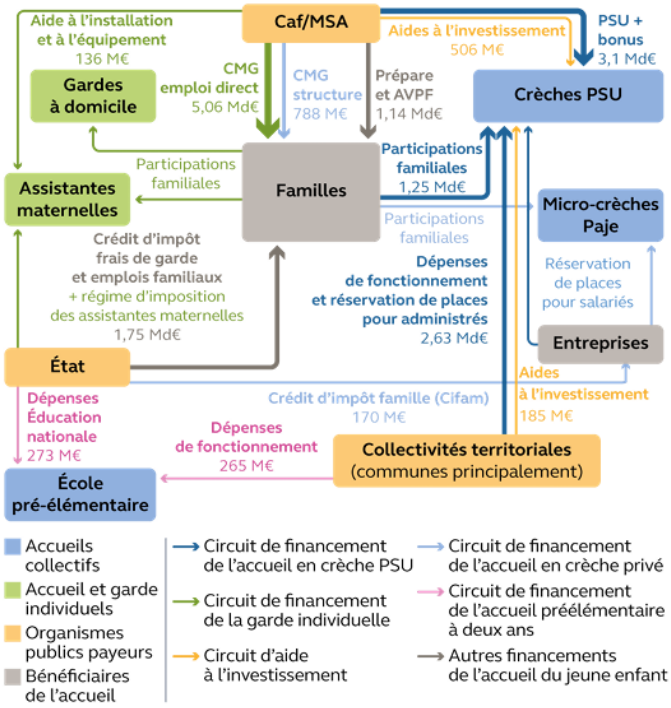
Sur le champ des services en nature, **les modèles économiques des dispositifs d'accueil des enfants sont particulièrement complexes**. Les différents modes d'accueil formel du jeune enfant sont financés par des vecteurs et acteurs variés :

- une partie des frais engagés par les familles auprès d'une assistante maternelle[12] ou d'une garde à domicile sont pris en charge par le complément du libre choix du mode de garde (CMG)-emploi direct, versé par les caisses ;
- le fonctionnement d'une partie des établissements d'accueil du jeune enfant (EAJE) est cofinancé par la branche famille à travers la prestation de service unique (PSU), ce financement à l'activité étant complété par des financements complémentaires ou bonus liés aux caractéristiques du territoire ou des publics accueillis ;
- le « tiers financeur » des structures est généralement la commune ou l'intercommunalité, soit par la gestion en régie de structures, soit par la subvention de structures associatives, ou par la délégation de service public auprès de structures privées ;
- les frais engagés par les familles pour financer la majorité des micro-crèches sont pris en charge par le CMG-volet structure, versé par la branche famille. Une partie des ressources de ces structures est assurée par les cofinancements d'employeurs, soutenus par le crédit d'impôt famille ;
- des crédits d'impôt soutiennent l'accueil du jeune enfant hors du domicile (assistante maternelle ou EAJE), ainsi que l'accueil assuré par des aides à domicile.

Pour les EAJE, co-existent ainsi deux modèles de financement :

- les établissements PSU (crèches et micro-crèches) financés directement par la branche famille à travers la PSU et des bonus ainsi que par les collectivités territoriales ;
- et les micro-crèches Paje financées directement par les familles, ces familles recevant de la branche famille le CMG intégré à la Paje (cf. graphique 1).

Graphique 1 : Modalités de financement de l'accueil du jeune enfant en 2022



Source : Cour des comptes (2024), La politique d'accueil du jeune enfant.

[12] 99 % des assistants maternels étant des femmes, la mission a systématiquement féminisé le terme.

Enfin, la gouvernance nationale des politiques familiales demeure fragmentée entre administrations et caisses**, ce qui ne permet pas de disposer d'un suivi et d'un pilotage d'ensemble de la politique familiale :**

- les directions des ministères sociaux assurent la conception et le pilotage des prestations et services sociaux et familiaux tandis que ces prestations et services à destination des familles sont déployés par la Caisse nationale d'allocations familiales (Cnaf) et son réseau de caisses d'allocations familiales (Caf). Pour les ressortissants du régime agricole, c'est la Mutualité sociale agricole (MSA) qui intervient en tant que guichet unique de protection sociale ;
- les leviers fiscaux relèvent de la sphère des ministères économiques et financiers, et plus particulièrement de la Direction de la législation fiscale (DLF) au sein de la Direction générale des finances publiques (DGFiP) ;
- les aides au logement mobilisent enfin la Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP).

La mission considère opportune la **poursuite du rapprochement entre la Cnaf et la MSA** prévu dans leurs conventions d'objectifs et de gestion (COG) afin de rationaliser l'organisation de la gestion des prestations familiales légales et améliorer la qualité de service offerte aux bénéficiaires. En dépit d'une progression sur la période 2021-2025 de la dernière COG, la qualité de la liquidation des prestations famille demeure perfectible au sein du régime agricole[13]. Par ailleurs, la diminution continue du nombre de bénéficiaires de prestations familiales relevant de ce régime amène désormais à un enjeu de taille critique, avec moins de 200 000 familles concernées fin 2024, soit un volume limité au regard des 6 millions de foyers accompagnés par la Cnaf.

1.3. Depuis 2010, la France fait face à une baisse de la natalité qui pourrait conduire à réexaminer l'architecture des politiques familiales

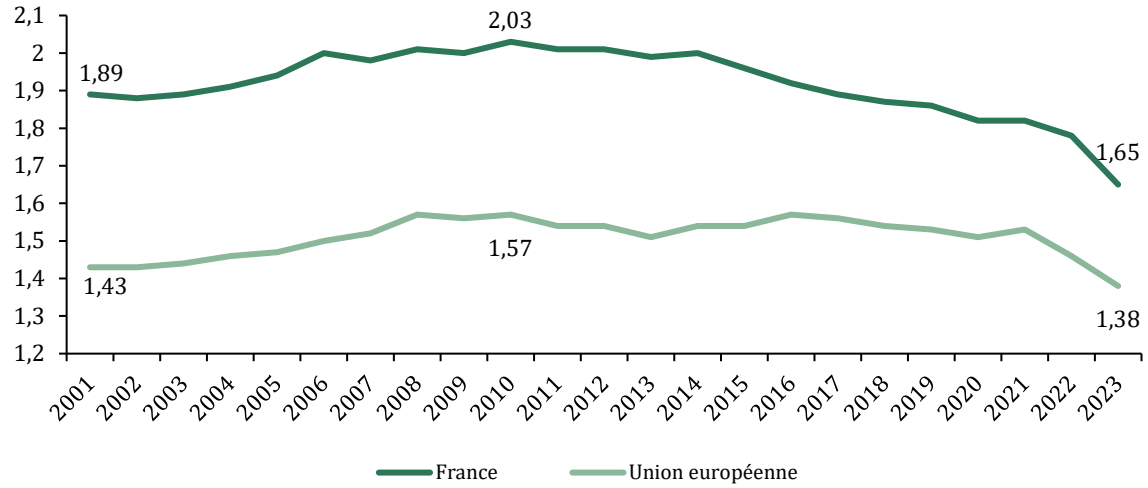
La France, longtemps perçue comme une exception en Europe du fait de son dynamisme démographique, tend désormais à se rapprocher du niveau moyen de fécondité européen.

Le nombre de naissances a reculé de 23,6 % entre 2010 et 2025 en France pour s'établir à 645 000, le **solde naturel devenant même négatif** en 2025 pour la première fois depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale, avec 651 000 décès. Le nombre de femmes en âge de procréer étant stable, le recul de la natalité provient exclusivement d'une **baisse continue de l'indicateur conjoncturel de fécondité** (ICF), de 2,03 enfants par femme en 2010 à 1,56 enfant par femme en 2025 (cf. graphique 2).

Parallèlement, les structures familiales ont évolué. La part des familles monoparentales a progressé de 21,6 % à 22,8 % entre 2011 et 2023, celle des familles recomposées de 9,2 % à 10,4 %. L'âge moyen à l'accouchement a augmenté et s'élève à 31,2 ans en 2025 résultant du report de l'âge des femmes au moment de la naissance de leur premier enfant.

[13] Taux d'incidence financières des erreurs résiduelles notamment.

Graphique 2 : Évolution de l'indice conjoncturel de fécondité en France et dans l'UE



Sources : Insee, Eurostat.

Les **sous-jacents de la baisse de la natalité** sont pluriels, sans qu'il soit possible d'établir une pondération entre les différents facteurs :

- des **facteurs socio-culturels** tels que la fragilisation des trajectoires conjugales et l'incertitude face à l'avenir, qui se traduisent par le recul du nombre d'enfants souhaités, la progression du nombre de personnes déclarant ne vouloir aucun enfant et la progression de l'âge des parents à la naissance de leur premier enfant ;
- des **facteurs matériels**, au premier rang desquels figurent l'accès au logement et son coût, ainsi que la perception du coût de l'enfant ;
- et enfin le rôle croissant des **facteurs biologiques**, notamment la montée des difficultés liées à l'infertilité.

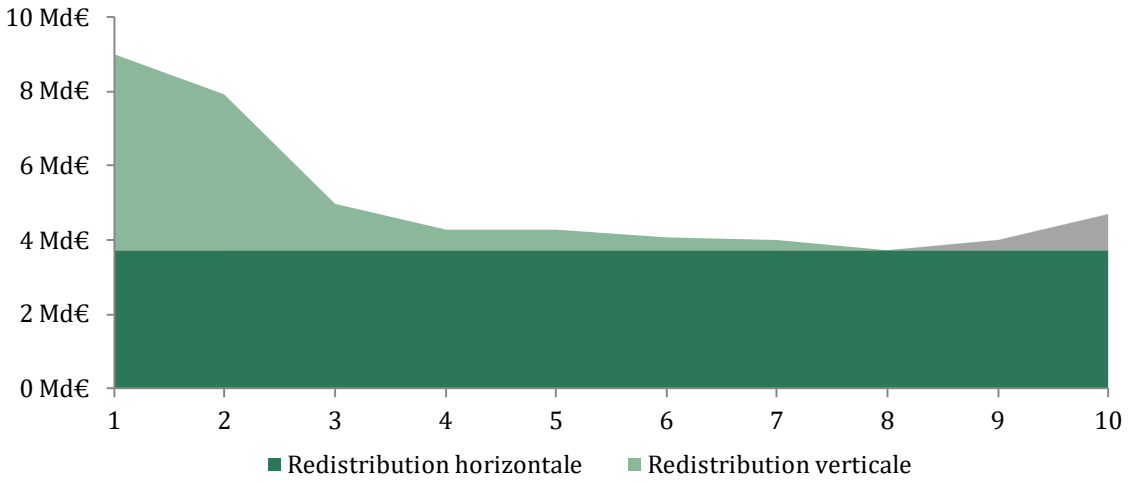
Une baisse prolongée de la natalité n'est pas anodine. Elle exposerait la France, à long terme, à une dégradation de la soutenabilité de son modèle économique et social. Si, à court terme, une diminution des naissances peut théoriquement s'accompagner d'une réduction de certaines dépenses publiques, notamment en matière d'enfance, d'éducation et de politique familiale, ce phénomène laisserait place ensuite à des conséquences plus défavorables sur les finances publiques et la croissance économique. Sans hausse durable du taux d'emploi ou recours à une immigration de main d'œuvre qualifiée, une diminution pérenne des naissances conduirait à un ralentissement puis un recul de la population active, une diminution de la quantité de travail disponible, une dégradation du ratio entre actifs et retraités ainsi qu'un moindre dynamisme des recettes fiscales et sociales. Dans un tel scénario, seuls des gains de productivité supplémentaires permettraient de limiter les effets économiques défavorables de la baisse de la natalité (cf. annexe I).

1.4. Les politiques familiales restent centrées sur la compensation générale du coût de l'enfant, alors que ce sont les dépenses facilitant la conciliation entre vie professionnelle et vie personnelle qui sont les plus favorables à la natalité

Les politiques familiales restent **majoritairement orientées vers la redistribution horizontale**. Schématiquement, les trois quarts des montants versés au titre de la politique familiale le sont au titre de la redistribution horizontale et un quart favorise la redistribution verticale[14] (cf. graphique 3).

L'analyse par objectif principal des différents dispositifs montre que c'est la compensation générale du coût de l'enfant qui est privilégiée : 47 % des dépenses y sont allouées. Un tiers des dépenses soutient les familles vulnérables. **Seuls 23,4 Md€ sur un coût total** des politiques familiales évalué à 119,2 Md€ en 2024, **soit 20 % du total**, relèvent de **dispositifs contribuant à la conciliation entre vie familiale et vie professionnelle.** Les dispositifs favorisant la conciliation entre vie professionnelle et vie personnelle représentent même un coût inférieur à celui des droits familiaux de retraite (cf. tableau 1).

Graphique 3 : Montant des dépenses de politique familiale dont bénéficient chaque décile de revenu avant redistribution, décomposé entre redistribution horizontale et redistribution verticale



Source : Enquête revenus fiscaux et sociaux 2022 (Insee), modèle Ines 2024 (Insee, Drees, Cnaf).

Or cette structure des dépenses ne correspond ni aux orientations soutenant le plus la natalité, ni aux attentes exprimées par les familles.

La littérature économique souligne que les **instruments de politique familiale les plus favorables à la concrétisation du désir d'enfant et à l'emploi des femmes** sont l'**accès à des modes d'accueil formel du jeune enfant** et l'existence de **congés de maternité et de paternité bien indemnisés**. Les solutions formelles d'accueil présentent aussi, selon la littérature, l'avantage de favoriser le développement cognitif et social des jeunes enfants. En revanche, les transferts monétaires n'ont, au mieux, qu'un effet limité sur la fécondité, tandis que les congés parentaux longs tendent à éloigner les mères du marché du travail et à renforcer les inégalités de revenus.

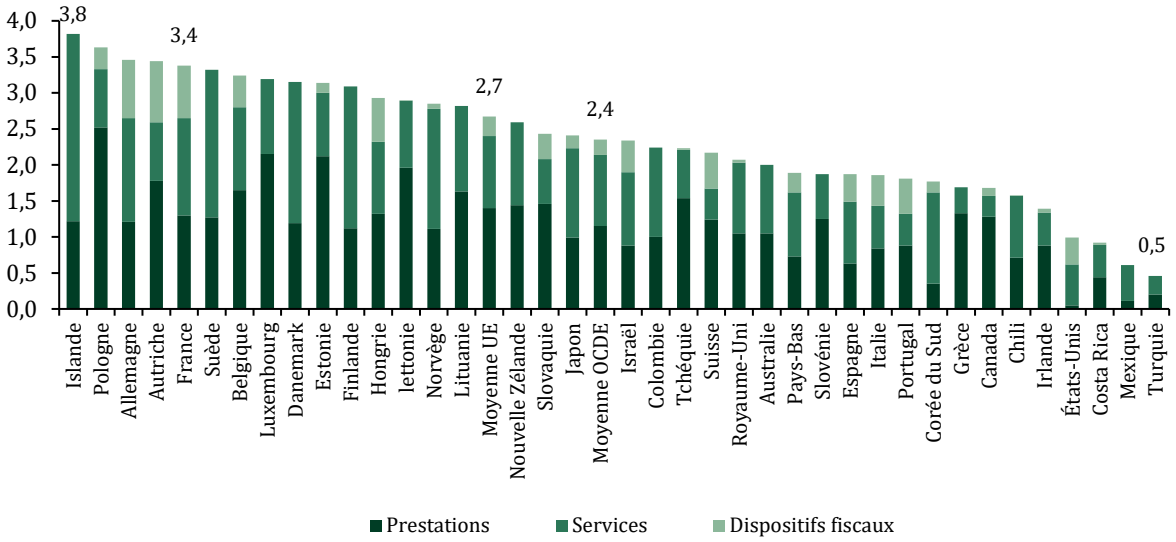
[14] Ce constat ne repose pas sur une analyse toutes choses égales par ailleurs, les configurations familiales pouvant varier selon les déciles de revenu avant redistribution.

Les **attentes exprimées par les Françaises et Français** convergent **vers ces mêmes leviers** plus favorables aux naissances, selon plusieurs enquêtes[15]. La conciliation entre vie familiale et vie professionnelle est désormais perçue comme l'objectif des politiques familiales à prioriser[16]. Les prestations en nature et des congés de naissance, maternité et paternité bien rémunérés sont aussi préférés aux aides monétaires, et sont considérés comme les aides les plus susceptibles de faciliter ou d'encourager les projets d'enfant (cf. annexe II).

1.5. Malgré la baisse de la natalité, la France a vu les dépenses associées à ses politiques familiales progresser de 4,5 % par an en moyenne depuis 2021, un rythme supérieur à l'inflation

La France figure, au sein de l'OCDE, parmi les pays présentant un **niveau de dépenses élevé** dans les politiques familiales, à 3,4 % du produit intérieur brut (PIB), et un **recours important aux instruments fiscaux**. Hors dispositifs fiscaux, la France est, en revanche, dans la moyenne européenne (cf. graphique 4).

Graphique 4 : Dépenses des politiques familiales par type et par pays en 2021 (en % du PIB)



Source : OCDE.

Entre 2011 et 2024, les dépenses ont progressé à un rythme similaire à l'inflation. Mais **depuis 2021, elles sont plus dynamiques**, avec une croissance annuelle moyenne de 4,5 % sur le périmètre suivi, supérieure à celle de l'inflation (3,6 % par an en moyenne)[17].

[15] HCFEA (2024), *Typologie des approches de la parentalité chez les 20-35 ans* (2025) ; DREES, *Baromètre d'opinion* ; Credoc (2022), *enquête Conditions de vie et aspirations* ; Assemblée nationale (2026), *Rapport de la mission d'information sur les causes et conséquences de la baisse de la natalité en France de l'Assemblée nationale* ; Unaf (2023), *Enquête « Désir d'enfant(s), entre désir et réalités : avoir des enfants aujourd'hui en France »*.

[16] L'objectif classé deuxième dans l'ordre des priorités est l'accompagnement des jeunes vers plus d'autonomie à l'égard de leur famille.

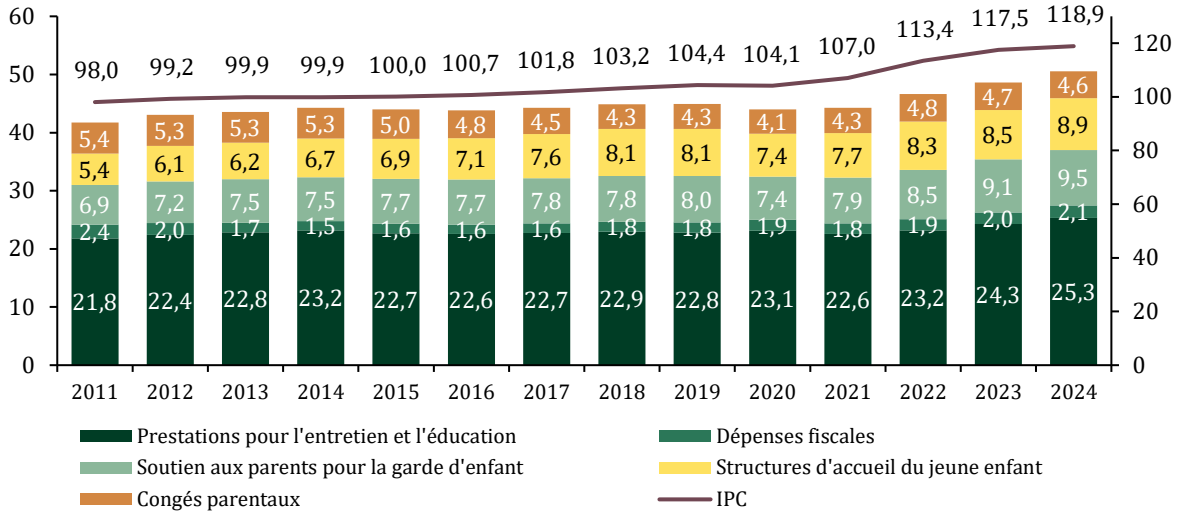
[17] Hors quotient familial, familialisation des prestations sociales et droits familiaux de retraite dont les coûts ne font pas l'objet d'une évaluation annuelle.

Sur le champ des **prestations familiales**, l'**indexation sur l'inflation** constitue le **principal facteur de progression des dépenses en euros courants**. Entre 2020 et 2024, l'effet de revalorisation de la base mensuelle de calcul des allocations familiales (BMAF) explique l'essentiel de la hausse, avec un effet annuel moyen de 2,5 points sur la période 2020-2024. L'**effet démographique** contribue à **atténuer la progression** des dépenses en prestations (-0,7 point par an en moyenne) et tend à s'accentuer (de -0,6 point en 2020 à -1,0 point en 2024). Les réformes ont exercé une influence plus ponctuelle mais significative sur les dépenses, en particulier la revalorisation de l'allocation de soutien familial (ASF) en 2023.

Ces constats perdurent en 2025 avec une hausse des prestations familiales (+1,1 %) inférieure à l'inflation[18] en raison de la baisse des naissances. À horizon 2030 et hors mesures nouvelles, l'atonie de la natalité maintiendrait la croissance annuelle des prestations familiales sous l'inflation.

L'**accélération des dépenses**, constatée depuis 2021, est portée par les **dépenses liées au fonctionnement des établissements d'accueil du jeune enfant** (EAJE), en hausse de 6,4 % par an en moyenne, et par le **soutien aux familles pour l'accueil et la prise en charge de leurs enfants**, en hausse de 5,1 % par an en moyenne (cf. annexe III et graphique 5).

Graphique 5 : Évolution des dépenses de politique familiale par nature entre 2011 et 2024 (en Md€)



Source : Mission sur le périmètre des dispositifs dont le coût fait l'objet d'une évaluation annuelle.

Les dépenses publiques consacrées à ces champs continuent de progresser sous l'action de :

- la revalorisation du plafond de dépenses retenues par le crédit d'impôt pour frais de garde, de 2 300 € à 3 500 € par an en 2023 ;
- l'augmentation du plafond de la PSU rendue nécessaire par celle du prix de revient par heure facturée de 9,59 € en 2019 à 12,18 € en 2024 pour les crèches financées par la PSU ;
- ou encore le mouvement engagé de report de l'accueil individuel vers l'accueil collectif, en lien avec la baisse du nombre d'assistantes maternelles (cf. annexe III).

[18] Hausse de 1,9 % des prestations « enfance et jeunesse » et baisse de 0,4 % des prestations « petite enfance ».

La réforme du complément de libre choix du mode de garde (CMG), mise en œuvre à partir de septembre 2025 et visant à rapprocher le barème des modes d'accueil individuels avec celui des EAJE financés par la PSU et les restes à charge associés pour les familles, devrait aussi participer au dynamisme de ces dépenses avec un coût annuel de 300 M€[19].

Les **droits familiaux de retraite** présentent eux aussi une **dynamique soutenue** de 3,3 % par an en moyenne entre 2012 et 2024, leur coût augmentant de 7,7 Md€ sur cette période pour atteindre 23,7 Md€[20].

L'investissement réalisé ces dernières années dans les dispositifs d'accueil du jeune enfant, certes théoriquement plus favorables à la natalité, n'a pas été compensé par des efforts équivalents sur les dispositifs socio-fiscaux. Ainsi, les gains théoriques liés à la baisse du nombre de naissances ne se sont pas matérialisés sur l'ensemble des dépenses des politiques familiales, alors que le contexte de finances publiques dégradées impliquerait un renforcement de leur efficience et de leur priorisation, en particulier eu égard aux risques associés à une baisse prolongée de la natalité.

2. Des mesures sont à engager pour renforcer la cohérence et l'efficience des instruments socio-fiscaux des politiques familiales

2.1. Des mesures prioritaires en faveur de la cohérence des dispositifs et de l'égalité de traitement entre familles sont à mettre en œuvre

Certains dispositifs des politiques familiales sont mal calibrés ou sans effet sur l'objectif théoriquement visé, qu'il s'agisse de redistribution ou de soutien à la natalité. D'autres dispositifs produisent des inégalités de traitement entre familles ou situations équivalentes. C'est à ce titre que la mission a privilégié des mesures levant ces incohérences et ces inefficiences par rapport à des mesures paramétriques, telles que le gel de l'indexation des prestations familiales ou leur fiscalisation.

Ces incohérences et inefficiences de la politique familiale identifiées dans le cadre de cette revue de dépenses, et relevées dans de précédents rapports pour certaines, conduisent à proposer des **mesures prioritaires produisant un gain annuel de 4,2 Md€ à horizon dix ans, dont 2,5 Md€[21] pouvant être atteint à plus court terme**. **Ce gain résulterait, pour 67 %, d'une baisse des dépenses et, pour 33 %, d'une hausse des recettes.**

[19] Coût de la seule harmonisation des restes à charge entre modes d'accueil.

[20] Hors départs anticipés pour motifs familiaux dans la fonction publique, en extinction.

[21] En retirant les gains associés à la forfaitisation de la majoration de pension de retraite des parents de trois enfants et plus, à l'harmonisation des barèmes de pension alimentaire, dont la montée en charge est progressive ainsi que les gains associés à la contemporanéisation des bases ressources compte tenu de son délai de mise en œuvre.

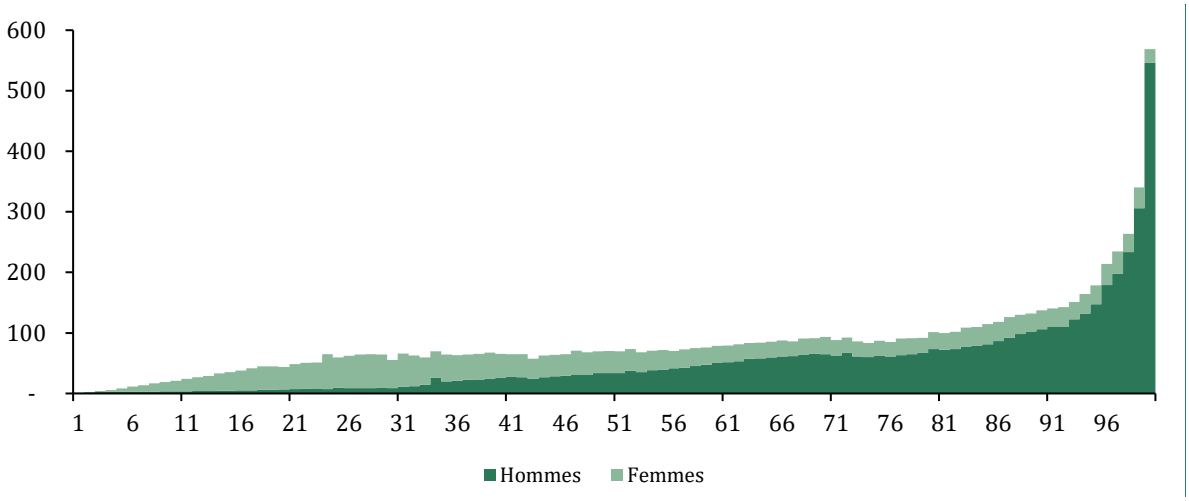
2.1.1. Des mesures de mise en cohérence des dispositifs peuvent être déployées concernant les droits familiaux de retraite, les allocations familiales, les dépenses fiscales et les allocations logement

2.1.1.1. Concernant les droits familiaux de retraite

Les dispositifs de solidarité en matière de retraite, à l'instar des *minima* de pension, relèvent d'une **logique non contributive**. Les droits familiaux de retraite font partie de cette typologie de dispositifs. Dans ce cadre, les **personnes ayant eu trois enfants ou plus** bénéficient d'une **majoration de 10 % du montant de leur pension de retraite**, ce qui représente un coût de 9,7 Md€ en 2024 (soit 2,7 % des droits directs de retraite).

Conçu dans un objectif nataliste, ce dispositif intervient plus de trente ans après l'âge moyen à la naissance du premier enfant, **ce qui en annule l'effet incitatif en matière de natalité**. Cette majoration est aujourd'hui considérée comme un dispositif visant à compenser les effets négatifs de la parentalité sur les carrières professionnelles et *in fine sur* les montants des pensions des parents de trois enfants et plus, mais elle n'est pas un outil adéquat à cette fin. Cette majoration étant proportionnelle, elle bénéficie davantage aux hommes (62 % du total) qui ont en moyenne des pensions plus élevées. Les hommes retraités du dernier décile de pension bénéficient à 26 % de l'ensemble des masses de cette majoration (cf. graphique 6). Ce dispositif est ainsi **anti-redistributif** et **bénéficie, de plus, principalement aux hommes**, pour lesquels aucune étude quantitative n'atteste d'effets négatifs de l'arrivée du troisième enfant sur la carrière, contrairement aux femmes[22].

Graphique 6 : Masses de prestations versées au titre de la majoration de pension pour enfants, selon le centième de pension et le sexe, en 2020 (en millions)



Source : Drees, EIR (2020). Champ : Retraités titulaires d'une pension de droit direct au 31 décembre 2020.

À défaut de pouvoir réserver la majoration aux femmes sans méconnaître la jurisprudence européenne[23], une forfaitisation de cette majoration permettrait de supprimer son caractère anti-redistributif et de réduire les inégalités entre femmes et hommes, conformément aux objectifs des lois de réforme des retraites successives.

[22] Insee (2019). *« Les trajectoires professionnelles des femmes les moins bien rémunérées sont les plus affectées par l'arrivée d'un enfant ».* Insee analyses n° 48.

[23] Articles 2 et 3, paragraphe 3, du traité sur l'Union européenne ; Directive 79/7/CEE du 19 décembre 1978 relative à la mise en œuvre progressive du principe de l'égalité de traitement entre hommes et femmes ; Cour de Justice de l'Union européenne (CJUE), n° C-623/23, Arrêt de la Cour, Melbán et Sergamo, 15 mai 2025.

Les simulations réalisées par la Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (Drees) au cours de la mission indiquent, par exemple, qu'un forfait mensuel de 125 € permettrait de réhausser les pensions des deux premiers quintiles de retraités bénéficiaires de la majoration tout en générant **1,1 Md€ d'économies** à l'horizon de dix ans. Ce chiffrage s'entend sans effet éventuel de second ordre sur l'allocation de solidarité aux personnes âgées (Aspa), qui n'a pas pu être modélisé. Un tel forfait conduirait à une baisse de 0,3 % du droit à pension moyen des mères de trois enfants de la génération 1968 mères, contre 0,9 % pour les pères de trois enfants. Les femmes et hommes des deux premiers quintiles verraient, en moyenne, leur pension de retraite progresser. À l'inverse, les hommes et les femmes du dernier quintile de pension percevraient un montant moyen de pension réduit respectivement de 1,9 % et 1,3 % (cf. annexe IX).

Mesure prioritaire n° 1 : Forfaitiser la majoration de pension de retraite des parents de trois enfants en plus à hauteur de 125 € par mois pour en supprimer le caractère anti-redistributif et réduire les inégalités entre les femmes et les hommes.

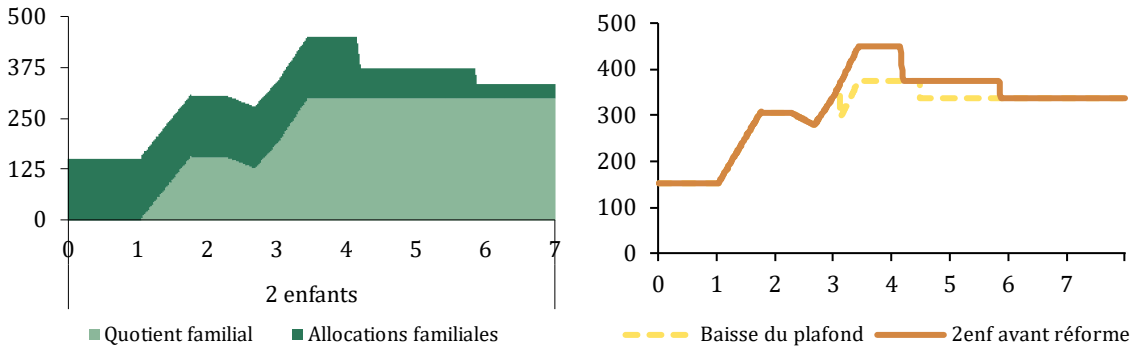
2.1.1.2. Concernant les allocations familiales

Depuis 2015, le montant des allocations familiales varie en fonction du niveau de revenu. Pour un couple avec deux enfants, le taux plein s'applique jusqu'à 79 980 € de revenus annuels (première tranche). Entre 79 980 € et 106 604 €, les allocations sont versées à demi-taux, c'est-à-dire divisées par deux (deuxième tranche). Au-delà de 106 604 €, elles sont versées à quart de taux, soit divisées par quatre (troisième tranche).

L'analyse cumulée des allocations familiales, du complément familial et du quotient familial, qui peuvent être assimilées en première approche aux outils visant la redistribution horizontale, révèle des **effets de seuils qui génèrent des « pics » en raison de la superposition des barèmes de l'impôt sur le revenu avec celui des allocations familiales**.

Ces « pics » pourraient être réduits via l'**abaissement des seuils de dégressivité des allocations familiales**. La mission propose ainsi une baisse de 20 % des plafonds de ressources associés au passage à la deuxième et à la troisième tranche des allocations familiales (cf. graphique 7). **Cette baisse de 20 % des plafonds de ressources associés à la dégressivité des allocations affecterait 591 000 ménages, pour une baisse des dépenses sociales de 530 M€, soit une perte moyenne de 75€ mensuels pour les ménages concernés** (cf. annexe IV).

Graphique 7 : Avantage mensuel cumulé en € des AF et du QF pour un couple avec deux enfants selon le niveau de revenu (en multiple de Smic brut de 2025) avant et après abaissement des seuils



Source : Mission, à partir d'Edifis (Drees) et de la législation applicable en 2025. Note : en abscisse, figure le revenu du premier parent en multiple du Smic, le salaire du second parent étant fixé à un Smic. Les dispositifs représentés sur ces graphiques ne sont qu'une fraction de la politique familiale, en particulier pour les ménages à faibles revenus.

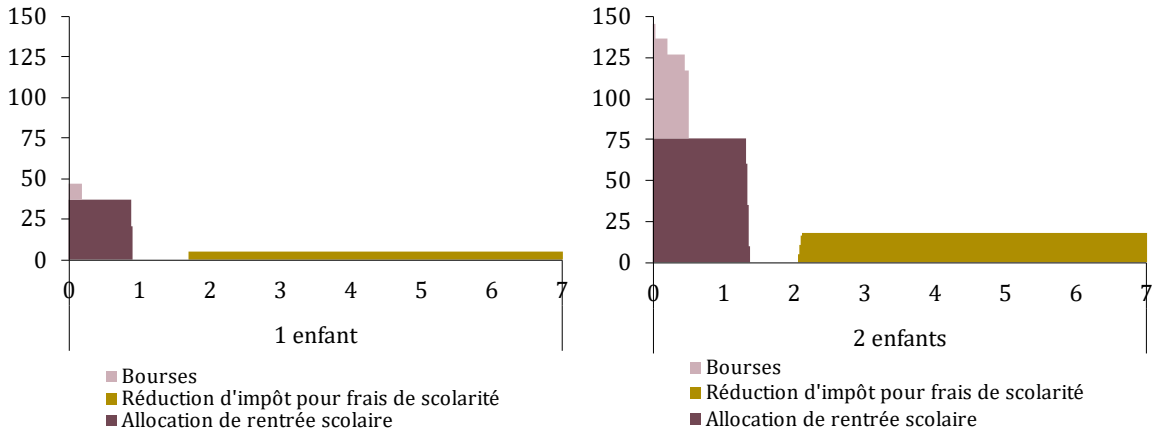
<u>Mesure prioritaire n° 2 :</u> Renforcer l'articulation entre les seuils des allocations familiales et le plafond du quotient familial en baissant de 20 % les seuils de passage à la deuxième et la troisième tranche des allocations familiales.

2.1.1.3. Concernant la réduction d'impôt pour frais de scolarité

Les montants de **réduction d'impôt pour frais de scolarité** s'élèvent à 61 € par enfant au collège, 153 € par enfant au lycée et 183 € par enfant dans l'enseignement supérieur par an. Ces montants sont gelés depuis 1998 et représentent désormais un **avantage résiduel**, compris entre 5 € et 15 € par enfant. Par nature, cette réduction d'impôt **ne bénéficie qu'aux contribuables assujettis à l'impôt sur le revenu**. Ainsi, les 20 % des ménages les plus aisés sont bénéficiaires de 45 % du total de cette réduction d'impôt.

Ces réductions d'impôt n'emportent ainsi **pas d'effets redistributifs utiles**, tandis que **leur nature et leur montant les rendent peu visibles** pour leurs bénéficiaires. Surtout, elles ne **s'articulent pas avec les autres outils de soutien face aux coûts de la scolarité** (bourses sur critères sociaux et allocation de rentrée scolaire) : alors que les familles à faibles revenus voient les coûts liés à la scolarité compensés par les bourses et l'allocation de rentrée scolaire et les familles à plus hauts revenus par les réductions d'impôt pour frais de scolarité, des familles dont les revenus du parent de référence[24] est de l'ordre d'un à deux Smic ne sont pas compensées (cf. annexe IV et graphique 8).

Graphique 8 : Avantage cumulé tiré de l'ARS en €, de la bourse sur critères sociaux et de la réduction d'impôt pour frais de scolarité pour un couple selon le niveau de revenus (en multiple du Smic brut de 2025)



<u>Source</u> : Mission, à partir d'Edifis (Drees) et de la législation applicable en 2025.

La suppression de la réduction d'impôt pour frais de scolarité relative à l'enseignement secondaire et à l'enseignement supérieur génèrerait 450 M€ de recettes supplémentaires, réparties sur 2,4 millions de ménages[25].

<u>Mesure prioritaire n° 3 :</u> Supprimer la réduction d'impôt pour frais de scolarité (enseignement secondaire et enseignement supérieur), compte tenu de l'avantage résiduel tiré par les familles et de l'absence d'articulation avec les autres dispositifs de soutien face aux coûts de la scolarité.

[24] Les revenus de l'autre partent sont fixés à un Smic.

[25] La revue des dépenses socio-fiscales en faveur de la politique familiale réalisée par l'Igas et l'IGF en 2021 proposait déjà la suppression de cette réduction pour l'enseignement secondaire.

2.1.1.4. Concernant l'aide personnalisée au logement (APL)

Les personnes majeures peuvent être rattachées au foyer fiscal de leur parent jusqu'à leurs 21 ans et jusqu'à leurs 25 ans si elles sont étudiantes. Cette situation ouvre droit pour les parents à une demi-part supplémentaire de quotient familial, alors que dans le même temps l'enfant a droit à l'APL. Cette situation recèle une contradiction : **les ressources des parents ne sont pas prises en compte dans le calcul des APL des étudiants, qui « *sont réputées égales à un montant forfaitaire* »[26], et les APL des étudiants ne dépendent donc pas de leurs ressources[27].**

Il en résulte que parmi les étudiants, les APL sont **faiblement redistributives au regard des ressources familiales**. Près de 40 % des étudiants bénéficiaires de cette aide sont associés à des revenus familiaux des deux déciles les plus élevés de la distribution.

La Drees a simulé pour l'année 2021 l'ajout au forfait étudiant des ressources parentales qui excèdent le montant du 7ème décile de revenu fiscal de référence, soit 18 920 €. En 2021, 700 000 foyers avaient au moins un étudiant qui bénéficiait de l'APL, pour un montant moyen de 200 € par étudiant et un coût total de 1 650 M€. L'introduction de ces ressources parentales dans le calcul des APL conduirait à diminuer les APL perçues par 310 000 foyers (soit 44 %), dont 200 000 (soit 29 %) perdraient le bénéfice des APL. **Cela conduirait à des économies à hauteur de 550 M€, soit 33 % des montants des APL dont bénéficient les étudiants** (cf. annexe V)[28].

Les APL sont incluses dans le périmètre de la mission au titre de leur familialisation mais ne constituent pas un outil au seul service des politiques familiales. La mesure proposée relève ainsi moins de l'efficience des politiques familiales que de celle des politiques à destination des étudiants. À cet égard, elle doit s'intégrer dans une appréciation plus globale de leur situation et des dispositions d'accompagnement concernant, par exemple, les bourses ou les *minima* sociaux pourraient ainsi faciliter sa mise en œuvre.

<u>Mesure prioritaire n° 4 :</u> Améliorer le caractère redistributif des APL versées aux étudiants rattachés au foyer fiscal de leurs parents, en prenant en compte les ressources parentales.

2.1.2. Certains dispositifs produisent des inégalités de traitement entre configurations ou situations familiales équivalentes, notamment en ce qui concerne les familles monoparentales

Les coûts supplémentaires auxquels font face les familles monoparentales pour l'entretien d'un enfant et les risques accrus de pauvreté auxquels ces familles font face justifient l'existence de dispositifs de redistribution spécifiques à leur égard.

[26] Article R. 822-20 du code de la construction et de l'habitation.

[27] À l'exception des étudiants boursiers, qui bénéficient d'un montant de forfait ressource plus élevé. Pour un logement en zone I au plafond de loyer, cela correspond à un surcroît mensuel de 55 € (297 € contre 242 € pour un étudiant non boursier).

[28] La revue de dépenses sur les dispositifs en faveur de la jeunesse réalisée par l'IGESR et l'IGF en 2024 proposait déjà cette mesure.

Certains dispositifs censés viser le soutien de ces familles n'atteignent pas les effets attendus et doivent évoluer :

- toutes choses égales par ailleurs, le montant des pensions alimentaires versées par le parent débiteur au parent créditeur diffère selon que la pension est fixée par le juge des affaires familiales ou homologuée par l'organisme débiteur des prestations familiales ;
- des dépenses fiscales traitent de façon plus favorable des familles monoparentales dans des situations similaires (les veuves et veufs élevant seuls un enfant bénéficient d'une dépense fiscale supérieure à celle des parents célibataires ou divorcés élevant seuls un enfant).

Par ailleurs, la demi-part supplémentaire pour le calcul de l'impôt sur le revenu au bénéfice des personnes ayant élevé seules un enfant pendant au moins cinq ans, sans qu'il soit désormais à sa charge, reste décorrélée de l'objectif poursuivi de compensation des coûts de la monoparentalité.

2.1.2.1. Concernant les barèmes des pensions alimentaires

Le principe de familialisation[29] justifie que le surcoût lié à la monoparentalité doit prioritairement être compensé par l'ex-conjoint survivant, dont l'obligation de contribuer à l'entretien et à l'éducation des enfants ne cesse pas avec la séparation.

En cohérence avec ce principe, **l'ASF, prestation sociale à destination des familles monoparentales**, intervient en **substitution des pensions alimentaires**, soit lorsqu'elles ne sont pas ou plus versées, soit lorsque leur montant est inférieur à 201 € mensuel par enfant à charge, afin de garantir un montant plancher à l'égard des familles monoparentales de 201 € par enfant à charge.

Or, coexistent pour la fixation des pensions alimentaires **deux barèmes**, le barème du juge aux affaires familiales conduisant à des montants de pensions alimentaires inférieurs au barème prévu par le code de la sécurité sociale pour les trois quarts des parents[30] :

- lorsque la pension est fixée par le juge aux affaires familiales, celui-ci peut se référer à une table de référence mise à disposition par le ministère de la Justice en avril 2010. Même s'il ne s'agit que d'une faculté du juge, dont l'appréciation est souveraine, une enquête met en évidence que 38 % des juges utilisent systématiquement le barème et 79 % l'utilisent au moins une fois sur deux[31] ;
- les couples qui se séparent peuvent fixer à l'amiable le montant de la pension alimentaire, qui sera ensuite certifié par le directeur de l'organisme débiteur des prestations familiales si le montant de la contribution est supérieur ou égal à un montant plancher.

[29] L'article 371-2 du code civil dispose : « *Chacun des parents contribue à l'entretien et à l'éducation des enfants à proportion de ses ressources, de celles de l'autre parent, ainsi que des besoins de l'enfant. Cette obligation ne cesse de plein droit ni lorsque l'autorité parentale ou son exercice est retiré, ni lorsque l'enfant est majeur*. »

[30] D'après HCAAA, HCFEA, HCFIPS (2025), *Pour un redressement durable de la sécurité sociale*.

[31] Jeandidier B. et Sayn I. (2021), *« Que pensent les magistrats de la table de fixation des contributions à l'entretien et l'éducation de l'enfant ? »*, Cahiers de la Justice n°2021/3, pp.517-533.

Le barème indicatif de fixation des pensions alimentaires à destination des juges aux affaires familiales pourrait donc être aligné sur celui prévu pour la certification des pensions alimentaires par les directeurs d'organismes débiteurs des prestations familiales, pour un gain de 310 M€ selon le chiffrage de la DSS. Cette baisse de dépenses résulte principalement d'une baisse des dépenses d'ASF, mais aussi d'une baisse des prestations sociales sous conditions de ressources pour lesquelles la pension alimentaire est intégrée aux bases ressources, contrairement à l'ASF (prestations familiales, RSA, prime d'activité, aides au logement). Cet alignement ne dégraderait pas, par ailleurs, le montant des pensions alimentaires versées au parent créancier voire pourrait contribuer à l'augmenter.

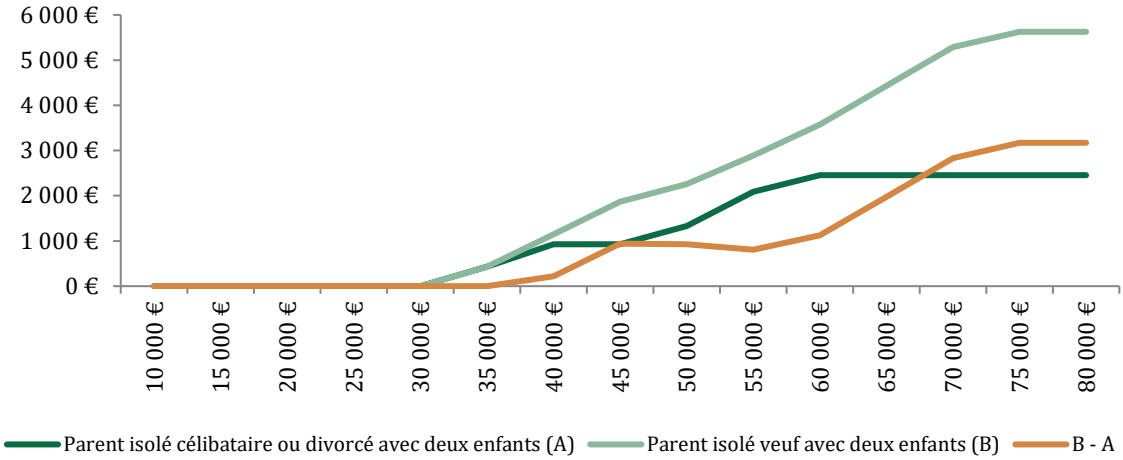
Ces économies supposent néanmoins que le barème indicatif soit utilisé par les juges des affaires familiales, dont l'appréciation reste souveraine, et pourraient nécessiter un temps d'appropriation avant d'être réalisées (cf. annexe V).

Mesure prioritaire n° 5 : Renforcer l'équité dans la fixation des pensions alimentaires en alignant le barème de fixation des pensions alimentaires indicatif à destination des juges aux affaires familiales sur le barème annexé au code de la sécurité sociale.

2.1.2.2. Concernant les dépenses fiscales visant inégalement les familles monoparentales

Les **contribuables veuves et veufs ayant des enfants à charge** bénéficient du **maintien du quotient conjugal**, à la suite du décès de leur conjoint. Cela représente un coût inférieur à 100 M€ répartis entre 132 000 ménages. Ce dispositif est plus favorable que la **demi-part supplémentaire, ou quart de part supplémentaire en cas de résidence alternée des enfants à charge**, dont bénéficient les parents isolés[32] célibataires ou divorcés. En effet, le bénéfice de la dépense fiscale au bénéfice des veuves et veufs devient supérieur à celui des parents isolés célibataires ou divorcé à partir de 40 000 €, ce qui ne peut correspondre qu'à une volonté de soutenir le niveau de vie des parents veuves et veufs. Il est supérieur à 2 000 € à partir de 55 000 € (au neuvième décile) et le plafond est atteint à 75 000 € de revenus (cf. graphique 9). Ainsi, 85 % de la dépense fiscale liée aux parents veuves et veufs bénéficient aux déciles 6 à 10 de revenus avant redistribution et 61 % aux déciles 8 à 10.

Graphique 9 : Diminution d'impôt sur le revenu liée aux dépenses fiscales spécifiques aux parents isolés célibataires ou divorcés et les parents isolés veufs en fonction des revenus



Source : Mission.

[32] Article 194-II du code général des impôts.

Il pourrait être proposé de **supprimer la dépense fiscale bénéficiant aux parents veuves et veufs et de les rendre éligibles à la dépense fiscale dont bénéficient les parents seuls célibataires ou divorcés** (cf. annexe V). Une telle mesure présente néanmoins un rendement faible, autour de 50 M€, et pourrait susciter des débats sur les différences de situations entre parents isolés et parents veufs.

<u>Mesure prioritaire n° 6 :</u> Aligner le régime fiscal des parents veuves et veufs sur le régime de droit commun des foyers similaires, à savoir celui des familles monoparentales.

2.1.2.3. Sur les dépenses fiscales bénéficiant aux contribuables ayant été parents isolés

Les **contribuables ayant eu seuls la charge d'un enfant pendant au moins cinq ans** bénéficient d'une **demi-part supplémentaire**, sans limite de durée et bien qu'ils puissent ne plus avoir d'enfant à charge, pour le calcul de l'impôt sur le revenu, dans la limite de 1 801 €[33].

Cette dépense fiscale, créée en 1945 :

- n'est pas cohérente avec l'objectif recherché, puisqu'elle ne bénéficie pas aux familles qui supportent effectivement la charge d'enfants ;
- génère des effets de seuil peu justifiables entre personnes qui ont eu la charge d'enfants pendant quatre ans et cinq ans ;
- est anti-redistributive, puisque 85 % de cette dépense fiscale bénéficie aux déciles 6 à 10 de revenus avant redistribution, et 51 % aux déciles 8 à 10.

La mission propose en conséquence **la suppression de cette demi-part supplémentaire, qui génèrerait des recettes supplémentaires de 690 M€ réparties sur 1,3 million de ménages** (cf. annexe V).

<u>Mesure prioritaire n° 7 :</u> Aligner le régime fiscal des contribuables ayant été parents isolés sur le régime de droit commun des foyers similaires, en supprimant la demi-part fiscale dont ils bénéficient.

2.1.3. Des mesures paramétriques renforceraient la cohérence entre certains dispositifs et les situations des familles, mais leur technicité pourrait impliquer un délai de mise en œuvre

2.1.3.1. Concernant la proratisation du bénéfice du quotient familial pour le calcul de l'impôt sur le revenu

L'année N de la naissance de l'enfant, le foyer bénéficie du quotient familial, pour l'imposition des revenus de l'année N, en année N+1. Le **bénéfice du quotient familial** est **entier pour cette première année** (cf. tableau 2), ce qui constitue une iniquité de traitement et une incohérence avec les prestations familiales :

- les parents d'enfants nés à la fin de l'année bénéficient d'un même montant de quotient familial que les parents d'enfants nés en début d'année, alors que ces derniers ont supporté des coûts liés à l'accueil et l'entretien de l'enfant supérieurs lors de cette première année civile ;

[33] Articles 195 et 197 du code général des impôts.

- les autres prestations familiales, notamment les allocations familiales, le complément familial et l'allocation de base de la Paje, sont versées à partir du mois de naissance et sont donc *de facto* proratisées l'année de naissance de l'enfant. Ces prestations bénéficient à des déciles de revenus inférieurs à ceux du quotient familial. L'absence de proratisation du quotient familial l'année de la naissance de l'enfant est donc anti-redistributive.

La proratisation du QF pour les enfants nés dans l'année permettrait de générer 170 M€ de recettes fiscales supplémentaires via une moindre réduction d'impôt sur le revenu, réparties sur 321 000 ménages, soit un effet moyen mensuel de 43 € (cf. annexe IV).

Mesure prioritaire n° 8 : Renforcer l'équité entre les familles lors de l'ouverture du quotient familial en en proratisant le bénéfice suivant le nombre de mois la première année.

2.1.3.2. Concernant la contemporanéisation des bases ressources des prestations familiales

Le bénéfice des prestations familiales est aujourd'hui apprécié au regard des ressources des ménages de l'exercice N-2, alors que les dispositifs fiscaux retiennent le revenu fiscal de référence de l'exercice N-1 (tableau 2). De manière analogue, les APL étaient fondées sur les ressources N-2 et ont été contemporanéisées sur la base des douze derniers mois glissants en 2021 pour tenir compte de la situation actualisée des bénéficiaires. **Une telle mesure de contemporanéisation mobilisant les ressources de l'année N-1 pour les prestations familiales générerait une économie de 250 M€**. Selon les administrations et caisses concernées, sa mise en œuvre soulèverait toutefois des difficultés opérationnelles que la mission n'a pas été en mesure d'évaluer. Ces difficultés tiennent notamment à la nécessité pour les familles de déclarer leurs ressources aux caisses, aux enjeux de fiabilisation des données ainsi recueillies, et aux risques de qualité de liquidation des prestations octroyées.

Mesure prioritaire n° 9 : Engager, sous réserve de faisabilité et d'opportunité technique, une contemporanéisation des bases ressources des prestations familiales en tenant compte des ressources de l'exercice N-1, plutôt que N-2.

2.1.3.3. Concernant le lissage des effets de seuil

La superposition des barèmes des allocations familiales et du quotient familial n'est pas la seule source d'effets de seuils dans le bénéfice tiré des politiques familiales en fonction du revenu. Les barèmes de l'allocation de base de la Paje, de l'allocation de rentrée scolaire et du complément familial génèrent également des **effets de seuil**.

Par exemple, le complément familial génère un effet de seuil important lors du passage à son taux réduit, à hauteur de 98 € mensuels. L'effet pour les familles à ce seuil est d'autant plus important que leur revenu est modeste, puisqu'il équivaut à 7,8 % du revenu net avant impôt et redistribution des familles de trois enfants.

L'introduction d'une dégressivité progressive du bénéfice de ces prestations avec le revenu permettrait de lisser les effets de seuils. Une telle dégressivité peut être déployée sans impact budgétaire significatif pour minimiser les variations de prestations pour les familles, et éviter des situations de perte de revenu disponible en cas de progression des revenus salariaux (cf. annexes IV et V).

2.2. La sensibilité des mesures d'efficience identifiées peut impliquer des modalités de mise en œuvre adaptées

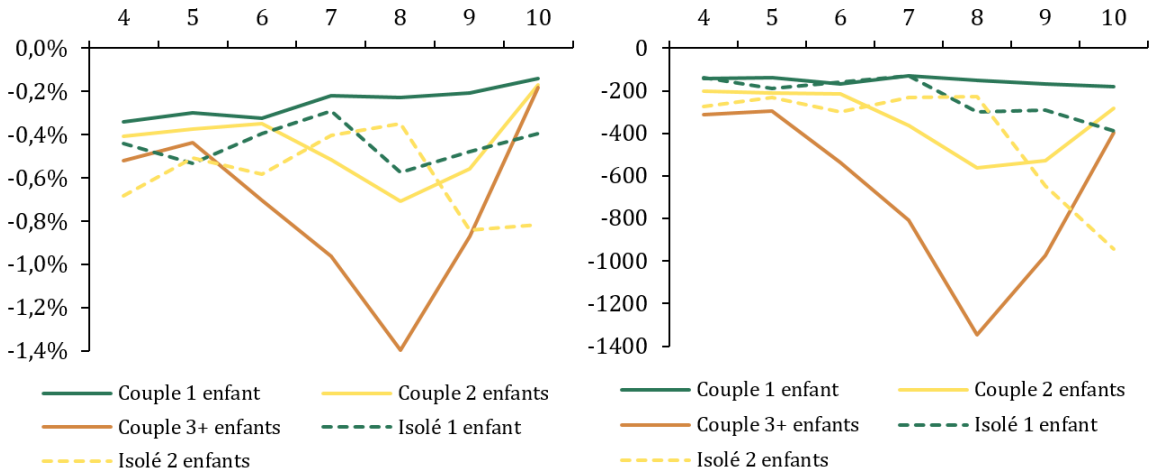
La mission a simulé les effets distributifs cumulés des trois principales mesures prioritaires produisant des effets permanents sur les familles avec enfants et pouvant être modélisées soit : la baisse de 20 % des seuils de passage à la deuxième et à la troisième tranche des allocations familiales ; la suppression de la réduction d'impôt pour frais de scolarité ; et l'alignement du régime fiscal des parents seuls veufs sur celui des familles monoparentales (scénario de référence).

Considérant ces trois mesures, parmi les **couples**, ce sont ceux du **huitième décile**[34] **ayant deux enfants ou plus** qui supportent l'**effet moyen le plus important**. En particulier, les ménages du huitième décile avec trois enfants ou plus affectés par la réforme perdraient, en moyenne, 1,4 % de leur revenu disponible, soit 1 346 € par an.

À décile donné, les couples de trois enfants ou plus subiraient une perte de revenu disponible deux fois plus élevée en moyenne que les couples avec deux enfants.

Parmi les **familles monoparentales**, l'effet moyen augmente avec le décile de niveau de vie, et l'**effet le plus important** est supporté par les **ménages des neuvième et dixième déciles ayant deux enfants** : -0,8 % d'effet sur le revenu disponible (cf. graphique 10).

Graphique 10 : Effet moyen du scénario de référence par type de ménage et décile de niveau de vie pour les ménages affectés (en % du revenu et en € annuels)



Source : Enquête revenus fiscaux et sociaux 2022 (Insee), modèle Ines 2024 (Insee, Drees, Cnaf) ; calculs : IGF pôle Science des données ; note de lecture : en moyenne, les couples avec deux enfants appartenant au neuvième décile de niveau de vie et dont les revenus disponibles sont affectés par le scénario de référence perdent 527 € de revenu disponible annuel ; note : moins de 5 % des ménages des déciles un à trois étant affectés par les réformes du scénario de référence, ceux-ci sont exclus de l'analyse.

Au cours des dernières années, plusieurs mesures prioritaires[35] ont déjà été proposées dans le cadre de précédents textes budgétaires sans être adoptées, tandis que certaines mesures similaires ont été adoptées après des débats parlementaires nourris[36], concernant l'équilibre entre les principes fondateurs de cette politique publique.

[34] Décile de revenu avant redistribution.

[35] Suppression de la réduction d'impôt pour frais de scolarité, alignement des régimes fiscaux des contribuables ayant été parents isolés et des parents seuls veufs sur le régime de droit commun des foyers similaires.

[36] Des députés ayant dénoncé *« la fin de l'universalité des allocations familiales »* comme une *« rupture brutale et injustifiable du pacte républicain »*, une ouverture de *« la boîte de Pandore »*, une atteinte à un *« acquis sacré »* de la politique familiale et une mesure *« contraire aux principes fondateurs de notre sécurité sociale »* dans le cadre des discussions du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2015.

Les difficultés à trouver un consensus autour de mesures visant à renforcer l'efficience des politiques familiales, comme le contexte de baisse de la natalité, peuvent rendre d'autant plus délicat la justification d'économies dans ce champ. La mission a, dans ce contexte, fait le choix de mesures portant sur des mises en cohérence entre des situations proches, ou sur la suppression de dispositifs historiques dont le sens et/ou l'impact se sont fortement estompés avec le temps.

Des **mécanismes d'accompagnement pourraient utilement être envisagés** pour faciliter la mise en place de ces mesures, sans remettre en cause leur bien-fondé ou l'ordre de grandeur de leur rendement budgétaire :

- une entrée en vigueur progressive pour les réformes produisant les effets individuels les plus marqués ;
- ou encore un redéploiement d'une partie des gains vers les priorités les plus cohérentes avec les objectifs de la politique familiale, en particulier l'amélioration de l'accès et de la qualité des solutions d'accueil du jeune enfant, de l'accueil périscolaire et de l'accueil extrascolaire (cf. 3).

2.3. Les instruments de redistribution horizontale à destination des ménages des déciles supérieurs pourraient être mobilisés pour réaliser des gains supplémentaires, compte tenu de leur faible effet sur la natalité et la situation de ces familles

Les recommandations de la partie 2.1. visent à accroître la cohérence de chaque dispositif afin de renforcer l'efficience des politiques familiales. Si des **économies supplémentaires** devaient être identifiées dans le champ des politiques familiales, elles devraient prioritairement porter sur **les instruments dont l'effet est le moins avéré sur la situation matérielle des familles, la natalité, l'activité des parents et le développement des enfants**. C'est l'objet des **mesures additionnelles** listées *infra* dont l'éventuel cumul pourrait, en revanche, affecter de manière significative certaines catégories de familles avec enfants. La mission signale que si des économies supplémentaires devaient être réalisées, il conviendrait également de considérer un **effort des ménages sans enfant à charge**, qui ne sont pas inclus dans le périmètre direct de cette revue de dépenses.

Ces mesures additionnelles ne concernent pas les dispositifs visant l'accueil formel des enfants ni les dispositifs de redistribution verticale. En effet, les dispositifs facilitant la conciliation entre vie personnelle et vie professionnelle soutiennent simultanément la natalité, la participation au marché du travail, en particulier celle des mères, ainsi que le développement cognitif et social des enfants (cf. 1.4). La redistribution verticale, en ciblant les enfants des familles les plus modestes, contribue pour sa part à réduire la pauvreté et la vulnérabilité des enfants et de leur famille. Elle peut ainsi être analysée comme un investissement dans le capital humain, susceptible de générer des externalités économiques et sociales positives à moyen et long terme[37].

[37] Lorenz, J., Paetzel. and F, Schweitzer, F. (2012). *Redistribution spurs growth by using a portfolio effect on human capital* ; Ostry, J., Berg, A. and Tsangarides, C. (2014). *Redistribution, Inequality, and Growth*, IMF Staff Discussion Note SDN/14/02.

Si des gains complémentaires s'avéraient nécessaires, ils pourraient donc être recherchés prioritairement sur les **mécanismes de redistribution horizontale, en particulier lorsqu'ils bénéficient aux déciles supérieurs de niveau de vie**. Le maintien de ces mécanismes repose sur plusieurs justifications : l'effet signal en lien avec le principe d'universalité des politiques familiales, le rapprochement du niveau de vie des familles avec celui des ménages sans enfant et le consentement aux prélèvements des populations de ces déciles. Ces arguments doivent toutefois être mis en regard de **l'efficacité limitée de ces mécanismes au regard des objectifs poursuivis**. L'effet des prestations monétaires sur la natalité est, en effet, faible (cf. 1.4). Pour les derniers déciles, le cumul d'un niveau de revenu élevé et du bénéfice de dispositifs familiaux peut, en outre, se traduire davantage par un surcroît d'épargne que par un effet direct sur la consommation des familles, la croissance économique ou les décisions de fécondité[38].

Ainsi, des gains supplémentaires pourraient provenir de :

- la **suppression de la troisième tranche des allocations familiales**, ce qui génèrerait 220 M€ d'économies avec le seuil actuel de passage à la troisième tranche, et 370 M€ dans le cas d'une baisse de 20 % du seuil de passage à cette tranche ;
- et/ou la **baisse du plafond du quotient familial de 10 %**, ce qui génèrerait 580 M€ de recettes supplémentaires.

Une piste complémentaire, hors du champ strict des politiques familiales, pourrait consister à **plafonner le quotient conjugal** dont bénéficient les familles redevables de l'impôt sur le revenu, pour un coût évalué à 11 Md€ en 2021[39], ce qui permettrait de ne pas focaliser l'effort uniquement sur les familles avec enfants, mais d'augmenter la contribution des familles aisées sans enfant.

<u>Mesure additionnelle n° 1 :</u> Atténuer la redistribution horizontale dont bénéficient toutes les familles des derniers déciles à travers une suppression de la troisième tranche des allocations familiales et/ou une baisse de 10 % du plafond du quotient familial et/ou un plafonnement du quotient conjugal.

D'autres dispositifs pourraient être mis à contribution pour produire des gains supplémentaires, mais cela **présenterait l'inconvénient de concentrer davantage les efforts sur certaines configurations familiales** (familles nombreuses et familles monoparentales des déciles supérieures) dont le niveau de vie est, en moyenne, inférieur à la moyenne (cf. 1.1) :

- la **réduction de moitié du plafond** des parts supplémentaires **à partir du troisième enfant**[40], ce qui génèrerait 460 M€ de recettes supplémentaires ;
- **l'alignement des plafonds** des parts fiscales accordées aux **parents isolés**, sur le plafond de droit commun[41], ce qui génèrerait 190 M€ de recettes supplémentaires.

---

[38] Insee (2022). *Consommation et épargne par catégories de ménages en 2022*. Insee focus n° 338 : le taux d'épargne des personnes dont le niveau de vie est supérieur de 80 % au revenu médian ont un taux d'épargne de 33 % en 2022, contre 11 % en moyenne pour l'ensemble de la population.

[39] Cour des comptes (2024), *La prise en compte de la famille dans la fiscalité*.

[40] Une demi-part supplémentaire donnant au maximum 1 807 € de réduction d'impôt dans le droit commun, l'avantage fiscal maximal lié à la part entière à partir du troisième enfant est actuellement de 3 614 €. La réduction de moitié du plafond des parts à partir du troisième enfant, qui serait ainsi fixé à 1 807 €, égaliserait l'avantage fiscal maximal par enfant quel que soit le rang de l'enfant, tout en maintenant l'octroi d'une part entière à partir du troisième enfant.

[41] L'avantage fiscal procuré par les deux premières demi-part supplémentaire accordée aux personnes célibataires, divorcées ou séparées élevant seules leurs(s) enfant(s), est actuellement limité à 4 262 €. Cette mesure additionnelle fixerait cette limite à 3 614 € (1 807 € par demi-part, selon le droit commun).

<u>Mesure additionnelle n° 2 :</u> Atténuer la redistribution horizontale dont bénéficient les familles nombreuses des derniers déciles à travers une réduction de moitié du plafond des parts supplémentaires dont elles bénéficient.

<u>Mesure additionnelle n° 3 :</u> Atténuer la redistribution horizontale dont bénéficient les familles monoparentales des derniers déciles à travers un alignement sur le droit commun du plafond des parts supplémentaires dont elles bénéficient.

L'ajout des mesures additionnelles proposées aux mesures prioritaires conduirait à concentrer les efforts sur les mêmes ménages, avec des effets de revenus significatifs sur certaines configurations familiales, en particulier les familles nombreuses et les familles monoparentales des derniers déciles. Par exemple, le cumul d'une baisse de 50 % du plafond des parts supplémentaires dont bénéficient les familles de plus de trois enfants avec le scénario de référence porterait l'effort maximal à -2,3 % pour le huitième décile de ces familles nombreuses, soit 2 257 € annuels. Le cumul de l'alignement du plafond des parts supplémentaires dont les familles monoparentales bénéficient sur le droit commun avec le scénario de référence porterait, quant à lui, l'effort maximal à -1,3 % pour les familles monoparentales avec deux enfants du neuvième décile, soit 997 € annuels.

3. Des mesures de soutien devraient être déployées en faveur de l'accueil formel du jeune enfant, dont la situation est fragilisée depuis plusieurs années

3.1. En l'absence d'action à court terme, la capacité d'accueil formel du jeune enfant risque de diminuer, en raison du déclin de l'accueil individuel et de la fragilité financière d'une partie de l'accueil collectif

3.1.1. La baisse du nombre d'assistantes maternelles, plus marquée que celle de la natalité, pourrait entraîner un manque d'au moins 100 000 places d'accueil formel pour maintenir le taux de couverture à l'horizon 2033

Le taux de couverture des besoins d'accueil des jeunes enfants, qui se situait à 60,8 en France en 2023, a connu une forte progression depuis 2013 (+4,6 points en 10 ans), **qui s'explique exclusivement par la baisse de la natalité**. Le nombre d'enfants de moins de 3 ans a en effet baissé de 12,6 % entre 2013 et 2023 tandis que **le nombre de places de l'accueil formel a décru de 4,3 %** :

- les capacités d'accueil collectif ont augmenté de 22,7 % entre 2013 et 2023, la part croissante des places en crèche expliquant en partie la progression globale du coût unitaire de l'accueil des jeunes enfants ;
- celles d'accueil individuel ont baissé de 14,4 % sur la période ;
- les places en préscolarisation ont diminué de 29,2 % entre 2013 et 2023.

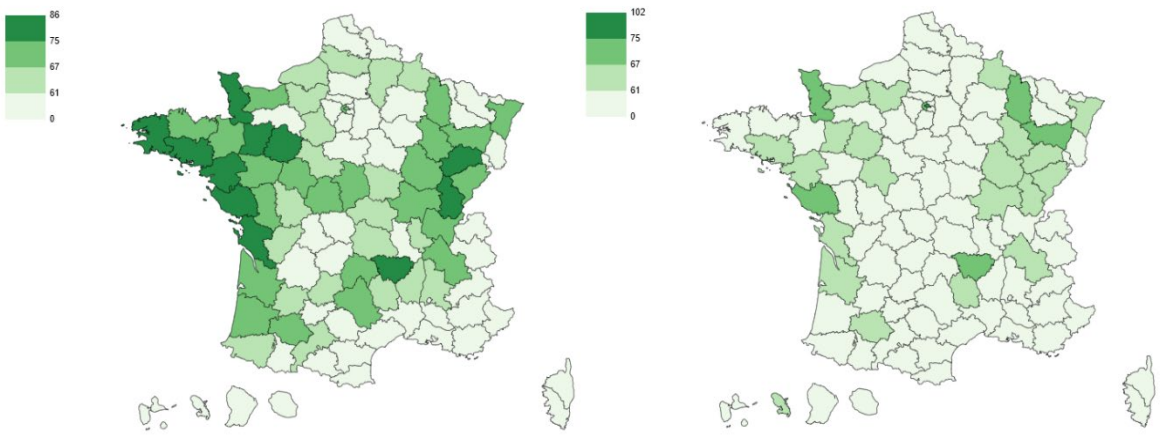
La croissance de l'accueil collectif a principalement été tirée par les micro-crèches, dont la capacité est limitée à 12 places et qui bénéficient de réglementations moins contraignantes. **Les micro-crèches dites « Paje » sont majoritaires** (87,7 % des places de micro-crèches en 2024) **et ont porté 90 % de la dynamique observée depuis 2013**.

L'accueil individuel est historiquement la modalité majoritaire d'accueil formel en France mais **le nombre des assistantes maternelles diminue constamment depuis plus de dix ans,** passant de 328 000 en 2013 à 227 000 en 2023. **Cette tendance va se poursuivre :** près de la moitié des assistantes maternelles en activité en 2023 devraient partir à la retraite d'ici 2030[42].

Le taux de couverture actuel reste inférieur à 66,7 % des enfants de moins de 3 ans, niveau estimé par le Haut Conseil de la famille, de l'enfance et de l'âge (HCFEA) pour **rendre effectif le service public de la petite enfance.** Il cache par ailleurs une forte hétérogénéité entre les territoires, quatre enfants sur dix vivant dans une commune avec un taux de couverture inférieur à 50 %[43], ainsi que la difficulté à répondre aux besoins spécifiques (horaires atypiques, demandeurs d'emploi, enfants en situation de handicap notamment).

Le taux de couverture va baisser d'ici à 2033, du fait d'une plus forte baisse des places d'accueil individuel que de la natalité. Tandis que le nombre d'enfants de moins de 3 ans baisserait de 9,5 % entre 2023 et 2033[44], les places d'accueil formel pourraient décroître de 240 000 places[45], ce qui ferait baisser le taux de couverture de près de 7 points par rapport à 2023. **Il manquerait alors environ 135 000 places d'accueil formel pour maintenir le taux de couverture de 2023 à l'horizon 2033**, avec des besoins très contrastés suivant les territoires (cf. graphique 11).

Graphique 11 : Taux de couverture en 2023 et taux de couverture projeté en 2033 par département



Sources : Cnaf et calculs de la mission. Note de lecture : la coloration la plus pâle correspond à un taux de couverture inférieur au taux national moyen de 2023 (60,8).

[42] Cour des comptes (2024), *La politique d'accueil du jeune enfant.*

[43] HCFEA (2023), *Accueil des enfants de moins de 3 ans : relancer la dynamique*.

[44] Ce chiffre est calculé sur la base du scénario intermédiaire des projections démographiques de la DEPP, il serait de 3,5 % dans le scénario haut et 15,6 % dans le scénario bas. Barhoumi M., Miconnet N., Serre P., (2026), *« Projections d'effectifs d'élèves dans les premier et second degrés à horizon 2035 », Document de travail* - série études, n° 2026-E08, DEPP.

[45] Sous les hypothèses de stabilité de l'accueil collectif (le nombre de places d'accueil collectif a augmenté entre 2013 et 2023 mais du fait des micro-crèches dont les contraintes seront renforcées en septembre 2027), de la garde à domicile et du taux de préscolarisation (hypothèse retenue par la DEPP dans ses projections d'effectifs), et de décroissance du nombre d'assistantes maternelles au rythme constaté pendant les dernières années.

3.1.2. La fragilité de la situation financière de nombreux EAJE relevant de la PSU a augmenté ces dernières années

Les crèches collectives sont cofinancées par la branche famille, essentiellement au travers d'une tarification à l'heure, la PSU, qui correspond à 66 % du prix de revient horaire d'accueil, dans la limite d'un plafond, après déduction des participations familiales[46].

Cette modalité de tarification à l'activité présente des limites :

- sa dernière réforme en 2014 visait une augmentation du taux de fréquentation des crèches, alors que ce taux a diminué depuis (57,3 % en 2025) ;
- la tarification à l'heure peut conduire les établissements à rechercher des modes d'accueil à temps plein et réguliers au détriment des autres besoins et mettre en place des pratiques de suroccupation exigeantes pour le personnel ;
- la tarification à l'activité présente une certaine volatilité pour les gestionnaires, dont les leviers d'action sont limités par rapport aux choix de fréquentation des familles.

Le secteur des crèches financées par la PSU est fragilisé depuis plusieurs années. Ainsi, en 2025, 83 % des structures ont un niveau de charges horaires supérieur au plafond de 10 €[47]. **Malgré le relèvement du plafond de la PSU de plus de 18 % sur la période 2019-2024, l'écart avec le taux de charges des EAJE s'est accru**, à la fois du fait de l'augmentation de 20 % des charges globales des EAJE et de la diminution de -4,1 % des heures facturées. **Cette baisse du nombre d'heures facturées, qui explique 51 % de la sous-exécution du Fnas en 2025[48],** s'explique à la fois par :

- **de moindres besoins d'accueil sur certains territoires**, du fait de la baisse de la natalité et d'une demande d'une moindre amplitude horaire d'accueil des parents, phénomène attribué aux contraintes financières et au télétravail ;
- une moindre capacité d'accueil des crèches, **faute de personnels** ;
- **les effets de concurrence d'autres structures,** au premier rang desquelles les micro-crèches Paje.

Cette situation conduit à un accroissement de la part des EAJE associatifs et marchands en situation déficitaire, alors même que ces derniers représentent 40 % de la capacité d'accueil des EAJE financés par la PSU (cf. tableau 3). Les éléments relatifs à la santé financière des micro-crèches PAJE (augmentation du nombre, taux d'occupation) comme à leur organisation (moindre pression de la pénurie de personnel du fait de contraintes d'encadrement moins fortes, possibilité de sélectionner des familles avec un volume horaire de besoins plus important et stable) ne permettent pas de conclure à des difficultés similaires.

Tableau 3 : Évolution de la part des EAJE PSU déficitaires entre 2019 et 2024 (%)

Secteur gestionnaire	2019	2024	Évolution 2019-2024
Associations	34,4 %	44,1 %	9,7 points
Gestionnaires marchands	35,1 %	37,6 %	2,5 points

Source : Cnaf, bilan Fnas 2025.

[46] Le prix plafond est modulé en fonction de (i) l'organisation de la crèche pour la fourniture des couches et des repas (ii) le taux de facturation observé au cours de l'année, c'est-à-dire le différentiel entre le nombre d'heures facturées à la famille, et le nombre d'heures de fréquentation effective par l'enfant.

[47] Plafond horaire calculé pour un taux moyen de facturation de 109 %, dans des structures fournissant les couches et les repas

[48] Cette sous-exécution, à hauteur de 326 M€ en 2025, est un phénomène nouveau pour les dépenses de fonctionnement

3.2. Un soutien efficient à l'accueil formel du jeune enfant nécessite de consolider le capacitaire des crèches collectives et de renforcer l'attractivité des métiers de la petite enfance

3.2.1. La nécessité de préserver les capacités d'accueil formel invite à recentrer le soutien à la création de places d'accueil collectif et à renforcer le soutien financier aux établissements

Depuis trente ans, les « plans crèches » successifs fixent des objectifs ambitieux de créations de nouvelles places d'accueil collectif au niveau national, en mobilisant différents leviers d'incitation à destination des collectivités territoriales[49]. En l'absence d'objectifs contractualisés avec les collectivités territoriales ou s'imposant à elles, ces « plans crèches » souffrent d'une sous-exécution chronique[50]. De plus, ils ne répondent pas au principal facteur de baisse du taux de couverture à l'horizon 2033, qui porte sur la forte réduction du nombre d'assistantes maternelles.

Il conviendrait de s'appuyer sur des diagnostics territorialisés de l'offre et des besoins afin de concentrer le soutien à la création sur des territoires aux taux de couverture très insuffisants ou susceptibles de le devenir, et de soutenir plus fortement l'attractivité du métier d'assistantes maternelles et la création des maisons d'assistantes maternelles pouvant les regrouper. Parallèlement, la baisse de la préscolarisation peut être questionnée dans un contexte de baisse d'effectifs qui permet d'envisager plus facilement d'accueillir des enfants de moins de trois ans à l'école maternelle.

<u>Proposition n° 1</u> : Réorienter le soutien public vers la consolidation des capacités existantes d'accueil du jeune enfant, pour l'ensemble des modes d'accueil :

- **cibler les soutiens à la création nette de places en crèches (Piaje, bonus CTG) sur les territoires avec un taux de couverture global nettement inférieur à la moyenne nationale et des besoins d'accueil non couverts ;**
- **réserver l'action relevant des « déserts petite enfance » aux territoires avec un taux de couverture particulièrement faible et en diminution à l'horizon 2033, et une capacité d'action limitée des partenaires ;**
- **évaluer le bonus « trajectoire » (45 M€ prévus en 2026), dans la perspective de sa mise en extinction à l'horizon 2027 ;**
- **dynamiser la capacité d'accueil des enfants de moins de 3 ans en école préélémentaire, par exemple en prévoyant une rentrée complémentaire pour les enfants qui ont 3 ans entre janvier et mai de l'année.**

La fragilité de la situation financière des EAJE PSU invite à l'adoption de mesures de court terme qui ne porteront pleinement leurs effets qu'à la condition que des mesures visant à lutter contre la pénurie de personnel soient engagées parallèlement (cf. *infra*). Ces mesures devraient passer prioritairement par le relèvement de la part du financement dépendant de l'activité. En effet, la part forfaitaire de financement, qui passe majoritairement par le bonus territoire CTG, est hétérogène selon les communes du fait de situations historiques ; sa convergence est utile pour des raisons d'équité, mais ne garantit pas de consolider la situation financière des crèches les plus fragilisées.

[49] Plan d'investissement pour l'accueil du jeune (Piaje), bonus territoire lié aux conventions territoriales globales (CTG), depuis 2024 « bonus trajectoire de développement »

[50] Sous-exécution de 299 M€ en 2023, 194 M€ en 2024, 224 M€ en 2025

<u>Proposition n° 2 :</u> Limiter les risques de fragilisation du secteur en revalorisant le financement des crèches et en renforçant la capacité des Caf à préserver les capacités d'accueil collectives actuelles, pour un coût annuel de 230 M€ :

- **prévoir une revalorisation du plafond de la PSU à hauteur de 4 % sur la période 2026-2027 ;**
- **à titre complémentaire, accélérer la trajectoire de revalorisation du bonus territoire CTG afin de disposer d'un outil efficace de financement forfaitaire pour la prochaine COG ;**
- **soutenir les mises en conformité au référentiel bâtimentaire, en réorientant une partie des crédits prévisionnels associés aux investissements du plan crèche, vers le fonds de modernisation des EAJE pour doubler le montant de celui-ci, à hauteur de 120 M€[51] ;**
- **renforcer la démarche « informer, détecter, accompagner » (IDA) mise en place par les Caf pour soutenir les établissements en difficulté financière.**

3.2.2. Le manque d'attractivité des métiers de la petite enfance appelle une action de court terme pour améliorer leurs conditions d'exercice

Le secteur de la petite enfance est marqué par un déficit d'attractivité concernant les principaux métiers[52]. La dernière enquête sur les besoins de main-d'œuvre de la Cnaf[53] établit un taux de vacance moyen de 8,7 % des effectifs auprès des enfants.

Ce déficit d'attractivité peut s'expliquer par différents facteurs : image insuffisamment valorisée de métiers, contraintes des conditions de travail, niveaux de rémunération relativement faibles, perspectives limitées de parcours de carrière.

L'incitation financière attribuée par la Cnaf aux crèches pour soutenir la revalorisation des salaires à partir de 2024 (bonus attractivité) permet de répondre en partie à ces difficultés. **Mais un nombre insuffisant de jeunes sont diplômés dans les professions identifiées comme en tension, plus spécifiquement les auxiliaires de puériculture et les éducateurs de jeunes enfants**. Les évolutions engagées dans les modalités d'organisation de la formation initiale (26 % d'apprentissage pour les auxiliaires de puériculture en 2023) ne suffisent pas à répondre aux difficultés rencontrées pour attirer de nouveaux étudiants. **Le développement des parcours professionnels reste, par ailleurs, limité par le faible nombre de projets cofinancés par l'ensemble des institutions compétentes dans le champ de la formation professionnelle continue** (employeur, opérateur de compétences, associations Transitions professionnelles, région). La validation des acquis de l'expérience (VAE), identifié comme un levier important de promotion professionnelle, présente des taux d'échec élevés (en 2024, 61 % pour le diplôme d'auxiliaire de puériculture, et 55 % pour le diplôme d'éducateurs de jeunes enfants)[54].

[51] 86 M€ de dépenses réalisées en 2025

[52] Igas (2025), *Comment résoudre les tensions de recrutement dans le champ social et en accroître l'attractivité ?*, *Améliorer la connaissance la connaissance des données RH pour structurer une politique d'attractivité des métiers du social*, et *l'accueil du jeune enfant par des assistants maternels.*

[53] Enquête besoins de personnels, Cnaf, décembre 2024.

[54] Jean Debeaupuis, Franck Le Morvan (Igas 2025), *Aides-soignants, auxiliaires de puériculture et ambulanciers : améliorer la certification des diplômes pour plus d'attractivité.*

Le manque d'attractivité de la profession d'assistante maternelle, particulièrement marqué dans un contexte de vieillissement de la profession, repose à la fois sur un niveau de rémunération faible, et sur les difficultés inhérentes à l'exercice de la profession (critères d'agrément notamment liés à la taille du logement, statut professionnel relativement précaire et mode d'exercice isolé). La rémunération horaire reste inférieure à celle du Smic horaire, ainsi qu'aux tarifs moyens pratiqués par les autres salariés de particuliers employeurs, malgré sa progression depuis 2007.

Le statut des assistantes maternelles reste relativement précaire, du fait de la relation d'emploi direct avec plusieurs familles, les deux principaux risques portant sur les retards de paiement ou impayés des parents, ainsi que sur les fins de contrat en cours d'année. En complément de la garantie de deux mois de salaires par le service Pajemploi+ (qui sera obligatoire à compter de 2027), la sécurisation de ces situations de rupture de contrat de travail semble nécessaire. La rémunération des assistantes maternelles peut, par ailleurs, être affectée par des interruptions de présence des enfants pour maladie, la convention collective autorisant les parents à ne pas verser de rémunération en cas d'absence de l'enfant pour maladie jusqu'à cinq jours par an, contrairement aux crèches pour lesquelles existe un délai de carence de 3 jours pour la suspension du paiement par les parents.

<u>Proposition n° 3</u> : Engager la branche famille sur des actions contribuant à l'attractivité des métiers de la petite enfance :

- **en mobilisant le fonds publics et territoires du Fnas sur deux projets pilotes concernant les auxiliaires de puériculture et les éducateurs du jeune enfant :**
  - **un plan d'action spécifique dans la région Île-de-France pour diversifier les viviers d'accès aux professions d'auxiliaire de puériculture et d'éducateurs de jeunes enfants ;**
  - **un contrat entre la Caf et des apprentis en formation initiale, prévoyant le versement d'une allocation en contrepartie d'un engagement de travailler dans le département les années suivantes.**
- **en réduisant les incertitudes sur le niveau de revenu des assistantes maternelles, par la mise en place d'un délai de carence de trois jours, remboursé par la branche famille, avant la suspension de salaire de l'assistante maternelle en cas d'absence pour enfant malade (impact maximal estimé à 80 M€), et par un versement anticipé de l'indemnisation chômage pour les ruptures de contrat de travail en cas d'impayé de salaires ;**
- **en expérimentant l'accompagnement des trois premières années d'exercice des assistantes maternelles par les relais petite enfance.**

3.3. À moyen terme, il apparait nécessaire de rationaliser le financement de l'accueil formel, tout en incitant à l'augmentation progressive de sa qualité

3.3.1. Le modèle de financement des EAJE PSU doit être clarifié et consolidé

La répartition des cofinancements entre la branche famille (60,1 % en 2024) et les collectivités territoriales (30,0 % en 2024) pour les EAJE PSU s'inscrit dans une gouvernance locale à plusieurs échelons :

- **les schémas départementaux de services aux familles (SDSF)** établis au sein du conseil départemental des services aux familles[55], définissent les priorités en matière d'accueil formel ;
- **les conventions territoriales globales (CTG)**, signées entre la Caf et les communes ou intercommunalités concernées[56], présentent un diagnostic de l'offre sur le territoire et de son adéquation aux besoins du territoire, et une trajectoire prévisionnelle d'engagement des partenaires sur l'ensemble des champs d'intervention de la Caf[57].

Les données issues des CTG et des SDSF montrent une articulation perfectible entre ces échelons et l'échelon national, les premiers n'ayant pas de trajectoire pluriannuelle contrairement au second.

La désignation des communes et EPCI comme autorités organisatrices du service public de la petite enfance permet de clarifier certaines compétences au niveau territorial, notamment pour ce qui concerne la planification des modes d'accueil du jeune enfant, **mais ne répond pas à certaines des limites de la gouvernance territoriale**, en particulier l'absence de compétence obligatoire pour le financement des modes d'accueil formel.

La gouvernance territoriale actuelle devrait évoluer pour intégrer de façon systématique des perspectives pluriannuelles de cofinancement dans les conventions signées par la branche famille. Les CTG devraient intégrer un volet relatif au cofinancement des projets d'investissement et des modalités d'accompagnement de l'ensemble des structures d'accueil sur le territoire (notamment les maisons d'assistantes maternelles et micro-crèches). Par ailleurs, les perspectives de financement pluriannuelles des crèches PSU devraient faire l'objet d'un cadre conventionnel tripartite entre le gestionnaire, la collectivité territoriale et la Caf (au lieu de la convention d'objectifs et de financement signée entre le gestionnaire et la Caf). Une telle évolution permettrait de donner aux gestionnaires une certaine visibilité sur leur cadre de financement.

3.3.2. Un mouvement de convergence du modèle des micro-crèches vers celui des établissements PSU doit être engagé, en même temps qu'une adaptation du financement à l'activité de ces derniers

Le maintien de deux modèles de financement, celui des crèches PSU et celui des micro-crèches Paje, n'est pas satisfaisant car il conduit à des distorsions pour les familles sur certains territoires, alors même que les micro-crèches ont moins de contraintes organisationnelles.

---

[55] La composition de ce comité est définie à l'article D.214-3 du code de l'action sociale et des familles. Présidé par le préfet de département, il est coprésidé par le président du conseil départemental, un maire ou président d'EPCI, et le président du conseil d'administration de la Caf. Le secrétariat général est assuré par les services de la Caf.

[56] Ces conventions peuvent associer d'autres partenaires, comme la MSA ou le département

[57] Petite enfance, enfance, jeunesse, parentalité, animation de la vie sociale, accès aux droits, logement, handicap

La mission recommande d'engager une refonte à moyen terme pour faire évoluer le financement de l'ensemble des crèches par la PSU, et donc la suppression du « CMG structure », ou sa restriction aux seules entreprises d'intermédiation pour les gardes à domicile. Cette réforme devrait être conduite de façon échelonnée sur plusieurs années, afin de limiter le risque de fragiliser les structures indépendantes ou les réseaux d'ampleur régionale, suivant les axes suivants :

- annonce de la bascule du mode de financement 3 à 5 ans avant son effectivité, afin de laisser le temps aux communes de définir un cadre de cofinancement dans les territoires où elles font le diagnostic de la nécessité de préserver la capacité des établissements concernés si ces derniers ne peuvent pas mobiliser une capacité minimale de réservation de berceaux ;
- bascule du mode de financement d'un paiement direct par les familles vers un financement par la PSU lors d'une rentrée de septembre, associée à une anticipation du calendrier de versement par les Caf (pour éviter des difficultés de trésorerie) ;
- remplacement du crédit d'impôt famille[58] (Cifam), qui permet aux entreprises de déduire de l'impôt sur les sociétés ou de l'impôt sur le revenu[59] les dépenses engagées pour la réservation de berceaux en crèches, par un bonus versé par la Cnaf aux entreprises réservataires de berceaux.

L'unification du mode de financement des crèches devrait s'accompagner d'un ajustement des modalités horaires de tarification de la PSU, pour évoluer vers un suivi de l'activité à la demi-journée. Cette mesure permettrait de tenir compte de l'évolution des pratiques des familles, avec une réduction de l'amplitude horaire de la fréquentation des crèches en début et fin de journée. Elle permettrait d'alléger la complexité de gestion pour les gestionnaires de crèches, notamment dans les relations avec les familles (négociation et suivi du contrat) et avec les personnels de crèche.

Cette réforme pourrait être testée dès 2027 dans plusieurs territoires, afin de mesurer son impact sur le modèle économique des crèches, la gestion des personnels et le comportement des familles. Les territoires tests pourraient intégrer une réflexion relative à une modulation dérogatoire du taux de participation des familles en fonction des revenus, afin de limiter les comportements de non-recours de certaines familles modestes.

<u>Proposition n° 4</u> : Inscrire l'ensemble des structures d'accueil collectif dans le même mode de financement assoupli :

- **basculer les micro-crèches Paje dans un financement par la PSU et remplacer le Cifam par un bonus « réservataire employeur privé » ;**
- **faire évoluer les crèches PSU d'un financement horaire vers un financement à la demi-journée.**

[58] Créé par l'article 98 de la loi n°2003-1311 du 30 décembre 2003 de finances pour 2004, et inscrit à l'article 244 quater F du code général des impôts.

[59] Seules les micro-entreprises sont exclues du bénéfice du CIF.

3.3.3. La qualité de l'accueil, gage de son efficacité, doit être renforcée pour se rapprocher du niveau moyen des pays comparables et peut l'être dès le court terme en mettant l'accent sur la formation des personnels

La plus grande sensibilité portée ces dernières années aux enjeux de qualité de l'accueil du jeune enfant, que traduit l'évolution sémantique passant de « garde » à « accueil » de l'enfant, invite à rappeler que **l'efficience de l'organisation des modes d'accueil tient autant à sa dimension quantitative qu'à sa capacité à accompagner le développement des jeunes enfants**. Si la mission, dans un format de revue de dépenses, n'a pas vocation à faire l'évaluation de l'ensemble des modalités permettant d'améliorer la qualité des modes d'accueil, elle souhaite toutefois insister sur la nécessité de poursuivre la progression de la qualité des pratiques professionnelles, dans un contexte où l'accès à un mode d'accueil reste ou risque de devenir insuffisant sur de nombreux territoires.

Des différences d'exigence existent, tant dans le taux d'encadrement que dans la formation initiale, entre les modes d'accueil. *A minima,* **les exigences de formation continue, qui sont variables selon le mode d'accueil, pourraient gagner à être harmonisées et mutualisées**, en rendant obligatoire les trois journées pédagogiques des EAJE, qui sont actuellement recommandées et financées par la branche famille, et en imposant des obligations de formation continue aux assistantes maternelles conditionnant le renouvellement de leur agrément. La prise en charge des périodes de formation continue des assistantes maternelles pourrait être assurée par la branche famille en tant que cofinanceur, soit en valorisant les heures au titre du CMG, soit en revalorisant l'indemnité d'entretien.

3.3.4. Le soutien au développement de l'offre périscolaire et extrascolaire devrait être ciblé sur les territoires où des insuffisances perdurent ainsi que sur l'accessibilité financière à toutes les familles et sur la qualité d'accueil.

Les structures d'accueil périscolaire et extrascolaire ont un maillage territorial satisfaisant, à l'exception des quartiers politiques de la ville et des départements d'outre-mer. Le développement de leur activité sur la période 2018-2024 (+17,1 %, à comparer à une baisse du nombre d'enfants entre 3 et 11 ans de 6,5 % sur la même période) est lié aux réformes successives des rythmes scolaires, déployées dans un contexte de fortes difficultés de recrutement d'animateurs.

Les accueils de loisirs sans hébergement (ALSH) sont majoritairement financés par les communes (50,7 % en 2023). La branche famille couvre 19,6 % des dépenses globales, soit 1,5 Md€, suivant un système reposant pour moitié sur le nombre d'heures d'accueil, et pour moitié sur des aides forfaitaires.

La dynamique des dépenses publiques a été en partie limitée par l'augmentation de la participation des familles, alors même que le coût du périscolaire est un motif important de non-recours. La participation des familles atteint 24,6 % en 2023, cette moyenne nationale correspond cependant à des situations hétérogènes sur le territoire, en l'absence de grille tarifaire harmonisée entre les communes.

Dans un certain nombre de territoires, le niveau relativement élevé des participations familiales au périscolaire peut conduire à un reste à charge équivalent, voire moins élevé, pour une prise en charge individuelle par une assistante maternelle. Ce différentiel, plus marqué depuis la réforme du CMG qui prévoit un remboursement par heure d'accueil des enfants de moins de 6 ans, peut conduire certaines familles à privilégier un accueil individuel, alors même que les besoins d'accueil sont importants pour les enfants de moins de 3 ans (cf. 3.1). Une division par deux de la participation de la branche famille au titre du CMG, pour les enfants de 3 à 6 ans, conduirait à une économie estimée à 75 M€.

<u>Proposition n° 5</u> : Mobiliser les cofinancements de la branche famille sur les priorités d'accessibilité financière pour les familles et de qualité d'accueil quel que soit le mode d'accueil pour un coût annuel de 60 M€ :

- **rendre obligatoire la réalisation des 3 journées pédagogiques en crèche, déjà financées par la branche famille ;**
- **financer et rendre obligatoire pour le renouvellement de l'agrément des assistantes maternelles la participation à deux journées annuelles d'analyse des pratiques professionnelles et une journée annuelle de formation continue ;**
- **rendre obligatoire et financer une journée pédagogique annuelle, prioriser l'attribution des aides au Bafa dans le cadre de plans d'actions avec les collectivités « 100 % d'animateurs avec le Bafa en périscolaire » ;**
- **expérimenter une forfaitisation partielle du cofinancement de la branche famille aux structures périscolaires et extrascolaires, majorée suivant la capacité financière des collectivités territoriales, et conditionnée à l'application d'une grille tarifaire indexée sur le quotient familial des familles.**

<u>Mesure prioritaire n° 10</u> : Abaisser le tarif plafond, ou revoir le taux de participation de la branche famille utilisé pour le calcul du complément de mode de garde pour les enfants de 3 à 6 ans, accueillis en mode d'accueil individuel dans un cadre périscolaire et extrascolaire.

Enfin, les autres cofinancements de la branche famille dans le champ du soutien à la parentalité et à destination des jeunes représentent 450 M€[60], et progressent de 17% sur la période 2022-2025. Cette progression s'explique majoritairement par une politique volontariste de maillage territorial de ces dispositifs sur la durée de la COG de la Cnaf. Les modalités d'orientation des publics les plus vulnérables vers ces dispositifs devraient être renforcées. Par ailleurs, leur impact social mériterait d'être évalué.

4. Trois scénarios de réformes à plus long terme, impliquant de prioriser les objectifs des politiques familiales, pourraient améliorer leur efficacité

Les réformes proposées *supra* ne pourront, à elles seules, **restaurer la lisibilité de la politique familiale** et ni à **résoudre les difficultés d'articulation entre les dispositifs** nombreux, construits par sédimentation et poursuivant des finalités parfois concurrentes.

En ce sens, la mission identifie **trois orientations possibles** (cf. 4.1, 4.2 et 4.3), au regard de ses analyses sur les effets redistributifs des dispositifs, leurs externalités en matière d'emploi, d'égalité entre les femmes et les hommes et de formation du capital humain, ainsi que sur leur soutien à la concrétisation du désir d'enfant. Le choix entre ces orientations relève d'un arbitrage politique qu'il n'appartient pas à la mission de trancher. La présente partie esquisse les contours, les conditions de mise en œuvre et les principaux points d'attention de ces orientations.

[60] Ce montant n'intègre pas les dotations d'action sociale locale, qui représentent un montant complémentaire de 400 M€.

Ces types de réforme pourraient être financés, pour tout ou partie, par les **mesures d'efficience additionnelles** identifiées par la mission (cf. 2.2) et par le **redéploiement de l'allocation de base de la Paje**, cette dernière demeurant un dispositif à la finalité ambiguë. Initialement conçue comme un instrument de redistribution horizontale en faveur des familles ayant un jeune enfant, cette allocation est désormais placée sous condition de ressources, tout en conservant des plafonds plus élevés que ceux d'autres prestations familiales. Elle ne réalise donc plus pleinement l'objectif horizontal qui prévalait à sa création, sans constituer pour autant un outil de redistribution verticale aussi ciblé que d'autres prestations sociales. Elle contribue, en pratique, à compenser les coûts spécifiques des premières années de l'enfant, objectif déjà poursuivi par d'autres dispositifs tels que la prime à la naissance ou le CMG.

4.1. Améliorer la conciliation vie personnelle-vie professionnelle passerait par une réflexion sur les congés à destination des parents après la naissance de l'enfant et une plus grande effectivité du service public de la petite enfance

Une réforme de moyen terme privilégiant la conciliation entre la vie professionnelle et la vie personnelle des parents pourrait s'appuyer sur deux objectifs : (i) mobiliser le plus efficacement possible les alternatives à l'accueil formel classique en début et fin de parcours d'accueil des jeunes enfants (pour les 0-6 mois et les plus de 2 ans et demi) et (ii) donner les moyens au bloc communal d'exercer pleinement son rôle d'autorité organisatrice du service public de la petite enfance.

Les congés dont peuvent bénéficier les parents à la suite de la naissance des enfants pourraient être allongés. Les études mettent en évidence les effets positifs d'une prise en charge par les parents pendant les premiers mois sur le développement affectif et cognitif d'un jeune enfant. Ce mode d'accueil est par ailleurs majoritairement souhaité par les parents de très jeunes enfants (cf. annexe II). Permettre aux parents qui le souhaitent que leur enfant soit gardé par eux pendant une durée supérieure à celle des congés postnataux actuels serait un signal fort en faveur de la conciliation vie professionnelle et vie personnelle. Or, les congés maternité et paternité cumulés ne permettent de couvrir que 14 semaines[61] pour les deux premiers enfants, et 22 semaines à partir du 3ème enfant. Un allongement de la durée pour les deux premiers enfants apparait nécessaire[62] et contribuerait par ailleurs à desserrer les contraintes sur les besoins d'accueil du jeune enfant : à titre illustratif, un mois d'allongement du congé maternité ou paternité diminuerait les besoins globaux d'accueil de 3 %, ciblé sur les accueils les plus exigeants en ratio d'encadrement.

Cet allongement devrait majoritairement porter sur le congé paternité, et être conditionné à une prise effective d'une fraction en dehors du congé maternité, dans une logique d'égalité entre femmes et hommes sur le marché du travail et dans le partage des tâches à domicile. **Le récent congé supplémentaire de naissance** ouvert aux deux parents et indemnisé à hauteur de 70 % du salaire net le premier mois et 60 % le second, **devra être évalué à l'aune de ces principes.**

Les écarts qualitatifs et quantitatifs entre l'offre d'accueil formel et les besoins des parents invitent à travailler à **la mise en place de parcours du jeune enfant permettant leur préscolarisation dès qu'elle est susceptible de lui être bénéfique**, afin de desserrer les contraintes sur les crèches et les assistantes maternelles. Le maillage des écoles maternelles comme la baisse des effectifs doit permettre de mobiliser plus efficacement la préscolarisation tout en s'adaptant aux besoins de l'enfant.

---

[61] Sous réserve que ces congés ne soient pas pris simultanément (10 semaines pour le congé maternité post-natal, 3 semaines et demie pour le congé paternité qui font suite aux 3 jours de naissance).

[62] *« Les 1000 premiers jours »*, Rapport de la commission des 1000 premiers jours, 2020

Desserrer les contraintes en termes de besoins pour les plus jeunes enfants et pour ceux proches de l'âge de scolarisation obligatoire permettra de **se donner de réelles chances de rendre effectif le service public de la petite enfance**. L'organisation actuelle semble en effet perfectible dès lors que le bloc communal se voit confier une responsabilité sans cible à atteindre ni obligation d'investissement associées (cf. *supra*). Si la piste du droit opposable à l'accueil du jeune enfant a été mise en place dans certains pays, les différences d'organisation comme le risque associé à ce genre d'engagement ambitieux lorsqu'il n'est pas tenu invitent la mission à prioriser des réformes intermédiaires. Deux pistes pour renforcer cette organisation et s'assurer de la bonne articulation des financeurs pourraient ainsi être suivies.

Une définition plus claire du partage des charges entre les différents financeurs des crèches pourrait être adoptée, en confiant à la branche famille la charge des dépenses de personnels pour les établissements EAJE, mimant ainsi le modèle de l'éducation nationale. En réduisant la charge pour les communes et en les laissant financer des dépenses (immobilier, alimentation…) qu'elles ont plus l'habitude de prendre en charge, cette réforme contribuerait à leur donner de la prévisibilité et à favoriser leur financement. Pour autant, cette piste nécessite des travaux complémentaires pour identifier comment pourraient être financées des dépenses d'un personnel qui ne serait pas, par définition, recruté par la branche famille, et dans quelle mesure cette organisation inciterait les communes à couvrir les coûts non pris en charge par la branche famille ou les parents. De premières estimations évaluent le surcoût pour la branche famille entre 1,3 Md€ et 2,0 Md€.

Une organisation fixant aux communes une cible de taux de couverture pluriannuel, incluant tous les modes d'accueil, et invitant les communes les plus éloignées de cette cible à s'en rapprocher progressivement semblerait plus efficace que l'option précédente. Un tel mécanisme pourrait être assorti de sanctions pour les communes ne pouvant démontrer l'absence de besoins d'accueil pour justifier l'absence de progression de l'offre sur leur territoire[63]. Cette option, plus contraignante, présenterait le mérite d'inciter les communes à organiser l'offre et à la financer.

4.2. Un renforcement du soutien aux familles vulnérables pourrait passer par un abondement ou un élargissement des prestations familialisées et du complément familial ainsi que par une meilleure prise en compte des difficultés rencontrées par les familles monoparentales

À ce jour, les trois quarts des montants versés au titre de la politique familiale contribuent à la redistribution horizontale (cf. 1.4). Dans l'hypothèse où le gouvernement souhaiterait donner la priorité à la **réduction de la pauvreté et de la vulnérabilité économique des familles**, les redéploiements devraient être dirigés vers les **dispositifs présentant l'effet redistributif vertical** le plus élevé par **augmentation de leurs montants** et/ou **élargissement de leur ouverture à des déciles ou configurations familiales insuffisamment couverts**.

Les dispositifs fiscaux actuels des politiques familiales sont, dans l'ensemble, anti-redistributifs (intensité redistributive[64] de 0,74). Les dispositifs liés à l'accueil du jeune enfant (prime à la naissance, allocation de base de la Paje, CMG) distribuent des montants similaires pour chaque décile de revenu (intensité redistributive de 0,48).

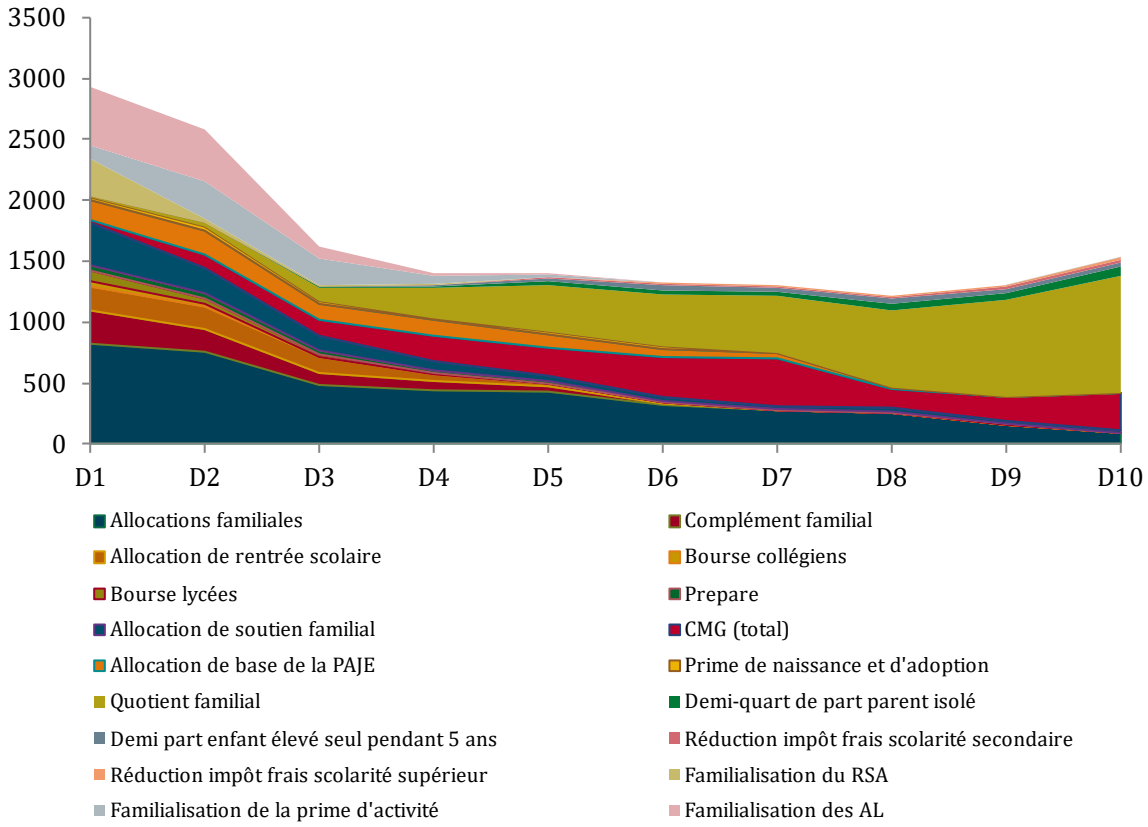
---

[63] Un tel mécanisme pourrait s'inspirer du modèle appliqué dans le cadre de la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains.

[64] L'indicateur d'intensité redistributive est compris entre 0 et 1. Plus l'indicateur est proche de 0, plus le dispositif est concentré sur les premiers déciles. Un niveau de 0 signifie que le dispositif ne bénéficie qu'au premier décile. Inversement, plus l'indicateur est proche de 1, plus le dispositif est concentré sur les derniers déciles. Un niveau de 1 signifie que le dispositif ne bénéficie qu'au dixième décile. Un niveau de 0,5 signifie que le dispositif est uniformément distribué entre les déciles.

Ce sont donc les prestations familialisées (RSA, APL, prime d'activité), les bourses et l'ARS qui contribuent le plus directement à la redistribution verticale. Les allocations familiales et le complément familial y contribuent également de manière significative compte tenu de leur masse financière, même si leur bénéfice est moins concentré sur les premiers déciles (cf. graphique 12 et tableau 4).

Graphique 12 : Montant moyen lié à la politique familiale perçu selon le décile de revenu avant redistribution par unité de consommation, décomposé par dispositifs en 2024 (en €)



Source : Enquête revenus fiscaux et sociaux 2022 (Insee), modèle Ines 2024 (Insee, Drees, Cnaf) ; calculs : IGF pôle Science des données.

Tableau 4 : Indice d'intensité redistributive des dispositifs de la politique familiale

Catégories de dispositifs	Indice d'intensité redistributive
Allocations familiales et complément familial	0,30
Dispositifs fiscaux (hors familles monoparentales et jeunes enfants)	0,74
Prestations en lien avec la scolarité	0,13
Prestations familialisées	0,10
Dispositifs jeunes enfants	0,48
Dispositifs familles monoparentales	0,34

Source : Enquête revenus fiscaux et sociaux 2022 (Insee), modèle Ines 2024 (Insee, Drees, Cnaf) ; calculs : IGF pôle Science des données.

Dans ce cadre, les **prestations familialisées** constitueraient le vecteur le plus adapté pour accroître le soutien aux familles vulnérables avec un ou deux enfants. Le **complément familial** devrait également être considéré pour tenir compte de la situation des familles modestes de trois enfants et plus (cf. annexe VI).

Par ailleurs, une attention spécifique devrait être portée aux **familles monoparentales**. L'**allocation de soutien familial** bénéficie majoritairement à ces familles des premiers déciles mais son efficacité demeure limitée par le **non-recours**[65]. Les actions engagées pour améliorer le recours à l'ASF et l'intermédiation financière des pensions alimentaires devraient donc être poursuivies et renforcées. Il conviendrait également de corriger les **incohérences de prise en compte de l'ASF et des pensions alimentaires dans les bases ressources** des prestations sociales[66] (cf. annexe V).

4.3. La politique familiale pourrait gagner en efficacité de pilotage et en lisibilité par la rationalisation de ses dispositifs

Le nombre d'instruments socio-fiscaux sur lesquels s'appuie la politique familiale invite à examiner la question de leur **rationalisation**.

La mise en place d'un dispositif familial unique, qu'il soit de nature fiscale ou sociale, ne paraît toutefois pas réaliste ou souhaitable :

- d'une part, une prestation sociale unique conduisant à supprimer le quotient familial et les dépenses fiscales existantes, présente un risque d'inconstitutionnalité compte tenu de la nécessité de prendre en compte les charges de famille dans l'appréciation des facultés contributives[67] ;
- d'autre part, un crédit d'impôt unique absorbant l'ensemble des prestations familiales modifierait en profondeur l'architecture institutionnelle de la politique familiale, en déplacerait la gestion de la sécurité sociale vers l'administration fiscale, occasionnant des transferts massifs de financement entre la sécurité sociale et l'État, dans un contexte de flux financiers déjà complexes[68].

Dans ces conditions, une rationalisation plus réaliste des dispositifs pourrait consister à **rassembler, dans un crédit d'impôt au montant forfaitaire par enfant dès le premier enfant, les dispositifs poursuivant prioritairement un objectif de redistribution horizontale**. Son montant par enfant pourrait être modulé selon les choix politiques retenus tout en dissociant plus clairement la redistribution horizontale des dispositifs de lutte contre la pauvreté ou de soutien à l'accueil du jeune enfant. Ce scénario présenterait trois avantages principaux par rapport à la situation actuelle : une lisibilité accrue pour les familles, une capacité de pilotage des effets redistributifs renforcée et une clarification de l'objectif de redistribution horizontale. La mission signale toutefois qu'un tel choix entraînerait des effets redistributifs importants, en particulier entre familles nombreuses et familles comptant un seul enfant.

---

[65] Autour de 15 % pour l'ASF complète et autour de 40 % pour l'allocation différentielle d'ASF.

[66] Le Conseil d'État ayant, par exemple, recommandé la déduction des pensions alimentaires versées des bases ressources du RSA et de la prime d'activité du parent débiteur dans le cadre de l'examen du projet de loi créant l'allocation de solidarité unifiée et garantissant un gain au travail. Le coût de la correction de ces incohérences représenterait plusieurs centaines de millions d'euros.

[67] Article 13 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen (DDHC) de 1789 ; décision n° 2012-662 DC du 29 décembre 2012 relative à la loi de finances pour 2013 et décision n° 2000-437 DC du 19 décembre 2000 relative à la loi de financement de la sécurité sociale pour 2001.

[68] Cour des comptes (2022), *Le financement de la sécurité sociale : des règles à clarifier et à stabiliser* ; Cour des comptes (2026), *Rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale*.

Sept dispositifs[69], **dont la vocation est prioritairement horizontale, pourraient, dans ce cas, être supprimés au profit de ce crédit d'impôt.** Les sept dispositifs représenteraient, une fois les mesures d'efficience prioritaires recommandées par la mission mises en œuvre, un montant global de l'ordre de 30 Md€**.** À titre illustratif, la distribution de cette somme au travers d'un crédit d'impôt, s'il visait les 16,3 millions de jeunes de moins de 21 ans, se traduirait par un versement mensuel de l'ordre de 150 € par enfant (cf. annexe VI).

La faisabilité et l'opportunité d'une telle réforme nécessitent toutefois des **analyses approfondies**. Ce crédit d'impôt soulèverait, en effet, des questions techniques : bascule d'un parent bénéficiaire à un foyer bénéficiaire, cas des résidences alternées, prise en compte des changements de situation en cours d'année, prévention et gestion des indus entre autres. Un versement mensuel, ou à défaut trimestriel, serait aussi à privilégier pour limiter les difficultés de trésorerie des ménages les plus modestes.

En complément de cette rationalisation portant sur la redistribution horizontale, **une simplification et une remise en cohérence des dispositifs contribuant à la redistribution verticale** pourraient être engagées, à l'image de la démarche engagée avec le projet de loi créant l'allocation de solidarité unifiée. Il s'agirait en particulier, dans le cas des dispositifs de politique familiale, de s'assurer de leur cohérence lors des changements de situations familiales caractérisant des parcours de vie (notamment arrivée d'un enfant, changement d'âge de l'enfant, séparation, remise en couple) de manière à garantir la fluidité des dispositifs et éviter l'existence d'effets de seuils perçus par une famille.

[69] Allocations familiales ; quotient familial ; complément familial ; parts fiscales associées aux résidences alternées (et parts fiscales des parents veufs, des contribuables ayant été parents isolés et réduction d'impôt scolarité, si elles venaient à ne pas être supprimées).

À Paris, le 26 juin 2026

Les membres de la mission,

Pour l'Igas

L'inspectrice générale des affaires sociales,



Constance Valigny

L'inspectrice des affaires sociales,



Hélène Monasse

Pour l'IGF

L'inspectrice générale des finances,



Anne Paugam

L'inspecteur des finances,



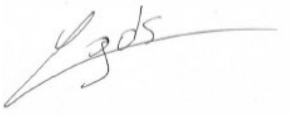
Matthieu Leclercq

L'inspecteur des finances,



Axel Gillot

L'inspecteur des finances adjoint,



Léandre Guillot de Suduiraut

La *data scientist* du pôle Science des données,



Mylène Feuillade

L'inspectrice stagiaire des finances,



Jeanne Brua

ANNEXES ET PIÈCE JOINTE

LISTE DES ANNEXES ET DE LA PIÈCE JOINTE

ANNEXE I : ÉVOLUTION DE LA NATALITÉ ET DES STRUCTURES FAMILIALES

ANNEXE II : ADÉQUATION DES OBJECTIFS DES POLITIQUES FAMILIALES À L'ENJEU DE BAISSE DE LA NATALITÉ ET AUX ATTENTES DES FAMILLES

ANNEXE III : ÉVOLUTION DES COÛTS DES POLITIQUES FAMILIALES

ANNEXE IV : DISPOSITIFS DE COMPENSATION DES COÛTS D'ENTRETIEN ET DE SCOLARITÉ DE L'ENFANT

ANNEXE V : DISPOSITIFS SOCIO-FISCAUX SPÉCIFIQUES DE REDISTRIBUTION

ANNEXE VI : EFFETS REDISTRIBUTIFS DES DISPOSITIFS SOCIO-FISCAUX, SIMULATIONS DES MESURES D'EFFICIENCE ET PISTES DE RÉFORME DE CES DISPOSITIFS

ANNEXE VII : DISPOSITIFS EN FAVEUR DE LA CONCILIATION VIE PROFESSIONNELLE-VIE PRIVÉE CONCERNANT LES ENFANTS DE MOINS DE 3 ANS

ANNEXE VIII : DISPOSITIFS ENFANCE-JEUNESSE, DE SOUTIEN À LA PARENTALITÉ FINANCÉS PAR LA BRANCHE FAMILLE

ANNEXE IX : DROITS FAMILIAUX DE RETRAITE

ANNEXE X : LISTE DES PERSONNES RENCONTRÉES

ANNEXE XI : MÉTHODE DE LA MISSION

PIÈCE JOINTE : LETTRE DE MISSION

ANNEXE I

Évolution de la natalité et des structures familiales

SOMMAIRE

1. DEPUIS 2010, LA DÉMOGRAPHIE FRANÇAISE CONNAÎT UNE BAISSE MARQUÉE DES NAISSANCES (-23,6 %), CONSÉQUENCE DU RECUL DE LA FÉCONDITÉ, TANDIS QUE LA PART DES FAMILLES MONOPARENTALES CONTINUE DE PROGRESSER POUR ATTEINDRE 22,8 % EN 2023 1

1.1. La baisse de la natalité s'explique par un recul de la fécondité, qui s'établit à 1,56 enfant par femme en 2025, et a abouti à un solde naturel négatif pour la première fois depuis 1945 1

1.1.1. Le nombre de naissances atteint 645 000 en 2025, en baisse de 23,6 % par rapport à 2010, sous l'effet du recul de l'indicateur conjoncturel de fécondité qui se situe désormais à 1,56 enfant par femme 1

1.1.2. La fécondité française tend à s'approcher des niveaux européens 3

1.1.3. La baisse de la fécondité s'explique par une augmentation du nombre de femmes sans enfant et une diminution du nombre d'enfants par femme 4

1.2. Les situations familiales évoluent, avec une augmentation de l'âge moyen à l'accouchement qui atteint 31,2 ans en 2025 et des proportions de familles monoparentales et recomposées en hausse de 1 point chacune depuis 2011 6

1.2.1. L'âge conjoncturel moyen de la femme à la naissance a augmenté et atteint 31,2 ans en 2025, en particulier sous l'effet d'une hausse de l'âge d'accouchement au premier enfant 6

1.2.2. Les familles monoparentales et recomposées augmentent en proportion par rapport aux familles dites « traditionnelles » 8

1.3. La fécondité est plus faible parmi les déciles aux revenus intermédiaires et parmi les habitants des communes-centres des métropoles 10

1.3.1. Les femmes appartenant aux niveaux de vie intermédiaires présentent une fécondité plus faible que les autres 10

1.3.2. L'analyse territoriale rend compte d'une fécondité plus soutenue dans les zones périurbaines que dans les centres urbains en France hexagonale, ainsi que d'une situation démographique très contrastée dans les outre-mer ... 13

2. DES FACTEURS SOCIO-CULTURELS, MATÉRIELS ET BIOLOGIQUES CONTRIBUENT À LA BAISSE DU DÉSIR D'ENFANT ET DE SA CONCRÉTISATION 16

2.1. La diminution de la fécondité peut s'expliquer en partie par une diminution du nombre d'enfants souhaités, liée à plusieurs facteurs socio-culturels 16

2.1.1. Un recul du désir d'enfant est documenté, et notamment une hausse du nombre de personnes déclarant ne vouloir aucun enfant 16

2.1.2. Les déterminants socio-culturels du recul du désir d'enfant sont multiples et difficiles à isoler, mais l'incertitude face à l'avenir apparaît comme un facteur central 20

2.1.3. L'évolution des comportements conjugaux, et notamment le recul de la mise en couple, peuvent également avoir des effets négatifs sur la fécondité 22

2.2. Des facteurs matériels et biologiques peuvent représenter des obstacles à la réalisation du désir d'enfant 24
2.2.1. Les difficultés croissantes d'accès au logement et la hausse de la part des 20-29 ans vivant chez leurs parents sont corrélées au recul de la natalité 24
2.2.2. La charge financière perçue et réelle liée à l'arrivée d'un enfant peut désinciter aux projets d'enfants, même s'il est difficile d'en mesurer l'impact 27
2.2.3. Les cas d'infertilité, aux origines diverses, se multiplient et freinent la réalisation du désir d'enfant, notamment à des âges plus avancés 28

3. LA BAISSE PROLONGÉE DE LA NATALITÉ FAIT PESER DES RISQUES SUR LA SOUTENABILITÉ DU SYSTÈME SOCIO-FISCAL ET LES PERSPECTIVES DE CROISSANCE À MOYEN ET LONG TERMES 31

3.1. La baisse des naissances peut générer des gains à court terme sur les dépenses d'éducation et de politique familiale, bien que ces dépenses soient en partie rigides 31
3.1.1. La dépense de politique familiale continue à augmenter en volume, mais moins que l'inflation notamment en raison de l'effet de la baisse des naissances 31
3.1.2. La réduction des effectifs scolaires favorise une diminution de certaines dépenses d'éducation et notamment du nombre d'enseignants, baisse qui reste toutefois inférieure au « gain démographique » réalisable 31
3.2. L'érosion des recettes, combinées à la transformation de la structure des dépenses, pourrait accentuer la pression sur les finances publiques 34
3.2.1. L'évolution à la hausse des dépenses sociales, et en particulier de retraite, n'est pas compensée par les contributions de la population active qui diminuerait à partir de 2040 34
3.2.2. La hausse de dépenses liées au vieillissement démographique induit un effet d'éviction sur d'autres dépenses favorables à la croissance sur le long terme 37
3.3. Le recul de la natalité et le vieillissement démographique affecterait négativement la croissance du PIB à moyen-terme 38
3.3.1. La diminution de la population active agit négativement sur la croissance à travers le facteur quantité de travail 38
3.3.2. Les impacts de la baisse de la natalité sur la productivité sont plus incertains 38
3.3.3. Les comportements d'épargne et d'investissement des personnes âgées soutiennent moins l'économie réelle 39

1. Depuis 2010, la démographie française connaît une baisse marquée des naissances (-23,6 %), conséquence du recul de la fécondité, tandis que la part des familles monoparentales continue de progresser pour atteindre 22,8 % en 2023

1.1. La baisse de la natalité s'explique par un recul de la fécondité, qui s'établit à 1,56 enfant par femme en 2025, et a abouti à un solde naturel négatif pour la première fois depuis 1945

1.1.1. Le nombre de naissances atteint 645 000 en 2025, en baisse de 23,6 % par rapport à 2010, sous l'effet du recul de l'indicateur conjoncturel de fécondité qui se situe désormais à 1,56 enfant par femme

En 2025, 645 000 bébés sont nés en France, en baisse de 2,1 % par rapport à 2024[1]**.** Cette baisse est moins importante que celle observée en 2024 (-2,8 %) et en 2023 (-6,6 %). Elle reste néanmoins plus forte que la diminution annuelle moyenne sur la période 2010-2022 (-1,3 %), 2010 étant le dernier pic de naissances (832 799). La baisse des naissances constatée entre 2010 et 2025 est ainsi de 23,6 %.

Le nombre de naissances est fonction de deux déterminants : le nombre de femmes en âge de procréer[2] et leur niveau de fécondité. Depuis 2016, le premier facteur ne saurait expliquer la baisse des naissances : le nombre de femmes en âge de procréer, et plus particulièrement celles âgées de 20 à 40 ans, est resté stable, voire en légère progression depuis 2021[3].

La contraction du nombre de naissances s'explique par le recul de la fécondité (cf. encadré 1). Ainsi, l'indicateur conjoncturel de fécondité (ICF) est de 1,56 enfant par femme en 2025. Il atteint un point bas, équivalent aux ICF observés au sortir de la première guerre mondiale. De plus, il diminue de façon continue depuis 2010, où il atteignait 2,03 enfants par femme. Il est inférieur de -3,7 % par rapport à l'ICF de 2024, soit 1,62 enfant par femme.

Encadré 1 : Définitions relatives à la natalité

Le **solde naturel** correspond à la différence entre le nombre de naissances et le nombre de décès enregistrés au cours d'une période.

L'**indicateur conjoncturel de fécondité (**ICF) mesure le nombre d'enfants qu'aurait une femme tout au long de sa vie, si les taux de fécondité observés l'année considérée à chaque âge demeuraient inchangés. Cet indicateur permet de caractériser la situation démographique au cours d'une année donnée.

La **descendance finale** des femmes est le nombre moyen d'enfants qu'elles ont mis au monde au cours de leur vie féconde, c'est-à-dire de 15 à 50 ans. Cet indicateur est suivi par génération.

Source : Insee.

[1] Insee (2026), *Bilan démographique 2025.*

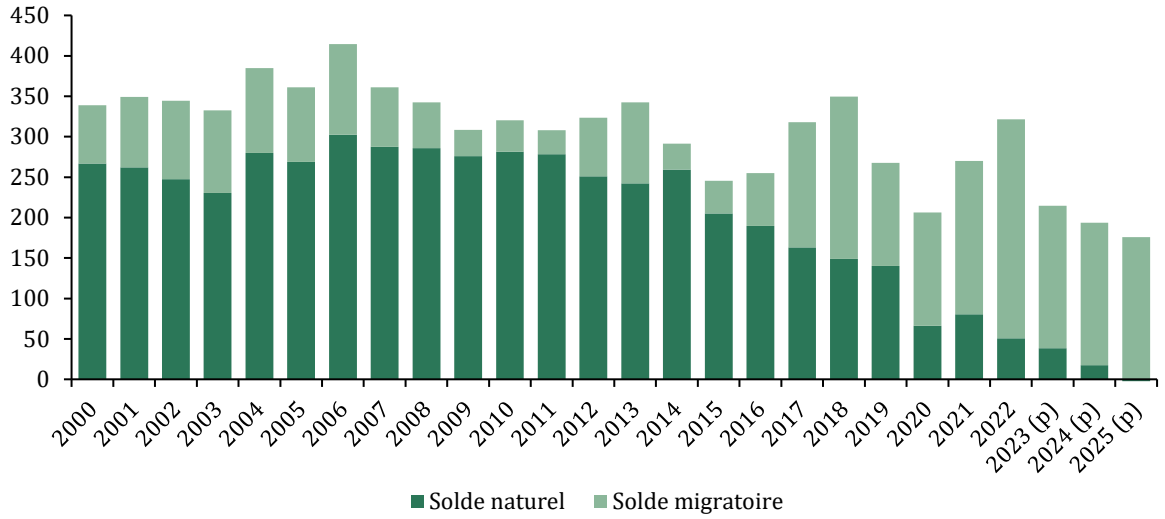
[2] Retenu par l'Insee comme l'ensemble des femmes âgées de 20 à 40 ans, âges où elles sont les plus fécondes.

[3] Insee (2026), *op. cit.*

En 2025, en raison d'un nombre de décès (651 000) supérieur au nombre des naissances (645 000), **le solde naturel français est négatif pour la première fois depuis la fin de la Seconde guerre mondiale**. Le solde naturel était déjà négatif en 2024 pour la seule France hexagonale. Dans ses projections démographiques de 2021, l'Insee[4] estimait que les décès seraient plus nombreux que les naissances en 2035. Cette situation est finalement survenue dix ans plus tôt que ces prévisions, marquant une accélération de la baisse de la natalité.

En 2025, la croissance démographique française (+0,25 %) s'explique donc uniquement par un solde migratoire positif (cf. graphique 1).

Graphique 1 : Composantes de la croissance démographique en France (en milliers d'habitants)



Source : Insee. Champ : France.

Cependant, **le nombre d'enfant total par femme reste incertain pour les générations qui sont encore en âge de procréer**. En effet, l'ICF fournit une indication de tendance à court terme, qui ne peut être validée qu'à partir de la descendance finale des générations, observable avec un décalage d'environ trente ans. En outre, l'ICF repose sur des taux calculés pour l'ensemble des femmes une année donnée, mêlant plusieurs générations, et ne correspond donc pas au comportement d'une cohorte réelle.

En 2026, il est possible de calculer avec certitude la descendance finale des femmes nées jusqu'en 1975, qui ont toutes dépassées l'âge de 50 ans. **Cette cohorte a eu en moyenne 2,03 enfants par femme**[5]. Pour les femmes nées après 1975, l'Ined produit des estimations, les femmes ayant majoritairement des enfants avant leur 40 ans. Ainsi, pour les femmes nées en 1980, l'Ined estime leur descendance finale à 2,05 enfants par femme. Pour celles nées en 1985, l'estimation est de 2,03 enfants par femmes, témoignant d'une certaine stabilité sur ces générations.

Les incertitudes se concentrent sur la cohorte de femmes nées sur la tranche 1986-1996, où il n'est pas encore possible de calculer ni d'estimer la descendance finale. Il est probable que la descendance finale de cette cohorte soit inférieure à celle des générations passées, comme retenu dans les projections de l'Insee. Cependant, un report important des âges d'accouchement de ces générations, dans le prolongement des évolutions de comportements observées, pourrait limiter la baisse de la descendance finale (cf. 1.2.2).

[4] E. Aglava, N. Blanpain (2021), *Projections de population 2021-2070.* Insee Résultats.

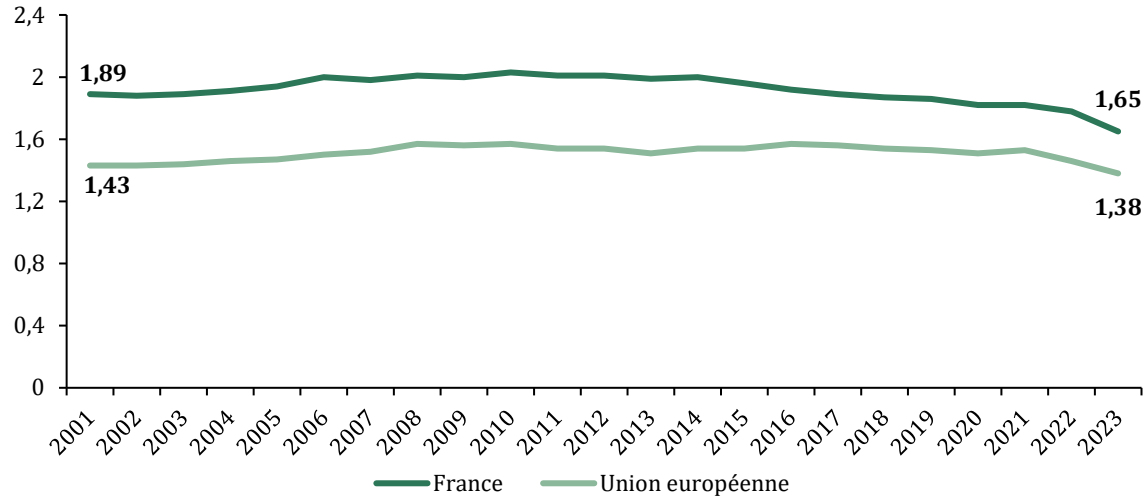
[5] Ined (2026) « *La fécondité en France en chiffres : indice conjoncturel, descendance finale et âge à la maternité* ».

1.1.2. La fécondité française tend à s'approcher des niveaux européens

L'ICF français rejoint progressivement la fécondité européenne moyenne. Ainsi, pour les dernières données disponibles en 2023, l'ICF moyen des pays de l'Union européenne (UE) est de 1,38 enfant par femme (cf. graphique 2). Cette même année, il était de 1,65 enfant par femme en France. Alors que l'écart entre l'ICF français et l'ICF européen moyen était de 32,3 % en 2001, il n'est désormais que de 19,6 %, témoignant d'un recul de la « particularité » démographique française.

Si la fécondité française tend à se rapprocher de la trajectoire européenne, elle demeure plus dynamique que dans la plupart des pays de l'UE. Ainsi, **en 2023, la France se situait au deuxième rang au sein de l'UE en termes d'ICF**, dépassée seulement par la Bulgarie avec un ICF de 1,81.

Graphique 2 : Évolution de l'indice conjoncturel de fécondité en France et dans l'UE



Sources : Insee, Eurostat.

La baisse tendancielle du nombre de naissances en France réduit également la particularité française au sein de l'UE, sur le plan du solde naturel[6]. En 2023, 21 des 27 pays de l'UE affichaient un solde naturel négatif, ce qui n'était pas le cas de la France sur cette année[7]. En 2025, la France rejoint donc, avec un solde naturel de -6 000, la tendance majoritaire européenne.

Au-delà de l'UE, le recul de la fécondité est un phénomène mondial, plus ou moins rapide selon les pays. En 2023, l'ICF mondial était de 2,2 enfants par femmes, par rapport à 2,7 en 2000[8]. Près de deux tiers de la population mondiale se trouvait dans des pays avec une fécondité inférieure au seuil de renouvellement des générations (2,1 enfants par femmes).

[6] G. Le Garrec (2025), « *L'état de la fécondité dans l'Union européenne* ». OFCE, L'économie européenne 2025, La Découverte.

[7] Ined (2024), « *La France, toujours une exception démographique en Europe ?* ».

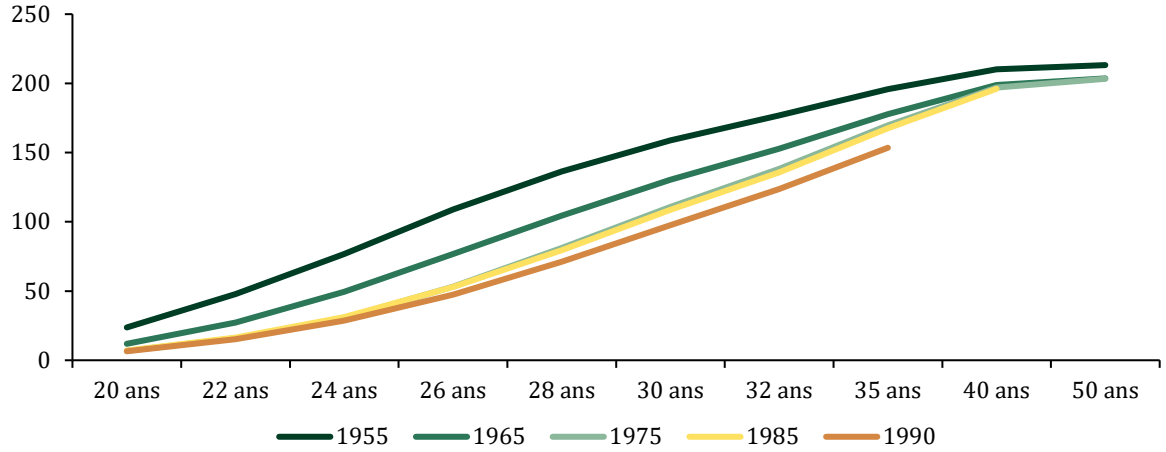
[8] World Population Prospects, United Nations (2026), *Fertility rate, total (births per woman).*

1.1.3. La baisse de la fécondité s'explique par une augmentation du nombre de femmes sans enfant et une diminution du nombre d'enfants par femme

Le nombre de naissances par femmes diminue, et ce à tous les âges (cf. graphique 3). Ainsi, pour 100 femmes âgées de 35 ans[9] :

- celles de la génération de 1955 ont fait en moyenne 195,8 enfants ;
- celles de la génération 1965 en ont fait en moyenne 177,8 ;
- celles de la génération 1975 en ont fait en moyenne 169,8 ;
- celles de la génération 1985 en ont fait en moyenne 167,7 ;
- celles de la génération 1990 en ont fait en moyenne 153,5.

Graphique 3 : Nombre moyen d'enfants pour 100 femmes à divers âges par génération



Source : Insee (2026). Champ : France hexagonale.

La baisse du nombre d'enfants par femme en France est la résultante de deux mouvements concomitants :

- **la hausse du nombre de femmes sans enfant ;**
- **la diminution du nombre d'enfants par femme**.

Premièrement, l'Institut national d'études démographiques (Ined)[10] approche le nombre de femmes sans enfant, à partir de la proportion de femmes sans enfant cohabitant (cf. figure 1). Entre 2011 et 2021, cette proportion a augmenté pour toutes les tranches d'âges suivantes :

- moins de 25 ans, + 4,1 points (de 91,0 % à 94,1 %) ;
- 25-29 ans, de + 7,3 points (de 65,2 % à 72,7 %) ;
- 30-34 ans, de + 5,6 points (de 34,9 % à 40,5 %) ;
- 35-39 ans, de + 1,4 point (de 21 % à 22,4 %).

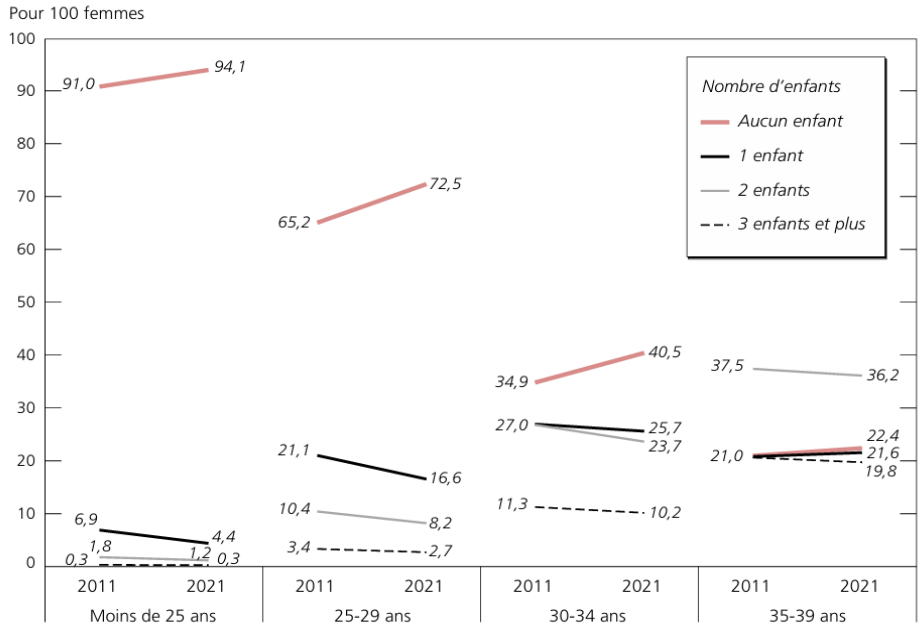
Si cette infécondité peut pour partie correspondre à un report de la fécondité à des âges plus tardifs (après 40 ans), elle reste révélatrice d'une hausse de la proportion de femmes sans enfant jusqu'à 39 ans. Cette mesure demeure également une estimation puisqu'une femme peut avoir un enfant non cohabitant, dans le cas où il vivrait chez un autre parent ou en institution.

[9] Dernier âge où les données sont disponibles pour toutes les générations.

[10] D. Breton, N. Belliot, M. Barbieri, J. Chaput, H. d'Albis (2024), op. cit.

Chez les femmes les plus diplômées, l'infécondité a davantage augmenté que pour les autres femmes. Parmi les femmes titulaires d'un master ou plus âgées de 30 à 40 ans, la part de femmes sans enfant cohabitant a augmenté de 50,6 % en 2011 à 61,0 % en 2021. À l'inverse, cette part reste relativement stable pour les femmes sans diplôme de 30 à 40 ans, évoluant de 23,7 % en 2011 à 24,8 % en 2021.

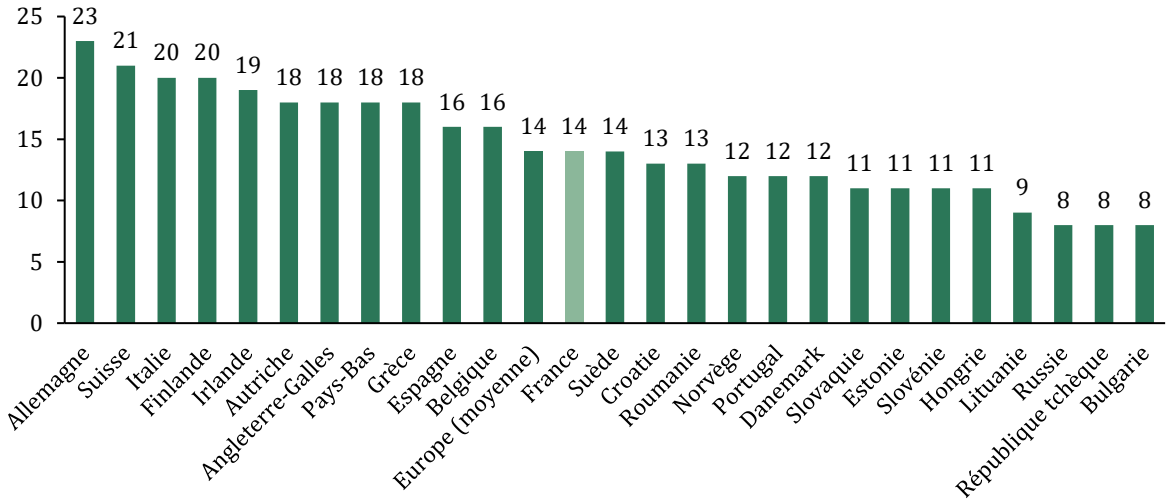
Figure 1 : Evolution entre 2011 et 2021 de la part (en pourcentage) des femmes ayant 0, 1, 2 ou 3 enfants et plus cohabitants au moment du recensement



Source : Ined (2024). Champ : France entière, personnes vivant en logement ordinaire.

Pour les femmes nées en 1968, la France se situe dans la moyenne européenne en termes de taux d'infécondité[11], avec 14 % des femmes françaises de cette génération qui n'ont pas eu d'enfant (cf. graphique 4).

Graphique 4 : Taux d'infécondité chez les femmes nées en 1968 dans les pays européens (en %)



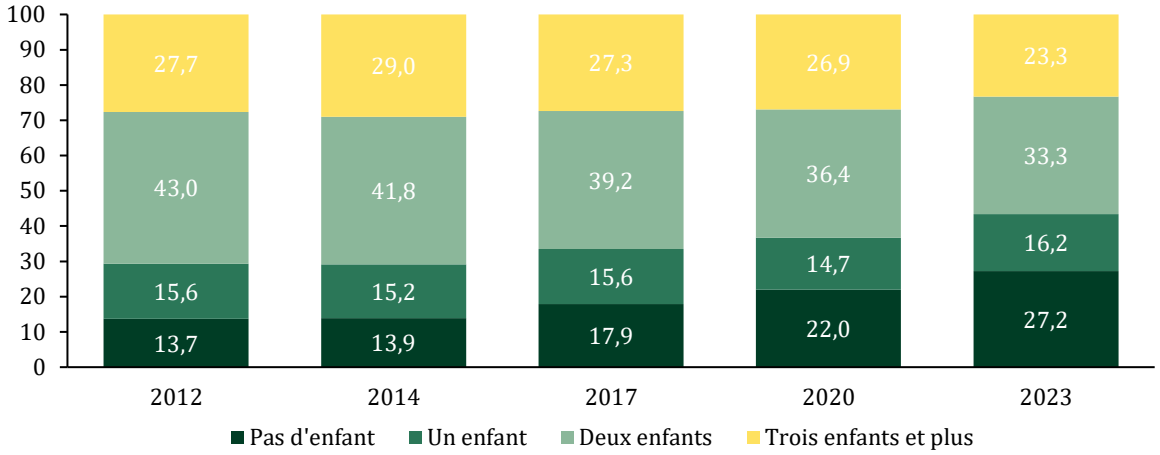
Source : Ined (2017).

[11] E. Beaujouan, T. Sobotka, Z. Brzozowska, K. Zeman (2017), « *La proportion de femmes sans enfant a-t-elle atteint un pic en Europe ?* ». Ined.

De plus, est également observé un recul du nombre de femmes avec trois et deux enfants[12] (cf. graphique 5) :

- la part des femmes avec trois enfants est de 23,3 % en 2023, en baisse par rapport à 2012 où elle était de 27,7 % ;
- la part des femmes avec deux enfants est de 33,3 % en 2023, en baisse par rapport à 2012 où cette part était de 43,0 % ;
- la part des femmes avec un seul enfant est en légère hausse (16,2 % en 2023 par rapport à 15,6 % en 2012) ;
- la part des femmes sans enfant a plus que doublé (27,2 % en 2023 par rapport à 13,7 % en 2012).

Graphique 5 : Répartition des femmes selon le nombre d'enfants (en %)



Sources : Ined (2025). Champ : France Hexagonale jusque 2012, France entière à partir de 2014.

1.2. Les situations familiales évoluent, avec une augmentation de l'âge moyen à l'accouchement qui atteint 31,2 ans en 2025 et des proportions de familles monoparentales et recomposées en hausse de 1 point chacune depuis 2011

1.2.1. L'âge conjoncturel moyen de la femme à la naissance a augmenté et atteint 31,2 ans en 2025, en particulier sous l'effet d'une hausse de l'âge d'accouchement au premier enfant

Les femmes françaises font des enfants de plus en plus tard : l'âge conjoncturel moyen à l'accouchement[13] a ainsi augmenté de 29,9 ans en 2010 à 31,2 ans en 2025, soit +1,3 an en 15 ans. Au niveau européen, l'âge moyen d'accouchement s'élevait à 31,2 ans en 2023[14], dernière année pour laquelle les données sont disponibles. En France, il atteignait un niveau presque équivalent : 31 ans en 2023. **Cette tendance s'explique principalement par le recul de l'âge au premier enfant (**cf. graphique 6).

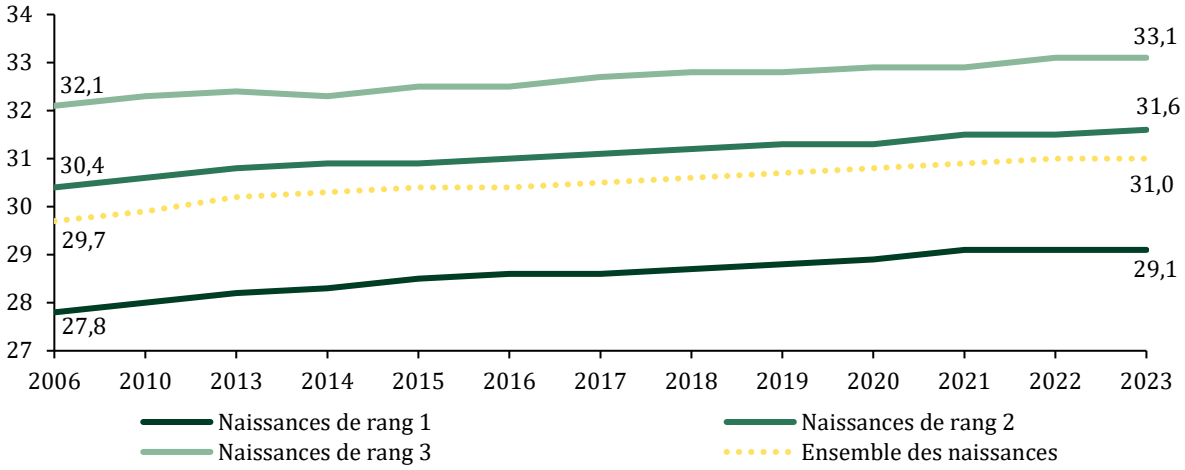
[12] Ined (2025), « *La fécondité en France en chiffres : rangs des naissances* ».

[13] L'âge conjoncturel moyen est calculé pour une génération fictive de femmes qui auraient à chaque âge la fécondité observée pour les femmes du même âge l'année considérée, dans la définition retenue par l'Insee.

[14] Eurostat (2026), *Fertility statistics*.

En effet, l'âge moyen des mères à l'accouchement de leur premier enfant s'élève à 29,1 ans en 2023 par rapport à 28,0 ans en 2010 en France. Ce report de la première maternité entraîne mécaniquement un décalage de l'âge des maternités suivantes (31,6 ans pour le rang 2 et 33,1 ans pour le rang 3 en 2023), tandis que l'intervalle entre les naissances n'augmente que très légèrement.

Graphique 6 : Âge moyen des femmes selon le rang de naissances

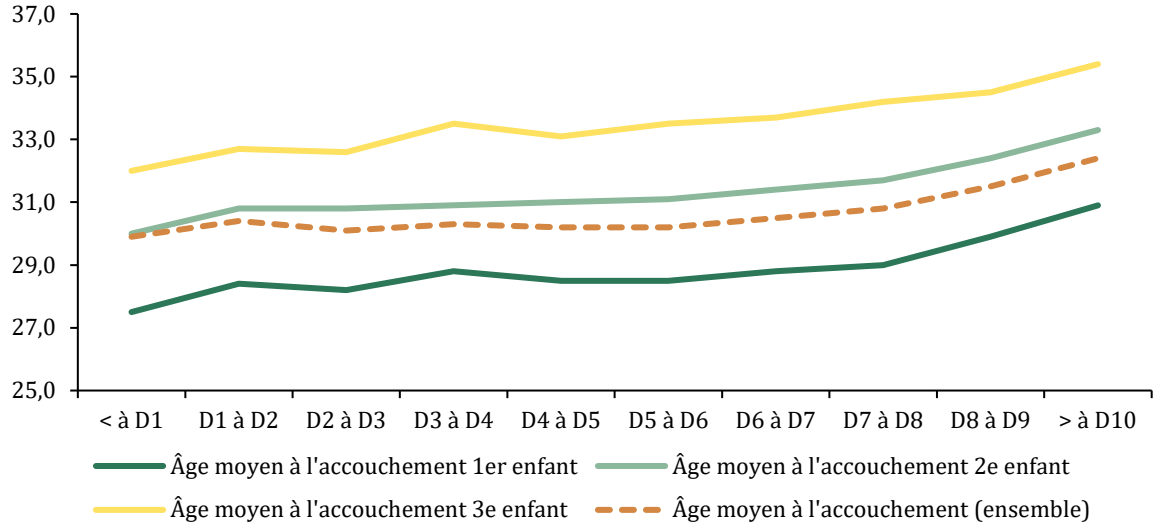


Source : Insee. Champ : France hors Mayotte de 2006 à 2013, France y compris Mayotte à partir de 2014, ensemble des naissances vivantes.

Au niveau européen, la moyenne d'âge à l'accouchement du premier enfant est de 29,8 ans en 2023, supérieure de +0,7 an au niveau français[15].

Les moyennes d'âges à l'accouchement augmentent avec le niveau de vie des mères en France (cf. graphique 7). Ainsi, les 10 % des femmes les moins aisées (en deçà du 1er décile de niveau de vie) ont eu leur premier enfant en moyenne à 27,5 ans d'après leur fécondité observée de 2012 à 2017, alors que les 10 % les plus aisées l'ont eu à 30,9 ans en moyenne.

Graphique 7 : Âge moyen à l'accouchement selon le décile de niveau de vie et le rang de naissance

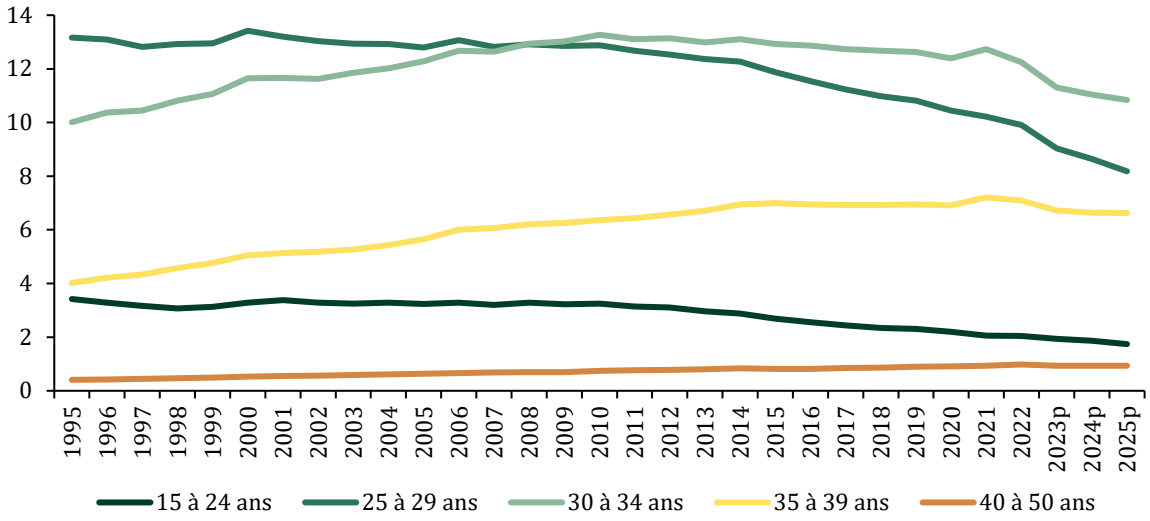


Source : Insee (2025). Champ : femmes de 15 à 50 ans, France hexagonale.

[15] J. Pointet (2025), *« Un premier enfant à 29,1 ans en 2023 : un âge qui continue d'augmenter »*. Insee focus n°256.

Depuis 2010, les taux de fécondité[16] diminuent pour tous les âges avant 35 ans (graphique 8), **mais augmentent pour les cohortes de 35 à 39 ans et de 40 à 50 ans.** Les femmes de 30 à 40 ans sont le groupe d'âge avec la fécondité la plus élevée, et ce depuis 2008. Leur taux de fécondité en 2025 s'établit à 10,8 enfants pour 100 femmes. Avant 2008, la fécondité était la plus élevée pour les femmes de 25 à 29 ans : 12,9 enfants pour 100 femmes de cette tranche d'âge en 2004, contre 8,2 en 2025.

Graphique 8 : Taux de fécondité des femmes par groupe d'âges depuis 1995 (en nombre de naissances pour 100 femmes)



Source : Insee (2026). Champ : femmes de 15 à 50 ans.

Bien qu'elle reste minoritaire, la fécondité après 40 ans augmente depuis 1980[17]. En 2019, 5,7 % des naissances sont des naissances dites « tardives », soit issues de mères âgées de 40 à 50 ans. La fécondité tardive est 3,4 fois plus élevée en 2019 qu'en 2018.

1.2.2. Les familles monoparentales et recomposées augmentent en proportion par rapport aux familles dites « traditionnelles »

Les formes familiales évoluent en France, avec une augmentation de la proportion des familles monoparentales et recomposées (cf. graphique 9) et une diminution de la part des familles dites « traditionnelles » selon la statistique publique (cf. encadré 2) :

- la part de familles monoparentales progresse, passant de 21,6 % des familles en 2011 (18,3 % avec la mère, 3,3 % avec le père) à 22,8 % en 2023 (18,9 % avec la mère, 3,9 % avec le père) ;
- la part de familles recomposées est également en augmentation, de 9,2 % en 2011 à 10,4 % en 2023 ;
- la part de familles dites « traditionnelles » diminue de 69,2 % en 2011 à 66,8 % en 2023.

[16] Le taux de fécondité à un âge donné (ou pour une tranche d'âges) correspond au nombre d'enfants nés vivants des femmes de cet âge au cours de l'année, rapporté à la population moyenne de l'année des femmes de même âge.

[17] F. Daguet (2022), « *La fécondité après 40 ans ne cesse d'augmenter depuis 1980* ». Insee Première n°1885.

Encadré 2 : Définitions relatives aux familles

Selon les définitions de l'Insee, une **famille** est constituée par des personnes d'un même ménage qui forment un couple, avec ou sans enfant, ou une famille monoparentale.

Une **famille monoparentale** comprend un parent isolé (sans conjoint) et un ou plusieurs enfants célibataires (n'ayant pas d'enfant).

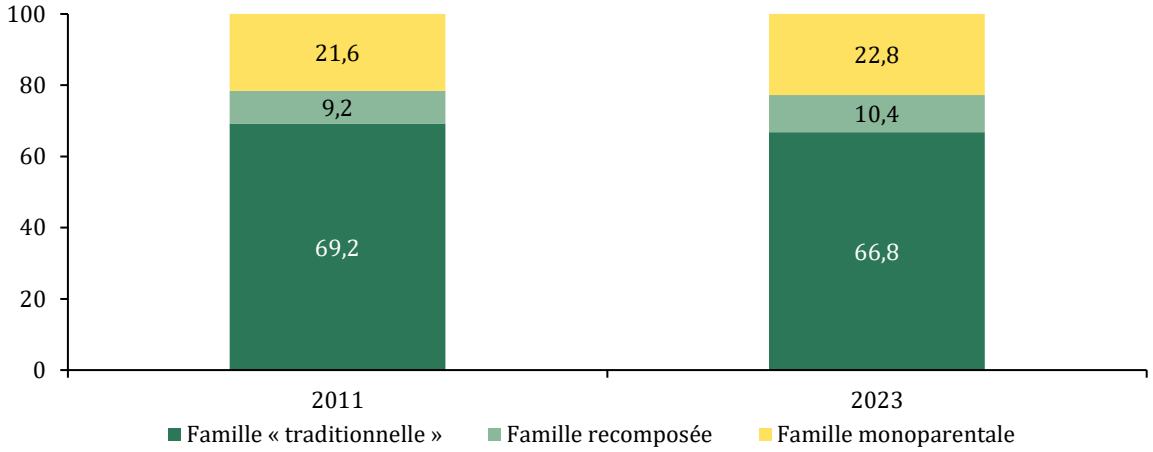
Les couples avec enfant(s) peuvent se décomposer en familles « traditionnelles » et familles recomposées :

- **famille « traditionnelle »** : est un couple avec enfant(s) où tous les enfants vivant dans le logement sont des enfants du couple ;
- **famille recomposée** : est un couple avec enfant(s) où au moins un enfant vivant dans le logement n'est pas un enfant du couple, mais d'un seul des conjoints.

Une **famille est dite nombreuse** lorsqu'elle comprend trois enfants ou plus.

Source : Insee.

Graphique 9: Évolution des structures familiales entre 2011 et 2023 (en %)



Sources : Insee-Ined (2025). Champ : France hors Mayotte, population des ménages, familles avec au moins un enfant de moins de 18 ans.

Les familles monoparentales sont plus vulnérables économiquement que celles dites « traditionnelles », avec un taux de pauvreté presque trois fois supérieur (32,3 % contre 13,0 % en 2021)[18]. Cette pauvreté est notamment associée :

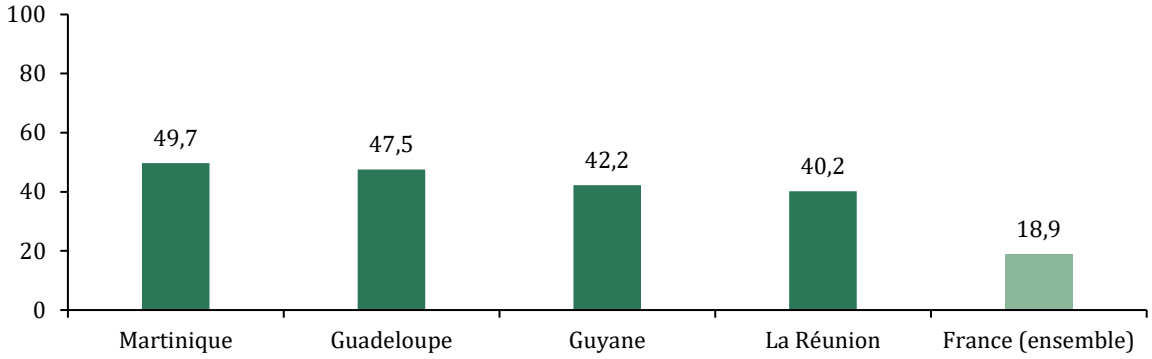
- **à une prévalence des femmes sans diplôme ou avec un diplôme inférieur au bac dans les familles monoparentales.** En 2023, la personne de référence de la famille est sans diplôme ou avec un diplôme inférieur au bac dans 34,0 % des familles « traditionnelles », alors qu'elle l'est à 41,5 % dans les familles monoparentales[19] ;
- **à des taux d'inactivité et de chômage de la mère plus importants pour les familles monoparentales** : la mère est au chômage dans 8,1 % des familles « traditionnelles », alors qu'elle l'est dans 16,4 % des familles monoparentales en 2023. La mère a également plus de probabilité d'être en inactivité dans une famille monoparentale : dans 17,7 % des cas en 2023, par rapport à 15,7 % pour une mère de famille « traditionnelle ».

[18] Insee références (2024), *« Les revenus et le patrimoine des ménages – Edition 2024 ».*

[19] P. Pora (2025). « *En 2023, trois enfants sur dix vivent avec un seul de leurs parents* ». Insee première n°2032.

La part des familles monoparentales est plus marquée dans certains territoires. Ainsi, les territoires ultramarins présentent une part importante de familles monoparentales, avec 47 % d'enfants vivant en famille monoparentale en 2023 dans les départements d'outre-mer hors Mayotte[20]. Ces départements sont caractérisés par une part encore plus importante d'enfants vivant seulement avec leur mère (cf. graphique 10), ainsi qu'une proportion plus élevée d'enfants non reconnus à la naissance par leur père.

Graphique 10: Part des enfants en famille monoparentale et vivant avec leur mère, en 2023, par territoire ultramarin (en %)



Source : Insee (2025). Champ : France hors Mayotte, enfants mineurs vivant en famille dans un logement ordinaire.

Les familles monoparentales sont également plus fréquentes dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV) en France hexagonale[21]. En effet, la proportion de familles monoparentales parmi l'ensemble de la population résidente est près de deux fois plus élevée en QPV (17 % de la population) que dans les autres environnements urbains (9 % de la population).

1.3. La fécondité est plus faible parmi les déciles aux revenus intermédiaires et parmi les habitants des communes-centres des métropoles

1.3.1. Les femmes appartenant aux niveaux de vie intermédiaires présentent une fécondité plus faible que les autres

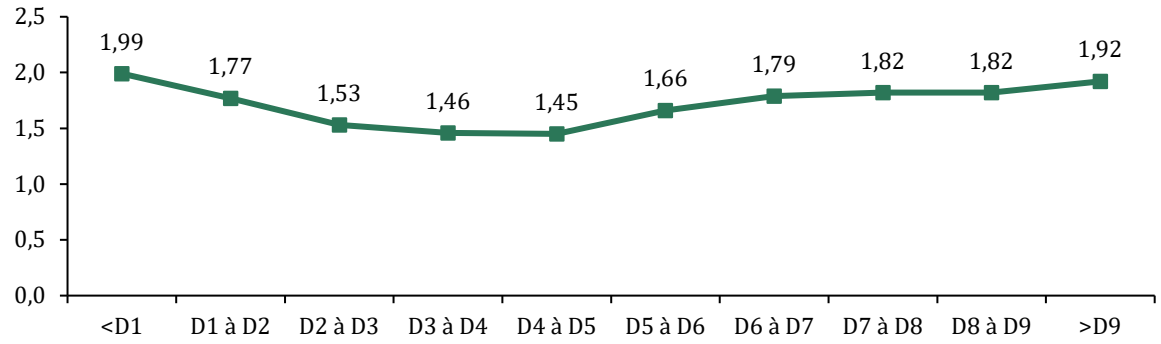
En France, **les femmes de niveau de vie intermédiaire, en particulier celles des troisièmes, quatrièmes et cinquièmes déciles, se distinguent par une fécondité plus faible que les autres** (cf. graphique 11)[22].

[20] P. Pora (2025). « *En 2023, trois enfants sur dix vivent avec un seul de leurs parents* ». Insee première n°2032.

[21] C. Cohen, A. Potin-Finette (2024), *Portrait des nouveaux quartiers prioritaires de la politique de la ville en France métropolitaine.* Insee première n°2008.

[22] D. Reynaud (2022), « *Fécondité selon le niveau de vie : une nouvelle estimation* ». Insee Analyses n°72.

Graphique 11 : ICF selon le décile de niveau de vie, d'après la fécondité observée de 2012 à 2017

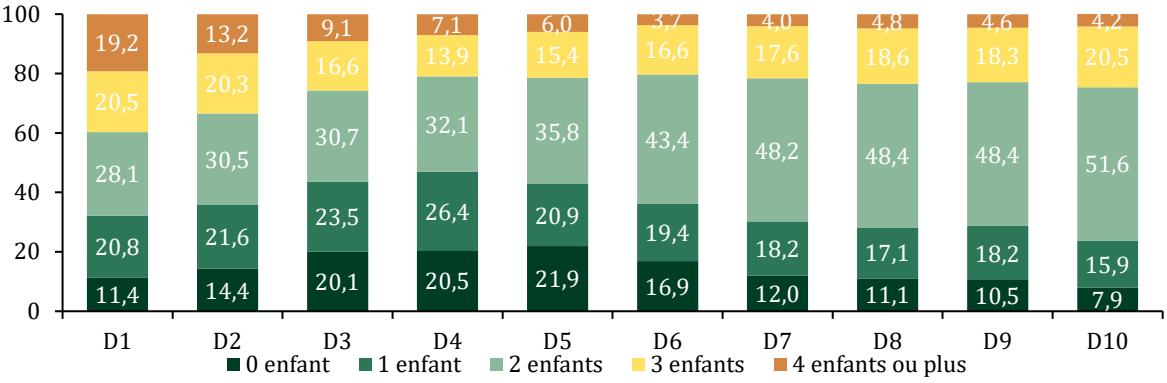


Sources : Insee (2020). Champ : femmes de 15 à 50 ans d'après leur fécondité de 2012 à 2017, France hexagonale.

L'analyse par descendance finale permet de comprendre plus finement la fécondité différenciée des femmes selon les déciles (cf. graphique 12), à partir des mêmes données de fécondité par âge et rang de naissance entre 2012 et 2017 :

- les D3, D4 et D5 sont les seuls déciles avec plus de 20 % de femmes n'ayant eu aucun enfant à la fin de leur vie féconde ;
- parmi les 10 % des femmes les plus modestes (D1), 19 % ont quatre enfants ou plus au cours de leur vie, contre seulement 4 % chez les 10 % les plus aisées (D10) ;
- la proportion de mères avec trois enfants est équivalente entre le D1 et le D10 (20,5 %) ;
- les femmes les plus aisées (D10) ont plus fréquemment deux enfants : 52 % contre 28 % pour les 10 % les plus modestes. Elles sont également celles qui ont le moins souvent un seul enfant (15,9 %) ou aucun (7,9 %).

Graphique 12 : Descendance finale estimée selon le niveau de vie (en pourcentage)



Source : Insee-DGFiP-Cnaf-Cnav-CCMSA, 2020. Champ : France hexagonale, femmes âgées de 15 à 50 ans.

La fécondité plus élevée des 10 % des femmes les plus modestes peut en partie être due à la part plus importante de femmes nées à l'étranger dans ce premier décile. En effet, une étude de l'Insee de 2020[23], portant sur la période 2012-2017, montre que les femmes nées à l'étranger ont une fécondité plus élevée et sont plus nombreuses parmi les plus modestes (cf. tableau 1). Ces femmes ont un ICF de 2,63 enfants par femme, alors que les femmes du même quintile nées en France ont un ICF très inférieur : 1,49 enfants par femme. La fécondité des femmes nées à l'étranger augmente donc l'ICF de ce quintile, qui est de 1,88 enfant par femme.

[23] D. Reyneau (2020), *« Les femmes les plus modestes et les plus aisées ont le plus d'enfants »*. Insee première n°1826.

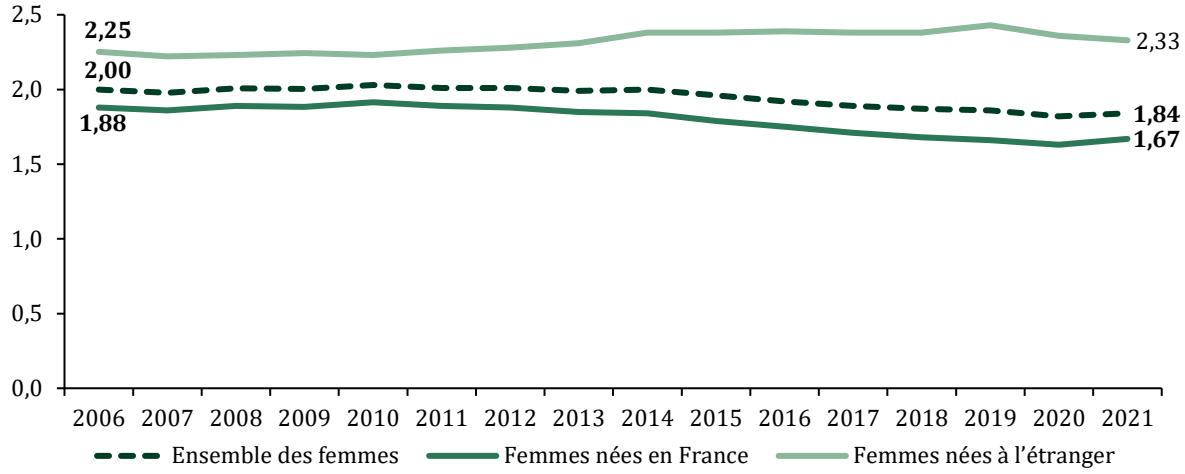
Tableau 1 : Fécondité des femmes selon le quintile de niveau de vie par lieu de naissance

	Femmes nées en France		Femmes nées à l'étranger		Ensemble		Part de femmes nées à l'étranger (en %)
	Niveau de vie moyen (en euros par mois)	ICF	Niveau de vie moyen (en euros par mois)	ICF	Niveau de vie moyen (en euros par mois)	ICF	
<Q1	856	1,49	587	2,63	799	1,88	25,1
Q1-Q2	1 308	1,32	962	2,76	1 256	1,5	13,7
Q2-Q3	1 642	1,53	1 260	2,61	1 602	1,57	8,4
Q3-Q4	2 051	1,81	1 684	2,48	2 020	1,8	6,9
>Q5	3 459	1,87	3 210	2,04	3 440	1,87	8,6

Source : Insee-DGFiP-Cnaf-Cnav-CCMSA, Échantillon démographique permanent. Champ : femmes de 15 à 50 ans, France hexagonale.

En 2021, en France, tous quintiles confondus, l'ICF des femmes nées à l'étranger s'établissait à 2,3 enfants par femme en moyenne, contre 1,7 pour celles nées en France[24]. Alors que la fécondité des femmes nées en France est sur une trajectoire décroissante entre 2006 et 2021, les femmes nées à l'étranger connaissent une fécondité en hausse jusqu'à 2019 (cf. graphique 13). Depuis 2019, l'ICF des femmes nées à l'étranger recule, évoluant de 2,43 à 2,33 enfants par femme.

Graphique 13 : Évolution de l'ICF des femmes après ajustement, selon le pays de naissance (en nombre d'enfant par femme)



Source : Insee, estimations de population, recensement de la population, statistiques de l'état civil, enquête annuelle de recensement de 2020 ; Ined-Insee, enquête Trajectoires et Origines 2 (2019-2020). Champ : France hors Mayotte jusqu'à 2013, France y compris Mayotte à partir de 2014.

Enfin, **ces écarts de fécondité disparaissent pour les descendantes d'immigrés de deuxième génération.** Si la descendance finale des femmes immigrées[25] est élevée (2,35 enfants par femme) pour les générations nées entre 1960 et 1974 (cf. tableau 2), celle des descendantes d'immigrés[26] de cette même génération (1,90 enfant par femme) est très proche de celles des femmes ni immigrées ni descendantes d'immigrés (1,86 enfant par femme).

[24] D. Reynaud (2023). « *Combien les femmes immigrées ont-elles d'enfants* ? ». Insee première n°1939.

[25] Un immigré est une personne née étrangère à l'étranger et résidant en France. Les personnes nées Françaises à l'étranger et vivant en France ne sont donc pas comptabilisées. Certains immigrés ont pu devenir Français, les autres restant étrangers. Un individu continue à être immigré même s'il acquiert la nationalité française.

[26] Un descendant d'immigrés est une personne née en France et ayant au moins un parent immigré.

Tableau 2 : Descendance finale des femmes selon le lien à la migration

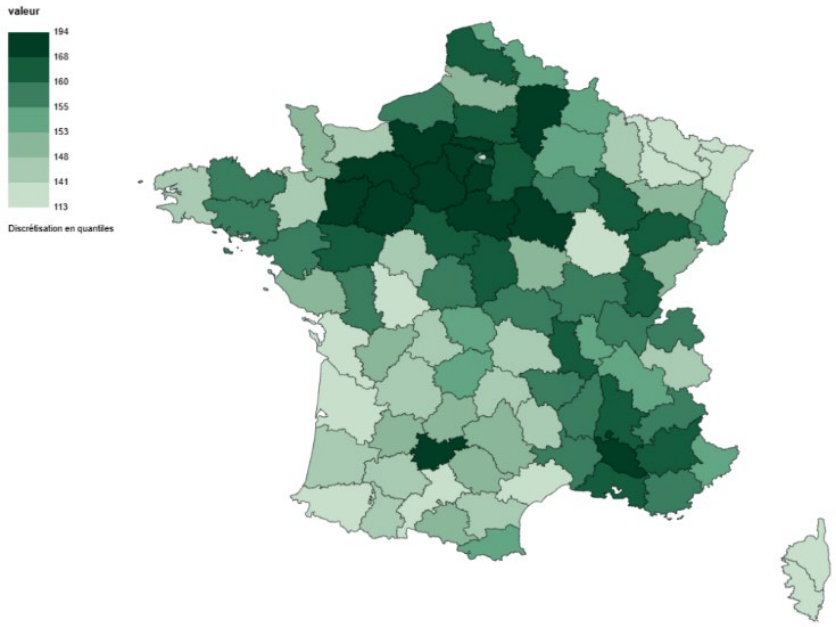
Lien à la migration	Nombre d'enfants
Immigrées	**2,35**
Arrivées avant 15 ans	2,17
Arrivées à 15 ans ou plus	2,39
Descendantes d'immigrés	**1,90**
Avec deux parents immigrés	1,95
Avec un seul parent immigré	1,83
Ni immigrées ni descendantes d'immigrés	**1,86**
Ensemble des femmes	**1,93**

Source : Ined-Insee, enquête Trajectoires et Origines 2 (2019-2020). Champ : femmes nées entre 1960 et 1974, vivant en logement ordinaire et résidant en France hexagonale en 2019-2020.

1.3.2. L'analyse territoriale rend compte d'une fécondité plus soutenue dans les zones périurbaines que dans les centres urbains en France hexagonale, ainsi que d'une situation démographique très contrastée dans les outre-mer

L'analyse de la fécondité par territoires permet d'établir le constat d'une fécondité plus soutenue dans certains départements (cf. figure 2).

Figure 2 : Comparaison départementale de l'ICF des femmes de 15 à 49 ans en 2025



Source : Insee, données provisoires (2026).

La fécondité est en moyenne plus forte dans les départements de la région Île-de-France (Val-d'Oise, Seine-et-Marne, Essonne, Yvelines, Seine-Saint-Denis). Cependant, la fécondité à Paris est particulièrement faible : 126 enfants pour 100 femmes sur 2025. Dans le reste de la France, certains départements se démarquent par une natalité plus forte, comme le Vaucluse, les Bouches-du-Rhône, ainsi que le Tarn-et-Garonne. Ainsi, sur la période 2016-2018, seuls deux départements de France hexagonale affichent des ICF supérieurs à 2,3 enfants par femme[27] : la Seine-Saint Denis, avec un ICF de 2,42 et le Val-d'Oise, avec un ICF de 2,31.

[27] Insee références (2021). *La France et ses territoires – Edition 2021*.

Dans une note de 2025[28], l'Ined développe une analyse territoriale de la démographie pour comprendre ces niveaux de fécondité différenciés en France hexagonale. En moyenne, la fécondité est plus élevée dans les communes rurales touristiques et périurbaines, où se concentrent les afflux de jeunes urbains déménageant vers ces espaces moins densément peuplés avec des conditions de logement plus favorables. L'analyse de l'Insee sur le cas des Yvelines[29], qui affiche une croissance démographique soutenue, est une illustration de cette propension de jeunes actifs diplômés à déménager dans des territoires périurbains (comme les Yvelines) et à y faire plus d'enfants en moyenne.

Si la commune-centre de Paris présente un ICF très faible de 1,48 enfant par femme, le reste du pôle et la couronne sont particulièrement dynamiques sur le plan de la natalité avec des ICF respectifs de 2,16 et 2,00 enfants par femme[30]. Ces écarts entre communes et périphéries se retrouvent, avec des écarts moins contrastés, pour les autres aires de métropoles (cf. tableau 3).

Tableau 3: ICF selon l'emplacement de la commune de résidence au sein des aires d'attraction des villes en 2016-2018

Type de territoire	France	DOM	Hexagone	Aire d'attraction de Paris	Autres aires de métropole	
					Moins de 200 000 habitants	Plus de 200 000 habitants
Pôle	**1,88**	2,56	1,86	1,98	1,84	1,77
dont : commune-centre	***1,73***	*2,70*	*1,69*	*1,48*	*1,83*	*1,69*
reste du pôle	***2,07***	*2,11*	*2,07*	*2,16*	*1,91*	*1,95*
Couronne	**1,97**	2,27	1,96	2,00	1,93	1,97
Hors aires d'attraction des villes	**1,92**	2,66	1,90	-	-	-
Ensemble	**1,89**	**2,45**	**1,87**	**1,97**	**1,88**	**1,83**

Source : Insee, recensement de la population 2016 (exploitation principale) et statistiques de l'état civil 2016 à 2018.
Champ : France hors Mayotte, femmes âgées de 15 à 50 ans en années révolues.

Au niveau des départements d'outre-mer, les situations démographiques sont disparates[31]. D'un côté, certains départements d'outre-mer sont caractérisés par un recul important et rapide de la fécondité :

- en Guadeloupe, l'ICF a diminué de 2,11 en 2021 à 1,65 en 2025[32] ;
- en Martinique, l'ICF a diminué sur la même période atteignant 1,56 en 2025 par rapport à 1,89 en 2021[33].

[28] M. Barbieri, J. Cayouette-Remblière et al. (2025), « *Une évolution démographique contrastée entre espaces ruraux et espaces urbains* ». Ined.

[29] Insee Analyses Ile-de-France n°153 (2022), « *Les Yvelines : un développement lié à la métropolisation croissante de ses territoires* ».

[30] Insee références (2021). *Op. cit.*

[31] Rapport d'information déposé par la délégation aux outre-mer sur la situation démographique des outre-mer et le maintien des forces vives dans ces territoires, n° 848, déposé le mercredi 22 janvier 2025.

[32] Insee Guadeloupe (2026), *« Les naissances diminuent, les décès aussi, mais le solde naturel reste négatif »*

[33] Insee Flash Martinique n°232 (2026), *« Pour la première fois depuis 2021, les naissances ne diminuent pas ».*

A l'opposé, la Guyane et Mayotte présentent une fécondité qui reste très dynamique, malgré un certain recul :

- la Guyane a un ICF de 3,04 enfants par femme en 2025[34], très supérieur à la moyenne française mais en recul par rapport à un ICF 3,5 enfants par femme en 2021[35] ;
- à Mayotte, l'ICF est de 3,58 enfants par femme en 2025, ce qui en fait la région la plus féconde de France[36].

Quant à La Réunion, elle occupe une position intermédiaire : le département affiche un ICF de 2,14 en 2025[37] (par rapport à 2,44 en 2021)[38].

[34] F. Lépine, C. Mocquet (2026), *« Malgré le recul de la fécondité, l'excédent naturel reste élevé ».* Insee Flash Guyane n°220.

[35] E. Thioux (2023), « *En 2021, la population continue d'augmenter en Guyane avec plus de naissances et de décès* ». Insee Flash Guyane n°165.

[36] Insee (2026), *« L'essentiel sur… Mayotte ».*

[37] M. Ah-Woane (2026), En 2025, la fécondité se stabilise. Insee Flash Réunion n°305.

[38] S. Sui-Seng (2022), « *Les décès augmentent fortement, les naissances repartent à la hausse* ». Insee Flash Réunion n°234.

2. Des facteurs socio-culturels, matériels et biologiques contribuent à la baisse du désir d'enfant et de sa concrétisation

2.1. La diminution de la fécondité peut s'expliquer en partie par une diminution du nombre d'enfants souhaités, liée à plusieurs facteurs socio-culturels

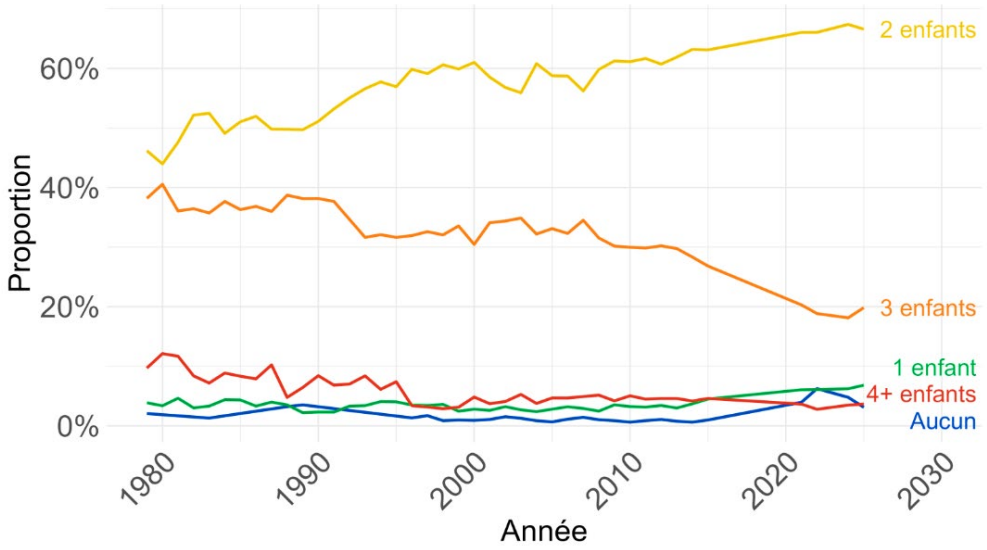
2.1.1. Un recul du désir d'enfant est documenté, et notamment une hausse du nombre de personnes déclarant ne vouloir aucun enfant

Le désir d'enfant peut être défini comme le nombre idéal d'enfants qu'une personne aimerait ou aurait aimé avoir[39]. La mesure du désir d'enfant est, par nature, complexe et variable selon les méthodes de sondage, qui peuvent comporter certains biais.

Les enquêtes « Conditions de Vie et Aspirations » du Centre de recherche pour l'étude et l'observation des conditions de vie (Crédoc) posent la question du « nombre idéal d'enfants ». Dans une note du centre pour la recherche économique et ses applications (Cepremap) de 2025[40], les résultats des enquêtes menées entre 1979 et 2025 auprès de 85 000 individus sont exploités.

Ainsi, est observé **une forte augmentation de la proportion de répondants déclarant souhaiter idéalement deux enfants : cette part évolue de 45 % en 1980 à près de 70 % en 2025.** Cette évolution est à mettre en relation avec le recul de la part des parents désirant trois enfants : de 40 % en 1980 à 20 % en 2025 (cf. graphique 14).

Graphique 14 : Évolution des réponses à la question du « nombre idéal d'enfants » dans les enquêtes du Crédoc entre 1979 et 2025



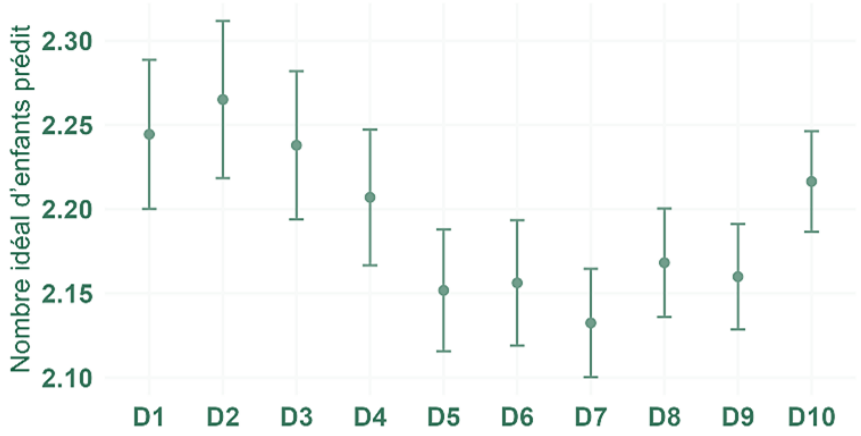
Source : Crédoc, Enquêtes Conditions de vie et aspirations.

[39] Cette définition est choisie par l'Eurobaromètre dans ses enquêtes de 2001, 2006 et 2011 sur le désir d'enfant.

[40] V. Chatain (2025), « *Bonheur et parentalité* ». Note de l'observatoire du Bien-être du Cepremap.

Par ailleurs, **les déclarations de nombre idéal d'enfants diffèrent selon les déciles de revenu.** En effet, dans l'enquête du Crédoc de 2025, les répondants appartenant aux premiers et aux derniers déciles de revenus déclarent un nombre idéal d'enfants supérieurs par rapport aux répondants appartenant aux déciles intermédiaires de revenus (cf. graphique 15). Cette « courbe en U » des intentions de fécondité correspond donc à celle qui est effectivement observée par l'Insee, c'est-à-dire l'indice conjoncturel de fécondité par décile de revenus (cf. 1.3.1 *supra*).

Graphique 15 : Déclaration du nombre idéal d'enfant selon les déciles de revenus en 2025 (enquête Crédoc)



Source : Crédoc, Enquêtes Conditions de vie et aspirations, hiver 2025.

L'Union nationale des associations familiales (Unaf), dans ses enquêtes de 2020[41] et 2023[42], pose également la question du désir d'enfant dans les termes : « *Quel est le nombre idéal d'enfants que vous aimeriez personnellement avoir ou auriez aimé avoir ?* » (cf. encadré 3). Ainsi, la notion de « nombre idéal » invite à répondre en ne tenant pas compte des éventuelles contraintes à la natalité.

Encadré 3 : Méthodologie des enquêtes 2020 et 2023 de l'Unaf

Pour 2020 et 2023, les études indiquent avoir employé la méthode des quotas (sexe, âge, profession de la personne de référence) et stratification par région et catégorie d'agglomération.

Les questions posées étaient :

- quel est le nombre idéal d'enfants que vous aimeriez personnellement avoir ou auriez aimé avoir ?
- avez-vous eu des enfants ? Si oui, combien ?

Pour l'étude de 2020, le sondage a été conduit par Kantar pour l'Unaf entre le 28 octobre et le 2 novembre 2020 à partir d'un échantillon national de 1 072 personnes représentatif de l'ensemble de la population âgée de 15 ans et plus, interrogées en face-à-face à leur domicile.

Pour l'étude de 2023, le sondage a été conduit par Verian (ex Kantar) pour l'Unaf entre le 21 et le 28 novembre 2023 à partir d'un échantillon national de 1 006 personnes représentatif de l'ensemble de la population âgée de 15 ans et plus, interrogées en face-à-face à leur domicile.

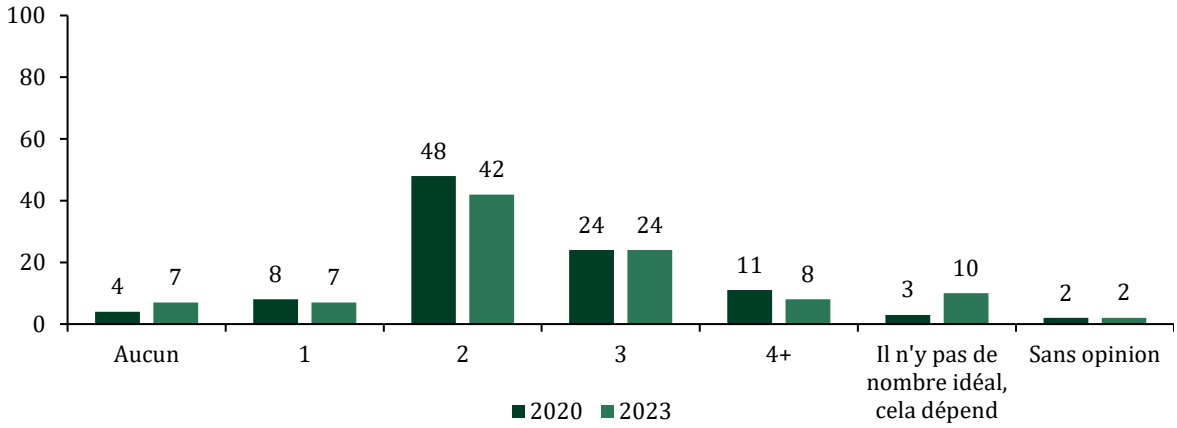
Sources : Unaf (2021, 2023).

Entre 2020 et 2023, l'enquête de l'Unaf rend compte d'une diminution du nombre idéal d'enfants souhaités de 2,39 à 2,27(cf. graphique 16). Dans le détail, une hausse de la proportion de répondants déclarant ne souhaiter aucun enfant est observée : de 4 % en 2020 à 7 % en 2023 (+ 3 points).

[41] Unaf (2021), « *Fort désir d'enfant, Fécondité en baisse que se passe-t-il ?* ».

[42] Unaf (2023), *« L'idéal personnel moyen du nombre d'enfants en France ».*

Graphique 16 : Proportion de répondants par nombre idéal d'enfants souhaités (en %)



Source : Unaf-Kantar. Champ : Échantillon national représentatif de l'ensemble de la population âgée de 15 ans et plus.

Les déclarations de nombre idéal d'enfants souhaités sont systématiquement supérieures aux ICF observés ces mêmes années. En 2020, le nombre idéal d'enfants souhaités est supérieur de 0,56 enfant par rapport à l'ICF de cette même année[43]. Dans l'étude de 2023, le nombre d'enfants idéal souhaité dépasse de 0,65 enfant l'ICF de l'année[44].

L'Ined a également réalisé des travaux sur le désir d'enfant, cette fois-ci à travers l'approche du nombre total d'enfants souhaités (cf. encadré 4). Cette notion est définie comme le nombre d'enfants que les femmes et les hommes ont l'intention d'avoir au cours de leur vie, qui inclut ceux déjà eus[45]. Cette enquête a été réalisée sur un échantillon dix fois plus large que l'étude de l'Unaf, et se positionne sur une approche plus concrète du désir d'enfant des parents, en ne reprenant pas le terme « nombre idéal ».

Encadré 4 : Méthodologie des enquêtes 2005 et 2024 de l'Ined

Les études des relations familiales et intergénérationnelles (Erfi), conduite en 2005 (Erfi 1) et en 2024 (Erfi 2), ont été menées auprès d'un échantillon représentatif de 12 800 hommes et femmes âgés de 18 à 79 ans résidant en logement ordinaire en France hexagonale.

L'échantillon de l'enquête a été tiré dans le Fichier démographique sur les logements et les individus (Fidéli) produit par l'Insee à partir des données sociofiscales (déclaration d'impôts et allocations). Les questions posées sont les suivantes en 2005 et en 2024 :

- En 2005 : « *Souhaitez-vous avoir un enfant dans les trois années à venir (en plus de celui que vous attendez)* ? » puis « *Supposons que vous n'ayez pas d'autre enfant dans les trois années à venir. Comptez-vous tout de même adopter ou avoir un enfant plus tard ?* ». Les modalités de réponse étaient « *Non* », « *Non, probablement pas* », « *Oui, probablement* », « *Oui* », « *Ne sait pas* ».
- En 2024 : « *Comptez-vous avoir un (autre) enfant dans les 3 années à venir ? Tenez compte uniquement des enfants biologiques.* » puis « *Supposons que vous n'ayez pas d'(autre) enfant dans les 3 années à venir. Comptez-vous tout de même avoir un (autre) enfant plus tard ?* ». Les modalités de réponse étaient « *Non, certainement pas* », « *Non, probablement pas* », « *Incertain(e), hésite* », « *Oui, probablement* », « *Oui, certainement* », « *J'attends actuellement un enfant* ».

Source : Ined (2005 et 2024).

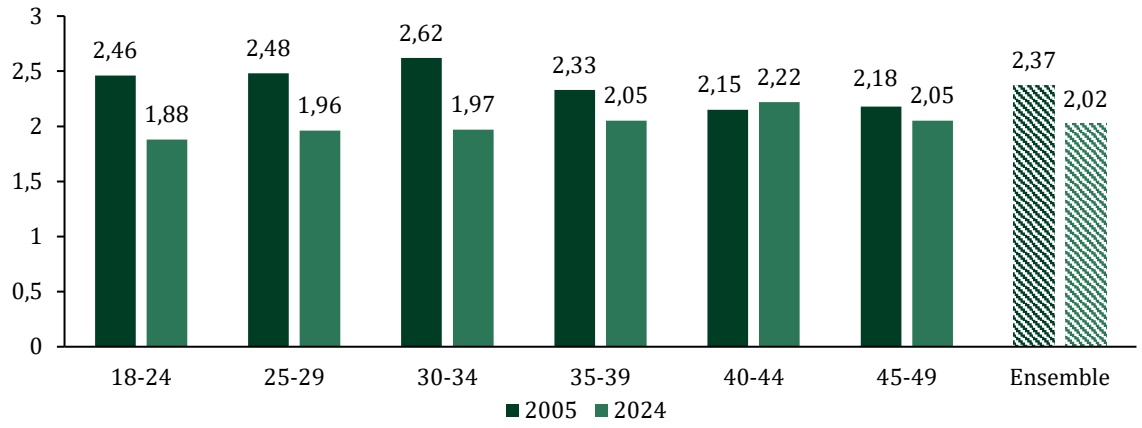
[43] Insee (2021), *Bilan démographique 2020.*

[44] Insee (2024), *Bilan démographique 2023.*

[45] M. Bouchet-Valat, L. Toulemon (2025), « *Les Français·es veulent moins d'enfants* ». Ined.

Le nombre total d'enfants souhaités par les répondants évolue de 2,37 enfants en 2005 à 2,02 en 2024, soit -14,8 %. Les réponses témoignent d'un recul en vingt ans de ce nombre pour les femmes et les hommes de 18 à 49 ans, et en particulier chez les 30-40 ans (cf. graphique 17). Cependant, est également observée une hausse du nombre total d'enfants souhaités pour les 40-44 ans. Ce nombre évolue de 2,15 enfants par femme en 2005 à 2,22 enfants par femme en 2022, ce qui peut être mis en relation avec le recul des âges d'accouchement et la part croissante de naissances dites « tardives ».

Graphique 17 : Nombre total d'enfants souhaités selon l'âge des répondants en 2005 et en 2024

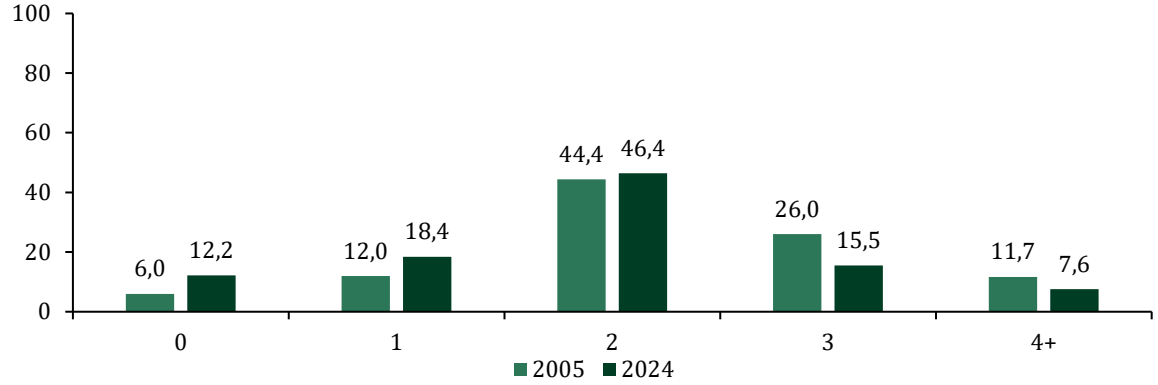


Source : Ined, Erfi1 et Erfi 2. Champ : Femmes et hommes de 18-49 ans résidant en France hexagonale.

L'enquête permet également d'établir certains constats sur l'évolution des structures familiales privilégiées par les répondants (cf. graphique 18) :

- **le modèle de la famille à deux enfants se maintient dans les préférences des répondants** (+ 2 points de pourcentage entre 2005 et 2024);
- **la famille à trois enfants connaît la baisse la plus importante**, de 26,0 % en 2005 à 15,5 % en 2024 (-10,5 points de pourcentage);
- **la part des personnes déclarant ne souhaiter aucun enfant a doublé en vingt ans** : de 6,0 % en 2005 à 12,2 % en 2024 (+6,2 points de pourcentage).

Graphique 18 : Proportion de répondants selon le nombre total d'enfants souhaités en 2005 et en 2024 (en %)



Source : Ined, Erfi1 et Erfi 2. Champ : Femmes et hommes de 18-49 ans résidant en France hexagonale.

Les trois études convergent donc sur deux grandes tendances en termes de désir d'enfant :

- une baisse du nombre idéal ou souhaités d'enfants;
- la hausse de la part des hommes et femmes qui ne veulent pas d'enfant.

2.1.2. Les déterminants socio-culturels du recul du désir d'enfant sont multiples et difficiles à isoler, mais l'incertitude face à l'avenir apparaît comme un facteur central

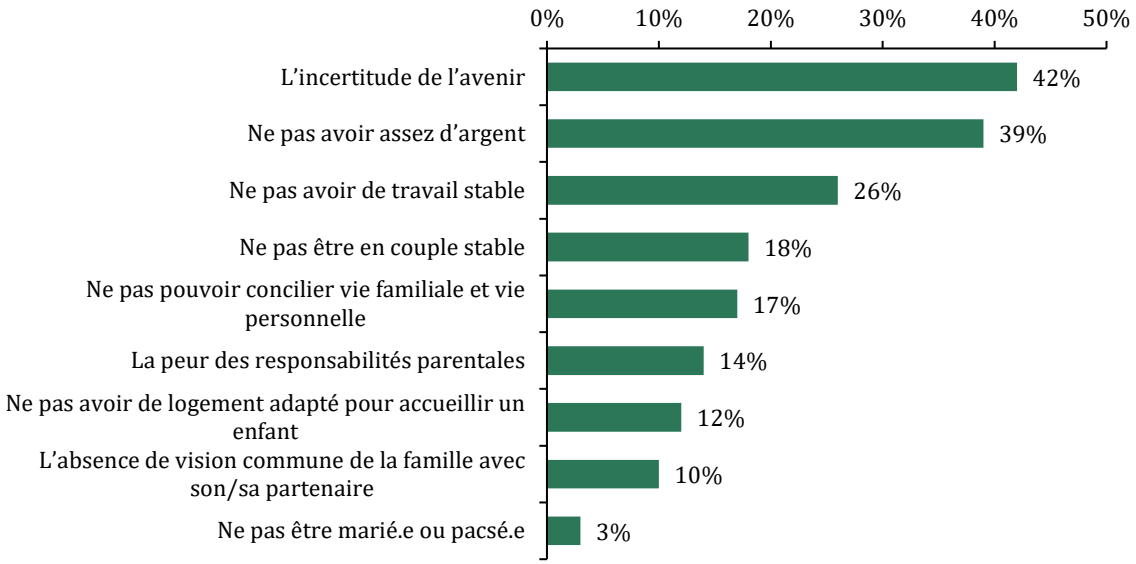
Certaines études cherchent à croiser certains déterminants socio-culturels avec les comportements en matière de natalité.

En 2024, la Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (Drees)[46] a testé auprès d'un panel représentatif[47] plusieurs raisons qui peuvent jouer dans la décision de ne pas avoir d'enfant (cf. graphique 19). Les enquêtés pouvaient donner jusqu'à deux raisons. Les deux raisons qui ont été le plus fréquemment mentionnées sont :

- **l'incertitude de l'avenir (**guerre, problèmes économiques, dérèglement climatique...), **cités par 42 % des enquêtés** du Baromètre d'opinion ;
- **la situation financière** (« *ne pas avoir assez d'argent* »), **cités par 39 % des enquêtés**.

Après ces deux principales raisons, sont citées le plus celles liées au fait de ne pas avoir de travail stable (26 %), de ne pas être en couple stable (18 %) et de ne pas pouvoir concilier vie familiale et vie professionnelle (17 %).

Graphique 19 : Les deux raisons qui jouent le plus dans la décision de ne pas avoir d'enfant (en %)



Source : Drees (2025).

La problématique de l'incertitude de l'avenir apparaît donc centrale dans les décisions de ne pas avoir d'enfant. Cette analyse de la Drees est corroborée par les résultats de l'enquête précitée de l'Ined[48], qui explore le rôle des inquiétudes face à l'avenir dans les comportements de fécondité. En effet, l'Ined a interrogé les répondants sur quatre principales sources d'inquiétude potentielles, puis a mis en relation ces préoccupations avec leurs intentions de fécondité. L'enquête de l'Ined porte ici sur des facteurs qui ne dépendent pas du champ des politiques familiales.

---

[46] Drees (2025), « *L'incertitude de l'avenir et le manque d'argent, les deux principales raisons pouvant jouer dans la décision de ne pas avoir d'enfant* ».

[47] Le Baromètre d'opinion de la DREES de 2024 a interrogé 4000 personnes en face à face. Champ : personnes âgées de 18 ans ou plus et résidant en France hexagonale.

[48] Ined (2025), « *Les Français·es veulent moins d'enfants* ».

Les sources d'inquiétude proposées par l'enquête sont :

- le changement climatique ;
- la crise économique ;
- l'affaiblissement de la démocratie ;
- les perspectives pour les générations futures.

Il ressort de cette enquête que **les personnes jugées les plus inquiètes déclarent des intentions de fécondité inférieures à celles des personnes moins inquiètes**. À caractéristiques égales :

- 35 % des 25-39 ans très inquiets par les perspectives pour les générations futures envisagent « probablement » ou « certainement » d'avoir un enfant (ou un enfant supplémentaire) ;
- alors que 46 % des 25-39 ans moins inquiets par les perspectives pour les générations futures envisagent « probablement » ou « certainement » d'avoir un enfant (ou un enfant supplémentaire).

Le groupe des très inquiets exprime également un nombre total d'enfants souhaités inférieur de 0,11 en moyenne.

Des écarts similaires s'observent concernant le changement climatique et l'affaiblissement de la démocratie (36 % d'intentions de fécondité pour les « très inquiets » contre 43 % pour les « moins inquiets » dans les deux cas). Une forte inquiétude face au changement climatique est aussi associée à un nombre d'enfants souhaités légèrement plus faible (−0,08). L'enquête « Conditions de vie et Aspirations » du Crédoc de 2025 conduit aux mêmes conclusions sur l'effet « antinataliste » de l'inquiétude climatique.[49] En revanche, le degré d'inquiétude lié à la crise économique ne semble pas influer sur les intentions de fécondité.

Dans cette même enquête, l'Ined a également mis en regard le nombre total d'enfants souhaités avec les normes de genre. À partir des réponses obtenues sur la conception des rôles respectifs des femmes et des hommes dans la société, l'Ined a établi une classification en trois visions, croisées avec les intentions de fécondité :

- très inégalitaire ;
- moyennement égalitaire ;
- parfaitement égalitaire.

Il en ressort une corrélation entre une conception égalitaire des rôles de genre et des intentions de fécondité plus faibles. En 2024, 47 % des personnes estimant que la politique, les études ou l'emploi relèvent davantage du domaine masculin — tandis que les femmes seraient plus à leur place au foyer — déclarent avoir probablement ou certainement l'intention d'avoir un enfant (ou un enfant supplémentaire). Cette proportion tombe à 38 % parmi celles et ceux qui considèrent ces domaines comme également importants pour les deux sexes.

Ce résultat de l'enquête corrobore d'autres analyses qualitatives concernant l'impact de l'évolution des normes sociales sur les intentions de fécondité. La parentalité étant considérée davantage comme un choix et non plus une obligation dans les pays aux normes les plus égalitaires, le nombre d'enfant par femme y est en moyenne plus faible[50]. La baisse de la fécondité serait ainsi étroitement liée à des transformations sociales et culturelles.

---

[49] V. Chatain (2025), « *Bonheur et parentalité* ». Note de l'observatoire du Bien-être du Cepremap.

[50] M. S. Kearney, P. B. Levine (2025), « *Why Is Fertility So Low in High Income Countries* ? » National Bureau of Economic Research (NBER).

Pour étayer ces évolutions, l'enquête du Haut Conseil de la famille, de l'enfance et de l'âge (HCFEA) de 2025[51] analyse plus spécifiquement les approches de la parentalité chez les 20-35 ans sans enfant (cf. encadré 5).

Encadré 5 : Méthodologie de l'enquête de 2025 du HCFEA

L'enquête a été réalisée par Toluna Harris Interactive du 3 au 14 mars 2025 auprès d'un échantillon de 2 039 personnes représentatif de la population française âgée de 20 à 35 ans. L'échantillon a été redressé par la méthode des quotas selon le sexe, l'âge, la catégorie socioprofessionnelle, la taille d'agglomération et la région d'habitation de l'interviewé(e).

Une série de questions a été posée à partir d'une liste de raisons pour lesquelles certains déclarent souhaiter ou ne pas souhaiter avoir d'autres enfants. Il est demandé aux répondants d'indiquer si chacune des déclarations s'appliquent à eux ou non avec quatre options : « *s'applique tout à fait* », « *s'applique plutôt* », « *ne s'applique plutôt pas* », « *ne s'applique pas du tout* ». Chacune des déclarations est classée dans l'une des trois catégories définies par l'enquête :

- approche contraignante de la parentalité ;
- approche épanouissante de la parentalité ;
- approche conformiste de la parentalité.

Source : HCFEA (2025), Typologies des approches de la parentalité chez les 20-35 ans

À partir des réponses d'un échantillon d'hommes et de femmes âgés de 20 à 35 ans et sans enfant, l'étude conclut que :

- **40 % adoptent une approche conformiste de la parentalité, adhérant à des motivations d'ordre social** (réponses positives aux affirmations : « *faire plaisir à mon entourage* », « *me conformer à un modèle de société* », « *transmettre des biens* », etc.). Les personnes relevant de cette approche sont à 64 % des hommes ;
- **39 % relèvent d'une approche contraignante de la parentalité** (réponses positives aux affirmations comme : « *cela prend trop de temps et d'énergie* », « *le monde va trop mal* » ; « *je souhaite garder ma liberté* », etc). Les personnes correspondant à cette approche sont à 57 % des femmes ;
- **21 % s'inscrivent dans une approche épanouissante de la parentalité, répondant positivement à des motivations d'ordre intime** (exemples : « *voir grandir un enfant* », « **avoir des moments de joie en famille** », « *rendre la vie plus belle* »). Les répondants sont autant des femmes que des hommes.

La part importante de répondants souscrivant à une approche contraignante de la parentalité peut être analysée comme une évolution des normes sociales, où l'enfant est de moins en moins perçu comme un passage obligatoire dans un couple.

2.1.3. L'évolution des comportements conjugaux, et notamment le recul de la mise en couple, peuvent également avoir des effets négatifs sur la fécondité

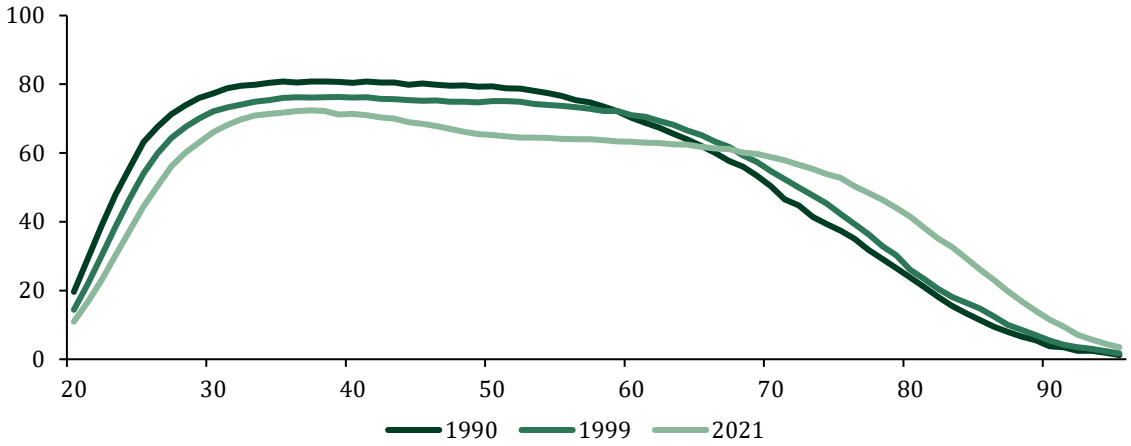
Les couples sont moins nombreux qu'avant aux âges actifs (cf. graphique 20). En vingt ans, la part des femmes de 30 ans vivant en couple a diminué de 77,3 % en 1990 à 66,1 % en 2021 (-11,2 points) [52]. Les unions sont moins précoces et plus fragiles[53].

[51] HCFEA (2025), *Typologies des approches de la parentalité chez les 20-35 ans*

[52] France Stratégie (2018), *Le couple contribue-t-il encore à réduire les inégalités ?*

[53] Insee références (2024), *France, portrait social – Edition 2024*

Graphique 20 : Évolution de la part des femmes vivant en couple selon l'âge (en %)



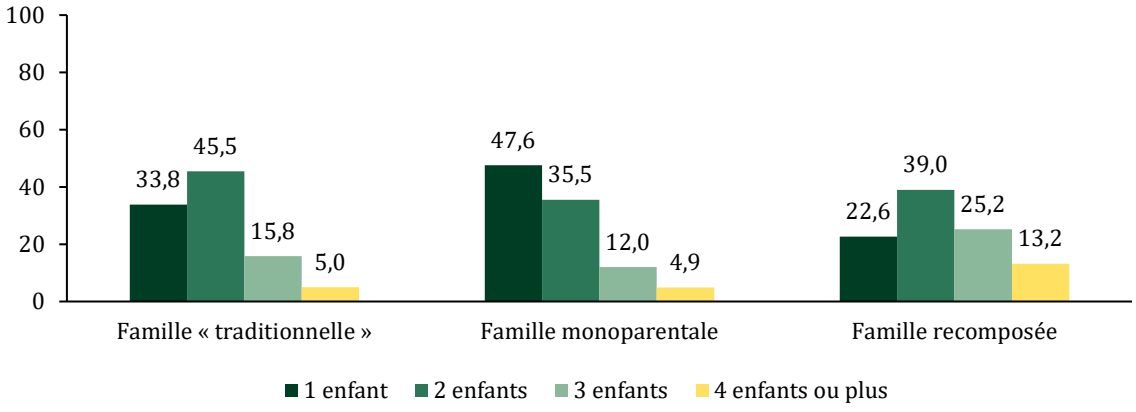
Source : Insee, recensements de la population 1990 (sondage au quart), 1999 et 2021 (exploitations complémentaires). Champ : France hors Mayotte, population totale.

De plus, le premier couple et en particulier le premier mariage sont formés de plus en plus tard[54] et les séparations de premières unions infécondes[55] sont plus fréquentes. Or, les comportements de fécondité sont en partie liés à l'âge à la formation du premier couple, un recul de cet âge contribuant au décalage de l'âge d'accouchement au premier enfant[56].

Les familles monoparentales, donc sans partenaire stable, ont relativement moins d'enfants que les familles « traditionnelles » ou recomposées (cf. graphique 21). Ainsi, les recompositions de familles sont plus propices aux nouvelles naissances, alors que les familles monoparentales ont, dans près de la moitié des cas, un seul enfant. En 2020, le nombre moyen d'enfants diverge fortement selon la situation conjugale des parents :

- 2,4 enfants en moyenne au sein d'une famille recomposée ;
- 1,9 enfant en moyenne au sein d'une famille dite « traditionnelle » ;
- 1,8 enfant en moyenne au sein d'une famille monoparentale.

Graphique 21 : Répartition des familles selon le nombre d'enfants au domicile en 2020 (en %)



Source : Insee, enquête annuelle de recensement 2020. Champ : France hors Mayotte, familles avec au moins un enfant mineur.

[54] Rault et Régnier-Loilier, 2015

[55] Beaujouan, 2011

[56] Compans, M.-C. et Beaujouan, É. (2022). *De la mise en couple à la première naissance. Le rôle de l'âge à la première cohabitation dans l'entrée en maternité et en paternité.* Population.

2.2. Des facteurs matériels et biologiques peuvent représenter des obstacles à la réalisation du désir d'enfant

Si certains facteurs socio-culturels influent à la baisse sur le désir d'enfant, **des contraintes matérielles et biologiques peuvent concourir à diminuer d'autant plus le nombre d'enfants effectivement nés.** Ces contraintes sont multiples. Seront ici considérées :

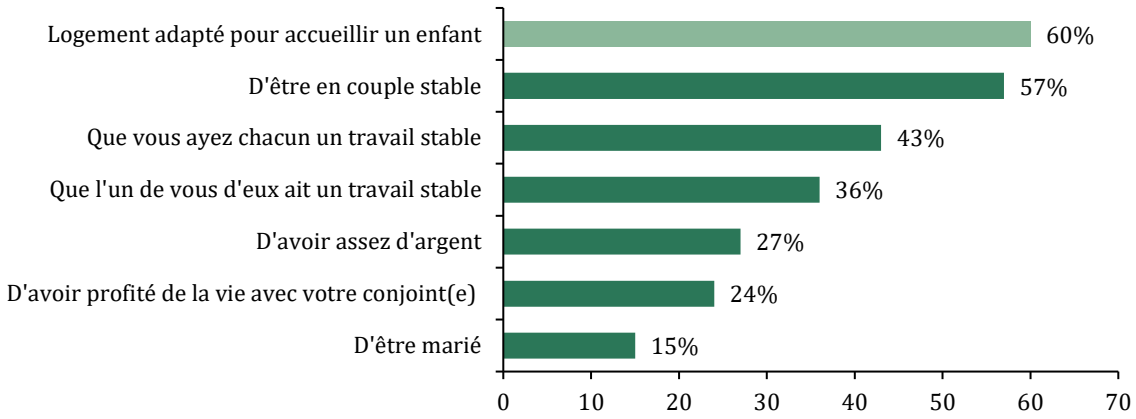
- les contraintes de logement ;
- les contraintes financières, liées au coût de la parentalité hors logement ;
- les contraintes biologiques, liées aux enjeux de l'infertilité.

2.2.1. Les difficultés croissantes d'accès au logement et la hausse de la part des 20-29 ans vivant chez leurs parents sont corrélées au recul de la natalité

En 2014, l'Unaf a réalisé une étude sur le désir d'enfant en France[57]. Pour cette étude, la question « *quelles conditions pour réaliser le désir d'enfant ?* » a été posée à 11 000 familles en 2012 (cf. graphique 22).

Avant même la stabilité du couple (avec 57 % de réponses positives), **disposer d'un logement adapté pour accueillir un enfant représente la condition la plus souvent mentionnée avec 60 % de réponses positives**. Le logement constituerait un frein en particulier pour la réalisation d'un premier enfant, d'après les analyses de l'économiste Maxime Sbaihi[58].

Graphique 22 : Réponses à « quelles conditions pour réaliser le désir d'enfant ? » (en %)



Source : Etude sur le désir d'enfant en France, Unaf 2014, synthèse de l'enquête réalisée en 2012 partenariat avec la Cnaf auprès de 11 000 familles.

Le logement peut agir sur la fécondité à travers trois canaux principaux :

- le décalage de l'âge de départ du foyer des parents, qui affecte l'âge du premier enfant et peut jouer sur la descendance finale ;
- le coût associé à l'agrandissement de la taille du logement pour accueillir un ou plusieurs enfants ;
- la disponibilité de logement correspondant aux exigences des parents pour leur(s) enfant(s) en termes d'espace et/ou de qualité de vie.

[57] Unaf (2014), *Etude sur le désir d'enfant en France.*

[58] M. Sbaihi (2025). *Les balançoires vides, le piège de la dénatalité.*

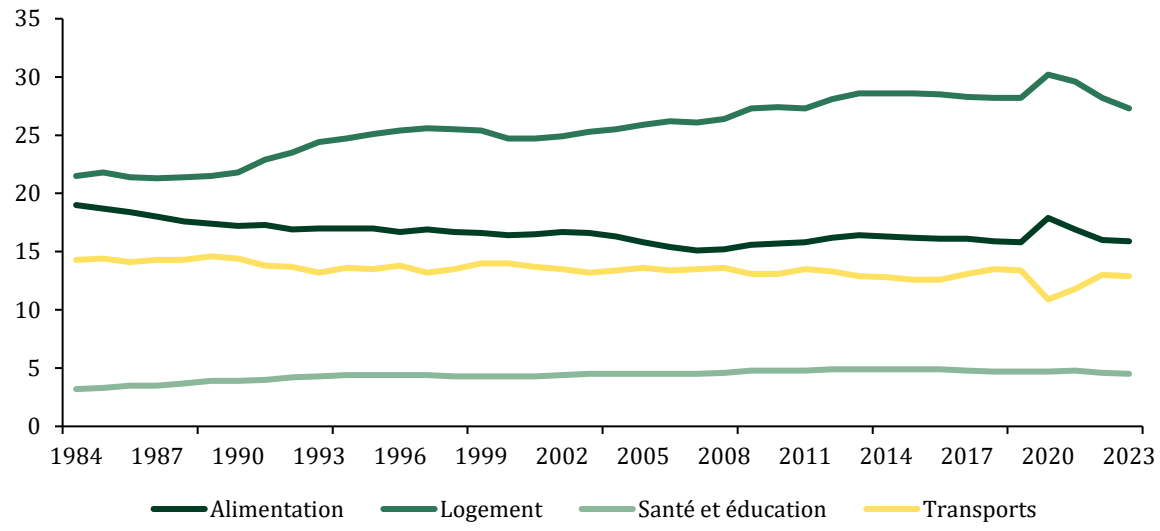
L'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE)[59] considère que l'augmentation de la part des 20 à 29 ans vivant chez leurs parents a un impact négatif sur la fécondité. Cette part a augmenté de 5 points en 16 ans dans l'OCDE, passant de 45 % en 2006 à 50 % en 2022. Cette proportion est de 47 % en France en 2022.

Cette évolution s'inscrit dans un mouvement plus large observé par l'OCDE : l'âge de décohabitation est fortement corrélé au marché du logement, au niveau des loyers, et à la stabilité de l'emploi des jeunes. L'OCDE souligne que la hausse des prix immobiliers depuis les années 2000 a contribué à retarder l'indépendance résidentielle, ce qui peut indirectement retarder la formation des couples et la transition vers la parentalité[60].

En 2023, l'âge moyen de départ du domicile parental en France est de 23,7 ans[61] (24,4 ans pour les hommes et 23,0 ans pour les femmes). Les jeunes français partent du domicile parental plus tôt que dans la moyenne des pays de l'UE, qui s'établit à 26,3 ans en 2023 (27,2 ans pour les hommes et 25,4 ans pour les femmes).

Au niveau du coût du logement, le logement est le poste de dépense des ménages ayant le plus augmenté sur les deux dernières décennies. En 2023, 27,3 % de la dépense de consommation finale des ménages est alloué au service de logement par rapport à 21,5 % en 1984 (cf. graphique 23). Il s'agit du premier poste de dépenses, loin devant l'alimentation ou les transports (respectivement 15,9 % et 12,9 %), en augmentation régulière.

Graphique 23 : Part des principaux postes de la dépense de consommation finale des ménages (en %)



Source : Insee, comptes nationaux, base 2020.

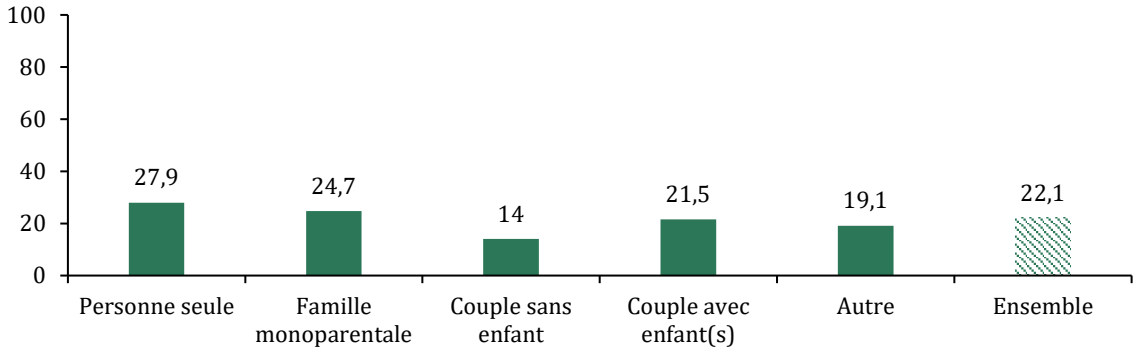
[59] OCDE (2024), *Panorama de la société française.*

[60] A. Esteve et al. (2020), *Moving out the parental home and partnership formation as social determinants of low fertility*

[61] Institut national de la jeunesse et de l'éducation populaire (2025), *Chiffres clés de la jeunesse.*

Le taux d'effort associé au logement[62] touche particulièrement les familles (cf. graphique 24). Ainsi, le taux d'effort médian en logement est de 21,5 % pour les couples avec enfant(s), par rapport à 14 % pour les couples sans enfant – soit un différentiel de +7 points lors de la présence d'enfant(s) dans le ménage. Les familles monoparentales ont un taux d'effort médian élevé, à 24,7 %, lié en partie aux moindres revenus de cette typologie de ménages.

Graphique 24 : Taux d'effort médian en logement selon le type de ménage en 2023 (en %)



Source : Insee, 2024. Champ : France hexagonale, ménages vivant dans un logement ordinaire hors ménages logés gratuitement et ménages dont le revenu déclaré est négatif ou nul.

La fécondité est plus élevée dans les territoires moins denses, car les familles y trouvent des logements garantissant une meilleure qualité de vie pour leurs enfants. Ainsi, une étude de 2023[63] sur données françaises[64] montre que la fécondité est plus importante dans les zones périurbaines, où les prix du logement sont moins élevés qu'en zone urbaine. En effet, par une analyse de la répartition spatiale des enfants et des familles, l'étude montre que plus une zone urbaine est dense, moins la fécondité y est élevée. La fécondité est 30 % plus élevée en banlieue qu'au centre des grandes villes, et ce phénomène est stable dans le temps.

Cette étude met donc en avant **un arbitrage des ménages entre coût du logement, revenus (nets des coûts de transport), et préférences pour la taille de la famille.** Les familles avec une préférence pour plus d'enfants s'installent dans des zones où l'immobilier est plus accessible (banlieues, petites villes). Cette étude converge avec les conclusions d'une étude sur les pays de l'OCDE[65] qui estime que la hausse des dépenses de logement des ménages a un effet significatif et négatif sur l'indicateur conjoncturel de fécondité.

Ainsi, la décohabitation plus tardive ainsi que les taux d'effort plus importants des ménages liés à la hausse du coût du logement participeraient à freiner la natalité[66].

---

[62] Mesuré par l'Insee, le taux d'effort en logement correspond à la part des revenus consacrée aux dépenses liées à la résidence principale. Pour les propriétaires, ces dépenses comprennent les remboursements d'emprunt, la taxe foncière et les charges de copropriété. Pour les locataires, elles incluent le loyer et les charges locatives. Pour l'ensemble des ménages, s'y ajoutent les dépenses d'eau, d'énergie (après déduction des aides publiques telles que le chèque énergie) et d'assurance habitation. Le taux d'effort présenté est un taux net : les aides au logement sont retranchées du montant des dépenses. Les revenus pris en compte correspondent au revenu disponible des ménages, hors aides au logement et sans déduction de la taxe d'habitation.

[63] N. Coeurdacier, P. Combes, L. Gobillon, F. Oswald (2023), *Fertility, Housing Costs and City Growth.*

[64] Données utilisées : recensements (SAPHIR, 1968-2015) ; variables démographiques au niveau communal (36 000 communes, 17 500 communes urbaines au sein de 792 aires urbaines) ; données notariées sur les transactions immobilières (2000-2012), indexées par commune ; Enquête Nationale Logement (ENL, 1984-2013), incluant taille des ménages, revenus, statut d'occupation ; Nombre d'enfants (0-17 ans) par adulte en âge de procréer (27-53 ans).

[65] J. Fluchtmann, V. van Veen et W. Adema (2023), *Fertility, employment and family policy : A cross-country panel analysis.* OCDE.

[66] J. Damon (2024), *Politique du logement et fécondité*.

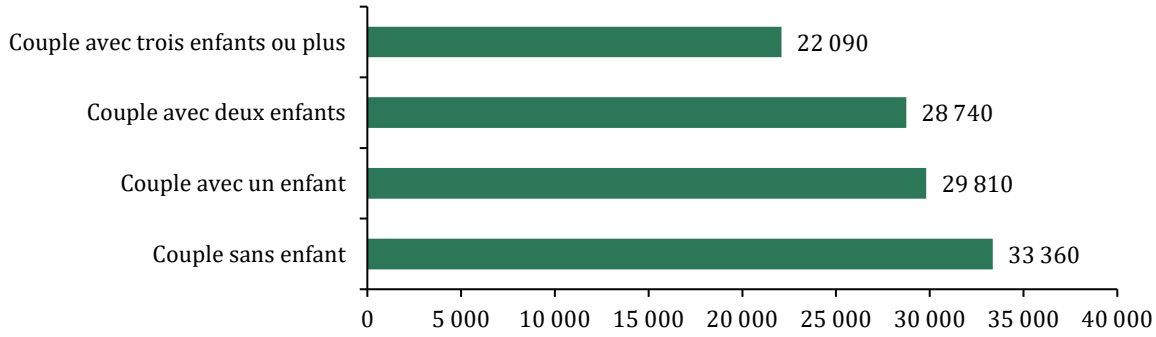
2.2.2. La charge financière perçue et réelle liée à l'arrivée d'un enfant peut désinciter aux projets d'enfants, même s'il est difficile d'en mesurer l'impact

Dans l'enquête précitée de la Drees[67], **le manque d'argent est le deuxième facteur le plus désincitatif à la natalité**, cité par 39 % des enquêtés. De plus, les moins de 35 ans citent davantage le fait de n'avoir pas assez d'argent (46 %) que l'incertitude de l'avenir (36 %) comme raison possible dans la décision de ne pas avoir d'enfants.

L'arrivée d'un enfant contribue à une baisse du niveau de vie[68] moyen des individus d'un ménage[69]. Pour les couples, le niveau de vie moyen des individus d'un ménage diminue dès le premier enfant (cf. graphique 25). L'arrivée d'un enfant supplémentaire augmente de 0,3 le nombre d'unités de consommation (UC) du ménage. Comme l'enfant n'apporte pas de ressources propres tout en générant des besoins de consommation supplémentaires, le niveau de vie tend à diminuer. **Le taux de pauvreté des couples sans enfant en France en 2021 est de 7 %, alors qu'il est de 13 % pour les couples avec enfants.**

Cependant, certains transferts sociaux (prestations familiales, quotient familial) sont conditionnés à la présence d'enfants et contribuent ainsi à accroître le revenu disponible, limitant en partie cette baisse du niveau de vie.

Graphique 25 : Comparaison des niveaux de vie moyen des individus d'un ménage après redistribution selon la présence d'un ou plusieurs enfants dans un couple en 2021 (en €)



Source : Insee-DGFiP-Cnaf-Cnav-CCMSA, enquête Revenus fiscaux et sociaux 2021. Champ : France hexagonale, personnes vivant dans un logement ordinaire dont le revenu déclaré du ménage est positif ou nul et dont la personne de référence n'est pas étudiante.

Cet impact négatif est d'autant plus important pour les familles monoparentales, qui ne bénéficient pas des économies d'échelles et de l'apport en revenu liés à la présence d'un second adulte dans le ménage (cf. graphique 26). Une personne seule a un niveau de vie moyen (24 160 € en 2021) supérieur à celui d'une famille monoparentale avec un enfant (21 130 € en 2021) ou deux enfants et plus (17 370 €).

De plus, le taux de pauvreté des familles monoparentales est très supérieur à celui des couples ainsi qu'à celui des personnes seules (18,7 % en 2021) :

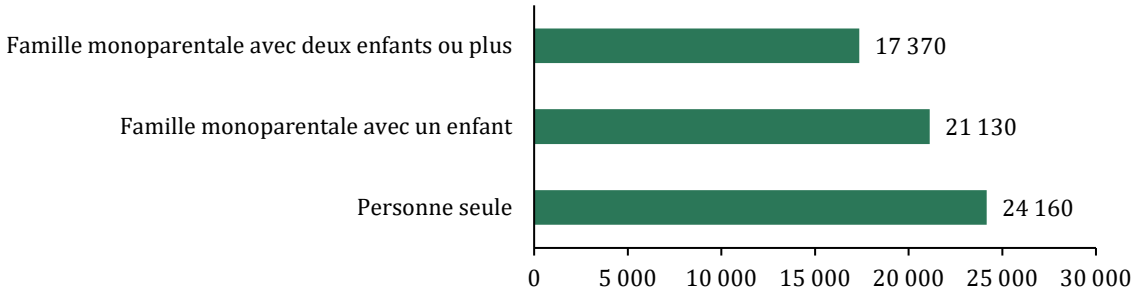
- il est de 22,7 % pour les familles monoparentales avec un enfant en 2021 ;
- il double pour les familles monoparentales à partir de deux enfants et plus, avec un taux de pauvreté de 38,6 % en 2021.

[67] Drees (2025), « *L'incertitude de l'avenir et le manque d'argent, les deux principales raisons pouvant jouer dans la décision de ne pas avoir d'enfant* ».

[68] Le niveau de vie est égal au revenu disponible du ménage divisé par le nombre d'unités de consommation (UC). Le niveau de vie est donc le même pour tous les individus d'un même ménage.

[69] Insee références (2024), *Niveau de vie et pauvreté selon la configuration familiale.*

Graphique 26 : Comparaison des niveaux de vie moyen des individus de ménages après redistribution selon la présence d'un ou plusieurs enfants à la responsabilité d'une personne seule en 2021 (en €)



Source : Insee-DGFiP-Cnaf-Cnav-CCMSA (2021). Champ : France hexagonale, personnes vivant dans un logement ordinaire dont le revenu déclaré du ménage est positif ou nul et dont la personne de référence n'est pas étudiante.

Si le coût d'un enfant pour un ménage est non nul, il est toutefois plus faible en France que dans la majorité des pays. D'après Pauline Rossi, économiste spécialisée dans le développement et la démographie, « *en France, une grande partie de la subvention au coût de l'enfant passe en fait par l'éducation et la santé, qui sont quasiment gratuites comparées aux pays anglo-saxons ou asiatiques*. »[70] En France, le moindre reste à charge en matière d'éducation et de santé induit une contrainte financière réduite.

Cependant, **certaines études qualitatives[71], non spécifiques à la France, montre que le coût perçu de l'enfant a tendance à augmenter du fait d'un niveau d'exigence accru sur le rôle du parent.** L'investissement dans l'éducation serait promu par les ménages aux revenus les plus élevés, exerçant une pression sur les ménages des plus bas déciles à mener une parentalité dite « intensive ». Cette évolution sociétale emporterait des conséquences en termes de contrainte matérielle et de **désincitation à la natalité pour des raisons de coûts perçus de l'éducation de l'enfant**.

En France, si le coût de l'enfant est non neutre et affecte négativement le niveau de vie d'un ménage, il est difficile de conclure à son impact sur la fécondité. Les études concluent à des résultats limités, et insistent sur le fait que les déterminants de la fécondité sont aujourd'hui complexes et imbriqués : logement, participation au marché du travail, sécurité de l'environnement économique et social, modes d'accueil des enfants entre autres[72].

2.2.3. Les cas d'infertilité, aux origines diverses, se multiplient et freinent la réalisation du désir d'enfant, notamment à des âges plus avancés

La fertilité (cf. encadré 6) diminue en France comme dans la plupart des pays européens. En France, un couple sur quatre est touché par l'infertilité, soit près de 3,3 millions de personnes[73]. 10 % des couples restent infertiles après deux ans de tentatives[74]. Les facteurs sont multiples[75] : recul de l'âge de la maternité, causes médicales (obésité, endométriose,

[70] P. Rossi (2025), *Pourquoi fait-on moins d'enfants ?* The Conversation.

[71] P. Rossi, Y. Xiao (2023), *Spillovers in Childbearing Decisions and Fertility Transitions: Evidence from China.* Journal of the European Economic Association.

[72] C. Landais (2007), « *Coût de l'enfant et fécondité – L'impact des incitations financières* ». Éditions Caisse nationale d'allocations familiales.

[73] Ministère de la santé (2022), *Rapport sur les causes d'infertilité. Vers une stratégie nationale de lutte contre l'infertilité.*

[74] Inserm (2019), *Infertilité. Des difficultés à concevoir d'origines multiples.*

[75] Assurance Maladie (2026), *Baisse de la fertilité et de la fécondité : pourquoi ?*

adénomyose, syndrome des ovaires polykystiques), comportements à risque (tabac, alcool, drogues), facteurs environnementaux (pollutions environnementales, perturbateurs endocriniens). **La mission se concentre ici sur les enjeux de recul de l'âge de la procréation, ainsi que sur le rôle des polluants qui ont un impact croissant.**

Encadré 6 : Définitions relatives à la fertilité

La fécondité d'une population se traduit par le nombre d'enfant(s) par femme. Elle est un paramètre démographique. La fertilité est la capacité biologique d'une femme, d'un homme ou d'un couple à concevoir un enfant. Elle est une condition de la fécondité et de la natalité.

Pour un couple hétérosexuel fertile âgé de 25 ans, la probabilité mensuelle d'obtenir naturellement une grossesse est de 25 %. Il est donc normal que quelques mois soient nécessaires pour obtenir spontanément une grossesse.

Une situation est qualifiée d'infertilité advient lorsqu'une grossesse n'est pas obtenue après 12 mois de rapports sexuels complets, réguliers et sans contraception. Le traitement de l'infertilité suppose souvent de recourir différentes techniques de procréation médicalement assistée (stimulation ovarienne, insémination artificielle, fécondation in vitro...).

La stérilité désigne l'incapacité totale d'avoir un enfant. La notion d'infécondité volontaire désigne l'infécondité résultant d'une absence de projet de parentalité. L'infécondité involontaire évoque l'infécondité liées à l'état de santé.

Source : Ameli.fr (2026), Comité consultatif national d'éthique pour les sciences de la vie et de la santé (2025).

Dans trois quarts des cas, l'infertilité est d'origine masculine, féminine, ou elle associe les deux sexes. Dans 10 % à 25 % des cas, la difficulté rencontrée par un couple à avoir un enfant ne peut être imputée à aucune cause identifiée[76].

Chez la femme, la fertilité spontanée commence à décliner dès l'âge de 30 ans, et de manière marquée après 37 ans, en raison d'une réduction du nombre et de la qualité des ovocytes. Le risque de ne pas être mère augmente avec l'âge. Ce risque est de 4 % à 20 ans, 14 % à 35 ans, 35 % à 40 ans et 80 % après 45 ans.[77]

Or, l'âge conjoncturel moyen à l'accouchement continue de croître régulièrement : 31,2 ans en 2025, contre 29,9 ans en 2010. L'enquête nationale périnatale 2021[78] a mis en évidence que la part des femmes âgées de 35 à 39 ans à l'accouchement augmente : 19,6 % en 2021 contre 17,2 % en 2016. La part des femmes de plus de 40 ans à l'accouchement augmente également : 5,4 % en 2021 par rapport à 3,9 % en 2016.

Ce retard à la maternité est corrélé avec des risques accrus de complication (augmentation des fausses couches, des problèmes obstétricaux, et des anomalies congénitales). Ainsi, une grossesse sur deux environ échoue après 40 ans en raison d'une fausse couche[79].

Dès lors, le recul de l'âge moyen des mères à la naissance du premier enfant réduit les possibilités biologiques pour d'éventuels prochains enfants[80]. L'assistance médicale à la procréation (AMP) ne remédie qu'en partie à cette difficulté. D'après les derniers résultats de l'Agence de Biomédecine (ABM) de 2024 portant sur l'année 2022, le recours à une AMP se conclut par un accouchement dans 19 % cas[81].

[76] Inserm (2019), *Infertilité. Des difficultés à concevoir d'origines multiples.*

[77] Assurance maladie (2026), *« Baisse de la fertilité et de la fécondité : pourquoi ? ».*

[78] Inserm (2021), *Enquête nationale périnatale.*

[79] Académie nationale de médecine (2025), *Natalité : comprendre le déclin, lever les freins, redonner confiance aux jeunes générations.*

[80] Comité consultatif national d'éthique pour les sciences de la vie et de la santé (2025), *Baisse de la natalité et de la fertilité : des réponses différentes, des enjeux éthiques partagés.*

[81] Agence de la biomédecine (2024), *Rapport annuel 2023*.

Chez l'homme, le génome des spermatozoïdes se dégrade avec l'âge par fragmentation de son ADN[82]. Cette altération est associée à des difficultés accrues à concevoir, à une augmentation du taux de fausses couches et à des risques génétiques plus élevés pour la descendance. Or, l'âge à la paternité progresse lui aussi : en 2025, les pères ont en moyenne 34,1 ans à la naissance de leur enfant, soit environ trois ans de plus que les mères. L'écart d'âge moyen entre les pères et les mères oscille autour de 3 années depuis 1975.

Enfin, l'âge des deux partenaires exerce un effet cumulatif sur les chances de conception[83]. Lorsque l'homme a plus de 40 ans et la femme plus de 35 ans, le taux de fausses couches est multiplié par 6,7.

Au-delà de la hausse de l'âge moyen à l'accouchement qui complexifie les parcours de fertilité, **l'augmentation des pollutions et notamment de la prolifération des perturbateurs endocriniens altère la capacité à concevoir**[84]. L'impact des facteurs environnementaux sur la fertilité fait aujourd'hui l'objet d'un consensus scientifique de plus en plus large : l'exposition à la pollution et à certaines substances chimiques est reconnue comme un déterminant majeur de la santé reproductive[85].

S'agissant spécifiquement des perturbateurs endocriniens[86], les études[87] démontrent un impact négatif avéré sur la fertilité humaine. Ils dégradent la qualité du sperme, perturbent les cycles menstruels et augmentent les risques de fausses couches et d'anomalies congénitales. Ces effets peuvent également se transmettre aux générations futures par des modifications épigénétiques. **Or, ces molécules sont de plus en plus nombreuses dans l'environnement**[88]. Leur diffusion croissante, liée aux activités humaines, pourrait ainsi expliquer une part de la hausse de l'infertilité observée ces dernières années.

---

[82] Assurance maladie (2026), *op. cit.*

[83] Assurance maladie (2026), *op. cit.*

[84] Santé publique France (2022), *Perturbateurs endocriniens.*

[85] C. Dupont, G. Bachelot, N. Sermondade, et R. Lévy (2024), *Les facteurs environnementaux et le mode de vie impactent la fertilité.*

[86] Selon la définition de l'Organisation mondiale de la santé, un perturbateur endocrinien est une substance exogène (ou un mélange), qui altère une ou plusieurs fonctions du système endocrinien et, par voie de conséquence, cause un effet délétère sur la santé d'un individu, de sa descendance ou de certaines sous-populations.

[87] L. Gaspari, F. Paris, M.-O. Soyer-Gobillard, N. Kalfa, C. Sultan, S. Hamamah (2021), *Perturbateurs endocriniens environnementaux et fertilité.*

[88] Santé publique France (2022), *Perturbateurs endocriniens.*

3. La baisse prolongée de la natalité fait peser des risques sur la soutenabilité du système socio-fiscal et les perspectives de croissance à moyen et long termes

3.1. La baisse des naissances peut générer des gains à court terme sur les dépenses d'éducation et de politique familiale, bien que ces dépenses soient en partie rigides

3.1.1. La dépense de politique familiale continue à augmenter en volume, mais moins que l'inflation notamment en raison de l'effet de la baisse des naissances

La précédente revue de dépenses de l'Inspection générale des affaires sociales (Igas) et l'Inspection générale des finances (IGF) indique une quasi-stagnation des dépenses socio-fiscales des politiques familiales sur la période 2012-2019[89]. Sur le périmètre étudié par cette revue de dépenses[90], l'effort socio-fiscal augmente en valeur de 5,2 % et diminue de 2 % en corrigé de l'inflation (en euros constants).

Sur le périmètre sur lequel la mission a été en mesure de retracer les dépenses annuelles sur la période 2011-2024[91], les dépenses des politiques familiales sont passées de 41,5 Md€ en 2011 à 50,3 Md€ en 2024, soit une hausse de 21,1 % sur treize ans, **légèrement inférieure à celle connue par l'indice des prix à la consommation** (IPC) hors tabac[92], en hausse de 21,3 % sur la même période. À l'échelle des dépenses de prestations familiales, l'**effet baissier de la démographie** a été documenté par la Caisse nationale d'allocations familiales (Cnaf) : l'effet du recul des naissances tend à s'accentuer d'année en année, **de -0,6 point de 2020 à -1,0 point en 2024**. À mesure que les générations nées avant 2010 sortent de la population éligible et que des cohortes moins nombreuses les remplacent, l'impact à la baisse sur les dépenses s'intensifie[93] (cf. annexe 3).

3.1.2. La réduction des effectifs scolaires favorise une diminution de certaines dépenses d'éducation et notamment du nombre d'enseignants, baisse qui reste toutefois inférieure au « gain démographique » réalisable

La baisse du nombre de naissances produit progressivement des effets en termes d'effectifs d'élèves dans le premier degré, le second degré et le supérieur.

---

[89] Inspection générale des finances et Inspection générale des affaires sociales (2021), *« Revue des dépenses socio-fiscales en faveur de la politique familiale »*.

[90] Comprenant le quotient familial, les crédits d'impôts, le fonds national d'action sociale (FNAS), les prestations légales, l'abattement sur la taxe d'habitation et les dépenses familiales des communes de +10 000 habitants.

[91] Comprenant les allocations familiales, le complément familial, l'allocation de rentrée scolaire, l'allocation de soutien familial, l'allocation de base de la Paje, la prime de naissance, la réduction d'impôt pour frais de scolarité et les parts, demi parts et quarts de parts fiscales spécifiques, le complément de libre choix du mode de garde, le crédit d'impôt frais de garde d'enfants de moins de 6 ans, le crédit d'impôt au titre de l'emploi salarié à domicile (garde d'enfant), le crédit d'impôt famille, les dépenses liées à l'accueil collectif des enfants de moins de 3 ans, l'accueil de loisir sans hébergement (ALSH), le soutien à l'accueil individuel des enfants de moins de 3 ans et l'école préélémentaire, les indemnités journalières des congés de maternité, paternité et adoption et la PreParE.

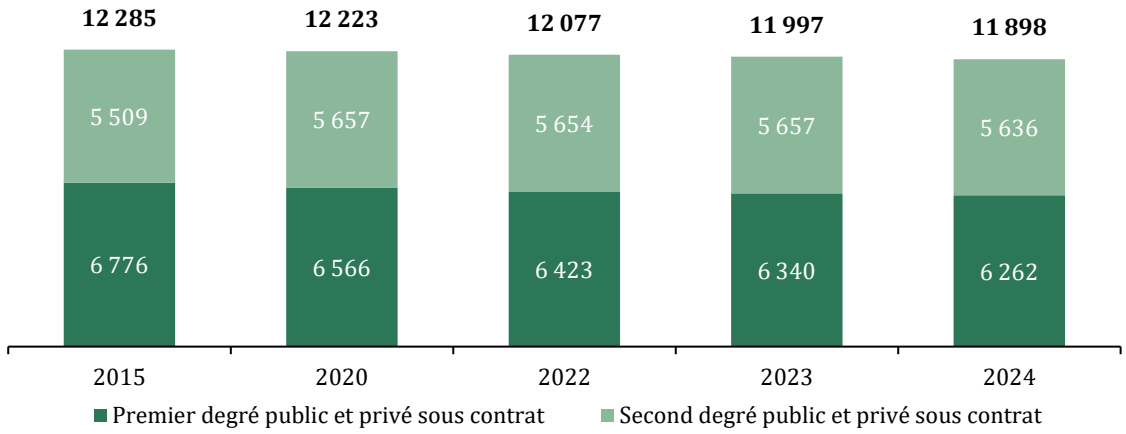
[92] Insee (2025), *Séries « Indice des prix à la consommation hors tabac – base 2015 »*.

[93] Cnaf (2025), *Analyses statistiques n° 7 : en 2024, les dépenses de prestations pour l'entretien et l'éducation de l'enfant augmentent de 3,4 %.*

En 2015, 6,776 millions d'élèves étaient scolarisés dans le premier degré[94]. Correspondant à l'arrivée de cohortes d'élèves moins nombreuses nés à partir de 2010, une baisse de 7,6 % des effectifs scolaires est observée entre 2015 et 2024.

Dans le second degré, les répercussions de la baisse de la natalité produisent des effets en décalé par rapport au premier degré (cf. graphique 27). Le second degré voit ses effectifs diminuer seulement depuis 2024, après une hausse entre 2015 et 2023 de 2,7 %.

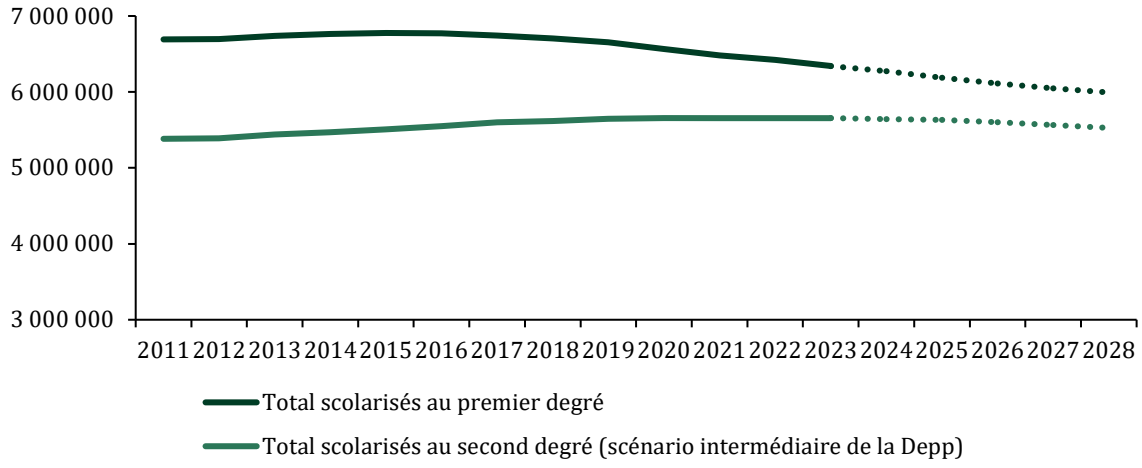
Graphique 27 : Évolution du nombre d'élèves dans le premier et le second degré et d'étudiants de l'enseignement supérieur entre 1980 et 2024 (en milliers)



Source : MEN-MESRE-Depp, Compte de l'éducation. Champ : France.

Dans ses dernières prévisions, la Direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance (Depp) du ministère chargé de l'éducation nationale prévoit **une réduction importante des effectifs sur la période 2024-2028 dans le premier degré[95] mais aussi dans le second degré[96]** (cf. graphique 28).

Graphique 28 : Comparaison des évolutions et des projections d'effectifs du premier et du second degré entre 2011 et 2028



Source : DEPP (2024). Champ : France, secteurs public et privé sous contrat.

[94] C. Moisan, F. Defresne (2013), *Les élèves du premier degré / Repères et références statistiques - édition 2013.* Depp.

[95] Y. Croguennec (2024), *« Prévisions d'effectifs d'élèves du premier degré »,* Note d'Information, n° 24.08, Depp.

[96] N. Miconnet (2024), « *Prévisions des effectifs du second degré pour les années 2024 à 2028* », Note d'Information, n° 24.09, Depp.

D'après ces projections de la Depp, 5 993 100 élèves seraient scolarisés dans le premier degré en 2028 (soit - 384 800 élèves par rapport à 2023). **Cela correspondrait à une baisse d'effectifs de 5,5 % entre 2023 et 2028**. Pour le second degré, en cohérence avec l'arrivée au collège des générations moins nombreuses nées à partir de 2010, la Depp projette une diminution des effectifs. En prenant le scénario intermédiaire de la Depp (5 526 200 élèves du second degré en 2028), **la baisse serait de 2,9 % entre 2023 et 2028 et s'accentuerait dans les années suivantes.**

Pour l'enseignement supérieur, les effets de la baisse des naissances sont plus ambigus car ils sont conjugués avec un allongement de la durée moyenne des études. Toutefois, le recul de la natalité devrait affecter les effectifs de l'enseignement supérieur à partir de 2029, avec une baisse accrue à partir de 2033[97].

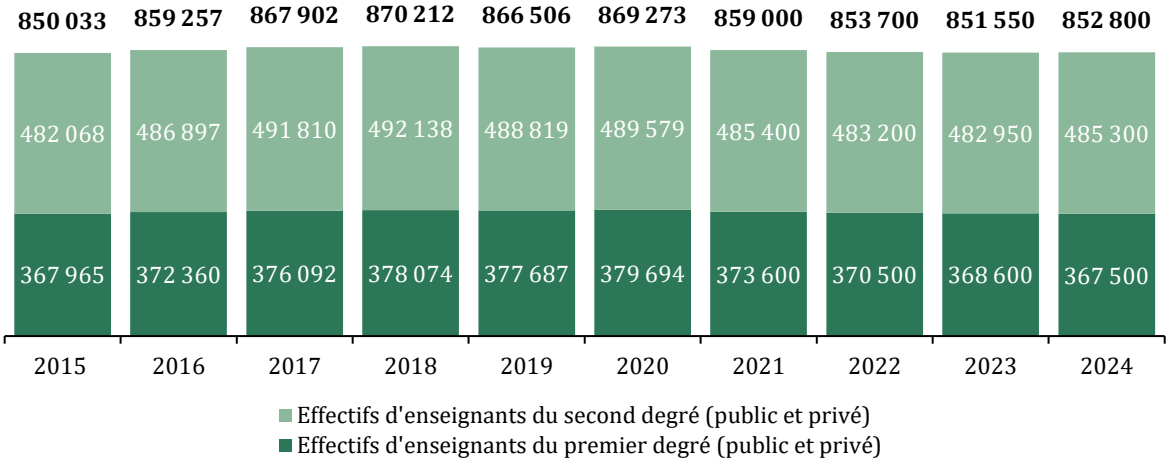
Cette baisse d'effectifs se répercute par différents canaux (suppression d'écoles, diminution du nombre d'enfants par classe, réduction des effectifs enseignants, baisse la dépense intérieure d'éducation), qui sont amenés à s'amplifier dans les années à venir.

En premier lieu, la réduction des effectifs scolaires dans le premier degré a conduit à de nombreuses fermetures d'écoles. Ainsi, entre 2010 et 2024, 1 662 écoles maternelles et 4 227 écoles primaires ont été fermées[98]. Même avec ces fermetures d'écoles, **la réduction d'effectifs produit également une diminution du nombre d'enfants par classe**, visible dans le préélémentaire et l'élémentaire (premier degré) mais pas encore pour le second degré.

Au niveau des effectifs d'enseignants, ils connaissent une baisse pour le premier degré depuis 2020 (cf. graphique 29). En effet, une réduction d'effectifs de 12 194 enseignants du premier degré est observée entre 2020 (379 694 enseignants) et 2024 (367 500 enseignants). Toutefois, si la réduction du nombre d'élèves entre 2015 et 2024 est de 7,6 %, la réduction des effectifs d'enseignants du premier degré n'est que de 0,13 % sur la même période. Ainsi, le gain démographique ne s'est pas répercuté proportionnellement sur les effectifs d'enseignants.

Pour le second degré, les effectifs d'enseignants sont stables voire en légère augmentation (+0,67 % entre 2015 et 2023), alors que les effectifs scolaires du second degré ont augmenté de 2,31 % sur la même période.

Graphique 29 : Évolution des effectifs d'enseignants entre 2015 et 2024



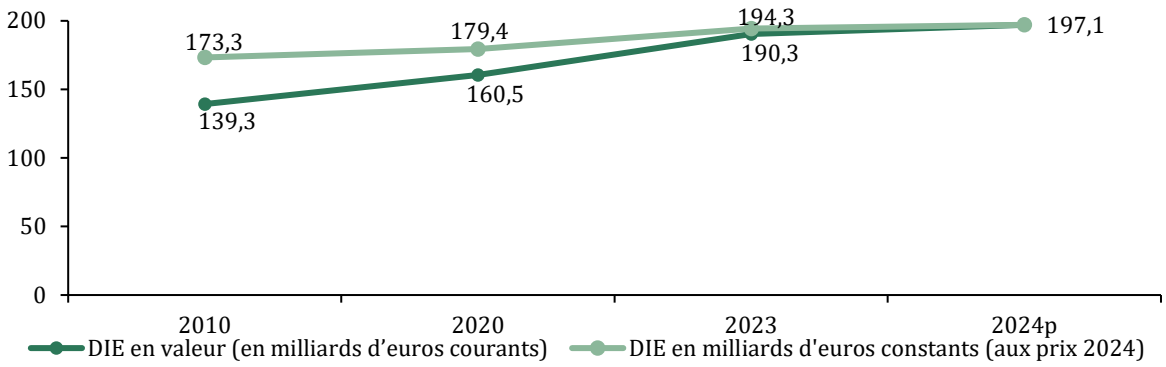
Source : MEN-MESRE-Depp, Compte de l'éducation.

[97] M. Sbaihi (2025), « *Des écoles au marché du travail : la marée descendante de la dénatalité* ». Haut-commissaire à la Stratégie et au Plan.

[98] Page établissements fermés sur le site data.education.gouv.fr.

En termes d'effet sur la dépense intérieure d'éducation (DIE), **celle-ci a connu une progression modérée depuis 2010** (cf. graphique 30).

Graphique 30 : Évolution de la dépense intérieure d'éducation (DIE) entre 2010 et 2024 (en Md€)



Source : MEN-MESRE-Depp, Compte de l'éducation.

De plus, **la part de la dépense intérieure d'éducation dans le PIB est relativement stable, voire en légère diminution**, évoluant de 7,0 % en 2010 à 6,8 % en 2024.

Dès lors, **il apparaît que la réduction des effectifs scolaires se répercute en partie sur le nombre d'enseignants et sur le niveau de la dépense intérieure d'éducation**, mais moins que pourrait le permettre le « gain démographique ».

La rigidité de certaines dépenses, l'opportunité de réduire le nombre d'enfants moyens par classe et les arbitrages sur la question des effectifs des enseignants limitent ainsi le gain à court terme. La revue de dépenses de l'Inspection générale des finances et de l'Inspection générale de l'éducation, du sport et de la recherche[99] de 2024 avait notamment mis en avant l'opportunité d'une réduction du nombre d'enseignants proportionnelle aux évolutions démographiques, afin le cas échéant de redéployer des ressources vers d'autres priorités de politique publique.

3.2. L'érosion des recettes, combinées à la transformation de la structure des dépenses, pourrait accentuer la pression sur les finances publiques

Si à court terme, la baisse de la natalité peut avoir un effet positif temporaire sur les finances publiques (le « dividende démographique »), à moyen puis long terme **cette baisse se traduit par un manque de travailleurs puis par une hausse relative des dépenses liées aux retraites et au grand âge**[100].

3.2.1. L'évolution à la hausse des dépenses sociales, et en particulier de retraite, n'est pas compensée par les contributions de la population active qui diminuerait à partir de 2040

La diminution du nombre de naissances emporte des conséquences sur les recettes fiscales et sociales à moyen terme, en raison de la baisse du nombre d'actifs à venir (si cette baisse n'est pas compensée par une hausse du solde migratoire)[101].

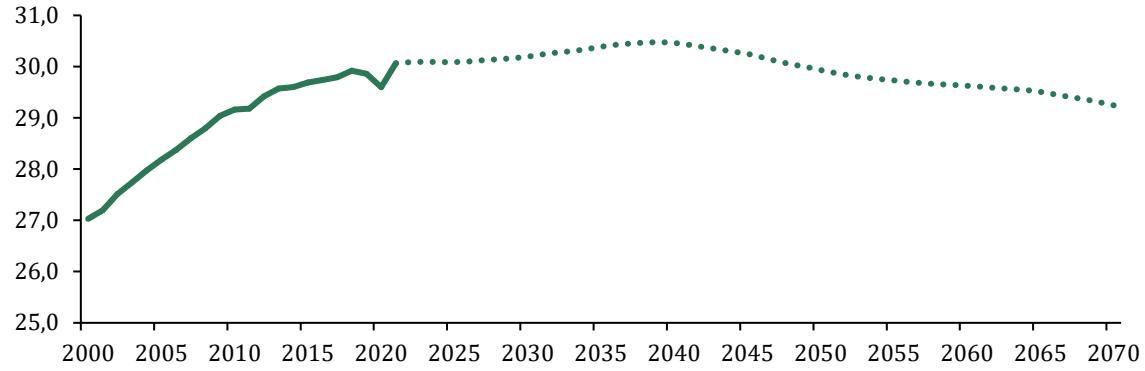
[99] Inspection générale des finances et Inspection générale de l'éducation, du sport et de la recherche (2024), *« Revue de dépenses : dispositifs en faveur de la jeunesse »*.

[100] H. d'Albis (2025), « *Démographie et croissance économique : des liens subtils »*. Questions internationales.

[101] Cour des comptes (2025), « *Démographie et finances publiques ».*

Ainsi, d'après les projections de l'Insee réalisées en 2022[102], **la population active diminuerait à partir de 2040.** Selon les hypothèses retenues[103], après 30,1 millions d'actifs en 2021, la population active passerait par un pic de 30,5 millions d'actifs en 2040 avant de décroître jusqu'à 29,2 millions d'actifs à l'horizon de projection en 2070 (cf. graphique 31).

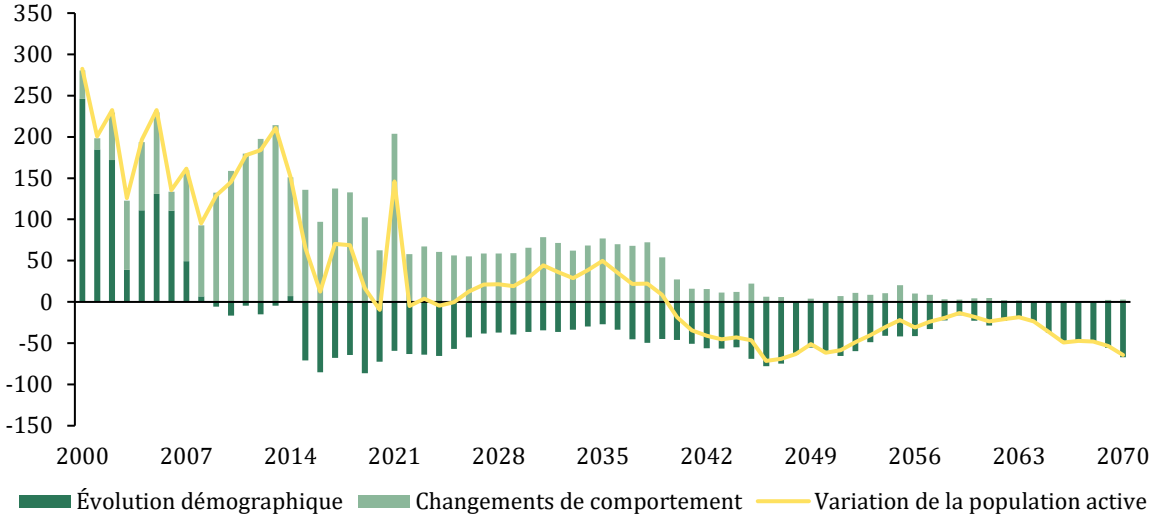
Graphique 31 : Projection de population active en moyenne annuelle (en millions)



Source : Insee, projections de population active 2022-2070. Champ : France hors Mayotte de 2000 à 2013, France à partir de 2014 ; personnes de 15 ans ou plus vivant en logement ordinaire.

Le recul de la natalité serait le principal facteur de diminution de la population active[104] (cf. graphique 32).

Graphique 32 : Évolution de la population active par composantes, 2000-2050 (en milliers)



Source : Insee, projections de population active. Champ : France hors Mayotte de 2000 à 2013, France à partir de 2014 ; personnes de 15 ans ou plus vivant en logement ordinaire. Note : Les comportements d'activité intègrent les évolutions de comportement liées aux réformes des retraites.

---

[102] N. Bechichi, M. Fabre, T. Olivia (2022), « *Projections de population active : le nombre d'actifs diminuerait à partir de 2040 ».* Insee Références.

[103] Hypothèses principales retenues en 2022: allongement de l'espérance de vie à 90 ans pour les femmes et 87,5 ans pour les hommes, fécondité de 1,8 enfant par femme et solde migratoire de +70 000 personnes par an à horizon 2070, croissance de la productivité horaire de 0,7 % après 2040 et chômage à 7 % dès 2032. Les hypothèses ont été revues en 2026 mais de nouvelles projections de population active à partir de celles-ci n'ont pas encore été réalisées à date.

[104] M. Fabre, T. Olivia, J. Rubin (2023), « *Une actualisation des projections de population active tenant compte de la réforme des retraites de 2023* ». Insee Références.

Au-delà des impacts négatifs sur le financement du modèle social, le Haut-commissariat à la Stratégie et au Plan analyse que **cette baisse du nombre d'actifs aurait plusieurs effets sur les dynamiques du marché du travail**[105] :

- une hausse des difficultés de recrutement des entreprises, notamment pour les métiers en tension ;
- un effet mécanique, à court terme, de baisse du taux de chômage ;
- une évolution des rapports de force entre salariés et entreprises, au profit des salariés.

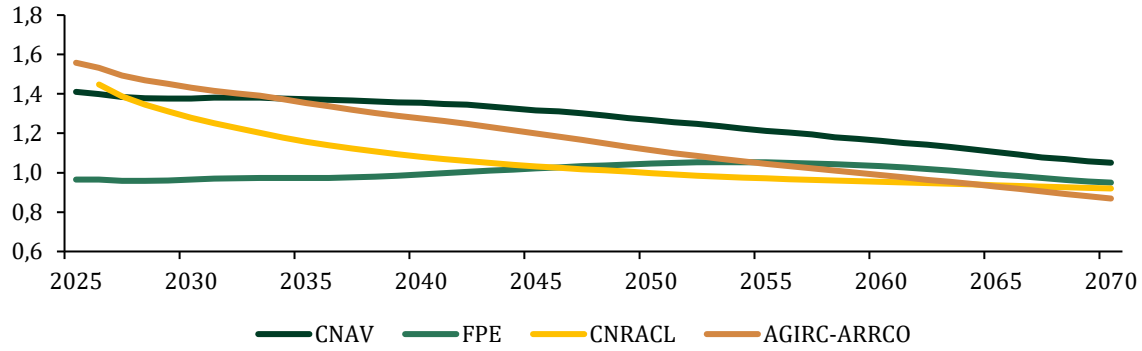
Or, **cette baisse de la population active pourrait être sous-estimée en raison des hypothèses retenues en 2022**, qui prévoyait une fécondité de 1,8 enfant par femme - bien supérieure à celle observée en 2025 (1,56 enfant par femme). Ainsi, pour tenir compte de l'accélération de la baisse de l'ICF, l'Insee a réalisé de nouvelles projections de population en retenant les hypothèses suivantes[106]:

- baisse de l'ICF jusqu'à 1,45 enfant par femme en 2028, puis stabilisation ;
- l'âge moyen à la maternité (de 31,2 ans en 2025) atteindrait 33,0 ans en 2050 ;
- espérance de vie à la naissance en 2070 de 89,5 ans pour les femmes (+3,6 ans par rapport à 2025) et de 86,7 ans pour les hommes (+6,4 ans par rapport à 2025) ;
- croissance annuelle de la productivité horaire du travail de 0,7 % ;
- taux de chômage de 7,0 % (à partir de 2040).

Ces évolutions démographiques emportent également des conséquences sur l'équilibre des systèmes de retraite. À partir de ces nouvelles hypothèses de l'Insee, le Conseil d'orientation des retraites (Cor) a établi des projections sur la situation financière du système de retraites dans son rapport annuel de 2026[107]. Ce dernier rapport intègre également les perspectives économiques de court terme ainsi que la suspension de la réforme de 2023 (décalée d'une génération).

Selon les dernières projections du Cor**, les ratios cotisant/retraités diminueraient pour l'ensemble des régimes de retraites**, à l'exception de celui de la fonction publique d'État (cf. graphique 33). Ainsi, pour le régime de base (Cnav), le ratio évoluerait d'1,4 cotisant pour 1 retraité en 2025 à 1,1 cotisant pour 1 retraité en 2070.

Graphique 33 : Projection de l'évolution des ratios cotisant/retraités selon le régime de retraite



Source : projections COR – juin 2026. Champ : ensemble des régimes de retraite français légalement obligatoires, y compris FSV, hors RAFP.

[105] A. Foucher (2025), *Décrochage démographique : cinq révolutions du marché du travail.* Haut-Commissariat à la Stratégie et au Plan.

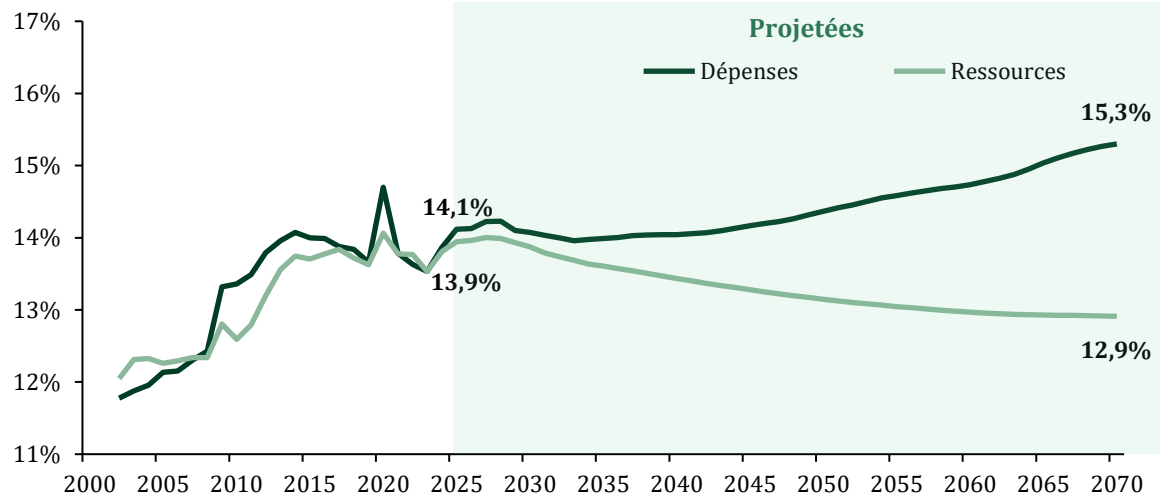
[106] N. Blanpain, J. Pointet, H. Thélot (2026), « *Projections de population à l'horizon 2070 : une population plus âgée qu'en 2026, et probablement moins nombreuse* ». Insee Résultats.

[107] Conseil d'orientation des retraites (2026), *Rapport annuel – Evolutions et perspectives des retraites en France.*

D'après le Cor, en l'absence de nouvelle réforme des retraites, le solde de l'ensemble des régimes se dégraderait pour atteindre -0,9 % du PIB en 2045 puis -2,4 % du PIB en 2070 (cf. graphique 34). Cette dégradation serait le produit d'un double mouvement :

- l'augmentation de la part des dépenses de retraites dans le PIB : de 14,1 % du PIB en 2025 à 15,3 % du PIB en 2070 (+1,2 point) ;
- la diminution de la part des ressources finançant le système de retraite dans le PIB : de 13,9 % du PIB en 2025 à 12,9 % du PIB en 2070 (- 1 point)

Graphique 34 : Projection de l'évolution des dépenses et ressources du système de retraite (en part de PIB)



Source : projections COR - juin 2026, comptes nationaux de l'Insee base 2020, rapports à la CCSS 2002-2025. Champ : ensemble des régimes de retraite français légalement obligatoires, y compris FSV, hors RAFP.

3.2.2. La hausse de dépenses liées au vieillissement démographique induit un effet d'éviction sur d'autres dépenses favorables à la croissance sur le long terme

La dynamique démographique actuelle contraint les marges de manœuvre budgétaires de l'État. À ressources constantes, l'augmentation de la part des dépenses allouées aux retraites, à la santé et à l'autonomie des personnes âgées a mécaniquement un impact sur les autres postes de dépenses.

En matière de dépenses d'autonomie, le rapport de l'inspection générale des affaires sociales (Igas) et de l'Inspection générale de l'environnement et du développement durable (IGEDD) de 2026[108] projette une hausse du nombre de personnes en perte d'autonomie de 700 000 personnes en plus en 2050 par rapport à 2021. En 2050, le nombre de personnes âgées en perte d'autonomie atteindrait ainsi 2,8 millions selon les projections démographiques.

La Cour des comptes estime que les dépenses sensibles au vieillissement représentent plus de 40 % des dépenses publiques en 2023, par rapport à 29 % en 1998 (+11 points)[109]. À dépenses publiques par tête constantes, la déformation de la pyramide des âges conduirait les dépenses publiques à atteindre 60,8 % du PIB en 2070. **L'effet d'éviction qui en résulte pourrait affecter en particulier les dépenses publiques favorables à la croissance potentielle (éducation, recherche et développement, infrastructures).**

[108] P. Caillon, I. Rougier, L. Moreau de Saint-Martin (2026), « *Mission inter-inspections relative aux diverses formes d'habitat partagé adapté au vieillissement* ». IGAS, IGEDD.

[109] Cour des comptes (2025), *Démographie et finances publiques.*

3.3. Le recul de la natalité et le vieillissement démographique affecterait négativement la croissance du PIB à moyen-terme

3.3.1. La diminution de la population active agit négativement sur la croissance à travers le facteur quantité de travail

La baisse de la natalité agit premièrement par la réduction de la population active à long terme, qui affecte négativement la quantité de travail. Comme écrit *supra*, la population active diminuerait à horizon 2070 selon les dernières projections de l'Insee. Le taux d'activité des 15 ans ou plus diminuerait en proportion, de 55,7 % en 2021 à 52,1 % en 2070.

En plus d'une pression sur le système de retraites, la réduction de la population active conduirait à une diminution du facteur travail par la baisse du nombre total d'heures travaillées par an. Cet effet négatif sur la croissance se matérialiserait en l'absence de réformes structurelles qui augmenteraient le taux d'emploi (réforme des retraites, réduction du chômage, hausse du taux d'emploi des jeunes et des seniors, hausse du nombre d'heures travaillées, etc.).

3.3.2. Les impacts de la baisse de la natalité sur la productivité sont plus incertains

En matière d'impact sur la productivité, les effets sont incertains. En première lecture, le recul du nombre de naissances réduirait le potentiel d'innovation dans une économie[110]. Une faible natalité pourrait ainsi participer à réduire le nombre d'idées nouvelles, les populations plus jeunes étant davantage moteurs de l'innovation.

Dépendant des politiques publiques mises en œuvre, le vieillissement des effectifs dans l'emploi pourrait avoir un effet neutre sur leur productivité au travail – mais requiert le développement d'une formation continue adaptée d'après la Cour des comptes[111]. Or, 35 % des 55-64 ans en France ont eu accès à une formation professionnelle, par rapport à 57 % pour les 18-44 ans[112].

Selon les réformes structurelles adoptées, les investissements dans le capital humain et dans l'automatisation pourraient également compenser l'effet négatif de la baisse de la quantité de travail. Ainsi, une corrélation entre pays développés touchés par un vieillissement démographique rapide et automatisation a été analysée[113]. D'après la Cour des comptes[114], si la robotisation peut combler en partie les effets négatifs du vieillissement démographique en augmentant la productivité globale des facteurs, les impacts négatifs sur la structure de l'emploi et la répartition des gains de productivité ne pourraient être pleinement compensés.

---

[110] D. Bloom, M. Kuhn et K. Prettner (2025), *« Le débat sur la baisse de la fécondité ».* Blog du fonds monétaire international.

[111] Cour des comptes (2025), *Démographie et finances publiques.*

[112] Insee Première, n° 1994 (2024), *« Un recours plus fréquent à la formation en 2022 pour les personnes en emploi et les plus diplômées »*.

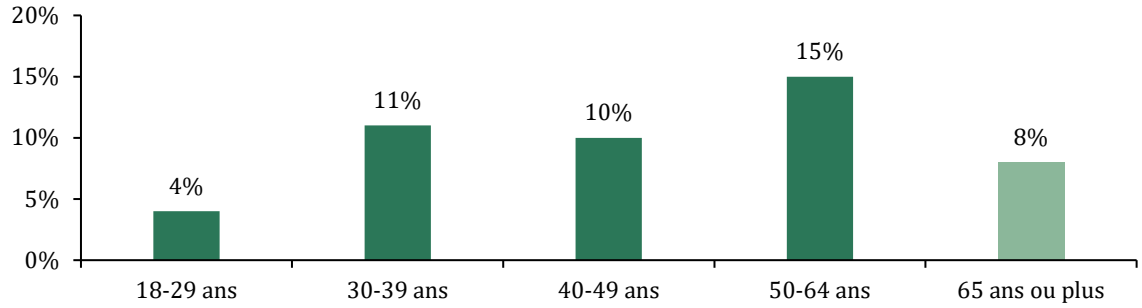
[113] D. Acemoglu, P. Restrepo (2021), *« Demographics and Automation ».* Review of Economic Studies.

[114] Cour des comptes (2025), *op. cit.*

3.3.3. Les comportements d'épargne et d'investissement des personnes âgées soutiennent moins l'économie réelle

La quantité de capital est affectée par les comportements d'épargne et d'investissement, qui sont différenciés selon les âges. L'idée selon laquelle les personnes âgées désépargnent, soutenant ainsi la croissance par la consommation des ménages, est en partie remise en question. Le taux d'épargne nette des plus de 65 ans est ainsi de 8 % en 2022, deux fois supérieur au taux des 18-29 ans et en progression (cf. graphique 35). L'épargne de précaution est particulièrement développée chez les séniors, et dynamisée par la hausse de l'espérance de vie en France.

Graphique 35 : Taux d'épargne nette par catégories de ménages en 2022 (en %)



Source : Insee, comptes nationaux distribués 2022, base 2020. Champ : France, secteur institutionnel des ménages (S14).

L'augmentation de la part d'épargnants âgés de plus de 65 ans pourrait donc contribuer à des déséquilibres en termes d'allocation du capital. En effet, les pratiques d'épargne et d'investissement des personnes âgées divergent en partie de la moyenne, avec une préférence pour les actifs peu risqués et notamment immobiliers[115]. Ces comportements d'épargne et d'investissement contribuent moins au financement de l'économie réelle, et notamment de l'innovation.

[115] T. Dohmen, A. Falk, B. Golsteyn, D. Huffman et U. Sunde (2017), *« Risk Attitudes across the Life Course »,* Economic Journal.

ANNEXE II

Adéquation des objectifs des politiques familiales à l'enjeu de baisse de la natalité et aux attentes des familles

SOMMAIRE

1. LES POLITIQUES FAMILIALES POURSUIVENT DE MULTIPLES OBJECTIFS DONT LA PRIORISATION MÉRITE D'ÊTRE EXAMINÉE À LA LUMIÈRE DU DÉCLIN DE LA NATALITÉ, DES ÉVOLUTIONS SOCIÉTALES ET DE LA SITUATION DES FINANCES PUBLIQUES 1

1.1. Reposant historiquement sur des fondements natalistes, les politiques familiales se concentrent désormais plus sur des objectifs socio-économiques 1

1.1.1. Les politiques familiales se sont construites en réaction à des préoccupations démographiques avant d'opérer un virage social à partir des années 1960 1

1.1.2. Bien que les objectifs affichés des politiques familiales soient au nombre de quatre, l'accent a de fait été mis, ces dernières années, sur le soutien aux familles vulnérables et la conciliation entre vie familiale et vie professionnelle 3

1.2. Si la multiplicité des objectifs des politiques familiales n'est pas une spécificité française, leur moindre priorisation entre eux constitue cependant une particularité nationale 8

1.2.1. La multiplicité des objectifs poursuivis par les politiques familiales n'est pas spécifique à la France 8

1.2.2. La France se distingue des autres pays par son modèle de politique familiale hybride et une moindre priorisation de ses objectifs entre eux 9

1.3. Le contexte actuel de finances publiques dégradées et le déclin de la natalité appellent une plus grande priorisation des objectifs et actions des politiques familiales 11

1.3.1. La faible priorisation alimente des débats récurrents sur les finalités de la politique familiale 11

1.3.2. Les évolutions démographiques et sociales rouvrent la question d'un soutien plus explicite à la natalité 13

1.3.3. Le contexte de finances publiques dégradées renforce l'exigence de clarification et de priorisation des politiques familiales 14

2. PAR LEUR CONCOURS À LA CONCILIATION ENTRE VIE FAMILIALE ET VIE PROFESSIONNELLE, L'ACCÈS AUX MODES D'ACCUEIL FORMELS ET L'EXISTENCE DE CONGÉS PARENTAUX COURTS ET BIEN INDEMNISÉS SONT, SELON LA LITTÉRATURE, LES LEVIERS LES PLUS FAVORABLES À LA CONCRÉTISATION DU DÉSIR D'ENFANT ET À L'EMPLOI DES FEMMES 16

2.1. Les travaux économiques indiquent un lien entre politique familiale et natalité mais des limites subsistent quant à leur méthode et leur interprétation 16

2.2. La littérature suggère un effet faible des transferts financiers sur la fécondité et la descendance finale 18

2.3. Des congés de maternité et paternité bien rémunérés favoriseraient la natalité alors que les congés parentaux longs auraient des effets défavorables sur l'emploi des mères et accroîtraient les inégalités de revenus 21
2.3.1. Le niveau d'indemnisation est le paramètre des congés liés à la naissance et aux jeunes enfants dont l'effet sur la natalité est le plus significatif, en particulier pour les femmes aux revenus les plus élevés 21
2.3.2. Les congés longs tendent à éloigner les femmes du marché du travail et à accroître les inégalités de revenus 23
2.4. L'accessibilité des solutions d'accueil des enfants aurait également un effet positif sur la natalité, l'emploi des mères et la réduction des inégalités de développement des jeunes enfants 25
2.4.1. L'accessibilité des solutions de garde présente un effet positif sur la fécondité 25
2.4.2. Les solutions formelles d'accueil favorisent le développement cognitif des jeunes enfants et auraient un effet positif sur l'emploi des mères 26

3. LES ATTENTES DES FRANÇAISES ET FRANÇAIS CONVERGENT VERS LA FACILITATION DE LA CONCILIATION ENTRE VIE FAMILIALE ET VIE PROFESSIONNELLE À TRAVERS LA FOURNITURE DES SERVICES EN NATURE ET DES CONGÉS PARENTAUX BIEN INDEMNISÉS 30

3.1. 55 % des 20-35 ans déclarent être plutôt bien informés en matière de politique familiale mais la notoriété des différents dispositifs varie de moins de 30 % pour la PreParE et le CMG à plus de 80 % pour les allocations familiales 30
3.2. Les Françaises et Français sont majoritairement satisfaits des politiques familiales, bien que les indicateurs visant à évaluer ce sentiment fournissent des résultats variables 31
3.3. La conciliation entre vie familiale et vie professionnelle est considérée comme devant être l'objectif prioritaire des politiques familiales 32
3.4. Les Françaises et Français jugent que les services en nature et des congés familiaux bien rémunérés sont les aides les plus pertinentes pour soutenir les familles et la natalité 33

1. Les politiques familiales poursuivent de multiples objectifs dont la priorisation mérite d'être examinée à la lumière du déclin de la natalité, des évolutions sociétales et de la situation des finances publiques

La politique familiale constitue **l'un des piliers historiques du modèle social français** et est issue d'un processus au cours duquel des préoccupations sociales et économiques se sont progressivement mêlées aux enjeux démographiques. Les objectifs qui lui ont été assignés ont ainsi évolué au cours du temps. Initialement centrée sur une finalité nataliste, **la politique familiale a progressivement intégré des objectifs plus larges**, tels que la lutte contre la pauvreté des enfants ou la conciliation entre vie familiale et vie professionnelle. Aujourd'hui, la question de la **priorisation de ces objectifs et des actions associées** se pose dans un contexte de baisse récente de la natalité, de transformation des structures familiales et de contraintes pesant sur les finances publiques.

1.1. Reposant historiquement sur des fondements natalistes, les politiques familiales se concentrent désormais plus sur des objectifs socio-économiques

1.1.1. Les politiques familiales se sont construites en réaction à des préoccupations démographiques avant d'opérer un virage social à partir des années 1960

La politique familiale française trouve son origine dans les **préoccupations démographiques apparues à la fin du XIX^{ème} siècle**. La France se caractérise alors par une transition démographique précoce par rapport à la plupart des autres pays européens : l'indicateur conjoncturel de fécondité est inférieur à trois enfants par femme dès la fin du XIX^{ème} siècle, contre des niveaux plus élevés en Allemagne ou au Royaume-Uni[1]. Cette situation alimente des inquiétudes relatives au renouvellement de la population, dans un contexte de rivalités économiques et militaires.

Les **premières initiatives** visant à soutenir financièrement les familles apparaissent dans le **secteur privé** : certaines entreprises mettent en place, dans les années 1910-1920, des compléments de rémunération pour les salariés ayant des enfants, appelés « sursalaires familiaux ». Ces dispositifs restent toutefois limités à certaines branches professionnelles[2].

Les pertes humaines liées à la Première Guerre mondiale renforcent les préoccupations démographiques et conduisent **l'État à intervenir plus directement, au cours de l'entre-deux-guerres,** pour structurer les dispositifs existants. En témoignent[3] :

- la loi Landry de 1932[4] qui généralise le principe des sursalaires familiaux pour les salariés de l'industrie et du commerce, à partir du premier enfant ;
- le décret-loi du 12 novembre 1938[5] qui instaure des allocations familiales indépendantes du salaire et de l'entreprise, versées selon un barème progressif en fonction du nombre d'enfants ;

[1] Institut national d'études démographiques (INED) (2020), *Population de la France-séries longues* ; J. Dupâquier (1988), *Histoire de la population française*.

[2] G. Séraphin (2013), *Aux fondements de la politique familiale française*.

[3] J. Damon (2024), *Les politiques familiales*.

[4] Loi du 11 mars 1932 modifiant les titres III et V du code du travail et l'article 2101 du code civil.

[5] Décret-loi du 12 novembre 1938 relatif aux allocations familiales.

- le code de la famille et de la natalité françaises de 1939[6] qui renforce cette orientation nataliste en accentuant la progressivité des aides pour les familles nombreuses, tout en les supprimant au premier enfant et en instituant une allocation de première naissance.

Ces dispositifs reposent alors sur une **logique de redistribution horizontale** visant à compenser les charges liées aux enfants, indépendamment du revenu, et poursuivent explicitement un **objectif nataliste,** dans une logique d'incitation financière aux naissances.

Après la Seconde Guerre mondiale, la politique familiale s'institutionnalise avec la **création de la Sécurité sociale en 1945**, l'article 1er du 4 octobre 1945 prévoyant : *« est instituée une organisation de la sécurité sociale destinée à garantir les travailleurs et leurs familles contre les risques de toute nature susceptibles de réduire ou de supprimer leurs capacités de gains, à couvrir les charges de maternité et les charges de famille qu'ils supportent »*. À cette date, les prestations familiales représentent plus de 40 % des dépenses de sécurité sociale et plus de 50 % des dépenses du seul régime général[7].

Les ordonnances de 1945 intègrent également les caisses d'allocations familiales (Caf) dans la structure de la Sécurité sociale.

Les aides aux familles sont progressivement généralisées et structurées autour de **deux grands instruments** :

- les **prestations familiales**, versées par les Caf, et définies par la loi du 22 août 1946 (allocations familiales sans condition de ressources à partir du deuxième enfant, allocation de salaire unique dès le premier enfant pour les mères au foyer, allocations prénatales et allocation de maternité)[8] ;
- les **dispositifs fiscaux**, notamment le quotient familial instauré en 1946 par la loi de finances pour 1946[9].

En 1954, des majorations des allocations familiales en fonction de l'âge des enfants sont mises en place. Le système évolue peu jusqu'aux années 1960. Dans cette période, la politique familiale s'affirme dans son **caractère universel**, les aides restant attribuées indépendamment du revenu des ménages, et les objectifs demeurent de compléter le revenu unique du foyer, inciter la mère à y demeurer et stimuler la natalité.

La **création de la branche famille du régime général en 1967**, avec la mise en place de la Caisse nationale des allocations familiales (Cnaf), consolide l'organisation institutionnelle de la politique familiale.

À partir des années 1970, **les objectifs** assignés à la politique familiale **se diversifient** et opèrent un *« virage social »*[10]. Si les enjeux démographiques demeurent présents, ils sont cependant moins prégnants du fait du *« baby-boom »* et ils se combinent désormais avec d'autres préoccupations telles que la **réduction des inégalités** et la **prise en compte de publics plus vulnérables**.

Ces nouvelles préoccupations sociales trouvent leur traduction à travers plusieurs dispositifs ciblés opérant une redistribution plus verticale[11] :

- une allocation orphelin, en l'absence d'un des deux parents en 1970 ;
- une allocation aux mineurs handicapés en 1971 ;

---

[6] Décret-loi du 29 juillet 1939 relatif à la famille et à la natalité.

[7] J. Damon (2024), *Les politiques familiales*.

[8] Loi n° 46-1335 du 22 août 1946 fixant le régime des prestations familiales.

[9] Loi n° 45-0195 du 31 décembre 1945 portant fixation du budget général (services civils) pour l'exercice 1946.

[10] J. Damon (2024), *Les politiques familiales*.

[11] Loi n° 70-1218 du 23 décembre 1970 ; loi n° 71-563 du 13 juillet 1971 ; loi n° 74-644 de finances rectificative du 16 juillet 1974 ; loi n° 76-617 du 9 juillet 1976 portant diverses mesures de protection sociale de la famille.

- une allocation de rentrée scolaire en 1974, pour les enfants scolarisés de 6 à 16 ans, versée dès le premier enfant à charge mais sous condition de ressources ;
- et une allocation de parent isolé pour les personnes isolées chargées d'enfant en 1976.

Amorcée dans les années 1960, la progression du taux d'emploi des femmes s'est poursuivie, posant la question de la prise en charge des jeunes enfants. Les couples biactifs sont devenus majoritaires en 1976 et les enfants avec une mère en emploi en 1982[12]. Au total, le taux d'emploi des femmes âgées de 25 à 49 ans s'est accru de 0,8 point en moyenne par an entre 1975 et 1990, passant de 58,4 % en 1975 à 69,9 % en 1990[13].

L'État et la Cnaf ont accompagné, dès les années 1970, les modes d'accueil des jeunes enfants avec le subventionnement de crèches et la reconnaissance d'un statut aux assistantes maternelles[14]. Mais c'est **à partir des années 1980-1990** que l'action des politiques familiales en faveur de la **conciliation entre vie personnelle et vie professionnelle** s'est structurée et développée avec[15] :

- une allocation parentale d'éducation (APE), dans la lignée de l'allocation de salaire unique, pour les personnes qui interrompent ou réduisent leur activité professionnelle à l'occasion de l'accueil d'un enfant de moins de trois ans dans une famille ayant déjà deux enfants à charge en 1985 ;
- une allocation pour la garde d'enfant à domicile en 1986 ;
- et une aide à la famille pour l'emploi d'une assistante maternelle agréé en 1990.

1.1.2. Bien que les objectifs affichés des politiques familiales soient au nombre de quatre, l'accent a de fait été mis, ces dernières années, sur le soutien aux familles vulnérables et la conciliation entre vie familiale et vie professionnelle

L'article LO. 111-4-4 du code de la sécurité prévoit que *« sont jointes au projet de loi d'approbation des comptes de la sécurité sociale des annexes : 1° Présentant les rapports d'évaluation des politiques de sécurité sociale relatifs à chaque branche de la sécurité sociale. Ces rapports rappellent les objectifs assignés dans chacun des domaines couverts »*. Selon l'édition 2025 du rapport d'évaluation des politiques de sécurité sociale (REPSS) de la branche famille, la politique familiale poursuit aujourd'hui quatre objectifs principaux, sans priorisation ou hiérarchisation explicite.

Le **premier objectif** est la **compensation des charges de famille** et l'**accompagnement de tous les parents**. Il s'agit de réduire les écarts de niveau de vie entre les ménages avec enfants et ceux sans enfant en compensant financièrement les charges liées à la présence d'enfants. Ce principe correspond à la logique de **redistribution horizontale** au sein de la société.

Le **deuxième objectif** de **soutien aux familles vulnérables** vise à aider davantage les familles les plus modestes et à lutter contre la pauvreté des enfants. Depuis les années 1970, cette orientation s'est traduite par le développement de prestations sous conditions de ressources et par la prise en compte de la composition familiale dans le calcul de certaines prestations sociales (cf. 1.1.1). Cet objectif traduit ainsi une logique de **redistribution verticale** dans l'échelle des revenus.

---

[12] J. Damon (2024), *Les politiques familiales*.

[13] Insee (2025), *Séries Emploi selon l'âge et le sexe*.

[14] Loi n° 77-505 du 17 mai 1977 relative aux assistantes maternelles.

[15] Loi n° 85-17 du 4 janvier 1985 relative aux mesures en faveur des jeunes familles et des familles nombreuses ; loi n° 86-1307 du 29 décembre 1986 relative à la famille ; loi n° 90-590 du 6 juillet 1990 modifiant le code de la sécurité sociale et relative aux prestations familiales et aux aides à l'emploi pour la garde des jeunes enfants.

Le **troisième objectif** concerne la **conciliation entre vie familiale et vie professionnelle**, qui s'est imposée progressivement à mesure que la participation des femmes au marché du travail augmentait. Les politiques publiques ont notamment mis en place des dispositifs de congé parental et soutenu le développement de l'offre de garde d'enfants..

Enfin, le **dernier objectif** affiché est la **soutenabilité financière de la branche famille** afin de garantir la viabilité financière de cette branche de la Sécurité sociale et préserver la capacité de cette politique publique à long terme (un objectif financier de même ordre est également assigné aux autres branches de la sécurité sociale dans les REPSS). Par sa nature, ce dernier objectif dénote par rapport aux autres en ce sens qu'il **s'apparente plus à une contrainte à respecter** qu'à un objectif de politique publique en tant que tel.

Dans la lignée des décennies précédentes, **les réformes des quinze dernières années ont mis l'accent sur les deuxième et troisième objectifs des politiques familiales**, à savoir le soutien aux familles les plus vulnérables et la conciliation entre vie familiale et vie professionnelle. Sur les 24 principales réformes et mesures mises en œuvre depuis 2012 identifiées par la mission, 11 contribuent ainsi directement à apporter un soutien aux familles vulnérables et 12 à faciliter la conciliation entre vie familiale et vie professionnelle. Pour participer à leur financement, **trois mesures ont**, en regard, **atténué l'effet des dispositifs généraux de compensation des charges de famille** et ainsi le mécanisme de redistribution horizontale. Il s'agit de l'abaissement du plafond du quotient familial en 2013 et 2014, de la modulation du montant des allocations familiales en fonction des revenus en 2015 et du relèvement du seuil de majoration des allocations familiales de 14 à 18 ans en 2026 (cf. tableau 1).

Tableau 1 : Principales réformes intervenues depuis 2012 et les objectifs des politiques familiales concernés

Année	Réforme / mesure	Objectif n° 1	Objectif n° 2	Objectif n° 3	Objectif n° 4
2012	Revalorisation de 25 % de l'allocation de rentrée scolaire (ARS)	Non (N)	Oui (O)	N	N
2013-2014	Baisse du plafond du quotient familial	N	N	N	O
2013-2017	Nouvelle convention d'objectifs et de gestion (COG) de la Cnaf et huitième plan pluriannuel d'investissement pour la création de crèches	N	N	O	N
2014-2018	Revalorisation de 50 % sur cinq ans du complément familial majoré	N	O	N	N
2014-2018	Revalorisation de 25 % sur cinq ans de l'allocation de soutien familial (ASF) de 25 %	N	O	N	N
2014	Baisse du plafond du quotient familial	N	N	N	O
2014	Recentrage du bénéfice de la prestation d'accueil du jeune enfant (Paje) sur les familles les plus modestes	N	O	N	N
2014	Transformation du complément de libre choix d'activité en prestation partagée d'éducation de l'enfant (PreParE)	N	N	O	N
2015	Réforme des allocations familiales modulant leurs montants en fonction des revenus	N	N	N	O
2018	Majoration de 30 % du plafond du complément de libre choix du mode de garde pour les familles monoparentales	N	O	O	N
2018-2022	Nouvelle convention d'objectifs et de gestion de la Cnaf prévoyant la création de nouvelles places d'accueil de jeunes enfants	N	N	O	N

Annexe II

Année	Réforme / mesure	Objectif n° 1	Objectif n° 2	Objectif n° 3	Objectif n° 4
2019	Majoration de 30 % du montant du complément mode de garde (CMG) pour les familles ayant un enfant bénéficiaire de l'allocation d'éducation de l'enfant handicapé (AEEH)	N	O	O	N
2020	Mise en place du service public de versement des pensions alimentaires à travers l'Agence de recouvrement des impayés de pensions alimentaires (Aripa)	N	O	N	N
2020	Aides et majorations exceptionnelles pour les familles bénéficiant du revenu de solidarité activité, les allocations personnalisés au logement (APL) et l'ARS	N	O	N	N
2020	Aides exceptionnelles aux structures d'accueil du jeune enfant dans le cadre de la crise sanitaire	N	N	O	N
2021	Allongement du congé paternité et du congé d'adoption	N	N	O	N
2021	Mesures de soutien à la petite enfance et aux services aux familles (plan d'aide aux crèches, majoration des aides à l'investissement et du barème du bonus territorial) dans le cadre de la crise sanitaire	N	N	O	N
2022	Revalorisation exceptionnelle des prestations familiales et des APL	O	O	N	N
2022	Revalorisation de 50 % de l'ASF	N	O	N	N
2023	Majoration de 52 % le plafond du crédit d'impôt pour la garde des enfants de moins de six ans à l'extérieur du domicile	N	N	O	N
2023-2027	Nouvelle COG de la Cnaf, annonce d'un plan pour la petite enfance prévoyant la création de nouvelles places d'accueil de jeunes enfants et de la création d'un service public de la petite enfance	N	N	O	N
2025	Réforme du CMG à partir de 2025 pour rendre l'accueil par une assistante maternelle plus accessible et étendre le CMG jusqu'aux 12 ans pour les familles monoparentales	N	O	O	N
2026	Création d'un congé supplémentaire de naissance	N	N	O	N
2026	Relèvement du seuil de majoration des allocations familiales de 14 à 18 ans	N	N	N	O

Source : Mission.

L'article LO. 111-4 du code de la sécurité sociale prévoit une évaluation de l'atteinte de ces objectifs à travers les REPSS qui *« résument les principaux résultats obtenus et précisent les actions mises en œuvre afin d'atteindre ces objectifs »*. L'accent mis de fait sur les objectifs d'accompagnement des familles les plus vulnérables et la conciliation entre vie familiale et vie professionnelle se retrouve aussi dans la densité de ce suivi, avec des sous-objectifs et des indicateurs plus étoffés.

Enfin, il peut être noté l'**absence de signal nataliste explicite**, que ce soit dans les objectifs, les sous-objectifs ou les indicateurs des REPSS tandis que la **réduction des inégalités entre les femmes et les hommes** apparaît comme un sous-objectif de la conciliation entre vie familiale et vie professionnelle (cf. tableau 2).

Annexe II

Tableau 2 : Sous-objectifs et indicateurs de résultat du REPSS de la branche famille

Objectifs	Sous-objectifs	Indicateurs	Cible affichée
Contribuer à la compensation financière des charges de famille et accompagner tous les parents	Limiter les écarts de niveau de vie en fonction de la configuration familiale	▪ niveau de vie des ménages avant et après impôt sur le revenu, prestations familiales et prestations sociales de solidarité, en fonction de leur configuration familiale	▪ réduction des écarts de niveau de vie entre configuration familiale
Aider davantage des familles vulnérables	Réduire via les impôts et prestations les écarts de niveau de vie entre ménages de même composition familiale	▪ rapport interdécile (D9/D1) des distributions de niveaux de vie avant et après transferts	▪ réduction des écarts de niveau de vie entre ménages
	Lutter contre la pauvreté des enfants	▪ part des enfants de moins de 18 ans vivant dans des familles dont les ressources sont inférieures au seuil de pauvreté,	▪ réduction du taux de pauvreté dans le temps
		▪ intensité de la pauvreté des enfants	
		▪ taux de pauvreté selon la configuration familiale et l'activité des parents	
		▪ effet des prélèvements et prestations sociales sur le taux de pauvreté monétaire des enfants, en fonction de la configuration familiale	
	Améliorer le recouvrement des pensions alimentaires	▪ taux de recouvrement des pensions alimentaires par l'Aripa	▪ augmentation du taux de recouvrement dans le temps
		▪ nombre de procédures de recouvrement actives	
		▪ nombre de dossiers d'intermédiation financière et de paiements intermédiés	
	Lutter contre le non-recours aux minimas sociaux	▪ taux de non-recours moyen au revenu de solidarité active global et par situation familiale	▪ réduction du taux de non-recours dans le temps

Annexe II

Objectifs	Sous-objectifs	Indicateurs	Cible affichée
Favoriser la conciliation entre vie familiale et vie professionnelle	Améliorer le taux de couverture par une offre d'accueil formel	▪ nombre de places offertes pour les enfants de moins de 3 ans par une offre d'accueil formel	▪ augmentation du taux de couverture dans le temps
		▪ taux de couverture, global et par département, en accueil collectif / individuel	
	Développer l'offre en accueil collectif	▪ places créées en accueil collectif au global et par département	▪ 35 000 places créées entre 2023 et 2027 (COG)
		▪ part d'enfants de moins de trois ans vivant sous le seul de bas revenu bénéficiant d'un mode d'accueil formel	▪ 24 % en 2027 (COG)
	Limiter le taux d'effort et le reste à charge des familles ayant un mode d'accueil formel	▪ taux d'effort et reste à charge induit par l'accueil d'enfant à temps plein, selon le mode et les revenus du foyer	▪ convergence des taux d'effort entre modes
	Contribuer à la hausse de l'emploi des femmes	▪ taux d'emploi des femmes et des hommes âgés de 20 à 64 ans	▪ augmentation du taux des femmes dans le temps
		▪ part du temps partiel des hommes et des femmes dans l'emploi	
		▪ taux d'activité et d'emploi des femmes et des hommes selon le nombre et l'âge des enfants	
	Contribuer à la réduction des écarts salariaux entre les femmes et les hommes	▪ écarts relatifs de revenu salarial, en équivalents temps plein et de volume de travail annuels moyens entre femmes et hommes	▪ réduction des écarts dans le temps
Garantir la pérennité de la branche famille à moyen et long terme	Concilier politique familiale et objectifs de transition écologique	▪ nombre de structures d'accueil de la petite enfance bénéficiant des aides à l'Investissement au titre de la transition écologique	▪ 975 en 2027 (COG)
		▪ réduction de la consommation d'énergie par rapport à 2021 de la Cnaf	▪ -25 % en 2027 (COG)
	Veiller à l'équilibre financier de la branche famille	▪ taux d'adéquation des dépenses avec les recettes de la Cnaf	▪ 100 %
	Garantir le paiement « à bon droit » des prestations versées	▪ part des prestations versées par la branche famille à « bon droit » [16] et indicateurs de risque résiduel	-

Source : REPSS 2025.

[16] Part des montants correctement versés (conformément à la réglementation et au plus proche de la date à laquelle elles sont exigibles) rapportés à l'ensemble des montants.

1.2. Si la multiplicité des objectifs des politiques familiales n'est pas une spécificité française, leur moindre priorisation entre eux constitue cependant une particularité nationale

1.2.1. La multiplicité des objectifs poursuivis par les politiques familiales n'est pas spécifique à la France

La **pluralité des objectifs assignés** aux politiques familiales **n'est pas propre à la France**. Dans la plupart des pays développés, ces politiques poursuivent **simultanément plusieurs finalités** telles que le soutien à la natalité, la réduction de la pauvreté des enfants, le soutien à l'emploi des parents et le développement des services d'accueil de la petite enfance. C'est ce que souligne l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) : *« tous les gouvernements des pays de l'OCDE cherchent à soutenir les familles et à offrir aux parents davantage de choix dans leurs décisions concernant le travail et la vie familiale. Les pays diffèrent toutefois considérablement quant aux types et à l'intensité du soutien apporté. Ces différences trouvent leur origine dans l'histoire des pays, leurs attitudes à l'égard des familles, le rôle de l'État et l'importance relative accordée aux divers objectifs sous-jacents des politiques familiales, tels que : concilier les responsabilités professionnelles et familiales, aider les parents à avoir le nombre d'enfants qu'ils souhaitent, développer le taux d'emploi des femmes, promouvoir l'égalité entre les sexes, lutter contre la pauvreté des enfants et des familles, favoriser le développement de l'enfant et, de manière générale, améliorer le bien-être des enfants dès le plus jeune âge »*[17].

Les objectifs sont ainsi multiples pour plusieurs pays européens et se recoupent avec les objectifs des politiques familiales françaises. La conciliation entre vie familiale et vie professionnelle et l'accompagnement des familles vulnérables constituent des priorités en Allemagne, en Autriche, et au Royaume-Uni. L'objectif de soutien à la natalité est plus explicite en Italie et au Portugal[18] (cf. tableau 3).

Tableau 3 : Objectifs assignés aux politiques familiales en Europe

Pays	Objectifs des politiques familiales
Allemagne	▪ concilier vie familiale et de la vie professionnelle (mise à disposition de structures d'accueil pour les enfants, congé parental et allocation parentale d'éducation) ▪ soutenir financièrement toutes les familles (allocation parentale d'éducation, allocation familiale et avantages fiscaux) ▪ aider les familles pauvres et réduire les risques de pauvreté des enfants
Autriche	▪ soutenir financièrement les familles vulnérables ▪ permettre aux parents de s'occuper de leurs enfants comme ils le désirent ▪ faciliter la réinsertion des parents sur le marché du travail et la création de lieux de travail favorables à la famille ▪ protéger les enfants de toute forme de violence ▪ promouvoir et financer des services de garde d'enfants de bonne qualité ▪ encourager les pères à s'impliquer davantage dans la vie familiale
Finlande	▪ créer un environnement sûr pour les enfants ▪ fournir aux parents les moyens de les élever dans de bonnes conditions

[17] OCDE (2011), *Doing better for families*.

[18] Assemblée nationale (2011), *Rapport d'information sur l'évaluation de la performance des politiques sociales en Europe*.

Annexe II

Pays	Objectifs des politiques familiales
Italie	▪ protéger les droits de la famille ▪ donner des aides économiques ▪ lutter contre la crise démographique et soutenir la maternité et la paternité ▪ réduire les coûts des services pour les familles nombreuses ▪ développer des systèmes territoriaux de services socio-éducatifs ▪ concilier vie familiale et vie professionnelle
Portugal	▪ inciter à la natalité et l'égalité des genres ▪ promouvoir le partage du congé de parentalité pour mieux concilier vie professionnelle et familiale
Royaume-Uni	▪ lutter contre la pauvreté en œuvrant auprès des familles les plus démunies ▪ concilier vie professionnelle et vie familiale ▪ lutter contre les inégalités en santé des enfants ▪ participer à la réduction du déficit public
Suède	▪ assurer la sécurité économique des familles et des enfants

Source : Assemblée nationale.

1.2.2. La France se distingue des autres pays par son modèle de politique familiale hybride et une moindre priorisation de ses objectifs entre eux

La littérature reconnaît plusieurs grands régimes concernant la manière dont les sociétés organisent leur protection sociale, le degré de démarchandisation[19] et les rôles respectifs de l'État, du marché et de la famille[20] (cf. encadré 1).

Encadré 1 : Régimes d'État-providence

Le premier modèle, dit libéral (États-Unis, Royaume-Uni, Canada), repose sur une intervention publique limitée et ciblée sur les plus pauvres. Les prestations sont souvent sous condition de ressources, peu généreuses, et le marché joue un rôle central. Ce modèle produit un faible niveau de démarchandisation et des inégalités sociales relativement élevées. Les politiques familiales y sont généralement modestes et orientées vers la lutte contre la pauvreté plutôt que vers un soutien universel aux familles.

Le deuxième modèle, dit conservateur-corporatiste (Allemagne, France, Autriche), se caractérise par des droits sociaux liés au statut professionnel et une logique assurantielle. La famille y joue un rôle important comme instance de solidarité, et les politiques publiques tendent historiquement à préserver les rôles traditionnels, notamment en matière de division du travail entre hommes et femmes. Les prestations sont plus généreuses que dans le modèle libéral, mais peuvent renforcer certaines inégalités de statut.

Le troisième modèle, dit social-démocrate (pays nordiques comme la Suède ou le Danemark), repose sur un haut niveau d'intervention publique, des prestations universelles et un objectif explicite d'égalité, notamment entre les sexes. Ce régime se distingue par un fort niveau de démarchandisation et une volonté de socialiser les fonctions traditionnellement assumées par la famille (comme la garde des enfants), afin de favoriser l'emploi des femmes et l'autonomie individuelle.

Des auteurs ont complété cette typologie avec un quatrième modèle dit méditerranéen, marqué par un faible développement des politiques publiques et une forte dépendance aux solidarités familiales.

Sources : Esping-Andersen G. (1990), The three worlds of welfare capitalism et *Ferrera M. (1996), The southern model of welfare in social Europe.*

[19] Capacité des individus à vivre indépendamment du marché du travail.

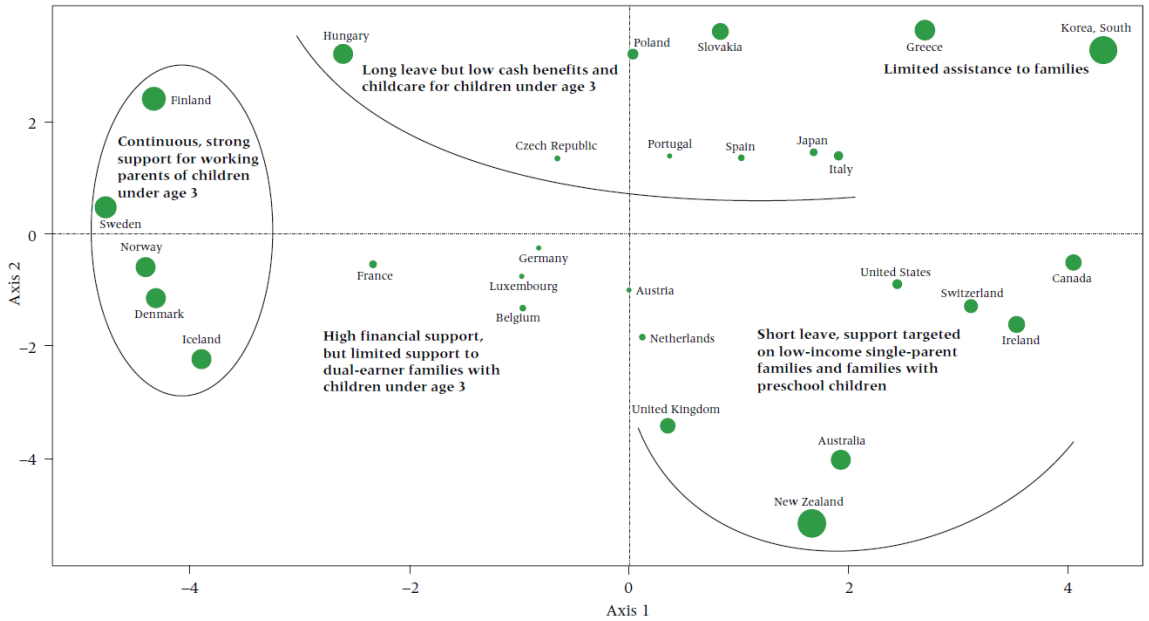
[20] Esping-Andersen G. (1990), *The three worlds of welfare capitalism* et Ferrera M. (1996), *The southern model of welfare in social Europe*.

Dans le prolongement de cette typologie d'État-providence, plusieurs **modèles de politiques familiales** peuvent être identifiés en fonction de leurs objectifs, leurs instruments et leurs effets sur la fécondité et l'emploi des femmes :

- le modèle social-démocrate ou nordique se caractérisant par un fort investissement public dans les services de garde, des congés parentaux relativement bien rémunérés et une logique d'égalité de genre favorisant l'emploi des mères ;
- le modèle anglo-saxon privilégiant davantage des aides ciblées sur les familles modestes avec une intervention publique plus limitée et plus sélective ;
- le modèle conservateur d'Europe continentale, combinant prestations relativement élevées et soutien général à la famille ;
- et le modèle des pays d'Europe du Sud se distinguant par un faible niveau d'investissement et une forte dépendance aux solidarités familiales, se traduisant par une moindre participation des femmes au marché du travail[21].

Dans ce paysage, le **modèle français** occupe une **position hybride** du fait de son **architecture composite** issue d'un empilement de dispositifs visant des finalités différentes : logique nataliste, politique redistributive et objectifs d'égalité professionnelle (cf. graphique 1). La France se distingue par un niveau de dépenses élevé réparti sur une palette d'instruments diversifiée, combinant prestations sociales, avantages fiscaux et services d'accueil des enfants, avec une faible priorisation entre ces instruments. Cette architecture la rapproche des pays d'Europe continentale mais emprunte certains traits des modèles nordiques en ce qui concerne le développement des services d'accueil et le soutien à l'emploi des femmes. Ces deux objectifs sont, en effet, montés en puissance en France en se superposant aux objectifs préexistants sans les réinterroger[22].

Graphique 1 : Analyse par *clustering* des politiques familiales des pays de l'OCDE



Source : Thévenon O. (2011), Family policies in OECD countries: a comparative analysis.

[21] Thévenon O. (2011), *Family policies in OECD countries: a comparative analysis*.

[22] Thévenon O. (2008), *Les politiques familiales des pays développés : des modèles contrastés* ; Thévenon O. (2011), *Family policies in OECD countries: a comparative analysis* ; Collombet C. (2022), *Analyse comparée des politiques familiales française et allemande*.

1.3. Le contexte actuel de finances publiques dégradées et le déclin de la natalité appellent une plus grande priorisation des objectifs et actions des politiques familiales

Une hiérarchisation plus explicite des objectifs et des instruments de la politique familiale permettrait d'en améliorer la cohérence et l'efficacité. À défaut, celle-ci demeure traversée par des **débats récurrents** opposant ses différentes logiques, notamment universaliste et redistributive et, dans un **contexte de finances publiques contraintes**, ces débats pourraient déboucher sur des mesures nouvelles coûteuses, dont l'**effet sur la dynamique de la natalité et la situation des familles** reste incertain.

1.3.1. La faible priorisation alimente des débats récurrents sur les finalités de la politique familiale

L'absence de priorisation dans les politiques familiales françaises, qui superposent sans les ordonner différents objectifs, se traduit par **la récurrence et la persistance de débats sur leurs finalités**. Au cours des dernières décennies, les réformes ont été opérées, souvent sous contrainte budgétaire, sans clarification explicite des priorités et se sont traduites par des discussions oscillant entre logique universaliste, logique redistributive et logique démographique, sans qu'aucune ne fasse l'objet d'une primauté clairement assumée. La Cour des comptes a d'ailleurs relevé que les évolutions n'ont pas été accompagnées par la recherche d'une cohérence d'ensemble entre les instruments mobilisés et les finalités poursuivies et laissent en suspens des enjeux relatifs aux priorités et aux outils de la politique familiale et au cadre financier des prestations familiales [23]. Toujours, selon la Cour, les dispositifs fiscaux relatifs à la famille *« souvent anciens, […] ont généralement été institués dans un objectif de soutien à la natalité qui s'est largement estompé depuis »* et que *« hérités du passé, ils apparaissent aujourd'hui attachés à un « statut » davantage qu'aux ressources et aux charges réelles de leurs bénéficiaires »*[24].

La réforme des allocations familiales en 2015 en constitue une illustration. En introduisant une modulation de ces prestations en fonction des revenus dans le cadre de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2015[25] soutenue par le Gouvernement comme une mesure de *« justice sociale »*, elle est revenue sur l'**uniformité des montants** qui prévalait jusqu'alors sur les allocations familiales. Les débats parlementaires de l'époque témoignent de la portée symbolique de cette réforme. À l'Assemblée nationale, des députés ont dénoncé *« la fin de l'universalité des allocations familiales »* comme une *« rupture brutale et injustifiable du pacte républicain »*, une ouverture de *« la boîte de Pandore »*, une atteinte à un *« acquis sacré »* de la politique familiale et une mesure *« contraire aux principes fondateurs de notre sécurité sociale »*[26]. De même, au Sénat, le rapporteur du projet a considéré que cette modulation constituait *« une atteinte au principe fondamental qu'est l'universalité des allocations familiales »*, ouvrait *« la voie à d'autres remises en cause »* et mettait *« en danger la nature solidaire de notre système de protection sociale »*[27].

---

[23] Cour des comptes (2017), *Rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale*.

[24] Cour des comptes (2023), *La prise en compte de la famille dans la fiscalité*.

[25] Article 85 de la loi n° 2014-1554 du 22 décembre 2014 de financement de la sécurité sociale pour 2015.

[26] Assemblée nationale (2014), *Compte-rendu des séances de questions au Gouvernement et de la première lecture du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2015 du 21 et du 28 octobre 2014*.

[27] Sénat (2014), *Rapport n° 83 fait au nom de la commission des affaires sociales sur le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2015*. Dans ces décisions n° 97-393 DC du 18 décembre 1997 et n° 2014-706 DC du 18 décembre 2014, le Conseil constitutionnel ne reconnaît pas de principe fondamental reconnu par les lois de la République garantissant l'universalité des allocations familiales et rappelle que les principes fondamentaux de la sécurité sociale relèvent de la loi.

Sur ce sujet de l'universalité, le lien entre le caractère contributif d'une prestation sociale (qui induit son universalité pour l'ensemble des cotisants) et son niveau de soutien a été mis en évidence, une remise en cause de l'universalité d'une prestation pouvant dès lors atténuer l'adhésion dont elle bénéficie par la population selon E. Guillaud et M. Zemmour[28]. Les mêmes auteurs pointent que le système de protection sociale bénéficie néanmoins toujours d'un soutien robuste de la part de la population et les évolutions de cotisations n'ont engendré ni changement d'opinion chez les assurés ni *« révolte des cotisants »*.

La question de l'**ouverture des allocations familiales dès le premier enfant** est aussi régulièrement débattue. Dans un contexte de recul continu du nombre de naissances depuis le milieu des années 2010, des réflexions parlementaires récentes ont remis en discussion l'opportunité d'un versement des allocations dès le premier enfant, dans un objectif de stimulation de la natalité. Une proposition de loi visant à accorder le versement des allocations familiales dès le premier enfant a été déposée en avril 2025 et adoptée en juin 2025 en première lecture à l'Assemblée nationale. Dans la même logique, une mission d'information de l'Assemblée nationale sur les causes et conséquences de la baisse de la natalité en France fait le constat d'une perte d'efficacité et de lisibilité des politiques familiales et propose la mise en place d'un versement familial unique dès le premier enfant, pour un coût estimé entre 3 et 8 Md€ selon les évaluations parlementaires.

Ces prises de position mettent en lumière les **difficultés à concilier les différents objectifs des politiques familiales** voire les **conflits entre**, d'une part, une **conception universaliste** héritée du principe de redistribution horizontale et, d'autre part, l'approche de redistribution verticale assumant un **ciblage accru** des aides.

L'**adaptation difficile de la politique familiale aux transformations des structures familiales** constitue un autre révélateur de l'absence de hiérarchisation et de révision des objectifs. Plusieurs rapports convergent, en effet, pour constater une évolution des configurations familiales, sans que le cadre des prestations n'ait été suffisamment adapté en conséquence.

La diversification des formes familiales (progression des familles monoparentales et recomposées, développement de la résidence alternée) impliquerait pourtant de faire évoluer des dispositifs historiquement conçus pour des modèles familiaux plus homogènes. La Cour des comptes a d'ailleurs invité les pouvoirs publics *« à envisager, à partir d'une meilleure prise en compte des évolutions de la famille, une hiérarchisation plus assumée des objectifs attachés aux dispositifs sociaux et fiscaux en faveur des familles »*[29].

---

[28] Guillaud E. et Zemmour M. (2023), *Quel soutien aux assurances sociales dans la population française ?* ; Esping-Andersen G. (1996), *Welfare states without work: The impasse of labour shedding and familialism in continental European social policy*.

[29] Cour des comptes, *Rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale* (2017).

Les contributions et auditions réalisées dans le cadre du rapport d'information de l'Assemblée nationale consacré à l'adaptation de la politique familiale française aux défis de la société du XXIème siècle[30] mettent en évidence plusieurs difficultés persistantes pour **répondre de manière équitable à des situations familiales de plus en plus diverses** :

- un décalage entre un système historiquement construit autour du modèle de la famille nucléaire et la réalité contemporaine avec des règles d'attribution ne correspondant pas nécessairement aux familles recomposées, monoparentales ou en résidence alternée ;
- des règles inadaptées à la prise en compte des situations de séparation et de résidence alternée, en particulier en matière de répartition des droits entre parents séparés, notamment en matière de prestations et d'avantages fiscaux ;
- un conflit entre les approches familiales et individualisée des droits, la progression des familles monoparentales alimentant les débats sur l'opportunité de renforcer l'individualisation de certains droits sociaux et la prise en compte distincte des ressources des conjoints.

La question de la prise en compte des évolutions des structures familiales ne relève pas uniquement d'un ajustement technique des dispositifs, mais aussi d'une **clarification entre universalité des droits, adaptation aux trajectoires individuelles et correction des inégalités liées aux nouvelles configurations familiales**.

1.3.2. Les évolutions démographiques et sociales rouvrent la question d'un soutien plus explicite à la natalité

Les évolutions récentes de la natalité invitent également à réinterroger les objectifs et dispositifs de la politique familiale.

Dans le paysage européen, la France se distinguait par une natalité dynamique. Depuis le début des années 2010, la France connaît un **recul de sa natalité** et tend même à converger vers la moyenne européenne. Pour la première fois depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale, le solde naturel est négatif en 2025. Ainsi, 645 000 bébés sont nés en 2025, soit une baisse de 23,6 % par rapport à 2010. L'indicateur conjoncturel de fécondité s'établit à 1,65 enfant par femme, en deçà du seuil de renouvellement des générations. Ce déclin de la natalité a des implications qui dépassent le seul champ de la politique familiale. Elles affectent les équilibres du système social et, à plus long terme, les perspectives de croissance.

Cette évolution s'accompagne d'un maintien voire d'un accroissement de l'**écart entre le nombre d'enfants désiré et le nombre d'enfants effectivement mis au monde**, laissant penser à l'existence de facteurs socio-culturels ou de contraintes économiques influant sur la concrétisation du désir d'enfant (cf. annexe I).

Or, si la **finalité démographique** et la **levée des freins à la natalité** ne sont plus explicites dans les politiques familiales, elles restent présentes néanmoins en toile de fond à travers la redistribution horizontale opérée et les dispositifs ciblant les familles plus nombreuses ou présentant des montants croissants avec le rang de l'enfant[31]. Une étude de l'Organisation des Nations unies (ONU) classe d'ailleurs la France parmi les pays ayant une politique visant, entre autres objectifs, à augmenter le niveau de fécondité[32].

---

[30] Assemblée nationale, *Rapport d'information de l'Assemblée nationale consacré à l'adaptation de la politique familiale française aux défis de la société du XXIème siècle* (2020).

[31] Ces dispositifs contribuent naturellement également à soutenir ces configurations familiales plus vulnérables en moyenne.

[32] Département des affaires économiques et sociales de l'ONU (2021), *World Population Policies 2021: Policies Related to Fertility*,

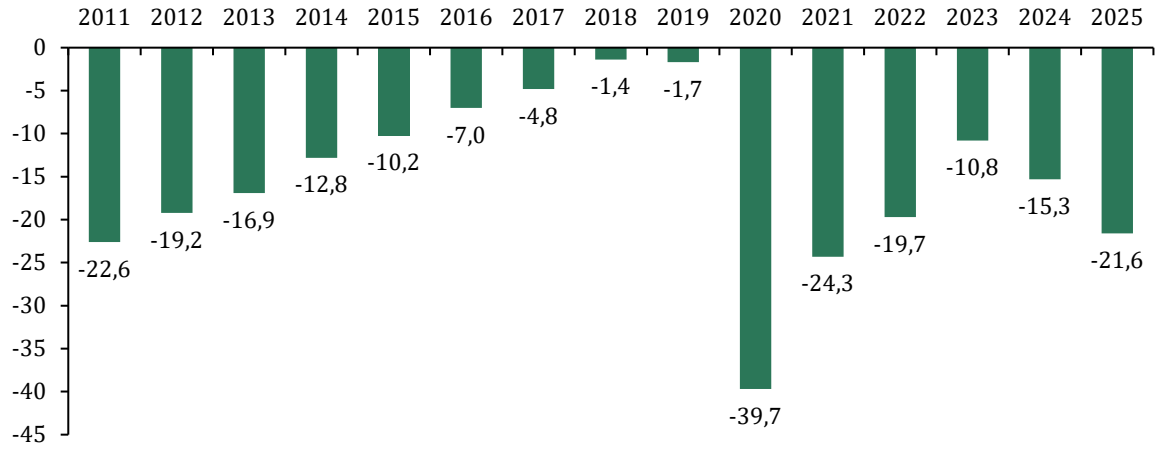
La baisse de la fécondité ravive ainsi les interrogations sur la visée nataliste des politiques familiales et pose la question d'en **optimiser les effets sur la concrétisation du désir d'enfant**. La consultation citoyenne réalisée dans le cadre de la mission d'information sur les causes et conséquences de la baisse de la natalité en France de l'Assemblée nationale indique, à cet égard, que 64 % des personnes consultées seraient favorables à ce que l'État affirme clairement des objectifs en matière de préservation de la fécondité ou de maintien du seuil de renouvellement des générations[33].

1.3.3. Le contexte de finances publiques dégradées renforce l'exigence de clarification et de priorisation des politiques familiales

La situation des finances publiques françaises demeure caractérisée par un **déséquilibre structurel persistant**.

À l'échelle des comptes sociaux, les **régimes de base de la sécurité sociale et du fonds de solidarité vieillesse** (FSV) affichent un **déficit de -21,6 Md€** en 2025. Alors que la reprise économique et la réduction des dépenses liées à la crise sanitaire sont allées de pair avec une amélioration du solde entre 2021 et 2023, le déficit se creuse de nouveau depuis 2023[34] (cf. graphique 2).

Graphique 2 : Évolution du solde de l'ensemble des régimes obligatoires de base et du fonds de solidarité vieillesse (en Md€)



Source : Direction de la sécurité sociale (DSS).

La branche maladie dont le déficit s'établit à 15,9 Md€ (-2,1 Md€ par rapport à 2024) est la branche dont la situation est la plus dégradée, conséquence directe du dynamisme des dépenses relevant de l'objectif national de dépenses d'assurance maladie (ONDAM). La **branche famille** présente une **situation plus favorable** avec un excédent récurrent de l'ordre de 1 Md€ (cf. tableau 4).

[33] Assemblée nationale (2026), *Rapport de la mission d'information sur les causes et conséquences de la baisse de la natalité en France de l'Assemblée nationale*. Il convient néanmoins de noter les biais de représentativité de cette consultation citoyenne : 78 % de répondants sont des femmes, 77 % ont entre 25 et 44 ans (24 % en population générale), 23 % ont 3 enfants et plus (8 % en population générale), 75 % déclarant un revenu mensuel supérieur à 3 000 € (45 % en population générale).

[34] Direction de la sécurité sociale (2026), *Communiqué de presse « Le solde des comptes de la sécurité sociale s'établit à -21,6 Md€ en 2025 »*.

Annexe II

Tableau 4 : Soldes par branche des régimes obligatoires de base de la sécurité sociale

Branches	2022	2023	2024	2025	Évolution 2024-2025
Maladie	-21,0	-11,1	-13,8	-15,9	-2,1
AT-MP	1,7	1,4	0,7	-0,2	-0,9
Vieillesse	-3,9	-2,6	-5,6	-7,2	-1,6
Famille	1,9	1,0	1,1	1,2	+0,1
Autonomie	0,2	-0,6	1,3	0,1	-1,2
Total régimes de base	**-21,0**	**-11,9**	**-16,4**	**-22,0**	**-5,6**
FSV	1,3	1,1	1,1	0,4	-0,7
TOTAL	**-19,7**	**-10,8**	**-15,3**	**-21,6**	**-6,3**

Source : DSS.

La **situation de la branche famille ne saurait toutefois être analysée isolément**, dans la mesure où la **soutenabilité du système de protection sociale** doit être appréciée de manière consolidée. Dans ce contexte, la branche familiale, comme les autres branches, est confrontée à l'exigence de contribution à l'effort global de redressement de la sécurité sociale et plus largement des comptes publics. Cette contrainte renforce la **nécessité d'une priorisation des objectifs et actions poursuivis** et d'une **allocation plus efficiente des ressources**.

2. Par leur concours à la conciliation entre vie familiale et vie professionnelle, l'accès aux modes d'accueil formels et l'existence de congés parentaux courts et bien indemnisés sont, selon la littérature, les leviers les plus favorables à la concrétisation du désir d'enfant et à l'emploi des femmes

2.1. Les travaux économiques indiquent un lien entre politique familiale et natalité mais des limites subsistent quant à leur méthode et leur interprétation

Le **modèle microéconomique classique** liant coût de l'enfant et fécondité assimile l'enfant à un actif de long terme dont les parents cherchent à optimiser la valeur. Leur « production », entendue comme l'ensemble des services domestiques et éducatifs qui leur sont consacrés, engendre des coûts à la fois monétaires et temporels Les individus arbitrent donc entre le coût d'un enfant et ce que cet investissement rapporte en termes de capital humain[35].

La politique familiale peut alors compenser la perte de niveau de vie engendrée par les besoins matériels de l'enfant, via des dispositifs de portée générale (quotient familial, allocations familiales, etc.) ou reliée à des besoins particuliers (allocation de de rentrée scolaire, soutien aux parents isolés, etc.). Le coût d'opportunité de l'éducation de l'enfant est plus hétérogène encore : le temps mobilisé par l'éducation des enfants n'a pas le même prix pour les actifs et les inactifs. Parmi les actifs, il diffère également selon la productivité des individus matérialisé par le salaire horaire auquel ils peuvent prétendre[36]. Pour les femmes actives, la maternité entraîne des coûts associés à la garde d'enfants, ou à la diminution de l'activité professionnelle. Ce coût est alors d'autant plus élevé que les femmes sont productives. Les politiques d'accueil et de compensation du coût de la garde d'enfant permettent de réduire ce coût.

Les **prédictions initiales de ce modèle** ont permis d'**expliquer la baisse de la fécondité depuis les années 1970** dans les économies avancées, **en lien avec la hausse du taux d'emploi féminin et de leurs revenus.** Toutefois, la **relation entre taux d'emploi féminin et fécondité s'est retournée durant les années 1990** pour les pays de l'OCDE, au point de devenir positive.

Le modèle de Becker et Lewis (1973) prévoit donc qu'un ménage à faibles revenus utilise une hausse de revenu pour améliorer la « qualité de l'enfant », tandis qu'à haut niveau de revenu, une hausse provoque un accroissement de la « quantité d'enfants »[37]. L'élasticité de la fécondité au niveau de revenus serait donc négative à un faible niveau de revenu et positive à un fort niveau de revenu. Ce modèle prédit effectivement le plus faible nombre d'enfants par ménages dans la classe moyenne, et la forme en « U » de la courbe de fécondité par décile de revenus (cf. graphique 3). Aussi, et bien que l'accumulation de capital humain conduise les femmes à repousser leur première naissance[38], celles-ci ont aussi une probabilité plus forte de trouver un partenaire à haut revenu, de connaître une répartition des tâches domestiques plus paritaire et disposent de la possibilité d'externaliser une partie de ces tâches[39].

---

[35] Becker G. (1991), *A Treatise on the Family*, Cambridge MA, Harvard University Press.

[36] Landais C. (2007), *Coût de l'enfant et fécondité. L'impact des incitations financières*, Informations sociales, n°137.

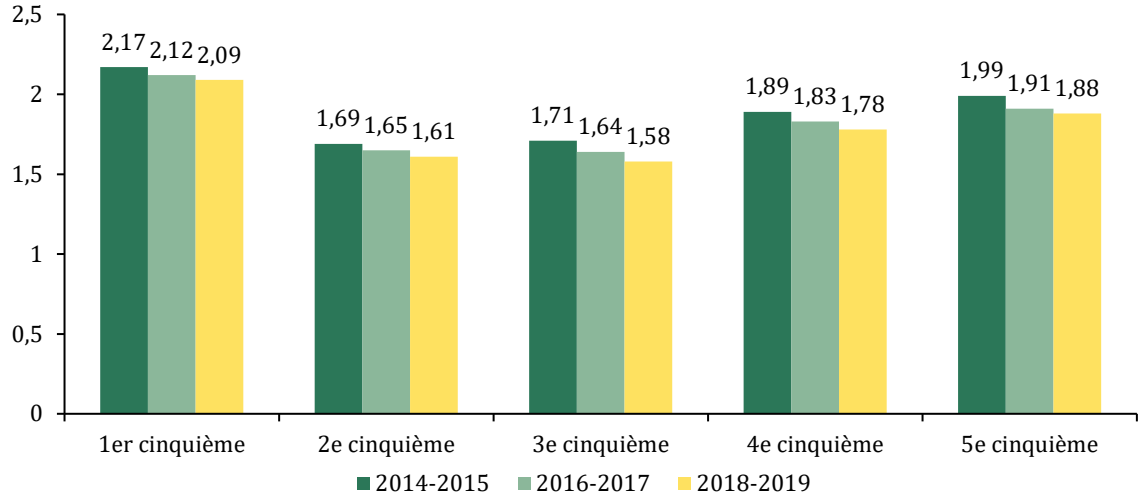
[37] Becker G. & Lewis H. G. (1973), *On the Interaction Between the Quantity and Quality of Children*, The Journal of Political Economy, vol. 81.

[38] Gustafsson SS. *Optimal age at motherhood. Theoretical and empirical considerations on postponement of maternity in Europe*. Journal of Population Economics. 2001;14(2):225–247.

[39] Mencarini L, Tanturri ML (2006), *High fertility or childlessness: Micro-level determinants of reproductive behaviour in Italy.* Population. 2006;61(4):389–416 et Mills M, Mencarini L, Tanturri ML, Begall K. (2008). *Gender equity and fertility intentions in Italy and the Netherlands*. Demographic Research. 2008;18(1):1–26.

Annexe II

Graphique 3 : Indice conjoncturel de fécondité (ICF) par quintile de revenus entre 2014 et 2019



Source : Insee, 2022.

Malgré l'identification de ces ressorts microéconomiques théoriques de la fécondité, **il est difficile d'estimer l'efficacité de la politique familiale par rapport à un objectif de natalité.**

Tout d'abord, la politique familiale comprend un grand nombre d'instruments dont il est difficile d'analyser l'effet propre, en neutralisant leur interaction avec d'autres dispositifs[40]. Les études économiques disposent ainsi de périmètres incomplets pour les besoins des comparaisons internationales ou se centrent sur les effets d'un dispositif seul. Pourtant, les familles rencontrent des besoins d'ordres multiples qui ne peuvent être satisfaits que par une combinaison de mesures, dont il serait risqué d'analyser individuellement les effets sans tenir compte de la cohérence d'ensemble de la politique familiale. Pour des raisons de fiabilité, la présente revue de littérature porte une attention accrue aux études prenant la forme d'expériences naturelles.

Ensuite, l'analyse de l'effet causal de la politique familiale sur la natalité peut être biaisée par des effets temporels, sans conséquence sur la fécondité. Les parents peuvent en effet anticiper le calendrier des naissances pour bénéficier de la politique familiale, et il est difficile pour l'analyse économique de séparer l'effet d'une politique d'incitations financières sur le rythme des naissances, de son effet sur la descendance finale.

Enfin, les politiques familiales s'adaptent à des contextes culturels évolutifs, si bien que l'effet d'un dispositif n'est pas nécessairement univoque dans l'espace et dans le temps. Cette caractéristique incite à privilégier les études récentes, et concernant des pays européens voire des dispositifs français.

[40] Thévenon O. (2024), *Évaluer l'impact des politiques familiales sur la fécondité*. Informations sociales, 183(3), 50-62.

Des recommandations d'ordre général peuvent toutefois être retenues en matière de lien entre politique familiale et natalité. D'une part, **la stabilité et la lisibilité de la politique familiale** peuvent constituer un vecteur facilitant la natalité[41], au-delà du calibrage des dispositifs eux-mêmes. La décision d'avoir un enfant est le plus souvent planifiée et peut être facilitée par un cadre stable et compréhensible pour les parents. Des travaux ont ainsi identifié une réaction des familles à certains effets d'annonce en France, en Suède et en Autriche, traduisant une attention envers les politiques familiales déployées[42]. D'autre part, l'influence complexe des politiques familiales sur la fécondité invite à ne pas exclure de leur analyse l'effet de mesures qui ne sont pas directement associées à cet objectif. D'autres facteurs relevant d'autres politiques publiques tels que l'évolution du pouvoir d'achat immobilier constituent aussi des leviers en matière de fécondité[43].

2.2. La littérature suggère un effet faible des transferts financiers sur la fécondité et la descendance finale

Les études comparatives menées sur les pays développés concluent à un **effet faiblement positif des prestations en espèces sur la natalité.** Olivia Ekert-Jaffé[44] a mesuré la première en 1986 l'effet du cumul des allocations familiales, du complément familial et des allocations logement au cours des années 1970. Ces prestations ont eu un effet non négligeable mais limité, de l'ordre de +0,2 enfant par femme. Selon ce modèle, la compensation intégrale du coût de l'enfant susciterait une hausse du taux de fécondité de +0,3 enfant par femme. Des études similaires menées sur des pays de l'OCDE aboutissent à des estimations analogues concernant l'impact des transferts financiers aux familles (ici pour l'année 1990 permettant de comparer les résultats). Ces études convergent autour d'une **hausse moyenne du nombre d'enfant par femme à long terme comprise entre +0,04 et +0,07, en réponse à une hausse de +25 % des transferts financiers aux familles** (cf. tableau 5).

Tableau 5 : Effet d'une hausse de +25 % des transferts monétaires aux familles sur le nombre d'enfant par femme dans les pays de l'OCDE en 1990

Étude	Hausse du nombre d'enfant par femme
Eket-Jaffé, O. (1994)[45]	0,04
Gauthier, A. H., & Hatzius, J. (1997))[46]	0,07
D'Addio, A. C., & Mira d'Ercole, M. (2005)	0,05

Source : Mission, à partir d'Addio,A.C. et Mira d'Ercole, M. (2005)[47].

[41] Thévenon O. (2024), op. cit.

[42] Elmallakh N. (2023), *Fertility and Labor Supply Responses to Child Allowances: The Introduction of Means-Tested Benefits in France*. Demography, 60(5), 1493–1522 ; Mörk, E., Sjögren, A., & Svaleryd, H. (2013). Childcare costs and the demand for children—Evidence from a nationwide reform. *Journal of Population Economics, 26*(1), 33–65 ; Lalive, R., & Zweimüller, J. (2005, mai). *Does parental leave affect fertility and return-to-work? Evidence from a true natural experiment* (IZA Discussion Paper No. 1613). Institute of Labor Economics (IZA).

[43] Thévenon O. (2024), op. cit.

[44] Ekert-Jaffé, O. (1986), *Effets et limites des aides financières aux familles : Une expérience et un modèle*. Population, 41 (2), 327–348.

[45] Ekert-Jaffé, O. (1994)., Chiffrer une évolution du coût de l'enfant ? Changement de société, mise en cause des concepts. Population, 49(6), 1389-1418.

[46] Gauthier, A. H., & Hatzius, J. (1997), Family Benefits and Fertility: An Econometric Analysis. *Population Studies*, *51*(3), 295–306.

[47] D'Addio, A. C., & Mira d'Ercole, M. (2005), *Trends and determinants of fertility rates: The role of policies*, OECD Social, Employment and Migration Working Papers, No. 27, OECD Publishing.

Le type de mécanisme à l'origine de ces transferts ne semble pas avoir d'influence sur la réaction des ménages. Junsen Zhang et al. (1994)[48] ont examiné les effets de trois programmes distincts (exemption fiscale, allocations familiales et crédits d'impôt) au Canada, et concluent que tous ont eu un effet positif sur la natalité, et ce dans des magnitudes proches.

Des études ultérieures invitent à **relativiser l'effet des transferts financiers sur la fécondité à long-terme, en considérant leur effet sur la descendance finale.** L'étude d'Adriaan Kalwij (2010)[49] analyse au sein de seize pays d'Europe de l'Ouest les effets de variations de la politique familiale sur la fécondité. L'auteur décompose les effets des transferts financiers, des congés parentaux et des modes de garde sur la fécondité. Il conclut qu'une augmentation des prestations par enfant, résultant d'un accroissement de la générosité du dispositif d'allocations familiales, n'a **pas d'effet significatif ni sur le calendrier des naissances ni sur la fécondité finale**. Olivier Thévenon et Anne Hélène Gautier (2011)[50] considèrent que les transferts financiers, universels ou non, ont des **effets limités** sur la natalité qui ne semblent influer que sur le calendrier des naissances et non sur la descendance finale.

Les méta-analyses les plus récentes **remettent également en question l'intensité du lien entre les transferts financiers et la natalité.** Les études comparatives menées par l'OCDE (2023)[51] estiment que les transferts financiers ne produisent pas d'effets significatifs sur la fécondité. Une revue de la littérature des expériences naturelles relatives à la politique familiale[52] confirme les résultats précédents selon lesquels les effets de la politique familiale sur la natalité sont transitoires, et influent peu sur la descendance finale.

Aussi, les effets des transferts financiers à destination des familles sont-ils **liés à leurs niveaux de revenu, selon la littérature.**

D'une part, **les ménages aux revenus élevés** réagiraient davantage aux **dispositifs fiscaux** et aux **congés parentaux.** L'étude de la réaction des ménages à la réforme du quotient familial en 1981 a conclu qu'une variation de +1 % de la réduction d'impôt pour un troisième enfant aurait produit une hausse maximale de la proportion de ménages à trois enfants de +0,05 %. Les effets de la réforme ont été de surcroît lents à se diffuser, de cinq à dix ans. L'effet est plus prononcé pour les ménages à revenu plus élevé pour lesquels l'incitation est aussi plus forte[53]. La sensibilité des ménages à revenus élevés est aussi plus prononcée en ce qui concerne les congés parentaux et de leur indemnisation[54].

---

[48] Zhang J., Quan J & van Meerbergen P. (1994), *The Effect of Tax-Transfer Policies on Fertility in Canada, 1921-88,* Journal of Human Resources, University of Wisconsin Press, vol. 29(1), pages 181-201.

[49] Kalwij A. (2010), *The impact of family policy expenditure on fertility in western Europe*. Demography, *47*(2), 503–519.

[50] Thévenon, O., & Gauthier, A. H. (2011), *Family policies in developed countries: a 'fertility-booster' with side-effects*. Community, Work & Family, 14(2), 197–216.

[51] Fluchtmann, J., van Veen, V., & Adema, W. (2023), *Fertility, employment, and family policy: A cross-country panel analysis* (OECD Social, Employment and Migration Working Papers No. 299). OECD Publishing.

[52] Bergsvik, J., Fauske, A. and Hart, R.K. (2021), *Can Policies Stall the Fertility Fall? A Systematic Review of the (Quasi-) Experimental Literature*. Population and Development Review, 47: 913-964.

[53] Landais C., (2003*), Le quotient familial a-t-il stimulé la natalité française ?*, Économie publique, n° 13, p. 3-31.

[54] Gordon B. Dahl & Katrine V. Løken & Magne Mogstad & Kari Vea Salvanes, (2016). *What Is the Case for Paid Maternity Leave?*, The Review of Economics and Statistics, MIT Press, vol. 98(4), pages 655-670

D'autre part, **les ménages à faibles revenus** réagiraient davantage à **des dispositifs de prime à la naissance**[55]**.** Giovanna Boccuzzo et al. (2008) estiment sur des données italiennes que ce bonus a eu pour effet de réduire le nombre de recours à l'avortement et d'augmenter le nombre de naissances pour les personnes les plus modestes. L'effet sur la fécondité est potentiellement corrélé au niveau de prime octroyé : une étude sur donnée australienne montre que la hausse de la prime à la naissance en mai 2004 aurait augmenté l'ICF de +3,22 %[56], essentiellement à travers l'intention d'avoir un deuxième enfant. Enfin, la mise en place d'une allocation pour nouveau-nés au Québec en 1988 aurait induit une hausse moyenne de la fécondité de +12 %, et de +25 % pour les ménages à faibles revenus pour lesquels le montant de l'allocation était plus élevé[57].

Si les transferts financiers ont donc un effet limité sur les naissances, **leur modulation à la baisse pourrait toutefois entraîner une baisse de la fécondité.** Nelly Elmallakh (2023)[58] met en évidence un « effet de mise en œuvre » de la réforme de la Paje en 2014 comparable aux élasticités des prestations estimées dans la littérature existante. Elle isole également un « effet d'annonce » d'ampleur plus importante, intervenu à la suite des premières discussions de la réforme au sein de l'Assemblée nationale. La réduction des prestations familiales est, selon elle, associée à une augmentation du nombre d'heures travaillées par semaine, tant chez les femmes que chez les hommes, pour une hausse de salaire comparable à la réduction en euros du montant des prestations.

L'exemple de la politique mise en place en Hongrie depuis 2011 confirme l'effet modéré des dispositifs monétaires et fiscaux sur la natalité (cf. encadré 2)[59].

Encadré 2 : La politique nataliste de la Hongrie

La Hongrie connaît un déclin démographique continu depuis plus de quarante ans, avec une fécondité inférieure au seuil de renouvellement depuis 1960, estimée à 1,38 enfant par femme en 2024. La politique nataliste mise en œuvre en Hongrie depuis 2011 a principalement pris la forme de prestations financières spécifiques, distinctes des leviers de soutien aux familles liés aux congés parentaux et à la garde d'enfant.

La réforme introduite en 2011 a renforcé les avantages fiscaux, qui étaient relativement limités, en créant une déduction de la base imposable familiale dès le premier enfant et en relevant le niveau de déduction pour les autres familles. Pour les familles d'un ou deux enfants, le gain fiscal s'élève à environ 10 000 forints (environ 25 €) par enfant et par mois et pour les familles de trois enfants et plus, il s'élève à environ 33 000 forints (environ 80 €) par enfant et par mois.

Depuis le 1er janvier 2020, les mères ayant élevé ou élevant au moins trois enfants bénéficient en Hongrie d'une exonération permanente d'impôt sur le revenu pour certaines catégories de revenus. Cette exonération doit être progressivement ouverte aux mères de deux enfants à partir de 2026.

Cette politique s'est traduite par une hausse de la fécondité, mais ses effets réels restent modestes et contenus dans le temps. Le taux de fécondité totale est remonté de 1,25 enfant par femme vers 2010 à environ 1,55 en 2021, avant de retomber à 1,38 en 2024. Malgré un effort public significatif, la Hongrie continue ainsi de connaître une natalité faible.

Source : Haut-commissariat à la stratégie et au plan.

[55] Thévenon O., Gauthier A.H. (2010), *Variations de la fécondité dans les pays développés : disparités et influences des politiques d'aide aux familles*. Politiques sociales et familiales, n°100, Fécondité et politiques publiques. pp. 7-21;

[56] Drago, R., Sawyer, K., Sheffler, K., Warren, D., & Wooden, M. (2009), *Did Australia's Baby Bonus increase the fertility rate?* Melbourne Institute Working Paper Series, Working Paper No. 1/09. Melbourne Institute of Applied Economic and Social Research, University of Melbourne

[57] Milligan K. (2005), *Subsidizing the Stork: New Evidence on Tax Incentives and Fertility*. The Review of Economics and Statistics, 87 (3), 539–555.

[58] Elmallakh N. (2023), op. cit.

[59] Haut-commissariat à la stratégie et au plan (2026), *Baisse de la natalité : adapter les politiques familiales sans normer les choix, note d'analyse n° 160*.

2.3. Des congés de maternité et paternité bien rémunérés favoriseraient la natalité alors que les congés parentaux longs auraient des effets défavorables sur l'emploi des mères et accroîtraient les inégalités de revenus

2.3.1. Le niveau d'indemnisation est le paramètre des congés liés à la naissance et aux jeunes enfants dont l'effet sur la natalité est le plus significatif, en particulier pour les femmes aux revenus les plus élevés

La recherche économique a d'abord conclu à un **effet ambigu des congés parentaux sur la natalité.** Anne-Hélène Gauthier et Jan Hatzius (1997)[60] et Alicia Adsera (2004)[61] relèvent un coefficient positif entre la fécondité et les congés parentaux, qui n'est statistiquement significatif que dans la deuxième étude (qui ne prend pas en compte les effets dynamiques). L'interprétation de ces résultats n'est toutefois pas aisée car les pays où la durée du congé est la plus longue sont aussi ceux où l'offre de service de garde est également la plus faible.

Une revue de 23 travaux de recherche investiguant le lien entre congés parentaux et natalité indique un effet positif, parfois non décelé par ces études en raison du calibrage de leur modèle[62]**.** Les auteurs identifient, pour des réformes menées en Europe et en Amérique du Nord entre 1977 et 2009, un effet systématiquement positif des réformes accroissant la durée ou l'indemnisation des congés parentaux, jusqu'à une hausse de la probabilité d'une future naissance de +24 %.

Plusieurs études se sont penchées sur les **effets de l'APE sur la fécondité, et identifient un effet faiblement positif.** L'APE a été créée en 1985-1987 pour les mères de trois enfants décidant de s'arrêter de travailler à la naissance de leur troisième enfant, puis a été étendue en 1994 aux mères de deux enfants décidant de s'arrêter de travailler à la naissance de leur deuxième enfant. Thomas Piketty (2005)[63] estime ainsi que la réforme de l'APE ne peut expliquer plus de 20 à 30 % de la hausse totale des naissances observées de 1994 à 2001. L'étude met en évidence un « effet d'aubaine » important, c'est-à-dire une proportion élevée de mères qui auraient arrêté de travailler uniquement du fait de l'existence de l'allocation, estimée entre 40 % et 65 % des allocataires. Guy Laroque et Bernard Salanié (2004)[64] estiment que cette même réforme aurait entraîné une augmentation de +11,0 % des naissances de rang 2. En revanche, elle aurait rendu relativement moins attractive la naissance d'un troisième enfant, conduisant à une diminution estimée de -2,4 % des naissances de rang 3. Ces effets contrastés se traduisent par une hausse globale de +3,7 % du nombre total de naissances, soit environ la moitié du rebond effectivement observé.

L'APE et le complément de libre choix d'activité (CLCA) ont été remplacés le 1er janvier 2015 par la prestation partagée d'éducation de l'enfant (PreParE). Cette réforme n'a eu aucun effet sur la fécondité, d'après les travaux identifiés par la mission[65].

---

[60] Gauthier, A. H., & Hatzius, J. (1997), op. cit.

[61] Adserà, A. (2004), *Changing fertility rates in developed countries. The impact of labor market institutions. J Popul Econ* 17, 17–43.

[62] Thomas, J., Rowe, F., Williamson, P., et al. (2022), *The effect of leave policies on increasing fertility: A systematic review*. Humanities and Social Sciences Communications, 9, 262.

[63] Piketty T. (2005), *L'impact de l'allocation parentale d'éducation sur l'activité féminine et la fécondité en France, 1982-2002*, Les Cahiers de l'INED, 156, pp.79-109.

[64] Laroque G. & Salanié B. (2004), *Fertility and Financial Incentives in France*, *CESifo Economic Studies*, Volume 50, Issue 3, Pages 423–450

[65] Périvier H. & Verdugo G. (2021), *Can parental leave be shared?*, Sciences Po OFCE Woking Paper,n° 06/2021.

Annexe II

Les congés parentaux reposent sur **deux paramètres principaux** : leur **durée** et leur **niveau d'indemnisation.**

L'examen de **l'influence de la durée des congés parentaux sur la fécondité ne permet pas de trancher dans le sens d'un effet significatif.**

Certaines études[66] identifient ainsi un effet négatif bien que limité sur la fécondité de l'allongement d'une semaine de la durée du congé, à hauteur de -0,3 % dans les pays de l'OCDE. Des études plus récentes[67] sur le même périmètre identifient au contraire un effet faiblement positif, à hauteur de +0,4 % pour un allongement de dix semaines.

L'effet le plus probant identifié provient d'une étude[68] exploitant les données une réforme intervenue en Autriche en 1990, qui a prolongé la durée maximale du congé parental du premier anniversaire de l'enfant à son deuxième anniversaire. Cette réforme a créé une forte incitation à regrouper les périodes d'inactivité professionnelle en cas de projets de naissances multiples et/ou à accroître la fécondité. Cette réforme aurait entraîné pour les mères concernées une hausse de +4,9 points de pourcentage d'avoir un enfant supplémentaire au cours des trois années suivantes, et de +3,9 points de pourcentage au cours des dix années suivantes. *A contrario*, l'étude des allongements successifs de la durée des congés parentaux en Norvège de 18 à 35 semaines semble n'avoir eu aucun effet sur la fécondité[69]. Alors que cette politique représente un coût équivalent à 0,25 % du PIB norvégien, elle n'a pas non plus présenté d'effet sur l'éducation des enfants, les revenus des parents et leur participation au marché du travail, ni le taux de mariage ou de divorce.

En revanche, **le montant d'indemnisation pourrait constituer un élément plus significatif** sur la fécondité.

Ainsi, Anna Christina D'Addio & Marco Mira d'Ercole (2005) qui identifiaient un effet négatif de la durée des congés de maternité sur la fécondité, estiment qu'une **hausse de +10 % du taux de remplacement** obtenu par l'indemnisation du congé maternité produirait une hausse du **taux de fécondité d'environ +2,3 %**. L'étude d'Adriaan Kalwij (2010) sur seize pays d'Europe de l'Ouest estime qu'une augmentation de +10 % des prestations de congé de maternité et parental entraîne une réduction d'environ -3,2 % de l'infécondité entre 36 et 40 ans, mais n'a pas d'effet significatif sur la descendance finale. Plus récemment, la revue de littérature des quasi-expériences concernant les congés de maternité et paternité[70] conclut que les effets en termes de fécondité sont plus importants lorsque l'on accroît le montant de l'indemnisation.

Au sein des pays nordiques, **des congés parentaux bien indemnisés ont pu influer le rythme des naissances mais sans effet clair sur la descendance finale.** En Suède, Jan Hoem (1993)[71] a étudié l'introduction du « *speed premium* » dans les années 1980 : un mécanisme dans le système de congé parental qui maintient le niveau d'indemnisation si un deuxième enfant naît rapidement après le premier. Après l'entrée en vigueur du *speed premium*, les intervalles entre la première et la deuxième naissance ont diminué significativement, ce qui suggère une relation causale entre le changement de politique et le calendrier des naissances.

---

[66] D'Addio, A. C., & Mira d'Ercole, M. (2005), *op. cit.*

[67] Fluchtmann, J., van Veen, V., & Adema, W. (2023), *op. cit.*

[68] Lalive, R., & Zweimüller, J. (2005), *Does parental leave affect fertility and return-to-work? Evidence from a "true natural experiment"* (IZA Discussion Paper No. 1613). Institute for the Study of Labor (IZA).

[69] Gordon B. Dahl, Katrine V. Løken, Magne Mogstad, Kari Vea Salvanes (2016), *What Is the Case for Paid Maternity Leave?. The Review of Economics and Statistics* ; 98 (4): 655–670.

[70] Thomas, J., Rowe, F., Williamson, P., et al., (2022), *op. cit.*

[71] Hoem, J. M. (1993), *Public policy as the fuel of fertility: Effects of a policy reform on the pace of childbearing in Sweden in the 1980s*. *Acta Sociologica*, **36**(1), 19–31.

Dans une étude de Marit Rønsen (2004)[72] sur la Norvège et la Finlande, les congés parentaux rémunérés et les allocations de garde à domicile sont associées à une augmentation de la probabilité que les couples aient un enfant supplémentaire dans des délais plus courts.

La mise en place de congés de maternité bien indemnisés génère des **réponses hétérogènes en termes de fécondité selon le niveau d'éducation et de revenus des femmes.** Si l'effet des congés des pays nordiques sur la fécondité finale est incertain, les politiques suédoises d'aides à la conciliation auraient contribué à minimiser les différences de comportements de fécondité selon le niveau d'éducation, en augmentant la fécondité des femmes les plus diplômées (Andersson et Neyer, 2008)[73]. En Allemagne la réforme des congés parentaux a accru les incitations financières en faveur des femmes les plus diplômées et les mieux rémunérées. Selon Anna Raute (2018)[74], la fécondité des femmes situées parmi les diplômées de l'enseignement supérieur aurait été stimulée à hauteur de +23 %, principalement porté par les femmes situées au milieu et en haut de la distribution des revenus.

2.3.2. Les congés longs tendent à éloigner les femmes du marché du travail et à accroître les inégalités de revenus

L'analyse des **effets économiques des différents congés** à disposition des parents s'est essentiellement concentrée sur la **participation des femmes au marché du travail et les inégalités de genre.** Un consensus a été dégagé autour de **l'effet des congés de naissance longs sur les trajectoires professionnelles et de revenus des femmes.** Après la naissance de leur premier enfant, les femmes gagnent en moyenne 38 % de moins au cours des dix années suivantes et ne comblent jamais cette perte de revenus[75]. Ce phénomène est causé par une baisse de la participation au marché du travail, une réduction des heures travaillées et l'acceptation de postes moins rémunérés mais offrant une flexibilité accrue.

Cette « *child penalty* » (pénalité parentale) n'est pas d'ampleur égale pour tous les niveaux de revenus[76]. Si en moyenne leur revenu salarial est diminué de -20 % en cinq ans, la perte peut atteindre jusqu'à -40 % pour les bas salaires et se révéler presque nulle pour les femmes les mieux rémunérées. La quasi-intégralité de cette hétérogénéité s'explique par des comportements d'offres de travail distincts, eux-mêmes explicables par des incitations financières. En effet, les mères aux salaires les plus faibles sont les plus incitées à réduire leur activité, et sont les plus nombreuses à mobiliser les dispositifs de congés longs tels que l'APE devenue PreParE (cf. *infra*).

---

[72] Rønsen, M. (2004), *Fertility and public policies — Evidence from Norway and Finland. Demographic Research*, 10(6), 143–170.

[73] Andersson, G. (2008), A review of policies and practices related to the "highest-low" fertility of Sweden. *Vienna Yearbook of Population Research*, *6*, 89–102.

[74] Raute, A. (2018), *Can financial incentives reduce the baby gap? Evidence from a reform in maternity leave benefits* (Working Paper No. 871). School of Economics and Finance.

[75] Auriol E., Landais C. & Roussille N. (2024), *Égalité hommes-femmes : une question d'équité, un impératif économique*, les notes du Conseil d'analyse économique, n° 83.

[76] Pora P., Wiler L. (2019), *Les trajectoires professionnelles des femmes les moins bien rémunérées sont les plus affectées par l'arrivée d'un enfant*, Insee analyses n° 48.

Au-delà de leur effet sur la trajectoire professionnelle des femmes, **la maternité entraîne une réduction du taux d'emploi féminin, entraînant des effets sur la composante extensive de la croissance économique.** En effet, selon le conseil d'analyse économique (2025)[77], la France présente un déficit d'heures travaillées par habitant de 100 heures avec les Allemands et les Britanniques et de près de 300 heures avec les États-Unis, qui s'explique entièrement par un moindre taux d'emploi. Or, le nombre d'heures travaillées par les femmes est inférieur de plus de 20 % à celui des hommes, et cet écart ne se réduit plus depuis 2010. Il s'explique à 80 % par les changements de comportements d'offre de travail des mères à l'arrivée des enfants. L'écart d'offre de travail varie selon le niveau de diplôme : les femmes ayant un niveau d'éducation inférieur au secondaire travaillent en moyenne moins de 400 heures par an, alors que les femmes ayant un niveau d'éducation supérieur travaillent plus de 1 200 heures par an.

L'étude spécifique des dispositifs de **congés de naissance longs en France** sur les comportements d'offre de travail féminin confirme leur rôle en termes de **stagnation du taux d'emploi féminin et de persistance des inégalités de revenus selon le sexe.**

Si l'extension de l'APE au deuxième enfant en 1994 a eu un effet positif sur la fécondité (cf. *supra*), elle a entraîné une forte baisse du taux d'activité des femmes concernées. Thomas Piketty (2005) montre qu'entre 1994 et 1997, le taux d'activité des mères de deux enfants (avec au moins un enfant de moins de trois ans) est tombé d'environ 69 % à 53,5 %, revenant à un niveau comparable à celui du début des années 1980. Ce retrait concerne majoritairement des femmes peu qualifiées, et réduisent leur activité professionnelle à long terme. L'étude de Serena Canaan (2022)[78] sur cette même réforme de l'APE identifie également un effet négatif sur la participation des femmes au marché du travail, compensé par un effet à la hausse sur le nombre d'heures travaillées par les pères.

L'APE a été réformée en 2015 pour devenir la PreParE. Cette réforme a réduit la durée du congé indemnisé des mères afin d'accorder douze mois de congés non transférables aux pères. Le congé peut être pris tout en travaillant à temps partiel. Cette réforme a accéléré le retour au travail ou au chômage des mères, et a conduit à accroître le taux d'emploi des mères d'enfants de moins de trois ans, via un renoncement à mobiliser la PreParE[79]. Leurs revenus moyens issus du travail deux ans après la naissance de leur enfant sont en moyenne plus élevé de +8 % par an, soit +1 000 €. Après avoir bénéficié de la PreParE à taux plein jusqu'aux deux ans de leur enfant, la plupart des mères sortent inactives du dispositif et restent sans activité jusqu'à l'entrée de leur enfant à l'école maternelle.

Ces données sont cohérentes avec l'évaluation menée par Albanesi, Olivetti et Petronglo (2022)[80] pour 24 pays depuis les années 1970, concluant à l'absence d'effets bénéfiques des congés parentaux plus longs ou de congés réservés aux pères sur la participation des mères au marché du travail et sur leurs revenus.

---

[77] Bozio A., Ferreira J., Landais C., Lapeyre A. é Modena M. (2025), *Objectif « plein emploi » : pourquoi et comment ?*, Conseil d'analyse économique, Focus n° 110.

[78] Canaan S. (2022), *Parental leave, household specialization and children's well-being*, Labour Economics, Elsevier, vol. 75(C).

[79] Périvier H. & Verdugo G. (2021), *Can parental leave be shared ?*, Sciences Po OFCE Working Paper n° 06/2021.

[80] Albanesi S., Olivetti C., & Petrongolo B. (2022), *Families, Labor Markets, and Policy*, NBER Working Paper 30685.

2.4. L'accessibilité des solutions d'accueil des enfants aurait également un effet positif sur la natalité, l'emploi des mères et la réduction des inégalités de développement des jeunes enfants

2.4.1. L'accessibilité des solutions de garde présente un effet positif sur la fécondité

La disponibilité de solutions de garde semble constituer, selon la littérature, **un facteur d'influence positive sur la fécondité.**

Les études relatives à l'impact de l'accès aux modes de garde formels sur la natalité ont pourtant **longtemps présenté des résultats contradictoires.** Une étude sur données américaines[81] a testé l'impact du coût de la garde d'enfants sur les décisions relatives à l'emploi et à la fécondité. Elle conclut au fait que des coûts de garde d'enfants plus élevés entraînent une baisse du taux de natalité chez les femmes sans emploi, mais pas chez les femmes qui travaillent. Toutefois, une seconde étude[82] publiée quatre années plus tard en 1993 n'identifie qu'un très faible impact de l'accès aux modes de garde formels sur la natalité aux Etats-Unis. En Italie, un effet faiblement positif sur la fécondité est identifié en 2002[83], tandis que des études sur l'Allemagne de l'Ouest estiment que la hausse de l'offre local de crèches n'augmente pas significativement la probabilité d'avoir un deuxième enfant[84], contrairement au fait d'habiter la même ville que les grands-parents.

Les études comparatives sur des pays de l'OCDE semblent désormais **converger vers un effet positif sur la fécondité de l'accès aux modes de garde formels.** L'étude d'Adriaan Kalwij (2010)[85] mobilisant des données individuelles et les analysant au sein de seize pays d'Europe de l'Ouest estime qu'une augmentation de +10 % des subventions à la garde d'enfants n'a pas d'effet significatif sur la proportion de femmes ayant des enfants, mais entraine une hausse de +0,4 % de la fécondité finale. Dans une perspective comparative européenne, Greulich, Guergoat-Larivière et Thévenon (2017)[86] trouvent que les femmes en emploi ont une probabilité plus élevée d'avoir un deuxième enfant que celles qui ne sont pas actives, même après prise en compte de plusieurs facteurs individuels et contextuels. Cet effet est particulièrement marqué chez les femmes très éduquées et lorsque les deux partenaires travaillent. Dans ces modèles, l'offre nationale de structures de garde formelles renforce positivement la probabilité d'une seconde naissance alors que d'autres instruments de politique familiale (congés parentaux ou allocations forfaitaires) n'ont pas montré de telle capacité à favoriser cette transition. Enfin, l'OCDE, estime qu'en tenant compte des coûts associés à la parentalité dans les pays comparés, les dépenses publiques afférentes à l'accueil des jeunes enfants sont la seule catégorie de dépenses dont l'effet sur la natalité demeure significatif[87].

---

[81] Blau, D. M., & Robins, P. K. (1989), *Fertility, employment, and child-care costs*. Demography, *26*(2), 287–299.

[82] Mason, K. O., & Kuhlthau, K. (1992), *The perceived impact of child care costs on women's labor supply and fertility*. *Demography*, *29*(4), 523-543.

[83] Del Boca D. (2002), *The Effect of Child Care and Part Time Opportunities on Participation and Fertility Decisions in Italy*, IZA Discussion Papers, n° 427.

[84] Hank, K., & Kreyenfeld, M. (2003). A *multilevel analysis of child care and women's fertility decisions in West Germany*. *Journal of Marriage and Family, 65*(3), 584–596 ; Haan, P., & Wrohlich, K. (2011), *Can child care policy encourage employment and fertility? Evidence from a structural model*. *Labour Economics, 18*(4), 498–512.

[85] Kalwij A. (2010), *op. cit.*.

[86] Greulich, A., Guergoat-Larivière, M., & Thévenon, O. (2017). *Employment and second childbirths in Europe*. *Population (English edition), 72*(4), 625-646.

[87] Fluchtmann, J., van Veen, V., & Adema, W. (2023), *op. cit.*

Une étude centrée sur les données françaises (2017)[88] examine l'impact des trajectoires d'accueil des jeunes enfants sur la fécondité ultérieure dans le contexte français. En utilisant des données représentatives avec des trajectoires mensuelles de garde depuis la naissance jusqu'à l'entrée à l'école maternelle, les auteurs montrent que des parcours d'accueil instables ou fondés sur des modes d'accueil informels (par exemple garde par la famille ou par des proches) sont associés à un allongement du délai avant une naissance suivante. **À l'inverse, parmi les familles qui recourent à des modes d'accueil formels, l'arrivée du prochain enfant (en particulier lorsqu'il s'agit d'un troisième) survient plus rapidement** lorsque l'enfant précédent est accueilli en crèche collective plutôt qu'avec une assistante maternelle. Toutefois, ces effets concernent surtout la temporalité et non le niveau de fécondité finale.

La revue des quasi-expériences menées en lien avec les politiques familiales[89] identifie **des effets substantiels et durables de la conjugaison entre le soutien public aux offres d'accueil des jeunes enfants et le financement de congés parentaux.** En effet, ces politiques permettent toutes deux aux parents de conserver leur emploi tout en s'occupant de leur nouveau-né, puis de reprendre un travail rémunéré lorsque leur enfant est prêt à être pris en charge par d'autres. En ce sens, ces politiques peuvent à la fois augmenter la fécondité en réduisant les coûts d'opportunité et renforcer l'offre de travail des mères.

Les premiers modèles économiques étaient conçus pour rendre compte d'une relation négative entre le revenu et la fécondité, et entre la participation des femmes au marché du travail et la fécondité. Or, cette relation entre revenu et fécondité s'est atténuée dans les pays à revenus élevés, et dans certains cas s'est inversée. De même, la relation entre la participation des femmes au marché du travail et la fécondité est désormais positive. Matthias Doepke et ses coauteurs (2022) invitent alors à considérer comme **les plus déterminants pour la fécondité les facteurs favorables à la compatibilité entre les objectifs professionnels et familiaux des femmes[90].** Cet effet positif semble répondre à des changements sociétaux relatifs à l'égalité entre les genres[91] qui doivent inciter à donner plus de poids aux résultats les plus récents analysant le lien entre ces politiques et la natalité.

2.4.2. Les solutions formelles d'accueil favorisent le développement cognitif des jeunes enfants et auraient un effet positif sur l'emploi des mères

Des études soulignent le **rôle positif joué par l'accessibilité des modes de garde de jeunes enfants sur la participation des mères au marché du travail.** Daniele del Boca (2002) montre ainsi que les pays qui soutiennent les familles par une meilleure disponibilité d'alternatives à la garde d'enfants à domicile plutôt que par des allocations directes, sont susceptibles de connaître à la fois un taux d'emploi des femmes plus élevé et une fécondité plus importante. Des études ultérieures ont mis en évidence le lien entre le financement de services de garde formels et la participation des femmes au marché du travail[92]. Selon Olivier Thévenon, cet effet est commun à la majorité des pays de l'OCDE, et s'avère plus robuste que les effets de la période de congé et des prestations familiales[93].

---

[88] Francou, Q., Panico, L., & Solaz, A. (2017), *De la naissance à l'école maternelle : des parcours de mode d'accueil diversifiés*. *Revue Française des Affaires Sociales, (2)*, 123-147.

[89] Bergsvik, J. A., Fauske, A., & Kaldager Hart, R. (2021), *op. cit.*

[90] Doepke, M., Hannusch, A., Kindermann, F., & Tertilt, M. (2022), *The economics of fertility: A new era* (NBER Working Paper No. 29948). National Bureau of Economic Research.

[91] Goldscheider, F., Bernhardt, E., & Lappegård, T. (2015),*The gender revolution: A framework for understanding changing family and demographic behavior*. *Population and Development Review, 41*(2), 207–239.

[92] Albanesi S., Olivetti C., & Petrongolo B. (2022), op. cit.

[93] Thévenon O. (2013), *Drivers of female labour force participation in the OECD*. OECD Social, Employment and migration working papers no. 145.

En France, la présence d'un enfant de moins de trois ans, indépendamment du nombre total d'enfants à charge, entraîne systématiquement une dégradation du taux d'activité des mères, une hausse de leur taux de chômage et de leur recours au temps partiel (cf. tableau 6). Ces données suggèrent que **l'âge de l'enfant et donc l'accessibilité à des solutions de garde est décisif pour permettre le maintien en activité professionnelle des mères, au-delà du nombre d'enfants à charge.**

Tableau 6 : Effet de la présence d'au moins un enfant de moins de 3 ans sur le taux d'activité, de chômage et de recours au temps partiel pour les femmes selon la configuration familiale

Ménage	Nombre d'enfants	Taux d'activité	Taux de chômage	Temps partiel
Couple	Un	-4,6	-0,1	-0,3
	Deux	-14,4	+1,6	+9,1
	Trois ou plus	-25,9	+5,5	+5,1
Monoparental	Un	-11,4	+4,7	+8,6
	Deux ou plus	-37,2	+14,8	+13,2

Source : Mission, à partir des données de l'Insee (2022, enquête Emploi 2020). Note de lecture : pour une famille de trois enfants ou plus, le fait de comprendre un ou plusieurs enfants de moins de 3 ans réduit le taux d'activité de la mère de -25,9 points (vis-à-vis d'une famille de trois enfants ou plus dont les enfants auraient tous plus de 3 ans).

Pour apprécier l'effet de la hausse de l'accessibilité des modes de garde, Olivier Thévenon invite à l'envisager en lien avec les autres caractéristiques de la politique familiale et du marché du travail. L'existence de services d'accueil du jeune enfant contribue d'autant plus à la participation des femmes au marché du travail que le congé lié à la naissance d'enfants est long. En 2020, l'Insee[94] présente des résultats plus nuancés quant à l'effet sur l'emploi des femmes de la création de 150 000 places supplémentaires dans les établissements d'accueil du jeune enfant (EAJE) entre 2000 à 2016. L'obtention d'une place en crèche n'aurait permis au maximum qu'à 5 % des mères (soit 8 000) qui en ont bénéficié de ne pas interrompre leur carrière. En effet, ces ouvertures de place n'ont pas diminué le recours au congé parental pour les mères les plus éloignées du marché du travail, mais a diminué la demande pour des modes de garde plus individualisés (assistantes maternelles et garde à domicile).

Toutefois, et malgré des effets positifs sur l'emploi des mères, la politique familiale ne semble pas constituer un facteur explicatif de la réduction des inégalités de revenus entre femmes et hommes. Une étude sur données autrichiennes[95] parvient à cette conclusion, y compris pour les subventions aux modes de garde.

Au-delà de cet effet sur l'emploi, les services d'accueil des jeunes enfants présentent des **effets importants sur le développement des enfants et permettent de réduire le poids des inégalités héritées**.

[94] Pora P. (2020), *Accroître l'offre de places en crèche : peu d'effet sur l'emploi, une baisse du recours aux autres modes de garde*, Insee analyses N° 55.

[95] Kleven, H., Landais, C., Posch, J., Steinhauer, A., & Zweimüller, J. (2024), Do family policies reduce gender inequality? Evidence from 60 years of policy experimentation. *American Economic Journal: Economic Policy, 16*(2), 110–149.

Une étude sur données norvégiennes[96] montre que la garde d'enfants subventionnée (ou la préscolarisation) a eu des **effets positifs sur le niveau d'éducation des enfants et leur participation au marché du travai**l une fois devenus adultes, tout en **réduisant la dépendance aux prestations sociales**. Une étude sur cohorte danoise permet d'identifier un gain en niveau de langue équivalent à 200 jours d'école supplémentaire, tandis que les gains en mathématiques seraient moindres[97]. Ces effets positifs sont encore plus prononcés pour les enfants dont les mères sont peu diplômées. Des résultats similaires concernant la réduction des inégalités sont identifiés par Albanesi, Olivetti et Petronglo (2022) à partir des données de 24 pays européens.

En France, l'étude menée par le Cepremap sur des données grenobloises restreintes révèle que la **probabilité qu'un enfant connaisse des difficultés scolaires et de développement diminue de -31 %** avec l'obtention d'une place en crèche. L'exploitation des données tirées du suivi de 18 000 individus de la naissance à l'âge adulte a aussi permis d'identifier des effets importants de l'accueil en crèche **en faveur du développement des capacités langagières chez les enfants, en particulier issus de familles moins favorisées**[98]. Cet effet a été mesurée à caractéristiques sociales égales et via un test de langage comptant le nombre de mots prononcés spontanément par l'enfant parmi une liste de 100 proposés. Les enfants qui fréquentent la crèche sont capables de prononcer 80 mots en moyenne, soit 12 mots de plus que ceux gardés à la maison par leurs parents. Les enfants gardées à domicile par une assistante maternelle obtiennent des résultats intermédiaires. Les enfants qui en bénéficient le plus sont ceux dont les mères ont un faible niveau d'études, notamment immigrées, et ceux des ménages à faible revenu.

Enfin, le **retour sur investissement** annuel de la dépense dans les programmes de petite-enfance a été estimé, en Caroline du Nord, à 13,7 %[99]. De tous les investissements dans le capital humain, le rendement d'un euro investi dans la formation d'un individu est maximal au niveau des programmes périscolaires, et décroissant dans le temps[100].

Selon une enquête du Cepremap (2008)[101] menée autour du cas de la ville de Grenoble, l'ouverture de 100 places en crèches diminue de 70 le nombre d'enfants placés chez une assistante maternelle et de 30 le nombre d'enfants gardés par un parent. Cette substitution représenterait un coût pour la collectivité du fait d'un coût supérieur d'une place en crèche vis-à-vis du CMG (complément de mode de garde) et du CLCA (complément de libre choix d'activité). Ce coût serait équilibré par la sauvegarde de 15 emplois féminins. Aussi, ces places en crèches permettent aux mères d'éviter une interruption d'activité de longue durée.

---

[96] Havnes T. & Mogstad M. (2011), *No Child Left Behind: Subsidized Child Care and Children's Long-Run Outcomes*. American Economic Journal: Economic Policy 3 (2): 97–129.

[97] Datta Gupta, N. & Simonsen, M. (2016), Academic performance and type of early childhood care. *Economics of Education Review, 53*, 217–229.

[98] Berger L. M., Panico L. & Solaz A. (2021), *The Impact of Center-Based Childcare Attendance on Early Child Development: Evidence From the French Elfe Cohort*, Demography 58: 419-450.

[99] Garca, J. L., Heckman, J. J., Leaf, D. E., & Prados, M. J. (2020), Quantifying the Life-Cycle Benefits of an Influential Early-Childhood Program. *The journal of political economy*, *128*(7), 2502–2541.

[100] Cunha F., Heckman J. J., Lochner L. & Masterov D.V. (2005), *Interpreting the Evidence on Life Cycle Skill Formation*, NBER Working Paper.

[101] Maurin E. & Roy D. (2008), *L'effet de l'obtention d'une place en crèche sur le retour à l'emploi des mères et leur perception du développement de leurs enfants*, Document de travail Cepremap n° 0807.

L'Insee[102] nuance néanmoins le retour sur investissement des places de crèche. Une dépense d'1 M€ dans une place de crèche aurait permis au plus à quatre mères de jeunes enfants d'éviter une année d'interruption de carrière. **Le gain pour la collectivité de l'ouverture d'une place en EAJE s'élèverait à 2 500 € dans le cas d'une substitution à une prestation de garde à domicile mais représenterait un coût de 5 000 € si elle remplace les services d'une assistante maternelle.**

En synthèse, selon la littérature, ce sont **la politique d'accueil du jeune enfant et sa cohérence avec les congés liés à la naissance** qui produisent le plus d'effets en matière de fécondité. Les pays associant congés bien indemnisés et offre d'accueil du jeune enfant développée sont ceux affichant les niveaux de fécondité les plus élevés alors que les pays recourant majoritairement aux transferts monétaires présentent des niveaux de fécondité moindres[103].

[102] Pora P. (2020), op. cit.

[103] Fluchtmann, J., van Veen, V., & Adema, W. (2023), *op. cit.*et Bergsvik, J. A., Fauske, A., & Kaldager Hart, R. (2021), *op. cit.*.

3. Les attentes des Françaises et Français convergent vers la facilitation de la conciliation entre vie familiale et vie professionnelle à travers la fourniture des services en nature et des congés parentaux bien indemnisés

Cette partie retranscrit les analyses menées sur le **regard que portent les Françaises et les Français sur les politiques familiales**, en particulier sur les attentes formulées à leur égard. Elle s'appuie sur les enquêtes et consultations réalisées par :

- le Haut Conseil de la famille, de l'enfance et de l'âge (HCFEA),
- la Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (Drees),
- le Centre de recherche pour l'étude et l'observation des conditions de vie (Crédoc),
- la mission d'information sur les causes et conséquences de la baisse de la natalité en France de l'Assemblée nationale ;
- et l'enquête menée pour l'observatoire des familles du réseau des unions nationale, régionales et départementales des associations familiales (Unaf, Uraf, Udaf)[104].

3.1. 55 % des 20-35 ans déclarent être plutôt bien informés en matière de politique familiale mais la notoriété des différents dispositifs varie de moins de 30 % pour la PreParE et le CMG à plus de 80 % pour les allocations familiales

La population des 20-35 ans considère **majoritairement être bien ou plutôt bien informée** en matière de politiques familiales. C'est, en effet, le cas de 55 % des personnes interrogées dans le cadre de l'enquête sur les projections des jeunes adultes en matière de parentalité en mars 2025. Une majorité de parents (70 %) déclarent être bien informés sur les politiques familiales, contre moins de 50 % des personnes sans enfant. Les hommes sont plus nombreux que les femmes à se déclarer bien informés, qu'ils soient parents ou non (cf. tableau 7).

Tableau 7 : Niveau d'information en matière de politiques familiales (en %)

Population	Bien ou plutôt bien informé	Mal ou pas du tout informé
Femmes sans enfant	40	60
Hommes sans enfant	49	51
Femmes avec enfant	66	34
Hommes avec enfant	75	25
TOTAL	**55**	**45**

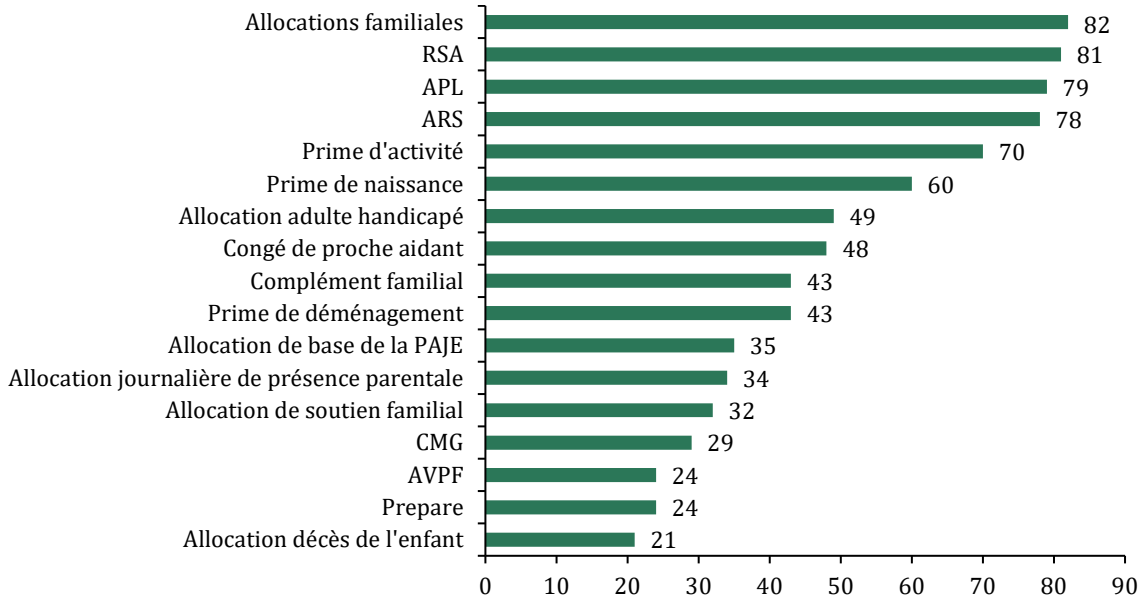
Source : HCFEA.

Toutefois, les hommes méconnaissent davantage les prestations et aides familiales que la moyenne, suggérant, chez eux, un biais de perception entre le niveau d'information perçu et le niveau d'information réel. Les hommes sont, en effet, plus nombreux à n'avoir jamais entendu parler des 17 prestations listées dans l'enquête du Credoc. C'est aussi le cas des personnes non diplômées et des personnes inactives.

[104] HCFEA (2024), *Typologie des approches de la parentalité chez les 20-35 ans* (2025) ; DREES, *Baromètre d'opinion* ; Credoc (2022), *enquête Conditions de vie et aspirations* ; Assemblée nationale (2026), *Rapport de la mission d'information sur les causes et conséquences de la baisse de la natalité en France de l'Assemblée nationale* ; Unaf (2023), *Enquête « Désir d'enfant(s), entre désir et réalités : avoir des enfants aujourd'hui en France »*.

À l'échelle de ces prestations, les **allocations familiales**, le **revenu de solidarité active** (RSA), l'**aide personnalisé au logement** (APL), l'**allocation de rentrée scolaire** (ARS) et la **prime d'activité** sont les cinq prestations bénéficiant de la **plus grande notoriété** (au moins 70 %). À l'inverse, moins de 30 % des personnes interrogées connaissent le complément de libre choix du mode de garde (CMG), l'assurance vieillesse des parents au foyer (AVPF), la PreParE et l'allocation versée en cas de décès de l'enfant (cf. graphique 4).

Graphique 4 : Niveau de notoriété des prestations versées par les CAF (en %)



Source : Crédoc.

Les **avantages familiaux en matière de retraite** sont **moins connus** : 40 % des personnes ayant répondu à la consultation parlementaire n'en connaissaient pas l'existence. Il en est de même, selon le Crédoc, pour les **aides facultatives** (aides aux vacances, aux loisirs, prêt logement ou famille par exemple) versées par les caisses d'allocations familiales (CAF) dont les notoriétés sont comprises entre 15 % et 42 % selon l'aide facultative concernée.

3.2. Les Françaises et Français sont majoritairement satisfaits des politiques familiales, bien que les indicateurs visant à évaluer ce sentiment fournissent des résultats variables

Le niveau de satisfaction des Françaises et Français à l'égard des politiques familiales est contrasté. **49 %** des personnes de 20-35 ans interrogées dans le cadre de l'enquête du HCFEA estiment que les politiques publiques **n'aident pas suffisamment les parents**, 40 % considèrent que ces politiques sont efficaces et 11 % ne se prononcent pas. Les femmes sont plus nombreuses que les hommes à juger que les politiques publiques sont insatisfaisantes et ne soutiennent pas suffisamment les parents (cf. tableau 8).

Tableau 8 : Niveau de satisfaction à l'égard du niveau d'aides des politiques familiales (en %)

Population	(Plutôt) satisfait	(Plutôt) pas satisfait	Ne sait pas
Femmes sans enfant	33	53	14
Hommes sans enfant	43	41	16
Femmes avec enfant	35	58	7
Hommes avec enfant	52	44	3
TOTAL	**40**	**49**	**11**

Source : HCFEA.

Le **bilan** est **plus favorable** dans l'enquête menée pour le compte de l'Unaf : **62 %** des personnes interrogées se sont senties **suffisamment soutenues** par les mesures de la politique familiale à l'arrivée de leur premier enfant.

De même, dans l'enquête du Crédoc, **sept Français sur dix** considèrent que l'**aide aux familles** est **suffisante**. En resserrant sur les seuls bénéficiaires, il demeure que 52 % des allocataires sont du même avis. L'opinion, sur cette question, a basculé en 2013, année au cours de laquelle la part des répondants ayant ce sentiment est devenue majoritaire. Pour les allocataires, ce seuil a été franchi un an plus tard, en 2014. Cette opinion d'aides suffisantes est, depuis quelques années, à son niveau le plus haut depuis 40 ans. Ces deux dernières années, ce sentiment a fortement progressé chez les non diplômés, les moins de 25 ans et les inactifs, en comparaison avec l'ensemble de la population. Cette opinion est majoritaire chez les plus aisés, les retraités et les cadres, mais minoritaire parmi les familles nombreuses avec trois enfants ou plus à charge (48 %), les foyers à bas revenus et les allocataires de la CAF (46 %).

Selon le baromètre de la Drees, la **durée des congés maternité** est jugée, par ailleurs, **suffisante** par **63 %** des Français en 2024, et trop courte par 33 % d'entre eux. **56 %** des interrogés souhaitaient **maintenir la durée du congé paternité** (39 % souhaitant l'allonger), et 61 % se prononcent à l'encontre de son caractère obligatoire.

3.3. La conciliation entre vie familiale et vie professionnelle est considérée comme devant être l'objectif prioritaire des politiques familiales

Le baromètre d'opinion de la Drees donne à voir une vision des priorités qui devraient être celles des politiques familiales selon la population française. La liste des items à classer a évolué en 2018 et l'item « permettre aux familles de mieux se loger » a été retiré du baromètre au profit de l'item « rapprocher les niveaux de vie entre les familles aisées et les familles modestes », créant une rupture de série.

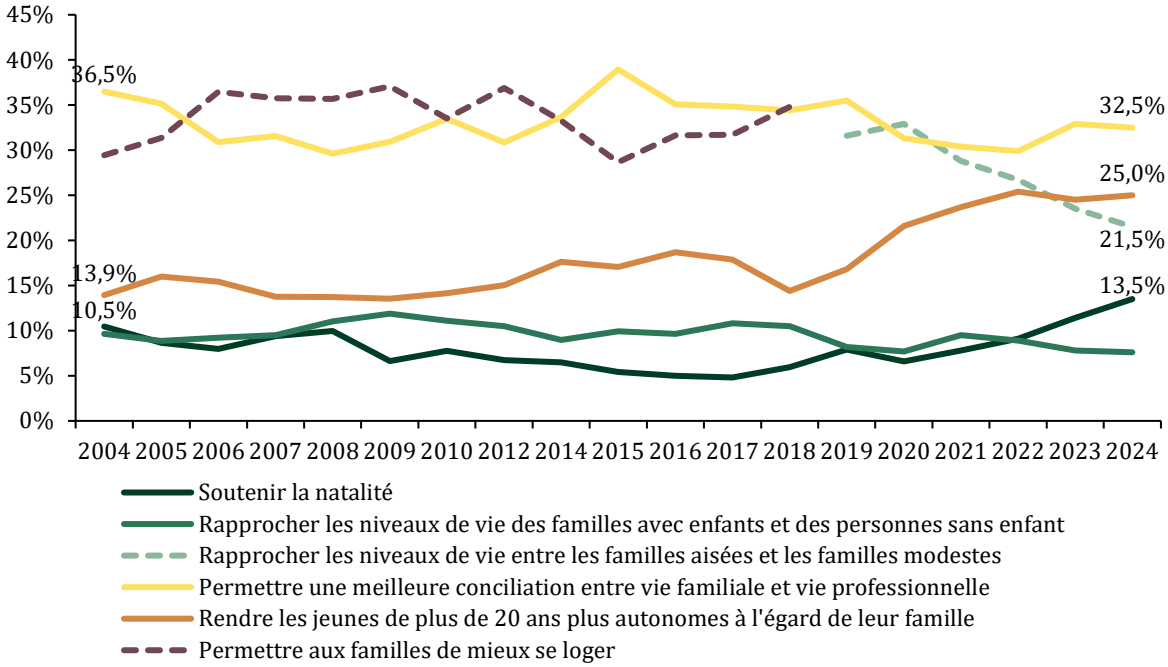
De manière constante entre 2000 et 2018, les Français considèrent que les **objectifs prioritaires de la politique familiale** sont de permettre la **conciliation entre vie familiale et vie professionnelle** et de **permettre aux familles de se loger**. Ces deux objectifs sont chacun placés en tête des priorités de la politique familiale par un tiers des Français. Pour 44 % des cadres (contre 29 % des ouvriers), l'objectif prioritaire de la politique familiale est de permettre une meilleure conciliation entre vie familiale et vie professionnelle. À l'inverse, pour 44 % des ouvriers (contre 29 % des cadres), l'objectif prioritaire est de permettre aux familles de se loger. Par ailleurs, les personnes avec des enfants à charge (en particulier des enfants de moins de 10 ans) sont plus nombreuses que celles sans enfant à répondre que l'objectif prioritaire est de favoriser la conciliation entre vie professionnelle et vie familiale. Ces réponses sont similaires entre hommes et femmes.

Depuis 2021, la **conciliation entre vie familiale et vie professionnelle** est identifiée comme devant être l'objectif prioritaire des politiques familiales par 32,5 % des répondants : elle arrive en tête des réponses.

Suit désormais l'appui à l'autonomisation des jeunes de plus 20 ans avec 25 % des réponses, dont le niveau de priorité progresse depuis 2019. Si elle recueille 21,5 % des réponses en 2024, la **logique de redistribution verticale perd en adhésion** depuis 2019.

Le soutien à la natalité et la logique de redistribution horizontale constituent des objectifs considérés comme moins prioritaires depuis 2019, en dépit d'une **hausse de l'adhésion au soutien à la natalité** depuis 2022 (cf. graphique 5).

Graphique 5 : Opinion des Françaises et Français sur l'objectif prioritaire des politiques familiales (en %)



Source : Drees.

3.4. Les Françaises et Français jugent que les services en nature et des congés familiaux bien rémunérés sont les aides les plus pertinentes pour soutenir les familles et la natalité

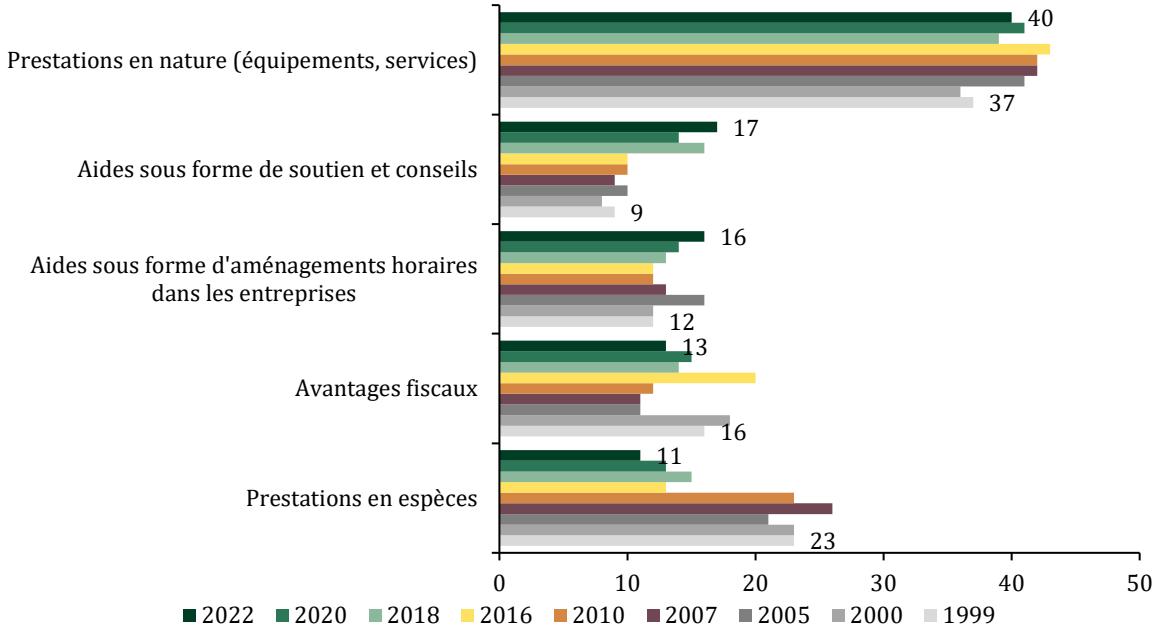
Dans l'analyse du Crédoc de l'enquête « Conditions de vie et aspirations » menée par la Cnaf, les répondants privilégient les prestations en nature (40 % en 2022) par rapport aux prestations en espèces (11 %) ou aux avantages fiscaux (13 %). Les **prestations en nature** arrivent **largement en tête** depuis une vingtaine d'année, tandis que les **prestations en espèces** sont **de moins en moins citées** ces dernières années. Alors que de 1999 à 2010, plus de 2 personnes sur 10 les citaient comme le type d'aide à privilégier, seules 11 % font ce choix désormais. À l'inverse, le pourcentage de Français choisissant les aides sous forme de soutien et de conseils progresse ces dernières années : il atteint 17 % en 2012 contre environ 10 % entre 1999 et 2016 (cf. graphique 6).

Si l'opinion générale s'accorde pour privilégier les aides en nature, le niveau de préférence **varie selon les catégories de population**. Les prestations en nature sous forme d'équipement et de services sont plébiscitées notamment par les personnes âgées et les classes moyennes supérieures. Les allocataires sont moins enclins à privilégier cette forme d'aide qui demeure, malgré tout, première dans leur classement en 2022.

L'opinion des allocataires de la Caf est davantage portée sur les prestations en espèce (20 %). Il en est de même pour 31% des parents de trois enfants ou plus de moins de 20 ans. Quant aux avantages fiscaux liées aux enfants, ils trouvent davantage d'écho auprès des parents de deux enfants de moins de 20 ans.

Au total, les catégories qui sont le plus favorables aux prestations en nature (les plus âgés, les plus aisés, les sans enfants à charge) sont aussi celles qui considèrent que l'aide aux familles est globalement suffisante. Elles ne souhaitent pas que soient versées plus d'aides, mais sont favorables au développement d'équipements et services (places en crèches par exemple).

Graphique 6 : Opinions des Français sur le type d'aides à privilégier pour mieux aider les familles (en %)



Source : Crédoc.

La **primauté des prestations en nature** (33 %) est corroborée par le baromètre de la Drees en 2024. En revanche, ce sont les aides sous forme d'aménagements d'horaires dans les entreprises (27 %) qui figurent désormais en seconde position et les aides sous forme de soutien et conseils (12 %) en dernière position.

Ce baromètre présente également les préférences en matière de paramétrage des allocations familiales. **61 %** des interrogés considèrent, en 2024, qu'il faudrait **accorder des allocations familiales dès le premier enfant**, quitte à diminuer le montant que reçoivent les familles de deux enfants et plus. Aussi, **62 %** des interrogés estiment que le **montant** des allocations familiales devrait être **identique au regard du rang de l'enfant**. En revanche, seuls 14 % des répondants considèrent que toutes les familles devraient percevoir le même montant d'allocations familiales, 32 % soutiennent leur dégressivité au-delà de 6 000 € de revenus mensuels et la majorité relative (45 %) souhaite que les **familles percevant des revenus supérieurs à ce seuil n'y soient pas éligibles**.

La consultation citoyenne[105] lancée par la mission d'information de l'Assemblée nationale et l'enquête de l'Unaf indiquent, quant à elles, une **préférence pour des congés parentaux mieux rémunérés et plus longs** comme mesure encourageant à avoir un premier enfant ou un enfant supplémentaire. D'après l'enquête de l'Unaf, des congés familiaux bien rémunérés permettant de passer du temps avec son enfant pourraient inciter à faire des enfants ou d'autres enfants pour 66 % des familles avec enfant et 70 % des familles sans enfant.

L'**accès à des places en crèches** arrive en seconde position dans la consultation de l'Assemblée nationale et en troisième position dans l'enquête de l'Unaf. Les personnes aux revenus les plus modestes et les familles avec enfant sont plus sensibles à un soutien financier direct que les autres.

[105] Cf. les biais de représentativité de cette consultation qui ont été mentionnés *supra*.

ANNEXE III

Évolution des coûts des politiques familiales

SOMMAIRE

1. LES POLITIQUES FAMILIALES REPRÉSENTENT UN COÛT DE 122 MD€, DONT 48 % ALLOUÉS À LA COMPENSATION DES CHARGES DE FAMILLE, 33 % AUX AIDES AUX FAMILLES VULNÉRABLES ET 19 % À LA CONCILIATION ENTRE VIE PROFESSIONNELLE ET VIE FAMILIALE 1

2. AVEC DES DÉPENSES REPRÉSENTANT 3,4 % DE SON PIB, LA FRANCE SE DISTINGUE, AU SEIN DE L'OCDE, PAR SON INVESTISSEMENT DANS LES POLITIQUES FAMILIALES, EN PARTICULIER DU FAIT DE SES DISPOSITIFS FISCAUX 5

3. MALGRÉ LA BAISSE DE LA NATALITÉ, LES DÉPENSES DES POLITIQUES FAMILIALES ONT POURSUIVI LEUR HAUSSE DEPUIS 2020 DU FAIT DU DYNAMISME DES DÉPENSES LIÉES À L'ACCUEIL DES JEUNES ENFANTS ET DES REVALORISATIONS EXCEPTIONNELLES DE CERTAINES PRESTATIONS 8

3.1. Hors quotient familial et prestations sociales familialisées, les dépenses relatives aux politiques familiales ont progressé à un rythme supérieur à l'inflation entre 2021 et 2024, avec une hausse moyenne annuelle de +4,5 % 8

3.2. En dépit d'un effet démographique baissier, les dépenses des prestations pour l'entretien et l'éducation de l'enfant ont progressé entre 2020 et 2024 sous l'effet de l'inflation mais aussi de la revalorisation exceptionnelle de l'ASF fin 2022 .. 10

3.3. Les travaux complémentaires de la mission confirment que les principaux facteurs d'évolution des prestations ont été, en 2022, les mécanismes de revalorisation tempérés par l'évolution démographique 13

3.3.1. L'augmentation des dépenses de prestations familiales entre 2021 et 2023 s'explique principalement par une augmentation des montants versés aux ménages bénéficiaires 13

3.3.2. Entre 2021 et 2022, l'évolution de l'éligibilité aux prestations familiales est principalement expliquée par l'évolution des caractéristiques des ménages, et celle des montants perçus par des changements paramétriques 14

3.4. En 2025, la baisse des naissances sur les dernières années s'est traduite par une atonie des prestations petite enfance (-0,4 %) alors que l'effet des revalorisations légales reste perceptible pour les prestations enfance et jeunesse (+1,9 %) 23

3.4.1. En 2025, les prestations enfance et jeunesse connaissent une hausse de 1,9 % liée aux revalorisations légales 23

3.4.2. La baisse de 0,4 % des prestations petite enfance en 2025 s'explique par des effets baissiers démographiques supérieurs aux revalorisations légales ... 24

3.5. Alors que le nombre d'enfants de moins de 3 ans a décru, les dépenses d'accueil du jeune enfant ont poursuivi leur progression en raison d'un recours plus important à l'accueil collectif et d'une hausse du coût des différents modes d'accueil formel 25

4. SI LES PRESTATIONS ET SERVICES CIBLANT LES JEUNES ENFANTS POURRAIENT RESTER DYNAMIQUES À HORIZON 2030, LE DÉCLIN DE LA NATALITÉ DES ANNÉES 2010-2020 SE TRADUIRAIT TOUTEFOIS PAR UNE CROISSANCE DES DÉPENSES SUR L'ENSEMBLE DES PRESTATIONS INFÉRIEURE À L'INFLATION . 26

1. Les politiques familiales représentent un coût de 122 Md€, dont 48 % alloués à la compensation des charges de famille, 33 % aux aides aux familles vulnérables et 19 % à la conciliation entre vie professionnelle et vie familiale

La politique familiale repose sur un **ensemble de transferts et d'avantages en nature** à destination des familles et regroupe ainsi des dispositifs divers :

- des **prestations familiales légales** telles que les prestations d'entretien ou de compensation de certaines charges (allocations familiales et prestation d'accueil du jeune enfant) ;
- des **dispositifs fiscaux** tels que le quotient familial, le crédit d'impôt famille, le crédit d'impôt pour frais de garde ou la réduction d'impôt pour frais de scolarité ;
- des **services en nature** tels que le soutien public à la création et au fonctionnement d'infrastructures d'accueil des enfants et la prise en charge des enfants par l'aide sociale à l'enfance ;
- la **familialisation de certaines prestations sociales** (revenu de solidarité active, prime d'activité, aides au logement, avantages sociaux différés sur les droits à la retraite en particulier).

Selon la Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (Drees)[1], les dépenses liées aux enfants, au titre de la politique familiale, représentaient entre 63,1 Md€ et 107,1 Md€, soit 2,7 % et 4,7 % du produit intérieur brut (PIB) en 2017 en fonction du périmètre retenu :

- 63,1 Md€ pour le périmètre dit cœur incluant les prestations d'entretien de l'enfant, l'accueil du jeune enfant, les maintiens et compléments de salaire, l'aide sociale à l'enfance, les prestations liées au handicap de l'enfant et d'autres prestations d'action sociale ;
- 44,0 Md€ supplémentaires en considérant un périmètre étendu avec notamment les prestations qui existent indépendamment de l'existence d'enfants mais incorporent dans leurs barèmes des modulations en fonction de leur nombre au sein du ménage (droits familiaux de retraite, quotient familial, familialisation de prestations sociales) et les charges de gestion de la branche famille.

La mise à jour des dépenses du périmètre cœur par la Direction générale du Trésor (DG Trésor) en 2025 sur les exercices 2021 ou 2022 aboutit à une évaluation des dépenses de ce périmètre à 67,3 Md€[2]. Sur le fondement des dernières données disponibles[3], l'estimation actualisée du **coût total des politiques familiales** par la mission s'établit à **122,1 Md€** :

- 74,0 M€ pour le périmètre cœur ;
- 48,1 Md€ supplémentaires liés au périmètre élargi (cf. tableau 1).

[1] Drees (2020), *Comptes de l'enfance*. L'année 2017 est la dernière année sur laquelle l'ensemble des données de dépenses ont été publiées.

[2] DG Trésor (2025), *Trésor Eco n°359 : les enjeux économiques de la redistribution vers les familles*.

[3] Drees (2025), *Comptes de la protection sociale* ; direction du budget (2025), *Rapports annuels de performance 230 « vie de l'élève » et 304 « Inclusion sociale et protection des personnes »* ; CNAF (2025), *Observatoire national de la petite enfance* ; Conseil d'orientation des retraites (2025), *Rapport sur les droits familiaux et conjugaux de retraite*.

Annexe III

Tableau 1 : Dépenses de la politique familiale (en Md€)

Périmètre	Prestations	Montants Drees 2017	Montants DG Trésor 2017-2022	Montants actualisés mission
Périmètre cœur	Prestations en faveur de la famille	20,8	21,1	23,1
	Dont allocations familiales	*12,6*	*12,1*	*13,8*
	Dont allocation de base de la prestation d'accueil du jeune enfant (Paje)	*4,4*	*3,0*	*3,0*
	Dont prime de naissance		*0,5*	*0,5*
	Dont complément familial	*3,8*	*2,4*	*2,5*
	Dont allocation de soutien familial (ASF)		*2,0*	*3,3*
	Prestations en faveur de la scolarité	3,2	3,3	3,4
	Dont allocation de rentrée scolaire (ARS)	*N.D.*[4]	*2,1*	*2,2*
	Dont bourses d'études hors enseign. supérieur	*N.D.*	*1,2*	*0,8*
	Dont réduction d'impôt scolarité	*N.D.*	*N.D.*	*0,4*
	Prestations en faveur de la garde d'enfant	15,7	16,8	19,5
	Dont complément de libre choix du mode de garde (CMG)	*6,6*	*6,8*	*7,3*
	Dont prestation partagée d'éducation de l'enfant (PreParE)	*1,2*	*0,8*	*0,7*
	Dont crédit d'impôt garde d'enfant < 6 ans	*1,6*	*1,1*	*1,7*
	Dont crédit d'impôt famille			*0,2*
	Dont crédit d'impôt garde d'enfant à domicile		*0,5*	*0,3*
	Dont établissement d'accueil des jeunes enfants	*6,3*	*7,7*	*7,9*
	Dont autres (préscolarisation, régime d'imposition des assistantes maternelles)	-	-	*1,3*
	Prestations liées à la maternité	3,4	4,0	3,9
	Dont indemnités journalières	*3,4*	*3,4*	*3,9*
	Autres prestations sociales	2,2	1,9	1,8
	Aide sociale à l'enfance	7,5	9,4	11,1
	Complément et maintien de rémunération dans la fonction publique	2,9	2,6	2,7
	Prestations liées au handicap de l'enfant	7,3	8,2	8,5
	Total périmètre « cœur »	**63,1**	**67,3**	**74,0**
Périmètre étendu	Quotient familial	12,8	12,8	12,5
	Quotes-parts spécifiques[5]			1,7
	Droits familiaux de retraite	20,7	20,7	24,9
	Dont majoration pour 3ème enfant	*9,2*	*9,2*	*9,7*
	Dont majorations de durée d'assurance	*7,0*	*7,0*	*9,6*
	Dont assurance vieillesse des parents au foyer	*3,1*	*3,1*	*4,4*
	Prestations sociales familialisées	5,8	5,8	6,1
	Dont aide personnalisée au logement (APL)	*4,1*	*4,1*	*3,2*
	Dont prime d'activité	*0,6*	*0,6*	*1,7*
	Dont revenu de solidarité active (RSA)	*0,5*	*0,5*	*0,7*
	Familialisation de la taxe d'habitation	1,8	-	-
	Charges de gestion	2,9	2,9	2,9
	Total périmètre étendu	**44,0**	**42,2**	**48,1**
TOTAL		**107,1**	**109,5**	**122,1**

Source : Mission d'après les données de la Drees, de la DG Trésor et du Comité d'orientation des retraites.
Note : les montants relatifs à la familialisation des prestations sociales (aides au logement, prime d'activité, revenu de solidarité active) et au quotient familial ont fait l'objet d'une actualisation par le pôle Sciences des données de l'IGF avec le modèle Inès 2024. Les charges de gestion restent celles de 2017 et les « autres prestations familiales » celles de l'année 2023. Les autres montants sont relatifs à l'année 2024.

[4] Non disponible.

Hors charges de gestion, ces dépenses se répartissent, par nature de dispositifs, comme suit :

- 34 % de prestations familiales légales, soit 40,2 Md€ ;
- 29 % d'autres prestations sociales (dont les droits familiaux de retraite), soit 34,9 Md€ ;
- 23 % de services en nature, soit 26,9 Md€ ;
- et 14 % de dispositifs fiscaux, soit 17,2 Md€.

Par type de contribution aux familles ou objectif de la politique familiale, la répartition suivante peut être proposée, en soulignant que, par construction, certains dispositifs peuvent se rattacher à plusieurs objectifs (par exemple, le complément familial, outil de soutien aux familles vulnérables, participe par nature de la compensation du coût de l'enfant pour celles-ci)[6] :

- **47 %** pour des dispositifs contribuant à la **compensation des charges générales de famille**, soit 56,1 Md€ ;
- **33 %** pour les dispositifs visant à **soutenir certaines familles, notamment les plus vulnérables**, soit 39,7 Md€ ;
- **20 %** pour des dispositifs visant à **favoriser la conciliation entre vie familiale et vie professionnelle** pour les parents, soit 23,4 Md€ (cf. tableau 2).

[5] Demi-parts ou quarts de part en cas de résidence alternée des enfants à charge, pour les parents isolés ; demi-parts pour les contribuables vivant seuls ayant eu, en vivant seuls, la charge d'enfants pendant au moins cinq ans et maintien du quotient conjugal pour les veufs et veuves ayant des enfants à charge.

[6] Cette analyse a été menée selon une approche conventionnelle, en associant chaque dispositif à sa principale contribution aux familles ou à l'objectif prioritaire de politique familiale auquel il se rattache.

Annexe III

Tableau 2 : Dépenses par objectif et par nature hors charges de gestion (en Md€)

Types de dispositifs	Conciliation vie familiale – vie professionnelle		Compensation du coût de l'enfant		Soutien aux familles vulnérables		TOTAL
Prestations familiales	CMG	7,3	Allocations familiales	13,8	ASF	3,3	**40,2**
					Allocation base de la Paje	3,0	
			Autres prestations sociales	1,8	Complément familial	2,5	
	PreParE	0,7			Prime de naissance / adoption	0,5	
			Complément de rémunération dans la fonction publique	2,7	ARS	2,2	
					Bourses d'études	0,8	
					Allocation d'éducation de l'enfant handicapé	1,6	
Dispositifs fiscaux	Crédit d'impôt frais de garde d'enfants de moins de 6 ans	1,7	Quotient familial	12,5	Demi-parts ou quarts de part en cas de résidence alternée des enfants à charge, pour les parents isolés	0,9	**17,2**
	Régime d'imposition des assistants maternels	0,4	Réduction d'impôt scolarité	0,4	Demi-part pour les contribuables vivant seuls ayant eu, en vivant seuls, la charge d'enfants pendant au moins cinq ans	0,7	
	Crédit d'impôt au titre de l'emploi salarié à domicile	0,3					
	Crédit d'impôt famille	0,2			Maintien du quotient conjugal pour les veufs et veuves ayant des enfants à charge	0,1	
Services aux familles	Accueil collectif des enfants de moins de 3 ans	7,9			Aide sociale à l'enfance	11,1	**26,9**
	École préélémentaire (0-3 ans)	0,5					
	Soutien à l'accueil individuel des enfants de moins de 3 ans	0,2			Accueil des enfants en situation de handicap	6,9	
	Accueil de loisir sans hébergement	0,2					
Autres prestations	Congé maternité, paternité, adoption	3,9	Majoration de retraite pour troisième enfant	9,7	Aides au logement	3,2	**34,9**
			Majoration de durée d'assurance retraite	9,6	Prime d'activité	1,7	
			Assurance vieillesse des parents au foyer	4,4	Revenu de solidarité active	0,7	
			Départ anticipé pour motifs familiaux	1,2	Allocation aux adultes handicapés	0,5	
TOTAL		**23,4**		**56,1**		**39,7**	**119,2**

Source : Mission. Note : Ce tableau donne une vision synoptique simplifiée des dépenses des politiques familiales : par exemple, l'ARS participe aussi, pour les familles vulnérables, à la compensation du coût de l'enfant (pour la rentrée scolaire).

2. Avec des dépenses représentant 3,4 % de son PIB, la France se distingue, au sein de l'OCDE, par son investissement dans les politiques familiales, en particulier du fait de ses dispositifs fiscaux

L'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) et Eurostat proposent des comparaisons internationales en matière de dépenses des politiques familiales mais selon des périmètres et des méthodologies différentes (cf. encadré 1).

Encadré 1 : Périmètre des dépenses des politiques familiales considérées par l'OCDE et Eurostat

Dans la base de données de l'OCDE sur la famille, les dépenses publiques consacrées aux prestations familiales comprennent les aides financières destinées exclusivement aux familles et aux enfants. Les dépenses relevant d'autres domaines de la politique sociale, comme la santé et le logement, bien qu'elles puissent également bénéficier aux familles, ne sont donc pas incluses. L'OCDE classe les dépenses publiques en matière de prestations familiales en trois catégories :

- les transferts monétaires liés aux enfants versés aux familles ayant des enfants. Cela inclut les allocations familiales, les prestations de soutien au revenu pendant les périodes de congé parental, ainsi que les aides au revenu pour les familles monoparentales ;
- les dépenses publiques consacrées aux services destinés aux familles avec enfants. Cela comprend le financement direct ou la subvention des structures d'accueil de la petite enfance et d'éducation préscolaire, les aides publiques à la garde d'enfants via des versements ciblés aux parents, les dépenses pour l'accompagnement des jeunes et les structures d'hébergement, ainsi que les services aux familles, y compris les structures d'accueil collectif et l'aide à domicile pour les familles vulnérables ;
- le soutien financier aux familles via le système fiscal. Cela inclut les exonérations fiscales (par exemple, les revenus provenant des prestations pour enfants non inclus dans l'assiette imposable), les abattements fiscaux pour enfants (montants déduits du revenu brut et non soumis à l'impôt) et les crédits d'impôt pour enfants (montants déduits de l'impôt dû).

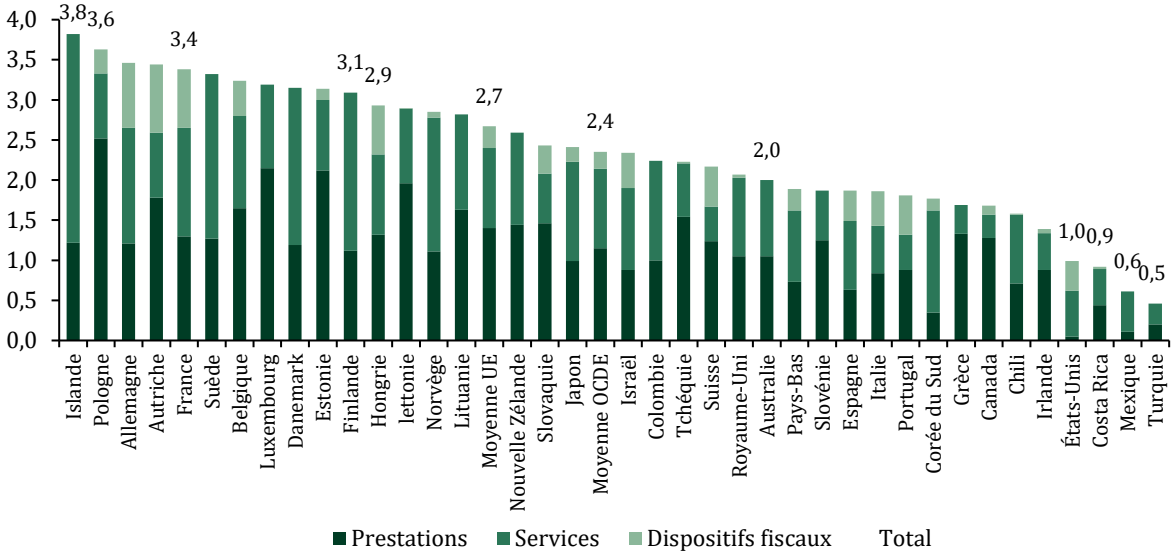
Le système européen de statistiques intégrées de protection sociale (SESPROS) d'Eurostat retrace, quant à lui, les prestations sociales et leur financement dans les pays européens. Les prestations retracées dans la fonction famille-enfant regroupent les revenus de remplacement pendant le congé maternité, les primes de naissance, le congé parental, les allocations familiales, les prestations versées pour aider les familles à faire face à des dépenses particulières, les prestations d'hébergement, de crèche, d'aide à domicile et tous les services et biens divers fournis aux familles, jeunes ou enfants, accordés au titre de la protection sociale. Les dépenses enregistrées dans ce poste ne comprennent toutefois pas l'intégralité des transferts qui soutiennent le revenu des familles avec enfants. En particulier, ne sont pas inclus la familialisation des prestations sociales et le mécanisme de quotient familial.

Sources : OCDE et Eurostat.

En 2021, les pays de l'OCDE ont dépensé, en moyenne, l'équivalent de 2,4 % de leur PIB en prestations familiales (aides en espèces, allègements fiscaux et services aux familles) et les pays de l'UE 2,7 %. Les dépenses les plus importantes sont réalisées en Islande (3,8 %) et en Pologne (3,6 %) alors que la Turquie, le Mexique, le Costa Rica et les Etats-Unis allouent moins de 1 % de leur PIB à ces politiques. Avec des **dépenses évaluées à 3,4 % de son PIB** au bénéfice des familles, **la France fait partie des pays qui consacrent une part élevée de leur PIB** à la politique familiale.

En moyenne, les dépenses se décomposent, pour les pays de l'OCDE, ainsi : 1,2 % de PIB sur les prestations en espèces, 1,0 % sur les services, et 0,2 % pour les dispositifs fiscaux. Pour les pays de l'UE, cette décomposition s'établit ainsi : 1,4 % de PIB sur les prestations en espèces, 1,0 % sur les services et 0,3 % pour les dispositifs fiscaux. Dans ce paysage, la France se distingue par un **effort plus important par le biais d'aides fiscales** et, dans une moindre mesure, sur les services de soutien à l'éducation et à la garde des jeunes enfants. Les dépenses liées aux dispositifs fiscaux atteignent, en effet, 0,7 % du PIB en France[7] (cf. graphique 1).

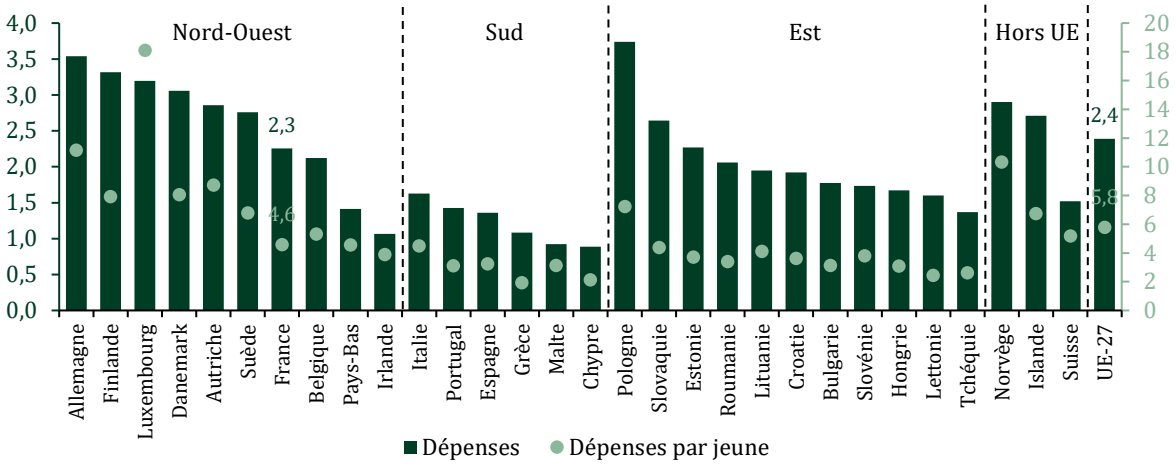
Graphique 1 : Dépenses des politiques familiales par type et par pays en 2021 (en % du PIB)



Source : OCDE.

Sur le périmètre des dépenses considérées par Eurostat qui **exclut les dispositifs fiscaux**, la France se place **dans la moyenne des pays de l'UE** avec des prestations du risque famille représentant 2,3 % de son PIB en 2024, contre une moyenne des pays de l'UE de 2,4 %. En raisonnant en dépenses de prestations par jeune de moins de 18 ans, la France se situe même sous la moyenne de l'UE avec 4 563 € en parité de pouvoir d'achat (PPA) par jeune contre 5 766 € à l'échelle de l'UE (cf. graphique 2).

Graphique 2 : Dépenses des politiques familiales par pays en % du PIB (axe de gauche) et dépenses par jeune de moins de 18 ans en k€ PPA (axe de droite) en 2024



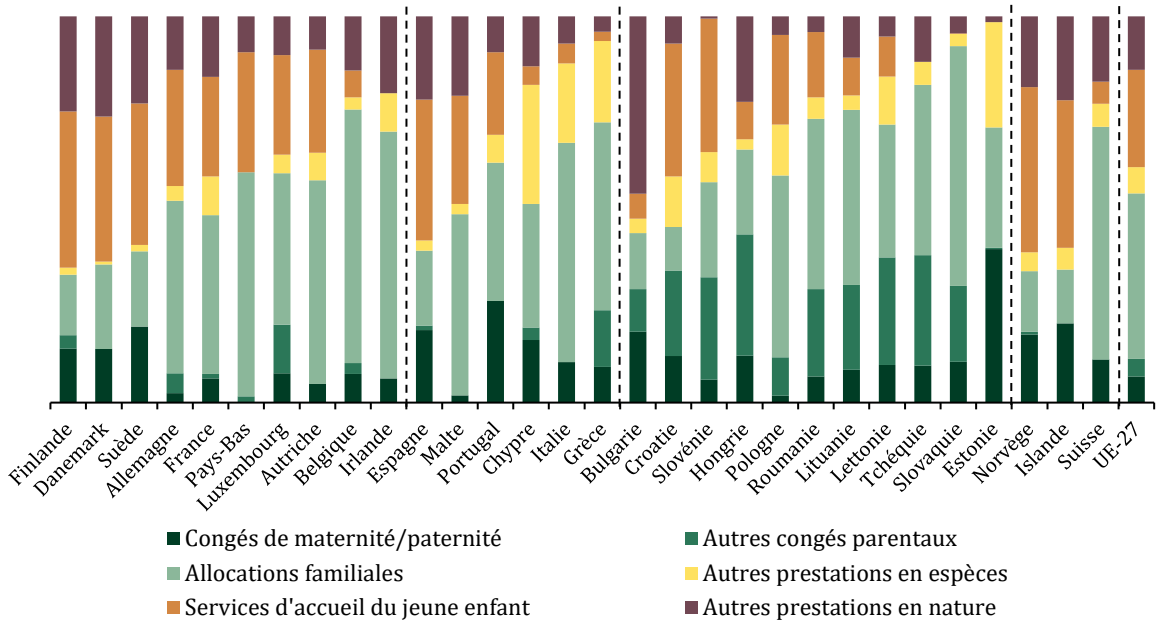
Source : Eurostat.

[7] OCDE (2025), *OECD Family Database : Public spending on family benefits.*

En matière de **structure des prestations**, qu'elles soient en espèces ou en services, la France ne se démarque que par une **moindre importance des congés parentaux** (hors congés de maternité, de paternité et d'adoption) et, en regard, une **place plus importante accordée aux autres prestations en espèces** (hors allocations familiales). Il n'est pas relevé d'autre atypie par rapport à la moyenne européenne et les prestations concernées se composent ainsi à :

- 58,6 % de prestations en espèces vs. 60,9 % pour la moyenne européenne :
  - 41,1 % pour les allocations familiales vs. 42,8 % pour la moyenne européenne ;
  - 10,0 % pour les autres prestations en espèces vs. 6,8 % pour la moyenne européenne ;
  - 6,2 % pour les congés de maternité et paternité vs. 6,8 % pour la moyenne européenne ;
  - 1,1 % pour les autres congés parentaux vs. 4,5 % pour la moyenne européenne ;
- 41,4 % de prestations en nature vs. 39,1 % pour la moyenne européenne :
  - 25,8 % pour les services d'accueil du jeune enfant vs. 25,2 % pour la moyenne européenne[8] ;
  - 15,7 % pour les autres prestations en nature vs. 13,8 % pour la moyenne européenne[9] (cf. graphique 3).

Graphique 3 : Structure des prestations (espèces et services) par pays en 2023



Source : Eurostat.

[8] Les pays nordiques se distinguent par le poids des services d'accueil du jeune enfant dans la structure des prestations familiales : 42,8 % pour la Norvège, 40,5 ù pour la Finlande, 38,2 % pour l'Islande, 37,6 % pour le Danemark et 36,7 % pour la Suède.

[9] Drees (2025), *La protection sociale en France et en Europe en 2024* (données Eurostat).

3. Malgré la baisse de la natalité, les dépenses des politiques familiales ont poursuivi leur hausse depuis 2020 du fait du dynamisme des dépenses liées à l'accueil des jeunes enfants et des revalorisations exceptionnelles de certaines prestations

Cette partie analyse, dans un premier temps, l'évolution des dépenses sur le périmètre de la revue de dépenses et exclut ainsi l'aide sociale à l'enfance, les prestations liées au handicap de l'enfant et les suppléments familiaux de traitement et de solde (cf. 3.1). Sont étudiés, dans un second temps, les déterminants de l'évolution des dépenses de prestations familiales (cf. 3.2 à 3.4). Les principaux déterminants des coûts de l'accueil des jeunes enfants, qui font l'objet d'une analyse spécifique dans l'annexe relative aux dispositifs d'accueil des jeunes enfants (cf. annexe VII), sont rappelés à la fin de cette partie (cf. 3.5).

3.1. Hors quotient familial et prestations sociales familialisées, les dépenses relatives aux politiques familiales ont progressé à un rythme supérieur à l'inflation entre 2021 et 2024, avec une hausse moyenne annuelle de +4,5 %

La mission n'a été en mesure de retracer les dépenses annuelles sur la période 2011-2024 que sur un périmètre partiel de dispositifs, en lien avec les données mentionnées *supra* (cf. encadré 2).

Encadré 2 : Dispositifs pour lesquels les coûts sont disponibles sur la période 2011-2024

Pour les prestations familiales d'entretien de l'enfant, l'analyse 2011-2024 concerne les allocations familiales, le complément familial, l'ARS, l'ASF, l'allocation de base de la Paje et la prime de naissance.
Pour les dépenses fiscales générales, cette analyse intègre la réduction d'impôt pour frais de scolarité et les parts, demi-parts et quarts de parts spécifiques.
Pour le soutien aux parents pour la garde d'enfant, les dispositifs intégrés sont le CMG, le crédit d'impôt frais de garde d'enfants de moins de 6 ans, le crédit d'impôt au titre de l'emploi salarié à domicile (garde d'enfant) et le crédit d'impôt famille.
Pour les structures d'accueil du jeune enfant, sont concernés les dépenses liées à l'accueil collectif des enfants de moins de 3 ans, l'accueil de loisir sans hébergement (ALSH), le soutien à l'accueil individuel des enfants de moins de 3 ans et l'école préélémentaire.
Enfin, pour ce qui est des congés parentaux, sont intégrées les indemnités journalières des congés de maternité, paternité et adoption et la PreParE.
En conséquence, sont exclus les autres prestations sociales, le quotient familial, les prestations sociales familialisées. Il en est de même pour les prestations relatives à un handicap, l'ASE et les compléments de rémunérations dans la fonction publique qui sont exclus du périmètre de la revue de dépenses.

Source : Mission.

Sur ce périmètre, les dépenses des politiques familiales sont passées de 41,5 Md€ en 2011 à 50,3 Md€ en 2024, soit une hausse de 21,1 % sur treize ans, équivalente à une progression moyenne annuelle de 1,5 %. Cette progression est **similaire à celle connue par l'indice des prix à la consommation** (IPC) hors tabac[10], en hausse de 21,3 % sur la même période.

[10] Insee (2025), *Séries « Indice des prix à la consommation hors tabac – base 2015 »*.

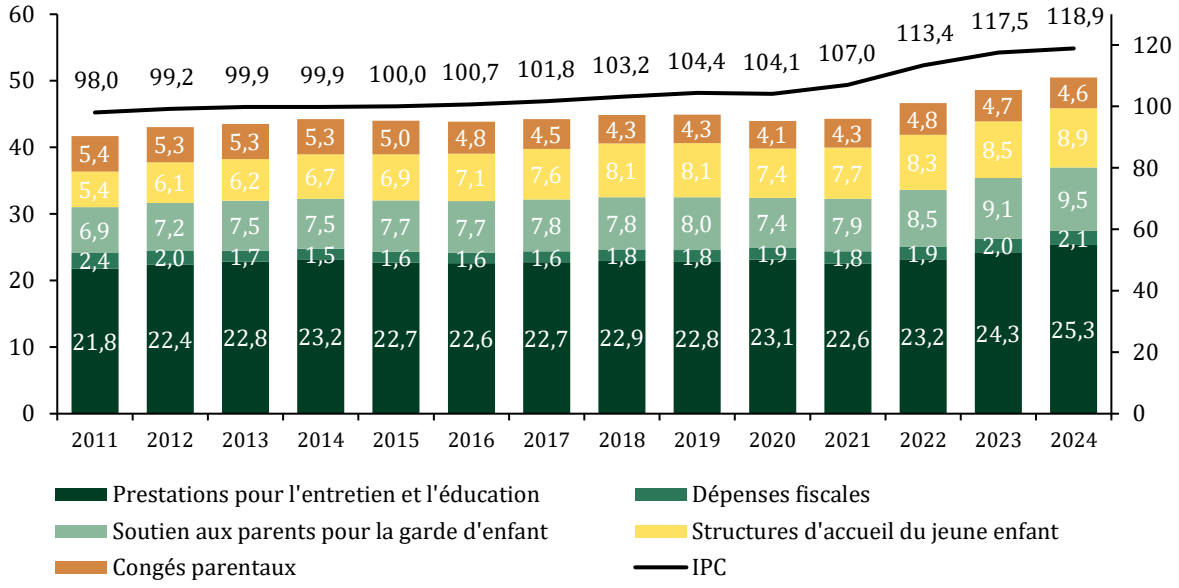
La Drees a explicité les déterminants de l'**atonie des dépenses sur la période 2012-2017**, à savoir *« les revalorisations légales, basées sur l'inflation, les effets de diverses mesures législatives, et les évolutions démographiques »*. En particulier, la baisse des dépenses constatée sur le périmètre en 2014 et 2015 est à relier aux réformes renforçant le ciblage de la Paje, transformant le complément de libre choix d'activité en PreParE sur ces deux années, et des allocations familiales [11].

La **dynamique des dépenses** de ce périmètre s'est **accélérée en fin de période**. En effet, elles ont progressé de **0,6 % par an en moyenne sur la période 2011-2021** avant de connaître une **croissance annuelle moyenne plus soutenue de 4,5 % à partir de 2021.** Le rythme de progression de ces dépenses est d'ailleurs supérieur à celui de l'IPC hors tabac dont la croissance annuelle moyenne s'est établi à 3,6 % entre 2021 et 2024.

À partir de 2021, l'**accélération des dépenses** est portée plus par l'**accueil des jeunes enfants** et les **dispositifs fiscaux** que par les prestations pour l'entretien et l'éducation et les congés parentaux :

- +6,4 % par an en moyenne depuis 2021 pour les dépenses liées au soutien aux parents pour la garde d'enfant ;
- +5,7 % par an en moyenne depuis 2021 pour les dépenses fiscales ;
- +5,1 % par an en moyenne depuis 2021 pour les structures d'accueil du jeune enfant ;
- +4,0 % par an en moyenne depuis 2021 pour les prestations pour l'entretien et l'éducation ;
- +2,1 % par an en moyenne depuis 2021 pour les congés parentaux (cf. graphique 4).

Graphique 4 : Évolution des dépenses de politique familiale par nature entre 2011 et 2024 (en Md€)



Source : Mission.

L'évolution moyenne annuelle de +4,0 % des prestations pour l'entretien et l'éducation de l'enfant depuis 2021 est analysée *infra* (cf. 3.2 à 3.4). Il en est de même des évolutions des dépenses liées au soutien aux parents pour la garde d'enfant et les structures d'accueil du jeune enfant (cf. 3.5).

[11] Drees (2020), *Comptes de l'enfance*.

En dehors de ce périmètre, il peut être observé que les **droits familiaux de retraite** ont également été **dynamiques sur la période 2012-2024**, leur coût augmentant de 7,7 Md€ pour atteindre 23,7 Md€[12]. La familialisation des prestations sociales (prime d'activité, revenu de solidarité active, aides au logement) est estimée à 5,2 Md€ en 2017 par la Drees et 5,6 Md€ en 2024 par la mission avec une baisse des dépenses familialisées d'aides au logement en lien avec la dynamique relevée sur l'ensemble des aides au logement.

Enfin, le coût du quotient familial et des parts fiscales spécifiques s'élevait à 15,6 Md€ en 2024[13], soit une hausse de 2,8 Md€ depuis 2017.

3.2. En dépit d'un effet démographique baissier, les dépenses des prestations pour l'entretien et l'éducation de l'enfant ont progressé entre 2020 et 2024 sous l'effet de l'inflation mais aussi de la revalorisation exceptionnelle de l'ASF fin 2022

Sur le **champ des prestations** pour l'entretien et l'éducation des enfants qu'elle verse, la Cnaf a analysé l'évolution des dépenses associées et leurs déterminants depuis 2020 (cf. encadré 3).

Encadré 3 : Périmètre et méthode d'analyse des prestations familiales de la Cnaf sur la période 2020-2024

Les prestations retenues par la Cnaf pour cette analyse comprennent les allocations familiales, le complément familial, l'ASF, l'ARS, ainsi que l'allocation de base et la prime à la naissance de la Paje.

L'évolution des dépenses de prestation d'entretien de l'enfant découle de la combinaison de plusieurs effets. Afin de rendre compte des mécanismes à l'œuvre, la Cnaf adopte une méthode de décomposition séquentielle de ces différents effets :

- l'effet Bmaf correspond à l'impact de la revalorisation annuelle, en fonction de l'inflation au regard du cadre législatif (sauf sous-indexations ponctuelles) de la base mensuelle de calcul des allocations familiales (Bmaf). Il s'agit d'un montant fixé par décret (461 € en moyenne en 2024). Dans les textes législatifs, les montants de prestations familiales sont exprimés en pourcentage de ce montant.
- l'effet démographie est calculé en fonction de la population en âge d'ouvrir droit à la prestation.
- l'effet plafonds traduit l'écart entre la revalorisation des plafonds de ressources (qui suit également annuellement l'inflation, sauf mesures discrétionnaires ponctuelles prises au niveau législatif) et l'évolution des ressources des allocataires. Cet effet n'est pas le même pour toutes les prestations, en raison de sensibilités différentes des prestations à l'évolution des ressources des allocataires.
- l'effet réformes reflète les changements législatifs ou réglementaires (modifications du barème, des conditions d'éligibilité).
- et l'effet résiduel rend compte des variations des dépenses qui ne sont pas expliquées par les autres effets. Il intègre des effets de structure de la population bénéficiaire (par exemple : évolution de la taille des familles ou de la distribution des ressources) ou l'évolution des comportements de recours qui affectent les montants de dépenses versées.

Chaque effet se traduit par une contribution exprimée en points de croissance.

Source : Cnaf.

Sur le périmètre considéré par la Cnaf, les dépenses ont **reflué en 2021** de -2,3 % **avant de croître de nouveau à un rythme dynamique** (cf. 3.1) de +2,6 % en 2022, +5,8 % en 2023 et +3,4 % en 2024.

[12] Périmètre des droits considérés : majoration de pension accordée aux parents d'au moins trois enfants, majoration de durée d'assurance, assurance vieillesse pour parents au foyer.

[13] Cour des comptes (2023), *La prise en compte de la famille dans la fiscalité*.

Depuis 2022, la **revalorisation de la Bmaf** est l'**un des facteurs structurants** de la dynamique marquée des dépenses de prestations. Entre 2022 et 2024, dans un contexte de forte inflation, elle a contribué chaque année à la croissance des dépenses à hauteur de 3,4 à 3,9 points de pourcentage (pt).

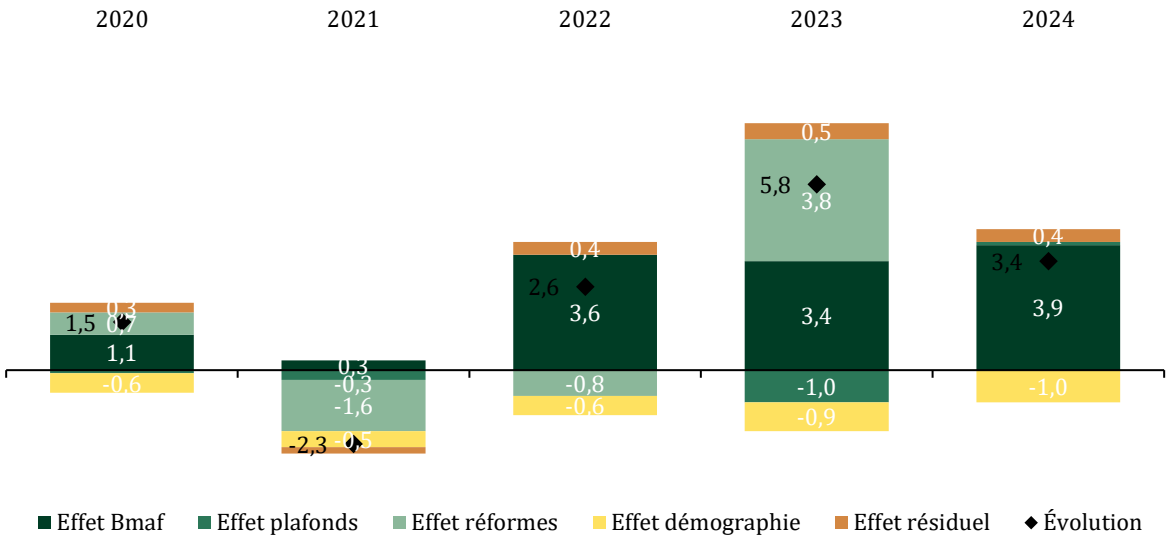
Différentes réformes ont eu une incidence sur l'évolution des prestations sur la période. En 2021, la **fin de certaines aides exceptionnelles**, comme la majoration de l'ARS, mises en place en 2020 pour compenser les effets de la crise sanitaire et sociale, a contribué à une baisse des dépenses de 1,6 pt. L'**avancement du versement de la prime à la naissance** au 7ème mois de grossesse compense cet effet à la baisse en 2021, mais contribue à la baisse pour les dépenses en 2022 (-0,8 pt). En 2023, c'est la **mesure de revalorisation de l'ASF**, estimée à près d'un milliard d'euros, qui contribue à hauteur de 3,8 pt à la croissance des dépenses de prestations de l'enfant.

En revanche, l'effet des revalorisations de plafonds de ressources est négatif depuis 2020, les ressources des familles progressant plus vite que l'inflation. Cet effet était déjà négatif sur la période 2013-2019, compris entre -0,3 % et 0,0 %[14].

L'**effet du recul des naissances** tend à s'**accentuer d'année en année**. À mesure que les générations nées avant 2010 sortent de la population éligible et que des cohortes moins nombreuses les remplacent, l'impact à la baisse sur les dépenses s'intensifie.

Enfin, l'effet résiduel demeurant faible, il peut être considéré que les effets Bmaf, démographie, plafonds et réformes constituent les principaux déterminants de l'évolution des dépenses de prestations familiales (cf. graphique 5)[15].

Graphique 5 : Décomposition de l'évolution des prestations familiales par effet depuis 2020 (en pt)



Source : Cnaf.

[14] Igas-IGF (2021), Revue des dépenses socio-fiscales en faveur de la politique familiale.

[15] Cnaf (2025), *Analyses statistiques n° 7 : en 2024, les dépenses de prestations pour l'entretien et l'éducation de l'enfant augmentent de 3,4 %.*

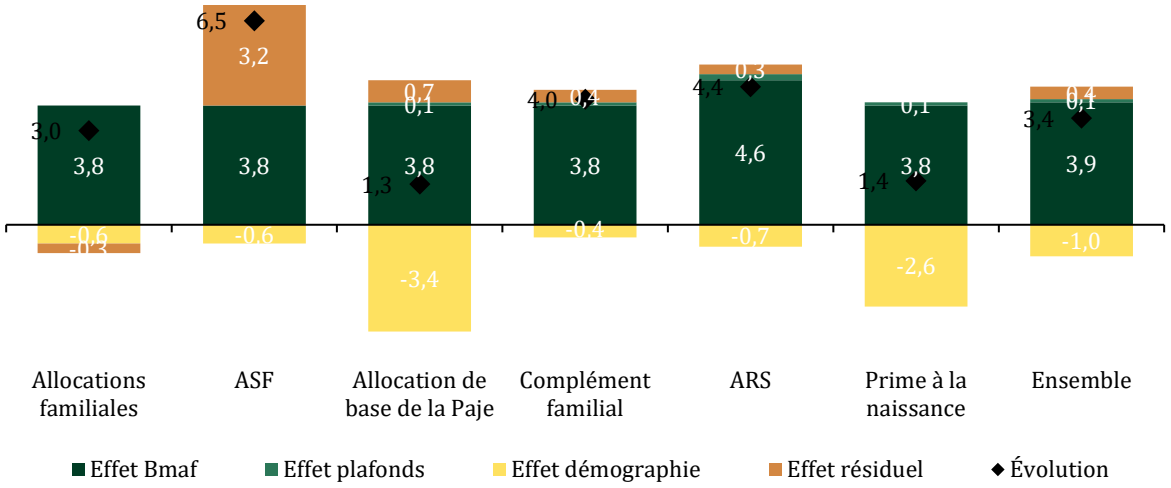
En **2024**, à la maille des différentes prestations, la **revalorisation de la Bmaf**, qui s'est établie à 4,6 % au 1er avril 2024, est le **principal facteur d'évolution des dépenses**. Elle s'est répercutée intégralement sur l'ARS versée au mois d'août (+4,6 pt) et à partir des versements d'avril pour les autres prestations (+3,8 pt en moyenne annuelle 2024). Le **déclin démographique** a, en 2024 comme lors des années précédentes, modéré la progression des prestations (-1,0 pt).

Cet effet démographique est d'ampleur variable selon les prestations et suit l'évolution des populations qu'elles ciblent :

- la baisse des naissances de -2,5 % en 2024 pour la prime de naissance ;
- les baisses consécutives des naissances sur la période 2022-2024 (-2,2 % en 2022 et -6,6 % en 2023) pour l'allocation de base de la Paje ;
- et de moindres baisses des populations des autres prestations, la baisse de la natalité affectant plus progressivement le nombre d'enfants plus âgés.

L'**ASF** est la prestation présentant l'effet résiduel le plus significatif (+3,2 pt), témoignant de la **hausse du recours**. La généralisation, depuis janvier 2023, du service d'intermédiation financière proposé par l'Aripa (agence de recouvrement et d'intermédiation des pensions alimentaires) participe à améliorer le recours pour les foyers bénéficiaires[16]. Pour les autres prestations, l'effet résiduel est moindre et traduit des évolutions de configurations familiales, de ressources des allocataires et de comportements de recours (cf. graphique 6).

Graphique 6 : Décomposition de l'évolution des prestations familiales par effet en 2024 (en pt)



Source : Cnaf.

[16] Depuis janvier 2023, le service d'intermédiation financière proposé par l'Aripa est généralisé à toutes les pensions alimentaires fixées par un titre exécutoire. Les Caf (et la MSA) assurent ainsi directement le rôle de tiers payeur entre les parents séparés, en collectant la pension auprès du parent débiteur et en la reversant au parent créancier. Ce dispositif permet également de diminuer le non-recours à l'allocation de soutien familial (ASF) des foyers bénéficiaires du service d'intermédiation.

3.3. Les travaux complémentaires de la mission confirment que les principaux facteurs d'évolution des prestations ont été, en 2022, les mécanismes de revalorisation tempérés par l'évolution démographique

Cette sous-partie restitue les analyses menées par la mission pour évaluer, en complément des publications de la Cnaf, les déterminants de l'évolution des prestations familiales. Ces explorations complémentaires corroborent, sur la période 2021-2022, les résultats obtenus par la Cnaf.

3.3.1. L'augmentation des dépenses de prestations familiales entre 2021 et 2023 s'explique principalement par une augmentation des montants versés aux ménages bénéficiaires

L'augmentation des dépenses entre 2021 et 2022 s'explique par une augmentation du montant moyen versé aux ménages bénéficiaires, alors même que leur nombre est en quasi-stagnation et diminue de 0,4 %. En 2021, d'après l'ERFS, 6,65 millions de ménage percevaient au moins l'une des prestations familiales étudiées, soit 22,2 % de l'ensemble des ménages. Ces ménages allocataires recevaient en moyenne 3 613 € annuellement. En 2022, 6,62 millions de ménages percevaient une prestation familiale, soit 21,9 % des ménages, pour un montant moyen annuel de 3 774 €.

Parmi les prestations familiales étudiées, les allocations familiales sont le poste de dépense le plus important : elles représentent environ 48 % du montant total de dépenses observées dans l'ERFS. Les dépenses d'allocations familiales augmentent de 0,42 Md€ entre 2021 et 2022, puis de 0,38 Md€ entre 2022 et 2023 (cf. tableau 3). Cette augmentation est à nouveau expliquée par une hausse du montant moyen versé aux ménages bénéficiaires, plutôt que par une augmentation du nombre ou de la part de ménages bénéficiaires.

Seules trois prestations dans le champ étudié ont connu une augmentation significative du nombre de ménages bénéficiaires entre 2021 et 2022 : l'allocation de soutien familial (+300 000), le complément familial (+300 000), et la prime de naissance et adoption (+100 000). Pour chacune de ces prestations, le nombre de bénéficiaires diminue ensuite en 2023, ce qui compense la hausse de 2022. **Les seules prestations dont le nombre de bénéficiaires augmente entre 2021 et 2023 sont la PreParE et PreParE majorée**.

Le montant moyen perçu par ménage bénéficiaire augmente pour toutes les prestations entre 2021 et 2023.

Tableau 3 : Évolution des dépenses et du nombre de ménages bénéficiaires par prestation, 2021-2023

Prestation	Année	Montant (en Md€)	Nombre de ménages bénéficiaires (en millions)	Part des ménages bénéficiaires	Montant moyen par ménage bénéficiaire (en €)
Allocations familiales	2021	11,69	4,87	16,3 %	2 401
	2022	12,11	4,87	16,1 %	2 484
	2023	12,49	4,85	15,9 %	2 574
Allocation de rentrée scolaire	2021	1,83	2,78	9,3 %	657
	2022	1,91	2,72	9,0 %	703
	2023	1,87	2,63	8,6 %	713
Allocation de soutien familial	2021	1,41	0,86	2,9 %	1 649
	2022	1,67	0,89	2,9 %	1 878
	2023	2,47	0,86	2,8 %	2 858
Complément familial	2021	2,13	0,93	3,1 %	2 296
	2022	2,25	0,96	3,2 %	2 339

Prestation	Année	Montant (en Md€)	Nombre de ménages bénéficiaires (en millions)	Part des ménages bénéficiaires	Montant moyen par ménage bénéficiaire (en €)
	2023	2,24	0,93	3,0 %	2 406
Allocation de base de la PAJE	2021	2,70	1,74	5,8 %	1 554
	2022	2,67	1,70	5,6 %	1 575
	2023	2,67	1,61	5,3 %	1 655
PAJE CMG total (assistante maternelle, garde à domicile, entreprise)	2021	3,04	1,19	4,0 %	2 547
	2022	3,13	1,15	3,8 %	2 715
	2023	3,33	1,12	3,7 %	2 984
PreParE et PreParE majorée	2021	0,73	0,39	1,3 %	1 867
	2022	0,76	0,39	1,3 %	1 958
	2023	0,81	0,41	1,3 %	1 965
Prime naissance et adoption	2021	0,48	0,48	1,6 %	990
	2022	0,48	0,49	1,6 %	982
	2023	0,45	0,43	1,4 %	1 044
Total	**2021**	**24,02**	**6,65**	**22,2 %**	**3 613**
	2022	**24,99**	**6,62**	**21,9 %**	**3 774**
	2023	**26,34**	**6,39**	**20,9 %**	**4 124**

Source : ERFS (Insee) ; calculs : IGF pôle Science des données

3.3.2. Entre 2021 et 2022, l'évolution de l'éligibilité aux prestations familiales est principalement expliquée par l'évolution des caractéristiques des ménages, et celle des montants perçus par des changements paramétriques

3.3.2.1. La méthode de décomposition d'Oaxaca-Blinder permet de décomposer les évolutions de l'éligibilité et des montants perçus entre effet de composition et effet de structure

L'analyse de l'évolution des dépenses de prestation familiales est formalisée grâce à la méthode de décomposition d'Oaxaca-Blinder (cf. encadré 4), qui permet de distinguer deux effets distincts :

- **un effet de composition**, qui capture l'écart dû à un changement dans les caractéristiques moyennes des ménages entre 2021 et 2022 ;
- **un effet de structure**, qui capture l'écart dû à une évolution dans la façon dont ces caractéristiques influent sur la variable à expliquer. Cet effet de structure comprend notamment l'évolution liée à des modifications des barèmes ou des règles d'éligibilité des prestations familiales.

Cette méthode est appliquée sur les deux dimensions de l'évolution des dépenses : la part des ménages recevant une prestation familiale, et le montant versé, conditionnellement au fait de recevoir au moins une prestation.

Les années 2021 et 2022 étant les seules pour lesquelles les données ERFS sont disponibles et peuvent être complétées par le modèle Ines, la décomposition de l'évolution selon les différents déterminants se concentre sur ces deux années.

Annexe III

Encadré 4 : La méthode de décomposition d'Oaxaca Blinder

La décomposition d'Oaxaca-Blinder[17] permet de comparer l'éligibilité aux prestations familiales et les montants perçus entre 2021 et 2022. La variable dont on cherche à expliquer l'évolution est estimée séparément sur les échantillons de 2021 et 2022, par le biais de régressions linéaires incluant plusieurs variables de contrôle. En particulier, l'éligibilité à au moins une prestation familiale et le montant perçu conditionnellement au fait de recevoir au moins une prestation sont estimés en contrôlant :

- les ressources du ménage, comparées aux deux plafonds des allocations familiales (plafonds déterminés chaque année pour un ménage avec deux enfants) : ressources inférieures au premier plafond, comprises entre le premier et le deuxième plafond, ou supérieures au deuxième plafond ;
- le nombre d'enfants total du ménage : enfants éligibles aux allocations familiales (de moins de 20 ans), au complément familial (entre 3 et 21 ans), et enfants en résidence alternée, qui peuvent ouvrir des droits aux allocations familiales ;
- le type de ménage : couple, ou personne célibataire, sans distinction sur la présence d'enfant ;
- la présence d'au moins un enfant en résidence alternée ;
- une série de variables indiquant la présence d'enfants de différentes tranches d'âge : 0 à 3 ans, 4 à 6 ans, 7 à 10 ans, 11 à 14 ans, 15 à 19 ans, et 20 à 21 ans.

En notant X_{2021} et X_{2022} les vecteurs de caractéristiques des échantillons 2021 et 2022, β_{2021} et β_{2022} les vecteurs de coefficients estimés sur ces caractéristiques, et Y_{2021} et Y_{2022} les variables à expliquer (percevoir ou non une prestation, montant perçu conditionnellement), on obtient :

$$Y_{2021} = X_{2021}\,\beta_{2021} + \varepsilon_{2021} \text{ et } Y_{2022} = X_{2022}\,\beta_{2022} + \varepsilon_{2022}$$

L'écart entre la moyenne de 2021 et celle de 2022 ($\overline{Y_{2021}}$ et $\overline{Y_{2022}}$) peut s'écrire :

$$\overline{Y_{2022}} - \overline{Y_{2021}} = \overline{X_{2022}}\,\widehat{\beta_{2022}} - \overline{X_{2021}}\,\widehat{\beta_{2021}}$$

$$\underbrace{\overline{Y_{2022}} - \overline{Y_{2021}}}_{Ecart\ moyen} = \underbrace{\widehat{\beta_{2022}}\left(\overline{X_{2022}} - \overline{X_{2021}}\right)}_{Effet\ de\ composition} + \underbrace{\overline{X_{2021}}\left(\widehat{\beta_{2021}} - \widehat{\beta_{2022}}\right)}_{Effet\ de\ structure}$$

L'écart entre 2022 et 2021 peut donc être décomposé entre :

- un effet de composition : écart expliqué par des différences de caractéristiques. Cet effet de composition peut se comprendre comme l'écart qui existerait entre 2022 et 2021 si les coefficients (c'est-à-dire la façon dont les caractéristiques influencent la variable d'intérêt) étaient restés identiques entre les deux années. Il reflète donc uniquement les changements dans la structure de la population (évolution de la composition familiale, des niveaux de revenus, etc.) ;
- un effet de structure : écart expliqué par des différences de coefficients, à caractéristiques fixées. Cet effet de structure capture ce qui serait observé si la composition de la population était restée identique à celle de 2021, mais que les coefficients avaient évolué. Il reflète des changements dans les règles d'attribution des prestations, les barèmes ou plus généralement dans la relation entre les caractéristiques des ménages et les montants perçus.

Cette décomposition permet ainsi d'isoler, dans l'évolution observée des prestations entre 2021 et 2022, la part imputable à des changements démographiques ou socio-économiques de la population d'une part, et la part imputable à des évolutions paramétriques d'autre part.

La décomposition d'Oaxaca-Blinder présente une limite lorsqu'elle est appliquée à des variables catégorielles prenant plus de deux modalités : les résultats de la décomposition dépendent alors du choix de la modalité de référence, ce qui empêche l'interprétation des résultats. La méthode de normalisation de Yun[18] pallie cette limite.

[17] Blinder, A.S. (1973). « Wage Discrimination: Reduced Form and Structural Estimates ». Journal of Human Resources, 8(4), 436–455 ; Oaxaca, R. (1973). « Male-Female Wage Differentials in Urban Labor Markets ». International Economic Review, 14(3), 693–709.

[18] Yun, M.-S. (2005). « A Simple Solution to the Identification Problem in Detailed Wage Decompositions », Economic Inquiry, 43(4), 766-772

Ainsi, pour une variable catégorielle prenant plus de deux modalités, les coefficients estimés sont centrés par rapport à la moyenne des coefficients des catégories que prend la variable. Cette transformation garantit que la somme des coefficients normalisés est nulle, ce qui revient à exprimer chaque coefficient comme un écart à la moyenne des effets de la variable catégorielle.

La décomposition d'Oaxaca-Blinder est ensuite conduite de manière identique, en substituant les coefficients normalisés aux coefficients estimés. Cette normalisation n'affecte pas les contributions globales de l'effet de composition et de l'effet de structure, mais permet d'obtenir des contributions individuelles par variable qui sont invariantes au choix de la catégorie de référence, et donc comparables et interprétables.

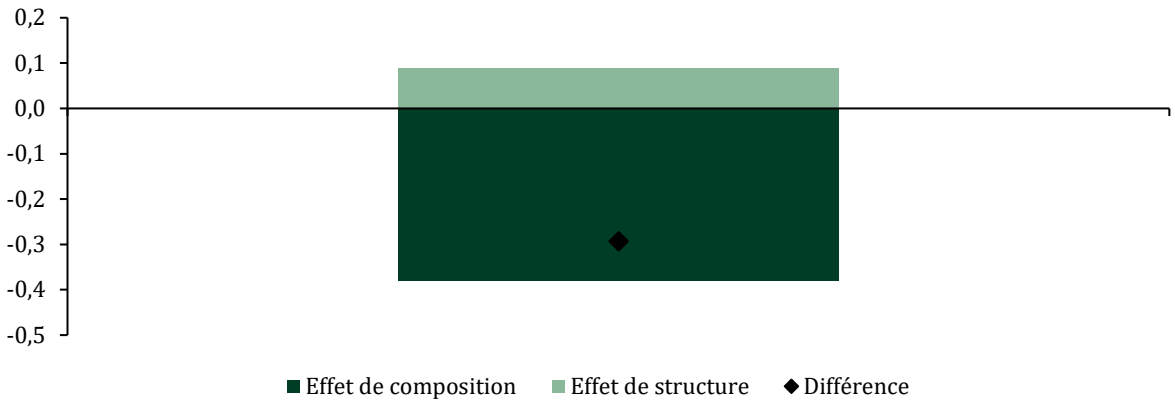
Source : Mission

3.3.2.2. La baisse de 0,3 pt de la part des ménages recevant au moins une prestation familiale s'explique principalement par des effets de composition

En 2021, 22,2 % des ménages percevaient au moins une prestation familiale étudiée, contre 21,9 % en 2022. Cette légère diminution, de 0,3 pt, peut être décomposée entre :

- **-0,4 pt lié à l'effet de composition** (cf. graphique 7) : à effets des caractéristiques fixés, les changements dans la structure et les revenus des ménages ont conduit à une diminution de la part des ménages recevant au moins une prestation ;
- **+0,1 pt lié à l'effet de structure** : à caractéristiques des ménages fixées, la variation dans les effets de ces caractéristiques a contribué à la hausse à la part des ménages recevant au moins une prestation.

Graphique 7 : Décomposition de l'évolution de la part des ménages percevant au moins une prestation familiale (en pt)



Source : ERFS (Insee) ; calculs : IGF pôle Science des données ; note de lecture : si l'effet des caractéristiques était le même en 2021 qu'en 2022, l'évolution des caractéristiques des ménages aurait contribué à réduire de 0,4 pt la part des ménages recevant au moins une prestation familiale (effet de composition). A caractéristiques fixées, l'évolution de l'effet des caractéristiques sur l'éligibilité aurait mené à une augmentation de 0,1 pt de la part des ménages recevant au moins une prestation familiale (effet de structure). La somme de ces deux effets correspond à l'évolution réelle de cette part : -0,3 pt.

La méthode Oaxaca-Blinder permet d'affiner la décomposition, et de mesurer la contribution des différentes variables explicatives à l'effet de composition (cf. tableau 4). La très faible magnitude de l'effet de structure complique l'interprétation et la fiabilité d'une telle décomposition, qui n'est donc pas présentée.

Les variables contribuant le plus à l'effet de composition sont celles relatives à la composition familiale :

- **l'augmentation de la part des ménages sans enfants** (de 70,3 % à 70,8 %) contribue à hauteur de -0,25 pt à l'évolution de la part de ménages bénéficiaires ;

- **la diminution de la part des ménages ayant au moins un enfant entre 0 et 3 ans** (de 7,6 % à 7,4 %) contribue à hauteur de -0,05 pt à l'évolution de la part de ménages bénéficiaires.

Tableau 4 : Décomposition de l'évolution de la part des ménages percevant au moins une prestation familiale, par variable explicative, 2021-2022 (en pt)

Variable	Modalité	Effet de composition
Ressources par rapport aux différents plafonds des allocations familiales, pour un ménage avec deux enfants	*Inférieures au plafond de la première tranche*	-0,02
	Comprises entre le plafond de la première tranche et celui de la deuxième tranche	0,00
	Supérieures au plafond de la deuxième tranche	-0,02
Nombre total d'enfants (éligibles aux allocations familiales, au complément familial, ou en résidence alternée)	*Pas d'enfant*	-0,25
	1 enfant	0,03
	2 enfants	-0,03
	3 enfants ou plus	-0,03
Type de ménage	*Monoparental*	-
	Couple	0,00
Présence d'enfant de différentes tranches d'âge	*0 à 3 ans*	-0,05
	4 à 6 ans	0,00
	7 à 10 ans	0,00
	11 à 13 ans	0,00
	14 à 19 ans	0,00
	20 à 21 ans	0,03
Présence d'enfant en résidence alternée	*Non*	-
	Oui	-0,04
Contribution totale		-0,38

Source : ERFS (Insee) ; calculs : IGF pôle Science des données ; note de lecture : si l'effet des caractéristiques était le même en 2021 qu'en 2022, la diminution de la part des ménages dont les ressources sont inférieures au plafond de la première tranche des allocations familiales aurait contribué à réduire de 0,02 pt la part des ménages percevant une prestation familiale (effet de composition).

3.3.2.3. Entre 2021 et 2022, la hausse des montants perçus à caractéristiques fixées n'a pas été compensée par l'évolution de la composition des ménages, et a engendré une hausse des dépenses de prestations familiales

En 2021, les ménages bénéficiaires d'au moins une prestation familiale, et ayant au moins un enfant à charge[19] ont perçu en moyenne 3 655 € de prestation. En 2022, les ménages bénéficiaires ont perçu en moyenne 3 808 €.

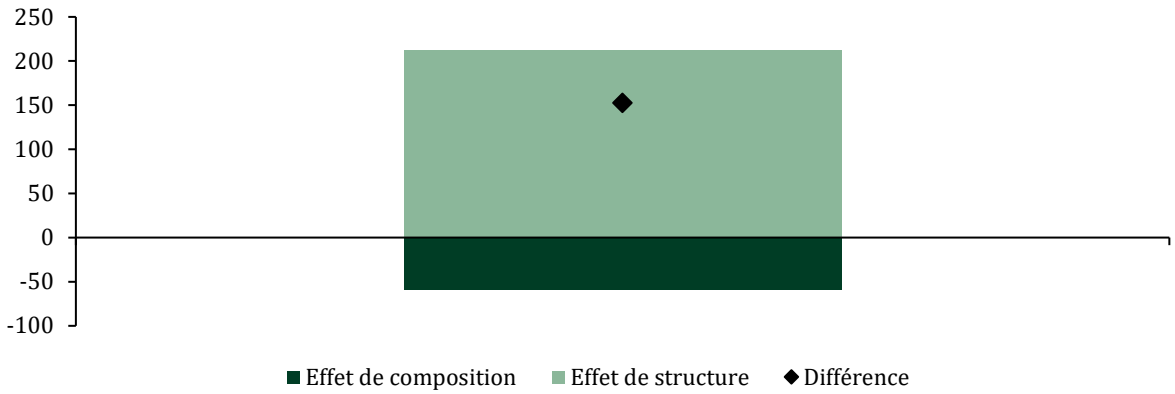
[19] En 2021, 211 000 ménages de l'ERFS perçoivent un montant positif de prestation familiale sans qu'un enfant à charge ne leur soit associé (aucun enfant à charge de moins de 21 ans, et aucun enfant en garde alternée). Avant pondération, cela correspond à 272 ménages. En 2022, c'est toujours le cas de 211 000 ménages (289 avant pondération). Cette situation n'étant pas possible théoriquement, ces ménages sont retirés de l'échantillon lors l'analyse des montants moyens perçus, afin d'éviter d'obtenir des liens incohérents entre caractéristiques du ménage et prestations versées. Cette incohérence peut provenir d'une erreur dans la production des données ERFS, ou d'une situation familiale complexe mal captée par les données.

Cet écart de 153 € peut être décomposé comme :

- **-59 € liés à l'effet de composition** (cf. graphique 8) : à effet des caractéristiques fixé, les changements dans la composition des ménages bénéficiaires (en termes de nombre d'enfants, de structure d'âge et de ménage, et de revenus) ont contribué à la baisse à l'évolution des montants perçus ;
- **+212 € liés à l'effet de structure** : à caractéristiques fixées, les changements dans la relation entre caractéristiques et montant perçu ont contribué à la hausse aux dépenses de prestations familiales.

L'effet de structure, qui capture notamment les évolutions paramétriques dans les montants versés, affecte à la hausse le montant moyen versé aux ménages bénéficiaires d'au moins une prestation familiale, et compense largement l'effet négatif des changements de caractéristiques des ménages bénéficiaires entre 2021 et 2022.

Graphique 8 : Décomposition de l'évolution du montant moyen de prestations familiales versé aux ménages bénéficiaires, 2021-2022 (en €)



Source : ERFS (Insee) ; calculs : IGF pôle Science des données ; note de lecture : si l'effet des caractéristiques était le même en 2021 qu'en 2022, l'évolution des caractéristiques des ménages aurait contribué à réduire de 49 € le montant moyen de prestations familiales versé aux ménages bénéficiaires (effet de composition). A caractéristiques fixées, l'évolution de l'effet des caractéristiques sur le montant versé aurait mené à une augmentation de 212 € de ce montant (effet de structure). La somme de ces deux effets correspond à l'évolution réelle du montant moyen : +153 €.

Les variables contribuant le plus à l'effet de composition sont (cf. tableau 5) :

- **la part des ménages ayant au moins un enfant entre 0 et 3 ans**, qui passe de 33,5 % en 2021 à 32,4 % en 2022, et contribue ainsi à une diminution de -31,6 € du montant moyen perçu ;
- **la part des ménages ayant des ressources inférieures au plafond de la première tranche des allocations familiales**, qui passe de 86,8 % à 85,2 %, et contribue à hauteur de -19,6 € à l'évolution des montants perçus. Le plafond utilisé dans la comparaison est le plafond théorique associé à une famille de deux enfants (soit 69 933 € en 2021, et 70 074 € en 2022), et non le plafond réel appliqué à chaque ménage selon sa composition ;
- **la part des ménages ayant au moins un enfant en résidence alternée**, qui passe de 8,1 % à 8,7 % et contribue à hauteur de -15,6 € au montant moyen perçu ;
- **la part des ménages ayant au moins un enfant entre 14 et 19 ans**, qui passe de 36,9 % à 37,9 % et contribue à hauteur de +11,8 € au montant moyen perçu.

Les variables contribuant le plus à l'effet de structure sont :

- **l'effet associé aux fait que le ménage soit un couple (avec enfants) plutôt qu'une famille monoparentale**, qui passe de -834 € en 2021 à -1 017 € en 2022, et contribue ainsi à hauteur de -134,4 € à l'évolution du montant moyen perçu. Cet effet peut être interprété en creux comme une revalorisation des aides spécifiques aux familles monoparentales entre 2021 et 2022, et notamment de l'ASF ;
- **l'effet associé au fait d'avoir un enfant entre 0 et 3 ans**, qui passe de 2 680 € en 2021 à 2 023 € en 2022, et contribue ainsi à hauteur de +81,2 € à l'évolution du montant moyen perçu. Cette augmentation pourrait notamment s'expliquer par une revalorisation des aides spécifiques à la petite enfance qui serait supérieure à la revalorisation des aides applicables aux autres âges.

Tableau 5 : Décomposition de l'évolution du montant moyen de prestations familiales versé aux ménages bénéficiaires, par variable explicative, 2021-2022 (en €)

Variable	Modalité	Effet de composition	Effet de structure
Constante		0,0	173,5
Ressources par rapport aux différents plafonds des allocations familiales, pour un ménage avec deux enfants	*Inférieures au plafond de la première tranche*	-19,6	-55,2
	Comprises entre le plafond de la première tranche et celui de la deuxième tranche	-1,8	-5,6
	Supérieures au plafond de la deuxième tranche	-9,5	9,2
Nombre total d'enfants (éligibles aux allocations familiales, au complément familial, ou en résidence alternée)	*1 enfant*	3,0	-16,8
	2 enfants	-0,6	-25,8
	3 enfants ou plus	2,2	33,3
Type de ménage	*Parent isolé*	-	-
	Couple	-0,8	-134,4
Présence d'enfant de différentes tranches d'âge	*0 à 3 ans*	-31,6	81,2
	4 à 6 ans	1,1	27,3
	7 à 10 ans	-0,5	42,4
	11 à 13 ans	3,4	25,1
	14 à 19 ans	11,8	59,9
	20 à 21 ans	-0,8	-2,4
Présence d'au moins un enfant en garde alternée	*Non*	-	-
	Oui	-15,6	0,3
Contribution totale		**-59,4**	**212,0**

Source : ERFS (Insee) ; calculs : IGF pôle Science des données ; note de lecture : à effet des caractéristiques fixé, la baisse de la part des ménages dont les ressources sont inférieures au plafond de la première tranche des allocations familiales aurait contribué à réduire de 19,6 € le montant moyen de prestation familiale (effet de composition). À composition fixée, la variation dans l'effet de ce niveau de ressources sur le montant perçu aurait contribué à diminuer le montant moyen de 55,2 € (effet de structure).

3.3.2.4. Pour toutes les prestations étudiées, l'évolution des montants versés est portée par les effets de structure et celle de l'éligibilité par des effets de composition

La décomposition d'Oaxaca-Blinder peut être appliquée à chacune des prestations familiales observées dans l'ERFS, afin d'expliquer l'évolution de l'éligibilité et celle des montants moyens perçus par prestation. Les variables explicatives sont choisies afin de s'approcher des critères déterminant effectivement l'éligibilité et le montant versé (cf. encadré 5).

Annexe III

Encadré 5 : Définition des variables explicatives retenues dans la décomposition d'Oaxaca-Blinder par prestation

L'éligibilité aux différentes prestations familiales étant déterminée à partir de critères clairement définis, il est possible de décomposer l'évolution de cette éligibilité en s'approchant au mieux des critères réels. Sont ainsi retenues pour l'analyse de l'éligibilité les variables explicatives suivantes, choisies pour refléter les dimensions réelles de l'éligibilité (nombre d'enfants, âge, ressources etc.), tout en appliquant à chaque ménage les mêmes seuils :

- allocations familiales :
  - présence d'au moins deux enfants à charge entre 0 et 19 ans ;
  - présence d'au moins un enfant en résidence alternée ;
- allocation de rentrée scolaire :
  - présence d'au moins un enfant éligible à l'ARS, entre 6 et 18 ans ;
  - ressources par rapport au plafond conditionnant le versement de l'ARS, pour un ménage avec un enfant ;
- complément familial :
  - présence d'au moins trois enfants à charge âgés de plus de 3 ans et de moins de 21 ans ;
  - ressources par rapport au plafond du complément pour un ménage de trois enfants, de type couple biactif ou parent isolé ;
  - revenus par rapport au plafond du complément majoré pour un ménage de trois enfants, de type couple biactif ou parent isolé ;
  - type de ménage (couple, ou parent isolé) ;
- prime naissance et adoption :
  - présence d'un enfant né dans l'année ;
  - ressources par rapport au plafond conditionnant le versement pour un ménage avec un enfant à charge, de type couple biactif ou parent isolé ;
  - type de ménage (couple, ou parent isolé) ;
- allocation de base de la PAJE :
  - présence d'au moins un enfant de moins de trois ans ;
  - ressources par rapport au plafond de l'allocation de base à taux partiel pour un ménage avec un enfant à charge de type couple biactif ou parent isolé ;
  - ressources par rapport au plafond de l'allocation de base à taux plein pour un ménage avec un enfant de type couple biactif ou parent isolé ;
  - type de ménage (couple, ou parent isolé) ;
- allocation de soutien familial :
  - type de ménage (couple ou parent isolé) ;
  - présence d'au moins un enfant de moins de 20 ans ;
  - pension alimentaire reçue par le ménage, par rapport aux plafonds de taux plein et taux partiel de l'ASF
  - présence d'au moins un enfant en résidence alternée.

De même, il est possible d'approcher les critères conditionnant réellement le montant versé à chaque ménage en retenant pour l'analyse des montants perçus les variables suivantes :

- allocations familiales :
  - nombre d'enfants supplémentaires, au-delà du deuxième ;
  - ressources relatives aux plafonds des différentes tranches des allocations familiales ;
  - nombre d'enfant à charge de plus de 14 ans ;
  - présence d'au moins un enfant en résidence alternée ;
- allocation de rentrée scolaire :
  - nombre d'enfants à charge par catégorie d'âge : 6 à 10 ans, 11 à 14 ans, 15 à 18 ans ;
- complément familial :

- nombre d'enfants supplémentaire, au-delà du troisième
- ressources par rapport au plafond du complément pour un ménage de trois enfants, de type couple biactif ou parent isolé ;
- revenus par rapport au plafond du complément majoré pour un ménage de trois enfants, de type couple biactif ou parent isolé ;
- type de ménage (couple, ou parent isolé) ;

▪ prime naissance et adoption :
- nombres d'enfants nés dans l'année ;
- ressources par rapport au plafond conditionnant le versement pour un ménage avec un enfant à charge, de type couple biactif ou parent isolé ;
- type de ménage (couple, ou parent isolé) ;

▪ allocation de base de la PAJE :
- nombres d'enfants de moins de trois ans ;
- ressources par rapport au plafond de l'allocation de base à taux partiel pour un ménage avec un enfant à charge de type couple biactif ou parent isolé ;
- ressources par rapport au plafond de l'allocation de base à taux plein pour un ménage avec un enfant de type couple biactif ou parent isolé ;
- type de ménage (couple, ou parent isolé) ;

▪ allocation de soutien familial :
- type de ménage (couple ou parent isolé) ;
- nombre d'enfant de moins de 20 ans ;
- nombre d'enfant en garde alternée ;
- pension alimentaire reçue par le ménage, par rapport aux plafonds de taux plein et taux partiel de l'ASF.

Toutes ces variables restent néanmoins une approximation des critères réels : les plafonds applicables varient selon le nombre d'enfants et la structure du ménage, et les ressources prises en compte sont celles perçues deux ans auparavant qui ne sont pas observées dans l'ERFS.

Source : Mission.

L'analyse est concentrée sur six prestations dont les montants agrégés sont correctement reproduits dans l'ERFS, et pour lesquels les critères d'éligibilité peuvent être approchés dans les données :

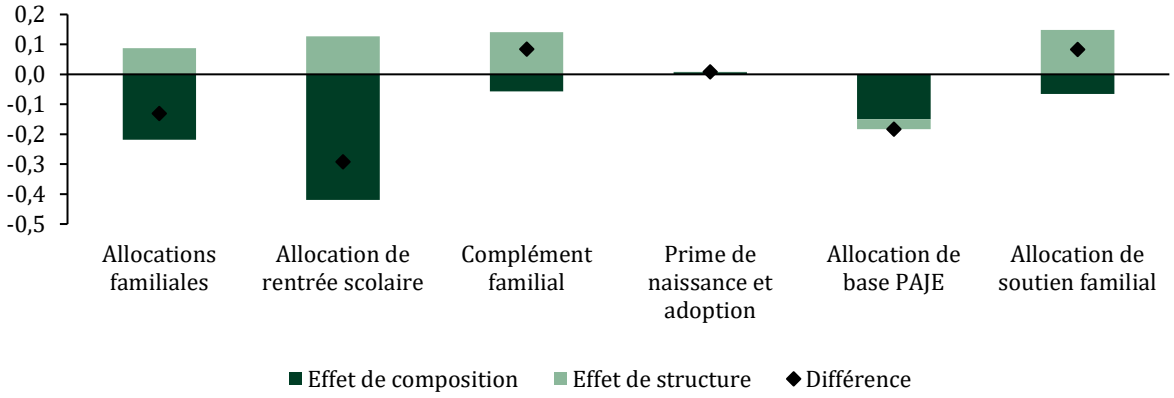
- les allocations familiales ;
- l'allocation de rentrée scolaire ;
- le complément familial ;
- la prime de naissance et d'adoption ;
- l'allocation de base de la PAJE ;
- l'allocation de soutien familial.

Le complément de mode de garde est exclu du champ, puisque les informations relatives au mode de garde, qui déterminent le montant perçu par les ménages, ne sont pas observables dans l'ERFS.

Pour toutes les prestations observées, l'évolution de la part des ménages éligibles reste faible sur la période, allant de -0,3 pt pour l'allocation de rentrée scolaire à +0,08 pt pour le complément familial et l'allocation de soutien familial (cf. graphique 9).

Dans la quasi-totalité des cas, les effets de composition dominent ceux de structure dans l'évolution de la part des ménages éligibles. L'évolution de la composition des ménages (selon les différentes dimensions décrites dans l'encadré 7, et renvoyant aux critères réels d'éligibilité) tend à faire diminuer la part des ménages bénéficiant des différentes prestations sociales. A l'inverse, l'évolution des paramètres mène quasi systématiquement à une augmentation de cette part.

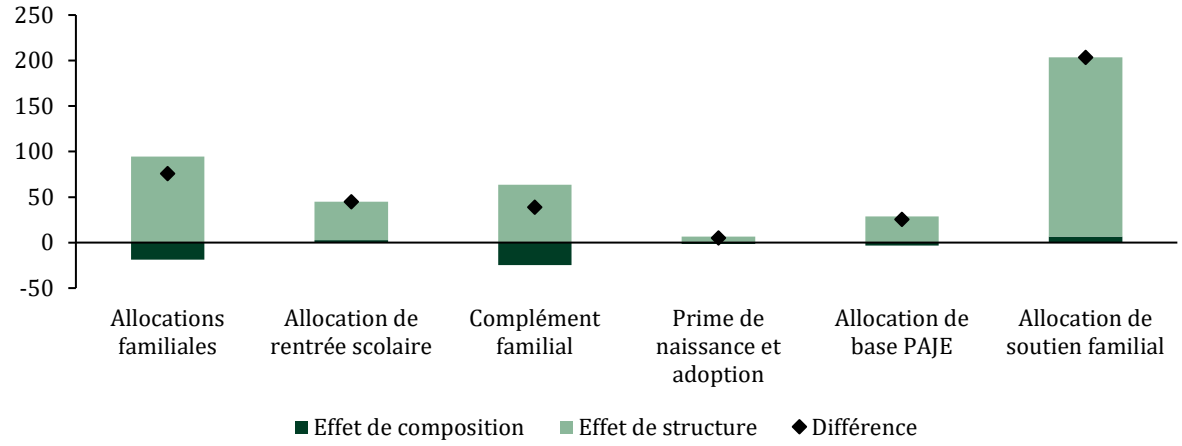
Graphique 9 : Décomposition de l'évolution de l'éligibilité aux différentes prestations familiales, 2021-2022 (en pt)



Source : ERFS (Insee) ; calculs : IGF pôle Science des données ; note de lecture : si l'effet des caractéristiques était le même en 2021 qu'en 2022, l'évolution des caractéristiques des ménages aurait contribué à réduire de 0,42 pt la part des ménages recevant l'allocation de rentrée scolaire (effet de composition). A caractéristiques fixées, l'évolution de l'effet des caractéristiques sur l'éligibilité aurait mené à une augmentation de 0,13 pt de la part des ménages recevant l'allocation de rentrée scolaire (effet de structure). La somme de ces deux effets correspond à l'évolution réelle de cette part : -0,29 pt.

À l'inverse, pour toutes les prestations étudiées, l'évolution des montants versés aux ménages bénéficiaires est principalement portée par l'effet de structure. À caractéristiques fixées, l'évolution dans les paramètres qui gouvernent la relation entre caractéristiques et montant perçu tend à faire augmenter les montants versés. Cela reflète notamment les revalorisations annuelles des différentes prestations familiales. **À paramètres structurels donnés, en revanche, l'évolution des caractéristiques des ménages bénéficiaires a un impact généralement négatif sur les montants versés** sauf pour deux prestations. Dans le cas de l'allocation de rentrée scolaire, l'augmentation du nombre moyen d'enfants de 15 à 18 ans entre 2021 et 2022 mène à une très légère hausse du montant moyen perçu. Pour l'allocation de soutien familial, l'augmentation du nombre moyen d'enfant à charge (de 1,67 à 1,68) contribue positivement à l'évolution du montant moyen. Dans ces deux cas l'effet de structure domine toutefois largement ce léger effet de composition.

Graphique 10 : Décomposition de l'évolution du montant moyen versé aux ménages bénéficiaires des différentes prestations familiales, 2021-2022 (en €)



Source : ERFS (Insee) ; calculs : IGF pôle Science des données ; note de lecture : si l'effet des caractéristiques était le même en 2021 qu'en 2022, l'évolution des caractéristiques des ménages aurait contribué à réduire de 19 € le montant moyen d'allocations familiales versé aux ménages bénéficiaires (effet de composition). A caractéristiques fixées, l'évolution de l'effet des caractéristiques sur le montant perçu aurait mené à une augmentation de 95 € du montant moyen d'allocations familiales versé aux ménages bénéficiaires (effet de structure). La somme de ces deux effets correspond à l'évolution réelle de ce montant : +76 €.

3.4. En 2025, la baisse des naissances sur les dernières années s'est traduite par une atonie des prestations petite enfance (-0,4 %) alors que l'effet des revalorisations légales reste perceptible pour les prestations enfance et jeunesse (+1,9 %)

3.4.1. En 2025, les prestations enfance et jeunesse connaissent une hausse de 1,9 % liée aux revalorisations légales

En 2025, les **prestations enfance et jeunesse**, qui comprennent les allocations familiales, le complément familial, l'ASF et l'ARS[20], ont progressé de 0,4 Md€ soit 1,9 % sur le régime général. La **prestation la plus dynamique** est l'**ASF**, en hausse de 5,3 % et **la moins dynamique** l'**ARS**, en hausse de 0,9 %.

L'évolution de ces prestations est principalement le fait de l'**effet Bmaf** (de 1,7 pt à 2,4 pt selon la prestation) et de l'**effet démographie** (de-0,8 pt à -0,5 pt selon la prestation) en 2025.

En 2025, la Bmaf a été revalorisée de 1,7 % au 1er avril, de manière moindre que les années précédentes du fait du ralentissement de la hausse des prix. En moyenne sur l'année civile, elle progresse néanmoins de 2,4 %, sous l'effet de la revalorisation de 4,6 % du 1er avril 2024.

Le recul de la population des enfants de moins de 20 ans (-0,8 % en 2025 par rapport à 2024) affecte la dynamique des allocations familiales, et celui de la population des enfants de 6 à 17 ans (-0,6 % en 2025) la dynamique de l'ARS. Les effectifs des bénéficiaires du complément familial sont plus stables, en lien avec un moindre recul de la population des enfants de 3 à 21 ans.

Aucun effet réforme n'est mesuré en 2025 sur ce champ de prestations.

[20] La mission a exclu l'allocation d'éducation de l'enfant handicapé, compte tenu du champ de la revue de dépenses.

L'effet résiduel de 3,7 pt jouant sur l'évolution des dépenses d'**ASF** est à associer à la poursuite de la **progression du recours** à ce dispositif (cf. tableau 6)[21].

Tableau 6 : Décomposition de l'évolution des prestations familiales enfance et jeunesse par effet en 2025

Dispositif	Montant 2024 (en M€)	Montant 2025 (en M€)	Évolution 2024-2025	Dont effet Bmaf	Dont effet plafonds	Dont effet démographie	Dont effet résiduel
Allocations familiales	13 363	13 511	1,1 %	2,4 pt	0,0 pt	-0,8 pt	-0,5 pt
Complément familial	2 458	2 522	2,6 %	2,4 pt	0,1 pt	-0,5 pt	0,6 pt
ARS	2 133	2 152	0,9 %	1,7 pt	0,1 pt	-0,6 pt	-0,3 pt
ASF	3 228	3 400	5,3 %	2,4 pt	Non applicable (N.A.)	-0,8 pt	3,7 pt
TOTAL	**21 182**	**21 585**	**1,9 %**	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.

Source : Cnaf.

3.4.2. La baisse de 0,4 % des prestations petite enfance en 2025 s'explique par des effets baissiers démographiques supérieurs aux revalorisations légales

En 2025, les **prestations petite enfance**, qui comprennent l'allocation de base de la Paje, la prime de naissance, la PreParE et le CMG ont **décru** de moins de 0,1 Md€ soit -0,4 % sur le régime général. **Seul le CMG progresse** de 1,0 % tandis que les dépenses relatives à l'allocation de base et à la PreParE baissent de plus de 3 %.

Bien que l'effet Bmaf tende à faire progresser les prestations comme pour les prestations enfance et jeunesse, cet effet est absorbé par un **effet démographie défavorable** lié à la baisse du nombre de naissances (-2,7 % en 2025) et du nombre d'enfants de moins de 3 ans (-4,0 % en 2025).

La progression des dépenses pour le seul **CMG** s'explique par sa **réforme sur le volet emploi direct** en 2025 qui jouent à hauteur de 1,7 pt de son évolution. Cette réforme visait à rapprocher les restes à charges des familles recourant à une garde en emploi direct de celles ayant recours à une crèche financée par la prestation de service unique (PSU), qui était historiquement mieux solvabilisée. En 2025, les taux de cotisations des assistantes maternelle et gardes à domicile ont aussi été revalorisés et une contribution « santé au travail » est entrée en vigueur, ce qui a renchéri le coût d'une embauche en emploi direct et sa couverture par le CMG (partie cotisation du CMG).

Pour la PrePare, l'effet résiduel provient de la diminution du recours à cette prestation, observée depuis plusieurs années (cf. tableau 7)[22].

[21] Cnaf (2026), *Note Danse n° 2026-022 : Revue analytique des comptes de prestations légales - Évolution des dépenses des prestations légales en 2025.*

[22] Cnaf (2026), *Note Danse n° 2026-022 : Revue analytique des comptes de prestations légales - Évolution des dépenses des prestations légales en 2025.*

Tableau 7 : Décomposition de l'évolution des prestations familiales petite enfance par effet en 2025

Dispositif	Montant 2024 (en M€)	Montant 2025 (en M€)	Évolution 2024-2025	Dont effet Bmaf	Dont effet plafonds	Dont effet réforme	Dont effet démo.	Dont effet résiduel
Allocation de base	2 945	2 854	-3,1 %	2,4 pt	0,1 pt	-	-4,0 pt	-1,5 pt
Prime de naissance	505	503	-0,4 %	2,4 pt	0,1 pt	-	-2,7 pt	-0,2 pt
PreParE	694	667	-3,9 %	2,4 pt	N.A.	-	-2,0 pt	-2,2 pt
CMG	7 021	7 093	1,0 %	2,2 pt	N.D.	1,7 pt	-3,6 pt	-0,3 pt
TOTAL	**11 165**	**11 117**	**-0,4 %**	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.

Source : Cnaf.

3.5. Alors que le nombre d'enfants de moins de 3 ans a décru, les dépenses d'accueil du jeune enfant ont poursuivi leur progression en raison d'un recours plus important à l'accueil collectif et d'une hausse du coût des différents modes d'accueil formel

La dépense publique globalement consacrée à l'accueil du jeune enfant progresse, alors que le nombre d'enfants de moins de 3 ans décroît. En parallèle de la décroissance des montants alloués aux dispositifs d'incitation à l'arrêt ou à la réduction d'activité des parents[23], les financements publics consacrés aux modes d'accueil formels des jeunes enfants ont fortement progressé ces dernières années : +18 % entre 2019 et 2024, à comparer avec +7 % entre 2015 et 2019.

La progression des dépenses publiques consacrées aux différents modes d'accueil formel des enfants de moins de 3 ans, sur la période 2019-2024, s'explique par plusieurs effets combinés :

- une progression du taux de recours aux modes de garde formels, et du nombre d'heures d'accueil à la fois auprès des établissements d'accueil du jeune enfant (EAJE) et des assistantes maternelles ;
- pour les EAJE, la diminution du nombre d'heures facturées par les crèches financées par la prestation de service unique (PSU), de -4,5% entre 2019 et 2024, est compensée par la progression de l'activité des micro-crèches financées par la PAJE ;
- une augmentation du prix de revient par heure facturée des crèches financées par la PSU, de 9,59 € en 2019 à 12,18 € en 2024 (+26,9 %)[24] ;
- pour les assistantes maternelles, par la progression du tarif horaire et du nombre d'heures d'accueil hebdomadaires ;
- pour ce qui concerne les dépenses fiscales, 67 % de la progression s'explique par la revalorisation du plafond de dépenses retenues par le crédit d'impôt pour frais de garde, de 2 300 € à 3 500 € par an en 2023 (cf. annexe VII).

[23] Dépenses incluant les cotisations de l'assurance vieillesse des parents au foyer (AVPF)

[24] Source CNAF, bilan du FNAS 2025

4. Si les prestations et services ciblant les jeunes enfants pourraient rester dynamiques à horizon 2030, le déclin de la natalité des années 2010-2020 se traduirait toutefois par une croissance des dépenses sur l'ensemble des prestations inférieure à l'inflation

En tenant compte des projections démographiques, des prévisions d'inflation et des effets de la réforme du CMG, la Cnaf a projeté l'évolution des dépenses de prestations familiales sur la période 2025-2030.

Les **hypothèses macroéconomiques retenues** sont ainsi une évolution de l'IPC hors tabac de 1,1 % en 2026 et 1,8 % à partir de 2027 engendrant une revalorisation de la Bmaf au 1er avril de 1,2 % en 2027 puis de 1,8 % à partir de 2028 (cf. tableau 8).

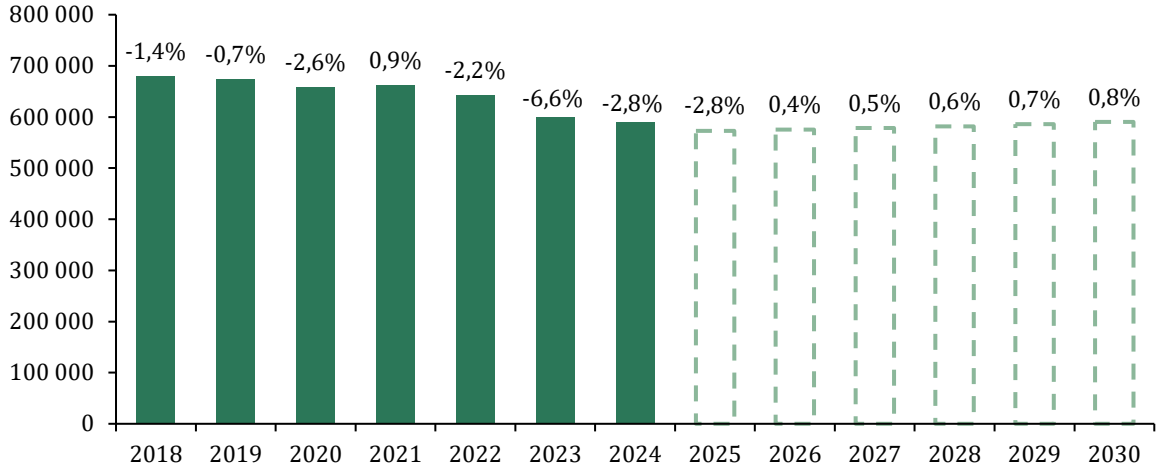
Tableau 8 : Hypothèses macroéconomiques retenues pour les projections 2025-2030 (en %)

Année	IPC hors tabac	Revalorisation Bmaf au 1er avril	Évolution moyenne annuelle Bmaf	Évolution moyenne annuelle du Smic
Réalisé 2022	5,3	1,8	3,4	5,2
Réalisé 2023	4,8	1,5	3,6	5,4
Réalisé 2024	1,8	4,6	3,9	2,2
Prévisions 2025	0,9	1,7	2,4	1,6
Prévisions 2026	1,1	0,8	1,0	1,3
Prévisions 2027	1,8	1,2	1,1	1,8
Prévisions 2028	1,8	1,8	1,7	1,9
Prévisions 2029	1,8	1,8	1,8	2,0
Prévisions 2020	1,8	1,8	1,8	2,0

Source : Cnaf d'après les données de la direction de la sécurité sociale et de la direction générale du Trésor.

Les **hypothèses démographiques des projections de la Cnaf** s'appuient sur le scénario central des projections de 2021 de l'Insee sur la période 2021-2070[25], avec un indice conjoncturel de fécondité (ICF) projeté de 1,8. Ces hypothèses, élevées par rapport aux dernières projections, aboutissent à une **relance des naissances à partir de 2026** après le déclin continu des dernières années, avec l'arrivée à l'âge de procréer de générations de femmes plus nombreuses nées à la fin des années 2000[26] (cf. graphique 11).

Graphique 11 : Hypothèses d'évolution des naissances de 2018 à horizon 2030



Source : Cnaf d'après les données Insee.

[25] Insee (2021), *Projections de population 2021-2070 pour la France*.

[26] Le nombre de naissances ayant atteint des pics à plus de 820 000 naissances entre 2006 et 2012.

Ces hypothèses de natalité se traduiraient par un **regain démographique progressif sur les premières tranches d'âge,** population cible de l'allocation de base de la Paje, du CMG 0-3 ans et de la PreParE soit les enfants de 0 à 3 ans : leur nombre croîtrait de nouveau à partir de 2029. Les **autres populations** des 0 à 20 ans concernés par les allocations familiales, 3 à 6 ans concernés par le CMG 3-6 ans, 3 à 21 ans concernés par le complément familial et 6 à 17 ans concernés par l'ARS **poursuivraient, en revanche, leur déclin** sous l'effet de la baisse des naissances engagée au mitan des années 2010 (cf. tableau 6).

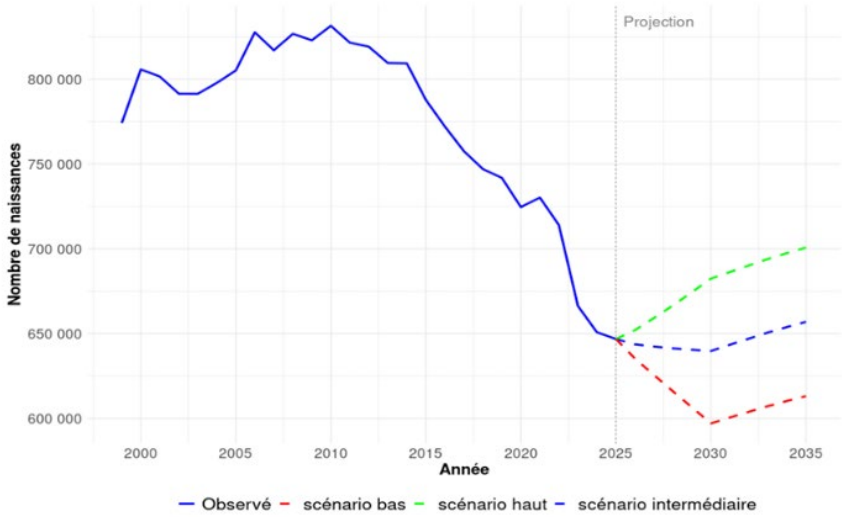
Tableau 9 : Hypothèses démographiques retenues (en %)

Année	Naissances	0-3 ans	0-20 ans	3-6 ans	3 à 21 ans	6 à 17 ans
Réalisé 2022	-2,2	-1,3	-0,4	-1,8	-0,5	-0,2
Réalisé 2023	-6,6	-2,3	-0,5	-1,6	-0,4	-0,4
Réalisé 2024	-2,8	-3,3	-0,6	-1,1	-0,3	-0,7
Prévisions 2025	-2,8	-3,8	-0,7	-1,1	-0,4	-0,6
Prévisions 2026	0,4	-2,6	-0,9	-2,1	-0,7	-1,0
Prévisions 2027	0,5	-1,0	-1,0	-3,2	-1,0	-0,9
Prévisions 2028	0,6	-0,1	-1,0	-3,8	-1,2	-1,3
Prévisions 2029	0,7	0,6	-1,1	-2,6	-1,3	-1,6
Prévisions 2020	0,8	0,6	-1,2	-1,0	-1,3	-1,8

Source : Cnaf d'après les données de l'Insee.

Ces hypothèses constituent néanmoins une **fourchette haute de projection** du nombre de naissances. Les **projections actualisées**[27] considèrent désormais, comme scénario central, un ICF atteignant 1,5 voire 1,45 et font apparaître un rebond de natalité ne se produisant qu'à partir de 2030 avec l'arrivée des générations nombreuses de femmes aux âges où les taux de fécondité sont plus élevés (à partir de la génération 1998) (cf. graphique 12).

Graphique 12 : Évolution du nombre de naissances entre 1999 et 2025 puis projection actualisée jusqu'en 2035



Source : DEPP, Barhoumi M., Miconnet N., Serre P., (2026) « Projections d'effectifs d'élèves dans les premier et second degrés à horizon 2035 ».

[27] Direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance (DEPP) du ministère de l'Éducation Nationale, Barhoumi M., Miconnet N., Serre P., (2026), *Projections d'effectifs d'élèves dans les premier et second degrés à horizon 2035.* Insee (2026), *Projections de population 2026 pour la France.*

Les hypothèses retenues par la Cnaf aboutissent, en intégrant les tendances d'évolution du recours, à des projections d'évolution, à horizon 2030, pour les différentes prestations. Ces projections sont **plus dynamiques pour le CMG, la prime de naissance**, la PreParE et l'ASF ; **atones pour les allocations familiales, le complément familial** et orientées à la baisse pour l'ARS (cf. tableau 10).

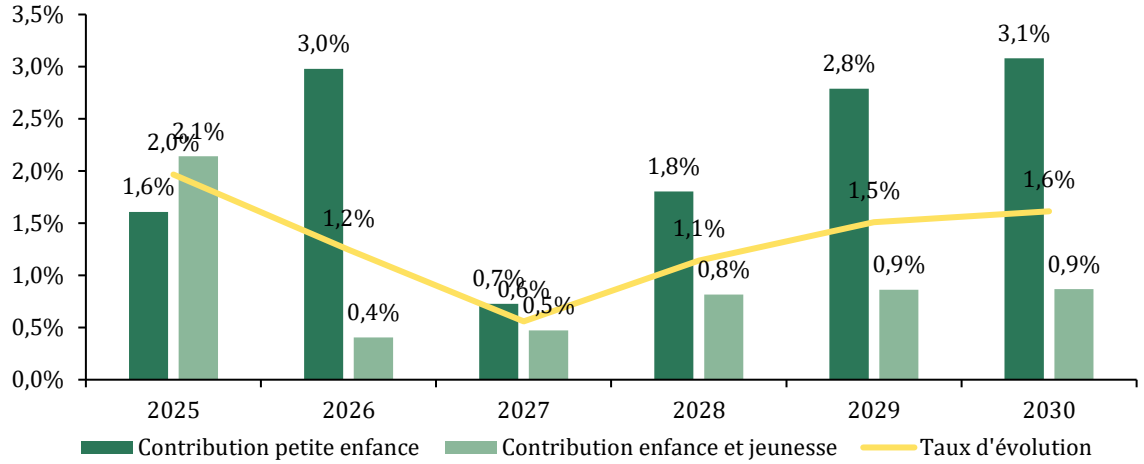
Tableau 10 : Projections d'évolution des différentes prestations à horizon 2030 (en %)

Année	Prime à la naissance	Allocation de base de la Paje	CMG	PreParE	Allocations familiales	Complément familial	ARS	ASF
2026	0,8	-2,4	5,8	-3,4	-0,4	0,4	-1,3	2,6
2027	1,0	-0,9	1,3	0,0	-0,1	0,0	-1,0	2,1
2028	1,5	0,7	2,2	1,7	0,4	-0,1	-0,7	2,1
2029	1,9	1,6	3,3	2,2	0,5	0,0	-0,9	1,9
2030	2,2	1,9	3,6	2,5	0,5	0,1	-0,7	1,8

Source : Cnaf.

Au total, la **croissance annuelle** des dépenses sur les périmètres enfance et jeunesse et petite enfance serait **inférieure à l'inflation sur la période 2026-2030** sur l'ensemble des régimes (cf. graphique 13)[28].

Graphique 13 : Prévisions d'évolution des dépenses de prestations familiales 2025-2030



Source : Cnaf.

Il est plus complexe de projeter les **dépenses relatives à l'accueil des jeunes enfants**, dans la mesure où leur évolution dépend de déterminants plus nombreux dont les effets se combinent. Ces dépenses sont, en effet, sensibles à l'évolution des taux de recours des familles aux différents modes d'accueil, à la répartition des prises en charge entre accueil individuel, accueil collectif et autres solutions, ainsi qu'à la dynamique des coûts de revient des établissements, elle-même influencée par les normes d'encadrement, les charges de personnel, les coûts immobiliers et les exigences de qualité de service. Plusieurs facteurs devraient néanmoins exercer une **pression haussière sur ces dépenses au cours des prochaines années**. Le rebond attendu de la natalité à partir de 2030, la nécessité de préserver le taux de couverture des besoins d'accueil, le mouvement déjà engagé de report de l'accueil individuel vers l'accueil collectif au coût de revient plus élevé sous l'effet du déclin démographique des assistantes maternelles, ainsi que les besoins de soutien financier aux établissements, fragilisés par l'augmentation de leurs charges, sont susceptibles de contribuer à une progression dynamique de ces dépenses à moyen terme (cf. annexe VII).

[28] Cnaf (2025), *Note Danse n° 2025-067 : Prévisions de dépenses pour les prestations familiales à l'horizon 2030 - Hypothèses d'août 2025.*

ANNEXE IV

Dispositifs de compensation des coûts d'entretien et de scolarité de l'enfant

SOMMAIRE

1. LES DISPOSITIFS CONTRIBUANT À LA COMPENSATION GÉNÉRALE DES COÛTS DE L'ENFANT PRÉSENTENT DES INCOHÉRENCES QUI GÉNÈRENT DES INÉGALITÉS DE TRAITEMENT, DONT LA RÉSOLUTION POURRAIT PERMETTRE L'ÉCONOMIE DE 700 M€ 3

1.1. La compensation des coûts d'entretien de l'enfant assurée par le quotient familial d'une part, et les allocations ainsi que le complément familial d'autre part, a été modulée selon les niveaux de revenus 3

1.1.1. La compensation générale des charges liées aux enfants est assurée par les allocations familiales, le complément familial et le quotient familial avec un ciblage de plus en plus resserré 3

1.1.2. Les dépenses de compensation générale des charges liées aux enfants sont réparties de façon relativement homogène selon le niveau de revenus des familles 9

1.2. La compensation des coûts de l'enfant est réalisée sur un mode dual qui entraîne des incohérences selon le rang de l'enfant et le niveau de revenus des familles vis-à-vis des coûts effectivement supportés 11

1.2.1. Les paramètres des dispositifs de compensation générale des coûts de l'enfant sont nettement hétérogènes 11

1.2.2. Les méthodes d'estimation du coût de l'enfant sont difficilement mobilisables pour calibrer les dispositifs de compensation afférents 14

1.3. Des économies peuvent être réalisées concernant les dispositifs de compensation des charges générales liées aux enfants via une amélioration de leur articulation 17

1.3.1. Le cumul des dispositifs de compensation des charges générales liées aux enfants génère des effets de seuils qui peuvent être amoindris via une baisse de 20 % des plafonds de ressources des AF 18

1.3.2. Les dépenses de compensation de charges générales liées aux enfants pourraient aussi être réduites à travers une modulation plus importante de ces dispositifs selon les revenus des ménages 21

2. L'EFFICIENCE DE LA COMPENSATION DES COÛTS DE LA SCOLARITÉ POURRAIT ÊTRE RENFORCÉE PAR LA SUPPRESSION DE LA RÉDUCTION D'IMPÔT POUR FRAIS DE SCOLARITÉ POUR UN GAIN DE 450 M€ 28

2.1. La compensation des coûts de la scolarité pour les familles est assurée par l'allocation de rentrée scolaire, les bourses sur critères sociaux et la réduction d'impôt pour frais de scolarité 28

2.1.1. La compensation des charges liées à la scolarité est assurée par l'allocation de rentrée scolaire, les bourses sur critères sociaux et deux réductions d'impôt 28

2.1.2. Ciblées sur les ménages à faibles revenus, l'ARS et les bourses connaissent une croissance réelle de +20 % depuis 2011 tandis que les réductions d'impôt pour frais de scolarité bénéficiant aux ménages sont gelées depuis 1998 31

2.2. Sans incohérence majeure de paramétrage, la compensation des coûts de la scolarité est alignée avec les estimations des coûts de la scolarité 33
2.2.1. Le paramétrage des dispositifs de compensation des coûts de scolarité ne présente pas d'incohérence majeure 33
2.2.2. L'estimation des coûts associés à la scolarité traduit leur croissance avec l'âge de l'enfant, conformément aux paramètres des dispositifs visant à les compenser 34
2.3. Les réductions d'impôt pour frais de scolarité pourraient être supprimées au regard de leur caractère résiduel et de leur gel 36

3. LES RÉFORMES DES DISPOSITIFS ÉTUDIÉS PEUVENT ÊTRE COMPLÉTÉES PAR UN LISSAGE DES SEUILS DONT L'IMPACT SUR LA DÉPENSE DE POLITIQUE FAMILIALE DEVRAIT ÊTRE NUL 40

3.1. Les réformes identifiées participent à réduire la progressivité de la compensation de charges générales et de scolarité et à atténuer les pics de revenus, sans toutefois annuler ces caractéristiques 40
3.2. Le lissage des seuils permettrait de rendre plus équitable le bénéfice des dispositifs de compensation des charges générales et de scolarité 42

Annexe IV

La présente annexe est construite en distinguant deux groupes de dispositifs faisant partie de la politique familiale dans son ensemble :

- dans une première partie (1.), les dispositifs de compensation des charges générales liées à la présence d'un enfant au sein d'un ménage, à savoir les allocations familiales (AF), le quotient familial (QF) et le complément familial (CF) ;
- dans une seconde partie (2.), les dispositifs de compensation des charges liées à la scolarité, à savoir l'allocation de rentrée scolaire (ARS), les bourses sur critères sociaux ainsi que les réductions d'impôt pour frais de scolarité dans l'enseignement secondaire et dans l'enseignement supérieur.

Dans une troisième partie (3.), ces deux sous-périmètres sont étudiés conjointement afin de présenter un scénario de lissage des effets de seuils de plusieurs prestations familiales.

Pour estimer les effets redistributifs de la politique familiale ainsi que les effets des réformes proposées, deux méthodes de simulations complémentaires sont mobilisées par la mission :

- des simulations à partir de cas-types faisant varier le revenu et le nombre d'enfants pour estimer le bénéfice théorique des dispositifs de la politique familiale selon la législation socio-fiscale (cf. encadré 1) ;
- des simulations à partir d'un échantillon représentatif de la population française, permettant à partir de données réelles de simuler les effets d'une réforme ainsi que son rendement (cf. encadré 2).

Dans le cas des simulations sur cas-types, les seuls dispositifs étudiés dans le cadre des deux sous-parties de l'annexe sont représentés. Ce périmètre réduit est suffisant pour étudier l'articulation entre les AF et le QF, dans la mesure où aucune autre prestation à effet de seuil n'est accessible aux niveaux de revenus pour lesquels le cumul de ces deux dispositifs est important. Il permet également de juger de la cohérence des paramétrages de prestations et de dépenses fiscales exigibles selon des conditions similaires, afin de couvrir des coûts comparables. En ce sens, ces sous-périmètres permettent de comparer le niveau du soutien tiré de la politique familiale aux coûts que ces dispositifs visent à compenser.

Toutefois, ces périmètres réduits faussent la lecture du niveau de soutien global de la politique familiale selon le nombre d'enfants et surtout le revenu des ménages, dans la mesure où les dispositifs générant la redistribution verticale la plus forte sont présentés dans l'annexe V. Afin de disposer d'une vision d'ensemble de la politique familiale, il est adéquat de se référer à l'annexe n° VI.

Encadré 1 : Paramétrage des microsimulations de cas-types

Les microsimulations sont effectuées à partir du simulateur de la Drees, Edifis, dont le code réplique la législation socio-fiscale en vigueur au 1er juillet 2025. Les dispositifs indisponibles sur le simulateur ont été ajoutés par la mission. Le bénéfice du quotient familial par niveau de revenu est estimé à travers la différence entre l'impôt payé par un ménage sans enfant et l'impôt payé par des ménages d'un à quatre enfants.

Les revenus des ménages sont simulés en multiple de Smic brut de 2025, soit 1 426,30 € nets. Toutes les simulations sont construites en supposant que le revenu du parent 1 du ménage est équivalent à 1,00 Smic brut. Le revenu du parent 2, parent de référence, est renseigné en abscisse par palier de 0,50 Smic brut (883,50 €). La simulation est effectuée par paliers de 0,01 Smic brut (14,26 € nets), de 0,00 à 10,00 Smic pour le parent de référence (1,00 à 11,00 Smic pour le ménage). Les résultats ne sont pas présentés au-delà de 8,00 Smic, seuil à partir duquel les montants tirés des dispositifs ne varient plus.

Les montants des allocations familiales correspondent aux barèmes pour des enfants de moins de 14 ans afin de neutraliser l'effet de la réforme de la majoration pour âge intervenu en 2026.

Concernant les simulations de prestations compensant les coûts liés à la rentrée scolaire, les paramètres sont les suivants :

- pour le cas-type d'un enfant, celui-ci est au collège ;
- pour le cas-type de deux enfants, l'un est au collège et l'autre au lycée ;
- pour les cas-type de trois enfants, deux sont au collège et le troisième au lycée ;
- pour les cas-type de quatre enfants, deux sont au collège et deux au lycée.

Les montants décrits *infra* sont :

- mensualisés, y compris lorsque cela ne correspond pas à leur mode de versement ou de paiement (IR, ARS, bourses, réduction d'impôt) afin de comparer ces montants sur la même base ;
- arrondis à l'unité, par souci de lisibilité.

Source : Mission.

Encadré 2 : Paramétrage des microsimulations à partir d'un échantillon représentatif de la population française

La simulation des gains budgétaires associés aux réformes infra est réalisée par le pôle science des données de l'IGF, via le modèle Ines élaboré par l'Insee, la Drees et la Cnaf selon la législation de 2024. Il exploite les données de l'Enquête revenus fiscaux et sociaux réalisée par l'Insee en 2022, constituée d'un échantillon représentatif d'environ 50 000 ménages. Ces données sont actualisées pour l'année 2024.

Les ménages sont regroupés au sein de déciles de niveau de vie, résultant de la division de leur revenu initial (avant impôt, prélèvements sociaux et redistribution) par le nombre d'unités de consommation du ménage. Les ménages sont distingués selon leur concubinage (en couple ou vivant seul) et selon leur nombre d'enfants (zéro à trois enfants ou plus).

Les effets moyens des réformes sont simulés pour les ménages concernés par cette réforme au sein de chaque décile, et pour l'ensemble des ménages du décile. Ces métriques sont complémentaires :

- l'effet moyen d'une mesure sur les ménages concernés dans chaque décile est la donnée la plus utile, mais elle est sensible à la composition de chaque décile. En effet, certaines configurations représentent une fraction faible des ménages d'un décile, et l'analyse en moyenne peut être faussée par les caractéristiques d'un faible nombre de ménages ;
- l'effet moyen d'une mesure sur l'ensemble des ménages d'un décile est moins pertinent, mais permet de faire relativiser le caractère représentatif des ménages répondant à certaines configurations familiales et étant concernés par la réforme simulée.

Enfin, l'effet moyen masque l'hétérogénéité intra-groupe, selon laquelle des ménages de composition familiale identiques appartenant au même décile de niveau de vie peuvent être affectés de façon divergente par une même mesure selon des caractéristiques plus fines et non étudiées.

Source : Mission.

1. Les dispositifs contribuant à la compensation générale des coûts de l'enfant présentent des incohérences qui génèrent des inégalités de traitement, dont la résolution pourrait permettre l'économie de 700 M€

1.1. La compensation des coûts d'entretien de l'enfant assurée par le quotient familial d'une part, et les allocations ainsi que le complément familial d'autre part, a été modulée selon les niveaux de revenus

1.1.1. La compensation générale des charges liées aux enfants est assurée par les allocations familiales, le complément familial et le quotient familial avec un ciblage de plus en plus resserré

La mission a retenu trois dispositifs dont la portée du soutien aux familles s'étend aux coûts d'ordre général associés à l'enfant : les allocations familiales (AF) ; le complément familial (CF) ; et le quotient familial (QF).

1.1.1.1. Allocations familiales

Les allocations familiales ont été créées par la loi dite « Landry » du 11 mars 1932 et modifiées par un décret-loi du 29 juillet 1939, fixant les principes suivants : allocation à partir du deuxième enfant, progressive selon le nombre d'enfants, quel que soit le niveau de revenu et selon un taux uniforme. La visée de cette allocation est à l'origine explicitement nataliste, mais elle a évolué vers un objectif double de « *mutualisation de la charge de l'enfants à l'ensemble de la société* » et de lutte contre la pauvreté[1].

La principale réforme récente des AF est intervenue en 2015, et a consisté en une modulation des montants d'AF en fonction des ressources des allocataires (cf. *infra*) qui a abouti à diviser par deux ou par quatre le bénéfice des AF en fonction des revenus. La majoration des montants d'AF par âge de l'enfant a également été modifiée à plusieurs reprises. La majoration en deux étapes, à 11 et 16 ans, a été remplacée par une majoration unique à 14 ans le 1er mai 2008. Le décret n° 2026-138 du 27 février 2026 a porté l'âge de la majoration unique à 18 ans au 1er mars 2026.

En France hexagonale, les allocations familiales sont versées aux familles ayant au moins deux enfants à charge de moins de 20 ans (dès le 1er enfant dans les départements d'outre-mer). Un forfait est versé pendant un an aux familles ayant au moins trois enfants à charge, lorsque l'aîné des enfants atteint 20 ans. Enfin, un complément dégressif s'ajoute au bénéfice des AF pour les foyers dont les ressources annuelles sont légèrement supérieures à l'un des plafonds de ressources[2], afin de lisser la perte de revenus causée par la sortie des barèmes. Au 1er avril 2026, le barème des AF peut être présenté comme suit (cf. tableau 1). **Toutefois, il faut retrancher aux niveaux de revenus de ce barème la déduction forfaitaire pour frais professionnels de 10 % (à moins que le déclarant n'opte pour le régime des frais réels qu'il doit détailler).**

[1] Direction de la sécurité sociale (2023). « *Dossiers statistique des prestations familiales* », Édition 2023.

[2] Ce complément dégressif s'applique lorsque les ressources annuelles du foyer dépassent le seuil de l'un des plafonds de ressources d'un montant inférieur à douze fois le montant mensuel modulé des AF (et de l'éventuelle majoration pour âge). Ce complément dégressif est égal, pour chaque mois, au douzième de la différence entre ce plafond de ressources majoré de la somme ainsi définie et le montant des ressources du foyer.

Tableau 1 : Barème des allocations familiales en France hexagonale au 1er avril 2026 (plafonds annuels de ressources, montants mensuels d'allocations, en euros)

Enfants à charge	Taux plein		Demi-taux		Quart-taux	
	Plafond	Montant	Plafond	Montant	Plafond	Montant
2 enfants	79 980	152,25	106 604	76,13	>106 604	38,06
3 enfants	86 644	347,32	113 268	173,66	>113 268	86,83
4 enfants	93 308	542,38	119 932	271,19	>119 932	135,60
5 enfants	99 972	737,45	126 596	368,72	>126 596	184,37
En plus par enfant	6 664	195,07	6 664	97,53	>6 664	48,77
Majoration pour âge (par enfant)	N.A.	76,13	N.A.	38,06	N.A.	19,04
Forfait AF (par enfant)	N.A.	96,27	N.A.	48,14	N.A.	24,07

Source : Mission, à partir du barème de la Caisse nationale des allocations familiales (Cnaf) au 1er avril 2026.

La réforme du barème des AF intervenue en 2015 a réduit le montant d'allocations familiales versées pour 590 000 ménages pour un montant annuel moyen de 1 370 € (800 M€ au total), majoritairement au sein des deux déciles supérieurs de niveau de vie. La réforme des AF a diminué en moyenne le niveau de vie annuel des ménages de 71 € et 147 € respectivement pour le neuvième et le dixième décile[3].

En simulant les effets de cette réforme sur des cas-types à partir des montants d'AF applicables en 2015, les pertes de revenus disponible pour des ménages percevant un salaire net mensuel de 7 000 à 9 000 € sont nulles pour un enfant à charge, comprises entre -0,99 % et -1,33 % pour deux enfants et comprises entre -2,17 % et -2,94 % pour trois enfants[4] (cf. tableau 2). Ces effets sont mesurés de la naissance de l'enfant à ses 19 ans[5].

Tableau 2 : Perte annuelle et totale de revenu disponible liée au plafonnement des AF pour des familles d'un à trois enfants selon leur salaire net annule

Type d'effet	Nombre d'enfants	Salaire net annuel		
		84 000 €	96 000 €	108 000 €
Perte totale sur la période de 0 à 19 ans de l'enfant (en euros)	1	0	0	0
	2	-14 622	-14 794	-21 933
	3	-34 571	-34 571	-51 858
Perte totale sur la période de 0 à 19 ans de l'enfant (en part de revenu disponible)	1	0 %	0 %	0 %
	2	-1,08 %	-0,99 %	-1,33 %
	3	-2,44 %	-2,17 %	-2,94 %

Source : Mission, à partir d'Antoine Magnant et al. (2016).

1.1.1.2. Complément familial

Le complément familial (CF) a été créé par la loi n° 77-765 du 12 juillet 1977, dans le cadre d'une réforme de simplification des prestations familiales et de ciblage des familles nombreuses et modestes. Ce dispositif a pour objet « *d'aider financièrement les familles nombreuses qui disposent de revenus modestes* »[6].

[3] Insee (2016). « *Les réformes des prestations et prélèvements intervenues en 2015 opèrent une légère redistribution des 30 % les plus aisés vers le reste de la population* », France, portrait social, Insee Références, Édition 2016.

[4] Sous la responsabilité de Magnant, A., Pellas, J.-R., Bargain, O., Pacifico, A. et Trannoy, A. (2016). « *Fiscalité des familles aisées sous le quinquennat Hollande : vers un crédit d'impôt par enfant ?* » Revue française de finances publiques, 133(1), 209-227.

[5] Sur la base d'une baisse de revenu annuel disponible cumulée, en valeur actuelle nette en appliquant un taux d'escompte de 2 %.

[6] Direction de la sécurité sociale (2023). *op.cit.*

En France hexagonale, le CF est versé sous conditions de ressources aux familles d'au moins trois enfants tous âgés de plus de 3 ans et de moins de 21 ans. Depuis le 1er avril 2014, les familles éligibles les plus modestes bénéficient d'un montant majoré de CF, revalorisé quatre fois entre 2015 et 2018 à hauteur de 50 % au total. De manière similaire au mécanisme applicable aux AF, un complément dégressif en fonction des revenus bénéficie aux familles dont les ressources dépassent légèrement le plafond de ressources applicable. La déduction forfaitaire de 10 % des revenus primaires s'applique également (cf. *supra*), si bien que les plafonds de ressources officiels présentés dans le tableau 3 sont artificiellement bas.

Tableau 3 : Barème du complément familial en France hexagonale au 1er avril 2026 (plafonds annuels de ressources, montants mensuels en euros)

Nombre d'enfants de 3 à 21 ans à charge	Couple avec un seul revenu d'activité		Parent isolé ou couple avec deux revenus d'activité ≥ 6 306 €[7]	
	Plafond	Montant	Plafond	Montant
3 enfants	22 372	297,26	27 367	297,26
	44 735	198,16	54 724	198,16
4 enfants	26 101	297,26	31 096	297,26
	52 191	198,16	62 180	198,16
En plus par enfant	+3 729	297,26	+3 729	297,26
	+7 456	198,16	+3 729	198,16

Source : Mission, à partir du barème de la Cnaf au 1er avril 2026.

1.1.1.3. Impôt sur le revenu et quotient familial

Créé en 1914, l'impôt sur le revenu (IR) est un impôt direct et progressif basé sur les revenus des personnes physiques. En 1945, les quotients conjugal et familial sont créés pour tenir compte de la structure du foyer fiscal dans le calcul de l'impôt. Ainsi, l'impôt sur le revenu répond à deux logiques redistributives différentes :

- la redistribution verticale : entre ménages de même structure conjugale et familiale, mais avec des différentiels de niveaux de revenus, au profit des ménages aux revenus les moins élevés ;
- la redistribution horizontale : entre ménages de mêmes revenus mais avec des différentiels de structure familiale et conjugale, au profit des couples mariés ou pacsés et/ou des familles.

Le quotient familial (QF) est créé pour tenir compte des facultés contributives des ménages, en application de l'article 13 de la déclaration des droits de l'homme et des citoyens Ce dispositif ne constitue pas une dépense fiscale, mais une modalité du calcul de l'impôt. Il consiste à diviser le revenu du ménage par des parts fiscales, avant calcul de l'IR dû. Le quotient conjugal consiste à attribuer une part entière au deuxième membre du foyer fiscal. Le QF attribue respectivement aux deux premiers enfants d'un ménage 0,5 part de QF, tandis que depuis 1988, chaque enfant supplémentaire à partir du troisième donne droit à une part supplémentaire (cf. tableau 4). Le QF conduit à relever le revenu fiscal de référence (RFR) à partir duquel le ménage est effectivement imposé, et un ménage en bénéficie d'autant plus que son montant d'impôt dû est élevé.

À la différence du quotient conjugal (QC), l'avantage maximal octroyé par le quotient familial est encadré par un système de plafonnement, depuis 1982. Les montants des plafonnements de quotient familial et de la décote sont indiqués à l'article 197-2 du code général des impôts (CGI).

[7] Les couples avec deux revenus d'activité pour un montant total inférieur à 6 306 € sont considérés comme un couple avec un seul revenu d'activité.

Dans le cas d'une famille monoparentale, le ménage bénéfice d'une demi-part additionnelle depuis 1995 en cas de charge exclusive de l'enfant, ou d'un quart de part dans le cas d'une résidence alternée[8]. Contrairement au QF, ce dispositif constitue une dépense fiscale. Son plafond est plus de deux fois supérieur à celui du QF (cf. annexe n° V).

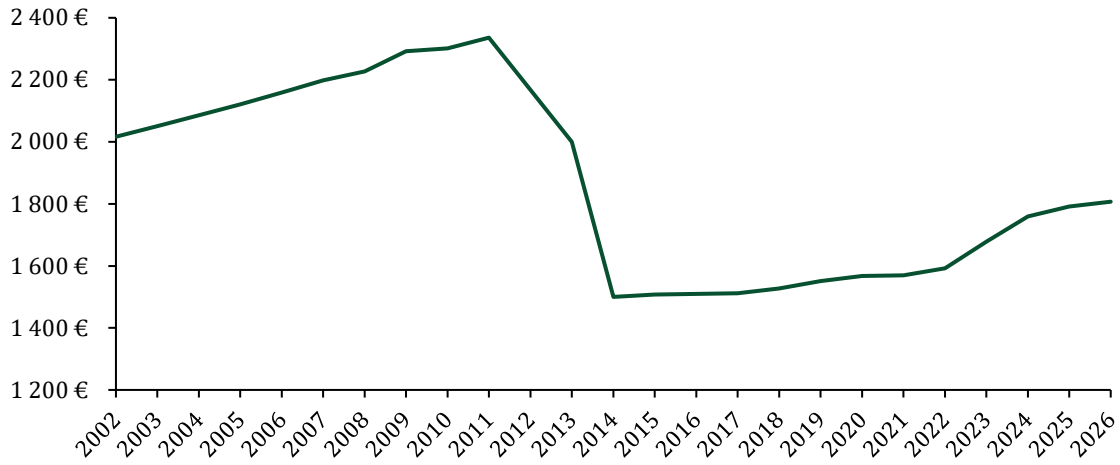
Tableau 4 : Plafonds du quotient familial selon le nombre d'enfant en 2026

Nombre d'enfants	Couple		Parent isolé – garde exclusive		Parent isolé – résidence alternée	
	Parts de QF	Plafond du QF	Parts de QF	Plafond du QF	Parts de QF	Plafond du QF
1	0,50	1 807	1,00	4 262	0,25	904
2	1,00	3 614	1,50	6 069	0,50	1 808
3	2,00	7 228	2,50	9 683	1,00	3 615
4	3,00	10 842	3,50	13 297	1,50	5 422
5	4,00	14 456	4,50	16 911	2,00	7 229

Source : Mission, à partir du barème applicable aux revenus 2026.

Après une hausse ininterrompue du plafond depuis son instauration jusqu'à 2 336 € par demi-part fiscale en 2012, la loi de finances initiale (LFI) de 2014 fixe le plafond à 1 500 €. Le plafond suit ensuite une revalorisation, au gré des lois de finances, en fonction de l'inflation. Pour un couple avec un enfant en 2024, il est atteint lorsque les revenus du couple atteignent 70 641 €, c'est-à-dire un foyer fiscal appartenant au 8ème décile de la distribution[9]. En 2026, l'avantage résultant de l'application du QF pour les parts attribués à raison d'enfants à charge est plafonné à 1 807 € par demi-part pour les couples (graphique 1).

Graphique 1 : Evolution du plafonnement du quotient familial (LFI 2002 – LFI 2026)



Source : Institut des politiques publiques, 2025 ; LFI 2026

Le baisse du plafond du QF en 2014 a concerné 1,4 million de ménages appartenant principalement aux 20 % les plus aisés, pour une réduction moyenne du revenu disponible annuel de 820 €[10].

[8] Code général des impôts, article 194-II.

[9] Conseils des prélèvements obligatoires (2024). « *Conforter l'égalité des citoyens devant l'impositions des revenus* ».

[10] Insee (2016), *op. cit.*

En simulant les effets de cette réforme sur des cas-types à partir des montants de QF applicables en 2015, les pertes de revenus disponible pour des ménages percevant un salaire net mensuel de 7 000 à 9 000 € sont comprises entre -0,87 % et -1,06 % pour un enfant à charge, entre -1,67 % et -2,05 % pour deux enfants et entre -0,73 % et -3,14 % pour trois enfants[11] (cf. tableau 5). Comme pour les AF (cf. *supra*), ces effets sont mesurés de la naissance de l'enfant à ses 19 ans[12].

Tableau 5 : Perte annuelle et totale de revenu disponible lié au plafonnement du QF pour des familles d'un à trois enfants selon leur salaire net annuel

Type d'effet	Nombre d'enfants	Salaire net annuel		
		84 000 €	96 000 €	108 000 €
Perte totale sur la période de 0 à 19 ans de l'enfant (en euros)	1	-13 809	-13 809	-13 809
	2	-27 619	-27 619	-27 619
	3	-10 340	-40 145	-55 239
Perte totale sur la période de 0 à 19 ans de l'enfant (en part de revenu disponible)	1	-1,06 %	-0,96 %	-0,87 %
	2	-2,05 %	-1,84 %	-1,67 %
	3	-0,73 %	-2,51 %	-3,14 %

Source : Mission, à partir d'Antoine Magnant et al. (2016).

1.1.1.4. Mesures de l'atteinte par ces dispositifs de leur objectif

Au sein du rapport d'évaluation des politiques de sécurité sociale (REPSS), le premier objectif affiché consiste à « *contribuer à la compensation financière des charges des familles et accompagner tous les parents* ». Sa finalité est, selon le même document, de « *mesurer les écarts de niveau de vie en fonction de la configuration familiale. Il évalue également l'importance de la compensation financière des coûts liés à la présence d'enfants dans le ménage, induite par le quotient familial, les prestations familiales, les aides personnelles au logement, les minima sociaux et la prime d'activité.* ».

[11] Sous la responsabilité de Magnant, A., Pellas, J.-R., Bargain, O., Pacifico, A. et Trannoy, A. (2016). *Ibid*.

[12] Sur la base d'une baisse de revenu annuel disponible cumulée, en valeur actuelle nette en appliquant un taux d'escompte de 2 %.

L'indicateur utilisé est le tableau suivant (cf. tableau 6) :

Tableau 6 : Niveau de vie des ménages avant et après impôt sur le revenu (IR), prestations familiales et prestations sociales de solidarité, en fonction de leur configuration familiale

Type de ménage		Couples				Personnes seules		
Nombre d'enfants		0	1	2	≥3	0	1	2
Niveau de vie médian de référence (avant impôts et prestations)		**100,0**	**88,6**	**84,5**	**53,9**	**74,8**	**54,7**	**36,0**
Effet de l'IR	Avant prise en compte du QF	-2,8 %	-2,9 %	-3,7 %	-2,5 %	-2,3 %	-2,6 %	-1,7%
	Effet du QF	+0,5 %	+1,7 %	+3,1 %	+2,8 %	+0,2 %	+3,1 %	+2,5%
Niveau de vie médian après impôt		**97,7**	**87,5**	**83,9**	**54,1**	**73,2**	**54,9**	**36,3**
Effet des prestations	Effet des prestations familiales	+0,0 %	+4,1 %	+6,6 %	+20,2 %	+0,0 %	+7,5 %	+33,6%
	Effet des aides au logement, des ***minima*** sociaux et de la prime d'activité	+0,9 %	+0,7 %	+0,4 %	+1,0 %	+2,4 %	+10,6 %	+16,0%
Niveau de vie médian après impôt et prestations		**98,6**	**91,7**	**89,7**	**65,6**	**74,9**	**65,2**	**56,2**

Source : REPSS Famille, via des données Insee, enquête Revenus fiscaux et sociaux 2021 (actualisée 2023) ; modèle Ines 2023 figé, calculs Drees. Lecture : le niveau de vie médian des personnes au sein de chaque configuration familiale est rapporté à un référentiel 100 qui est le niveau de vie médian de référence au sein des couples sans enfant (31 230 € par UC, après cotisations et contributions sociales mais avant impôts et prestations, correspond donc à 100). Au sein des couples avec 2 enfants, le niveau de vie médian de référence est de 26 390 €, soit 85 % de celui des personnes vivant en couple sans enfant. Ce niveau de vie diminue de 3,7 % avec l'IR (sans prise en compte du QF), puis ré-augmente de 3,1 % du fait du QF. Il augmente ensuite de 6,6 % avec les prestations familiales, puis de 0,4 % lorsque sont pris en compte les aides personnelles au logement, les minima sociaux et la prime d'activité pour s'établir en fin de compte à 28 020 € par UC, tous transferts sociaux et fiscaux confondus.

Selon ce tableau, les dispositifs de la politique familiale opèrent l'essentiel des effets de redistribution horizontale à partir du deuxième enfant, et celle-ci est d'autant plus forte que le nombre d'enfants au sein du foyer augmente. Sauf pour les familles au-delà de trois enfants, le QF ne suffit pas à compenser la perte de niveau de vie entraînée par l'IR. Les prestations familiales à partir du deuxième enfant présentent l'effet le plus fort sur la hausse du niveau de vie médian des ménages avec enfants (+4,1 % à +20,2 %). Les parents isolés dont le niveau de vie médian est inférieur de 33,9 points et de 48,5 points à celui des couples avec respectivement un et deux enfants, sont également les plus soutenus par la politique familiale.

Cet indicateur mobilise donc l'ensemble des prestations familiales, des dispositifs fiscaux et les prestations sociales familialisées aboutissant à une redistribution horizontale. Ce champ, plus large que celui de la présente annexe, est mobilisé dans l'annexe n° VI. Toutefois, l'objectif de compensation financière des charges des familles n'estime pas lesdits coûts, ni leur niveau de compensation selon le nombre d'enfants à charge et le niveau de revenus. Les différents dispositifs ne sont pas non plus distingués au regard de leur capacité à contribuer à l'atteinte de cet objectif. **L'indicateur de compensation des charges financières des familles contenu dans les REPSS ne permet donc pas de piloter les dispositifs y concourant.**

1.1.2. Les dépenses de compensation générale des charges liées aux enfants sont réparties de façon relativement homogène selon le niveau de revenus des familles

Les dynamiques des dépenses d'AF et de CF sont distinctes du fait des réformes ayant concerné ces deux prestations (modulation des AF en fonction des ressources, revalorisation du CF majoré) :

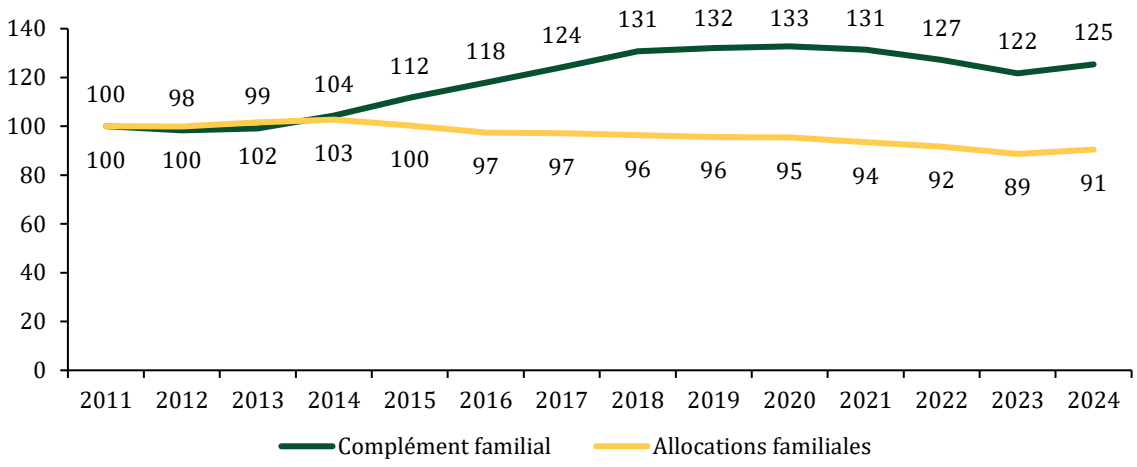
- le nombre de bénéficiaires des allocations sur la période 2011-2024 augmente de façon similaire pour les deux prestations : +0,1 % pour les AF, et +1,5 % pour le CF ;
- les dynamiques de dépenses sont toutefois très distinctes :
  - la dépense d'AF passe de 12,4 Md€ en 2011 à 13,8 Md€ en 2024 (+11 %), et la dépense de CF d'1,7 Md€ à 2,5 M€ (+54 %) ;
  - en euros constants, la dépense d'AF diminue de -10 %, tandis que la dépense de CF augmente de +25 % (cf. graphique 2).

Tableau 7 : Montants et dynamiques des dispositifs de compensation charges générales liées aux enfants

Dispositif	Dépense en 2024		Bénéficiaires en 2024	
	Montant 2024 (M€)	Évolution depuis 2011	Nombre de ménages	Évolution depuis 2011
Allocations familiales	13 790	+11 %	4 954 590	+0 %
Complément familial	2 534	+54 %	871 788	+1 %
Quotient familial	12 460	N.D.	320 779	N.D.

Source : Mission, à partir des données de la Cnaf pour l'AF et le CF, et des simulations du pôle Science des données de l'IGF pour le QF.

Graphique 2 : Évolution des dépenses d'AF et de CF en euros constants (base 100 en 2011)



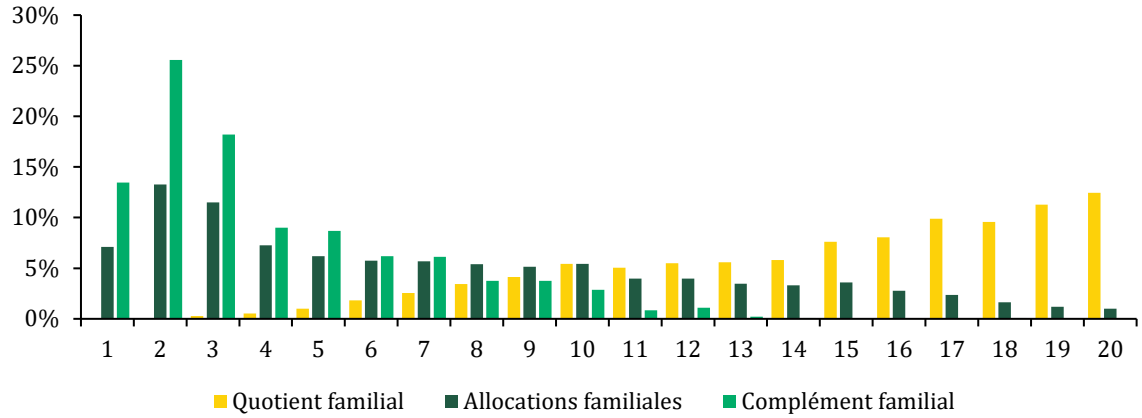
Source : Calculs de la mission à partir des données de la Cnaf et de l'IPC hors tabac en France métropolitaine publié par l'Insee.

La dynamique du QF n'est quant à elle pas simulée sur une base régulière et sur des périmètres comparables. N'étant pas considéré comme une dépense fiscale, le QF ne fait pas l'objet d'un chiffrage annuel en loi de finances.

Les trois dispositifs de compensation générale des coûts de l'enfant bénéficient différemment aux ménages selon leur niveau de revenus primaires (cf. graphique 3) :

- le QF bénéficie aux ménages à partir du quatrième vingtile de revenus primaires en évitant l'assujettissement à l'IR, mais bénéficie majoritairement aux ménages de la partie supérieure de la distribution. Les 20 % des ménages les plus aisés bénéficient de 43,2 % du montant total de moindre impôt permise par le QF, une proportion nettement inférieure à la proportion des recettes d'IR dont ils s'acquittent (70,2 % pour les 10 % les plus aisés en 2024[13]) ;
- les AF présentent une forme de distribution en miroir du QF au bénéfice des ménages modestes : les 20 % des ménages dont les revenus primaires sont les plus faibles captent 39,1 % de la dépense d'AF, tandis que les 20 % des ménages les plus aisés en perçoivent 6,2 % ;
- le CF est, en lien avec son barème plafonné, est concentré à hauteur de 39,0 % de sa dépense parmi les 10 % des ménages les plus modestes, et ne bénéficie que de manière résiduelle à la moitié des ménages les plus aisés.

Graphique 3 : Répartition des dépenses de compensation générale des coûts de l'enfant par vingtile de niveau de vie avant redistribution (en % des dépenses de chaque dispositif)



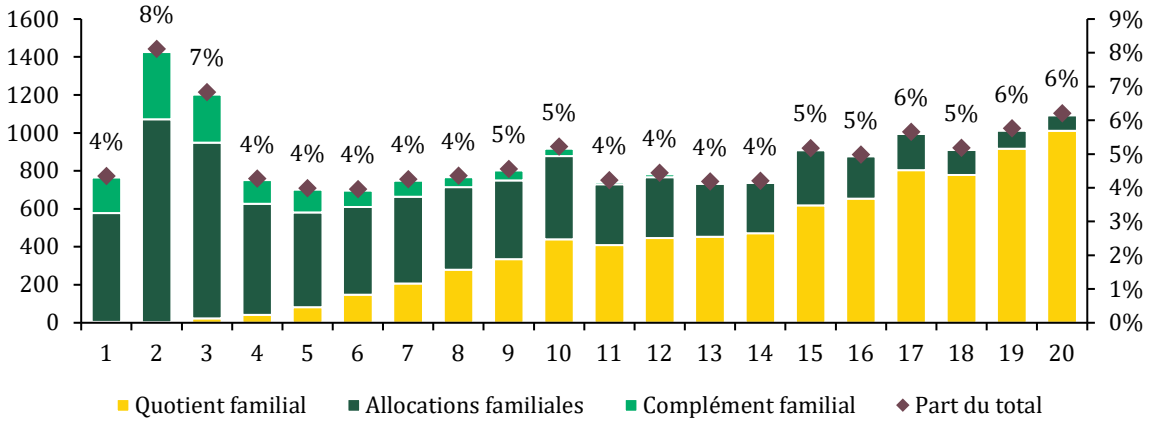
Source : Pôle science des données de l'IGF à partir de l'Enquête revenus fiscaux et sociaux 2022 (Insee), modèle Ines 2024 (Insee, Drees, Cnaf).

Malgré ces ciblages distincts, la répartition de la dépense de ces trois dispositifs en valeur est distribuée de façon relativement homogène parmi les vingtiles de revenus primaires[14] (cf. graphique 4). Des pics sont constatés en début de distribution en raison de la surreprésentation de familles nombreuses permettant l'éligibilité aux AF et du CF, mais également parmi les 20 % des ménages les plus aisés en raison des montants élevés de QF dont ils bénéficient.

[13] Direction générale des finances publiques (2025). « *L'impôt sur le revenu 2024 a été plus dynamique que les revenus* », DGFIP Statistiques n° 41, novembre 2025.

[14] Avant redistribution socio-fiscale.

Graphique 4 : Répartition des dépenses de compensation générale des coûts de l'enfant par vingtile de niveau de vie avant redistribution en valeur



Source : Pôle science des données de l'IGF à partir de l'Enquête revenus fiscaux et sociaux 2022 (Insee), modèle Ines 2024 (Insee, Drees, Cnaf) ; Lecture : en 2024, les 5 % des ménages dont le niveau de vie avant redistribution est le plus élevé perçoivent 6 % de la dépense totale de la politique familiale au titre du QF, des AF et du CF, soit 1,81 Md€.

1.2. La compensation des coûts de l'enfant est réalisée sur un mode dual qui entraîne des incohérences selon le rang de l'enfant et le niveau de revenus des familles vis-à-vis des coûts effectivement supportés

1.2.1. Les paramètres des dispositifs de compensation générale des coûts de l'enfant sont nettement hétérogènes

Les paramètres influant sur la fixation du montant du bénéfice tiré par les ménages de l'AF, du CF et du QF sont divergents sous plusieurs aspects, sans qu'une différence objective de situation ne justifie cette hétérogénéité (cf. tableau 8).

Tableau 8 : Paramètres des dispositifs de compensation coûts généraux de l'enfant

Dispositif	Année référence	Activation	Indexation	Éligibilité au 1er enfant	Âge d'éligibilité	Majoration pour âge	Majoration pour FMP*
AF	N-2	Mensuelle	Sur la Bmaf au 1er avril	Non	0-20	18 ans	Non
CF	N-2	Mensuelle	Sur la Bmaf au 1er avril	Non	3-21	Non	Oui
QF	N-1	Annuelle	Sur l'inflation au 1er janvier	Oui	0-21 ans (25 si scolarisé)	Non	Oui

Source : Mission. Note : FMP = familles monoparentales.*

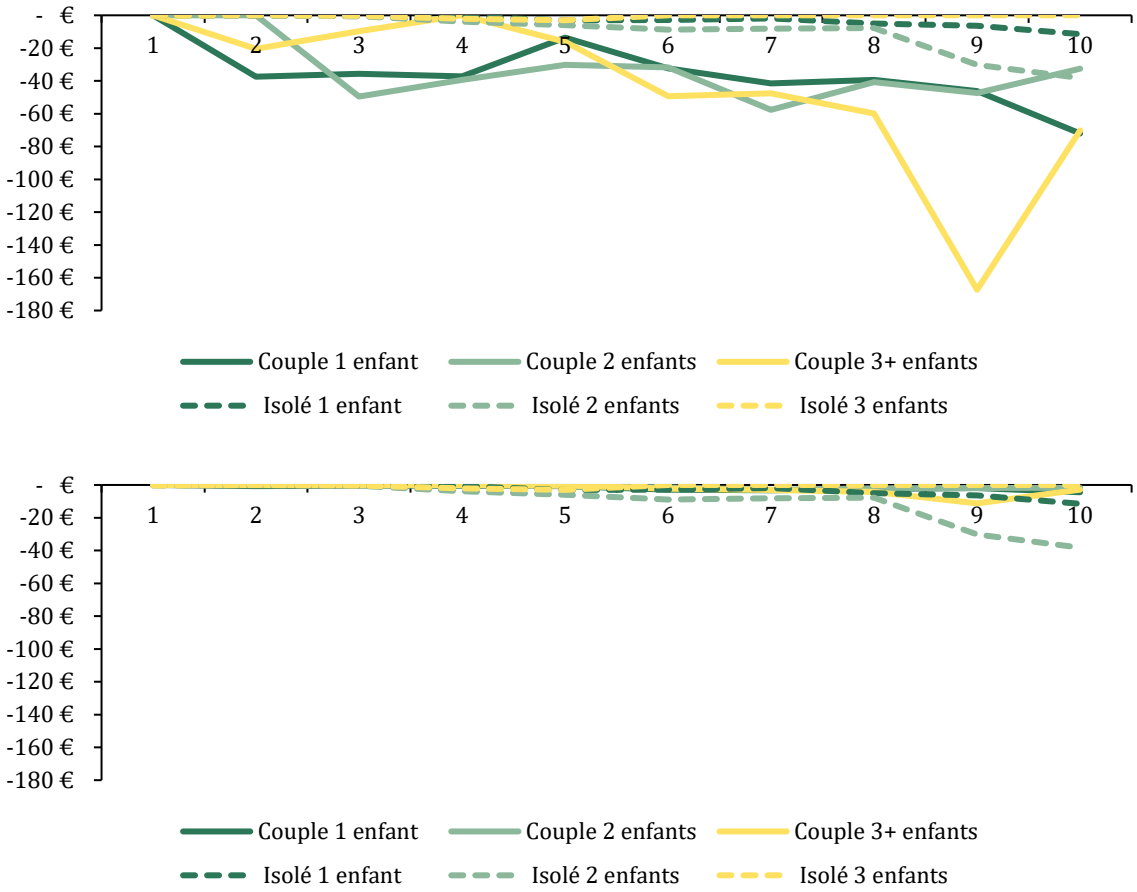
Tout d'abord, concernant l'année de référence sur laquelle porte l'estimation des ressources des ménages, les prestations familiales se distinguent de l'impôt sur le revenu par la prise en compte des revenus de l'année N-2. Cette prise en compte des ressources n'est donc pas spécifique aux AF et au CF, et fait l'objet d'une proposition de contemporanéisation présentée dans l'annexe n° VI.

Ensuite, le quotient familial se distingue des AF et du CF en permettant aux ménages de bénéficier d'une baisse d'impôt valable à partir de l'année de naissance de l'enfant et sur l'ensemble de cette première année. En effet, les AF et le CF s'activent à partir du mois de naissance. Cet écart ne se justifie pas par des coûts particuliers auxquels seraient soumis les familles.

La proratisation du QF pour les enfants nés dans l'année permettrait de générer 170 M€ de gains à travers une moindre réduction d'IR, répartie sur 320 779 ménages soit un effet moyen mensuel de 43 €. Les pertes pour les ménages concernés sont plafonnées à 70 € mensuels indépendamment du niveau de vie pour les couples avec un ou deux enfants à charge. La moindre réduction d'impôt atteint un maximum pour les familles de trois enfants dans le neuvième décile, à hauteur de 167 €. **Elle atteint un maximum pour des enfants nés en décembre, à hauteur de 276 € mensuels pour un enfant de rang trois ou plus et de 138 € pour un enfant de rang un ou deux, selon le barème de l'IR pour 2026.**

Les ménages affectés par cette proratisation sont majoritairement situés au-delà du cinquième décile de niveau de vie. Par ailleurs, la moindre réduction d'impôt ne vaut que pour la première année de l'enfant, et par rapport à un contrefactuel. **Autrement dit, la proratisation du QF pour les enfants nés dans l'année n'entraînerait pas de hausse d'impôts pour les familles par rapport à l'exercice N-1, mais réduirait seulement le bénéfice du QF.**

Graphique 5 : Effets mensuels de la proratisation du QF pour les enfants nés dans l'année par décile de niveau de vie (effet moyen pour les ménages concernés en haut, effet moyen en bas)



Source : Enquête revenus fiscaux et sociaux 2022 (Insee), modèle Ines 2024 (Insee, Drees, Cnaf) ; calculs : IGF pôle Science des données. Note : l'impact relativement élevé de cette mesure sur les parents isolés de deux enfants selon le graphique présentant l'effet moyen pour tous les ménages relève d'un biais statistique selon lequel ce type de configuration familiale est peu représentée au sein du dixième décile de niveau de vie, si bien qu'un faible nombre de ménages peut fausser la mesure de l'impact moyen.

Annexe IV

Tableau 9 : Description des effets de la proratisation du QF pour les enfants nés dans l'année

Métrique	Résultat
Nature de la mesure	Faire valoir le bénéfice du quotient familial au mois de naissance de l'enfant, et non sur une année entière comme aujourd'hui.
Montant annuel de l'économie attendu	170 M€
Nombre de ménages affectés	320 779
Déciles de niveau de vie les plus affectés	Ménages au-delà du cinquième décile de niveau de vie avant redistribution, notamment les trois déciles supérieurs.
Vecteur	Législatif (article 194 du code général des impôts)

Source : Mission.

Concernant les règles d'indexation, les AF et le CF sont indexés via la base mensuelle de calcul des allocations familiales (BMAF), revalorisée au 1er avril de chaque année selon un coefficient égal à l'évolution moyenne annuelle des prix à la consommation hors tabac, calculée sur les douze derniers indices publiés par l'Insee. Le barème de l'IR et du QF est revalorisé suivant l'inflation en loi de finances. Aucune de ces deux dernières indexations n'est automatique, bien qu'elles soient effectuées chaque année.

Seul le QF est ouvert dès le premier enfant, à hauteur d'une demi-part. Les AF ne sont ouvertes en France hexagonale qu'à partir du deuxième enfant, tandis que le CF est perceptible à partir au troisième enfant.

D'autre part, l'âge d'éligibilité de l'enfant varie de la naissance jusqu'à 25 ans. Le CF n'est ouvert qu'aux trois ans de l'enfant, en articulation avec l'allocation de base de la prestation d'accueil du jeune enfant (AB de la Paje), ouverte de la naissance aux trois ans de l'enfant. Les AF sont valables jusqu'aux 20 ans de l'aîné, tandis que le QF dépend de la présence de l'enfant dans le foyer fiscal, qui peut s'étendre de 21 à 25 ans en cas de scolarisation de l'enfant. Cette spécificité se justifie par la nature différente du QF, visant à prendre en compte les capacités contributives des ménages et tenant compte de la prise en charge des études d'un enfant. L'adéquation de cette différence de période d'éligibilité à des coûts supportés par les familles est étudiée *infra*.

Ensuite, les AF sont le seul dispositif parmi les trois étudiés à présenter une majoration pour âge, fixée à 18 ans. Ce seuil, fixé avant 2026 à 14 ans, a été réhaussé par décret[15]. Au-delà des gains budgétaires attendus (1,28 Md€ à terme), le relèvement de ce seuil est motivé par la démonstration de la Drees et de l'Insee selon laquelle le seuil de 14 ans n'induirait pas de dépenses supplémentaires pour les familles[16]. Ce seuil de majoration, dont l'existence est prévue par la loi[17], a donc été porté à 18 ans soit deux ans avant la fin de l'éligibilité aux AF.

Enfin, ces dispositifs ne prennent pas tous en compte dans leurs barèmes la spécificité des coûts supportés par les familles monoparentales. Le montant du CF ne varie pas selon la configuration familiale, mais le plafond de revenus augmente de 22 % pour une famille monoparentale de trois enfants, et de 19 % pour une famille monoparentale de quatre enfants. Le QF prend également cette dimension en compte via la demi-part ou le quart de part supplémentaire octroyé aux parents isolés ayant des enfants à charge, respectivement en garde exclusive ou en résidence alternée. Ensemble, ces deux dispositifs de quotient familial augmentent de 56 % le seuil d'assujettissement à l'IR selon le barème de 2026.

[15] Décret n° 2026-138 du 27 février 2026 portant à dix-huit ans l'âge de la majoration des allocations familiales.

[16] Drees, Insee (2023). « *Comment mieux prendre en compte la diversité des familles dans les échelles d'équivalence ? Une analyse du coût de l'enfant à travers la consommation et le niveau de vie ressenti des familles, d'après l'enquête Budget de famille 2017* », Les dossiers de la Drees, n° 108, mars 2023.

[17] Article L. 521-3 du code de la sécurité sociale.

1.2.2. Les méthodes d'estimation du coût de l'enfant sont difficilement mobilisables pour calibrer les dispositifs de compensation afférents

Les échelles d'équivalence sont utilisées pour calibrer les dispositifs concourant à la politique familiale, en appliquant une « unité de consommation » (UC) à chaque membre du ménage pour représenter la consommation générée par le membre supplémentaire. A titre d'illustration, retenir 0,5 UC pour le second adulte d'un ménage et 0,3 UC pour un enfant de moins de 14 ans porte le total d'UC d'un ménage à 1,8, et signifie que ce ménage doit disposer d'un revenu 1,8 fois supérieur à celui d'une personne seule pour disposer du même niveau de vie.

Deux méthodes coexistent pour établir des échelles d'équivalence :

- une méthode empirique, qui peut être « objective » en se fondant sur les données de dépenses des familles ou « subjective » en interprétant l'aisance financière que les familles déclarent ;
- une méthode normative basée sur le calcul de budgets-types par catégorie de famille, lesquels permettent de couvrir les besoins essentiels de l'enfant. Dans cette approche, le coût de l'enfant est indépendant du revenu du ménage.

La méthode empirique est mobilisée pour les échelles d'équivalence les plus fréquemment employées, mais celles-ci demeurent hétérogènes. Le tableau 10 présente les échelles suivantes :

- l'échelle dite « de l'OCDE modifiée », utilisée par l'Insee et Eurostat ;
- l'échelle de la Cnaf ;
- l'échelle estimée par la Drees et l'Insee dans une étude de 2023 ;
- les échelles déduites du barème du quotient familial, incluant la demi-part ou le quart de part en cas de garde exclusive ou de résidence alternée d'un enfant.

Tableau 10 : Comparaison des échelles d'équivalence utilisées par l'Insee et la Cnaf, avec l'échelle estimée par la Drees

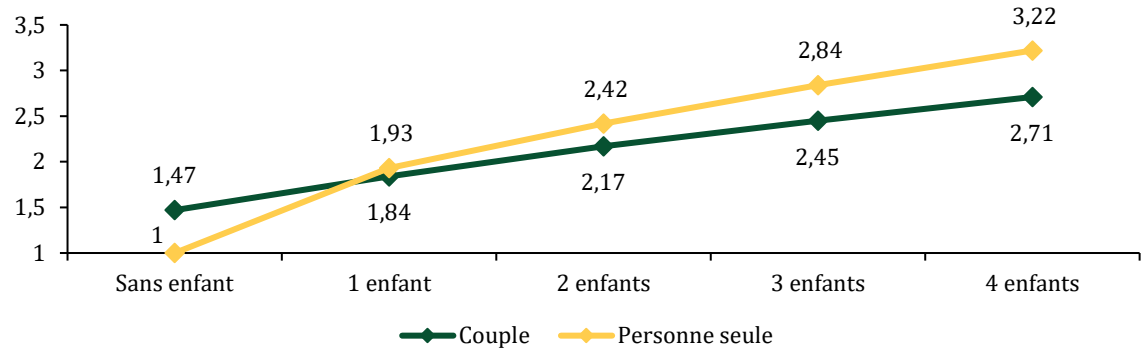
Individu	OCDE modifiée		Cnaf		Drees	Impôt sur le revenu
Personne seule	1,00		1,00		1,00	1,00
Couples						
Second adulte du ménage	0,50		0,50		0,47	1,00
Âge de l'enfant (années)	*<14*	*>14*	*<14*	*>14*	*Non applicable (N.A.)*	*(N.A.)*
1er enfant	0,30	0,50	0,30	0,50	0,37	0,50
2ème enfant	0,30	0,50	0,30	0,50	0,33	0,50
3ème enfant	0,30	0,50	0,30	0,50	0,28	1,00
4ème enfant	0,30	0,50	0,30	0,50	0,26	1,00
Familles monoparentales						
Personne seule (UC supplémentaire)	(N.A.)		(N.A.)		(N.A.)	0,25 ou 0,50
Âge de l'enfant (années)	*<14*	*>14*	*<14*	*>14*	*(N.A.)*	*(N.A.)*
1er enfant	0,30	0,50	0,50	0,70	0,93	0,50
2ème enfant	0,30	0,50	0,30	0,50	0,49	0,50
3ème enfant	0,30	0,50	0,30	0,50	0,42	1,00
4ème enfant	0,30	0,50	0,30	0,50	0,38	1,00

Source : Mission.

Les échelles de l'Insee et de la Cnaf mobilisent une méthodologie objective, tandis que la Drees a exploité le niveau d'aisance financière ressentie par les ménages, soit une méthode subjective. La principale différence concerne le seuil de 14 ans entraînant une majoration de 0,20 UC dans les échelles de l'Insee et de la Cnaf, tandis que ce seuil est jugé non pertinent par la Drees. Ensuite, les trois échelles diffèrent quant au poids dans le budget des familles monoparentales du premier enfant : l'Insee leur attribue 0,30 à 0,50 UC, la Cnaf 0,50 à 0,70 UC et la Drees 0,93 UC. Enfin, pour les familles monoparentales comme pour les couples, la Drees et l'Insee estiment que le coût marginal d'un enfant supplémentaire est décroissant.

Les estimations de la Drees et de l'Insee aboutissent ainsi à un coût marginal de l'enfant mesuré par les UC systématiquement supérieur dans les familles monoparentales, à rang de l'enfant équivalent. Ces écarts traduisent des économies d'échelle moindres dans les familles monoparentales, et aboutissent à une somme d'UC systématiquement supérieure à celle des couples (cf. graphique 6). **Dans ce contexte, la Drees estime que plus de la moitié des familles monoparentales vivrait en-dessous du seuil de pauvreté, une proportion nettement supérieure au taux de 32,3 % mesuré par l'Insee via l'échelle de l'OCDE modifiée**[18]. L'adéquation des dispositifs majorant le soutien financier aux familles monoparentales à ces coûts est étudiée dans l'annexe n° 5.

Graphique 6 : Unités de consommation estimées par la Drees selon le nombre d'enfants et le type de ménage



Source : Mission, à partir de la Drees et de l'Insee (2023)

Le barème du quotient familial de l'impôt sur le revenu (IR) a pour particularité de s'éloigner nettement de ces échelles d'équivalence. Il s'éloigne des échelles de l'Insee et de la Cnaf en introduisant une compensation progressive à partir du troisième enfant, mais s'aligne avec le constat de la Drees concernant les coûts supportés par les familles monoparentales en leur faisant bénéficiant de 0,25 à 0,50 part supplémentaire. **Aussi, le QC donnant lieu à deux parts entières pour un couple marié ou pacsé permet aux ménages concernés de bénéficier d'un avantage fiscal manifestement décorrélé économies d'échelle que permet le concubinage.** En effet, un couple ne présente selon la Drees qu'un total d'1,47 UC, tandis que le QC permet de bénéficier de parts équivalant à 2,00 UC.

Toutefois, les échelles d'équivalence peuvent difficilement constituer une référence pour apprécier le caractère compensatoire des charges liées aux enfants dans le cadre de la politique familiale.

En effet, étant donné que les coûts de l'enfant sont élevés, les dispositifs de la politique familiale ne les compensent pas intégralement, si bien que la charge financière associée à la présence d'enfants est fonction croissante de leur nombre. Les estimations de la Drees, relevant de potentielles économies d'échelle croissantes avec le nombre d'enfants, sont donc moins opérantes dans un contexte de reste à charge croissant en valeur pour les familles.

[18] Insee (2024). « *Les revenus et le patrimoine des ménages. Édition 2024* », Insee références, octobre 2024.

Ensuite, le fait de retenir comme approximation du coût de l'enfant des UC en proportion des revenus des ménages pose deux types de question. Au plan théorique, ces échelles supposent que le coût de l'enfant est proportionnel aux revenus des familles, ce qui n'est pas établi par la littérature scientifique. Au plan pratique, la charge financière associée à la présence d'enfants dans un ménage croît donc avec le revenu, et leur compensation intégrale implique alors des transferts d'autant plus importants que les familles sont aisées. Or, les charges associées aux enfants mesurées par la méthode empirique traduisent des inégalités de modes de vie dont il est difficile de considérer que le rôle de la politique familiale soit de les couvrir complètement.

Dans ce contexte, si les échelles d'équivalence sont pertinentes pour estimer la perte de niveau de vie des ménages causée par la présence d'enfants, elles le sont moins pour définir le coût de l'enfant que devrait compenser la politique familiale, au titre de l'objectif qui lui est assigné.

Les échelles d'équivalence visent à approcher le montant dont les parents auraient besoin pour maintenir leur niveau de vie au sens du bien-être tiré de la consommation en présence d'un ou plusieurs enfants. **Cette question n'est toutefois pas la seule valable pour définir le « coût de l'enfant ». Il est possible de simplement décrire ce que les familles dépensent pour leurs enfants via l'exploitation des enquêtes « budget de famille », au moyen de méthodes statistiques ou économétriques.** Cette méthode revient toutefois à raisonner « toutes choses égales par ailleurs », et donc à mesurer un coût de l'enfant dépendant des capacités financières des familles[19].

Une voie possible consiste donc à établir un coût forfaitaire de l'enfant indépendant du niveau de revenu, du rang de l'enfant ou de la structure des familles. **Ce coût moyen observé via l'enquête « budget de famille » menée par l'Insee en 2017 peut être estimé à 634 € mensuels. Il ne constitue toutefois qu'un coût forfaitaire théorique, utile pour mesurer un reste à charge des familles au regard des dépenses liées à l'enfant que la politique familiale pourrait raisonnablement avoir pour but de compenser.**

Dans ce contexte, l'utilisation de coûts forfaitaires qui ne sont pas intégralement compensés conduit à envisager autrement le caractère décroissant des charges liées aux enfants. En effet, si une première lecture des échelles d'équivalence de la Drees invite à calibrer un soutien aux familles décroissant selon le rang de l'enfant, le reste à charge des familles en valeur croît nécessairement avec le nombre d'enfants.

Enfin, les charges liées aux enfants âgés de 18 à 24 ans sont particulières car plus hétérogènes. Selon une étude publiée en 2018[20] s'appuyant sur des données de 2014, 80 % des ménages aident leur jeune adulte de façon régulière ou ponctuelle pour un montant moyen de 3 670 € annuels. Toutefois, le montant de ce soutien est très variable selon que le jeune adulte soit cohabitant ou non (2 270 € à 7 550 €), qu'il poursuive des études ou non (5 170 € ou 1 890 €) ou que ses parents appartiennent à un décile de niveau de vie élevé (7 053 € au-delà du neuvième décile contre 1 308 € en-deçà du premier décile).

Dans les faits, 36,7 % des jeunes étaient en 2022 rattachés au foyer fiscal de leurs parents, soit 1,94 millions d'individus[21]. Parmi ces derniers, 74,4 % sont étudiants ou lycéens. Or, les jeunes adultes en poursuite d'études reçoivent des transferts élevés de la part de leurs parents, compris entre 301 € et 810 € selon le type de cohabitation, tandis que les jeunes en emploi, au chômage ou inactifs reçoivent entre 145 € et 343 € (cf. tableau 11).

---

[19] Haut conseil de la famille, « *Le « coût de l'enfant »* », Rapport et propositions adoptés par consensus par le Haut Conseil de la Famille lors de sa séance du 9 juillet 2015.

[20] Sébastien Grobon (2018), « *Combien coûte un jeune adulte à ses parents ?* », Insee Références, édition 2018, p. 65-79.

[21] Cour des comptes, rapport public annuel pour 2025.

Tableau 11 : Montant de transfert des parents aux jeunes adultes selon la situation professionnelle et le statut de cohabitation, estimés pour 2025.

Cohabitation	En études		Au chômage ou inactif		En emploi	
	Part des jeunes	Montant	Part des jeunes	Montant	Part des jeunes	Montant
Cohabitants	26 %	301 €	16 %	164 €	16 %	145 €
Semi-cohabitants	16 %	810 €	1 %	Non disponible	2 %	337 €
Non-cohabitants	8 %	627 €	4 %	343 €	11 %	228 €
Ensemble	49 %	517 €	21 %	197 €	30 %	189 €

Source : Insee, 2018, selon l'enquête nationale sur les ressources des jeunes de la Drees et de l'Insee (2014). Montants revalorisés de l'inflation.

S'il est possible d'envisager une harmonisation de l'âge jusqu'auquel les enfants peuvent être considérés à charge au regard des dispositifs de la politique familiale, il est plus difficile d'envisager leur réforme sans considérer le système de bourses de l'enseignement supérieur et le traitement des pensions dans l'IR. Ces dispositifs étant situées hors du périmètre de la mission, aucune mesure d'harmonisation n'est proposée.

1.3. Des économies peuvent être réalisées concernant les dispositifs de compensation des charges générales liées aux enfants via une amélioration de leur articulation

Le graphique 7 simule le bénéfice tiré par un couple avec un à quatre enfants à charge des AF, du CF et du QF. Pour les familles allant d'un à quatre enfants, l'articulation des dispositifs de compensation générale des coûts de l'enfant est insuffisante pour assurer un niveau de soutien financier cohérent selon le revenu.

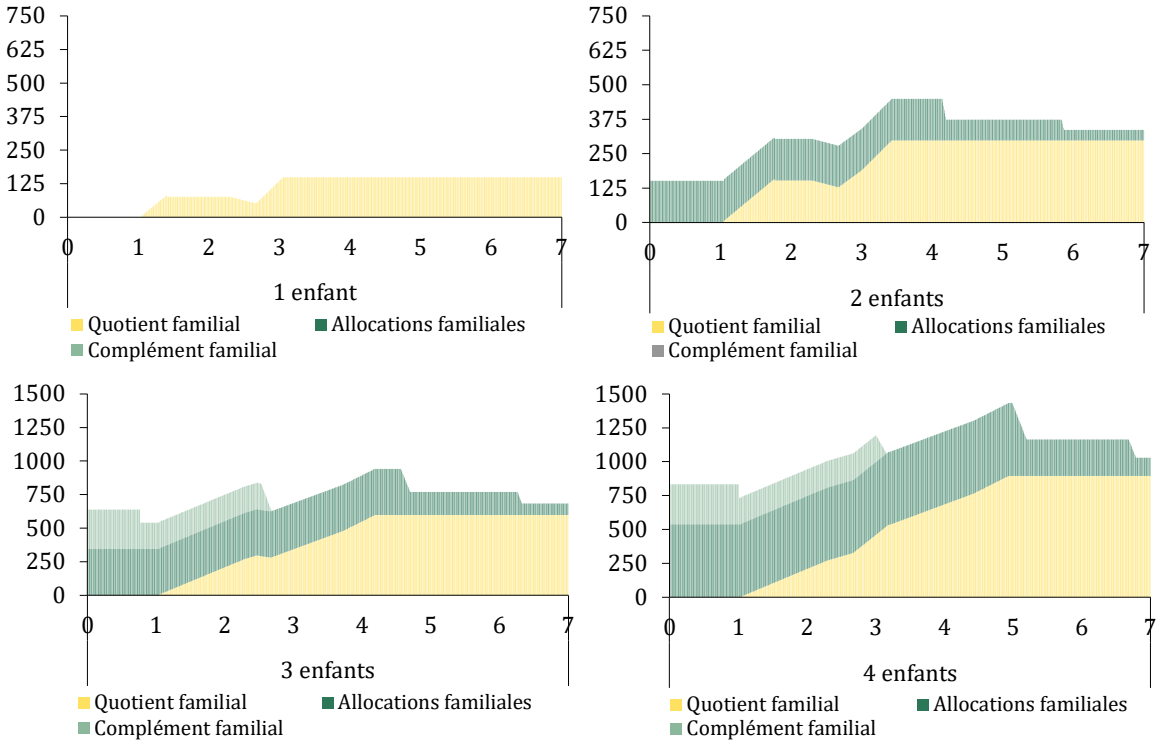
Au premier enfant, le ménage ne peut bénéficier ni des AF ouvertes au second enfant, ni du CF ouvert au troisième enfant. De façon mécanique, le bénéfice d'une demi-part de QF est croissant selon le niveau de revenu et atteint un maximum à 3,06 Smic pour le parent de référence.

Au second enfant, le ménage bénéficie de 151 € mensuels d'AF et atteint le demi-taux à 4,20 Smic, et le plafond du QF à 3,43 Smic. Le bénéfice cumulé maximal de ces trois dispositifs s'élève à 450 € mensuels, et est atteint entre 3,44 et 4,14 Smic pour le parent de référence. Il correspond au cumul du quart taux des AF et du QF ayant atteint son plafond. Au-delà, le bénéfice mensuel s'élève à 374 €.

Au troisième enfant, les trois dispositifs étudiés se cumulent car le ménage devient éligible au CF. Le troisième enfant permet de bénéficier d'une part complète de QF, et non d'une demi-part comme pour les deux précédents. Le barème du CF étant ciblé sur les ménages à faibles revenus, il décroît dès 0,77 Smic et devient nul à 2,69 Smic. Les AF atteignent le demi-taux à 4,70 Smic et le quart-taux à 6,33 Smic. Le QF atteint son maximum à 4,19 Smic, à hauteur de 597 € mensuels. Dans ce contexte, le bénéfice cumulé de ces trois dispositifs est irrégulier et incohérent selon le niveau de revenu : il chute de 836 € mensuels à 2,48 Smic à 629 € à 2,68 Smic, puis atteint 942 € à 4,19 Smic avant de chuter à 769 € à 4,70 Smic, puis à 683 € à 6,33 Smic.

Pour une famille de quatre enfants, le bénéfice du CF demeure stable car celui-ci est forfaitaire à partir du troisième enfant, tandis que les AF sont majorées et que le QF permet de bénéficier d'une part complète. Comme pour le ménage de trois enfants, le bénéfice du CF décroit dès 1,00 Smic et devient nul à 3,16 Smic. Cette sortie des barèmes est progressivement compensée par la hausse de l'avantage issu du QF, jusqu'à atteindre un pic de 1 434 € à 4,94 Smic. Ce montant diminue d'abord avec le passage au demi-taux des AF à 5,20 Smic pour atteindre 1 165 € mensuels, et 1 030 € mensuels lors du passage au quart-taux à 6,80 Smic.

Graphique 7 : Avantage mensuel cumulé des AF, du CF et du QF pour un couple selon le nombre d'enfant et le niveau de revenu (en multiple de Smic brut de 2025)



Source : Mission, à partir d'Edifis (Drees) et de la législation applicable en 2025. Note : les dispositifs représentés sur ces graphiques ne sont qu'une fraction de la politique familiale, en particulier pour les ménages à faibles revenus.

1.3.1. Le cumul des dispositifs de compensation des charges générales liées aux enfants génère des effets de seuils qui peuvent être amoindris via une baisse de 20 % des plafonds de ressources des AF

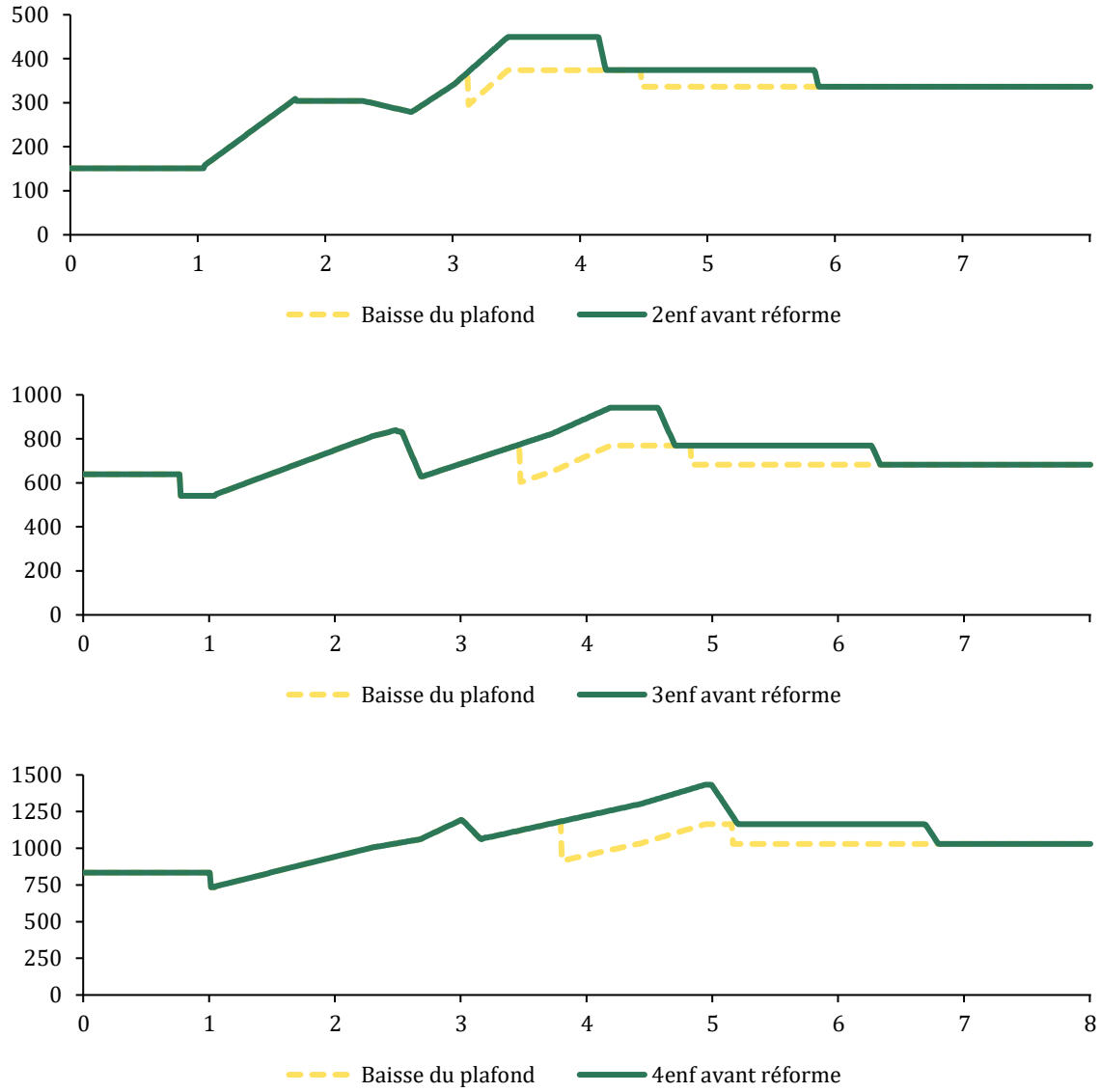
Un trait commun à l'examen du bénéfice cumulé tiré du QF, des AF et du CF pour les familles est l'existence de « pics » de revenus issus de la politique familiale et dus à la superposition des barèmes de l'IR avec celui des AF. Ces « pics » de revenus sont liés au fait que le bénéfice du QF, après avoir atteint un premier plancher au taux marginal de 11 %, connaissent une deuxième phase de croissance dans la tranche marginale d'imposition de 30 %. Or, le seuil demi-taux des AF survient au-delà du seuil du plafond du QF, générant les pics constatés de revenu supplémentaire constatés *supra*.

Ces « pics » pourraient être corrigés en partie via l'abaissement des seuils de dégressivité des AF. Un scénario alternatif de lissage des taux est détaillé *infra* (3.). Le seuil de dégressivité des AF bénéficiant aux couples se situe en application des barèmes de 2025 à 88 294 € annuels pour deux enfants, 95 739 € pour trois enfants et 103 010 € pour trois enfants. **Ces seuils pourraient être réduits selon un coefficient commun de 20 % qui supprimerait ces points hauts de bénéfice cumulé des AF et du QF.**

Cette baisse de 20 % des plafonds de ressources associés à la dégressivité des AF affecterait 590 595 ménages, pour une baisse des dépenses sociales de 530 M€ soit une perte moyenne pour les ménages concernés de 74 € mensuels (cf. tableau 12).

Les pertes associées à cette réforme apparaissent importantes mais proportionnées pour les familles lorsqu'on les rapporte à leurs revenus avant impôt et redistribution. La baisse de prestations n'intervient qu'à partir de 5 886 € nets mensuels pour les familles de deux enfants, 6 391 € pour trois enfants et 6 867 € pour quatre enfants. La baisse maximale en valeur s'élève à 76 € mensuels pour deux enfants, 172 € mensuels pour trois enfants et 269 € mensuels pour quatre enfants. Exprimées en pourcentage de leurs revenus, ces pertes ne sont jamais supérieures à 1,3 % pour les familles de deux enfants, 2,7 % pour les familles de trois enfants et 3,9 % pour les familles de quatre enfants. Ces baisses d'AF correspondent au passage du taux plein au taux réduit pour ces familles, situées aujourd'hui au niveau des « pics » de bénéfice des AF (cf. graphique 8).

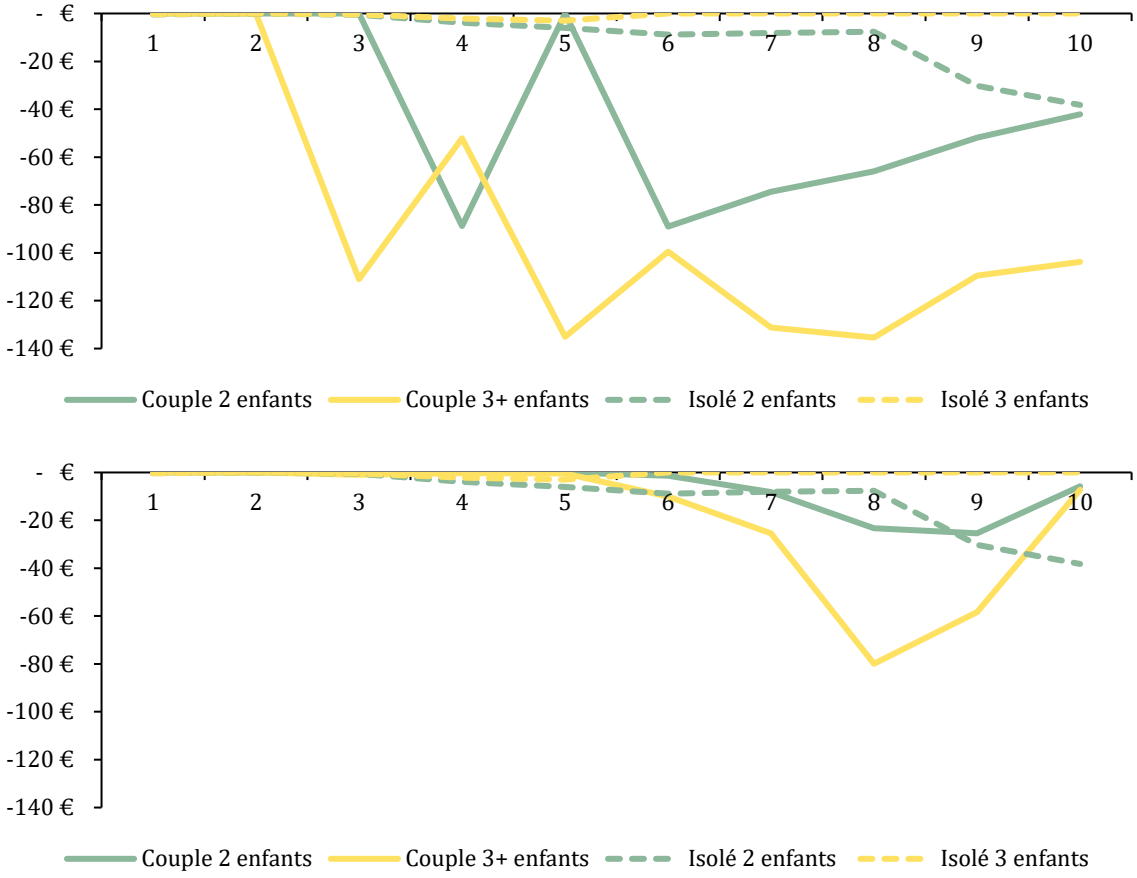
Graphique 8 : Simulation d'une baisse des seuils de dégressivité des allocations familiales de 20 % selon les revenus nets avant impôt et redistribution (en multiple de smic brut de 2025)



Source : Mission, à partir d'Edifis (Drees) et de la législation applicable en 2025. Note : les dispositifs représentés sur ces graphiques ne sont qu'une fraction de la politique familiale, en particulier pour les ménages à faibles revenus.

La microsimulation de cette réforme sur un échantillon de ménages représentatifs de la population française montre que cette économie est concentrée parmi les 20 à 30 % des ménages dont le niveau de vie est le plus élevé. Pour les ménages concernés, les pertes maximales d'AF sont observées au sein des déciles inférieurs de niveau de vie (cf. graphique 9). En effet, les familles de trois enfants et plus au sein du troisième décile de niveau de vie perdent en moyenne 111 € mensuels, et jusqu'à 135 € mensuels au sein du cinquième décile. Toutefois, les ménages à l'origine de ces niveaux de pertes de revenus sont peu nombreux. Aussi, ces familles nombreuses sont davantage bénéficiaires d'autres dispositifs de la politique familiale contribuant à leur faire changer de déciles de niveaux de vie après impôt et redistribution. Dans ce contexte, l'effet de la baisse des plafonds de ressources des AF de 20 % est bien concentré parmi les déciles de niveaux de vie supérieurs.

Graphique 9 : Effets de la baisse des plafonds de ressources des AF de 20 % par décile de niveau de vie (effet moyen pour les ménages concernés en haut, effet moyen en bas)



Source : Enquête revenus fiscaux et sociaux 2022 (Insee), modèle Ines 2024 (Insee, Drees, Cnaf) ; calculs : IGF pôle Science des données.

Tableau 12 : Description des effets du recul du seuil de dégressivité des AF

Métrique	Résultat
Nature de la mesure	Diminution de 20 % des plafonds de ressources associés à la dégressivité des AF, soit : ▪ 63 684 € pour le demi-taux et 85 283 € pour le quart-taux avec deux enfants ; ▪ 69 315 € pour le demi-taux et 90 614 € pour le quart-taux avec trois enfants ; ▪ 74 646 € pour le demi-taux et 95 946 € pour le quart-taux avec quatre enfants. Ces seuils de revenus ne prennent pas en compte l'abattement de 10 % appliqué lors du passage au revenu net catégoriel
Montant annuel de l'économie attendu	530 M€
Nombre de ménages affectés	590 595
Déciles de niveau de vie les plus affectés	Déciles de niveaux de vie avant impôt et redistribution 8 à 9
Vecteur	Règlementaire (article D. 521-3 du code de la sécurité sociale)

Source : Mission.

1.3.2. Les dépenses de compensation de charges générales liées aux enfants pourraient aussi être réduites à travers une modulation plus importante de ces dispositifs selon les revenus des ménages

1.3.2.1. Suppression du quart-taux des allocations familiales et plafonnement du quotient familial

Afin de générer des économies supplémentaires, il est possible d'appliquer deux types de réformes affectant le caractère horizontal de la compensation des charges générales de l'enfant.

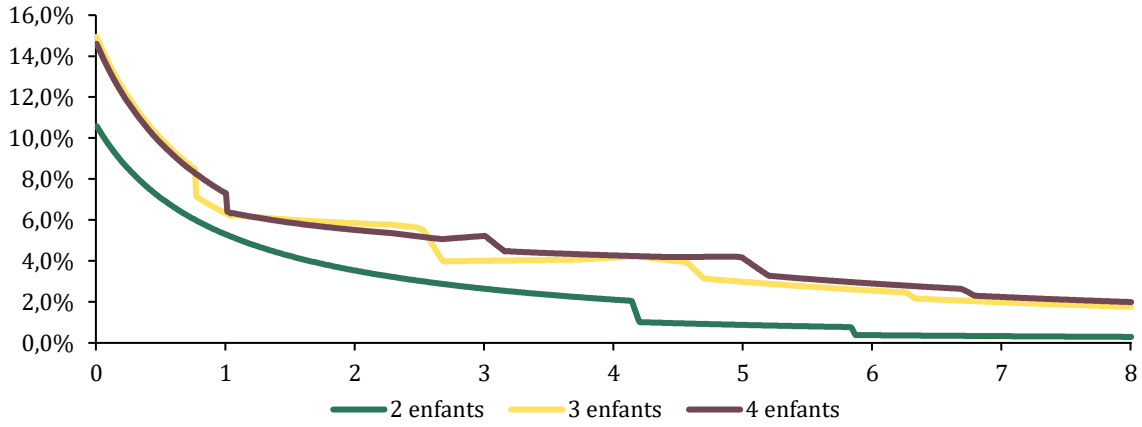
Tout d'abord, le quart-taux des AF paraît résiduel au regard de son montant et des niveaux de revenus auxquels il est versé. En effet, le montant du quart-taux d'AF s'élève en 2026 à 38,06 € pour deux enfants, 86,83 € pour trois enfants et 135,60 € pour quatre enfants, pour des niveaux de revenus supérieurs à 106 604 € après abattement de 10 % pour frais professionnels. Les AF représentent moins de 1,0 % du revenu disponible des ménages avant impôt et redistribution (cf. tableau 13). Les montants de quart-taux d'AF exigibles par les ménages représentent au plus 0,4 % de leur revenu net avant impôt et redistribution pour les familles de deux enfants, et environ 2,2 à 2,3 % pour les familles de trois à quatre enfants. **En comparaison du bénéfice associé au QF pour ces familles, le montant du quart-taux des AF n'apparaît pas susceptible de produire un effet significatif sur les comportements des ménages, et celui-ci pourrait donc être supprimé.**

Tableau 13 : Allocations familiales perçues par décile de niveau de vie

Décile de niveau de vie	Borne supérieure	Niveau de vie moyen	Revenu disponible moyen	Allocations familiales moyennes	Montant d'AF rapporté au revenu disponible avant redistribution
1	13 724 €	9 206 €	13 328 €	613 €	4,6%
2	17 464 €	15 704 €	22 978 €	747 €	3,3%
3	20 762 €	19 163 €	28 153 €	513 €	1,8%
4	23 397 €	22 078 €	32 001 €	437 €	1,4%
5	26 183 €	24 754 €	36 504 €	405 €	1,1%
6	29 261 €	27 692 €	41 851 €	418 €	1,0%
7	33 001 €	31 036 €	47 025 €	325 €	0,7%
8	38 124 €	35 381 €	54 485 €	290 €	0,5%
9	47 452 €	42 184 €	65 102 €	184 €	0,3%
10	Non applicable	72 388 €	112 293 €	95 €	0,1%

Source : Enquête revenus fiscaux et sociaux 2022 (Insee), modèle Ines 2024 (Insee, Drees, Cnaf) ; calculs : IGF pôle Science des données.

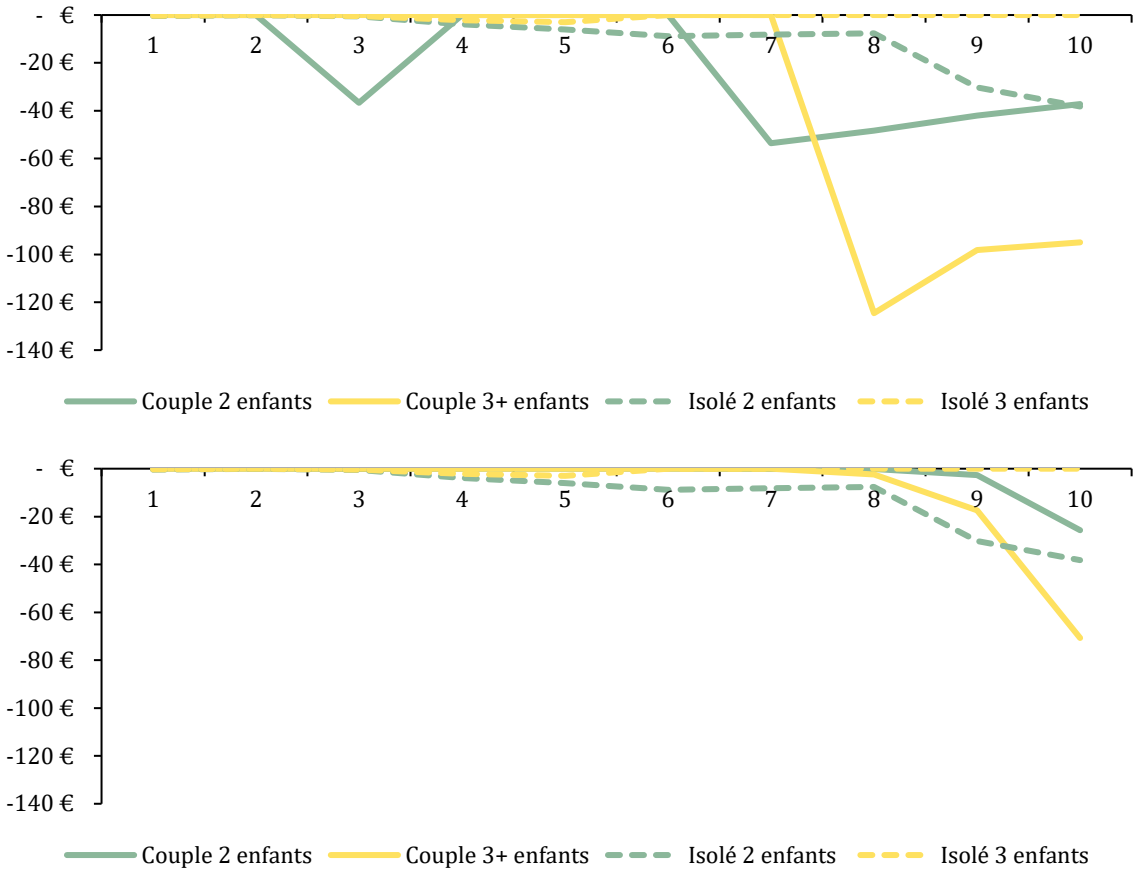
Graphique 10 : Niveau d'AF perçu rapporté au revenu net avant impôt et prestation pour des familles de deux à quatre enfants



Source : Mission, à partir d'Edifis (Drees) et de la législation applicable en 2025.

La suppression des AF au niveau du quart-taux produirait un gain budgétaire de 220 M€, réparti sur 370 991 ménages, soit une perte mensuelle moyenne de 50 € de prestations. Ces économies porteraient quasi-exclusivement sur les 10 % des ménages dont le niveau de vie avant impôt et redistribution est le plus élevé. L'impact moyen s'élèverait ainsi à 26 € mensuels pour ces ménages lorsqu'ils ont deux enfants à charge, et 72 € lorsqu'ils ont au moins trois enfants à charge. L'impact sur les parents isolés est négligeable, y compris à des niveaux de revenus élevés (cf. graphique 11).

Graphique 11 : Effets de la suppression du quart-taux des AF par décile de niveau de vie (effet moyen pour les ménages concernés en haut, effet moyen en bas)



Source : Enquête revenus fiscaux et sociaux 2022 (Insee), modèle Ines 2024 (Insee, Drees, Cnaf) ; calculs : IGF pôle Science des données.

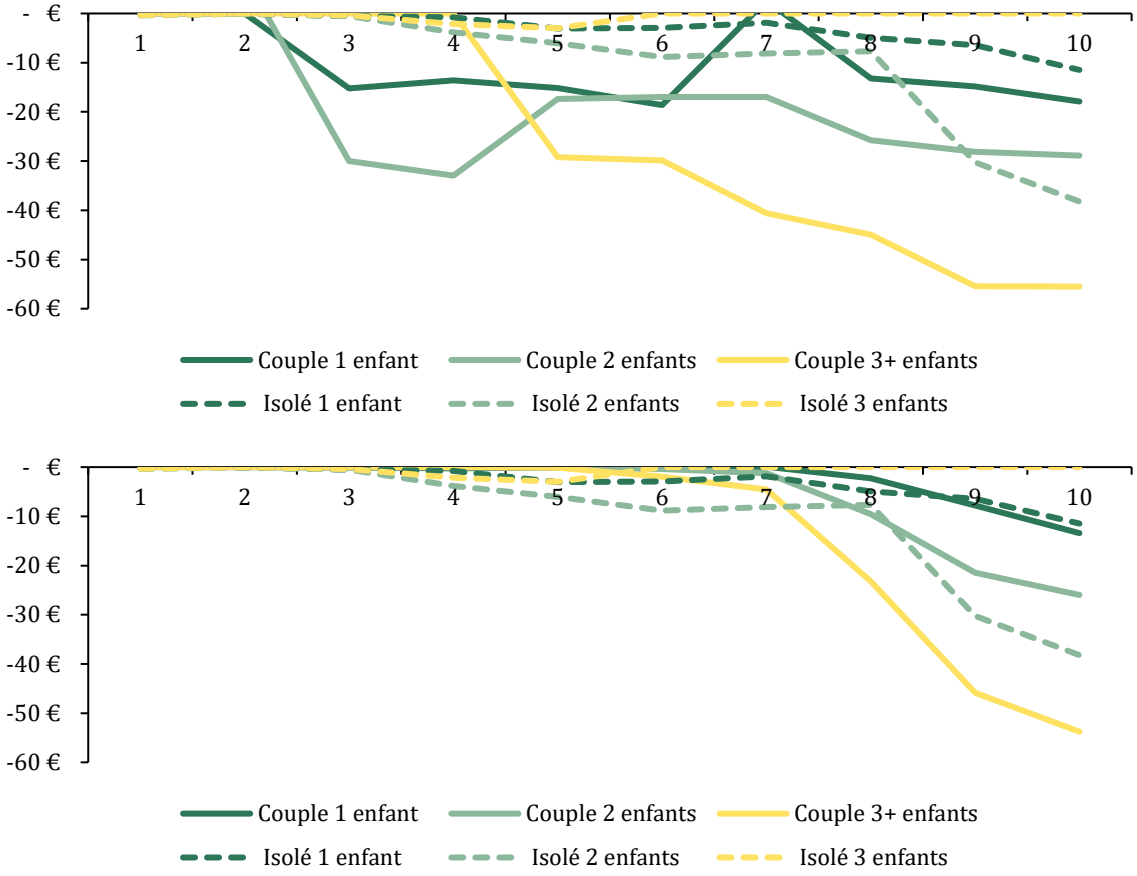
Tableau 14 : Description des effets de la suppression du quart-taux des AF

Métrique	Résultat
Nature de la mesure	Suppression du bénéfice des AF au seuil actuel de passage au quart-taux.
Montant annuel de l'économie attendu	220 M€
Nombre de ménages affectés	370 991
Déciles de niveau de vie les plus affectés	Déciles de niveaux de vie avant impôt et redistribution 9 à 10
Vecteur	Législatif (articles L. 521-1 et D. 521-1 à 3 du code de la sécurité sociale)

Source : Mission.

Ensuite, il est également possible de diminuer le plafond du QF de 10 % pour générer 580 M€ de recettes fiscales réparties sur 1 892 447 ménages, soit 26 € mensuels en moyenne (cf. graphique 12). Selon la législation de 2026, la perte maximale s'élève à 181 € par demi-part. Les recettes sont essentiellement acquittées par les ménages des déciles 9 à 10, mais les couples peuvent être affectés à des niveaux de revenus inférieurs. En effet, les parents isolés bénéficient d'une demi-part supplémentaire de QF dont le plafond est supérieur à celui de la demi-part valable pour les enfants au sein de ménages en couples. Les couples des déciles 3 et 4 avec un enfant paieraient ainsi 14 à 15 € supplémentaires selon le barème de 2024, et ceux avec deux enfants 30 à 33 € supplémentaires. L'effet maximal pour les ménages concernés est atteint pour les couples de trois enfants et plus situés dans le dixième décile (56 € mensuels).

Graphique 12 : Effets mensuels de la baisse du plafond des demi-parts du QF de 10 % par décile de niveau de vie (effet moyen pour les ménages concernés en haut, effet moyen en bas)



Source : Enquête revenus fiscaux et sociaux 2022 (Insee), modèle Ines 2024 (Insee, Drees, Cnaf) ; calculs : IGF pôle Science des données.

Tableau 15 : Description des effets de la baisse du plafond des demi-parts de QF de 10 %

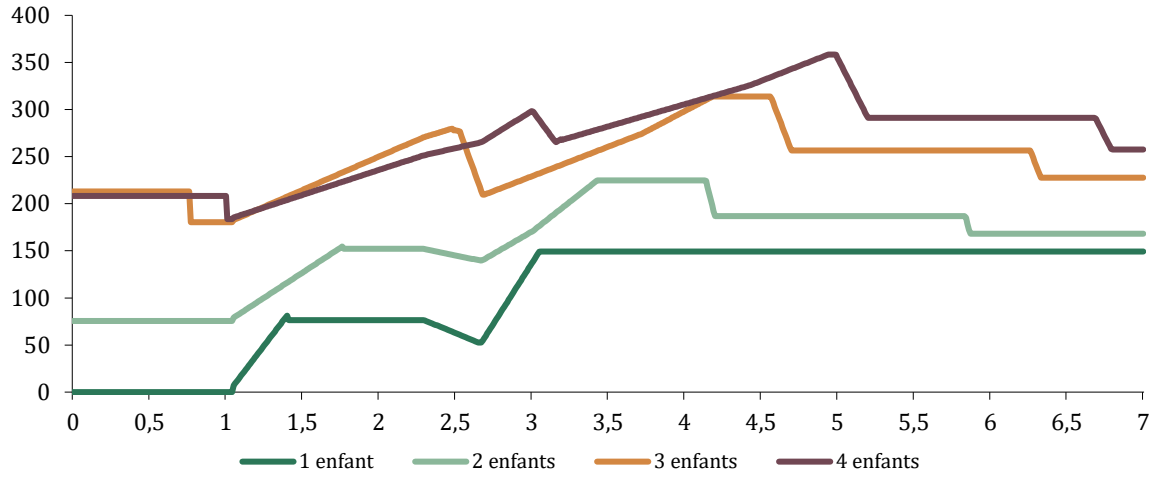
Métrique	Résultat
Nature de la mesure	Baisse de 10 % des plafonds de bénéfice du quotient familial pour chaque demi-part.
Montant annuel de l'économie attendu	580 M€
Nombre de ménages affectés	1 892 447
Déciles de niveau de vie les plus affectés	Déciles de niveaux de vie avant redistribution 3 à 4 pour les ménages avec un à deux enfants. La quasi-totalité de l'économie repose sur les ménages des déciles 9 à 10.
Vecteur	Législatif (article 197-2 du code général des impôts)

Source : Mission.

1.3.2.2. Baisse du plafond de la demi-part supplémentaire du quotient familial à partir du troisième enfant

Au sein de ce périmètre réduit de la politique familiale, on constate donc que le bénéfice tiré de ces trois dispositifs est croissant avec le revenu, ainsi qu'avec le nombre d'enfants. Rapporté au nombre d'enfants, le bénéfice tiré de ces dispositifs est d'autant plus croissant à partir du troisième enfant, puisque les familles bénéficient du CF lorsque leurs revenus sont modestes et du QF lorsque leurs revenus sont plus élevés (cf. graphique 13).

Graphique 13 : Avantage mensuel tiré des AF, du CF et du QF par enfant pour un couple selon le nombre d'enfant et le niveau de revenu (en multiple de Smic de 2025)



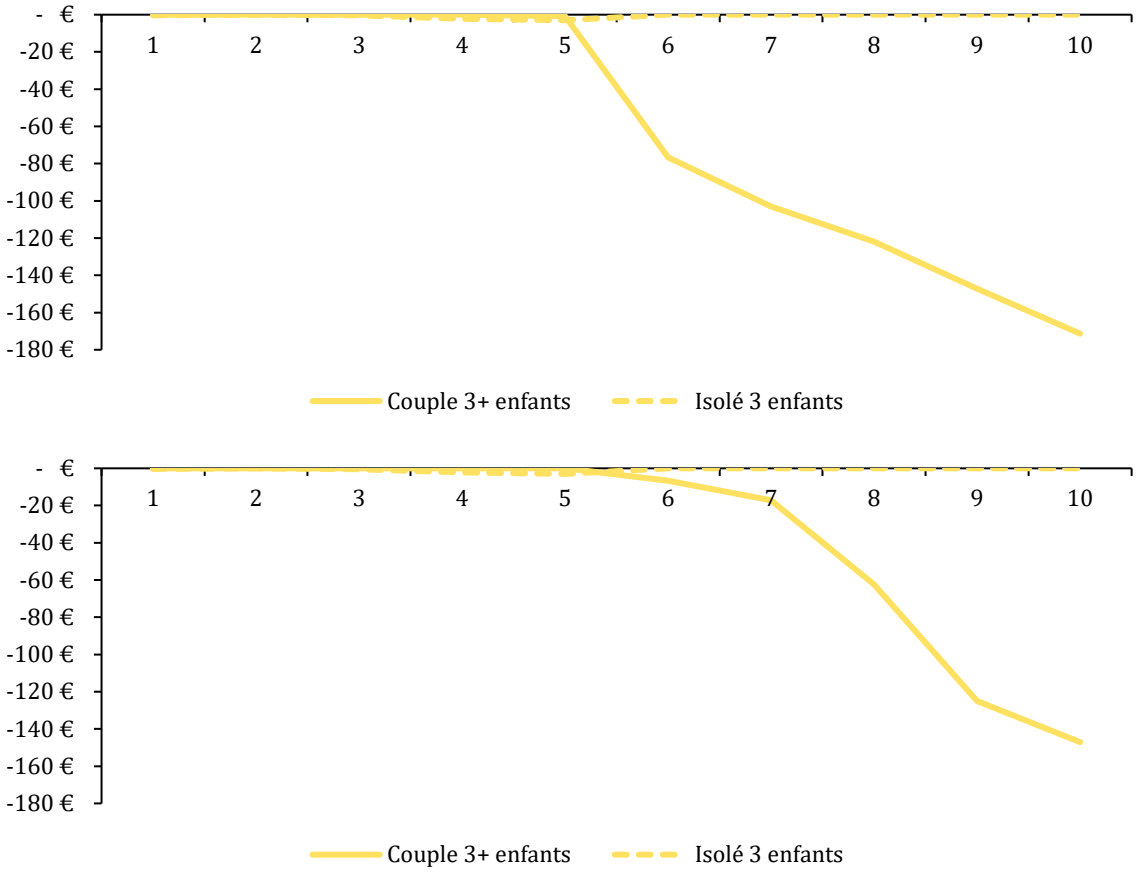
Source : Calculs de la mission, à partir d'Edifis (Drees) selon la législation applicable en 2025.

Cette croissance du niveau de compensation à mesure que les familles s'agrandissent peut se justifier par le fait que le reste à charge des familles est croissant avec le nombre d'enfants. En retenant l'hypothèse illustrative d'un coût forfaitaire de l'enfant à hauteur de 634 € mensuels détaillée *supra*, le reste à charge d'une famille bénéficient des AF et du QF est donc de 485 € pour un enfant unique, 894 € à deux enfants, 1 133 € à trois enfants et 1 371 € à quatre enfants. Malgré le décalage entre le barème de l'IR pour les enfants au-delà du troisième rang et les échelles d'équivalence (cf. *supra*), l'examen du reste à charge en valeur incite à ne pas revenir sur la part pleine de QF à partir du troisième enfant. Il en va de même pour l'ouverture des AF au second enfant et celle du CF au troisième.

Toutefois, une baisse de 50 %[22] du plafond des parts associées aux enfants à partir du troisième pourrait générer 680 M€ de recettes fiscales supplémentaires au titre de l'IR, dont l'effort serait réparti sur 288 537 ménages. La perte de revenus entraînée par le paiement d'IR supplémentaire s'élève à 301 € mensuels pour les familles de trois enfants, et 602 € pour les familles de quatre enfants.

Selon la simulation de cette réforme via l'échantillon de l'ERFS, les ménages de trois enfants ou plus verraient leur imposition augmenter à partir du sixième décile de niveau de vie à partir de 77 € mensuels, et ce de façon croissante jusqu'au décile le plus élevé jusqu'à 171 € mensuels en moyenne (cf. graphique 12).

Graphique 14 : Effets mensuels de la baisse du plafond de la demi-part supplémentaire à partir du troisième enfant par décile de niveau de vie (effet moyen pour les ménages concernés)



Source : Enquête revenus fiscaux et sociaux 2022 (Insee), modèle Ines 2024 (Insee, Drees, Cnaf) ; calculs : IGF pôle Science des données.

[22] Pour aligner cet avantage fiscal sur le plafond de la demi-part de droit commun.

Annexe IV

Tableau 16 : Description des effets de la baisse du plafond de la demi-part supplémentaire de QF à partir du troisième enfant

Métrique	Résultat
Nature de la mesure	Dans le cas d'un ménage avec quatre enfants, le plafond du QF calculé comme suit : $$plafond = \underbrace{2 * 3}_{\substack{nombre\ de \\ demi\text{-}parts}} * \underbrace{1\,807}_{\substack{plafond\ par \\ demi\text{-}part}} = 10\,842$$ Dans la simulation de la mesure 12 il est calculé avec la formule suivante : $$plafond = \underbrace{2 * (3 - 2 * 0{,}5)}_{\substack{nombre\ de\ demi-part, \\ divisé\ par\ deux\ à\ partir \\ du\ troisième\ enfant}} * \underbrace{1\,807}_{\substack{plafond\ par \\ demi\text{-}part}} = 7\,228$$ Cette formule, qui divise par deux le nombre de parts associées aux enfants de rang trois et plus, est équivalente à une division par deux du plafond associé à ces enfants : $$plafond = \underbrace{2 * 1 * 1\,759}_{\substack{plafond\ des\ demi- \\ parts\ pour\ les\ deux \\ premiers\ enfants}} * \underbrace{2 * 2 * 1\,807/2}_{\substack{plafond\ des\ demi- \\ parts\ pour\ les\ deux \\ derniers\ enfants}} = 7\,228$$
Montant annuel de l'économie attendu	680 M€
Nombre de ménages affectés	288 537
Déciles de niveau de vie les plus affectés	Déciles de niveaux de vie avant impôt et redistribution 8 à 10, mais impôt supplémentaire à partir du décile 6 à hauteur de 77 € mensuels en moyenne (pour une moyenne maximale à 147 € mensuels pour les ménages du dixième décile)
Vecteur	Législatif (article 194 du code général des impôts)

Source : Mission.

2. L'efficience de la compensation des coûts de la scolarité pourrait être renforcée par la suppression de la réduction d'impôt pour frais de scolarité pour un gain de 450 M€

2.1. La compensation des coûts de la scolarité pour les familles est assurée par l'allocation de rentrée scolaire, les bourses sur critères sociaux et la réduction d'impôt pour frais de scolarité

Trois dispositifs visent à compenser les coûts associés à la scolarité des enfants ou intervenant lors de la rentrée scolaire : l'allocation de rentrée scolaire (ARS) ; les bourses sur critères sociaux ; et les réductions d'impôt pour frais de scolarité dans l'enseignement secondaires et dans l'enseignement supérieur.

2.1.1. La compensation des charges liées à la scolarité est assurée par l'allocation de rentrée scolaire, les bourses sur critères sociaux et deux réductions d'impôt

2.1.1.1. Allocation de rentrée scolaire

L'allocation de rentrée scolaire (ARS) est créée en 1974 pour aider les familles à financer les dépenses de la rentrée, sous conditions de ressources à partir du premier enfant à charge. Son objectif affiché est d'aider « *à assumer le coût de la rentrée scolaire* » selon le site de la Caf. Malgré des réformes paramétriques, l'ARS n'a pas connu de réforme d'ampleur depuis sa création.

En France hexagonale, l'ARS est versée à la fin du mois d'août pour les enfants atteignant 6 ans avant le 1er février de l'année suivant la rentrée, et ce jusqu'aux 18 ans de l'enfant (âge arrêté au 15 septembre) s'il reste scolarisé (jusqu'à ses 16 ans sinon). Le montant d'ARS versé est modulé en fonction de l'âge de l'enfant, en cohérence avec les trois degrés de scolarité (cf. tableau 17).

Tableau 17 : Plafonds de ressources et montants de l'ARS selon l'âge et le nombre d'enfants à la rentrée 2026

Nombre d'enfants à charge	Plafonds de ressources
1	28 956 €
2	35 638 €
3	42 320 €
4	49 002 €
Par enfant en plus	+6 682 €
Âge de l'enfant	**Montant d'ARS**
De 6 à 10 ans	426,87 €
De 11 à 14 ans	450,41 €
De 15 à 18 ans	466,02 €

Source : Cnaf.

2.1.1.2. Bourses sur critères sociaux pour collégiens et lycéens

Les bourses sur critères sociaux ont pour objectif de permettre aux élèves de familles modestes de faire face aux dépenses imposées par le suivi de la scolarité. Les familles ayant la charge de l'enfant peuvent en demander le bénéfice lors de l'inscription ou de la réinscription de l'élève dans son établissement ou lors de la rentrée scolaire. Toutes les bourses sont conditionnées à un niveau de ressources mesurées par le revenu fiscal de référence et modulées selon le nombre d'enfants à charge (cf. tableau 18).

D'autres bourses plus spécifiques s'ajoutent à ces bourses nationales d'études, telles que :

- les primes à l'internat, attribuée automatiquement aux boursiers internes ;
- la prime d'équipement, attribuée automatiquement aux élèves boursiers scolarisés en première année de certaines spécialités de CAP, de bac professionnel, de bac technologique ou de brevet de technicien ;
- la bourse au mérite au lycée, versée automatiquement aux boursiers ayant obtenu une mention « bien » ou « très bien » au diplôme national du brevet.

Enfin, une bourse spécifique de 600 € est versée aux élèves boursiers de 16 à 18 ans qui reprennent leurs études après une interruption de scolarité d'au moins cinq mois et ont droit à une bourse nationale de lycée au moment de leur reprise d'études. A l'exception de la prime d'équipement versée en intégralité au premier trimestre, toutes les bourses mentionnées font l'objet d'un versement en trois étapes.

Tableau 18 : Barèmes des bourses de l'enseignement secondaire pour l'année scolaire 2026-2027

Nombre d'enfants à charge	Plafonds de ressources par échelon								
	Collège			Lycée					
	1	2	3	1	2	3	4	5	6
1	18 488	9 993	3 526	22 037	17 445	14 816	11 949	7 426	2 902
2	22 754	12 300	4 340	23 731	19 033	16 162	13 034	8 252	3 468
3	27 020	14 606	5 154	27 121	22 204	18 856	15 208	9 902	4 596
4	31 286	16 914	5 967	31 360	25 378	21 550	17 380	11 551	5 723
5	35 553	18 219	6 781	35 597	30 136	25 591	20 639	14 027	7 414
6	39 819	21 525	7 595	40 684	34 893	29 632	23 900	16 504	9 105
7	44 085	23 832	8 409	45 769	39 652	33 674	27 156	18 978	10 799
8 ou plus	48 352	26 138	9 222	50 855	44 412	37 715	30 415	21 454	12 489
Bourse	**Montant annuel de la bourse (par enfant)**								
Bourses nationales d'études	120 €	336 €	525 €	495 €	609 €	720 €	831 €	939 €	1 053 €
Bourse de reprise d'étude	Non applicable (N.A.)			600 €					
Bourse au mérite	Non applicable (N.A.)			402 €	522 €	642 €	762 €	882 €	1 002 €
Prime d'internat	327 €	396 €	465 €	327 €	396 €	465 €	534 €	603 €	672 €
Prime d'équipement	N.A.			341,71 €					

Source : Mission.

2.1.1.3. Réductions d'impôt pour frais de scolarité du secondaire et de l'enseignement supérieur

Les réductions d'impôt pour frais de scolarité dans l'enseignement secondaire et dans l'enseignement supérieur[23] ont été créées en 1992 dans le but « « *d'alléger les charges supportées par les familles pour la scolarisation des enfants* ».

La loi de finances pour 1997 a divisé par deux chacun des montants de ces avantages fiscaux tout en prévoyant leur suppression à compter de l'imposition des revenus de 1998, au motif que la « *réforme de l'impôt sur le revenu a pour effet d'alléger sensiblement la charge fiscale pesant sur les familles* » et ira « *bien au-delà des avantages liés à cette réduction d'impôt* ». La loi de finances pour 1998 est revenue sur cette décision, et a rétabli la réduction d'impôt selon ses montants initiaux. Les montants forfaitaires de réduction d'impôt n'ont jamais été revalorisés depuis, et augmentent avec le niveau de scolarisation des enfants (cf. tableau 19).

Tableau 19 : Barème des réductions d'impôt pour frais de scolarité selon le niveau d'enseignement en 2026

Niveau	Montant
Collège	61 €
Lycée	153 €
Enseignement supérieur	183 €

Source : Mission, à partir du code général des impôts.

2.1.1.4. Mesure de l'atteinte des objectifs assignés à ces dispositifs

L'atteinte des objectifs assignés à ces dispositifs est mesurée et suivie de manière nettement distincte.

Concernant l'ARS, celle-ci a pour objectif assigné « *d'aider les familles à financer les dépenses de la rentrée scolaire* » selon le site du ministère de l'éducation nationale. Des enquêtes de satisfaction ainsi que des études relatives aux dépenses de scolarité des familles sont menées en lien avec l'ARS. Celle-ci est également agrégée aux autres dispositifs de la politique familiale pour apprécier son effet sur la redistribution horizontale et verticale dans les REPSS. Enfin, la dépense d'ARS est suivie au sein des « Repères et références statistiques » (RERS) publiés par la direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance, agrégé aux bourses du secondaire afin de renseigner l'évolution moyenne de l'aide aux boursiers.

Concernant les bourses du second degré, leur objectif est de « *favoriser la scolarité des élèves qui suivent des enseignements généraux, technologiques ou professionnels et à permettre aux familles dont les ressources ont été reconnues insuffisantes d'assumer la scolarité de leur enfant.* »[24]. Leur suivi est formalisé dans les RERS pour chaque type de bourse.

Les réductions d'impôt pour frais de scolarité font l'objet d'un pilotage moins net. Leur objectif assignée dans le tome II des « Voies et moyens » est d' « *aider les familles* » dans l'enseignement secondaire, et de « *développer l'enseignement supérieur* ». Cette absence de définition claire de leurs objectifs et de pilotage se traduit par le gel du montant en valeur de ces réductions d'impôt depuis 1998.

[23] Code général des impôts, article 189 quater F.

[24] Circulaire n° MENE2512713C, relative aux bourses nationales de collège et aux bourses nationales d'études du second degré de lycée, 15 mai 2025, MENESR – Dgesco B1-3 – DAF D2, Bulletin officiel de l'éducation nationale, n° 23, 5 juin 2025.

2.1.2. Ciblées sur les ménages à faibles revenus, l'ARS et les bourses connaissent une croissance réelle de +20 % depuis 2011 tandis que les réductions d'impôt pour frais de scolarité bénéficiant aux ménages sont gelées depuis 1998

Les dispositifs visant la compensation des coûts de la scolarité connaissent des dynamiques de dépenses distinctes (cf. tableau 20 et graphique 15) :

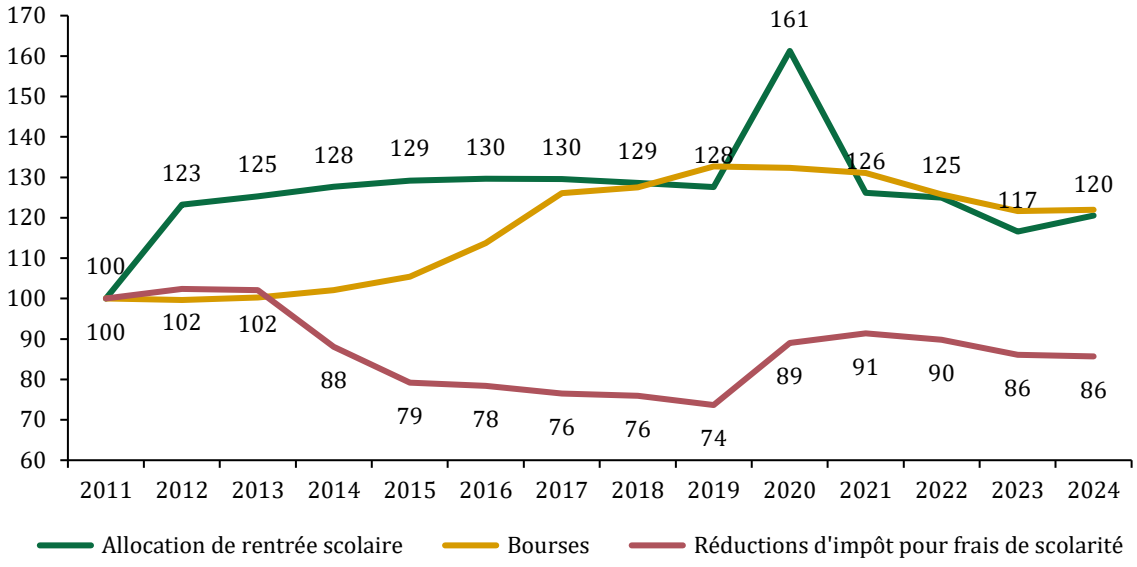
- l'ARS et les bourses sur critères sociaux connaissent une croissance de la dépense de près de +50 % depuis 2011, l'ARS étant tiré par un effet prix et les bourses par un effet volume et un effet prix ;
- les réductions d'impôt pour frais de scolarité, dont les montants sont gelés depuis 1998, baissent de 14 % en euros courants de 2011 mais sont tirées par la forte hausse du nombre de leurs bénéficiaires (+37 % dans le secondaire et +65 % dans l'enseignement supérieur).

Tableau 20 : Montants et dynamiques des dispositifs de compensation des coûts de la scolarité

Dispositif	Dépense en 2024		Bénéficiaires en 2024	
	Montant 2024 (M€)	Évolution depuis 2011	Nombre de ménages	Évolution depuis 2011
Allocation de rentrée scolaire	2 199	+48 %	2 951 144	-2%
Réduction d'impôt pour frais de scolarité	442	+5 %	Non disponible (N.D.)	N.D.
*Enseignement secondaire**	*224*	*0 %*	*3 132 598*	*+37 %*
Enseignement supérieur	*218*	*+12 %*	*1 476 884*	*+65 %*
Bourses sur critères sociaux	836	+49 %	1 455 717	+12 %

Source : Mission.

Graphique 15 : Évolution des dépenses d'ARS, de bourses et des réductions d'impôt pour frais de scolarité en euros constants (base 100 en 2011)

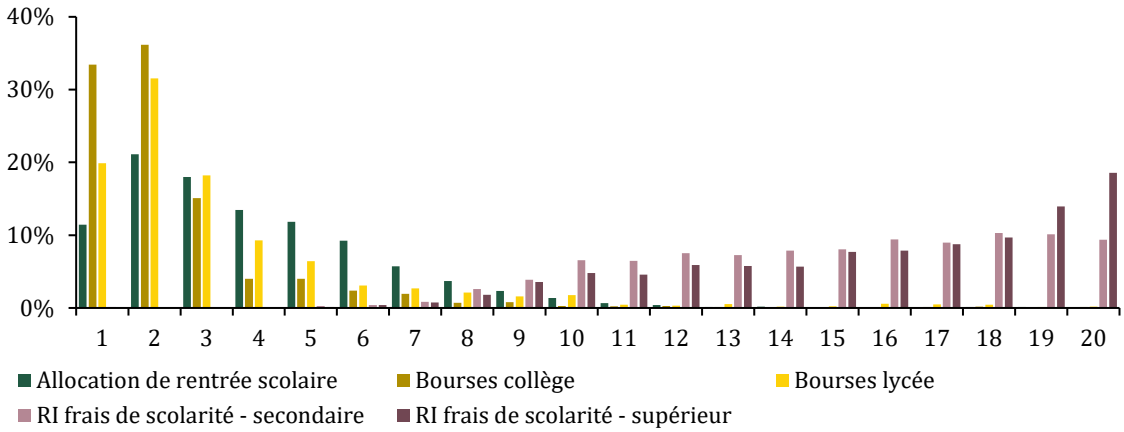


Source : Mission.

L'ARS ainsi que les bourses sur critères sociaux sont concentrées parmi les deux premiers déciles de revenus avant redistribution, tandis que les réductions d'impôt bénéficient quasi-exclusivement aux 50 % des ménages les plus aisés (cf. graphique 16). De manière analogue aux dispositifs de compensation générale des charges liées aux enfants, la compensation des coûts de la scolarité est donc effectuée de manière duale entre des dispositifs sociaux et les bourses pour les ménages modestes, et des dépenses fiscales pour les ménages aisés.

Toutefois, si l'ARS et les bourses sur critères sociaux ciblent des ménages comparables en termes de revenus, les trois quarts des bénéficiaires de l'ARS ne bénéficient pas d'autres aides liées à la scolarité. Selon la Cnaf[25], seuls 9 % sont aussi bénéficiaires de bourses, tandis que 14 % des familles ont reçu des aides en nature (fournitures scolaires et équipements informatiques et numériques).

Graphique 16 : Répartition des dépenses de compensation des coûts de la scolarité par vingtile (en % des dépenses de chaque dispositif)

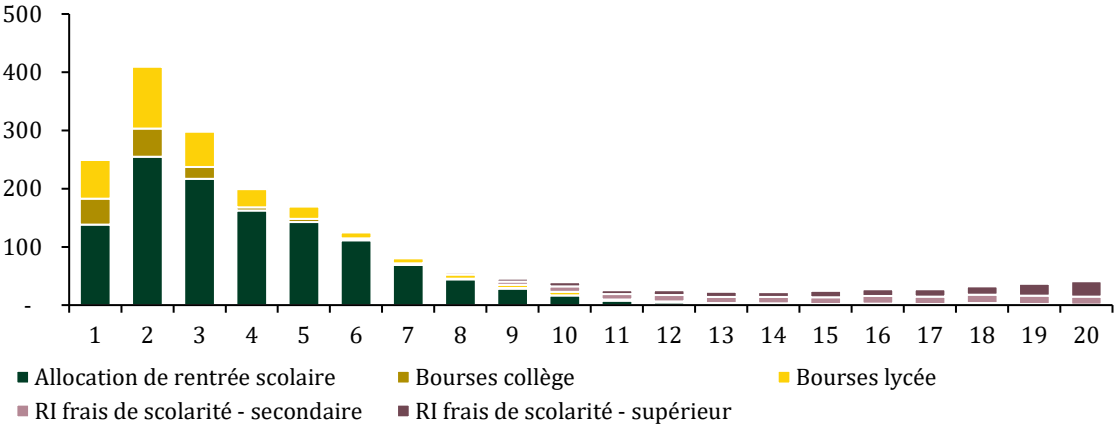


Source : Calculs du pôle science des données de l'IGF.

La répartition de la dépense de compensation des coûts de la scolarité en valeur est toutefois très concentrée parmi les trois premiers déciles (74,0 %), et *a fortiori* parmi les deux premiers déciles (58,9 %). Cette répartition est influencée par le caractère très ciblée de l'ARS et des bourses sur les ménages à faibles revenus. A l'inverse, les réductions d'impôt pour frais de scolarité, quasiment absentes de la première partie de la distribution, représentent des montants résiduels par rapport aux autres dispositifs (cf. graphique 17).

[25] Caisse nationale des allocations familiales (2023). « *L'allocation de rentrée scolaire couvre un tiers des dépenses scolaires annuelles de ses bénéficiaires* », L'e-ssentiel n° 220/2023.

Graphique 17 : Répartition des dépenses de compensation des coûts de la scolarité par vingtile en en valeur



Source : Enquête revenus fiscaux et sociaux 2022 (Insee), modèle Ines 2024 (Insee, Drees, Cnaf) ; calculs : IGF pôle Science des données.

2.2. Sans incohérence majeure de paramétrage, la compensation des coûts de la scolarité est alignée avec les estimations des coûts de la scolarité

2.2.1. Le paramétrage des dispositifs de compensation des coûts de scolarité ne présente pas d'incohérence majeure

De manière analogue au QF, aux AF et au CF, les dispositifs de compensation des charges de scolarité présentent des caractéristiques hétérogènes (cf. tableau 21).

Tableau 21 : Paramètres des dispositifs de compensation coûts liés à la scolarité et à la rentrée scolaire

Dispositif	Année référence	Activation	Indexation	Éligibilité au 1er enfant	Âge d'éligibilité	Majoration pour âge	Majoration pour FMP*
ARS	N-2	Annuelle	Sur la Bmaf	Oui	6-16 (18 si scolarisé)	11 et 15 ans	Non
Bourses	N-2	Annuelle	Sur l'inflation	Oui	Collège - lycée[26]	Lycée	Non
RI pour frais de scolarité	N-1	Annuelle	Aucune	Oui	Collège – enseignement supérieur	Lycée, enseignement supérieur	Non

Source : Mission. Note : FMP = familles monoparentales. Les bourses sur critères sociaux sont les bourses pour collégiens et lycéens, hors enseignement supérieur.*

Comme les prestations familiales dont l'ARS, les bourses sur critères sociaux s'appuient sur les revenus des ménages en année N-2 pour déterminer leur éligibilité, au moyen de leur revenu fiscal de référence. Les réductions d'impôts pour frais de scolarité s'appliquent quant à elles aux revenus de l'année N-1.

[26] Les bourses de l'enseignement supérieur sont exclues du périmètre de cette annexe et de la mission.

Concernant l'indexation, les prestations familiales sont revalorisées par le ministère de l'Éducation nationale suivant l'inflation, tandis que le montant de l'ARS dépend de la Bmaf. Les réductions d'impôt pour frais de scolarité se distinguent au regard du gel de leur montant depuis 1998. **La valeur réelle de ces réductions d'impôt a donc chuté de plus d'un tiers.**

Les dispositifs de compensation des coûts de la scolarité diffèrent également au regard de l'âge de référence retenu pour fixer l'éligibilité des ménages. L'ARS est le seul des trois dispositifs à débuter en classe primaire, dès les 6 ans de l'enfant et jusqu'à ses 16 ans, ou 18 ans s'il est encore scolarisé. Les bourses ne sont, quant à elles, ouvertes qu'à partir du collège, de même que la réduction d'impôt pour frais de scolarité dans l'enseignement secondaire. **Tous ces dispositifs retiennent des niveaux de compensation distincts pour le collège et le lycée, en cohérence avec les coûts effectivement supportés par les familles étudiés *infra*.**

Aucun de ces dispositifs ne retient de critère de majoration de son montant ou d'adaptation de ses seuils pour les familles monoparentales. Il est toutefois possible de relever que ces familles bénéficient d'une demi-part ou d'un quart de part supplémentaire de QF dont le plafond est plus de deux fois supérieur aux demi-parts classiques, ce qui les éloigne du bénéfice des réductions d'impôt pour frais de scolarité, lesquelles ne surviennent qu'en cas d'impôt dû. Cette anomalie souligne le caractère inadapté de la réduction d'impôt pour soutenir le niveau de vie des familles.

Tous ces dispositifs sont éligibles dès le premier enfant, et exigibles pour chaque enfant scolarisé dans les conditions requises par les dispositifs en question. Les plafonds de ressources tiennent compte des compositions des familles, puisqu'ils augmentent de +23 % pour chaque enfant supplémentaire dans le cas des bourses pour collégiens, et de +19 % à +27 % dans les cas des bourses pour lycéens.

2.2.2. L'estimation des coûts associés à la scolarité traduit leur croissance avec l'âge de l'enfant, conformément aux paramètres des dispositifs visant à les compenser

La Drees (2023)[27] détaille les coûts de la scolarité pour les familles selon l'âge de l'enfant et les déciles de revenus auxquels appartiennent les ménages (cf. tableau 22). Ces estimations procèdent d'une méthode empirique fondée sur l'enquête « budget de famille » menée par l'Insee en 2017. **Ces résultats font ainsi valoir un coût de la scolarité croissant selon l'âge de l'enfant jusqu'à ses 17 ans, selon le niveau de revenus des familles et supérieur pour les familles monoparentales.**

Tableau 22 : Coûts de la scolarité pour un enfant unique par tranche d'âge et par catégorie de famille, estimés pour 2025 à partir des données de la Drees

Tranches d'âge	Couple		Famille monoparentale	
	D1-D5	D4-D10	D1-D5	D4-D10
0-5 ans	240	420	360	492
6-9 ans	719	1 091	719	1 139
10-14 ans	671	1 259	803	1 667
15-17 ans	899	1 511	1 343	1 655
18-24 ans	707	1 187	492	623

Source : Mission, à partir des données de la Drees (2023).

[27] Drees, Insee (2023), *op. cit.*

La Cnaf a mené en 2023 une étude[28] sur les dépenses de scolarité des familles bénéficiaires de l'ARS, en questionnant 2 327 familles bénéficiaires de cette allocation, dont les résultats sont présentés dans le tableau 23. Les familles monoparentales sont surreprésentées dans cette étude, car elles le sont également parmi les bénéficiaires de l'ARS. Celle-ci conclut à un coût de la scolarité croissant avec l'âge, de manière analogue à la précédente enquête datant de 2014[29] : sur le champ des familles avec un enfant unique, la dépense moyenne est de 1 111 € pour un enfant en école élémentaire, 1 131 € pour un collégien et 1 188 € pour un lycéen. Cette hausse est toutefois moins marquée que dans les données de la Drees.

Tableau 23 : Coûts de la scolarité par enfant pour les allocataires de l'ARS, estimés en 2025 à partir des données de la Cnaf

Poste de dépense	Part dans les dépenses	Montant moyen par enfant
Vêtements	28 %	389 €
Cantine	26 %	352 €
Fournitures scolaires : cahiers, livres...	11 %	154 €
Activités extrascolaires	10 %	132 €
Équipements de sport ou de loisirs (hors licence)	7 %	100 €
Accueil périscolaire du matin ou du soir	6 %	79 €
Équipements informatiques et numériques (hors téléphone portable)	4 %	59 €
Transport scolaire, carte d'abonnement...	4 %	50 €
Assurance scolaire	3 %	37 €
Mobilier de bureau	2 %	24 €
Autres dépenses liées à la scolarité	0 %	5 €
Total	**100 %**	**1 383 €**
Total hors cantine	**74 %**	**1 030 €**
Total hors cantine et vêtements	**46 %**	**608 €**

Source : Mission, à partir des données de la Cnaf (2023).

Toutefois, plusieurs dépenses retenues par la Cnaf comme faisant partie des coûts de la scolarité peuvent être légitimement exclues de ce périmètre. Il en va ainsi des frais de cantine, qui sont un minorant de dépenses devant être réalisées au sein du foyer, mais également des vêtements dont l'achat n'est pas dépendant de la scolarisation de l'enfant. La Drees distingue ainsi ces deux types de dépenses de celles liées à la scolarité des enfants pour les ménages. Le niveau de dépenses des bénéficiaires de l'ARS s'étend donc en moyenne selon le périmètre retenu entre 608 € et 1 383 € annuels par enfant.

Sur le périmètre restreint utilisé par la Drees, les données de l'enquête « Budget de famille » sont cohérentes avec celles obtenues par la Cnaf. **En raison de leur périmètre restreint en termes de ménages et de l'absence de décomposition de ces données selon d'autres caractéristiques des ménages, les données de la Drees peuvent toutefois être privilégiées pour l'analyse *infra*.**

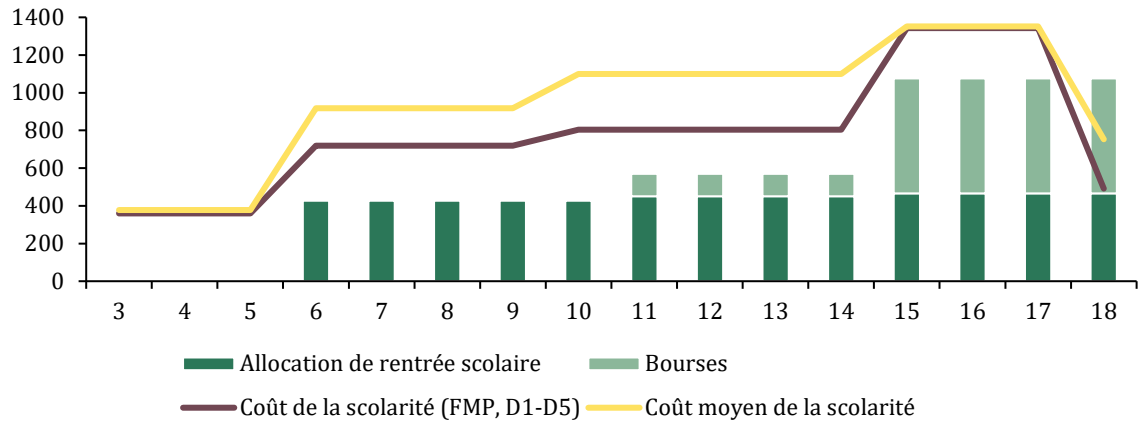
[28] Cnaf (2023), *op. cit.*

[29] Cnaf (2014). « *Les dépenses des familles bénéficiaires de l'allocation de rentrée scolaire* », L'e-ssentiel n° 147/2014.

2.3. Les réductions d'impôt pour frais de scolarité pourraient être supprimées au regard de leur caractère résiduel et de leur gel

Les simulations combinant l'ARS et les bourses sur critères sociaux permettent de mettre en évidence l'adéquation des paramétrages des dispositifs de compensation des charges liées à la scolarité pour les familles (cf. graphique 18). **Les seuils de majoration des dispositifs, ici simulés pour une famille monoparentale au Smic, sont correctement calibrés par rapport aux descriptions des dépenses des ménages effectuées par la Drees.** Ce constat demeure que ce soit en mobilisant les données correspondant au niveau de revenu du ménage étudié ou en retenant un coût moyen de la scolarité pour les familles. Le reste à charge demeure ainsi stable à mesure que l'enfant grandit.

Graphique 18 : Comparaison des coûts annuels de la scolarité et des montants des bourses et de l'ARS selon l'âge de l'enfant (famille monoparentale au Smic avec un enfant à charge)

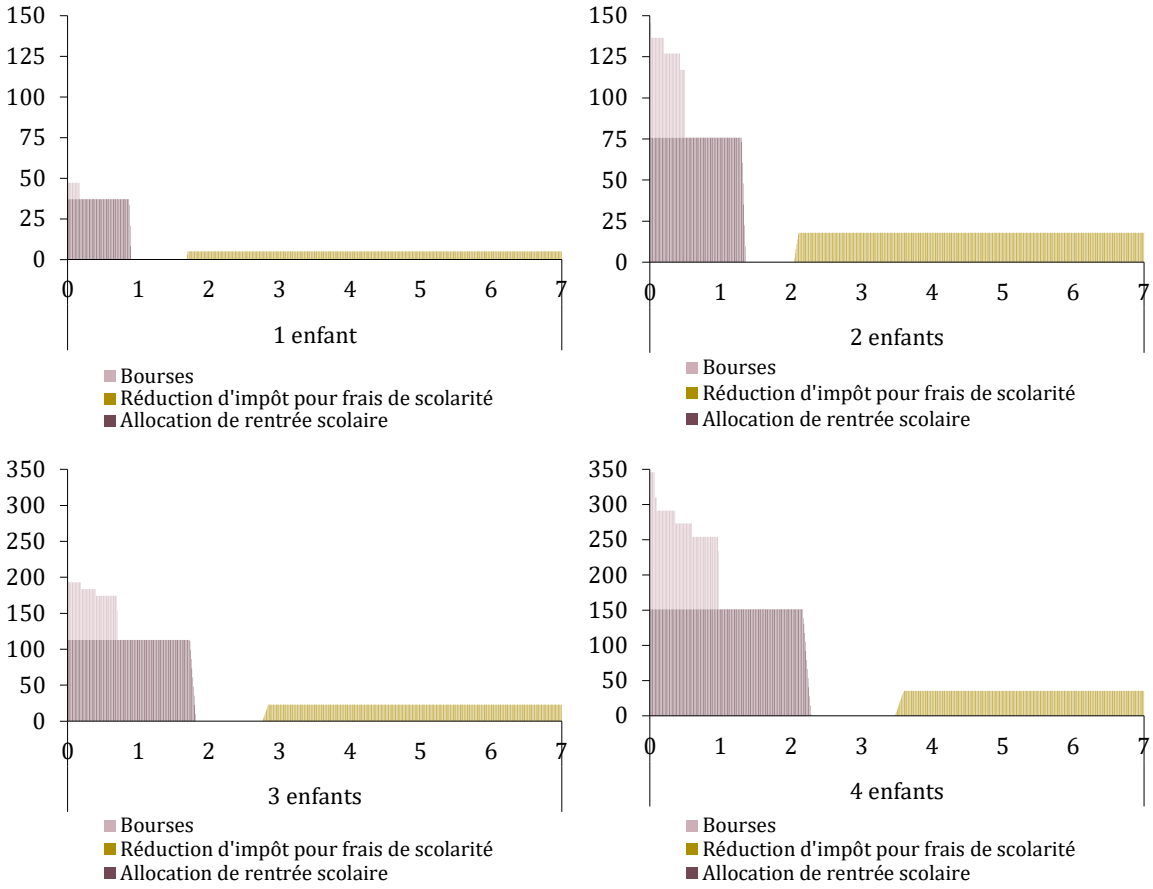


Source : Mission. Note : le coût de la scolarité retenu pour l'âge de 18 ans correspond au coût moyen pour les parents d'enfants de 18 à 24 ans, ce qui implique de ne pas prêter trop d'attention à la chute des coûts pour les familles à 18 ans, a fortiori au regard de la plus forte scolarisation dans le secondaire des enfants majeurs issus de familles modestes.

Les microsimulations combinant les trois dispositifs selon le niveau de revenu des ménages (cf. graphique 19) mettent en évidence le ciblage des bourses et de l'ARS sur les familles les plus modestes. L'ARS est versée pour des revenus plus élevés, jusqu'à 0,89 Smic pour un enfant, 1,35 Smic pour deux enfants, 1,81 Smic pour trois enfants et 2,27 Smic pour quatre enfants.

***A contrario*, les réductions d'impôt pour frais de scolarité supposent d'être assujetti à l'IR, et bénéficient donc à des ménages plus aisés.** Cet assujettissement est repoussé par l'abattement pour frais professionnels, le QF et enfin la décote. Les réductions d'impôt s'appliquent donc à partir d'1,69 Smic pour un enfant, de 2,05 Smic pour deux enfants, de 2,77 Smic pour trois enfants et de 3,48 Smic pour quatre enfants. Surtout, les montants dont bénéficient ces ménages sont très faibles, à hauteur de 5 € mensuels pour un enfant au collège jusqu'à 36 € mensuels pour deux enfants au collège et deux enfants au lycée.

Graphique 19 : Avantages cumulés tirés de l'ARS, de la bourse sur critères sociaux et de la réduction d'impôt pour frais de scolarité pour un couple selon le niveau de revenus



Source : Mission, à partir d'Edifis (Drees) et de la législation applicable en 2025. Note : les dispositifs représentés sur ces graphiques ne sont qu'une fraction de la politique familiale.

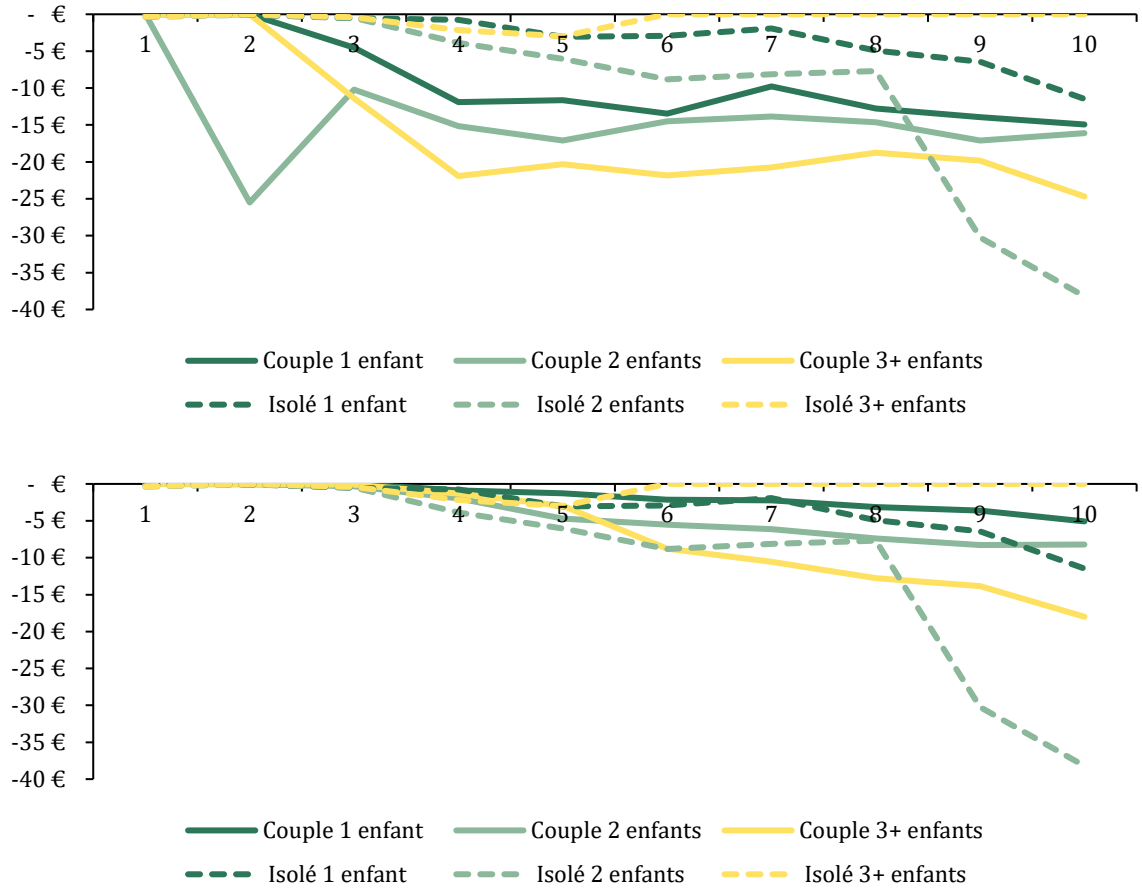
Ces simulations illustrent l'effet de seuil important auquel sont exposées les familles modestes proches des plafonds de ressources de l'ARS. Contrairement aux AF et au CF, la sortie de l'ARS, ce qui implique un risque de perte de revenu annuel compris entre 426,87 € et 466,02 € par enfant, entraînant des pertes nettes de revenu disponible. De manière analogue au CF et aux AF, un mécanisme de lissage du seuil est proposé *infra* (cf. 3).

Ensuite, ces simulations traduisent l'inadéquation des réductions d'impôt pour frais de scolarité aux besoins des familles. Les montants de celles-ci sont gelés depuis près de 30 ans, ce qui aboutit à des montants mensualisés d'avantage fiscal compris entre 5,08 € et 15,25 €. Si ces dispositifs réduisent l'imposition de ménages du milieu de la distribution, les 20 % des ménages les plus aisés sont bénéficiaires de 45 % du total de cette réduction d'impôt. Comme le soulignait la précédente revue des dépenses, ce dispositif *« n'emporte pas d'effets redistributifs utiles ni, a fortiori, incitatifs sur les ménages qui en bénéficient »*[30]. **Il est donc proposé de supprimer les réductions d'impôt pour frais de scolarité dans l'enseignement secondaire comme dans l'enseignement supérieur.**

[30] Inspection générale des affaires sociales et Inspection générale des finances (2021). « *Revue des dépenses socio-fiscales en faveur de la politique familiale* », rapport n° 2021-M-017-02.

Cette suppression augmenterait les recettes d'IR de 450 M€, prélevés sur 2 418 684 ménages soit une perte mensuelle moyenne de revenus de 15 €. L'effet théorique de cette suppression est faible compte tenu du fait que ces réductions s'élèvent à 5 € mensuels pour un enfant au collège, 13 € pour un enfant au lycée et 15 € pour un enfant dans l'enseignement supérieur. Les microsimulations effectuées à partir d'un échantillon de population font état de pertes moyennes mensuelles faibles (cf. graphique 20) y compris pour les familles nombreuses, puisque les couples avec trois enfants perdraient en moyenne 22 à 25 € (pour les déciles 4 à 5).

Graphique 20 : Effets mensuels de la suppression des réductions d'impôt pour frais de scolarité décile de niveau de vie (effet moyen pour les ménages concernés en haut, effet moyen en bas)



Source : Enquête revenus fiscaux et sociaux 2022 (Insee), modèle Ines 2024 (Insee, Drees, Cnaf) ; calculs : IGF pôle Science des données.

Tableau 24 : Description des effets de la suppression des réductions d'impôt pour frais de scolarité dans l'enseignement secondaire et supérieur

Métrique	Résultat
Nature de la mesure	Suppression des réductions d'impôt
Montant annuel de l'économie attendu	450 M€
Nombre de ménages affectés	2 418 684
Déciles de niveau de vie les plus affectés	En proportion de leur revenu, ménages milieu de la distribution, mais la hausse de recettes fiscales par ménage est croissante avec le niveau de revenus. Le coût mensuel pour les ménages est compris entre 5 et 15 € mensuels par enfant
Vecteur	Législatif (article 199 quater F du code général des impôts)

Source : Mission.

3. Les réformes des dispositifs étudiés peuvent être complétées par un lissage des seuils dont l'impact sur la dépense de politique familiale devrait être nul

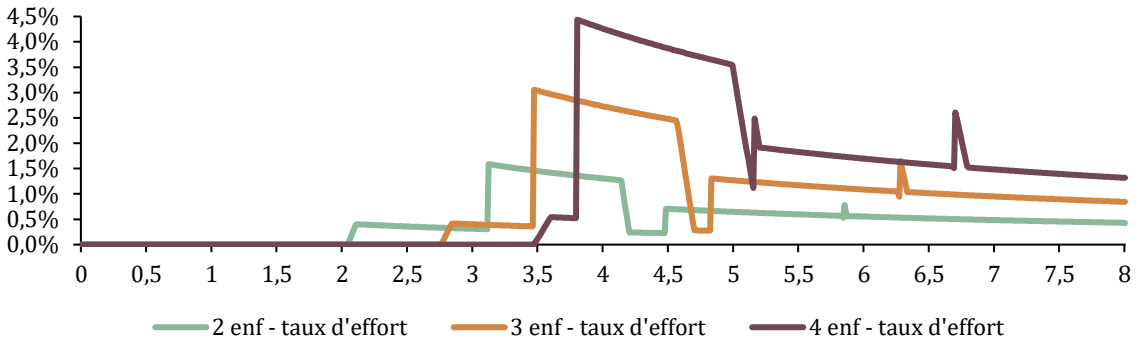
3.1. Les réformes identifiées participent à réduire la progressivité de la compensation de charges générales et de scolarité et à atténuer les pics de revenus, sans toutefois annuler ces caractéristiques

Les mesures proposées *supra*, outre la proratisation du QF, constituent donc un « premier scénario » comprenant :

- la baisse du plafond des AF de 20 % ;
- la suppression des réductions d'impôt pour frais de scolarité, dans le secondaire et dans l'enseignement supérieur.

Ensemble, ces mesures génèrent des économies à hauteur de 1,15 Md€. Le graphique 21 simule l'effet de ces deux mesures sur les ménages, en représentant les pertes de revenus associées en pourcentage de leur revenu net avant impôt et redistribution**. Le taux d'effort est maximal lorsque les revenus du ménage atteignent à 5 886 € pour deux enfants, 6 391 € pour trois enfants et 6 867 € pour quatre enfants.** Les montants maximaux de taux d'effort s'élèvent à 1,6 % pour deux enfants, 3,1 % pour trois enfants et 4,4 % pour quatre enfants (cf. graphique 21).

Graphique 21 : Coût pour les familles de la réforme des AF et de la suppression des RI pour frais de scolarité en pourcentage de leur revenu net avant impôt et redistribution



Source : Mission.

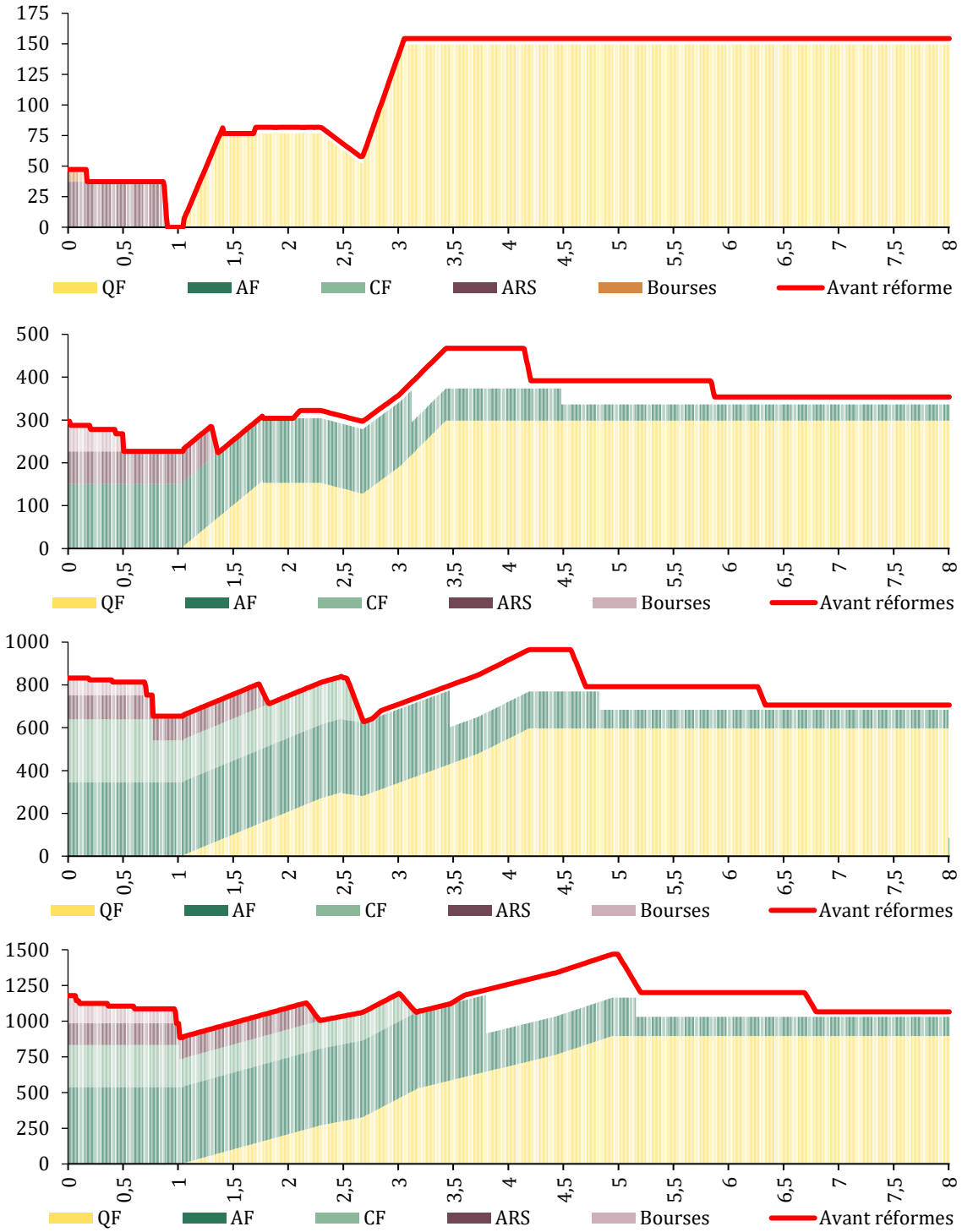
Toutefois, ces mesures n'annulent pas totalement le caractère progressif des dispositifs de compensation des coûts généraux et de scolarité, et atténuent sans effacer les « pics » de bénéfice tirés de la politique familiale (cf. graphique 22).

En particulier, ces points hauts de compensation apparaissent en raison du passage au demi-taux des AF, pour des familles à partir de deux enfants. Ces pertes s'élèvent ainsi à 76 € mensuels, pour deux enfants, 172 € pour trois enfants et 269 € pour quatre enfants. La baisse des seuils de dégressivité des AF entraîne ainsi des pertes de revenu importantes pour les familles, celles-ci étant croissantes avec le nombre d'enfants alors que leur reste à charge augmente. **Pour ces familles, les gains salariaux sont effacés par la perte de bénéfice de dispositifs de la politique familiale.**

Aussi, le CF génère un effet de seuil important lors du passage à son taux réduit, à hauteur de 98 € mensuels. L'effet pour les familles à ce seuil est d'autant plus important que leur revenu est modeste, puisqu'il équivaut à 7,8 % du revenu net avant impôt et redistribution des familles de trois enfants.

Enfin, l'ARS est à l'origine d'un effet de seuil plus restreint du fait de son montant mensualisé (37 € pour un enfant au collège, 39 € pour un enfant au lycée), mais qui génère un point haut du bénéfice des politiques familiales pour des niveaux de revenus faibles. A titre d'illustration, une famille de deux enfants voit décroître le montant de l'ARS à partir de 3 266 € nets mensuels, et doit percevoir 513 € de revenus salariaux supplémentaires pour recevoir le même montant de bénéfice total de la politique familiale.

Graphique 22 : Bénéfice mensuel de la compensation des coûts généraux de l'enfant avant et après baisse du plafond des AF de 20 % et suppression des RI pour frais de scolarité (de haut en bas, pour des familles d'un à quatre enfants)



Source : Mission. Note : les dispositifs représentés sur ces graphiques ne sont qu'une fraction de la politique familiale, en particulier pour les ménages à faibles revenus.

3.2. Le lissage des seuils permettrait de rendre plus équitable le bénéfice des dispositifs de compensation des charges générales et de scolarité

Afin d'atténuer la perte de revenu disponible des ménages en cas de progression salariale, il est donc nécessaire de lisser les seuils de trois dispositifs :

- l'allocation de rentrée scolaire (ARS) ;
- le complément familial (CF) ;
- les allocations familiales (AF).

Cette suppression des effets de seuils pourrait se traduire par l'introduction d'une dégressivité progressive du bénéfice de ces prestations avec le revenu. Celle-ci aboutirait à ce que pour 1 € de revenus du travail supplémentaire, une famille ne perde pas davantage que *x* € pour chaque prestation familiale, ce *x* étant compris entre 0 et 1. En appelant ce *x* « coefficient de dégressivité », on peut définir la formule suivant pour déterminer le montant des AF, du CF et de l'ARS pour les bénéficiaires :

$$= \text{Min}[\text{Taux plein} ; \ (\text{Plafond de ressources} - \text{Ressources du ménage}) * \text{Coefficient de dégressivité}]$$

Les simulations présentées infra se fondent sur des plafonds de ressources et des coefficients de dégressivité distincts selon les dispositifs mais égaux selon le rang de l'enfant, présentés ci-dessous (cf. tableau 25). Les diminutions de plafonds de ressources s'appliquent sur les seuils de dégressivité des AF et du CF. **L'objectif de ces lissages est de limiter la fluctuation haussière ou baissière des bénéfices de la politique familiale en fonction du revenu, avec un impact neutre ou faible sur les dépenses par prestation.**

Tableau 25 : Paramétrages utilisés pour simuler l'effet des baisses de plafonds de ressources et du lissage des seuils

Dispositifs	Baisse du plafond de ressources	Coefficient de dégressivité
Allocations familiales	22,5 %	0,200
Complément familial	10,0 %	0,150
Allocation de rentrée scolaire	7,5 %	0,150

Source : Mission.

Les conséquences de ces réformes sont simulées :

- en comparaison du *statu quo*, en mettant en évidence les ménages subissant des pertes de revenus et l'influence de chaque dispositif sur ce solde des réformes de la politique familiale selon le nombre d'enfants présents dans le ménage (cf. graphique 23) ;
- en comparaison du *statu quo*, du scénario de référence (baisse du plafond des AF de 20 % et de suppression des RI pour frais de scolarité[31]) ainsi que d'un scénario de référence « *bis* » incluant le lissage des seuils de l'ARS, du CF et des AF (cf. graphique 24).

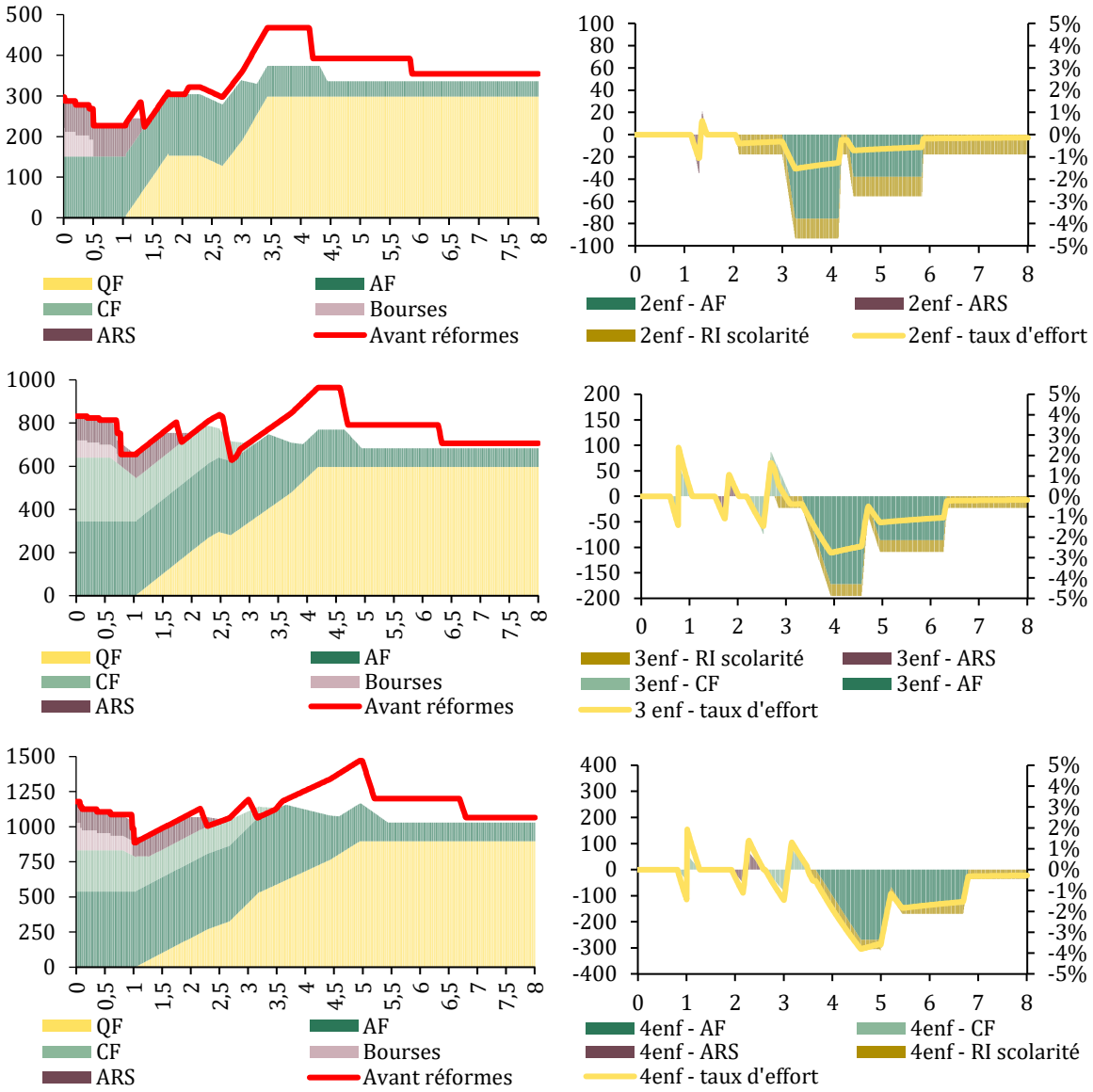
Le scénario de référence « *bis* » aplanit la courbe du bénéfice des dispositifs de compensation des charges générales et de scolarité de l'enfant, et permet de rendre plus neutre le niveau de transferts reçus par les familles selon le revenu.

Cet effet est moins net pour les familles de deux enfants, pour lesquelles un pic de bénéfice des AF subsiste. Toutefois, le niveau de ce pic est considérablement abaissé, et son annulation complète supposerait une baisse plus importante encore du plafond des AF.

[31] Les effets de la proratisation du QF ne sont pas simulés *infra*, bien qu'il fasse partie du scénario de référence dans le périmètre de cette annexe.

Ce scénario génère également des pertes de revenus plus prononcées parmi les ménages moins aisés du fait du lissage du seuil du CF. Les ménages de trois enfants perdent ainsi jusqu'à 74 € mensuels pour des revenus de 5 035 € nets, et celles de quatre enfants perdent jusqu'à 84 € pour 5 771 € nets. **Cet effet est indissociable du lissage des pics de bénéfices tirés de la politique familiale sur le périmètre étudié.** *A contrario*, la baisse de revenus liée à la baisse du plafond des AF est moindre en proportion des revenus salariaux pour les familles de trois et quatre enfants.

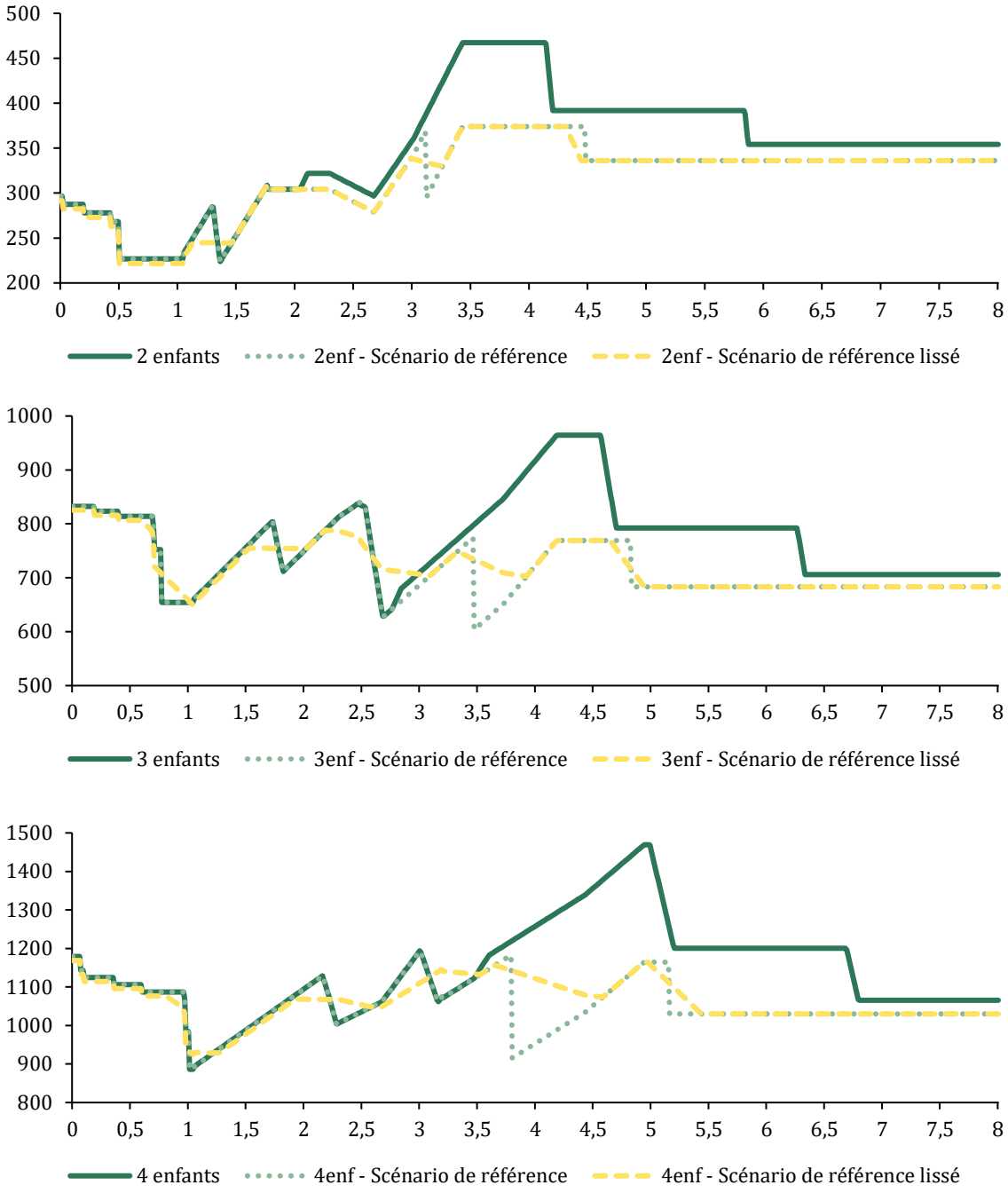
Graphique 23 : Simulation du bénéfice mensuel de dispositifs de la politique familiale (compensation générale et de la scolarité) après réforme des plafonds et lissage des seuils



Source : Mission. Note : les dispositifs représentés sur ces graphiques ne sont qu'une fraction de la politique familiale, en particulier pour les ménages à faibles revenus.

Surtout, le mécanisme de lissage permet en plus d'annuler plusieurs « pics » de bénéfice de la politique familiale de réduire l'impact des réformes sur les familles, en particulier au-delà de trois enfants concernant l'articulation entre AF et QF (cf. graphique 24). Ce lissage permet de garantir qu'une hausse de salaire entraîne pour les ménages une hausse de revenu net, tandis que les effets de seuils pouvaient entraîner une absence de progression de ce revenu voire sa diminution.

Graphique 24 : Bénéfice des dispositifs de compensation générale et des coûts de la scolarité en fonction du revenu selon le *statu quo* et deux scénarios de réforme



Source : Mission. Note : les dispositifs représentés sur ces graphiques ne sont qu'une fraction de la politique familiale, en particulier pour les ménages à faibles revenus.

Les paramètres retenus pour le lissage des effets de seuils sont ici illustratifs, et visent modifier uniformément les plafonds de ressources de chaque prestation indépendamment du nombre d'enfants. Ils visent également à demeurer cohérents avec les réformes proposées dans le scénario de référence de ce rapport.

Toutefois, les effets de seuils de la politique familiale ne pourraient être réellement neutralisés qu'au moyen d'une refonte des dispositifs de prestation monétaire de la politique familiale. En effet, le périmètre de cette annexe n'épuise pas les possibilités de cumul de dispositifs de la politique familiale dans son ensemble, et les cas-types présentés n'épuisent pas les configurations familiales pouvant se matérialiser. Un tel scénario de refonte et de simplification des prestations monétaires de la politique familiale est présenté dans l'annexe n° VI (3.).

ANNEXE V

Dispositifs socio-fiscaux spécifiques de redistribution

SOMMAIRE

1. LES DISPOSITIFS CIBLÉS SUR LES JEUNES ENFANTS VISENT À COMPENSER LES DÉPENSES D'ENTRETIEN ET PERTES DE REVENUS PLUS IMPORTANTES POUR LES FAMILLES D'ENFANTS DE MOINS DE TROIS ANS 1

1.1. Les dépenses d'allocation de base de la Paje et de prime de naissance diminuent de 30 % depuis 2011, mais ces prestations ont des plafonds de ressources plus élevés que ceux des prestations de solidarité et génèrent des effets de seuil 1

1.1.1. Le plafond de ressources pour le bénéfice de la prime à la naissance et l'allocation de base de la Paje est plus élevé que celui d'autres dispositifs et ces prestations génèrent des effets de seuil 2

1.1.2. En euros courant, les dépenses de prime à la naissance et d'allocation de base de la Paje ont respectivement diminué de 31 % et 29 % entre 2011 et 2024 10

1.2. Le coût lié aux premières années de l'enfant, avant prise en compte des dispositifs de soutien à l'accueil du jeune enfant, en termes de dépenses supplémentaires et de perte de revenus, est plus important que pour les années ultérieures 12

1.3. Les objectifs de l'allocation de base de la Paje sont peu clairs, ce qui pourrait justifier un redéploiement de ce dispositif 18

1.4. Il conviendrait de lisser les effets de seuil de l'allocation de base de la Paje et de la prime de naissance 18

2. LE COÛT DE L'ENFANT EST SUPÉRIEUR POUR LES FAMILLES MONOPARENTALES, CE QUI LÉGITIME DES AIDES SUPÉRIEURES, MAIS LA CONJONCTION DES DISPOSITIFS ACTUELS SOUFFRE D'INCOHÉRENCES 21

2.1. Le coût du premier enfant est près de deux fois supérieur pour les familles monoparentales par rapport aux couples 21

2.2. L'ex-conjoint supporte prioritairement le coût lié à l'accueil et l'entretien du jeune enfant pour les familles monoparentales, les dispositifs fiscaux et prestations familiales spécifiques opérant à titre subsidiaire 22

2.2.1. Les pensions alimentaires, justifiées par le principe de familialisation du code civil, reposent sur deux barèmes distincts et leur prise en compte dans les bases ressources diffère de celle de l'allocation de soutien familial 23

2.2.2. L'allocation de soutien familial, revalorisée de 50 % en 2022, se substitue aux pensions alimentaires si leur montant est trop faible ou si elles ne sont pas versées 28

2.2.3. Des dépenses fiscales spécifiques bénéficient de façon croissante avec le revenu aux parents isolés et augmentent leurs parts fiscales 32

2.3. La redistribution liée à la présence d'enfants vers les familles monoparentales est croissante avec leurs revenus du fait des dispositifs fiscaux qui se cumulent avec les prestations sociales 36

2.4. L'harmonisation des barèmes des pensions alimentaires et la mise en cohérence des dépenses fiscales spécifiques rendraient la politique de soutien à ces familles plus efficiente 39
2.4.1. L'harmonisation des barèmes des pensions alimentaires serait susceptible de générer une économie de 310 M€ à terme, mais peut nécessiter des mesures complémentaires d'accompagnement 39
2.4.2. Intégrer au revenu fiscal de référence les pensions alimentaires versées par le parent débiteur n'apparaît pas souhaitable pour la mission 40
2.4.3. Les dépenses fiscales spécifiques aux familles monoparentales devraient être mieux mises en cohérence avec les objectifs qu'elles poursuivent 41

3. LES PRESTATIONS FAMILIALISÉES, QUI CONTRIBUENT À LA REDISTRIBUTION ENVERS LES FAMILLES, ONT VOCATION À ÊTRE REGROUPÉES AU SEIN D'UNE ALLOCATION DE SOLIDARITÉ UNIFIÉE SI LE PROJET DE LOI ASU EST ADOPTÉ 44

3.1. Les aides au logement, le RSA et la prime d'activité contribuent à la redistribution envers les familles en prenant en compte le nombre de personnes dans le foyer dans leur modalité de calcul 44
3.1.1. Le RSA prend en compte le nombre d'enfants dans le foyer et est temporairement majoré pour les parents isolés 44
3.1.2. Les APL contribuent pleinement à la redistribution verticale comme à la redistribution horizontale et pourraient le faire encore plus efficacement en ciblant mieux les étudiants qui en bénéficient 47
3.1.3. La prime d'activité dépend du nombre de personnes dans le foyer et est majorée pour les parents isolés, en particulier dans les douze mois qui suivent la séparation 54
3.2. Le projet de loi créant l'allocation de solidarité unifiée vise à regrouper les prestations de solidarité, y compris celles qui sont familialisées, afin de les rendre plus lisibles et homogénéiser les bases ressources 55

La présente annexe traite des prestations sous conditions de ressources (cf. tableau 1) :

- visant à compenser les coûts liés à l'accueil et à l'entretien du jeune enfant de la naissance jusqu'à trois ans (partie 1) ;
- qui soutiennent les familles monoparentales (partie 2).

Elle traite également des prestations sociales sous conditions de ressources qui tiennent compte du nombre d'enfants dans le calcul de l'allocation (partie 3.), à savoir revenu de solidarité active (RSA), aide personnelle au logement (AL) et prime d'activité.

Le complément mode de garde et la prestation partagée d'éducation de l'enfant sont étudiés dans l'annexe VII, dédiée aux dispositifs d'accueil, et ne sont pas traités dans cette annexe.

Tableau 1 : Périmètre de l'annexe

Sous-périmètre	Dispositifs	Montant (en M€) en 2024
Dispositifs sous conditions de ressources de compensation du coût de la naissance de l'enfant	PAJE – allocation de base	3 031
	PAJE – prime à la naissance ou à l'adoption	519
Dispositifs de soutien aux familles monoparentales	Allocation de soutien familial (ASF)	3 266
	Demi ou quart de part en cas de résidence alternée	912
	Demi-part pour les contribuables vivant seuls ayant eu seuls la charge d'un enfant pendant au moins cinq ans	702
Dépenses correspondant à la prise en compte des familles des prestations sociales familialisées	Revenu de solidarité active (RSA)	1 107
	Aide personnelle au logement (AL)	3 160
	Prime d'activité	2 248

Source : Mission.

1. Les dispositifs ciblés sur les jeunes enfants visent à compenser les dépenses d'entretien et pertes de revenus plus importantes pour les familles d'enfants de moins de trois ans

1.1. Les dépenses d'allocation de base de la Paje et de prime de naissance diminuent de 30 % depuis 2011, mais ces prestations ont des plafonds de ressources plus élevés que ceux des prestations de solidarité et génèrent des effets de seuil

La prestation d'accueil du jeune enfant (Paje) regroupe plusieurs allocations destinées à couvrir les coûts des jeunes enfants pour les parents :

- la prime à la naissance et la prime à l'adoption ;
- l'allocation de base ;
- la prestation partagée d'éducation de l'enfant (voir annexe VII) ;
- le complément de libre choix du mode de garde (voir annexe VII).

Créée en 2004 pour remplacer l'ensemble des prestations familiales versées aux familles pour l'accueil du jeune enfant, la PAJE avait vocation à assurer une plus grande lisibilité pour l'ensemble des familles et à faciliter un accès plus large aux prestations (cible affichée de 90% des familles couvertes par l'allocation de base de la PAJE).

Les deux derniers dispositifs ne seront pas traités dans la présente annexe.

1.1.1. Le plafond de ressources pour le bénéfice de la prime à la naissance et l'allocation de base de la Paje est plus élevé que celui d'autres dispositifs et ces prestations génèrent des effets de seuil

1.1.1.1. La prime à la naissance de 1 099 € est versée au septième mois de grossesse

La prime à la naissance et la prime à l'adoption (ci-après prime à la naissance) sont versées en une seule fois, au septième mois de grossesse, « *au ménage ou à la personne dont les ressources ne dépassent pas un plafond* » (article L. 531-2 du code de la sécurité sociale). Au 1er avril 2026, leur montant, pour chaque enfant, est (cf. encadré 1) :

- de 1 099 € pour la prime à la naissance ;
- de 2 197 € pour la prime à l'adoption.

Le montant de l'allocation est indexé à l'indice des prix à la consommation hors tabac et revalorisée annuellement au 1er avril.

Encadré 1 : Détermination du montant de la prime à la naissance et de la prime à l'adoption

Le montant de la prime à la naissance et de la prime à l'adoption, comme pour l'ensemble des prestations familiales, dépend de la base mensuelle de calcul des allocations familiales (BMAF), prévue à l'article L. 551-1 du code de la sécurité sociale et revalorisée annuellement au 1er avril à partir de l'indice des prix à la consommation hors tabac.

Au 1er avril 2026, la BMAF est égale à 478,16 €.

L'article D. 531-2 du code de la sécurité sociale prévoit que :

- le taux de la prime à la naissance est égal à 229,75 % de la BMAF, soit 1 098,57 € ;
- le taux de la prime à l'adoption est égal à 459,50 % de la BMAF, soit 2 197,15 €.

Source : Articles L. 551-1 et D. 531-2 du code de la sécurité sociale.

Le plafond de ressources pour l'attribution de la prime à la naissance (cf. tableau 2) :

- dépend :
  - des ressources annuelles du ménage ou de la personne qui accueille l'enfant[1] ;
  - du nombre d'enfants à charge. Le « *plafond est majoré de 25 % par enfant à charge à partir du premier et de 30 % par enfant à charge à partir du troisième* »[2].
- est majoré pour les couples dont les deux membres ont un emploi et pour les parents isolés[3].

Tableau 2 : Plafonds de ressources pour le bénéfice de la prime à la naissance en 2026

Nombre d'enfants	Couple avec deux revenus	Parent isolé	Couple avec un seul revenu
1	49 054	49 054	37 118
2	56 478	56 478	44 542
3	65 386	65 386	53 450
Par enfant supplémentaire	8 908	8 908	8 908

Source : Arrêté du 18 décembre 2025 relatif aux plafonds de ressources de certaines prestations familiales.

[1] Conformément à l'article R. 531-1 du code de la sécurité sociale, le plafond est réévalué annuellement selon l'évolution des prix à la consommation hors tabac.

[2] Conformément à l'article R. 522-2 du code de la sécurité sociale.

[3] Personne ne vivant pas en couple et assumant seule la charge exclusive d'au moins un enfant.

Annexe V

Les revenus pris en compte pour la détermination du plafond correspondent au revenu net catégoriel de l'avant-dernière année précédant la période de paiement (2024 pour un versement en 2026 par exemple).

Ces plafonds de ressources, qui évoluent annuellement en fonction de l'inflation, conduisent à octroyer la prime de naissance (cf. tableau 3) :

- du 1er au 7ème décile de revenu fiscal de référence rapportée aux parts fiscales (RFR/PF) pour les couples ayant deux revenus avec un enfant (du 1er au 6ème décile pour ceux ayant deux enfants et du 1er au 5ème décile pour ceux ayant trois enfants) ;
- du 1er au 5ème décile de RFR/PF pour les couples ayant un unique revenu avec un ou deux enfants (du 1er au 5ème décile pour ceux ayant trois enfants) ;
- du 1er au 9ème décile de RFR/PF pour les parents isolés ayant un ou deux enfants (du 1er au 7ème décile pour ceux ayant trois enfants).

Par comparaison, le bénéfice du complément familial est plafonné, pours trois enfants, à 54 724 € pour les parents isolés et les couples avec deux revenus et à 44 735 € pour les couples avec un revenu, soit des plafonds près de 10 000 € plus faibles.

Annexe V

Tableau 3 : Montant de prime à la naissance perçu selon le décile de revenu fiscal de référence par nombre de parts fiscales

Configuration familiale	Nombre d'enfants	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
		[0 ; 1 970[	[1 970 ; 7 640[	[7 640 ; 11 250[	[11 250 ; 14 130[	[14 130 ; 16 880[	[16 880 ; 19 600[	[19 600 ; 22 770[	[22 770 ; 27 310[	[27 310 ; 35 880[	[35 880 ; ∞[
Couple avec un seul revenu	Un enfant	1 099	1 099	1 099	1 099	1 099	0	0	0	0	0
Couple avec un seul revenu	Deux enfants	1 099	1 099	1 099	1 099	1 099	0	0	0	0	0
Couple avec un seul revenu	Trois enfants	1 099	1 099	1 099	1 099	0	0	0	0	0	0
Couple avec deux revenus	Un enfant	1 099	1 099	1 099	1 099	1 099	1 099	1 099	0	0	0
Couple avec deux revenus	Deux enfants	1 099	1 099	1 099	1 099	1 099	1 099	0	0	0	0
Couple avec deux revenus	Trois enfants	1 099	1 099	1 099	1 099	1 099	0	0	0	0	0
Parent isolé	Un enfant	1 099	1 099	1 099	1 099	1 099	1 099	1 099	1 099	1 099	0
Parent isolé	Deux enfants	1 099	1 099	1 099	1 099	1 099	1 099	1 099	1 099	1 099	0
Parent isolé	Trois enfants	1 099	1 099	1 099	1 099	1 099	1 099	1 099	0	0	0

Source : Article D. 531-2 du code de la sécurité sociale ; arrêté du 18 décembre 2025 relatif aux plafonds de ressources de certaines prestations familiales ; DGFiP (2026). « Impôt sur le revenu : répartition de l'impôt moyen par déciles de RFR par part ».

Nota bene : Les plafonds de ressources pour bénéficier de la prime à la naissance ne sont pas égaux au plafond de déciles de revenu fiscal de référence (RFR) par part. En conséquence, par exemple, une partie des couples avec un seul revenu et un enfant appartenant au cinquième décile de RFR par part ne perçoit pas la prime à la naissance.

1.1.1.2. L'allocation de base de la Paje, de près de 200 € mensuel à taux plein, est réservée aux enfants de moins de trois ans

L'allocation de base de la Paje est une prestation sous condition de ressources destinée aux familles avec au moins un enfant âgé de moins de trois ans. Elle vise « *à compenser le coût lié à l'entretien de l'enfant* » (article L. 531-1 du code de la sécurité sociale), les dépenses d'entretien renvoyant au fait de pourvoir aux besoins de l'enfant (alimentation, hébergement, santé, loisirs, etc.).

L'allocation de base n'est pas cumulable avec :

- le complément familial, ce qui génère des incohérences (cf. encadré 2) ;
- l'allocation de base de la Paje pour un autre enfant de moins de trois ans.

Les plafonds de ressources sont les mêmes que pour la prime de naissance (cf. tableau 2). L'allocation de base est versée mensuellement jusqu'à l'âge de trois ans. Son montant est, selon les revenus, la situation familiale et la situation professionnelle des ménages, de 99,08 € ou de 198,16 €, soit 1 189 € ou 2 378 € par an (cf. tableau 4, tableau 5).

Le montant de l'allocation est revalorisé annuellement selon l'indice des prix à la consommation hors tabac.

Tableau 4 : Montant mensuel de l'allocation de base de la Paje en 2026 pour un couple avec un seul revenu

Nombre d'enfants	Revenus	Couple avec un seul revenu
1 enfant	Moins de 31 066 €	198,16 €
	Entre 31 066 € et 37 118 €	99,08 €
2 enfants	Moins de 37 279 €	198,16 €
	Entre 37 279 € et 44 542 €	99,08 €
3 enfants	Moins de 44 735 €	198,16 €
	Entre 44 735 € et 53 450 €	99,08 €

Source : Article D. 531-3 du code de la sécurité sociale.

Tableau 5 : Montant mensuel de l'allocation de base de la Paje en 2026 pour un couple avec deux revenus ou un parent isolé

Nombre d'enfants	Revenus	Couple avec deux revenus et parents isolés
1 enfant	Moins de 41 055 €	198,16 €
	Entre 41 055 € et 49 054 €	99,08 €
2 enfants	Moins de 47 268 €	198,16 €
	Entre 47 268 € et 56 478 €	99,08 €
3 enfants	Moins de 54 724 €	198,16 €
	Entre 54 724 € et 65 386 €	99,08 €

Source : Article D. 531-3 du code de la sécurité sociale.

Annexe V

Encadré 2 : Problème d'articulation entre le complément familial et l'allocation de base de la Paje pour les familles de quatre enfants à bas revenus

Le complément familial et l'allocation de base de la Paje ne sont pas cumulables.

Le complément familial est versé sous conditions de ressources aux familles avec au moins trois enfants à charge, tous âgés de plus de 3 ans et de moins de 21 ans. Le montant mensuel du complément familial pour les plus bas revenus est de 297 € pour les plus bas revenus, ce montant étant supérieur aux 198 € mensuels prévus pour l'allocation de base de la Paje.

Lorsqu'une famille de trois enfants à bas revenus bénéficiant du complément familial a un quatrième enfant, elle bénéficie automatiquement de l'allocation de base de la Paje et perd le complément familial. Ses ressources mensuelles sont donc diminuées de 99 € avec l'enfant supplémentaire.

En 2021, la *Revue des dépenses socio-fiscales en faveur de la politique familiale* de l'IGF et de l'IGAS avait estimé que laisser ces familles au complément familial, ce qui serait souhaitable, aurait un coût de 50 M€ par an.

Source : Mission ; IGF, IGAS (2021). Revue des dépenses socio-fiscales en faveur de la politique familiale.

Annexe V

Tableau 6 : Montant d'allocation de base de la Paje perçu annuellement selon le décile de revenu fiscal de référence

Configuration familiale	Nombre d'enfants	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
		[0 ; 1 970[	[1 970 ; 7 640[	[7 640 ; 11 250[	[11 250 ; 14 130[	[14 130 ; 16 880[	[16 880 ; 19 600[	[19 600 ; 22 770[	[22 770 ; 27 310[	[27 310 ; 35 880[	[35 880 ; ∞[
Couple avec un seul revenu	Un enfant	2 378	2 378	2 378	2 378	1 189	0	0	0	0	0
Couple avec un seul revenu	Deux enfants	2 378	2 378	2 378	2 378	1 189	0	0	0	0	0
Couple avec un seul revenu	Trois enfants	2 378	2 378	2 378	1 189	0	0	0	0	0	0
Couple avec deux revenus	Un enfant	2 378	2 378	2 378	2 378	2 378	1 189	1 189	0	0	0
Couple avec deux revenus	Deux enfants	2 378	2 378	2 378	2 378	2 378	1 189	0	0	0	0
Couple avec deux revenus	Trois enfants	2 378	2 378	2 378	2 378	1 189	0	0	0	0	0
Parent isolé	Un enfant	2 378	2 378	2 378	2 378	2 378	2 378	2 378	2 378	1 189	0
Parent isolé	Deux enfants	2 378	2 378	2 378	2 378	2 378	2 378	2 378	2 378	1 189	0
Parent isolé	Trois enfants	2 378	2 378	2 378	2 378	2 378	2 378	1 189	0	0	0

Source : Article D. 531-3 du code de la sécurité sociale ; arrêté du 18 décembre 2025 relatif aux plafonds de ressources de certaines prestations familiales ;DGFiP (2026). « Impôt sur le revenu : répartition de l'impôt moyen par déciles de RFR par part ».

Nota bene : Les plafonds de ressourcespour bénéficier de l'allocation de base de la Paje ne sont pas égaux au plafond de déciles de revenu fiscal de référence (RFR) par part. En conséquence, par exemple, une partie des couples avec un seul revenu et un enfant appartenant au cinquième décile de RFR par part ne perçoit pas l'allocation de base de la Paje.

1.1.1.3. Allocation de base de la Paje et prime à la naissance génèrent des effets de seuils de 1 189 € et 1 555 € selon le niveau de revenu

Pendant les trois premières années de vie de l'enfant, les parents perçoivent donc au titre de la prime de naissance et de l'allocation de base de la Paje en moyenne par année (cf. tableau 7) :

- 2 744 €, soit 2 378 € par an d'allocation de base et 1 099 € en une fois de prime de naissance (soit une moyenne de 366 € par an pour la prime de naissance), lorsqu'elles bénéficient du taux plein de l'allocation de base de la Paje ;
- 1 555 €, soit 1 189 € par an d'allocation de base et 1 099 € en une fois de prime de naissance (soit une moyenne de 366 € par an pour la prime de naissance), lorsqu'elles bénéficient du taux partiel de l'allocation de base de la Paje.

Cette situation génère des effets de seuil significatifs entre les bénéficiaires et les non-bénéficiaires de la prestation :

- de 1 189 € annuel (99 € par mois) pour le passage du taux plein de l'allocation de base de la Paje au demi-taux ;
- de 1 555 € en moyenne par an (130 € par mois) pour le passage à l'éligibilité au demi-taux de l'allocation de base de la Paje et à la prime de naissance.

Si ses ressources évoluent même marginalement autour du seuil ouvrant droit à prestation ou à la demi-part, une même famille peut ainsi voir le montant d'allocation de base de la Paje dont elle bénéficie évoluer de 1 189 € d'une année sur l'autre.

Annexe V

Tableau 7 : Montant annuel moyen de prime à la naissance et d'allocation de base perçu pendant les trois premières années de l'enfant selon le décile de revenu fiscal de référence

Configuration familiale	Nombre d'enfants	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
		[0 ; 1 970[	[1 970 ; 7 640[	[7 640 ; 11 250[	[11 250 ; 14 130[	[14 130 ; 16 880[	[16 880 ; 19 600[	[19 600 ; 22 770[	[22 770 ; 27 310[	[27 310 ; 35 880[	[35 880 ; ∞[
Couple avec un seul revenu	Un enfant	2 744	2 744	2 744	2 744	1 555	0	0	0	0	0
Couple avec un seul revenu	Deux enfants	2 744	2 744	2 744	2 744	1 555	0	0	0	0	0
Couple avec un seul revenu	Trois enfants	2 744	2 744	2 744	1 555	0	0	0	0	0	0
Couple avec deux revenus	Un enfant	2 744	2 744	2 744	2 744	2 744	1 555	1 555	0	0	0
Couple avec deux revenus	Deux enfants	2 744	2 744	2 744	2 744	2 744	1 555	0	0	0	0
Couple avec deux revenus	Trois enfants	2 744	2 744	2 744	2 744	1 555	0	0	0	0	0
Parent isolé	Un enfant	2 744	2 744	2 744	2 744	2 744	2 744	2 744	2 744	1 555	0
Parent isolé	Deux enfants	2 744	2 744	2 744	2 744	2 744	2 744	2 744	2 744	1 555	0
Parent isolé	Trois enfants	2 744	2 744	2 744	2 744	2 744	2 744	1 555	0	0	0

Source : Articles D. 531-2 et D. 531-3 du code de la sécurité sociale ; arrêté du 18 décembre 2025 relatif aux plafonds de ressources de certaines prestations familiales ; DGFiP (2026). « Impôt sur le revenu : répartition de l'impôt moyen par déciles de RFR par part ».

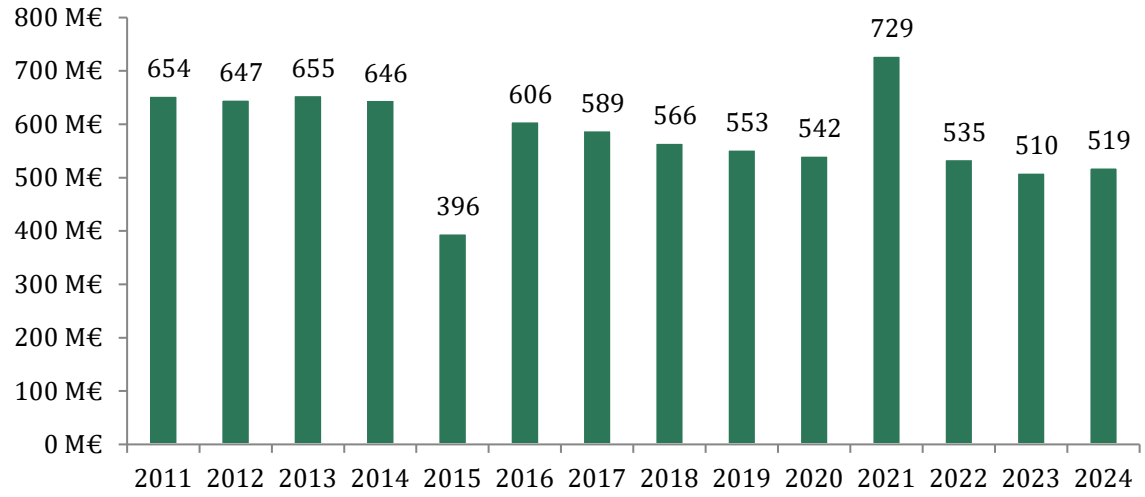
Nota bene : Les plafonds de ressourcespour bénéficier de l'allocation de base de la Paje et la prime à la naissance ne sont pas égaux au plafond de déciles de revenu fiscal de référence (RFR) par part. En conséquence, par exemple, une partie des couples avec un seul revenu et un enfant appartenant au cinquième décile de RFR par part ne perçoit pas l'allocation de base de la Paje et la prime de naissance.

1.1.2. En euros courant, les dépenses de prime à la naissance et d'allocation de base de la Paje ont respectivement diminué de 31 % et 29 % entre 2011 et 2024

Le versement de la prime à la naissance a représenté 519 M€ en 2024, en diminution de 21 % en euros courants par rapport à 2011 lorsqu'elle représentait 654 M€ (cf. graphique 1). En euros constants, la diminution est de 31 % (cf. graphique 2).

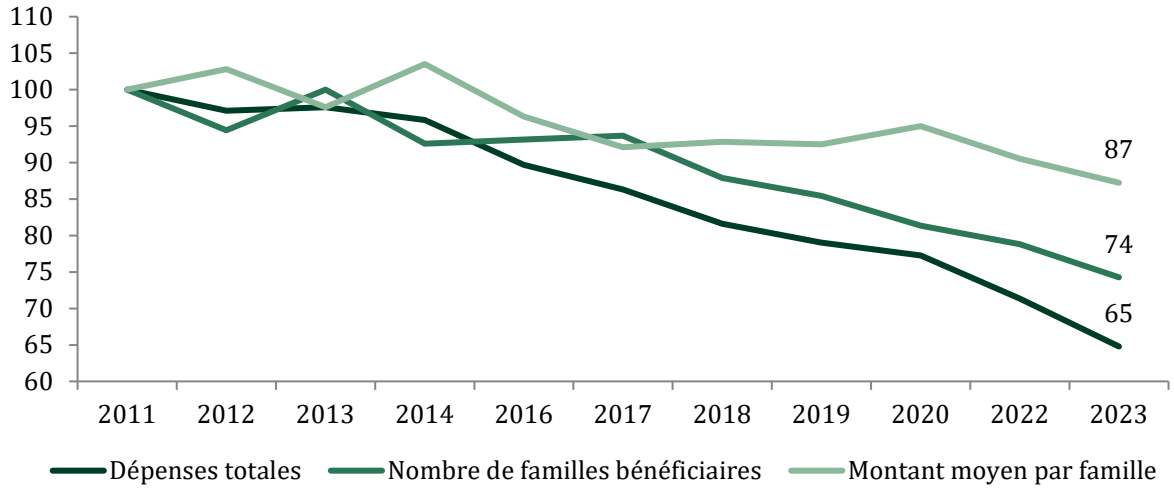
Les effets spécifiques aux années 2015 et 2021 sont liés au décalage des calendriers de versement. En 2015, le versement de la prime à la naissance a été décalé du septième mois de grossesse au deuxième mois de l'enfant. Depuis le 1er avril 2021, la prime à la naissance est à nouveau versée au cours du septième mois de grossesse.

Graphique 1 : Évolution des dépenses annuelles de la prime à la naissance ou à l'adoption (en euros courants)



Source : DREES.

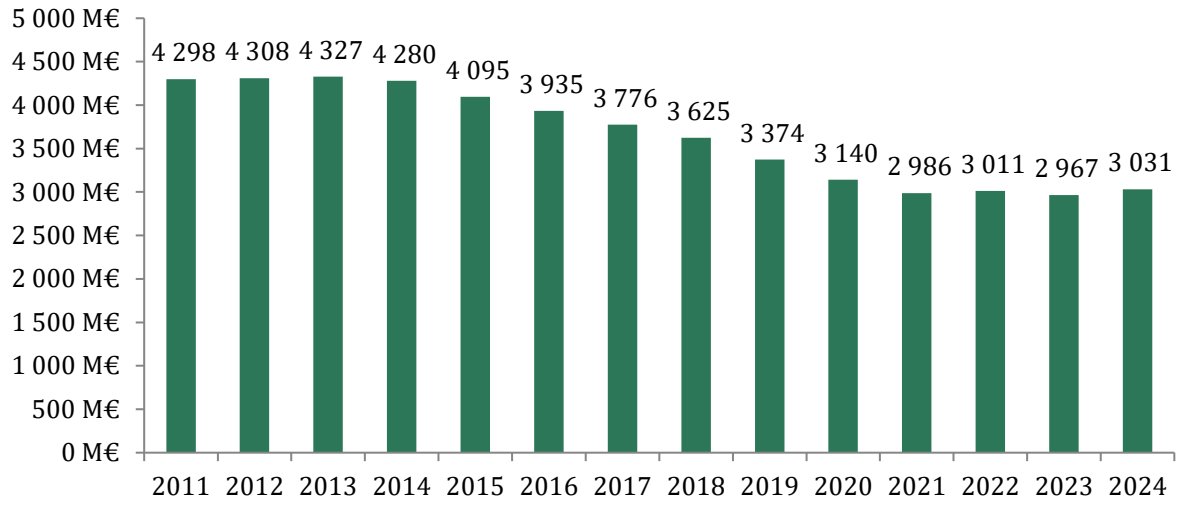
Graphique 2 : Évolution des dépenses annuelles, du nombre de familles bénéficiaires et du montant moyen versé par famille de prime à la naissance (base 100 ; euros constants)



Source : DREES.

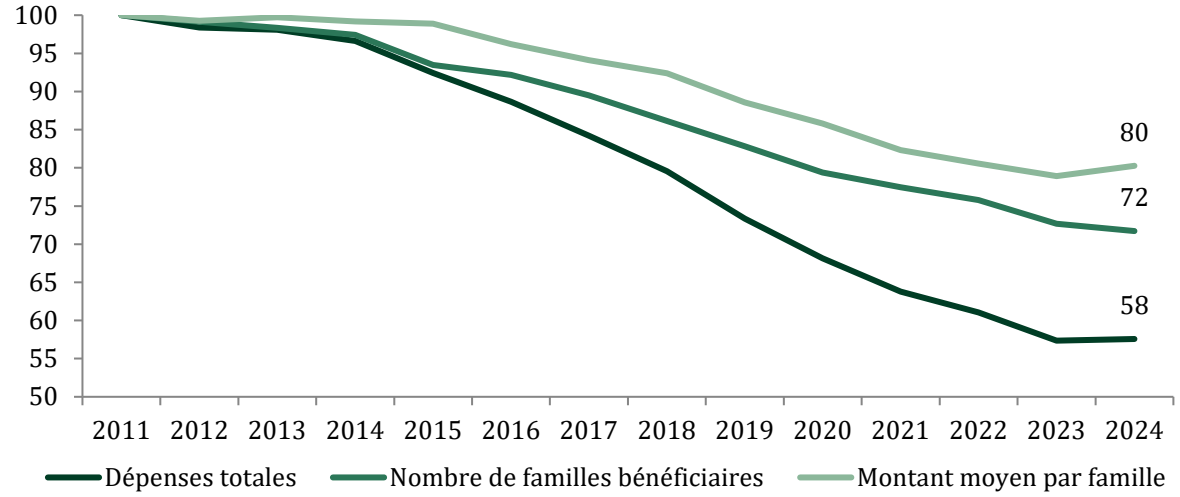
En 2024, l'allocation de base de la Paje a été versée à 1,4 million de foyers. Les dépenses liées au versement de cette allocation ont représenté 3 031 M€, soit une diminution en euros courants de 29 % par rapport à 2011, lorsqu'elles représentaient 4 298 M€ (cf. graphique 3). En euros constants, la baisse des dépenses liés à l'allocation de base de la Paje est de 42 % (graphique 4).

Graphique 3 : Évolution des dépenses annuelles l'allocation de base de la Paje (en euros courants)



Source : DREES.

Graphique 4 : Évolution des dépenses annuelles, du nombre de familles bénéficiaires et du montant moyen versé par famille d'allocation de base de la Paje (base 100 ; euros constants)



Source : DREES.

Ces diminutions ne sont pas liées uniquement à des effets de composition (diminution du nombre d'enfants, hausse du niveau de vie…), mais sont aussi la résultante de réformes :

- la loi du 23 décembre 2013 de financement de la sécurité sociale pour 2014 a introduit la modulation du montant de l'allocation de base selon le niveau de ressources des familles en diminuant de moitié l'allocation de base pour 10 % des familles éligibles[4] ;
- la loi du 30 décembre 2017 de financement de la sécurité sociale pour 2018 a diminué le montant de l'allocation de base, passées de 184 € mensuels à 159 € mensuels pour la partie pleine et de 92 € à 85 € pour la partie réduite, dans une logique de convergence avec le complément familial. Elle a également abaissé les plafonds de ressources pour en bénéficier afin d'aligner ces plafonds avec cette même prestation.

À sa création, au 1er janvier 2004, l'allocation de base de la Paje visait à regrouper des allocations existantes[5] et à accentuer la redistribution horizontale car les conditions de ressources étaient desserrées par rapport aux dispositifs préexistants et les familles non éligibles bénéficiaient du complément de libre choix d'activité (CLCA), congé parental indemnisé qui a précédé la PreParE[6].

La réforme de 2013 a introduit une dimension de redistribution verticale à ce dispositif, qui conserve néanmoins des plafonds de ressources élevés.

1.2. Le coût lié aux premières années de l'enfant, avant prise en compte des dispositifs de soutien à l'accueil du jeune enfant, en termes de dépenses supplémentaires et de perte de revenus, est plus important que pour les années ultérieures

Les coûts liés à l'accueil et à l'entretien du jeune enfant varient selon la configuration familiale et le niveau de vie. Hors logement (dont il n'existe pas d'estimation récente des coûts liés à l'accueil d'enfant à la connaissance de la mission), ils sont systématiquement supérieurs pour le jeune enfant par rapport aux années ultérieures, dans des proportions différentes selon le niveau de ressources (cf. graphique 5). Par exemple, pour un premier enfant :

- pour les couples des cinq premiers déciles de niveau de vie, un enfant de 0 à 5 ans coûte en moyenne 2 144 € par an (hors logement) contre 2 121 € par an pour un enfant de 6 à 9 ans, les moindres dépenses liées à la garde d'enfant et aux dépenses pour bébé entre 6 et 9 ans étant compensées par la hausse des dépenses scolaires et d'habillement ;
- en revanche, pour les familles monoparentales, les enfants de 0 à 5 ans coûtent 30 % de plus que les enfants de 6 à 9 ans pour les cinq premiers déciles (3 045 € contre 2 346 €) et 14 % de plus pour les six plus hauts déciles (4 419 € contre 3 874 €) ;
- pour les couples des cinq plus hauts déciles, l'enfant de 0 à 5 ans coûte 67 % de plus que celui de 6 à 9 ans (5 734 € contre 3 424 €).

Les dépenses associées au jeune enfant sont néanmoins sujettes à une variation importante entre les familles, y compris pour des revenus similaires. En effet, les dépenses de garde et d'accueil sont différentes selon le mode de garde (cf. tableau 9) et le nombre d'heures de garde par semaine (cf. annexe VII).

Néanmoins, **une partie de ce coût lié à la garde et l'accueil du jeune enfant est solvabilisée par un remboursement *ex post* des familles** (complément de mode de garde, crédit d'impôt[7] ; cf. annexe VII).

---

[4] Voir Sénat (2013). *Rapport législatif relatif au projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2014 : famille*.

[5] APJE, APE, AFEAMA, AGED, AA.

[6] DREES (2006). « Les prestations familiales et de logement en 2005 ». DREES Études et Résultats n° 544.

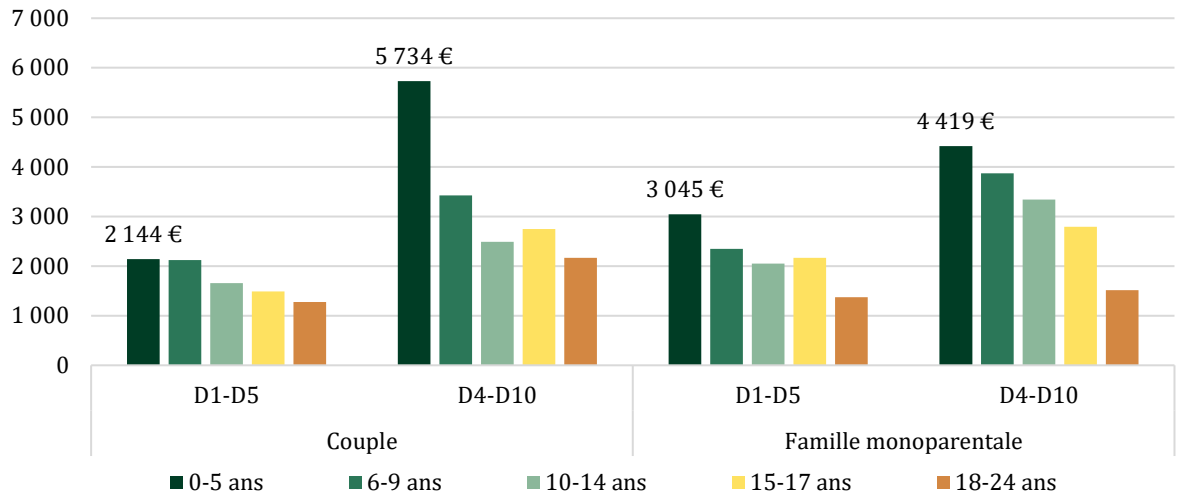
[7] La prise en charge financière pour l'accueil en crèches, hors micro-crèches PAJE, se faisant ex ante.

Tableau 8 : Reste à charge annuel en 2023 de l'accueil du jeune enfant selon le mode de garde

Revenus	Configuration familiale	Assistante maternelle	Garde à domicile	Garde à domicile partagée	Établissement d'accueil du jeune enfant	Micro-crèche Paje
1 SMIC	Parent isolé	134	1 031	199	64	N.D.
	Couple biactif	178	1 183	275	64	450
3 SMIC	Parent isolé	224	1 274	321	241	N.D.
	Couple biactif	304	1 370	369	240	590
5 SMIC	Couple biactif	432	1 498	433	456	710

Source : DREES.

Graphique 5 : Coût annuel d'un enfant unique selon son âge, le niveau de vie de la famille et la configuration familiale en 2025 (hors logement et frais scolaires d'inscription)



Source : DREES ; INSEE, enquête budget des familles 2017.

Nota bene : Pour tenir compte de la hausse du niveau général des prix constatée entre 2017 et 2025, les résultats de l'enquête budget des familles de 2017 de l'Insee ont été majorés de 18,4 %, ce qui correspond à la hausse de l'indice des prix à la consommation hors tabac sur la période.

La faible différence entre le coût de l'enfant de 0 à 5 ans et de 6 à 9 ans pour les familles des cinq premiers déciles comparée au coût de l'enfant de 0 à 5 ans et de 6 à 9 ans pour les familles des six derniers déciles s'explique par le fait que les coûts de la garde sont davantage internalisées par les familles des premiers déciles (*via* une sortie du marché du travail ou un passage à temps partiel).

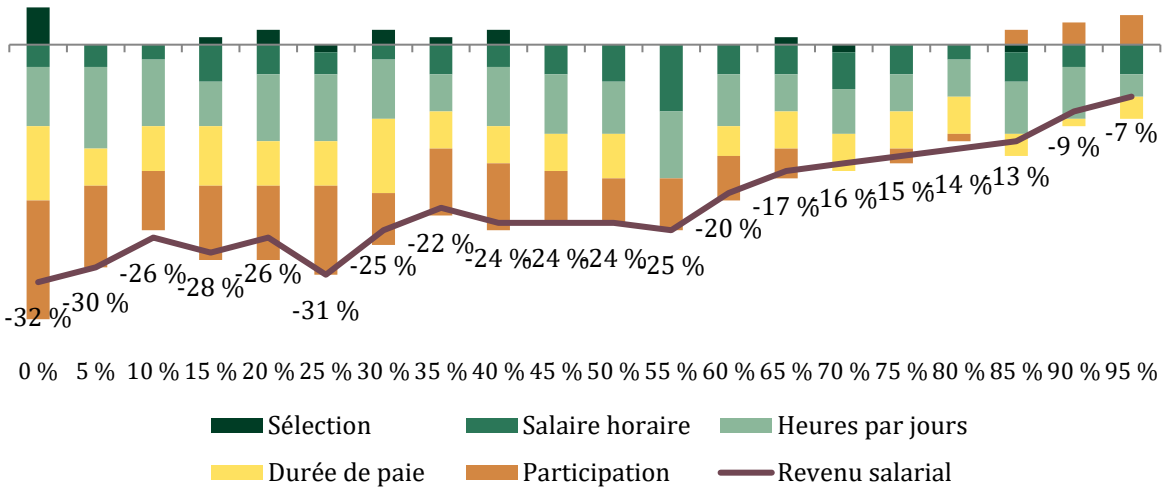
Ainsi, d'après une analyse de l'Insee (2019), les revenus salariaux des femmes qui, avant la naissance de l'enfant, appartenaient au premier vingtile de salaire horaire diminuent de 32 % dans les deux ans qui suivent la naissance de l'enfant, contre une diminution de 7 % pour les femmes qui appartenaient au plus haut vingtile de salaire horaire (cf. graphique 6). Cette évolution s'explique pour partie par une baisse du salaire horaire, de 5 % en moyenne. Néanmoins, c'est principalement la diminution de la participation au marché du travail, du nombre d'heures travaillées par jour et du nombre de jours rémunérés qui explique cette diminution. Autrement dit, elle s'explique principalement par la hausse du recours au temps partiel et des sorties de l'emploi.

Cet effet est pour partie limité dans le temps à la naissance de l'enfant, mais ne se résorbe que très partiellement (cf. tableau 8) :

- cinq ans après la naissance du deuxième enfant, la perte de revenus salariaux est de 26 % pour les femmes appartenant au premier vingtile de salaire horaire avant la naissance des enfants, contre 69 % dans les deux ans qui suivent la naissance de l'enfant, soit une résorption de 43 points de pourcentage ;
- cinq ans après la naissance du troisième enfant, la perte de revenus salariaux est de 21 % pour les femmes appartenant au premier vingtile de salaire horaire avant la naissance des enfants, contre 84 % dans les deux ans qui suivent la naissance de l'enfant, soit une résorption de 63 points de pourcentage ;
- en revanche, au premier enfant, la perte de revenus salariaux est de 47 % pour les femmes appartenant au premier vingtile de salaire horaire avant la naissance des enfants cinq ans après la naissance, soit 15 points de plus que dans les deux ans qui suivent la naissance (diminution de 32 %), ce qui s'explique par les naissances ultérieures.

Dès lors, **le coût de l'enfant tel qu'estimé dans le graphique 5 ne tient compte que des surcroîts de dépenses associés à l'enfant, sans tenir compte des pertes de revenus salariaux qui suivent la naissance des enfants, qui sont d'autant plus importantes pour les femmes et pour les plus modestes**.

Graphique 6 : Décomposition de l'évolution des revenus salariaux des mères deux ans après la naissance de leur premier enfant selon leur vingtile de salaire horaire avant la naissance de l'enfant



Source : Insee (2019). « Les trajectoires professionnelles des femmes les moins bien rémunérées sont les plus affectées par l'arrivée d'un enfant ». Insee analyses n° 48.

Annexe V

Tableau 9 : Évolution du salaire horaire des femmes deux ans et cinq ans après la naissance selon le rang de l'enfant et le salaire horaire dans les cinq années qui précèdent la naissance de l'enfant

Vingtiles de salaire horaire	Premier enfant			Deuxième enfant			Troisième enfant		
	Deux ans	Cinq ans	Différence	Deux ans	Cinq ans	Différence	Deux ans	Cinq ans	Différence
1	-32 %	-47 %	-15 pp	-69 %	-26 %	43 pp	-84 %	-21 %	63 pp
2	-30 %	-38 %	-8 pp	-64 %	-26 %	38 pp	-69 %	-26 %	43 pp
3	-26 %	-39 %	-13 pp	-52 %	-34 %	18 pp	-69 %	-25 %	44 pp
4	-28 %	-36 %	-8 pp	-57 %	-27 %	30 pp	-84 %	-28 %	56 pp
5	-26 %	-43 %	-17 pp	-51 %	-26 %	25 pp	-57 %	-4 %	53 pp
6	-31 %	-31 %	0 pp	-41 %	-23 %	18 pp	-49 %	-18 %	31 pp
7	-25 %	-32 %	-7 pp	-34 %	-21 %	13 pp	-44 %	-13 %	31 pp
8	-22 %	-28 %	-6 pp	-33 %	-19 %	14 pp	-46 %	-9 %	37 pp
9	-24 %	-34 %	-10 pp	-37 %	-19 %	18 pp	-38 %	-11 %	27 pp
10	-24 %	-30 %	-6 pp	-33 %	-13 %	20 pp	-39 %	-19 %	20 pp
11	-24 %	-33 %	-9 pp	-27 %	-17 %	10 pp	-35 %	-21 %	14 pp
12	-25 %	-26 %	-1 pp	-30 %	-17 %	13 pp	-39 %	-22 %	17 pp
13	-20 %	-24 %	-4 pp	-23 %	-16 %	7 pp	-32 %	-9 %	23 pp
14	-17 %	-28 %	-11 pp	-18 %	-13 %	5 pp	-32 %	-5 %	27 pp
15	-16 %	-23 %	-7 pp	-24 %	-14 %	10 pp	-39 %	-24 %	15 pp
16	-15 %	-19 %	-4 pp	-20 %	-9 %	11 pp	-40 %	-26 %	14 pp
17	-14 %	-22 %	-8 pp	-16 %	-10 %	6 pp	-33 %	-26 %	7 pp
18	-13 %	-15 %	-2 pp	-15 %	-5 %	10 pp	-18 %	-13 %	5 pp
19	-9 %	-7 %	2 pp	-8 %	-5 %	3 pp	-12 %	-6 %	6 pp
20	-7 %	-5 %	2 pp	-2 %	-2 %	0 pp	-20 %	-50 %	-30 pp

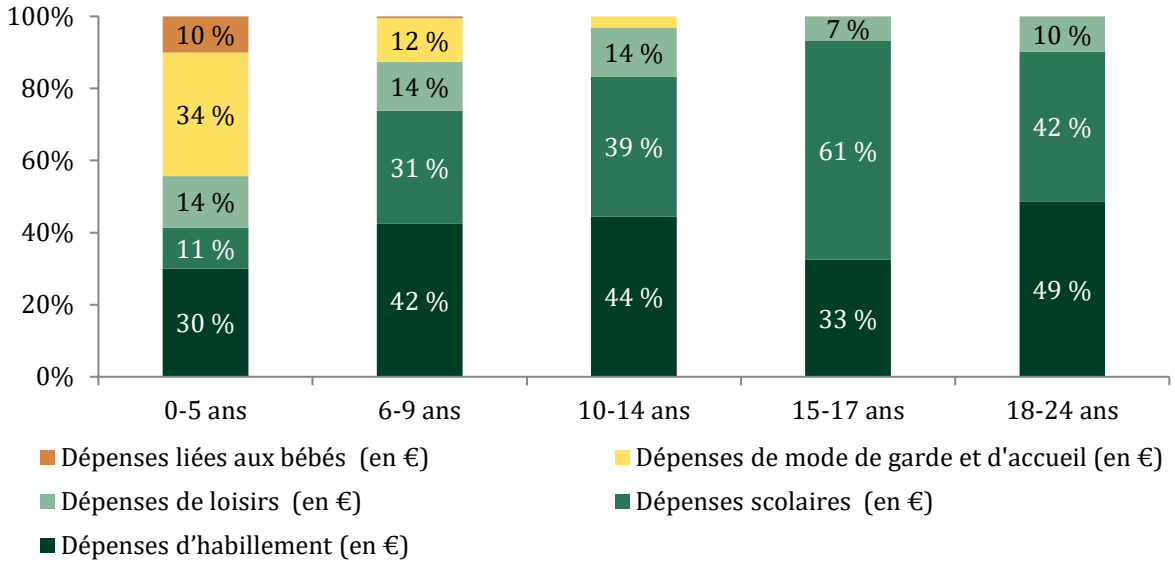
Source : Insee (2019). « Les trajectoires professionnelles des femmes les moins bien rémunérées sont les plus affectées par l'arrivée d'un enfant ». Insee analyses n° 48.

La typologie des dépenses supportées par les familles diffère pour le jeune enfant (0-5 ans) par rapport aux enfants plus âgés. Elle diffère également selon le niveau de vie des familles (cf. graphique 7, graphique 8). Ainsi, hors logement (dont, si ce n'est pour les 18-24 ans et les très jeunes enfants, il est possible de faire l'hypothèse qu'il est d'un même montant peu importe l'âge de l'enfant) :

- les frais de garde et d'accueil sont prépondérants pour les jeunes enfants (34 % des dépenses des familles des cinq premiers déciles, 58 % pour les déciles 4 à 10). Ces frais sont négligeables après 10 ans et représentent une part trois fois plus faible des dépenses pour les 6 à 9 ans par rapport au 0 à 5 ans ;
- les équipements pour bébés (aliments, loisirs, poussettes et jouets) représentent 10 % des dépenses des familles des cinq premiers déciles pour les 0-5 ans et 8 % pour les déciles 4 à 10. Ces dépenses n'existent pas ou sont très faibles pour les enfants plus âgés.

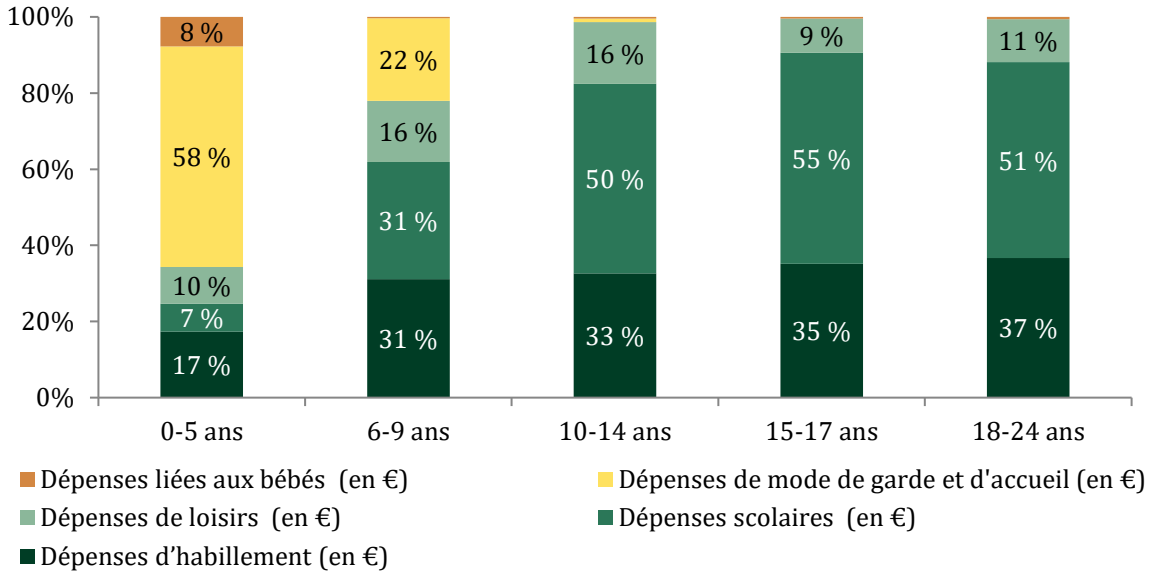
À l'inverse, les dépenses scolaires (hors frais d'inscription) et d'habillement sont plus élevées en proportion des dépenses totales lorsque les enfants grandissent, tandis que les dépenses de loisirs représentent une part stable des dépenses totales.

Graphique 7 : Décomposition du coût d'un enfant unique selon son âge et la typologie des dépenses prises en charges par les parents (hors logement et frais scolaires d'inscription) pour les familles des déciles 1 à 5



Source : DREES ; INSEE, enquête budget des familles 2017.

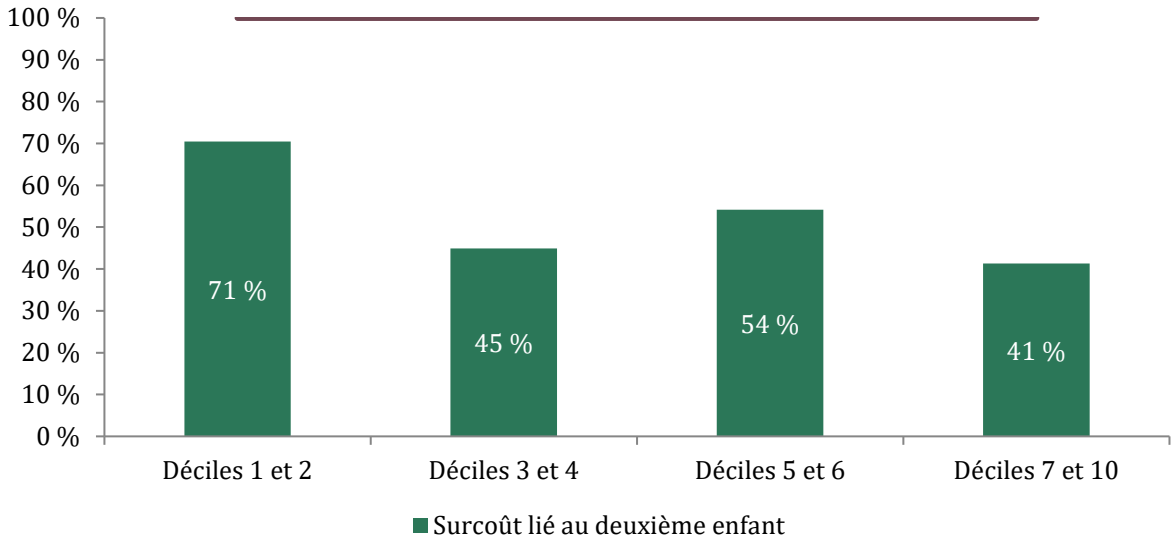
Graphique 8 : Décomposition du coût d'un enfant unique selon son âge et la typologie des dépenses prises en charges par les parents (hors logement et frais scolaires d'inscription) pour les familles des déciles 4 à 10



Source : DREES ; INSEE, enquête budget des familles 2017.

Le coût du deuxième enfant n'est toutefois pas identique au coût du premier enfant, des coûts supportés lors de la première naissance n'étant pas supportés lors de la deuxième naissance en raison d'économies d'échelle (poussette et vêtements réutilisables…). Ainsi, le surcoût lié à l'accueil d'un deuxième enfant en pourcentage du premier est de 71 % pour les deux premiers déciles de niveau de vie et de 41 % pour les déciles 7 à 10.

Graphique 9 : Surcoût lié à l'accueil d'un deuxième enfant en pourcentage du premier



Source : DREES.

1.3. Les objectifs de l'allocation de base de la Paje sont peu clairs, ce qui pourrait justifier un redéploiement de ce dispositif

Pour les familles avec un enfant, le jeune âge de l'enfant est compensé par plusieurs dispositifs (prime à la naissance, allocation de base de la Paje, complément de libre choix du mode de garde, Prepare, crédits d'impôts) en lien avec le surcoût lié à cet âge qui est surtout le fait du coût de la garde et devrait donc être pris en charge par les prestations monétaires et en nature liées à la garde de l'enfant et aux congés parentaux (cf. 1.2). Passé cet âge, les familles bénéficient des prestations familialisées (APL, RSA, prime d'activité) si elles se situent au bas de la distribution de revenus, de dispositifs fiscaux (quotient familial et dépenses fiscales) si elles sont en haut de la distribution des revenus, ou d'une faible fraction de chacun si elles sont au milieu de la distribution des revenus, dans une proportion qui ne compense pas autant le coût de l'enfant qu'au jeune âge de l'enfant.

L'objectif de l'allocation de base de la Paje est dès lors ambigu. Initialement conçue comme un instrument de redistribution horizontale, elle a depuis été mise sous conditions de ressources mais avec des plafonds plus élevés que les autres prestations, ce qui atténue sa portée horizontale sans pour autant en faire un outil de redistribution verticale aussi ciblé que les autres prestations sociales (cf. 1.1.2). Elle contribue, en pratique, à compenser les coûts spécifiques liés aux premières années de l'enfant, alors même que d'autres dispositifs poursuivent déjà cet objectif, tout en conservant une finalité universelle d'entretien de l'enfant. Dans ces conditions, le barème de cette allocation n'est ainsi pas fondé sur une évaluation objective des coûts liés aux premières années de l'enfant rapportés à l'ensemble des prestations auxquelles ces familles ont déjà droit.

Supprimer cette allocation ou la redéployer pour introduire une allocation familiale au premier enfant conduirait à une perte de revenus élevée pour les parents d'enfant de 0 à 3 ans des premiers déciles, le taux plein de l'allocation de base de la Paje étant de 2 378 € annuel et les familles d'enfant de 0 à 3 ans ayant des ressources inférieures en moyenne. Un **redéploiement de cette prestation** est ainsi à envisager afin d'en clarifier les objectifs tout en tenant compte de sa distribution actuelle et des pertes de rémunération des mères à la suite de la naissance de leur enfant**.** Il pourrait, par exemple, viser à renforcer, d'une part, les mécanismes de redistribution verticale et, d'autre part, les dispositifs favorisant la conciliation entre vie professionnelle et vie personnelle.

1.4. Il conviendrait de lisser les effets de seuil de l'allocation de base de la Paje et de la prime de naissance

Lissage des prestations d'accueil et d'entretien du jeune enfant

Une manière de supprimer les effets de seuil associés à l'allocation de base de la Paje et de la prime de naissance consisterait à introduire une dégressivité progressive du bénéfice de ces prestations avec le revenu de sorte que pour 1 € de revenus du travail supplémentaire une famille ne devrait pas perdre davantage que 1 € pour chaque prestation familiale (cf. encadré 3).

Des exemples de seuils sont proposés pour l'allocation de base de la Paje dans les tableau 10 et tableau 11 et pour la prime de naissance dans les tableau 12 et tableau 13.

Encadré 3 : Suppression des effets de seuil associés aux prestations familials

Pour lisser les effets de seuil associés aux prestations, la mission considère que pour 1 € de revenus du travail supplémentaire une famille ne devrait pas perdre davantage que *x* € de prestation familiale, ce *x* étant compris entre 0 et 1.

En appelant ce *x* « coefficient de dégressivité », on peut par exemple définir les formules suivantes pour déterminer :

- le montant annuel de l'allocation de base de la Paje, le taux plein étant aujourd'hui à 2 378 € :

  Montant de l'allocation de base de la Paje pour les bénéficiaires
  = Min[2 378 € ; (Plafond de ressources − Ressources du ménage)
  ∗ Coefficient de dégressivité]

- le montant de la prime de naissance, qui est aujourd'hui de 1 099 € (hors adoption) :

  Montant de la prime de naissance
  = Min[1 099 € ; (Plafond de ressources − Ressources du ménage)
  ∗ Coefficient de dégressivité]

Pour donner un exemple numérique, dont les conséquences n'ont pas été étudiées par la mission et qui ne vise pas à réaliser des économies, en appliquant un coefficient de dégressivité de 0,25, c'est-à-dire en considérant qu'une famille ne devrait pas perdre davantage que 0,25 € de prestation familiale lorsque ses revenus du travail augmentent de 1 €, les seuils de ressources pour bénéficier de la prestation et les montants associés pour l'allocation de base de la Paje sont détaillés dans les tableau 10 et tableau 11 et pour la prime de naissance dans les tableau 12 et tableau 13.

Source : Mission.

Tableau 10 : Montant annuel de l'allocation de base pour un couple avec un seul revenu selon son niveau de ressources

Nombre d'enfants	Montant de l'allocation de base selon les ressources		
	2 378 €	(Plafond de ressources– Ressources du ménage) *0,25	0 €
1	32 606 € > ressources	32 606 € < ressources < 42 118 €	Ressources > 42 118 €
2	40 030 € > ressources	40 030 € < ressources < 49 542 €	Ressources > 49 542 €
3	48 938 € > ressources	48 938 € < ressources < 58 450 €	Ressources > 58 450 €

Source : Mission.

Tableau 11 : Montant annuel de l'allocation de base pour un couple avec deux revenus ou un parent isolé selon son niveau de ressources

Nombre d'enfants	Montant de l'allocation de base selon les ressources		
	2 378 €	(Plafond de ressources– Ressources du ménage) * 0,25	0 €
1	44 546 € > ressources	44 546 € < ressources < 54 054 €	Ressources > 54 054 €
2	51 966 € > ressources	51 966 € < ressources < 61 478 €	Ressources > 61 478 €
3	60 874 € > ressources	60 874 € < ressources < 70 386 €	Ressources > 70 386 €

Source : Mission.

Tableau 12 : Montant de la prime de naissance pour un couple avec un seul revenu selon son niveau de ressources

Nombre d'enfants	Montant de l'allocation de base selon les ressources		
	2 378 €	(Plafond de ressources– Ressources du ménage) *0,25	0 €
1	37 722 € > ressources	37 722 € < ressources < 42 118 €	Ressources > 42 118 €
2	45 146 € > ressources	45 146 € < ressources < 49 542 €	Ressources > 49 542 €
3	54 054 € > ressources	54 054 € < ressources < 58 450 €	Ressources > 58 450 €

Source : Mission.

Annexe V

Tableau 13 : Montant de la prime de naissance pour un couple avec deux revenus ou un parent isolé selon son niveau de ressources

Nombre d'enfants	Montant de l'allocation de base selon les ressources		
	1 099 €	(Plafond de ressources– Ressources du ménage) * 0,25	0 €
1	49 658 € > ressources	49 658 € < ressources < 54 054 €	Ressources > 54 054 €
2	57 082 € > ressources	57 082 € < ressources < 61 478 €	Ressources > 61 478 €
3	65 999 € > ressources	65 999 € < ressources < 70 386 €	Ressources > 70 386 €

Source : Mission.

2. Le coût de l'enfant est supérieur pour les familles monoparentales, ce qui légitime des aides supérieures, mais la conjonction des dispositifs actuels souffre d'incohérences

2.1. Le coût du premier enfant est près de deux fois supérieur pour les familles monoparentales par rapport aux couples

Le coût d'un enfant pour une famille monoparentale est supérieur au coût d'un enfant pour un couple (cf. tableau 14). Ce résultat peut s'expliquer par le fait que les économies d'échelle réalisées par le couple se trouvent renforcées en présence d'un enfant (pour le logement par exemple). De surcroît, une personne avec un conjoint peut plus facilement partager des tâches, quand le parent isolé devra avoir recours à des services payants (pour la garde d'enfant notamment).

Dans sa publication « Comment mieux prendre en compte la diversité des familles dans les échelles d'équivalence ? », la DREES (2023) a étudié les surcoûts par enfant selon la configuration familiale à partir de l'enquête Budget de famille 2017 de l'Insee.

Le surcoût associé à l'enfant pour une famille monoparentale par rapport à un couple est décroissant selon le rang de l'enfant. Ainsi, pour une famille monoparentale par rapport à un couple :

- le premier enfant est 56 % plus cher ;
- le deuxième enfant est 16 % plus cher ;
- le troisième enfant est 14 % plus cher ;
- le quatrième enfant est 12 % plus cher.

Ce résultat se conjugue avec un coût de l'enfant lui-même décroissant pour un couple selon le rang de l'enfant.

Le coût d'un enfant pour une famille monoparentale représente ainsi, par rapport aux dépenses supportées par une personne seule :

- un surcroît de 93 % pour le premier enfant ;
- un surcroît de 142 % pour deux enfants, le deuxième enfant présentant un surcoût de 49 % ;
- un surcroît de 184 % pour trois enfants, le troisième enfant présentant un surcoût de 42 % ;
- un surcroît de 222 % pour quatre enfant, le quatrième enfant présentant un surcoût de 38 %.

Il en résulte que les dépenses associées à une famille monoparentale avec un enfant sont supérieures aux dépenses supportées par un couple avec un enfant (1,93 unités de consommation contre 1,84).

Enfin, quel que soit le nombre d'enfants, l'écart-type du coût supplémentaire par enfant est supérieur pour les familles monoparentales à celui des couples. Ce résultat signale une plus grande hétérogénéité des coûts supportés par enfants au sein des familles monoparentales.

Tableau 14 : Unités de consommation supplémentaires par enfants selon la configuration familiale

Configuration familiale		Nombre d'unités de consommation estimées	Écart-type	Surcroît d'unités de consommation pour chaque personne supplémentaire	Différence d'unités de consommation pour les familles monoparentales par rapport à un couple avec enfant(s)
Famille	Nombre d'enfants				
Personne seule		1,00	0,00	0,00	N.A.
Famille mono parental	Un enfant	1,93	0,17	+0,93	+0,56
	Deux enfants	2,42	0,23	+0,49	+0,16
	Trois enfants	2,84	0,29	+0,42	+0,14
	Quatre enfants	3,22	0,35	+0,38	+0,12
Couple	Sans enfant	1,47	0,05	+0,47	N.A.
	Un enfant	1,84	0,10	+0,37	N.A.
	Deux enfants	2,17	0,15	+0,33	N.A.
	Trois enfants	2,45	0,19	+0,28	N.A.
	Quatre enfants	2,71	0,23	+0,26	N.A.

Source : DREES.

2.2. L'ex-conjoint supporte prioritairement le coût lié à l'accueil et l'entretien du jeune enfant pour les familles monoparentales, les dispositifs fiscaux et prestations familiales spécifiques opérant à titre subsidiaire

Les surcoûts associés à la monoparentalité sont pris en compte par le système socio-fiscal via :

- **des plafonds de ressources spécifiques aux parents isolés (ex : allocation de base de la Paje) ou des montants de prestation plus élevés à destination des familles monoparentales (ex : complément de mode de garde, revenu de solidarité active, complément familial) ;**
- **une allocation spécifique aux familles monoparentales, l'allocation de soutien familial ;**
- **des avantages fiscaux spécifiques aux familles monoparentales.**

Ces dispositifs viennent compléter les pensions alimentaires, qui sont une contribution financière versée par le parent non-gardien au parent gardien en cas de séparation. La présente sous-partie tient compte de ces contributions car elles influent sur les prestations versées par le système socio-fiscal, le surcoût de la monoparentalité étant prioritairement compensé par l'ex-conjoint et, en cas de défaut, par la collectivité.

De plus, **les prestations sociales familialisées (cf. 3) prennent en compte la situation spécifique des familles monoparentales et des parents isolés.**

2.2.1. Les pensions alimentaires, justifiées par le principe de familialisation du code civil, reposent sur deux barèmes distincts et leur prise en compte dans les bases ressources diffère de celle de l'allocation de soutien familial

2.2.1.1. Le principe de familialisation fonde le fait que l'ex-conjoint doit prioritairement compenser les charges liées à l'accueil et l'entretien de l'enfant pour la famille monoparentale

L'article 371-2 du code civil dispose : « *Chacun des parents contribue à l'entretien et à l'éducation des enfants à proportion de ses ressources, de celles de l'autre parent, ainsi que des besoins de l'enfant. Cette obligation ne cesse de plein droit ni lorsque l'autorité parentale ou son exercice est retiré, ni lorsque l'enfant est majeur*. »

Ce principe de familialisation, prévu par le droit civil, fonde le fait que le surcoût lié à la monoparentalité doit prioritairement être compensé par l'ex-conjoint survivant, dont l'obligation de contribuer à l'entretien et à l'éducation des enfants ne cesse pas avec la séparation. En cas de défaut ou de contribution insuffisante aux charges de l'enfant compte tenu des ressources de l'ex-conjoint, la collectivité intervient en substitution *via* l'allocation de soutien familial.

Comme le prévoit l'article 373-2-1 du code civil : « *En cas de séparation entre les parents, ou entre ceux-ci et l'enfant, la contribution à son entretien et à son éducation prend la forme d'une pension alimentaire versée, selon le cas, par l'un des parents à l'autre, ou à la personne à laquelle l'enfant a été confié*. »

La pension alimentaire est donc une contribution financière, versée par le parent non-gardien au parent gardien, pour participer aux frais liés à l'entretien et à l'éducation de l'enfant.

Conformément à l'article 371-2 du code civil, son montant dépend :

- des revenus du parent qui verse la pension ;
- des besoins de l'enfant.

Il dépend aussi du type de garde déterminée entre les deux parents (ex. garde alternée), et donc de la part des dépenses d'entretien et d'éducation de l'enfant supportée par chacun des parents.

2.2.1.2. Deux barèmes de fixation des pensions alimentaires coexistent

Le montant de la pension alimentaire peut être fixé par accord amiable entre les deux parties ou par le juge (article 373-2-2 du code civil). Si les deux parties s'entendent par accord amiable, « *le directeur de l'organisme débiteur des prestations familiales donne force exécutoire à l'accord par lequel ils fixent le montant de la contribution à l'entretien et à l'éducation en faveur de l'enfant mise à la charge du débiteur* », sous conditions. En particulier, « *le montant de la contribution, fixé en numéraire, est supérieur ou égal à un seuil établi en tenant compte notamment des modalités de résidence retenues pour l'enfant mentionné au premier alinéa, des ressources du débiteur et du nombre d'enfants de ce dernier lorsqu'ils sont à sa charge selon des conditions fixées par décret* » (article L. 582-2 du code de la sécurité sociale).

Ces deux modes de fixation de la pension alimentaire sont fondés sur des barèmes différents :

- lorsque la pension est fixée par le juge des affaires familiales, celui-ci peut se reporter à une table de référence mise à disposition par le ministère de la Justice en avril 2010. Même s'il ne s'agit que d'une faculté du juge, dont l'appréciation est souveraine, une enquête met en évidence que 38 % des juges utilisent systématiquement le barème et 79 % l'utilisent au moins une fois sur deux[8] ;
- les couples qui se séparent et qui souhaitent la délivrance d'un titre exécutoire CAF/MSA doivent respecter le barème introduit par le décret du 24 juillet 2018 à l'article R. 582-1 du code de la sécurité sociale et prévu à l'article L. 582-2 du code de la sécurité sociale (voir ci-dessus).

D'après le HCFEA, « *l'application du barème 2018 conduit à des montants de [pensions alimentaires] plus élevés que le barème 2010 pour les trois quarts des parents débiteurs* »[9].

Calcul de la pension alimentaire à partir du barème de 2010 à destination des juges des affaires familiales

Le barème de 2010 des juges des affaires familiales dépend :

- des revenus du parent débiteur ;
- du droit de visite (réduit, classique ou garde alternée) du parent débiteur ;
- du nombre d'enfants à charge.

Il se calcule comme suit :

$$\text{Pension alimentaire} = (\text{Revenus du parent débiteur} - 652€, \text{soit le montant du RSA}) * \text{Coefficient de garde et nombre d'enfants}$$

Le coefficient dépend du mode de garde et du nombre d'enfant, comme expliqué dans le tableau 15 pour les deux premiers enfants (le barème prévoit des coefficients jusqu'à six enfants).

Tableau 15 : Valeur du coefficient recommandée pour la fixation des pensions alimentaires par les juges des affaires familiales

Indicateur	Un enfant			Deux enfants		
	Réduit	Classique	Alternée	Réduit	Classique	Alternée
Valeur du coefficient	18,0 %	13,5 %	9,0 %	15,5 %	11,5 %	7,8 %
Valeur de la pension alimentaire par enfant lorsque les revenus du débiteur sont de 2 000 €	243	182	121	209	155	105

Source : Table de référence de 2010 pour la fixation des pensions alimentaires.

[8] Jeandidier B. et Sayn I. (2021), « Que pensent les magistrats de la table de fixation des contributions à l'entretien et l'éducation de l'enfant ? », *Cahiers de la Justice* n°2021/3, pp.517-533.

[9] HCAAA, HCFEA, HCFIPS (2025), *Pour un redressement durable de la sécurité sociale*.

Calcul de la pension alimentaire à partir du barème de 2018 codifié à l'article R. 582-1 du code de la sécurité sociale

L'article R. 582-1 du code de la sécurité sociale prévoit que la certification de l'accord entre les deux parents par le directeur de l'organisme débiteur des prestations familiales suppose que le montant de la contribution soit supérieur ou égal à la formule suivante[10] :

Pension alimentaire
= Revenu net imposable[11]
∗ Taux fixé par arrêté selon le nombre d'enfants débiteurs

Les taux définis par l'arrêté du 25 juin 2018 relatif à l'allocation de soutien familial et du titre exécutoire sont cités dans le tableau 16.

Le barème prévoit néanmoins un reste à vivre minimum pour les plus modestes, correspondant au montant du RSA. Ce reste à vivre minimum est le même que celui du barème de 2010.

Tableau 16 : Taux applicable pour le calcul du montant minimal des pensions familiales prévu à l'article R. 582-1 du code de la sécurité sociale

Nombre d'enfants à la charge du débiteur	Taux	Taux majoré (si l'enfant vit chez le parent débiteur moins d'1/4 du temps)	Taux minoré (garde alternée)
1	14,0 %	18,7 %	9,3 %
2	11,8 %	15,7 %	7,9 %
3	10,2 %	13,6 %	6,8 %
4	9,0 %	12,0 %	6,0 %

Source : Arrêté du 25 juin 2018 relatif à l'allocation de soutien familial et du titre exécutoire prévu à l'article L. 582-2 du code de la sécurité sociale.

Comparaison des deux barèmes

Le barème de 2018 pour l'homologation des accords entre les deux parents par l'organisme débiteur des prestations familiales génère des pensions familiales supérieures à celles du barème de 2010 à destination des juges des affaires familiales pour 75 % des parents débiteurs[12].

Le graphique 10 présente le montant des pensions alimentaires déterminé selon les deux barèmes pour un ou deux enfants en appliquant un taux normal. Le barème de 2018 conduit systématiquement dans ces conditions à un montant de pension alimentaire supérieur au barème de 2010.

Le barème de 2010 présente des limites pour :

- les ressources des familles monoparentales, dont les pensions alimentaires sous-estiment les dépenses associées. En effet, les formules utilisées pour le calcul des pensions alimentaires reposent sur les échelles d'équivalence du coût des enfants pour des parents en couple. Or, comme détaillé *infra*, le coût d'un enfant pour une famille monoparentale est supérieur au coût d'un enfant pour un couple ;

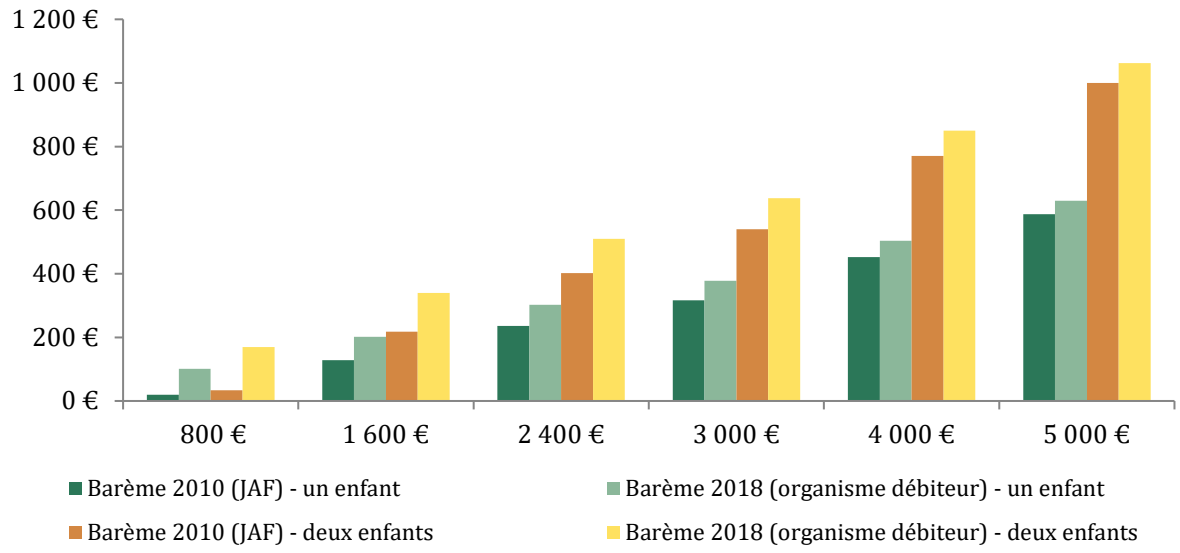
[10] Sous réserve de laisser à la disposition du parent débiteur un montant minimal , au moins égal au montant forfaitaire en vigueur du RSA.

[11] Après application donc de l'abattement de 10 % pour frais professionnels (ou des frais réels).

[12] HCAAA, HCFEA, HCFIPS (2025). *Pour un redressement durable de la sécurité sociale*.

- les dépenses publiques en matière d'allocation de soutien familial. Compte-tenu du mode de calcul de cette allocation, conçue comme une compensation pour les familles monoparentales en cas de ressources insuffisantes, des pensions alimentaires plus faibles conduisent à une augmentation des dépenses d'ASF différentielle, versée quand la pension alimentaire est inférieure au montant de l'ASF (voir *infra*).

Graphique 10 : Montant des pensions alimentaires versées selon les ressources du parent débiteur et le type de barème appliqué, en appliquant le taux normal



Source : Mission.

2.2.1.3. La prise en compte des pensions alimentaires et de l'allocation de soutien familial dans les bases ressources de l'impôt sur le revenu et des prestations sociales diffère, alors qu'elles sont censées être complémentaires

Du point de vue de l'impôt sur le revenu, la pension alimentaire est :

- déduite du revenu imposable du parent débiteur (sans plafond pour les enfants mineurs et avec un plafond fixé à 6 855 € par enfant majeur) ;
- comptabilisée dans la base ressources du parent créditeur après déduction de certains frais et l'abattement de 10 %.

Cette répartition est justifiée par le fait que le parent créancier dispose des parts fiscales associées aux enfants auxquelles s'ajoutent des quarts de part supplémentaire, qui sont des dépenses fiscales. Cette justification ne vaut néanmoins pas pour les enfants en résidence alternée, les parents se partageant le quotient familial et la dépense fiscale.

Le principe est le même pour les bases ressources des prestations sociales, à l'exception du RSA et de la prime d'activité (cf. encadré 4).

Encadré 4 : Prise en compte des pensions alimentaires dans les bases ressources des prestations sociales, en particulier du RSA et de la prime d'activité

En matière d'ouverture des droits à prestations sociales :

- les pensions alimentaires reçues par le parent créditeur sont toujours regardées comme des ressources ;
- les pensions alimentaires versées par le parent débiteur sont quant à elles parfois expressément déduites des ressources prises en compte, c'est notamment le cas pour les prestations familiales (article R. 532-3 du code de la sécurité sociale) et des allocations logement (article R. 822-3 du code de la construction et de l'habitat). En revanche, pour le RSA et la prime d'activité, il n'est pas prévu de déduire les pensions alimentaires versées.

Cette situation conduit, dans le cas du RSA et de la prime d'activité, à prendre en compte deux fois les pensions alimentaires (à la fois pour le parent créditeur et le parent débiteur) dans les bases ressources de ces prestations.

Dans un souci de cohérence avec les bases ressources des autres prestations et les bases ressources de l'impôt sur le revenu, il conviendrait de déduire les pensions alimentaires versées des bases ressources du RSA et de la prime d'activité du parent débiteur, comme l'a recommandé le Conseil d'État. Le *Rapport sur la situation des parents isolés et des parents séparés (hors résidence alternée)* de Bertrand Fragonard (2022) estime **le coût d'une déduction intégrale des pensions alimentaires versées de la base ressources pour la prime d'activité à 955 M€** sur les revenus de 2018. Deux autres hypothèses sont étudiées par le rapport :

- une déduction partielle, à hauteur du montant de l'ASF, des pensions alimentaires versées de la base ressources pour la prime d'activité génèrerait une dépense supplémentaire de 600 M€ ;
- une déduction partielle, à hauteur de la moitié du montant de l'ASF, des pensions alimentaires versées de la base ressources pour la prime d'activité génèrerait une dépense supplémentaire de 250 M€.

En l'état, cette incohérence n'est pas prise en compte dans le projet de loi allocation sociale unifiée, présenté *infra* (cf. 3.2.).

Source : Conseil d'État (2021), Les conditions de ressources dans les politiques sociales : plus de simplicité, plus de cohérence ; Bertrand Fragonard (2022). Rapport sur la situation des parents isolés et des parents séparés (hors résidence alternée).

Il est à noter que la prise en compte des pensions alimentaires et de l'allocation de soutien familial dans les bases ressources est pour l'heure incohérente (cf. encadré 5).

Encadré 5 : Prise en compte dans les bases ressources des pensions alimentaires et de l'allocation de soutien familial

L'allocation de soutien familial (ASF) est une prestation sociale complémentaire des pensions alimentaires (cf. 2.2.2.).

Or, contrairement aux pensions alimentaires, l'ASF est :

- exonérée d'impôt sur le revenu (article 81 du code général des impôts) comme les autres prestations familiales ;
- exclue des bases ressources des prestations sociales, sauf pour le RSA et la prime d'activité.

À l'inverse, les pensions alimentaires perçues sont fiscalisées et intégrées aux bases ressources. Dès lors, il est plus intéressant d'un point de vue fiscal et social de bénéficier, pour un même montant, de l'ASF plutôt que des pensions alimentaires, alors que ces deux dispositifs sont substituables et que l'ASF intervient en substitution à des pensions alimentaires insuffisantes ou non versées.

Il n'y a pas de solution évidente pour résorber cette incohérence. Il serait possible de :

- fiscaliser et prendre en compte dans les bases ressources des prestations sociales l'ASF. Ce serait néanmoins la seule prestation familiale qui subirait ce traitement, induirait une circularité de la dépense publique et cela affecterait négativement les familles monoparentales, y compris les plus modestes ;
- ne plus intégrer les pensions alimentaires reçues dans les bases ressources du parent créditeur et intégrer les pensions alimentaires versées dans les bases ressources du parent débiteur, ce que la mission a néanmoins exclu (cf. 2.4) car la pension alimentaire ne constitue pas une ressource pour le parent débiteur et cela supposerait d'ouvrir, en contrepartie et par souci de cohérence, le bénéfice du quotient familial et des dépenses fiscales spécifiques aux familles monoparentales existantes au parent débiteur ;
- introduire une déduction forfaitaire des pensions alimentaires reçues de la base ressources des prestations sociales à hauteur du montant de l'ASF, ce qui aurait un coût budgétaire de 910 M€ par enfant d'après le HCFEA et conduirait à exclure des bases ressources des prestations sociales des deux parents les pensions alimentaires. Cette estimation est un minorant puisqu'elle repose sur un montant de l'ASF de 115 €, avant sa revalorisation, alors qu'elle est de 201 € aujourd'hui. Cette option ouvrirait le sujet de l'équité par rapport aux autres configurations familiales dont l'ensemble des revenus est soumis à l'impôt.

Source : Conseil d'État (2021), Les conditions de ressources dans les politiques sociales : plus de simplicité, plus de cohérence ; HCFEA (2020). Les ruptures de couple avec enfants mineurs – synthèse et propositions.

2.2.2. L'allocation de soutien familial, revalorisée de 50 % en 2022, se substitue aux pensions alimentaires si leur montant est trop faible ou si elles ne sont pas versées

2.2.2.1. L'allocation de soutien familial se substitue à l'absence de pensions alimentaires ou complète des pensions alimentaires insuffisantes

L'allocation de soutien familial (ASF) est une allocation versée pour aider à l'entretien d'un enfant privé d'un ou de ses deux parents. Elle peut aussi être versée si la pension alimentaire s est en cours de fixation, a été fixée à un faible montant (inférieur à celui de l'ASF) ou n'est pas versée (par défaut du parent débiteur ou s'il est considéré comme « hors d'état », au regard de ses faibles ressources, par le code de la sécurité sociale). Elle intervient donc en substitution de la pension alimentaire ou en complément d'une pension insuffisante. Elle n'est pas versée sous condition de ressources[13].

[13] Néanmoins, le montant des pensions alimentaires reçues étant croissant avec le revenu, le montant moyen de l'ASF versée décroît avec le revenu.

Elle est au maximum de 200,78 € par enfant à charge et 267,63 € par enfant recueilli[14] par mois. Si le parent bénéficie d'une pension alimentaire inférieure au montant maximal de l'allocation de soutien familial, il perçoit une ASF complémentaire de sorte que la somme de l'ASF et de la pension alimentaire versée soit égale à 200,78 € par enfant à charge ou 267,63 € par enfant recueilli :

Montant de l'ASF par enfant
= Montant maximal de l'ASF par enfant
− Montant de la pension alimentaire versée par enfant

Le montant de l'ASF est revalorisé automatiquement chaque 1er avril pour tenir compte de l'inflation de l'année passée, mesurée par l'indice des prix à la consommation hors tabac.

L'allocation est versée jusqu'au vingtième anniversaire de l'enfant. Le versement de l'allocation est suspendu si le parent bénéficiaire :

- reprend une vie commune, sous la forme du mariage, PACS ou concubinage (sauf si l'enfant recueilli n'était pas l'enfant du bénéficiaire) ;
- n'a pas engagé de démarches judiciaires pour fixer une pension alimentaire après quatre mois.

Le taux de non-recours à l'ASF est élevé (cf. encadré 6).

Encadré 6 : Non-recours à l'ASF

Le taux de non-recours à l'ASF est élevé :

- lorsque l'ASF est versée à un parent qui ne perçoit pas de pension alimentaire, d'après l'enquête nationale de 2018 sur le non recours des allocataires aux prestations des caisses d'allocations familiales, le taux de non recours à l'ASF est compris entre 14,6 % et 16,7 % en France métropolitaine ;
- lorsque l'ASF est versée à un parent qui bénéficie d'une pension alimentaire (dite ASF complémentaire ou ASF-C), le HCFEA estime que le taux de non recours est de 40 %.

Deux volets d'action sont identifiés, au-delà des informations mises à disposition sur l'ASF lors des rendez-vous organisés par la Caf pour les « parcours séparation » (temps d'information à la demande des familles).

Le premier est la montée en puissance de l'intermédiation des pensions alimentaires depuis 2014, par le biais de l'agence de recouvrement et d'intermédiation des pensions alimentaires (intermédiation de 294 M€ de pensions alimentaires pour 131 816 parents débiteurs, opérations de recouvrement de 295 M€ d'impayés pour 138 597 parents créanciers) permet d'avoir la connaissance des montants des pensions alimentaires. Dans ce cadre, la Caf pourrait ouvrir le droit à l'ASF-C pour les parents éligibles ne l'ayant pas demandé. Il est aussi nécessaire de poursuivre des campagnes de ciblage des familles qui pourraient être éligibles.

La CNAF mène également des actions spécifiques à destination des familles monoparentales dont au moins un enfant ne bénéficie pas de l'ASF. Elle commence par estimer à partir d'une modélisation la probabilité de non recours afin de cibler les actions sur les publics les plus à risque de non recours, puis organisme une campagne de contact téléphonique.

En novembre 2021, par exemple, une campagne d'appel ciblait les 1 % d'allocataires les plus à risques de non recours. Après vérification de 13 260 allocataires ciblés, 10 727 ont pu être contactés par un technicien de la CAF. Dans les trente jours, 2 094 avaient déposé une demande d'ASF.

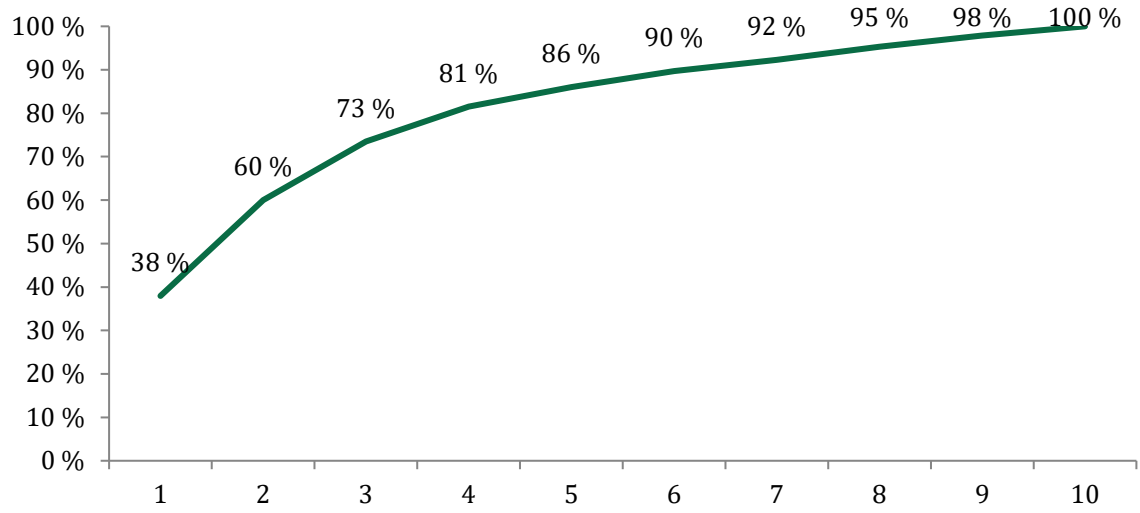
Le temps nécessaire à cette campagne a été estimé à 537 jours-homme de travail, soit un coût de 142 000 €.

Source : Bertrand Fragonard (2022), Rapport sur la situation des parents isolés et des parents séparés (hors résidence alternée*) ; HCAAA, HCFEA, HCFiPS (2025)*, Pour un redressement durable de la sécurité sociale.

[14] Enfant confié par décision judiciaire ou par acte notarié.

Même si l'ASF est un dispositif universel, au sens où il est versé aux familles monoparentales sans condition de ressources, le fait qu'il bénéficie aux familles monoparentales qui perçoivent moins de 200,78 € de pension alimentaire mensuel en fait un instrument à forte intensité redistributive selon le revenu. En effet, 38 % de l'ASF bénéficie au premier décile de revenu avant redistribution et 81 % aux quatre premiers déciles (cf. graphique 11).

Graphique 11 : Répartition du bénéfice de l'allocation de soutien familial par déciles de revenus avant redistribution



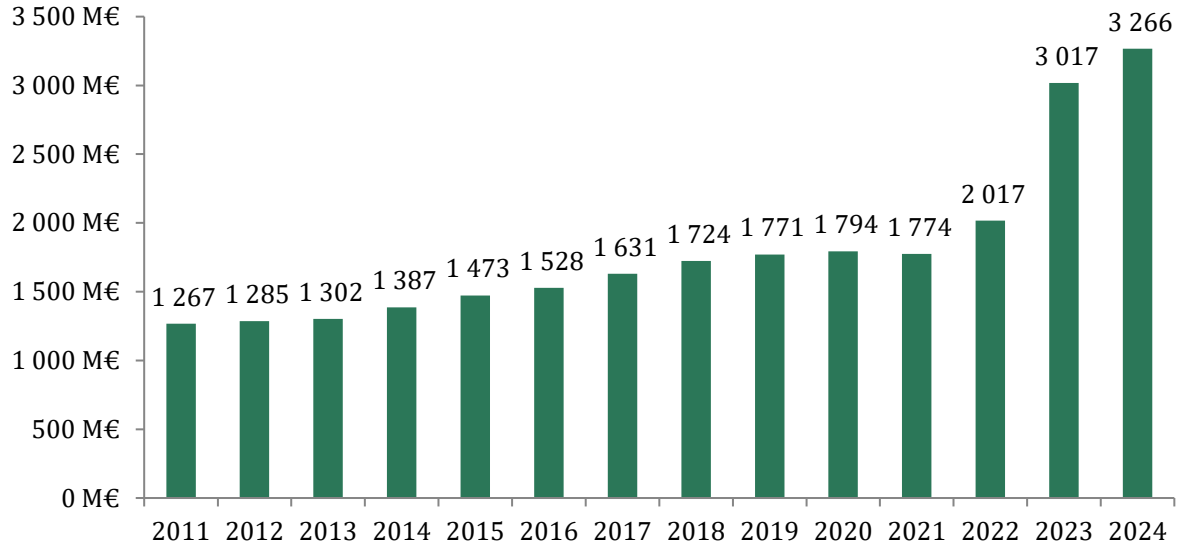
Source : Enquête revenus fiscaux et sociaux 2022 (Insee), modèle Ines 2024 (Insee, Drees, Cnaf) ; calculs : IGF pôle Science des données.

2.2.2.2. Le montant maximal de l'allocation de soutien familial a été revalorisé de 50 % en 2022

L'ASF représente 3 266 M€ de prestations versées en 2024, contre 1 774 M€ en 2021 (+84 %) et 1 267 M€ (+ 158 %) en 2011 (cf. graphique 12). En euros constants sur la période (cf. graphique 13) :

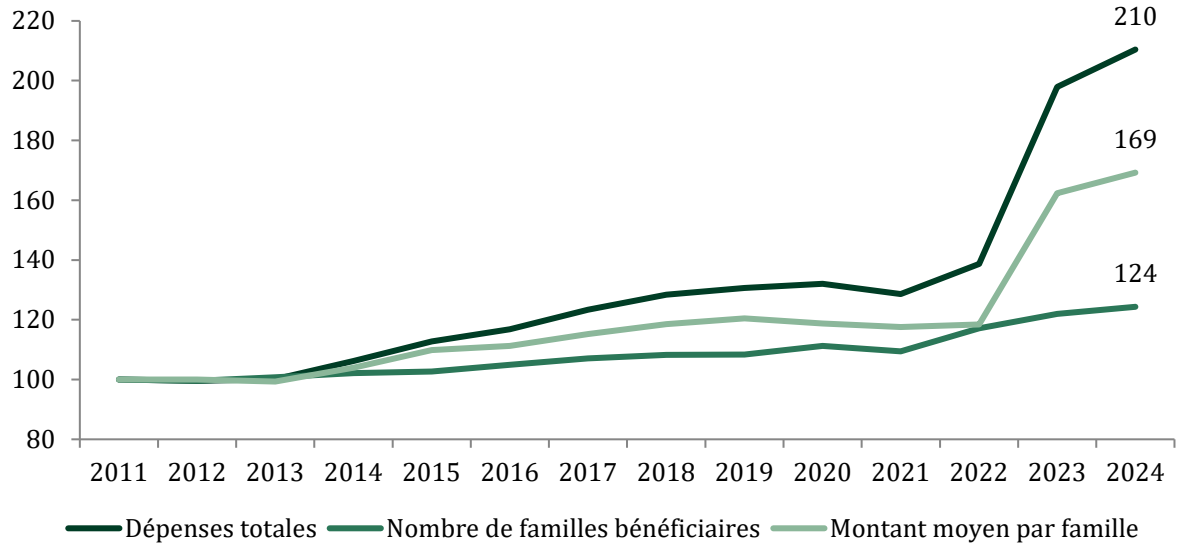
- les dépenses totales associées à la prestation ont augmenté de 110 % ;
- le nombre de familles bénéficiaires a augmenté de 24 % sous l'effet de la progression de la part des familles monoparentales de 20,3 % à 23,8 % dans les familles entre 2011 et 2020 ;
- le montant moyen versé par famille a augmenté de 69 %.

Graphique 12 : Évolution des dépenses d'allocation de soutien familial (en M€ courants)



Source : DREES.

Graphique 13 : Évolution des dépenses annuelles, du nombre de familles bénéficiaires et du montant moyen versé par famille de l'allocation de soutien familial (base 100 ; euros constants)



Source : DREES.

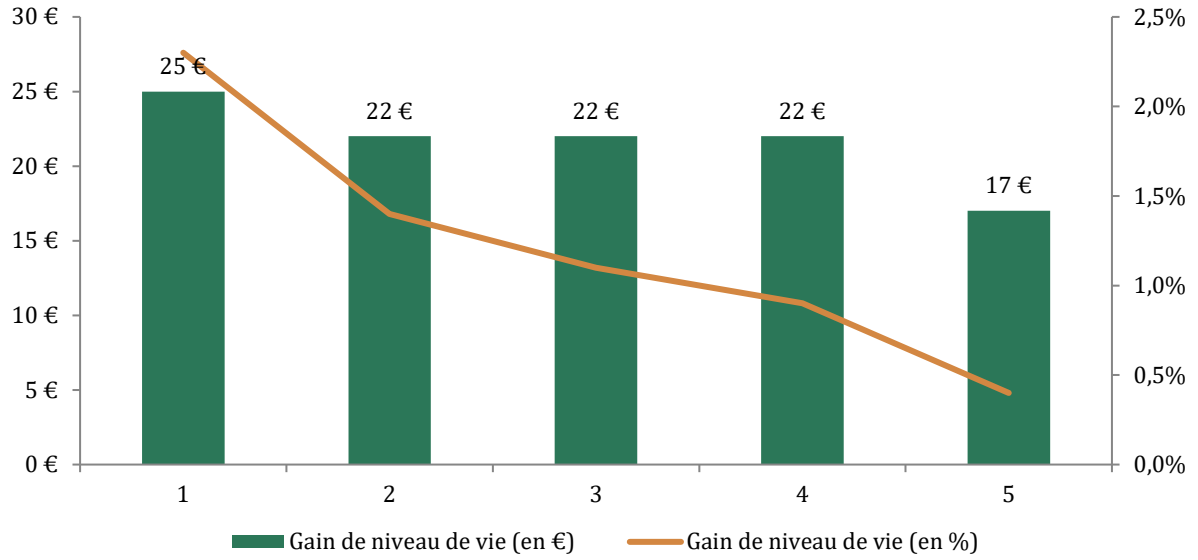
Ces évolutions s'expliquent par la revalorisation du montant maximal de l'ASF intervenue en novembre 2022. L'ASF a été revalorisée de 50 %, son montant maximal passant de 123 € à 184 € en 2023 par enfant.

Cette revalorisation a :

- conduit à une augmentation du montant moyen versé de l'ASF de 38 % ;
- permis à 39 000 familles de bénéficier de l'ASF complémentaire lorsque la pension alimentaire versée était comprise entre 123 € et 184 €.

Cette revalorisation a bénéficié aux familles monoparentales de façon relativement homogène selon le niveau de revenus, l'ASF n'étant pas versée sous condition de ressources. Le premier quintile de revenus a bénéficié de 25 € d'ASF en plus en moyenne, contre 17 € pour le cinquième quintile (cf. graphique 14).

Graphique 14 : Évolution du niveau de vie des familles monoparentales après revalorisation de l'ASF de 50 % par quintiles



Source : DREES (2025), « La revalorisation de 50 % de l'allocation de soutien familial fin 2022 a diminué la pauvreté des familles monoparentales ».

2.2.3. Des dépenses fiscales spécifiques bénéficient de façon croissante avec le revenu aux parents isolés et augmentent leurs parts fiscales

En 2026, trois dépenses fiscales bénéficiant aux familles monoparentales (hors handicap) sont recensées par le tome II des voies et moyens annexé au projet de loi de finances :

- deux bénéficient immédiatement aux familles monoparentales :
  - le maintien du quotient conjugal pour les contribuables veufs ayant des enfants à charge[15] qui bénéficie à 132 147 ménages et représente une dépense fiscale de 115 M€ en 2026 ;
  - la demi-part supplémentaire, ou quart de part supplémentaire en cas de résidence alternée des enfants à charge, accordée aux parents isolés[16] célibataires ou divorcés. Celle-ci bénéficie à 1 714 497 ménages et représente une dépense fiscale de 865 M€ en 2026 ;
- une bénéficie aux contribuables ayant résidé avec au moins un enfant sans être en couple : la demi-part supplémentaire pour les contribuables vivant seuls ayant eu à titre exclusif ou principal, en vivant seuls, la charge d'enfants pendant au moins cinq ans[17]. Celle-ci bénéficie en 2026 à 1 339 289 ménages et représente une dépense fiscale de 684 M€ en 2026.

[15] Article 194 du code général des impôts.

[16] Article 194-II du code général des impôts.

[17] Article 195 du code général des impôts.

De la même façon que le quotient familial est plafonné à 1 807 € par demi-part (conformément à l'article 197 du code général des impôts), le bénéfice de chacune de ces fractions de part supplémentaires est limité. Les plafonds prévus sont toutefois différents de celui de la demi-part :

- le maintien du quotient conjugal pour les contribuables veufs ayant des enfants à charge est limité à 3 614 €. De surcroît, lorsque le plafond du quotient familial est atteint (1 807 € par demi-part), le foyer a droit à une réduction d'impôt supplémentaire de 2 011 € ;
- la demi-part pour les contribuables ayant eu seuls la charge d'un enfant pendant au moins cinq ans est plafonnée à 1 801 €. En revanche, de façon dérogatoire, le bénéfice du quotient familial pour ces contribuables est limité à 1 079 € par demi-part, pour les autres enfants en charge, lorsqu'elles en ont, au lieu de 1 807 € ;
- pour la majoration d'une demi-part pour parent isolé, d'un quart de part par parent pour un enfant en garde alternée ou d'une demi-part par parent pour deux enfants en garde alternée ou plus, le bénéfice de la part accordée au titre du premier enfant à charge est plafonnée à 4 262 €.

Le tableau 17 résume les demi-parts supplémentaires accordées aux familles monoparentales par les deux premières dépenses fiscales présentées ci-dessus.

Annexe V

Tableau 17 : Dépenses fiscales accordées aux familles monoparentales selon la configuration familiale

Configuration familiale	Enfants à charge	Nombre de parts avant dépenses fiscales spécifiques	Nombre de parts compte-tenu des dépenses fiscales existantes
Parent isolé célibataire ou divorcé, vivant seul	1	▪ 1,5 part ▪ Demi-part liée à l'enfant limitée à 1 807 €	▪ 2,0 parts ▪ Part liée à l'enfant limitée à 4 262 €
	2	▪ 2,0 parts ▪ Deux demi-parts liées aux enfants limitées à 3 614 €	▪ 2,5 parts ▪ Part liée au premier enfant limitée à 4 262 € ▪ Demi-part liée au deuxième enfant limitée à 1 807 €
	3	▪ 3,0 parts ▪ Deux demi-part et part liées aux enfants limitées à 7 228 €	▪ 3,5 parts ▪ Part liée au premier enfant limitée à 4 262 € ▪ Demi-part et part liée aux deuxième et troisième enfants limitées à 5 421 €
Garde alternée, parents célibataires ou divorcés, vivant seul	1	▪ 1,25 part ▪ Quart de part lié à l'enfant limitée à 904 €	▪ 1,5 part ▪ Demi-part liée à l'enfant limitée à 2 131 €
	2	▪ 1,5 parts ▪ Deux quarts de part liés aux enfants limitées à 1 807 €	▪ 2,0 parts ▪ Deux demi-parts liées aux enfants limitées à 4 262 €
	3	▪ 2,0 parts ▪ Deux quarts de part et demi-part liés aux enfants limitées à 3 614 €	▪ 2,5 parts ▪ Deux demi-parts liées aux deux premiers enfants limitées à 4 262 € ▪ Demi-part liée au troisième enfant limitée à 1 807 €
Parent veuf survivant	1	▪ 1,5 part ▪ Demi-part liée à l'enfant limitée à 1 807 €	▪ 2,5 parts ▪ Part liée au décès du conjoint limitée à 3 614 € ▪ Demi-part liée à l'enfant limitée à 1 807 € ▪ Réduction supplémentaire de 2 011 € lorsque le plafond du quotient familial est atteint
	2	▪ 2,0 parts ▪ Deux demi-parts liées aux enfants limitées à 3 614 €	▪ 3,0 parts ▪ Part liée au décès du conjoint limitée à 3 614 € ▪ Deux demi-parts liées aux enfants limitées à 3 614 € ▪ Réduction supplémentaire de 2 011 € lorsque le plafond du quotient familial est atteint
	3	▪ 3,0 parts ▪ Deux demi-part et part liées aux enfants limitées à 7 228 €	▪ 4,0 parts ▪ Part liée au décès du conjoint limitée à 3 614 € ▪ Deux demi-parts et part liées aux enfants limitées à 7 228 € ▪ Réduction supplémentaire de 2 011 € lorsque le plafond du quotient familial est atteint

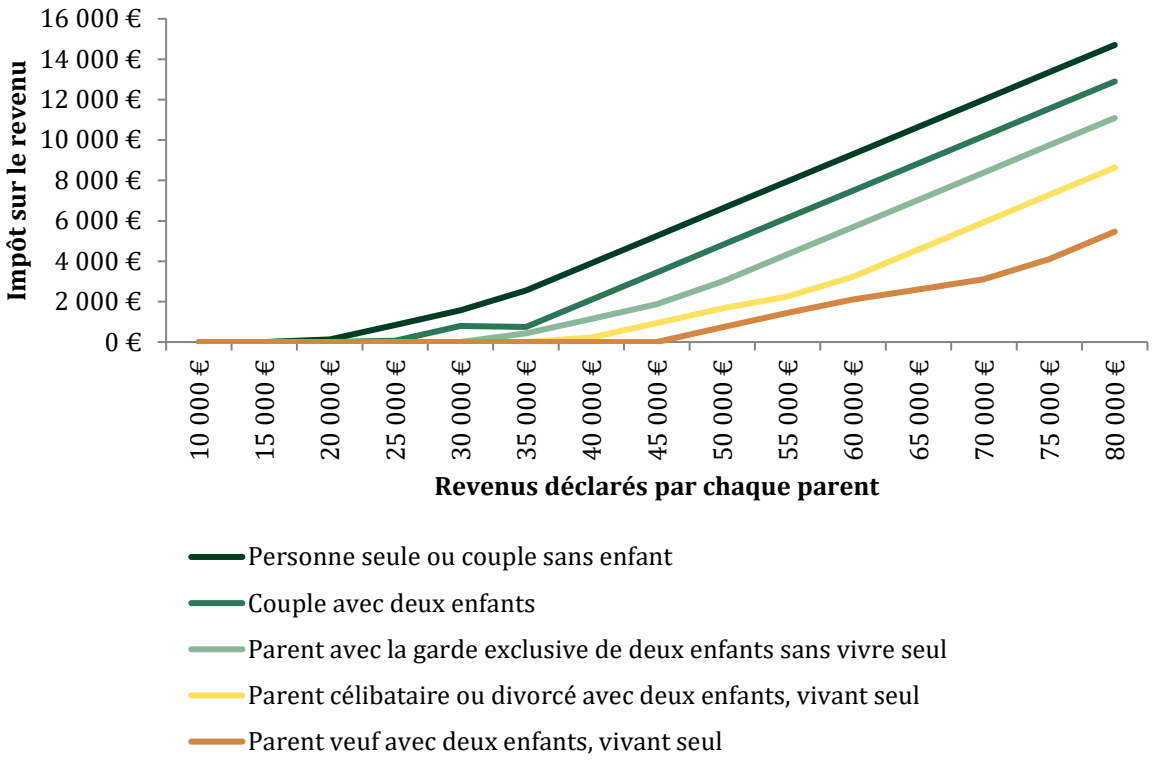
Source : Articles 194 et 197 du code général des impôts.

Par construction, les dépenses fiscales bénéficiant aux familles qui paient l'impôt sur le revenu, le gain pour les familles monoparentales associé à ces dépenses fiscales est croissant avec le revenu fiscal de référence, jusqu'à être constant lorsque le plafond de déduction est atteint.

Le montant d'imposition varie donc selon la configuration familiale, étant du plus élevé au moins élevé (cf. graphique 15) :

- identique pour une personne seule et un couple sans enfant ;
- moins élevé pour un couple avec deux enfants, du fait du quotient familial qui fait passer le nombre de parts fiscales de 2 à 3 ;
- moins élevé pour le parent ayant la garde seul de deux enfants et vivant en couple (y compris concubinage), du fait du quotient familial qui fait passer le nombre de parts fiscales de 1 à 2 ;
- moins élevé pour le parent célibataire ou divorcé vivant seul avec deux enfants, du fait du quotient familial et de la dépense fiscale spécifique aux parents célibataires et divorcés élevant seuls au moins un enfant ;
- le plus faible pour les parents veufs vivant seuls avec deux enfants, du fait du quotient familial et de la dépense fiscale spécifique aux parents veufs élevant seuls au moins un enfant.

Graphique 15 : Impôt sur le revenu payé par chaque parent en 2026 sur les revenus de 2025 selon la composition familiale



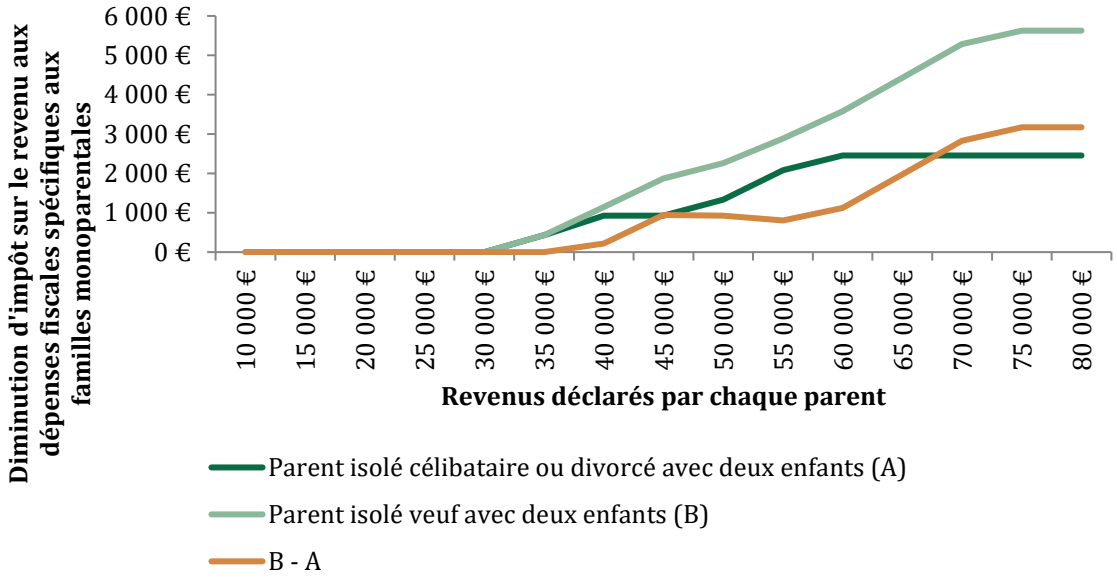
Source : Mission.

Par rapport à la situation de référence de parents en couple avec la garde exclusive de deux enfants, les parents seuls célibataires ou divorcés d'une part et veufs d'autre part bénéficient de dépenses fiscales spécifiques dont le bénéfice est focalisé sur les déciles de revenus avant redistribution les plus élevés (cf. graphique 16).

Les parents isolés célibataires ou divorcés avec deux enfants bénéficient de la dépense fiscale à partir du septième décile de revenus avant redistribution (à 35 000 €). Ils bénéficient de plus de 2 000 € à partir du neuvième décile (à 55 000 €) et atteignent le plafond de bénéfice de la dépense fiscale au dixième décile (à 60 000 €).

Les parents isolés veufs avec deux enfants commencent à bénéficier de la dépense fiscale à partir du même niveau de revenu que les parents isolés célibataires ou divorcés (qui correspond au niveau où ces parents ne payent pas d'impôt et où les parents qui ne vivent pas seuls commencent à payer l'impôt sur le revenu). Le bénéfice devient supérieur à celui des parents isolés célibataires ou divorcé à partir de 40 000 €. Il est supérieur à 2 000 € à partir de 55 000 € (au neuvième décile) et le plafond est atteint à 75 000 € de revenus.

Graphique 16 : Comparaison de la diminution d'impôt sur le revenu liée aux dépenses fiscales spécifiques aux parents isolés célibataires ou divorcés et les parents isolés veufs



Source : Mission.

2.3. La redistribution liée à la présence d'enfants vers les familles monoparentales est croissante avec leurs revenus du fait des dispositifs fiscaux qui se cumulent avec les prestations sociales

Le système socio-fiscal conduit à une redistribution vers les familles monoparentales dans l'ensemble croissante avec le revenu, avec des effets de seuil nombreux (cf. graphique 17) :

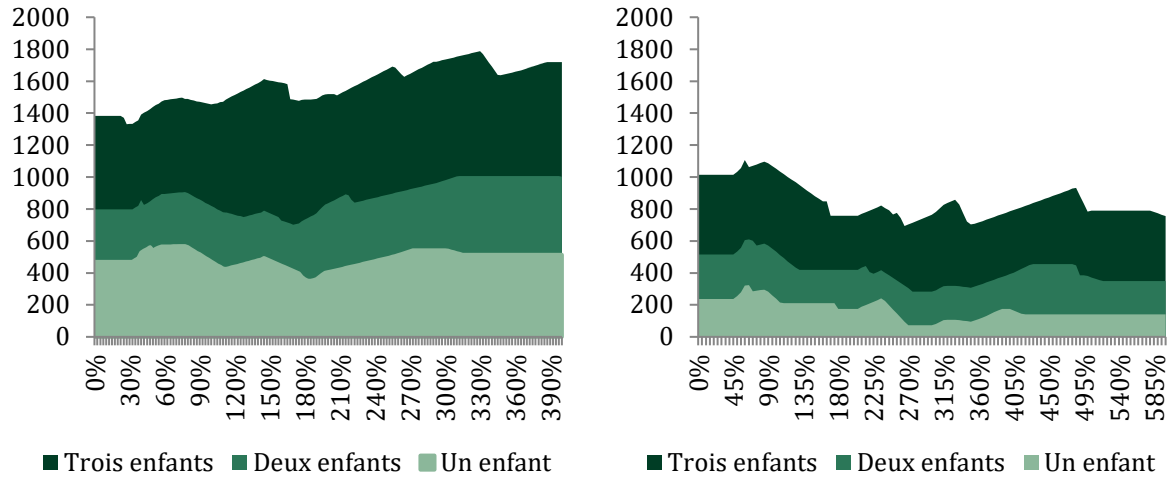
- avec un enfant, une famille monoparentale sans revenus bénéficie de 466 € de prestations, de 474 € quand ses revenus bruts représentent 150 % du SMIC bruts et de 542 € quand ses revenus bruts représentent 300 % d'un SMIC brut. Au-delà de 315 % du SMIC brut de revenus, les prestations perçues représentent 514 € ;
- avec deux enfants, une famille monoparentale sans revenus bénéficie de 795 € de prestations, de 770 € quand ses revenus représentent 150 % du SMIC bruts, de 980 € quand ses revenus bruts représentent 300 % d'un SMIC brut. Au-delà de 306 % du SMIC brut de revenus du SMIC brut de revenus, les prestations perçues représentent 1 006 € ;
- avec trois enfants, une famille monoparentale sans revenus bénéficie de 1 310 € de prestations, de 1 530 € quand ses revenus représentent 150 % du SMIC bruts, de 1 665 € quand ses revenus représentent 300 % d'un SMIC brut. Au-delà de 388 % d'un SMIC brut de revenus du SMIC brut de revenus, les prestations perçues représentent 1 649 €.

La croissance des prestations dont bénéficient les familles monoparentales avec le revenu interroge. Selon les choix politiques retenus, qui ne relèvent pas de la mission, les prestations dont bénéficient les familles monoparentales pourraient être :

- **constantes avec le revenu, si prime l'objectif de redistribution horizontale par rapport aux personnes seules sans enfant et par rapport aux couples avec enfants ;**
- **décroissantes avec le revenu, si prime l'objectif de redistribution verticale à destination des familles monoparentales les plus vulnérables.**

À l'inverse, la somme des prestations dont bénéficient les parents en couple avec enfant est décroissante avec le revenu, même s'il existe des effets de seuil qu'il n'est pas possible de justifier.

Graphique 17 : Surcroît de revenu disponible pour une famille monoparentale par rapport à une personne seule (gauche) et pour un couple avec enfant par rapport à un couple sans enfant (droite), selon le revenu d'activité brut en % de SMIC



Source : DREES (2024). « Le système socio-fiscal soutient les familles avec enfants, prioritairement les familles monoparentales. »

Nota bene : Les données présentées reposent sur des simulations de cas-types. Les enfants sont supposés ici avoir entre 6 et 10 ans. Deux variantes ont été simulées par la DREES, pour lesquelles l'un des enfants a moins de 3 ans d'une part et l'un des enfants a entre 15 et 19 ans d'autre part. Ces variantes ne changent pas les constats présentés dans cette annexe. Les familles monoparentales sont supposées être parent isolé, ne pas percevoir de pension alimentaire et recourir à l'ASF.

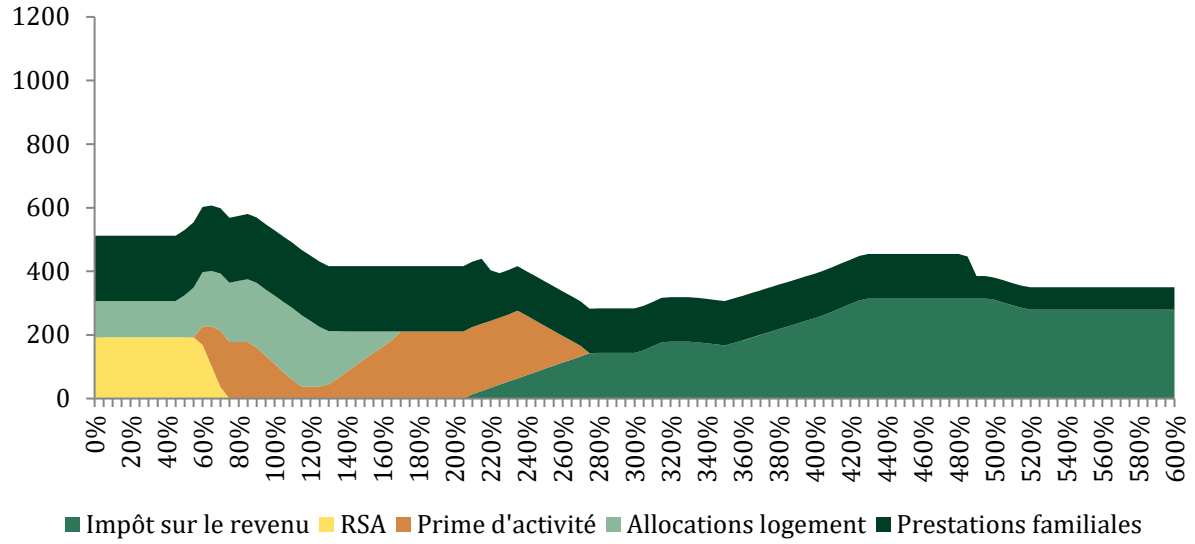
Cette différence dans la progressivité des prestations s'explique par le fait que, pour les familles avec deux enfants :

- pour les couples, le bénéfice des prestations familiales est légèrement décroissant avec le revenu, tandis que les prestations familialisées (RSA, allocations logement et prime d'activité) bénéficient prioritairement aux bas revenus. Le bénéfice du quotient familial étant plafonné, celui-ci ne compense pas, pour les familles à plus hauts revenus, l'extinction du bénéfice des prestations familialisées (cf. graphique 18) ;
- pour les familles monoparentales, le bénéfice des prestations familiales, en particulier de l'ASF[18], est constant avec le revenu. Les plafonds du quotient familial et des dépenses fiscales étant plus élevé que pour les couples, les bénéfices associés à la diminution de l'impôt sur le revenu pour les familles monoparentales sont plus élevés que le bénéfice des prestations familialisées (allocations logement notamment, RSA et prime d'activité) pour les familles à bas revenus (cf. graphique 19).

[18] Cela repose sur l'hypothèse du cas type que les familles ne perçoivent pas de pension alimentaire. Néanmoins, les pensions alimentaires étant croissantes avec le revenu, l'inclusion de celles-ci conduirait certes à une décroissance du

Annexe V

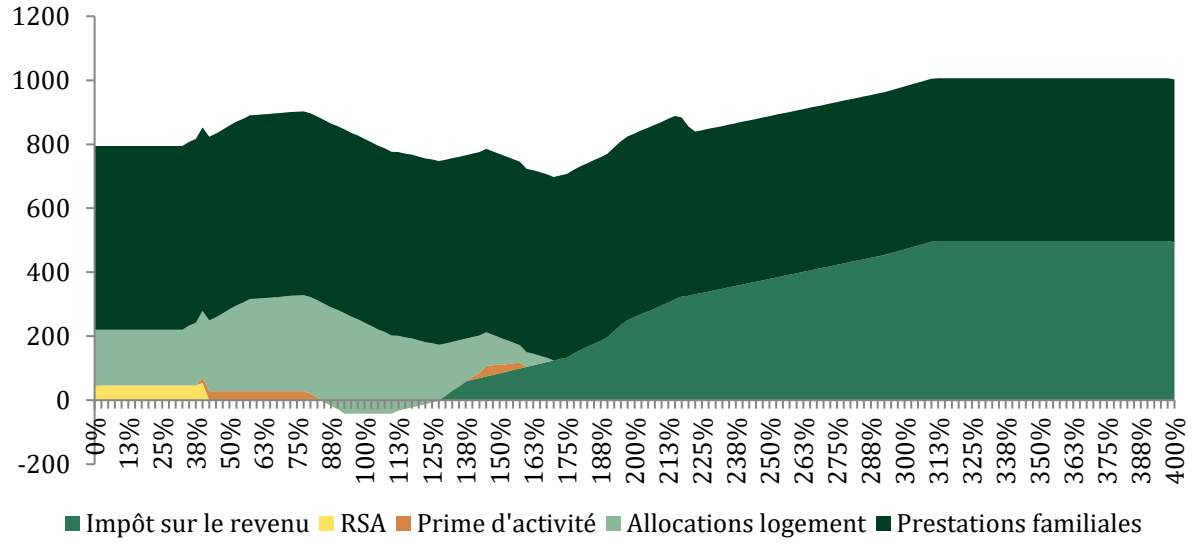
Graphique 18 : Décomposition des prestations et dispositifs fiscaux dont bénéficie les couples avec deux enfants selon leur niveau de revenus selon un cas-type



Source : DREES (2024). « Le système socio-fiscal soutient les familles avec enfants, prioritairement les familles monoparentales. »

Nota bene : Les données présentées reposent sur des simulations de cas-types. Les enfants sont supposés ici avoir entre 6 et 10 ans. Deux variantes ont été simulées par la DREES, pour lesquelles l'un des enfants a moins de 3 ans d'une part et l'un des enfants a entre 15 et 19 ans d'autre part. Ces variantes ne changent pas les constats présentés dans cette annexe. Les familles monoparentales sont supposées être parent isolé, ne pas percevoir de pension alimentaire et recourir à l'ASF.

Graphique 19 : Décomposition des prestations dont bénéficie une famille monoparentale avec deux enfants selon son niveau de revenus selon un cas-type



Source : DREES (2024). « Le système socio-fiscal soutient les familles avec enfants, prioritairement les familles monoparentales. »

Nota bene : Les données présentées reposent sur des simulations de cas-types. Les enfants sont supposés ici avoir entre 6 et 10 ans. Deux variantes ont été simulées par la DREES, pour lesquelles l'un des enfants a moins de 3 ans d'une part et l'un des enfants a entre 15 et 19 ans d'autre part. Ces variantes ne changent pas les constats présentés dans cette annexe. Les familles monoparentales sont supposées être parent isolé, ne pas percevoir de pension alimentaire et recourir à l'ASF.

montant d'ASF versé avec le revenu, mais la compensation des coûts de l'enfant envers les familles monoparentales demeurerait croissante avec le revenu si les pensions alimentaires sont inclues dans l'analyse.

2.4. L'harmonisation des barèmes des pensions alimentaires et la mise en cohérence des dépenses fiscales spécifiques rendraient la politique de soutien à ces familles plus efficiente

2.4.1. L'harmonisation des barèmes des pensions alimentaires serait susceptible de générer une économie de 310 M€ à terme, mais peut nécessiter des mesures complémentaires d'accompagnement

Les barèmes de fixation des pensions alimentaires pourraient être harmonisés, étant entendu que le barème à destination des juges des affaires familiales, bien qu'il soit largement utilisé par les juges (cf. 2.2.1.1), est indicatif.

L'administration a évalué en 2022 à 310 M€ la réduction du déficit public attendu du fait de cette mesure. Ces économies se décomposent en une baisse de la dépense d'ASF, mais aussi en une baisse en cascade de dépenses de prestations sociales sous conditions de ressources ou modulées selon les ressources (prestations familiales, RSA, prime d'activité, aides au logement), en partie compensées par une baisse des recettes d'impôt sur le revenu.

Ce chiffrage suppose que le barème indicatif soit utilisé par les juges des affaires familiales, dont il convient de rappeler que l'appréciation est souveraine. Ces gains ne se matérialiseraient donc, au mieux, qu'au terme d'une période d'appropriation par les juges de ces nouveaux barèmes.

De plus, ce barème ne concernerait que les nouvelles pensions alimentaires fixées et ne serait pas rétroactif. Il s'agit donc d'un rendement à terme.

Tableau 18 : Description de la mesure envisagée : alignement à la hausse des barèmes de fixation des pensions alimentaires

Métrique	Résultat
Nature de la mesure	Alignement du barème de fixation des pensions alimentaires indicatif à destination des juges des affaires familiales avec le barème annexé au code de la sécurité sociale
Montant annuel de l'économie attendu	310 M€ à terme

Source : Mission.

Cette mesure peut néanmoins être accompagnée de modulations pour les parents débiteurs modestes, qui verraient les pensions alimentaires qu'ils doivent verser augmenter (cf. graphique 10) :

- pour les parents débiteurs qui disposent d'un droit de visite et d'hébergement, le reste à vivre devrait être supérieur au RSA d'une personne seule (652 € à date de la mission), puisqu'ils supportent des coûts liés à l'accueil et à l'entretien du jeune enfant. Une note transmise par la direction de la sécurité sociale propose de retenir un reste à vivre minimum correspondant à 1,1 fois le RSA de base pour un enfant (717 €), 1,2 fois deux enfants (781 €), 1,3 fois pour trois enfants (846 €) et +0 ,1 fois pour chaque enfant supplémentaire. Cela limiterait les incidents de paiement sur les pensions alimentaires des parents débiteurs les plus modestes et ne pénaliserait pas le parent créancier, bénéficiaire de l'ARS, mais limiterait le montant d'économie annuel attendu présenté *supra* ;
- pour les parents débiteurs qui disposent d'un droit de visite et d'hébergement, il devrait être pris en compte dans les modalités de calcul de l'APL du fait qu'ils sont amenés à accueillir l'enfant, ce qui n'est pas le cas actuellement. Une prise en compte « à mi-taux » (qui correspond à comptabiliser chaque enfant accueilli pour moitié) génèrerait une dépense supplémentaire de 120 M€ d'après une note transmise par la direction de la sécurité sociale ;
- pour l'ensemble des parents débiteurs, la prise en compte des pensions versées dans les bases ressources du RSA.

2.4.2. Intégrer au revenu fiscal de référence les pensions alimentaires versées par le parent débiteur n'apparaît pas souhaitable pour la mission

Deux autres pistes, alternatives, relatives aux pensions alimentaires ont été étudiées par la mission :

- sortir des bases ressources les pensions alimentaires reçues par le parent créditeur et intégrer aux bases ressources les pensions alimentaires versées par le parent débiteur ;
- appliquer un plafond de déductibilité au titre de l'impôt sur le revenu aux pensions alimentaires versées.

Concernant l'inversion de la prise en compte des pensions alimentaires dans les bases ressources entre parent créditeur et parent débiteur

La mission n'a pas retenu cette piste de recommandation car la pension alimentaire ne constitue pas une ressource pour le parent débiteur. Le parent créditeur (qui reçoit les pensions alimentaires) bénéficie en complément du quotient familial, de la dépense fiscale majorant les parts des parents isolés célibataires ou divorcés et des prestations sociales associées à la charge des enfants. Fiscaliser le parent débiteur à la place du parent créditeur ne peut se concevoir sans un partage de ces avantages socio-fiscaux.

Cette mesure a été estimée en 2022 par l'administration et aurait les effets suivants :

- pour les parents débiteurs, elle conduirait à une augmentation de l'impôt sur le revenu et à une baisse des allocations logement versées qui représentent une baisse des transferts nets de 750 M€ ;
- pour les parents créditeurs, elle conduit à une diminution de l'impôt sur le revenu et à une hausse des prestations sociales de 1 560 M€.

Au bilan, cette réforme aurait un coût de 810 M€ pour les finances publiques.

Concernant le plafond de déductibilité au titre de l'impôt sur le revenu des pensions alimentaires versées

Cette piste part du constat que les pensions alimentaires versées au titre d'un enfant mineur sont déductibles sans limite de montant alors que celles versées au titre d'un enfant majeur sont déductibles dans la limite :

- si l'enfant est domicilié chez le parent :
  - lorsque l'enfant est célibataire, de 4 075 € ou, sous réserve de pouvoir justifier le montant réel des frais associés, de 6 855 € ;
  - lorsque l'enfant est marié ou pacsé, de 8 151 € ;
- si l'enfant n'est pas domicilié chez le parent :
  - lorsque l'enfant est célibataire, de 6 855 € ;
  - lorsque l'enfant est lui-même chargé de famille, de 13 710 € ;
  - lorsque l'enfant est marié ou pacsé sans enfant, de 6 855 € si les beaux-parents participent aussi à l'entretien du couple et de 13 710 € si les beaux-parents ne participent pas à l'entretien du couple.

La situation pourrait dès lors être harmonisée et les pensions alimentaires au titre d'un enfant mineur être déductibles dans la limite d'un plafond équivalent à celui de l'enfant majeur.

La mission ne retient pas cette piste car elle reviendrait à imposer deux fois les dépenses liées à l'entretien de l'enfant quand, pour un couple avec enfant, ces dépenses ne seraient imposées qu'une fois (cf. tableau 19).

Tableau 19 : Double-fiscalisation des parents séparés qui résulterait d'un plafond de déduction des pensions alimentaires et iniquité qui en résulterait en comparaison des parents en couple

Fiscalisation des parents séparés	Fiscalisation des parents en couple
▪ Pension alimentaire versée imposée, au-delà d'un plafond, au taux marginal d'impôt sur le revenu du parent débiteur ▪ Pension alimentaire reçue imposée au taux marginal d'impôt sur le revenu du parent créditeur	Les dépenses liées à l'entretien de l'enfant résultent des revenus d'activité du couple, fiscalisés au taux marginal d'impôt sur le revenu du couple

Source : Mission.

De plus, l'introduction d'un plafond d'abattement pourrait conduire à une réduction des pensions alimentaires versées, dans le cas où les pensions alimentaires sont fixées d'un commun accord du couple. En effet, les parents débiteurs pourraient prendre argument du plafond d'abattement pour limiter les pensions alimentaires versées.

2.4.3. Les dépenses fiscales spécifiques aux familles monoparentales devraient être mieux mises en cohérence avec les objectifs qu'elles poursuivent

Concernant les demi-parts fiscales spécifiques aux familles monoparentales, la mission envisage :

- la suppression de la demi-part supplémentaire pour les contribuables ayant eu seuls la charge d'un enfant pendant au moins cinq ans ;
- l'alignement de la situation des veufs élevant seuls un enfant sur celles des parents célibataires ou divorcé élevant seuls un enfant.

Concernant la suppression de la demi-part fiscale pour avoir élevé seul à titre exclusif des enfants pendant au moins cinq ans

La mission envisage la suppression de la demi-part supplémentaire accordée aux contribuables vivant seul et ayant eu à titre exclusif, en vivant seuls, la charge d'enfants pendant au moins cinq ans. Cette dépense fiscale, créée en 1945 :

- n'est pas cohérente avec l'objectif recherché, puisqu'elle ne bénéficie pas aux familles qui supportent effectivement la charge d'enfants ;
- génère des effets de seuil peu justifiables entre personnes qui ont eu la charge d'enfants pendant quatre ans et cinq ans et décourage la remise en couple.

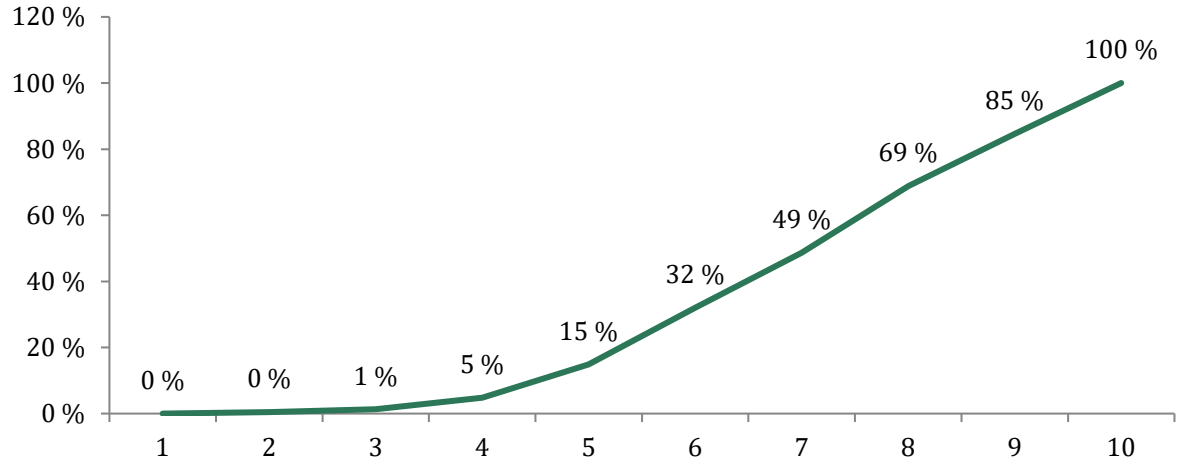
Cette suppression génèrerait 702 M€ de recettes supplémentaires, portant sur 1,3 M de ménages (cf. tableau 20). Cette dépense fiscale bénéficie plus particulièrement aux déciles 6 à 10 (cf. graphique 20). 85 % de cette dépense fiscale liée bénéficie aux déciles 6 à 10 de revenus avant redistribution et 51 % aux déciles 8 à 10.

Tableau 20 : Description de la mesure envisagée

Métrique	Résultat
Nature de la mesure	Suppression de la demi-part supplémentaire pour les contribuables ayant eu seuls la charge d'un enfant pendant au moins cinq ans
Nombre de ménages affectés (en M)	1,3
Déciles de niveau de vie les plus affectés	6 à 10
Montant annuel de l'économie attendu	702

Source : Mission.

Graphique 20 : Répartition de la dépense fiscale bénéficiant aux parents élevés seuls pendant plus de cinq ans un enfant selon les déciles de revenus avant redistribution



Source : Mission.

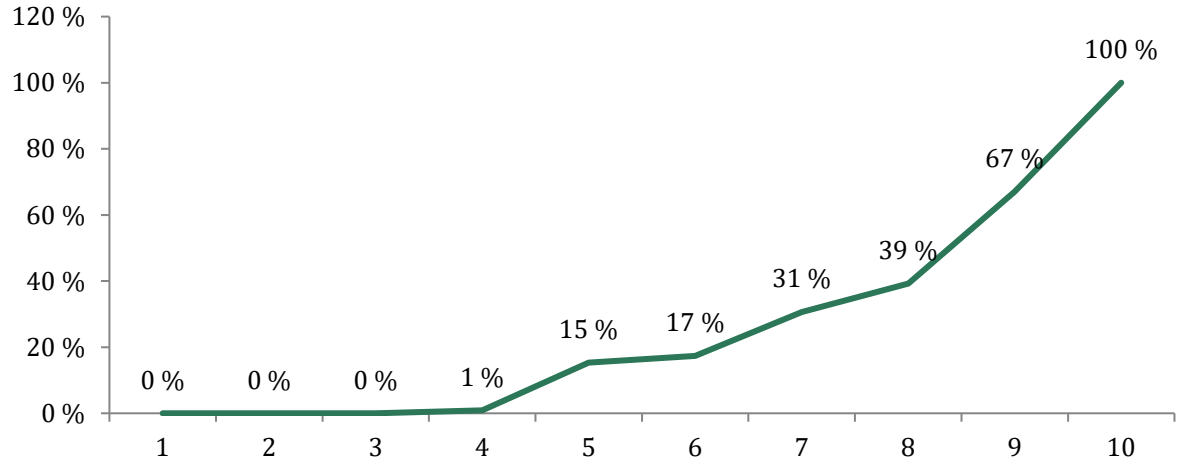
Concernant l'alignement de dépense fiscale bénéficiant aux veufs élevant seuls un enfant avec la demi-part fiscale des parents seuls célibataires ou divorcés

La dépense fiscale bénéficiant aux veufs élevant seuls un enfant bénéficie de façon marquée aux plus hauts déciles de revenus (cf. 2.2.3). De surcroît, pour les parents seuls célibataires ou divorcés, le montant dont bénéficient les familles du fait de la politique familiale sont croissants avec le revenu (cf. 2.3), phénomène qui est plus marqué pour les parents veufs du fait de cette dépense fiscale plus avantageuse.

Ainsi, 85 % de la dépense fiscale liée aux parents veufs bénéficient aux déciles 6 à 10 de revenus avant redistribution et 61 % aux déciles 8 à 10 (cf. graphique 21).

Enfin, la différence de traitement entre parents isolés célibataires ou divorcés et parents isolés veufs n'est pas *a priori* justifiée.

Graphique 21 : Répartition de la dépense fiscale bénéficiant aux veufs élevant seuls un enfant selon les déciles de revenus avant redistribution



Source : Mission.

Dès lors, il pourrait être proposé de supprimer la dépense fiscale bénéficiant aux parents seuls veufs et de les rendre éligibles à la dépense fiscale dont bénéficie les parents seuls célibataires ou divorcés. Cette mesure génèrerait 50 M€ d'économie (cf. tableau 21).

Les parents veufs continueraient à bénéficier d'une période transitoire puisque l'imposition en N+1 des revenus de l'année N correspondant au décès du membre rattaché au foyer fiscal comptabilise la part fiscale de la personne décédée.

Tableau 21 : Description de la mesure envisagée

Métrique	Résultat
Nature de la mesure	Suppression du maintien du quotient conjugal pour les contribuables veufs ayant des enfants à charge
Nombre de ménages affectés (en M)	0,1
Déciles de niveau de vie les plus affectés	5 à 10
Montant annuel de l'économie attendu	50

Source : Mission.

3. Les prestations familialisées, qui contribuent à la redistribution envers les familles, ont vocation à être regroupées au sein d'une allocation de solidarité unifiée si le projet de loi ASU est adopté

3.1. Les aides au logement, le RSA et la prime d'activité contribuent à la redistribution envers les familles en prenant en compte le nombre de personnes dans le foyer dans leur modalité de calcul

Les familles avec enfants peuvent bénéficier de majorations des prestations sociales, en particulier pour :

- les aides au logement (AL) ;
- le revenu de solidarité active (RSA) ;
- la prime d'activité (PA) ;
- l'allocation aux adultes handicapés (AAH).

Le handicap étant hors périmètre de la mission, la présente partie se concentrera sur l'AL, le RSA et la PA.

Le coût de la familialisation de ces dispositifs n'avait pas été estimé par la DRESS depuis l'année 2017. La mission l'a actualisé pour l'année 2024 (cf. tableau 22).

Tableau 22 : Dépenses en aide au logement, RSA et prime d'activité liées à la présence d'enfants dans le foyer des bénéficiaires en 2017 et 2024

	Coût en 2017 (en M€ et en % du total)	Coût en 2024 (en M€ et en % du total)
Aide au logement	4 100 (79 %)	3 160 (49 %)
Revenu de solidarité active	500 (10 %)	1 107 (17 %)
Prime d'activité	600 (12 %)	2 248 (35 %)

Source : DREES (2020). « Au titre de la politique familiale, les dépenses sociales et fiscales liées aux enfants atteignent 4,7% du PIB en 2017 » ; enquête revenus fiscaux et sociaux 2022 (Insee), modèle Ines 2024 (Insee, Drees, Cnaf) ; calculs : IGF pôle Science des données.

3.1.1. Le RSA prend en compte le nombre d'enfants dans le foyer et est temporairement majoré pour les parents isolés

Le montant du RSA est égal à la différence entre le montant forfaitaire du RSA (cf. tableau 23 et tableau 24) et l'ensemble des ressources dont dispose le foyer. Le montant de ressources retenu correspond à la moyenne mensuelle des ressources perçues au cours des 3 mois précédant la demande.

Par principe, « *les ressources prises en compte pour la détermination du montant du revenu de solidarité active comprennent […] l'ensemble des ressources, de quelque nature qu'elles soient, de toutes les personnes composant le foyer, et notamment les avantages en nature ainsi que les revenus procurés par des biens mobiliers et immobiliers et par des capitaux* » (article R. 262-6 du code de l'action sociale et des familles).

Sont donc notamment prises en compte, concernant les prestations familiales :

- les indemnités journalières de maternité, paternité et adoption ;
- les allocations familiales (hors majoration pour âge à 18 ans) ;
- le complément familial ;
- l'allocation de soutien familial.

En revanche, l'article R. 262-11 du code de l'action sociale et des familles exclut des ressources prises en compte pour déterminer le montant du RSA, parmi les prestations familiales :

- la prime de naissance ou d'adoption ;
- l'allocation de base de la Paje ;
- la majoration des allocations familiales à 18 ans ;
- l'allocation de rentrée scolaire ;
- le complément de libre choix du mode de garde.

Conformément à l'article L. 262-9 du code de l'action sociale et des familles, le montant du RSA est majoré pour les parents isolés pendant une durée restreinte. Le montant forfaitaire majoré peut être accordé pendant douze mois, continus ou discontinus, au cours d'une période de dix-huit mois suivant l'événement (déclaration de grossesse, naissance d'un enfant, prise en charge d'un enfant, séparation, veuvage). Si le plus jeune enfant à charge a moins de trois ans, le montant forfaitaire majoré est accordé jusqu'à ses trois ans.

Annexe V

Tableau 23 : Montant forfaire mensuel du RSA pour une personne seule et un parent isolé

Configuration familiale	RSA (non majoré)		RSA (majoré)	
	Montant forfaitaire mensuel du RSA	Montant forfaitaire mensuel du RSA si APL ou pas de charges de logement	Montant forfaitaire mensuel du RSA	Montant forfaitaire mensuel du RSA si APL ou pas de charges de logement
Personne seule	652	574	N.A.	
Personne seule avec un enfant	978	822	1 116	960
Personne seule avec deux enfants	1 173	979	1 395	1 201
Personne seule avec trois enfants	1 434	1 240	1 674	1 480
En plus par enfants supplémentaires	+261	+261	+279	+279

Source : Articles R. 262-1 et suivants du code de l'action sociale et des familles.

Tableau 24 : Montant forfaire mensuel du RSA pour un couple

Configuration familiale	Montant forfaitaire mensuel du RSA	Montant forfaitaire mensuel du RSA si APL ou pas de charges de logement
Couple	978	822
Couple avec un enfant	1 173	979
Couple avec deux enfants	1 369	1 175
Couple avec trois enfants	1 629	1 435
En plus par enfants supplémentaires	+261	+361

Source : Articles R. 262-1 et suivants du code de l'action sociale et des familles.

3.1.2. Les APL contribuent pleinement à la redistribution verticale comme à la redistribution horizontale et pourraient le faire encore plus efficacement en ciblant mieux les étudiants qui en bénéficient

Les aides personnelles au logement (AL) comprennent, conformément à l'article L. 821-1 du code de la construction et de l'habitation (CCH) :

- l'aide personnalisée au logement (APL) ;
- l'allocation de logement familial (ALF) ;
- l'allocation de logement sociale (ALS).

Le bénéfice de l'une de ces trois aides est exclusif du bénéfice de l'une ou des deux autres (article L. 821-5 du CCH).

Les aides au logement bénéficient aux familles selon deux modalités :

- en tenant compte des enfants à charge pour déterminer le montant de l'allocation ;
- en bénéficiant à des enfants étudiants rattachés au foyer fiscal des parents.

3.1.2.1. Le calcul de l'APL est favorable aux familles avec enfant(s), en particulier pour les familles monoparentales

L'APL est octroyée en priorité, c'est-à-dire que si le foyer est éligible à l'APL et une autre prestation logement (ALF ou ALS), c'est l'APL qui est versée. Elle s'adresse à toute personne habitant un logement conventionné[19].

L'ALF est versée aux familles ayant à charge un enfant (98 % des bénéficiaires en 2023[20]), un ascendant ou un proche parent infirme, ainsi qu'aux jeunes couples sans enfant à charge qui n'entrent pas dans le champ d'application de l'APL.

L'ALS est octroyée aux personnes disposant de faibles ressources et ne pouvant prétendre ni à l'APL, ni à l'ALF. Elle concerne principalement les jeunes, les étudiants, les ménages sans enfant (autres que les jeunes ménages) et les personnes âgées ou handicapées.

Le montant de l'aide au logement est fortement modulé selon le revenu et la taille de la famille.

L'aide perçue est modulée selon le revenu et la configuration familiale. Dans le secteur locatif (qui représente 93 % des allocations versées en 2023), le montant de l'allocation est égal au minimum entre le loyer et un plafond de loyer (qui dépend de la composition familiale et de la zone de résidence), auquel s'ajoute un forfait de charges et dont sont déduites une participation personnelle du ménage :

$$\text{APL} = \text{Maximum (Loyer ; Plafond de loyer)} + \text{Charges forfaitaires} - \text{Participation personnelle}$$

Le plafond de loyer est déterminé selon la zone de la commune de résidence, qui dépend de la tension locale sur le marché du logement (cf. tableau 25).

[19] Conventionnement signé entre le propriétaire et l'agence nationale de l'habitat ou la direction départementale des territoires dans le département

[20] DREES (2025). *Minima sociaux et prestations de solidarité*

Tableau 25 : Plafond de loyer (calcul des APL)

Zone	Personne seule	Couple sans personne à charge	Personne seule ou couple ayant une personne à charge	Par personne à charge supplémentaire
I	329,71	397,64	449,43	+65,21
II	287,35	351,75	395,77	+57,61
III	269,32	325,17	395,77	+52,47

Source : Arrêté du 27 septembre 2019 relatif au calcul des aides personnelles au logement et de la prime de déménagement.

Les charges forfaitaires dépendent de la configuration familiale (cf. tableau 26).

Tableau 26 : Charges forfaitaires (calcul des APL)

Indicateur	Personne seule	Couple sans personne à charge	Par personne supplémentaire à charge
Montants forfaitaires au titre des charges	60,59	60,59	+13,74

Source : Arrêté du 27 septembre 2019 relatif au calcul des aides personnelles au logement et de la prime de déménagement.

La participation personnelle est déterminée selon la formule suivante, conformément à l'article D. 823-17 du CCH :

Participation personnelle
= Participation minimale
+ Taux de prise en compte des ressources du ménage
∗ (Ressources du ménage − Abattement forfaitaire)

La participation minimale est égale au maximum entre 8,5 % de la somme du loyer éligible et du forfait de charge ou 39,56 €[21].

Le taux de prise en compte des ressources du ménage est égal à la somme du taux lié à la famille et du taux lié au loyer[22] :

- le taux lié à la famille dépend de la configuration familiale (cf. tableau 27) ;
- le taux lié au loyer (TL, cf. tableau 28) dépend du rapport (RL) entre le loyer retenu dans la limite du plafond (L) et un loyer de référence (LR, cf. tableau 29).

Tableau 27 : Taux lié à la famille pour le calcul de la participation personnelle (calcul des APL)

Configuration familiale	Taux lié à la famille
Personne seule	2,83 %
Couple sans enfant	3,15 %
Personne seule ou couple avec un enfant	2,70 %
Personne seule ou couple avec deux enfants	2,38 %
Personne seule ou couple avec trois enfants	2,01 %
Personne seule ou couple avec quatre enfants	1,85 %
Par personne à charge supplémentaire	-0,06 %

Source : Article 14 de l'arrêté du 27 septembre 2019 relatif au calcul des aides personnelles au logement et de la prime de déménagement.

[21] Article 13 de l'arrêté du 27 septembre 2019 relatif au calcul des aides personnelles au logement et de la prime de déménagement.

[22] Article 14 de l'arrêté du 27 septembre 2019 relatif au calcul des aides personnelles au logement et de la prime de déménagement.

Tableau 28 : Taux lié au loyer pour le calcul de la participation personnelle (calcul des APL)

Si RL < 45 %	Si TL compris entre 45 % et 75 %	Si RL > 75 %
TL = 0 %	TL = 0,45 % * (RL – 45 %)	TL = 0,45 % * 30 % + 0,68 % * (RL – 75 %)

Source : Article 14 de l'arrêté du 27 septembre 2019 relatif au calcul des aides personnelles au logement et de la prime de déménagement.

Tableau 29 : Loyer de référence servant au calcul du taux lié au loyer (calcul des APL)

Composition du ménage	Montant
Personne seule	290,34
Couple sans enfant	355,38
Personne seule ou couple ayant un enfant	399,89
Majoration par enfant supplémentaire	+ 58,21

Source : Article 14 de l'arrêté du 27 septembre 2019 relatif au calcul des aides personnelles au logement et de la prime de déménagement.

Enfin, l'abattement forfaitaire dépend lui aussi de la configuration familiale (cf. tableau 30).

Tableau 30 : Abattement forfaitaire servant au calcul de la participation personnelle (calcul des APL)

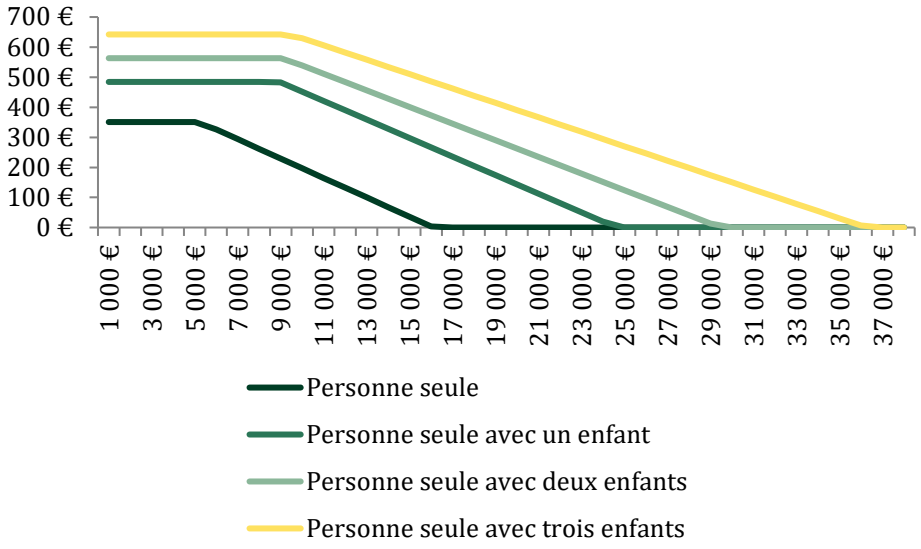
Composition du ménage	Montant
Personne seule	5 235
Couple sans enfant	7 501
Personne seule ou couple avec un enfant	8 947
Personne seule ou couple avec deux enfants	9 148
Personne seule ou couple avec trois enfants	9 498
Personne seule ou couple avec quatre enfants	9 851
Personne seule ou couple avec cinq enfants	10 202
Personne seule ou couple avec six enfants	10 554
Majoration par enfant supplémentaire	346

Source : Article 14 de l'arrêté du 27 septembre 2019 relatif au calcul des aides personnelles au logement et de la prime de déménagement.

À ressources équivalentes, le montant versé au titre des APL est le même pour les familles monoparentales et les couples avec enfants (cf. graphique 22, graphique 23)**. Les allocations logements contribuent pleinement à la redistribution familiale verticale comme horizontale**, pouvant représenter 41 % des prestations familiales perçues pour un couple avec deux enfants dont les revenus d'activité des parents représentent un SMIC (cf. tableau 32).

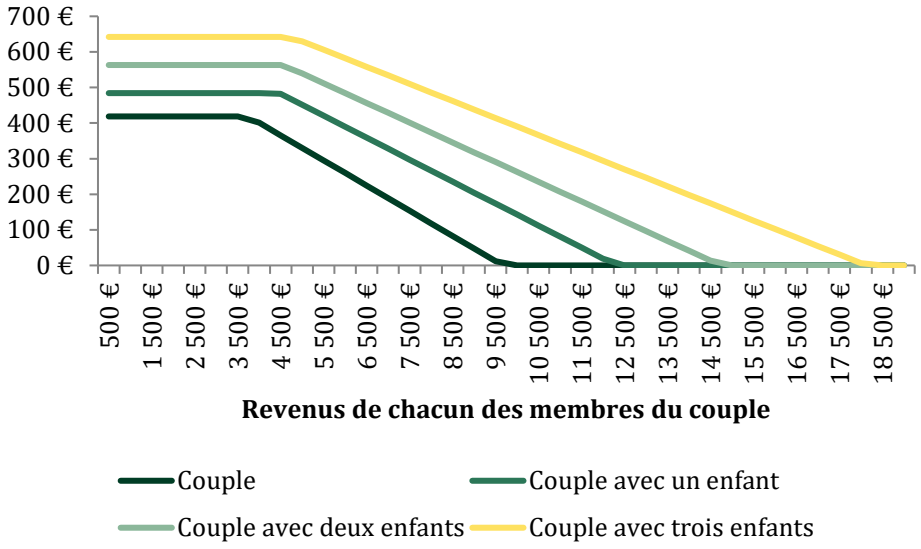
Annexe V

Graphique 22 : Montant mensuel des APL pour une personne seule résidant en zone I (tendue) au plafond de loyer



Source : Mission.

Graphique 23 : Montant mensuel des APL pour un couple résidant en zone I (tendue) au plafond de loyer



Source : Mission.

Tableau 31 : Part de la partie familialisée des allocations logements dans le total des prestations familiales perçues selon la configuration familiale du foyer et les revenus d'activité

Configuration familiale	Rémunération d'activité à temps plein (en % du SMIC) des membres du foyer	Montant des prestations familiales, y compris fiscales (A)	Montant de la partie familialisée des allocations logements (B)	Part de B dans A
Famille monoparentale avec deux enfants	0 %	795	174	22 %
	50 %	859	256	30 %
	100 %	817	284	35 %
	300 %	980	0	0 %
Couple avec deux enfants	0 %	512	114	22 %
	100 %	529	215	41 %
	200 %	416	0	0 %
	600 %	350	0	0 %

Source : DREES.

3.1.2.2. Les étudiants rattachés au foyer fiscal des parents peuvent bénéficier des APL alors qu'un même enfant ne peut être allocataire des APL et pris en compte dans le calcul des prestations familiales

Rattachement de l'étudiant au foyer fiscal des parents et bénéfice des APL

L'article 6 du code général des impôts prévoit que toute personne majeure de moins de 21 ans et tout étudiant de moins de 25 ans peut être rattaché au foyer fiscal des parents. Ils bénéficient ainsi d'un droit d'option, facultatif, à être rattachés au foyer fiscal des parents. Le rattachement au foyer fiscal est avantageux pour les parents, qui bénéficient en retour d'une réduction d'impôt sur le revenu. Conformément à l'article 196 B du code général des impôts :

- lorsque l'étudiant est célibataire et sans enfant à charge, le rattachement ouvre droit à une demi-part supplémentaire du quotient familial par personne rattachée ;
- lorsque l'étudiant est marié ou à des enfants à charge, l'avantage fiscal accordé prend la forme d'un abattement de 6 794 € sur le revenu global net déclaré par personne prise en charge.

Le rattachement au foyer fiscal des parents n'empêche pas les enfants de bénéficier de l'APL, sauf si les parents sont redevables de l'impôt sur la fortune immobilière[23].

Dans le cas où l'enfant bénéficie de l'APL :

- « *il n'est pas pris en compte, comme enfant à charge, pour le bénéfice des prestations familiales* » (article L. 821-3 du CCH) ;
- les parents continuent à bénéficier de la réduction d'impôt associée à la demi-part supplémentaire ou à l'abattement de 6 794 €.

Cette situation est régressive du point de vue de la redistribution verticale, les foyers fiscaux redevables de l'impôt sur le revenu pouvant percevoir, pour les enfants de ce foyer, l'APL, et bénéficier de réductions d'impôts alors que le bénéfice des prestations familiales associées à l'enfant à charge est suspendu quand l'enfant perçoit les APL. Or, le bénéfice du quotient familial est plus élevé parmi les déciles les plus hauts, alors que le bénéfice des prestations familiales est dégressif avec le revenu.

[23] Article L. 822-8 du code de la construction et de l'habitation.

Mode de calcul forfaitaire des APL des étudiants

Une seconde inégalité de traitement peu justifiée est liée au mode de calcul de l'APL pour les étudiants. Comme indiqué *supra*, le montant de l'APL dépend du loyer, des charges forfaitaires et de la participation personnelle du ménage, cette dernière étant dépendante des ressources du foyer. La prise en compte des ressources du foyer rend les aides au logement particulièrement redistributives, leur progressivité étant dans l'ensemble supérieure à celle de la prime d'activité et des minima sociaux (cf. tableau 32).

Tableau 32 : Redistributivité du système socio-fiscal français en 2022

Mécanisme de transfert	Niveau de vie					Progressivité	Contribution à la réduction des inégalités
	<Q1	Q1 à Q2	Q2 à Q3	Q3 à Q4	>Q4		
Niveau de vie avant redistribution	8 450 €	19 150 €	26 420 €	35 030 €	67 100 €	N.A.	N.A.
Prélèvements directs	- 520 €	- 1 480 €	- 2 690 €	- 4 590 €	-15 360 €	2,2	39,6 %
Prestations	5 470 €	1 710 €	830 €	480 €	280 €	9,4	60,4 %
Aides au logement	***1 290 €***	***180 €***	***50 €***	***30 €***	***30 €***	***11,0***	***12,8 %***
Prime d'activité et minima sociaux	*2 510 €*	*660 €*	*240 €*	*130 €*	*110 €*	*10,0*	*26,9 %*
Niveau de vie	13 390 €	19 370 €	24 550 €	30 930 €	52 020 €	N.A.	100 %

Source : Insee (2023), France, portrait social : édition 2023.

En revanche, **pour les étudiants, les ressources des parents ne sont pas prises en compte dans le calcul des APL**. Conformément à l'article R. 822-20 du CCH, les ressources d'un bénéficiaire de l'APL étudiant « *sont réputées égales à un montant forfaitaire* ». Pour un logement dans le locatif ordinaire, le forfait ressources est égal à 8 600 € depuis le 1er janvier 2024 (cf. tableau 33). Pour les boursiers, le forfait ressources est de 6 900 €, ce qui leur permet de bénéficier d'APL plus élevées.

Tableau 33 : Montant du forfait ressources annuel des étudiants utilisé pour le calcul de l'APL à compter du 1er janvier 2026

Statut résidentiel	Montant du forfait ressourcesannuel des étudiants (en €)	
	Non boursier	Boursier
Locatif ordinaire	8 600	6 900
Foyer	6 600	5 400

Source : Article 6 de l'arrêté du 27 septembre 2019 relatif au calcul des aides personnelles au logement et de la prime de déménagement.

Il en résulte que **parmi les étudiants, les APL sont faiblement redistributives au regard des ressources familiales**. Près de 40 % des étudiants bénéficiaires de cette aide sont associés à des revenus familiaux des deux déciles les plus élevés de la distribution. *A contrario*, parmi les étudiants décohabitants, 60 % bénéficient de cette aide et ce quel que soit le revenu familial de référence[24]. La prise en compte du statut de boursier dans le calcul du montant de l'APL introduit une forme de redistributivité, qui demeure néanmoins faible, le montant de l'APL pour un étudiant en zone I avec un loyer qui dépasse le plafond de loyer étant seulement de 22 % supérieur si l'étudiant est boursier (cf. tableau 34).

[24] Jean-Michel Jolion (2023), *Concertation sur la vie étudiante : conditions de vie, conditions d'études, conditions de réussite*. Rapport remis à la ministre de l'Enseignement supérieur et de la Recherche.

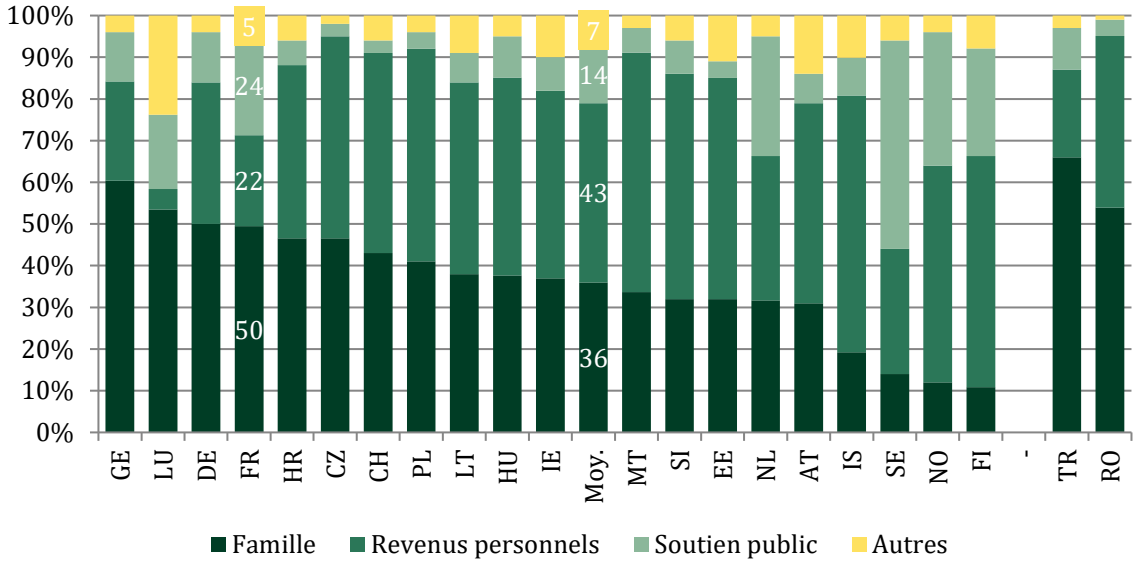
Tableau 34 : Montant mensuel de l'APL pour un étudiant en zone I avec un loyer qui dépasse le plafond de loyer

Statut résidentiel	Montant mensuel de l'APL (en €)	
	Non boursier	Boursier
Locatif ordinaire	242	297
Foyer	307	345

Source : Mission.

Cette situation est incohérente pour la mission d'autant que **la France était, en 2020 (avant le début de la crise sanitaire), un des pays européens où les étudiants dépendaient le plus des ressources de leur famille**, à hauteur de 50 % de leurs ressources financières contre 36 % en moyenne en Europe dans les pays étudiés par Eurostudent (soit 14 points de plus, cf. graphique 24).

Graphique 24 : Composition des ressources financières mensuelles des étudiants en Europe en 2019 et 2020



Source : Eurostudent 2021.

N.B. : Les données françaises et suisses ont été collectées au printemps 2020, avant la crise sanitaire liée au Covid. Les données turques et roumaines ont été collectées en 2020 et 2021 pendant la crise sanitaire. Les données des autres pays ont été collectées au printemps 2019. Les données ont été obtenues via des questionnaires.

3.1.2.3. La prise en compte des ressources parentales au-delà du septième décile de revenu dans le calcul des APL des étudiants génèrerait 550 M€ d'économies

La DREES a simulé en 2024 l'ajout au forfait étudiant des ressources parentales qui excèdent le montant du 7ème décile de revenu fiscal de référence, soit 18 920 €. La simulation a reposé sur l'enquête revenus fiscaux et sociaux de 2021.

En 2021, 700 000 foyers avaient au moins un étudiant qui bénéficiait de l'APL, pour un montant moyen de 200 € par étudiant et un coût total de 1 650 M€. L'introduction de ces ressources parentales dans le calcul des APL conduirait à diminuer les APL perçues par 310 000 foyers (soit 44 %), dont 200 000 (soit 29 %) perdraient le bénéfice des APL. Cela conduirait à des économies à hauteur de 550 M€ (soit 33 % des montants des APL dont bénéficient les étudiants, cf. tableau 35).

Tableau 35 : Description de la mesure envisagée

Métrique	Résultat
Nature de la mesure	Prise en compte des ressources des parents dans le calcul des APL des étudiants au-delà du 7ème décile de niveau de vie
Nombre de ménages affectés (en M)	0,3
Déciles de niveau de vie les plus affectés	7èmes déciles et suivants
Montant annuel de l'économie attendu	550

Source : DREES.

3.1.3. La prime d'activité dépend du nombre de personnes dans le foyer et est majorée pour les parents isolés, en particulier dans les douze mois qui suivent la séparation

Le montant de la prime d'activité est déterminé comme suit :

Prime d'activité
= Montant forfaitaire éventuellement majoré
+ 59,85 % des revenus professionnels + bonifications individuelles
− ressources prises en compte du foyer

Le montant forfaitaire de la prime d'activité prend en compte la configuration familiale (cf. tableau 37) :

- en accordant une augmentation selon la composition du foyer de 50 % pour la première personne supplémentaire (enfant ou conjoint), de 30 % par personne supplémentaire et de 40 % par personne supplémentaire au-delà de la troisième personne si le foyer comporte plus de deux enfants ou personnes de moins de 25 ans à charge ;
- en appliquant une augmentation pour les parents isolés, qui elle-même peut être majorée pendant douze mois suivant la séparation ou si le jeune enfant à charge a moins de trois ans.

Tableau 36 : Montants forfaitaire de la prime d'activité

Nombre d'enfant à charge	Personne seule	Parent isolé (non majoré)	Parent isolé (majoré)	En couple
0	638	820[25]	1 053	957
1	957	1 093	1 404	1 149
2	1 149	1 366	1 754	1 340
Par enfant supplémentaire	255	273	351	255

Source : Article D. 843-1 et suivants du code de la sécurité sociale.

Une bonification individuelle est accordée en fonction des revenus professionnels mensuels. Cette bonification est croissante avec le revenu jusqu'à un salaire de 1 659 €, la bonification atteignant 241 € et étant constante au-delà de ce montant.

[25] Correspond au cas d'une mère isolée enceinte.

3.2. Le projet de loi créant l'allocation de solidarité unifiée vise à regrouper les prestations de solidarité, y compris celles qui sont familialisées, afin de les rendre plus lisibles et homogénéiser les bases ressources

Les allocations précitées ont vocation à être intégrées à l'allocation de solidarité unifiée prévue par le projet de loi créant l'allocation de solidarité unifiée et garantissant un gain au travail, lequel vise, selon son exposé des motifs, à :

- accroître la lisibilité des mécanismes de redistribution, afin notamment de limiter le non-recours, les travaux redondants au sein des organismes gestionnaires et en accroitre la pilotabilité ;
- garantir que, quelle que soit la composition familiale, la situation de logement et le niveau de revenu, la progression des revenus liée à la reprise d'emploi ou à un surcroît d'activité ne dégrade pas le niveau de vie ;
- homogénéiser les bases ressources servant au calcul de l'allocation de solidarité unifiée, c'est-à-dire « *unifie la manière dont sont prises en compte les ressources d'un foyer pour le calcul de l'allocation, ainsi que les règles de détermination de la composition du foyer* ».

D'après l'article 8 du projet de loi, l'allocation de solidarité unifiée entrera en vigueur le 1er janvier 2030.

Il convient néanmoins de rappeler qu'en l'état du projet de loi les pensions alimentaires sont comptabilisées à la fois dans les bases ressources du RSA et de la prime d'activité du parent débiteur et du parent receveur, ce qui constitue une incohérence aux yeux de la mission (cf. encadré 4).

ANNEXE VI

Effets redistributifs des dispositifs socio-fiscaux, simulations des mesures d'efficience et pistes de réforme de ces dispositifs

SOMMAIRE

1. LA POLITIQUE FAMILIALE SE CARACTÉRISE PAR UNE COMPENSATION HORIZONTALE PRÉDOMINANTE, ET UN EFFET REDISTRIBUTIF CROISSANT AVEC LE NOMBRE D'ENFANTS 2

1.1. La politique familiale réalise essentiellement une redistribution horizontale 2

1.1.1. Les déciles de revenus diffèrent selon leur configuration familiale, les déciles les plus riches ayant plus d'enfants 2

1.1.2. La redistribution horizontale représente les trois quarts des montants versés au titre de la politique familiale 4

1.1.3. La politique familiale contribue à la redistribution verticale envers les deux premiers déciles puis privilégie la redistribution horizontale 6

1.2. La redistribution horizontale opérée par la politique familiale est croissante avec le nombre d'enfants 7

1.2.1. Le montant octroyé par enfant au titre de la politique familiale est croissant avec le nombre d'enfants 7

1.2.2. La redistribution verticale est plus importante pour les couples avec trois enfants et plus 9

1.3. La politique familiale se caractérise par une aide plus importante aux familles des deux premiers déciles 13

2. LA MISSION PROPOSE UN SCÉNARIO DE RÉFÉRENCE COMPORTANT HUIT PISTES DE RÉFORME DES TRANSFERTS MONÉTAIRES DE LA POLITIQUE FAMILIALE POUR GÉNÉRER 3 MD€ AVEC UN IMPACT PROGRESSIF SELON LE NIVEAU DE VIE 20

2.1. La simulation des trois mesures du scénario de référence présentant des effets sur les familles souligne leur caractère redistributif 20

2.2. Des mesures additionnelles d'économies peuvent être envisagées mais leur cumul avec le scénario de référence entraînerait des taux d'effort élevés pour les déciles supérieurs de niveau de vie et les familles nombreuses 26

3. LES DISPOSITIFS DE POLITIQUE FAMILIALE POURRAIENT ÊTRE REGROUPÉS À DES FINS DE LISIBILITÉ, DE LIMITATION DES EFFETS DE SEUIL ET DE CORRECTION D'INCOHÉRENCES PARAMÉTRIQUES 29

3.1. Le manque de lisibilité, l'existence d'effets de seuil et les incohérences de paramètres de la politique familiale justifieraient de fusionner des dispositifs 29

3.2. Les dispositifs de redistribution horizontale pourraient être regroupés en un crédit d'impôt forfaitaire afin de corriger les effets de seuil et les paramétrages incohérents et améliorer la lisibilité de la politique familiale 32

3.2.1. Un dispositif unique se substituant aux vingt dispositifs existants n'est pas possible ni souhaitable 32

3.2.2. Il est envisageable de substituer à sept dispositifs de redistribution horizontale, représentant 30 Md€ un crédit d'impôt unique 35

3.3. La fusion de dispositifs de compensation verticale présente davantage de difficultés 37

Annexe VI

Le périmètre des analyses menées dans la présente annexe inclut l'ensemble des dispositifs détaillés au tableau 1.

Tableau 1 : Dispositifs pris en compte dans l'annexe

Catégories de dispositifs	Dispositifs	Montant (en Md€)
Allocations familiales et complément familial	Allocations familiales	13,8
	Complément familial	2,5
Dispositifs fiscaux (hors familles monoparentales et CMG)	Quotient familial	12,5
	Réduction d'impôt frais de scolarité dans le secondaire	0,2
	Réduction d'impôt frais de scolarité dans le supérieur	0,2
	Demi-part pour enfant élevé seul pendant cinq ans	0,7
Prestations scolaires	Allocation de rentrée scolaire	2,2
	Bourses collège	0,8
	Bourses lycée	
Jeunes enfants	Complément mode de garde (CMG)	7,3
	Allocation de base de la Paje	3,0
	Prime de naissance et d'adoption	0,5
	PreParE	0,7
Prestations familialisées	RSA	1,1
	Prime d'activité	2,2
	Allocations logement	3,2
Familles monoparentales	Allocation de soutien familial	3,3
	Demi ou quart de part supplémentaire pour parent isolé	0,9
	Maintien du quotient conjugal pour les veufs élevant seuls un enfant	0,1

Source : Mission.

1. La politique familiale se caractérise par une compensation horizontale prédominante, et un effet redistributif croissant avec le nombre d'enfants

La présente partie analyse la contribution du système socio-fiscal familial à la redistribution verticale (des ménages les plus aisés aux ménages les moins aisés) et à la redistribution horizontale (des familles sans enfants vers les familles avec enfants d'une part et des familles qui ont le moins d'enfants vers les familles qui ont le plus d'enfants d'autre part).

La mission évalue les effets redistributifs de la politique familiale en calculant ce dont bénéficient les familles du fait de la présence d'enfant dans le ménage pour chaque décile de revenu avant redistribution. Ceci exclut par conséquent les droits familiaux de retraite (versés dans l'immense majorité des cas lorsque l'enfant n'est plus à charge), mais inclut la demi-part fiscale pour les contribuables vivant seuls ayant eu seuls la charge d'un enfant pendant au moins cinq ans mais aussi les prestations familialisées, comme les allocations logement, le RSA et la prime d'activité, pour la fraction de ces prestations qui est liée à la présence d'enfants dans le ménage.

1.1. La politique familiale réalise essentiellement une redistribution horizontale

1.1.1. Les déciles de revenus diffèrent selon leur configuration familiale, les déciles les plus riches ayant plus d'enfants

Les déciles sont définis selon le revenu avant redistribution par unité de consommation (cf. encadré 1) de chaque ménage pour l'année 2024.

Encadré 1 : Définition du revenu avant redistribution et des unités de consommation

Le **revenu avant redistribution**, ou revenu initial, correspond à l'ensemble des revenus avant imposition et prélèvement des contributions sociales. Dans Ines, il est calculé comme la somme au niveau du ménage des variables suivantes :

- revenu déclaré du ménage ;
- produits financiers du ménage (imputés) ;
- contribution sociale généralisée (CSG) déductible ;
- prime de partage de la valeur ;
- heures supplémentaires.

Le revenu déclaré du ménage (ou revenu fiscal), intégré au calcul du revenu avant redistribution, est le revenu mentionné sur la déclaration de revenus, dite n°2042. Il comprend :

- les traitements et salaires ;
- les allocations chômage et préretraites ;
- les pensions et retraites ;
- les revenus des professions non salariées ;
- les revenus perçus à l'étranger ;
- les revenus des valeurs et capitaux mobiliers ;
- les revenus fonciers ;
- les revenus accessoires ;
- en sont déduites les pensions alimentaires versées par le ménage.

Le **revenu avant redistribution par unités de consommation** divise le revenu avant redistribution par les unités de consommation (UC) du ménage, selon l'échelle d'équivalence dite « de l'OCDE modifiée », qui attribue :

- 1 UC pour le premier adulte du ménage ;
- 0,5 UC par personne de plus de 14 ans ;
- 0,3 UC par enfant de moins de 14 ans.

Source : Ines (https://ines-public-e766af.gitlab.io/concept_revenus.html).

Les déciles de revenus annuels avant redistribution par unité de consommation sont présentés dans le tableau 2.

Tableau 2 : Déciles de revenus annuels avant redistribution par unité de consommation en France en 2024

Décile	Borne haute par décile de revenus
1	9 163 €
2	16 062 €
3	20 716 €
4	24 538 €
5	28 212 €
6	32 244 €
7	37 170 €
8	44 060 €
9	57 437 €
10	Non applicable (N.A.)

Source : Enquête revenus fiscaux et sociaux 2022 (Insee), modèle Ines 2024 (Insee, Drees, Cnaf) ; calculs : IGF pôle Science des données.

Les analyses présentées dans cette partie ne sont pas toutes choses égales par ailleurs : elles ne correspondent pas à des cas types dont seules les variations du revenu et du nombre d'enfants conduisent à une modification du montant des prestations perçues. Elles correspondent plutôt aux montants moyens par bénéficiaire effectivement perçus par chaque décile, ce qui ne signifie pas que chaque ménage au sein de ce décile perçoit le même montant, la distribution des montants perçus variant au sein même du décile en fonction d'effets de composition.

L'effet de composition le plus évident concerne la variation des structures familiales au sein des déciles et entre les déciles (cf. tableau 3) :

- la part des ménages sans enfant et des autres types de ménages[1] croît avec les déciles de revenus. Elle est de 69,9 % dans le premier décile contre 75,8 % dans le dixième décile ;
- la part des familles monoparentales décroît avec les déciles de revenus. Elle est de 16,0 % dans le premier décile contre 1,7 % dans le dixième décile ;
- la part des couples avec enfant tend à croître avec les déciles de revenus. Elle est de 14,1 % pour le premier décile de revenus et de 22,5 % pour le dixième décile.

De plus, le nombre d'enfants par ménages tend à décroître du premier au quatrième déciles, avant de croître jusqu'au dixième décile (cf. tableau 4).

[1] Les autres ménages sont ceux qui ne sont pas composés exclusivement soit d'une seule personne, soit d'une seule famille. Ils sont constitués soit d'une famille partageant le logement avec une ou plusieurs autres familles et / ou une ou plusieurs autres personnes, soit de personnes sans lien de couple ou de parent / enfant entre elles.

Il en résulte, par exemple, que des dispositifs sans condition de ressources, comme l'allocation de soutien familial (ASF), sont davantage versés dans les premiers déciles de revenus. En effet, même si l'ASF est sans condition de ressources, elle est subsidiaire par rapport à la pension alimentaire. Or, les familles monoparentales des premiers déciles sont plus nombreuses à ne pas recevoir de pensions alimentaires ou à recevoir des montants inférieurs au seuil de l'ASF.

Tableau 3 : Structures familiales selon le décile de revenus avant redistribution par unité de consommation en 2024

Décile	Part de couples avec enfant	Part de familles monoparentales	Part de ménages sans enfants et autres types de ménages
1	14,1 %	16,0 %	69,9 %
2	20,3 %	12,2 %	67,5 %
3	17,9 %	9,5 %	72,6 %
4	20,5 %	5,9 %	73,6 %
5	22,5 %	5,0 %	72,4 %
6	21,2 %	3,3 %	75,5 %
7	20,9 %	2,7 %	76,4 %
8	21,9 %	2,0 %	76,1 %
9	20,9 %	2,3 %	76,9 %
10	22,5 %	1,7 %	75,8 %

Source : Enquête revenus fiscaux et sociaux 2022 (Insee), modèle Ines 2024 (Insee, Drees, Cnaf) ; calculs : IGF pôle Science des données.

Tableau 4 : Nombre d'enfants par ménages selon le décile de revenus avant redistribution par unité de consommation en 2024

Décile	Sans enfant et autres[2]	Un enfant	Deux enfants	Trois enfants et plus
1	74,0 %	11,3 %	7,2 %	7,6 %
2	75,8 %	9,7 %	7,3 %	7,3 %
3	78,6 %	10,1 %	6,8 %	4,5 %
4	75,5 %	12,2 %	8,3 %	4,0 %
5	72,0 %	13,4 %	10,4 %	4,3 %
6	69,4 %	14,6 %	11,6 %	4,4 %
7	66,0 %	15,4 %	14,0 %	4,6 %
8	59,7 %	18,3 %	16,7 %	5,4 %
9	55,6 %	19,3 %	19,2 %	5,9 %
10	54,6 %	18,0 %	20,8 %	6,5 %

Source : Enquête revenus fiscaux et sociaux 2022 (Insee), modèle Ines 2024 (Insee, Drees, Cnaf) ; calculs : IGF pôle Science des données.

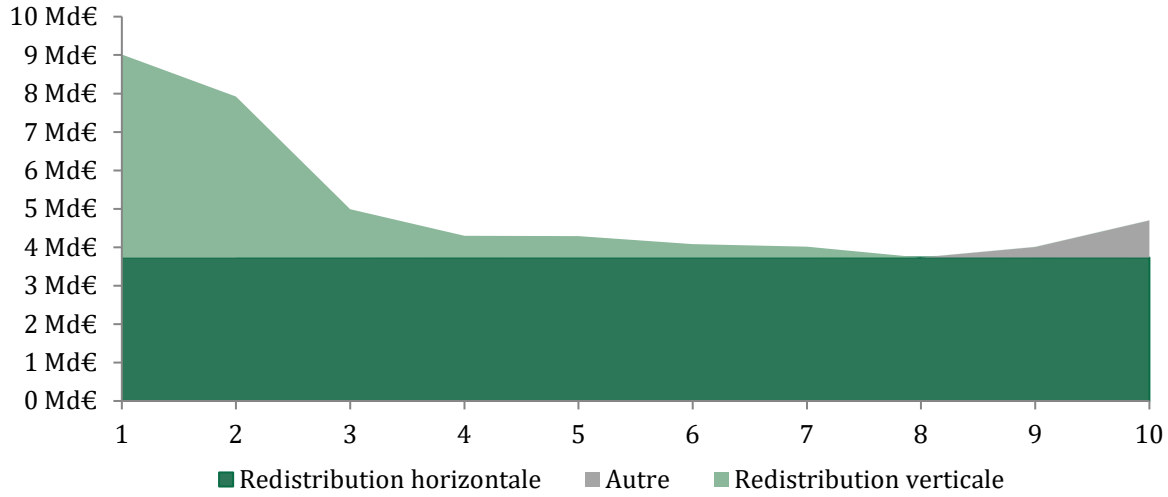
1.1.2. La redistribution horizontale représente les trois quarts des montants versés au titre de la politique familiale

La redistribution horizontale prédomine dans l'ensemble des montants perçus par les familles au titre de la politique familiale et représente[3] les trois quarts des montants distribués (cf. graphique 1).

[2] Les « autres ménages » ne représentent que 2,6 % des ménages.

[3] Pour rappel, ce constat ne repose pas sur une analyse toutes choses égales par ailleurs, les configurations familiales pouvant varier selon les déciles de revenu avant redistribution. Il repose en revanche sur ce qui est effectivement perçu en moyenne par les ménages au sein de ces déciles.

Graphique 1 : Montants versés au titre de la politique familiale par décile de revenus avant redistribution, par type de redistribution



Source : Enquête revenus fiscaux et sociaux 2022 (Insee), modèle Ines 2024 (Insee, Drees, Cnaf) ; calculs : IGF pôle Science des données.

La redistribution verticale ne représente qu'un quart du montant global des politiques familiales de la redistribution et est principalement concentrée sur les deux premiers déciles de revenus avant redistribution. Elle bénéficie donc peu aux familles au-delà du deuxième décile de revenu avant redistribution. En effet, alors que pour les deux premiers déciles, la redistribution verticale représente plus de la moitié des montants redistribués au titre de la politique familiale, cette proportion diminue à 25 % pour le troisième décile puis 13 % pour le quatrième décile (cf. graphique 2).

Ces constats reposent sur les montants effectivement distribués aux familles réparties par déciles de revenus et peuvent être affectés par des effets de composition liés à la taille des familles, la configuration familiale ou l'âge des enfants (cf. encadré 2).

Encadré 2 : Répartition des montants moyens perçus par déciles de revenus selon le type de redistribution

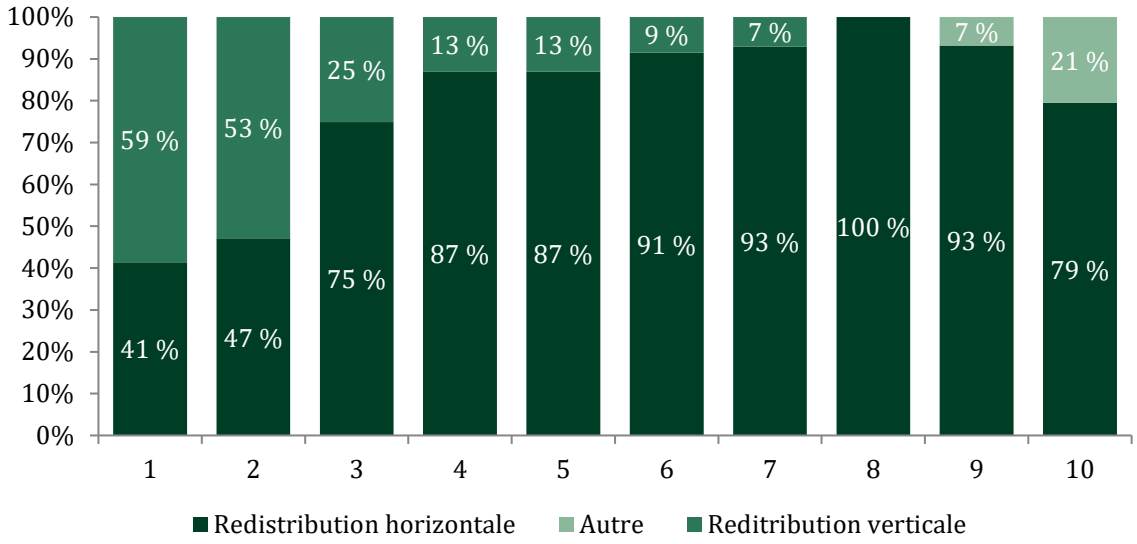
Dans les développements de cette sous-partie., la mission définit schématiquement comme suit les différents types de redistribution :

- la redistribution horizontale correspond au montant le plus faible versé en moyenne par décile. En l'occurrence, le montant moyen versé au titre de la politique familiale est le plus faible pour le huitième décile, à 1 215 €. Dès lors, pour chaque décile de revenus avant redistribution, il est considéré que 1 215 € sont versés au titre de la redistribution horizontale ;
- la redistribution verticale correspond à la différence entre le montant moyen versé au titre de la politique familiale pour chaque décile de revenu avant redistribution jusqu'au huitième décile avec le montant de la redistribution horizontale.

Les données utilisées ne reposent pas sur des cas types, mais sur les montants moyens effectivement versés par déciles de revenus avant redistribution, ce qui peut être affecté par des effets de composition liés à la taille des familles, la configuration familiale ou l'âge des enfants.

Source : Mission.

Graphique 2 : Part des montants moyens perçus par déciles de revenus avant redistribution selon le type de redistribution



Source : Enquête revenus fiscaux et sociaux 2022 (Insee), modèle Ines 2024 (Insee, Drees, Cnaf) ; calculs : IGF pôle Science des données.

1.1.3. La politique familiale contribue à la redistribution verticale envers les deux premiers déciles puis privilégie la redistribution horizontale

La politique familiale contribue de façon importante à la redistribution verticale envers les deux premiers déciles de revenus, après quoi les montants versés au titre de la politique familiale sont constants jusqu'au neuvième décile (cf. tableau 5). Ainsi, les ménages du premier et du deuxième déciles perçoivent respectivement en moyenne 2 934 € et 2 579 € de la politique familiale (soit 9,0 Md€ et 7,9 Md€ versés aux ménages de ce décile). Les ménages du quatrième au neuvième déciles perçoivent en moyenne entre 1 215 € et 1 398 €, (soit entre 3,7 Md€ et 4,3 Md€ versés par décile) tandis que le dixième décile perçoit en moyenne 1 529 € (soit 4,7 Md€ versés).

Au regard des objectifs de la politique familiale[4], cette distribution est globalement cohérente en ce qu'elle :

- aide davantage les deux premiers déciles de revenus, ce qui correspond à l'objectif d'aide aux familles vulnérables ;
- aide de façon relativement uniforme les déciles suivant jusqu'au neuvième décile, ce qui correspond à l'objectif de contribution à la compensation financière des charges des familles.

En revanche, **le fait que la politique familiale bénéficie davantage au dixième décile qu'aux déciles quatre à neuf n'est pas cohérent avec les objectifs de la politique familiale**. Ce constat peut pour partie être lié à des effets de composition, les ménages du dixième décile ayant davantage d'enfants que les déciles qui les précèdent immédiatement.

Cette distribution est le reflet du caractère universel de la politique familiale (soit, schématiquement, des classes aisées vers les classes moyennes), qui ne contribue à la redistribution verticale qu'envers les déciles les plus modestes.

[4] Le rapport d'évaluation des politiques de sécurité sociale (REPSS) consacré à la famille définit trois objectifs à la politique familiale : la contribution à la compensation financière des charges de famille ; l'aide aux familles vulnérables ; la conciliation entre vie familiale et professionnelle.

Tableau 5 : Montant moyen lié à la politique familiale perçu selon le décile de revenu et montant versé par décile avant redistribution par unité de consommation, en 2024

Décile de revenus avant redistribution	Montant moyen par ménage du décile	Montant total versé au décile
D1	2 934 €	9,0 Md€
D2	2 579 €	7,9 Md€
D3	1 623 €	5,0 Md€
D4	1 398 €	4,3 Md€
D5	1 397 €	4,3 Md€
D6	1 328 €	4,1 Md€
D7	1 307 €	4,0 Md€
D8	1 215 €	3,7 Md€
D9	1 304 €	4,0 Md€
D10	1 529 €	4,7 Md€
Ensemble	**1 661 €**	**51,0 Md€**

Source : Enquête revenus fiscaux et sociaux 2022 (Insee), modèle Ines 2024 (Insee, Drees, Cnaf) ; calculs : IGF pôle Science des données.

1.2. La redistribution horizontale opérée par la politique familiale est croissante avec le nombre d'enfants

1.2.1. Le montant octroyé par enfant au titre de la politique familiale est croissant avec le nombre d'enfants

Les montants perçus liés à la politique familiale dépendent du nombre d'enfants. Le montant moyen perçu au titre de la politique familiale est de (cf. graphique 3) :

- 2 236 € par an pour les couples avec un enfant, sachant que le surcroît d'unité de consommation lié au premier enfant est de 0,37 ;
- 4 478 € par an pour les couples avec deux enfants, soit deux fois plus que les couples avec un enfant, alors que le surcroît d'unité de consommation lié au deuxième enfant est de 0,33 ;
- 10 209 € par an pour les couples avec trois enfants et plus, sachant que 82 % des familles avec trois enfants ou plus en 2022 avaient trois enfants[5]. Ce montant est 2,3 fois supérieur au montant perçu par les couples avec deux enfants, sachant que le surcroît d'unité de consommation lié au troisième enfant est de 0,28 et de 0,26 pour le quatrième enfant.

Ainsi, **la politique familiale compense autant voire davantage l'enfant supplémentaire,** ce qui peut se justifier dans une optique de redistribution horizontale, d'autant que le reste à charge est croissant avec le nombre d'enfants. Néanmoins, **cette évolution du montant moyen perçu selon le nombre d'enfant dépend du niveau de ressources** (cf. encadré 3).

Encadré 3 : Définition des déciles de revenus

Les déciles sont définis ici selon le revenu avant redistribution de chaque ménage pour l'année 2024. Contrairement à l'analyse relative à la redistribution verticale ci-dessus, le revenu n'est pas rapporté aux unités de consommation qui composent le foyer, afin de comparer la compensation des charges liées aux enfants entre familles qui ont le même niveau de revenu. Le revenu des couples est divisé par deux pour tenir compte du nombre d'adultes en âge de travailler.

Les déciles de revenus sont présentés dans le tableau 6

[5] Source : Insee, recensement de la population 2022.

Tableau 6 : Déciles de revenus avant redistribution

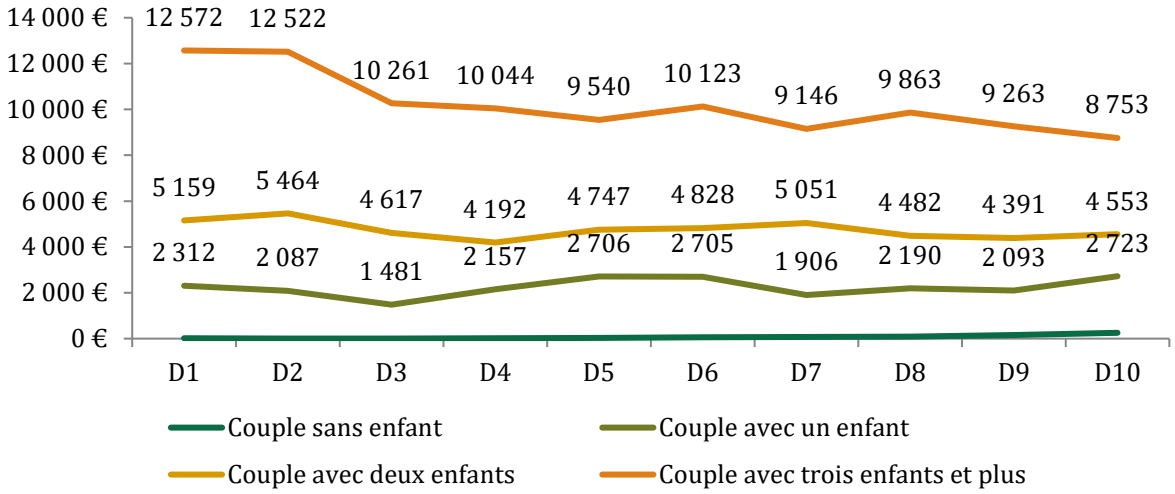
Décile	Borne haute par décile de revenus
1	9 840 €
2	16 067 €
3	20 407 €
4	24 007 €
5	27 576 €
6	31 598 €
7	36 705 €
8	43 905 €
9	58 256 €
10	N.A.

Source : Enquête revenus fiscaux et sociaux 2022 (Insee), modèle Ines 2024 (Insee, Drees, Cnaf) ; calculs : IGF pôle Science des données.

Alors que le montant moyen perçu par les familles avec un enfant est légèrement croissant avec le revenu, les montants moyens perçus aux deuxième enfant et suivants ne présentent pas ce caractère anti-redistributif en raison de l'ouverture des allocations familiales. En comparant par exemple le premier décile avec le dixième décile :

- parmi les couples avec un enfant, le premier décile perçoit 2 300 € de plus par rapport aux couples sans enfant contre 2 469 € pour le dixième décile ;
- parmi les couples avec deux enfants, le premier décile perçoit 2 847 € en plus par rapport aux couples avec un enfant, contre 1 831 € pour le dixième décile ;
- parmi les couples avec trois enfants et plus, le premier décile perçoit 7 413 € de plus par rapport aux couples avec deux enfants, contre 4 199 € pour le dixième décile.

Graphique 3 : Montant moyen lié à la politique familiale perçu selon le décile de revenu avant redistribution et le nombre d'enfants, pour les couples, en 2024 (€)



Source : Enquête revenus fiscaux et sociaux 2022 (Insee), modèle Ines 2024 (Insee, Drees, Cnaf) ; calculs : IGF pôle Science des données.

1.2.2. La redistribution verticale est plus importante pour les couples avec trois enfants et plus

Parmi les couples avec deux enfants, la redistribution est un peu plus importante sur les deux premiers déciles (5 311 € en moyenne), **puis horizontale** (4 608 € en moyenne pour les déciles trois à dix, cf. graphique 4, tableau 7) :

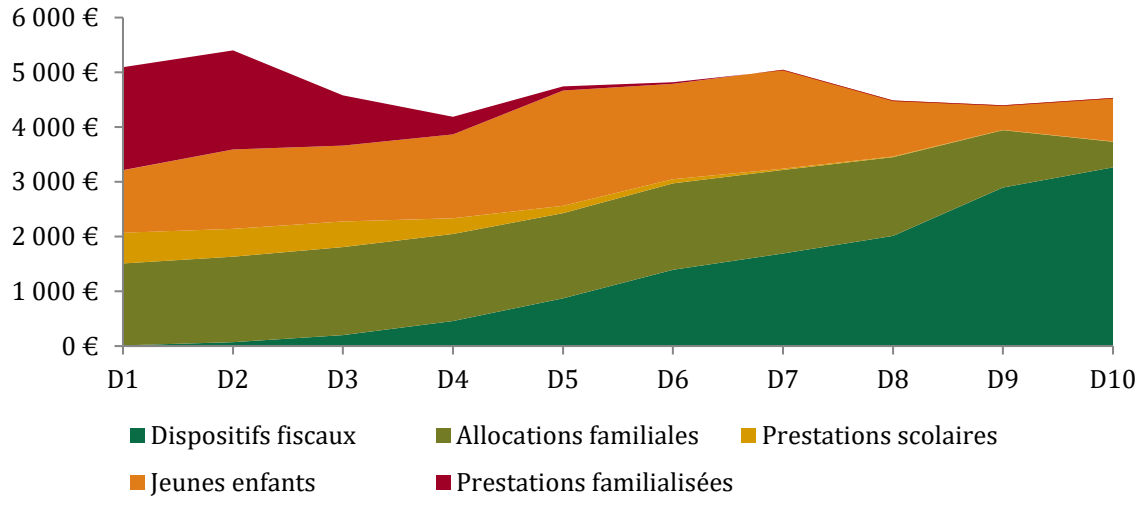
- les deux premiers déciles perçoivent principalement des prestations familialisées (35 % de leurs prestations familiales), des allocations familiales (29 %) et des aides à l'accueil du jeune enfant (25 %) ;
- les déciles trois à sept bénéficient principalement des aides à l'accueil du jeune enfant (37 % de leurs prestations familiales) et des allocations familiales (34 %) ;
- les déciles huit à dix bénéficient principalement du quotient familial et des dépenses fiscales (61 % de leurs prestations familiales).

Parmi les couples avec trois enfants et plus, la redistribution est plus importante sur les deux premiers déciles (12 547 € en moyenne), **puis plus modérément décroissante avec le revenu** (10 261 € en moyenne pour le troisième décile contre 8 753 € pour le dixième décile).

Les allocations familiales et le complément familial représentent plus de 50 % des prestations familiales versées pour l'ensemble des déciles, à l'exception du neuvième (40 %) et du dixième (17 %, cf. graphique 5, tableau 8). Les deux derniers déciles bénéficient davantage des dispositifs fiscaux (qui représentent 56 % des montants liés à la politique familiale en moyenne pour le neuvième décile et 77 % pour le dixième décile).

Les allocations familiales et le complément familial, en plus d'être des dispositifs de redistribution verticale (cf. *supra*), sont donc des dispositifs de redistribution horizontale qui bénéficient principalement aux familles avec trois enfants et plus. À l'inverse, les prestations familialisées bénéficient davantage aux premiers déciles mais croissent peu avec le nombre d'enfants en comparaison des autres dispositifs.

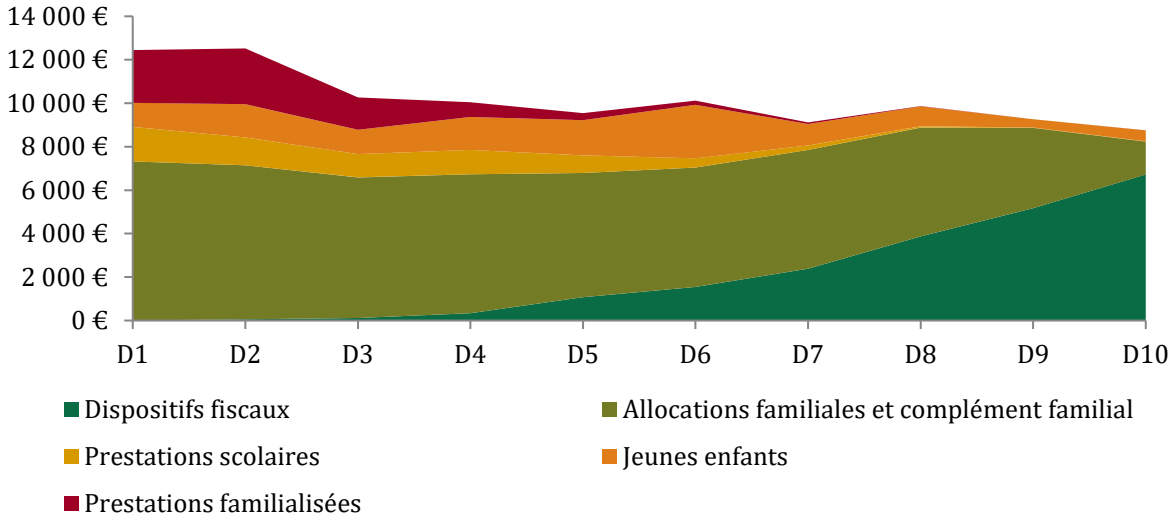
Graphique 4 : Montant moyen lié à la politique familiale perçu selon le décile de revenu avant redistribution pour les couples avec deux enfants, en 2024, par catégorie de dispositifs (€)



Source : Enquête revenus fiscaux et sociaux 2022 (Insee), modèle Ines 2024 (Insee, Drees, Cnaf) ; calculs : IGF pôle Science des données.

Annexe VI

Graphique 5 : Montant moyen lié à la politique familiale perçu selon le décile de revenu avant redistribution pour les couples avec trois enfants et plus, en 2024, par catégorie de dispositifs (€)



Source : Enquête revenus fiscaux et sociaux 2022 (Insee), modèle Ines 2024 (Insee, Drees, Cnaf) ; calculs : IGF pôle Science des données.

Annexe VI

Tableau 7 : Montant moyen lié à la politique familiale perçu selon le décile de revenu avant redistribution pour les couples avec deux enfants, en 2024 (€)

Dispositif	D1	D2	D3	D4	D5	D6	D7	D8	D9	D10
Allocations familiales	1 496 €	1 563 €	1 610 €	1 577 €	1 533 €	1 575 €	1 527 €	1 442 €	1 047 €	466 €
Complément familial	0 €	0 €	0 €	16 €	20 €	0 €	0 €	0 €	0 €	0 €
Allocation de rentrée scolaire	380 €	396 €	427 €	254 €	103 €	56 €	10 €	2 €	0 €	0 €
Bourse collégiens	59 €	32 €	7 €	11 €	5 €	3 €	3 €	0 €	0 €	0 €
Bourse lycées	122 €	76 €	31 €	21 €	28 €	21 €	10 €	7 €	4 €	7 €
Prepare	243 €	190 €	253 €	236 €	115 €	79 €	30 €	52 €	20 €	21 €
CMG (total)	17 €	213 €	374 €	528 €	1 398 €	1 304 €	1 586 €	944 €	419 €	773 €
Allocation de base de la PAJE	763 €	913 €	695 €	680 €	485 €	291 €	161 €	21 €	7 €	0 €
Prime de naissance et d'adoption	122 €	135 €	66 €	87 €	108 €	68 €	26 €	6 €	5 €	0 €
Quotient familial	12 €	72 €	199 €	453 €	872 €	1 363 €	1 625 €	1 930 €	2 800 €	3 137 €
Réduction impôt frais scolarité secondaire	1 €	0 €	0 €	2 €	3 €	20 €	47 €	52 €	56 €	66 €
Réduction impôt frais scolarité supérieur	0 €	0 €	0 €	0 €	0 €	13 €	21 €	29 €	40 €	61 €
Familialisation du RSA	546 €	72 €	10 €	5 €	2 €	8 €	1 €	0 €	1 €	2 €
Familialisation de la prime d'activité	354 €	723 €	764 €	288 €	68 €	18 €	-13 €	-14 €	-15 €	-10 €
Familialisation des AL	982 €	1 017 €	144 €	31 €	6 €	3 €	3 €	0 €	0 €	0 €
Total	**5 159 €**	**5 464 €**	**4 617 €**	**4 192 €**	**4 747 €**	**4 828 €**	**5 051 €**	**4 482 €**	**4 391 €**	**4 553 €**

Source : Enquête revenus fiscaux et sociaux 2022 (Insee), modèle Ines 2024 (Insee, Drees, Cnaf) ; calculs : IGF pôle Science des données.

Annexe VI

Tableau 8 : Montant moyen lié à la politique familiale perçu selon le décile de revenu avant redistribution pour les couples avec trois enfants et plus, en 2024 (€)

Dispositif	D1	D2	D3	D4	D5	D6	D7	D8	D9	D10
Allocations familiales	5 268 €	5 316 €	4 785 €	4 810 €	4 438 €	4 310 €	4 380 €	4 603 €	3 619 €	1 503 €
Complément familial	2 056 €	1 757 €	1 683 €	1 586 €	1 278 €	1 195 €	1 086 €	400 €	72 €	13 €
Allocation de rentrée scolaire	947 €	987 €	928 €	940 €	723 €	377 €	154 €	50 €	21 €	7 €
Bourse collégiens	278 €	110 €	42 €	58 €	22 €	7 €	6 €	2 €	1 €	0 €
Bourse lycées	358 €	195 €	94 €	112 €	69 €	32 €	37 €	8 €	1 €	0 €
Prepare	186 €	383 €	229 €	161 €	121 €	192 €	98 €	71 €	60 €	29 €
CMG (total)	0 €	114 €	266 €	707 €	776 €	1 567 €	503 €	659 €	284 €	471 €
Allocation de base de la PAJE	795 €	925 €	509 €	562 €	681 €	616 €	343 €	138 €	23 €	0 €
Prime de naissance et d'adoption	135 €	105 €	116 €	89 €	39 €	87 €	48 €	54 €	13 €	0 €
Quotient familial	0 €	64 €	121 €	338 €	1 066 €	1 542 €	2 358 €	3 760 €	5 035 €	6 503 €
Réduction impôt frais scolarité secondaire	0 €	0 €	0 €	0 €	0 €	2 €	23 €	64 €	85 €	114 €
Réduction impôt frais scolarité supérieur	0 €	0 €	0 €	0 €	1 €	0 €	6 €	50 €	54 €	106 €
Familialisation du RSA	469 €	119 €	48 €	8 €	1 €	14 €	0 €	3 €	0 €	1 €
Familialisation de la prime d'activité	233 €	595 €	531 €	318 €	155 €	115 €	47 €	-3 €	-6 €	-6 €
Familialisation des AL	1 721 €	1 851 €	909 €	353 €	169 €	68 €	23 €	4 €	2 €	7 €
Total	**12 572 €**	**12 522 €**	**10 261 €**	**10 044 €**	**9 540 €**	**10 123 €**	**9 146 €**	**9 863 €**	**9 263 €**	**8 753 €**

Source : Enquête revenus fiscaux et sociaux 2022 (Insee), modèle Ines 2024 (Insee, Drees, Cnaf) ; calculs : IGF pôle Science des données.

1.3. La politique familiale se caractérise par une aide plus importante aux familles des deux premiers déciles

Les dispositifs qui contribuent le plus à la redistribution verticale sont (cf. graphique 6, tableau 9, encadré 4, graphique 7) :

- **les prestations familialisées**, à savoir allocations logement, RSA et prime d'activité, dont la partie qui dépend du nombre d'enfants représentent 901 € annuels en moyenne pour les ménages du premier décile. La familialisation des allocations logement représente à elle seule 483 € en moyenne pour le premier décile et 424 € pour le deuxième décile, puis représente des montants faibles pour les déciles suivants. Ce sont par ailleurs les dispositifs qui sont les plus concentrés sur les premiers déciles, à la différence par exemple des allocations familiales qui ont conservé une dimension universelle malgré leur modulation ;
- **les allocations familiales et le complément familial**, qui représentent 1 091 € annuels en moyenne pour les ménages du premier décile, dont 821 € pour les seules allocations familiales. Néanmoins, le bénéfice de ces allocations est moins concentré sur les premiers déciles que les prestations familialisées.

Les prestations scolaires (allocation de rentrée scolaire, bourses pour collégiens et bourses pour lycéens) représentent des montants moindres de prestations (330 € en moyenne pour le premier décile), mais ont une intensité redistributive élevée, proche des prestations familialisées (indice d'intensité redistributive de 0,13, contre 0,10 pour les prestations familialisées et 0,30 pour les allocations familiales et complément familial).

Les dispositifs à destination des jeunes enfants sont distribués de façon relativement homogène entre les déciles de revenus (indice d'intensité redistributive de 0,48). Alors que l'allocation de base de la Paje et la prime de naissance bénéficient davantage aux plus bas revenus, le complément mode de garde bénéficie davantage aux déciles quatre à dix.

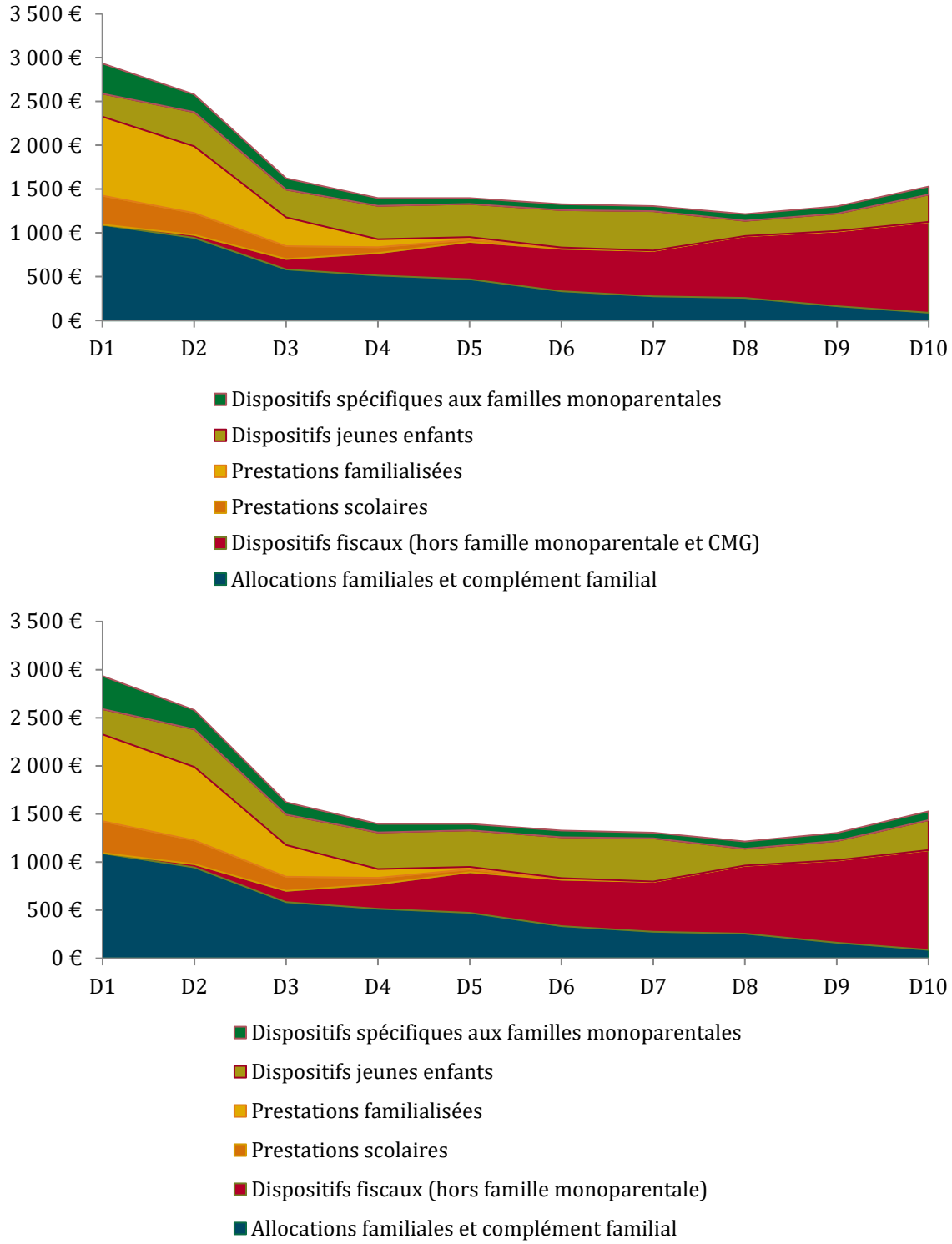
À l'inverse, **les dispositifs fiscaux ont un effet anti-redistributif net** (indice d'intensité redistributive de 0,74). Ils bénéficient en moyenne à hauteur de 1 036 € au dixième décile, contre 424 € pour le cinquième décile et 4 € pour le premier décile.

Ainsi, **si un renforcement de la redistribution verticale associée à la politique familiale était souhaité**, elle pourrait passer par :

- une hausse des montants des dispositifs présentant les plus fortes intensités redistributives (prestations familialisées, complément familial notamment) ;
- un élargissement de leur ouverture à des déciles ou configurations familiales insuffisamment couverts à travers une modification des plafonds associés aux dispositifs.

Comme évoqué en annexe V, il pourrait aussi être envisagé de mieux prendre en compte les pensions alimentaires versées dans les bases ressources de la prime d'activité et du RSA (pour un coût de 955 M€), revoir l'articulation entre le complément familial et l'allocation de base de la Paje pour les familles de quatre enfants ou plus (pour un coût estimé à 50 M€) et mener des actions pour améliorer le recours à l'allocation de soutien familial et aux prestations familialisées.

Graphique 6 : Montant moyen lié à la politique familiale perçu selon le décile de revenu avant redistribution par unité de consommation, décomposé par catégories de dispositifs en 2024 (€)



Source : Enquête revenus fiscaux et sociaux 2022 (Insee), modèle Ines 2024 (Insee, Drees, Cnaf) ; calculs : IGF pôle Science des données.

Tableau 9 : Indice d'intensité redistributive des dispositifs de la politique familiale

Catégories de dispositifs	Indice d'intensité redistributive
Allocations familiales et complément familial	0,30
Dispositifs fiscaux (hors famille monoparentale)	0,74
Prestations scolaires	0,13
Prestations familialisées	0,10
Dispositifs jeunes enfants	0,48
Dispositifs familles monoparentales	0,34

Source : Enquête revenus fiscaux et sociaux 2022 (Insee), modèle Ines 2024 (Insee, Drees, Cnaf) ; calculs : IGF pôle Science des données.

Note de lecture : L'indicateur d'intensité redistributive est compris entre 0 et 1. Plus l'indicateur est proche de 0, plus le dispositif est concentré sur les premiers déciles. Un niveau de 0 signifie que le dispositif ne bénéficie qu'au premier décile. Inversement, plus l'indicateur est proche de 1, plus le dispositif est concentré sur les derniers déciles. Un niveau de 1 signifie que le dispositif ne bénéficie qu'au dixième décile. Un niveau de 0,5 signifie que le dispositif est uniformément distribué entre les déciles.

Encadré 4 : Calcul de l'indice d'intensité redistributive

L'indice d'intensité redistributive a été calculé de la façon suivante pour chaque dispositif :

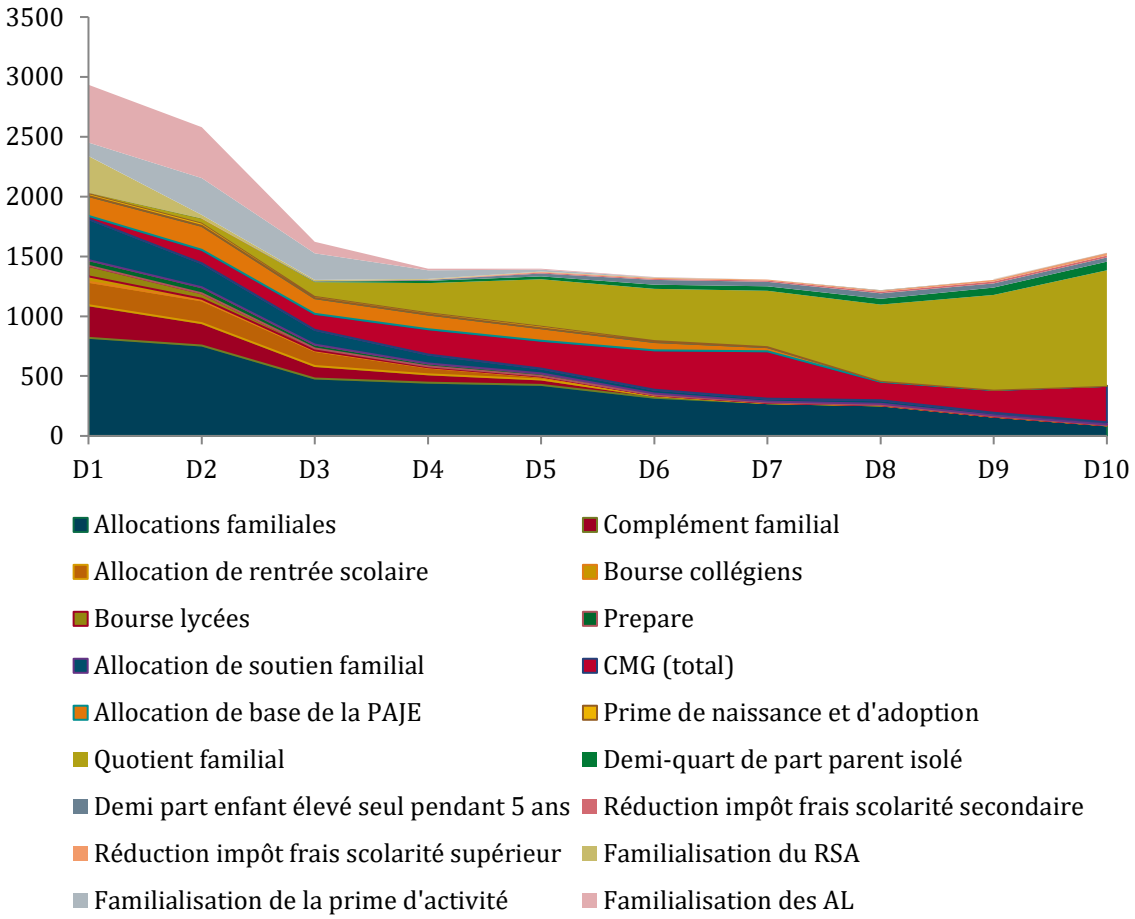
$$\text{Indice d'intensité redistributive du dispositif} = 1 - 0{,}1 * \sum_{i=1}^{9} \frac{\text{Montant versé aux déciles i et inférieurs}}{\text{Montant total du dispositif}}$$

Cet indice est calculé de la même façon qu'un indice de Gini.

L'indicateur d'intensité redistributive est compris entre 0 et 1. Plus l'indicateur est proche de 0, plus le dispositif est concentré sur les premiers déciles. Un niveau de 0 signifie que le dispositif ne bénéficie qu'au premier décile. Inversement, plus l'indicateur est proche de 1, plus le dispositif est concentré sur les derniers déciles. Un niveau de 1 signifie que le dispositif ne bénéficie qu'au dixième décile. Un niveau de 0,5 signifie que le dispositif est uniformément distribué entre les déciles.

Source : Mission.

Graphique 7 : Montant moyen lié à la politique familiale perçu selon le décile de revenu avant redistribution par unité de consommation, décomposé par dispositifs en 2024 (€)



Source : Enquête revenus fiscaux et sociaux 2022 (Insee), modèle Ines 2024 (Insee, Drees, Cnaf) ; calculs : IGF pôle Science des données.

Les ménages des premiers déciles bénéficient de davantage de dispositifs, de natures différentes et intervenant à des âges différents de l'enfant (cf. graphique 8, tableau 10, tableau 11) :

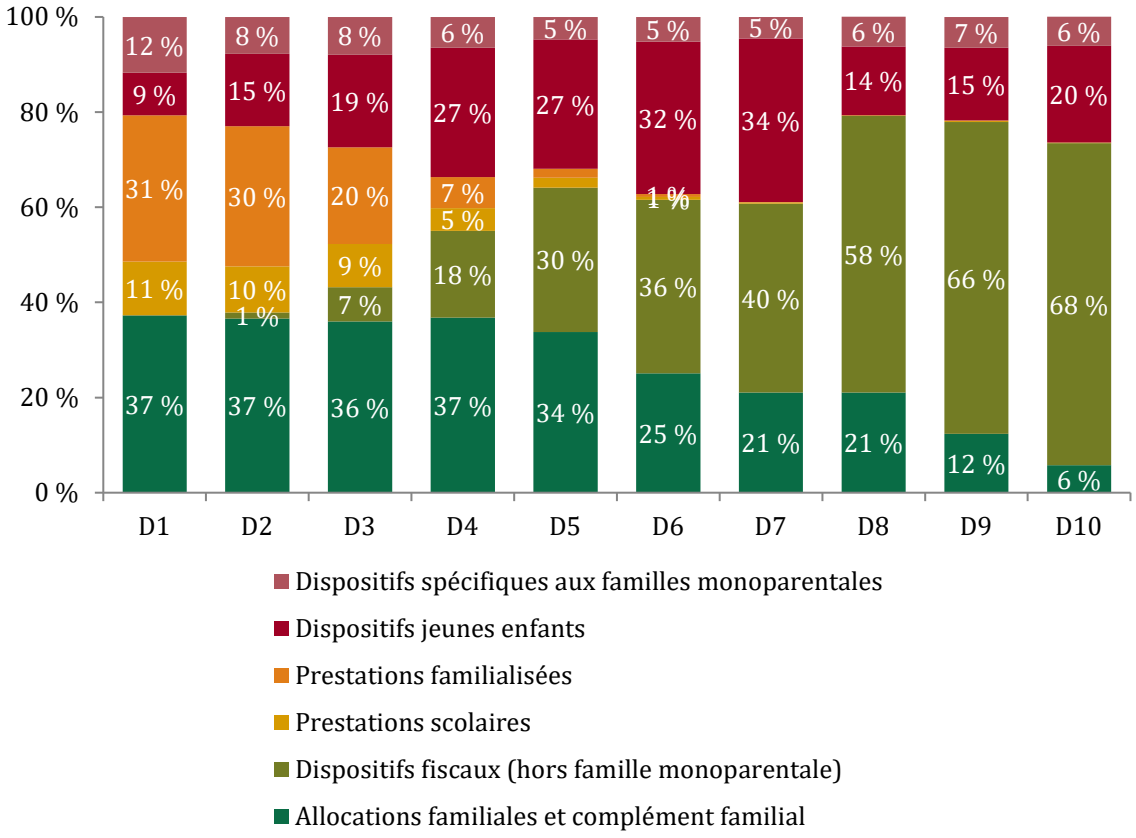
- les allocations familiales et le complément familial représentent respectivement 28 % et 9 % des dispositifs de politique familiale dont bénéficient le premier décile, soit 37 % ;
- la familialisation du RSA, de la prime d'activité et des allocations logements représentent respectivement 10 %, 4 % et 16 % des dispositifs de politique familiale dont bénéficient le premier décile (soit 31 %) ;
- les dispositifs liés au moment de la vie de l'enfant représentent 22 % des dispositifs de politique familiale dont bénéficient le premier décile, à savoir 11 % pour le jeune âge (allocation de base de la Paje, prime de naissance, CMG, Prepare) et 11 % pour les dispositifs liés à la scolarité (bourses au collège et au lycée, allocation de rentrée scolaire) ;
- l'allocation de soutien familial représente 11 % des dispositifs de politique familiale dont bénéficient le premier décile.

À l'inverse, pour les déciles cinq à dix et en particulier pour les déciles huit à dix, le nombre de prestations différentes est plus limité, puisqu'il s'agit des dispositifs fiscaux, des allocations familiales, du CMG et de l'allocation de soutien familial (cette dernière ne représentant que 2 % des prestations familiales perçues par les déciles huit à dix).

Le premier décile est donc concerné par treize prestations de nature familiale, de natures différentes, alors que le dixième décile n'en est concerné que par huit dispositifs, dont cinq sont liés à la déclaration d'impôt sur le revenu.

Il en résulte que la lisibilité et la prévisibilité des montants dont peuvent bénéficier les ménages en lien avec la politique familiale sont plus faibles pour les premiers déciles que pour les plus hauts déciles. Les trois premiers déciles, en particulier, sont ceux pour lesquels la politique familiale est moins lisible, puisque ce sont ceux qui bénéficient le plus des prestations familialisées (qui représentent 27 % des montants moyens perçus au titre de la politique familiale).

Graphique 8 : Part de chaque catégorie de dispositifs dans les montants liés à la politique familiale perçus selon le décile de revenu avant redistribution par unité de consommation, en 2024 (€)



Source : Enquête revenus fiscaux et sociaux 2022 (Insee), modèle Ines 2024 (Insee, Drees, Cnaf) ; calculs : IGF pôle Science des données.

Annexe VI

Tableau 10 : Part de chaque dispositif dans les montants liés à la politique familiale perçus selon le décile de revenu avant redistribution par unité de consommation, en 2024 (€)

Dispositif	D1	D2	D3	D4	D5	D6	D7	D8	D9	D10
Allocations familiales	28 %	29 %	30 %	32 %	31 %	24 %	21 %	21 %	12 %	6 %
Complément familial	9 %	7 %	6 %	5 %	3 %	1 %	0 %	0 %	0 %	0 %
Allocation de rentrée scolaire	7 %	7 %	8 %	4 %	2 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %
Bourse collégiens	2 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %
Bourse lycées	3 %	2 %	1 %	1 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %
Prepare	2 %	2 %	2 %	2 %	2 %	1 %	1 %	1 %	1 %	0 %
Allocation de soutien familial	12 %	8 %	8 %	5 %	3 %	3 %	2 %	2 %	2 %	1 %
CMG (total)	1 %	4 %	8 %	15 %	17 %	25 %	30 %	13 %	14 %	20 %
Allocation de base de la PAJE	6 %	8 %	8 %	9 %	8 %	5 %	3 %	0 %	0 %	0 %
Prime de naissance et d'adoption	1 %	1 %	1 %	1 %	1 %	1 %	1 %	0 %	0 %	0 %
Quotient familial	0 %	1 %	7 %	17 %	28 %	32 %	35 %	52 %	61 %	63 %
Demi-quart de part parent isolé	0 %	0 %	0 %	1 %	2 %	3 %	3 %	4 %	5 %	5 %
Demi part enfant élevé seul pendant 5 ans	0 %	0 %	0 %	1 %	2 %	3 %	3 %	4 %	3 %	2 %
Réduction impôt frais scolarité secondaire	0 %	0 %	0 %	0 %	1 %	1 %	1 %	1 %	1 %	1 %
Réduction impôt frais scolarité supérieur	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	1 %	1 %	1 %	1 %	2 %
Familialisation du RSA	10 %	1 %	1 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %
Familialisation de la prime d'activité	4 %	12 %	14 %	5 %	1 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %
Familialisation des allocations logement	16 %	16 %	6 %	1 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %
Total	**100 %**	**100 %**	**100 %**	**100 %**	**100 %**	**100 %**	**100 %**	**100 %**	**100 %**	**100 %**

Source : Enquête revenus fiscaux et sociaux 2022 (Insee), modèle Ines 2024 (Insee, Drees, Cnaf) ; calculs : IGF pôle Science des données.

Annexe VI

Tableau 11 : Montant moyen lié à la politique familiale perçu selon le décile de revenu avant redistribution par unité de consommation, décomposé par dispositifs en 2024 (€)

Dispositif	D1	D2	D3	D4	D5	D6	D7	D8	D9	D10
Allocations familiales	821 €	755 €	481 €	446 €	426 €	320 €	273 €	256 €	161 €	88 €
Complément familial	270 €	188 €	103 €	68 €	46 €	13 €	2 €	0 €	1 €	0 €
Allocation de rentrée scolaire	196 €	190 €	127 €	57 €	22 €	6 €	2 €	1 €	1 €	1 €
Bourse collégiens	47 €	13 €	4 €	2 €	1 €	0 €	0 €	0 €	0 €	0 €
Bourse lycées	87 €	46 €	16 €	8 €	6 €	1 €	1 €	1 €	2 €	1 €
Prepare	48 €	50 €	33 €	26 €	22 €	11 €	9 €	12 €	7 €	6 €
Allocation de soutien familial	344 €	200 €	122 €	73 €	41 €	34 €	23 €	27 €	24 €	19 €
CMG (total)	25 €	112 €	134 €	213 €	232 €	330 €	395 €	157 €	188 €	305 €
Allocation de base de la PAJE	166 €	202 €	131 €	123 €	105 €	67 €	36 €	6 €	3 €	0 €
Prime de naissance et d'adoption	23 €	27 €	18 €	19 €	20 €	16 €	9 €	1 €	1 €	0 €
Quotient familial	4 €	33 €	115 €	243 €	387 €	428 €	462 €	637 €	792 €	964 €
Demi-quart de part parent isolé	0 €	0 €	7 €	18 €	26 €	36 €	36 €	49 €	61 €	75 €
Demi part enfant élevé seul pendant 5 ans	0 €	1 €	2 €	8 €	23 €	39 €	38 €	46 €	36 €	35 €
Réduction impôt frais scolarité secondaire	0 €	0 €	0 €	2 €	7 €	10 €	11 €	13 €	14 €	14 €
Réduction impôt frais scolarité supérieur	0 €	0 €	0 €	2 €	6 €	8 €	8 €	11 €	13 €	23 €
Familialisation du RSA	306 €	30 €	11 €	6 €	2 €	1 €	1 €	1 €	2 €	0 €
Familialisation de la prime d'activité	113 €	307 €	221 €	72 €	18 €	4 €	0 €	-3 €	0 €	-1 €
Familialisation des allocations logement	483 €	424 €	98 €	13 €	7 €	3 €	-1 €	1 €	0 €	0 €
Total	**2 934 €**	**2 579 €**	**1 623 €**	**1 398 €**	**1 397 €**	**1 328 €**	**1 307 €**	**1 215 €**	**1 304 €**	**1 529 €**

Source : Enquête revenus fiscaux et sociaux 2022 (Insee), modèle Ines 2024 (Insee, Drees, Cnaf) ; calculs : IGF pôle Science des données.

2. La mission propose un scénario de référence comportant huit pistes de réforme des transferts monétaires de la politique familiale pour générer 3 Md€ avec un impact progressif selon le niveau de vie

2.1. La simulation des trois mesures du scénario de référence présentant des effets sur les familles souligne leur caractère redistributif

La mission a identifié dans les annexes IV et V huit mesures s'inscrivant dans un scénario de référence de réforme des prestations monétaires de la politique familiale, pour des gains cumulés de 3 Md€ dont 560 M€ à moyen terme (cf. tableau 12).

Ces mesures prennent la forme de hausses de recettes de l'IR pour 1,36 Md€, et de baisses de dépenses sociales pour 1,64 Md€. Les motivations de chacune des mesures proposées par la mission ainsi que leurs effets respectifs ne sont pas détaillés *infra*, rendant nécessaire de se référer aux annexes thématiques renseignées dans la colonne de droite du tableau.

Celui-ci comprend une mesure ne faisant l'objet d'aucune présentation dans les annexes thématiques en raison de son caractère transversal, à savoir **la contemporanéisation des prestations familiales. Cette mesure consiste en la prise en compte des revenus N-1 des ménages pour le calcul des prestations familiales, alors que les revenus N-2 pris en compte pour l'imposition des ménages sont aujourd'hui mobilisés par la Caf**[6].

De manière analogue, les aides au logement versées par la Caf étaient fondées sur les ressources N-2 et ont été contemporanéisées sur la base des douze derniers mois glissants le 1er janvier 2021. Une telle mesure permettrait une baisse des dépenses sociales de 350 M€ compte tenu de la dynamique des revenus d'un exercice à l'autre, selon les chiffrages de la DG Trésor. Elle se heurte toutefois à des difficultés techniques en lien avec la fiabilité des données déclarées, notamment par les employeurs, et impose aux ménages de déclarer les ressources qui ne sont pas collectées directement auprès des employeurs ou des organismes versant des prestations sociales (par exemple, les pensions alimentaires, les dons, etc.). En contrepartie, cette mesure permet d'ajuster le montant de prestation à des ressources plus proches de la situation immédiate des ménages, lesquelles peuvent diminuer lors de l'arrivée d'un enfant. **La mission propose de retenir les ressources de l'exercice N-1, pour un gain budgétaire estimé à 250 M€ avec un horizon de mise en œuvre à moyen terme.** Ce gain provient de l'évolution moyenne à la hausse des revenus entre deux exercices, aboutissant à diminuer la somme de prestations versées, et serait réparti sur 5,2 millions de ménages.

[6] Vecteur : décret en Conseil d'Etat (article R. 532-3 du code de la sécurité sociale)

Annexe VI

Tableau 12 : Mesures de réforme des transferts monétaires de la politique familiale du scénario de référence de la mission

Dispositif	Mesure	Motif	Gain (M€)	Ménages affectés	Levier	Vecteur	Chiffrage	Annexe
Demi-part de QF des parents isolés ayant élevé pendant cinq ans un enfant seul	Suppression	Absence de lien avec une charge pour le ménage	690	951 438	Recette	Loi	IGF (2026)	5
Aide personnalisée au logement	Prise en compte des ressources des parents pour les enfants à charge	Prise en charge des ressources des familles en cohérence avec le bénéfice du QF	550	310 000	Dépense	Règlement	Drees (2024)	5
Allocations familiales	Baisse de 20 % des plafonds de ressources	Lissage d'un pic de bénéfice des prestations monétaires	530	590 595	Dépense	Règlement	IGF (2026)	4
Réductions d'impôt pour frais de scolarité	Suppression	Absence d'effet signal et de pilotage	450	2 418 684	Recette	Loi	IGF (2026)	4
Maintien du QC pour les contribuables veufs ayant des enfants à charge	Alignement sur le régime des familles monoparentales	Absence de lien avec une charge pour le ménage	46	47 400	Recette	Loi	IGF (2026)	5
Allocation de soutien familial	Alignement du barème des pensions alimentaires à destination des juges des affaires familiales avec le barème annexé au code de la sécurité sociale	Différences de traitement de situations équivalentes	310	N.D.	Dépense	Circulaire	DSS (2022)	5
Toutes prestations familiales	Prise en compte des revenus N-1 des ménages (N-2 aujourd'hui)	Prise en compte des ressources des familles	250	5 200 000	Dépense	Règlement	DG Trésor (2024)	6
Quotient familial	Proratisation pour les enfants nés dans l'année	Absence de lien avec une charge pour le ménage	170	320 779	Recette	Loi	IGF (2026)	4

Source : Mission.

Parmi les mesures de court terme identifiées par la mission, quatre ne peuvent pas être simulées par le modèle Ines, soit parce que les données nécessaires sont manquantes, soit parce que cette dimension du modèle socio-fiscal n'y est pas représentée :

- la prise en compte des ressources des parents pour le calcul des APL, car les données de l'ERFS ne permettent pas de relier les étudiants résidant hors du domicile familial à leurs parents.
- l'harmonisation des barèmes des pensions alimentaires ne fait pas partie du champ d'Ines : les pensions alimentaires perçues sont directement observées dans l'ERFS, et ne sont pas microsimulées. L'effet de l'harmonisation des barèmes dépend par ailleurs de la façon dont les juges s'emparent d'une telle mesure, le barème mis à leur disposition étant indicatif : cette réforme n'entre donc pas dans le champ de la microsimulation.
- le calcul du complément mode de garde (CMG), bien qu'intégré dans le modèle Ines, n'est pas réalisé avec une finesse suffisante pour mesurer l'effet de la mesure associée (baisse du tarif horaire plafond pour le CMG 3-6 ans) ;
- la contemporanéisation des ressources prises en compte pour le calcul des prestations familiales, bien que techniquement simulable *via* Ines, demanderait une refonte trop importante du modèle, qui n'est pas réalisable dans le temps de la mission.

Aussi, l'ensemble des mesures proposées par la mission dans le cadre de son scénario de référence n'emportent pas des effets permanent ou concrets sur les familles. La mesure d'économie la plus importante dans le champ des prestations monétaires concerne ainsi la suppression de la demi-part de QF pour les parents ayant élevé seul un enfant pendant cinq ans (690 M€), qui n'affecte pas le niveau de vie des familles. De même, la proratisation du QF au mois de naissance de l'enfant n'affecte que les familles lors de l'année de naissance de l'enfant.

En considérant les limites techniques de la simulation et en recentrant l'estimation d'impact sur les familles avec des enfants à charge, la mission a simulé la mise en place conjointe de trois mesures représentant un gain budgétaire d'1,02 Md€, à hauteur de 530 M€ de baisse des dépenses sociales et de 490 M€ d'impôts supplémentaires :

- la baisse de 20 % des plafonds de ressources des AF ;
- la suppression des deux réductions d'impôt pour frais de scolarité ;
- l'alignement du QC des veufs sur celui des familles monoparentales.

Les statistiques descriptives concernant le niveau de vie des ménages par déciles sont présentées dans le tableau 13.

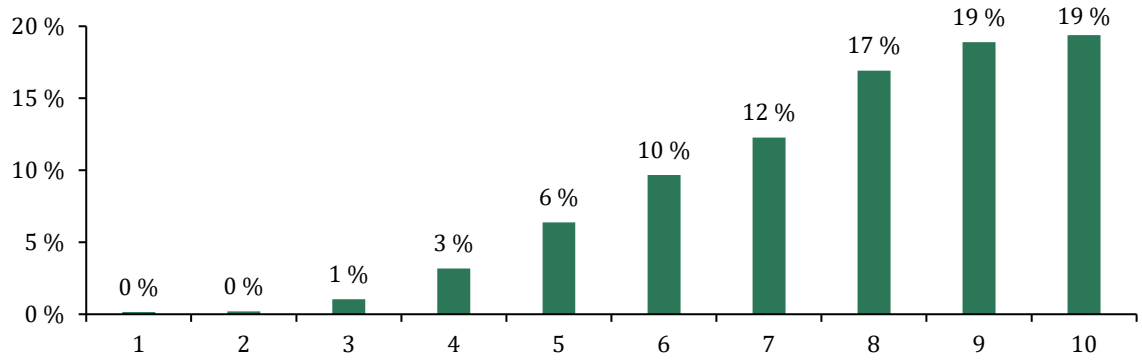
Tableau 13 : Caractéristiques moyennes pré-réformes des différents déciles de niveau de vie (en € annuels, 2024)

Décile de niveau de vie	Allocations familiales	Impôts	Niveau de vie	Revenu disponible
1	613	190	9 206	13 328
2	747	- 5	15 704	22 978
3	513	60	19 163	28 153
4	437	100	22 078	32 001
5	405	300	24 754	36 504
6	418	628	27 692	41 851
7	325	1 242	31 036	47 025
8	290	2 424	35 381	54 485
9	184	4 719	42 184	65 102
10	95	19 644	72 388	112 293

Source : Enquête revenus fiscaux et sociaux 2022 (Insee), modèle Ines 2024 (Insee, Drees, Cnaf) ; calculs : IGF pôle Science des données

La part des ménages dont le revenu disponible est affecté par les réformes du scénario de référence croit avec le décile de niveau de vie : seuls 0,2 % des ménages du premier décile sont affectés, contre 19,4 % du dixième décile (cf. graphique 9).

Graphique 9 : Part des ménages dont le revenu disponible est affecté par le scénario de référence, par décile de niveau de vie



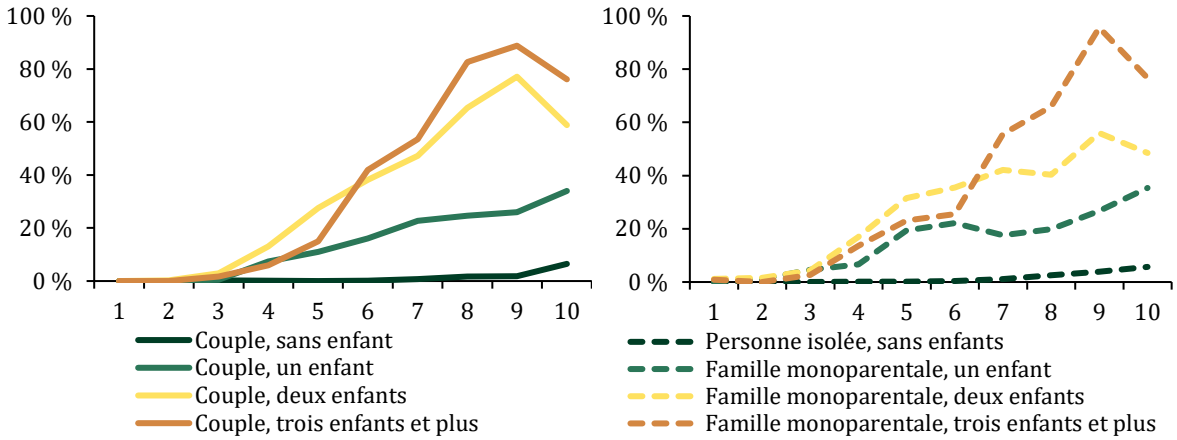
Source : Enquête revenus fiscaux et sociaux 2022 (Insee), modèle Ines 2024 (Insee, Drees, Cnaf) ; calculs : IGF pôle Science des données

Parmi les couples des déciles un à cinq, ceux avec deux enfants ont la plus forte probabilité d'être affectés par les réformes du scénario de référence (cf. graphique 10). Dans le cinquième décile par exemple, aucun couple sans enfant n'est affecté, alors que le sont 11 % des couples avec un enfant, 28 % des couples avec deux enfants et 15 % des couples avec trois enfants ou plus. **À partir du sixième décile de niveau de vie, les couples avec trois enfants ont la part de ménages affectés la plus importantes** : 83 % dans le huitième décile par exemple, contre 65 % pour les couples avec deux enfants, et 25 % pour les couples avec un enfant.

Parmi les familles monoparentales le constat est similaire : **jusqu'au sixième décile ce sont les familles monoparentales avec deux enfants qui sont le plus affectées (en proportion de ménages touchés) par les réformes du scénario de référence, alors qu'à partir du septième décile ce sont celles avec trois enfants ou plus.**

La réforme du seuil des AF n'affectant en théorie que les ménages ayant au moins deux enfants, il est logique que les ménages d'un seul enfant soient moins affectés que les autres. Par ailleurs, les ménages du dixième décile étant en partie déjà au-dessus des seuils des AF, ils sont moins affectés par leur modification que les ménages du huitième ou neuvième décile. **En parallèle, le mécanisme du QF implique que les ménages modestes ayant trois enfants ou plus sont moins exposés à l'IR, et donc moins affectés par les réformes** que ceux ayant moins d'enfants.

Graphique 10 : Part des ménages affectés dans le scénario de référence, par type de ménage et décile de niveau de vie



Source : Enquête revenus fiscaux et sociaux 2022 (Insee), modèle Ines 2024 (Insee, Drees, Cnaf) ; calculs : IGF pôle Science des données ; note de lecture : 59 % des couples avec deux enfants appartenant au dixième décile de niveau de vie sont affectés par le scénario de référence.

L'effet moyen des réformes sur le revenu disponible, par décile et type de ménage augmente aussi avec le nombre d'enfants (cf. graphique 11).

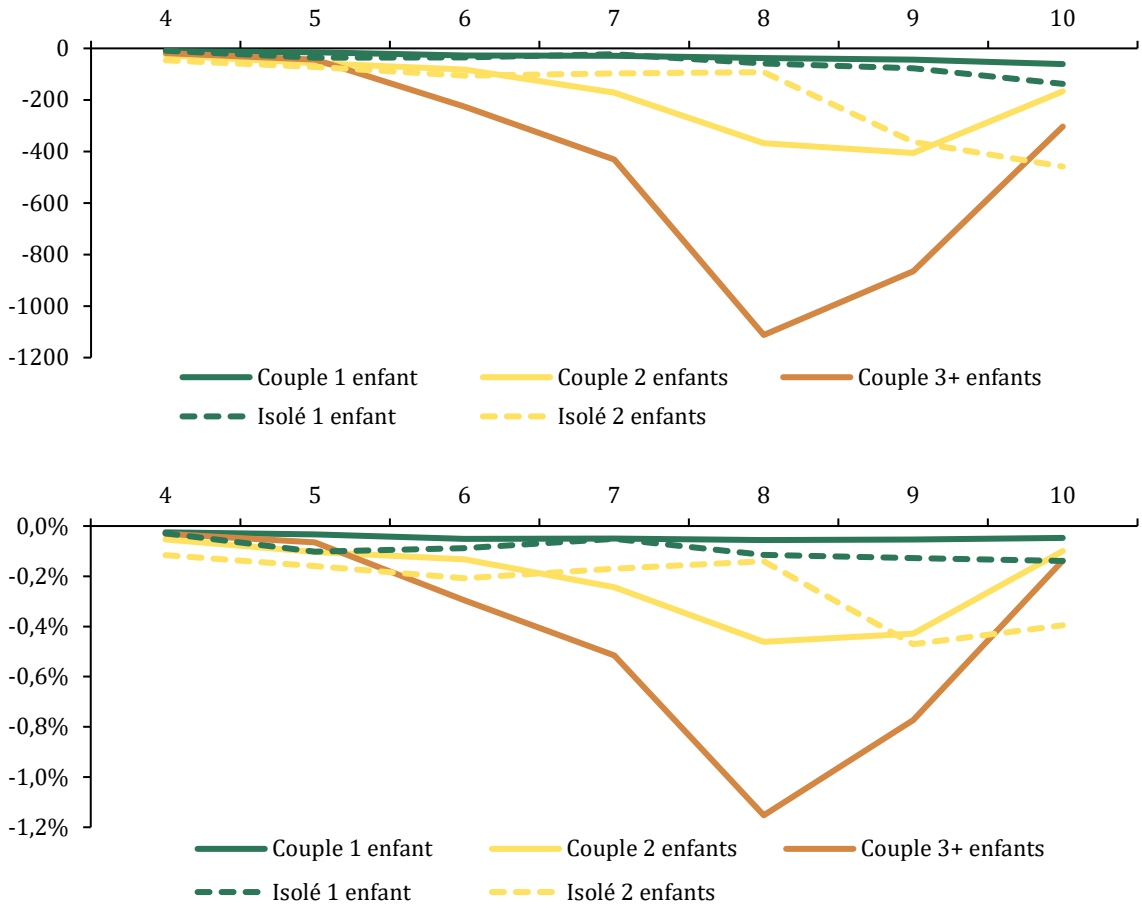
Parmi les couples ayant un enfant, l'effet des réformes augmente avec le décile de niveau de vie et les ménages du dixième décile perdent en moyenne 61 € de revenu disponible annuel. Ces ménages d'un seul enfant ne sont, par construction, pas affectés par la baisse des seuils des AF. La diminution de leur revenu disponible s'explique donc entièrement par une augmentation des impôts, qui est logiquement plus importante pour les ménages les plus aisés.

Les couples ayant plus de deux enfants sont en revanche directement affectés par la modification des seuils des AF. Pour ces ménages, ce sont ceux appartenant aux huitièmes et neuvièmes déciles qui supportent le plus fort effet moyen : -368 € dans le décile huit et -406 € dans le décile neuf pour les ménages avec deux enfants (-0,5 % et -0,4 % de revenu disponible) ; -1 112 € dans le décile huit et -865 € dans le décile neuf pour les ménages avec trois enfants ou plus (-1,2 % et -0,8 % du revenu disponible). Les ménages avec deux enfants du dixième décile ne perdent que 167 € en moyenne, et 303 € pour les ménages avec trois enfants et plus. Cela s'explique comme précédemment par un effet plus important de la réforme des AF dans les déciles huit et neuf, qui n'est pas compensé par une augmentation plus forte des impôts dans le décile dix.

Parmi les familles monoparentales ayant un ou deux enfants, l'effet des réformes est croissant avec le décile de niveau de vie[7], mais plus faible que pour les couples. Cette différence s'explique par le fait que, à niveau de vie constant, les familles monoparentales ont un revenu inférieur aux couples (le niveau de vie étant calculé en divisant le revenu disponible par les unités de consommation, qui sont moins élevées chez les familles monoparentales). Dans le dixième décile de niveau de vie, les couples avec deux enfants ont un revenu disponible moyen de 168 000 €, contre seulement 116 000 € pour les familles monoparentales avec deux enfants. Les familles monoparentales sont donc plus nombreuses à être exposées à la baisse des seuils de demi et quart-taux des AF. Exprimée en part de revenu disponible, la perte maximale atteint -0,5 % du revenu disponible pour les parents isolés avec deux enfants dans le neuvième décile.

[7] Le trop faible nombre de familles monoparentales avec trois enfants ou plus appartenant aux déciles supérieurs ne permet pas de les inclure dans l'analyse : dans les sixième et septième déciles de niveau de vie, les familles monoparentales avec trois enfants et plus sont représentées par moins de 20 ménages ERFS (soit environ 12 000 ménages par décile après pondération). À partir du huitième décile, il n'y a plus que 5 à 8 ménages

Graphique 11 : Effet moyen du scénario de référence par type de ménage et décile de niveau de vie (en € annuels)



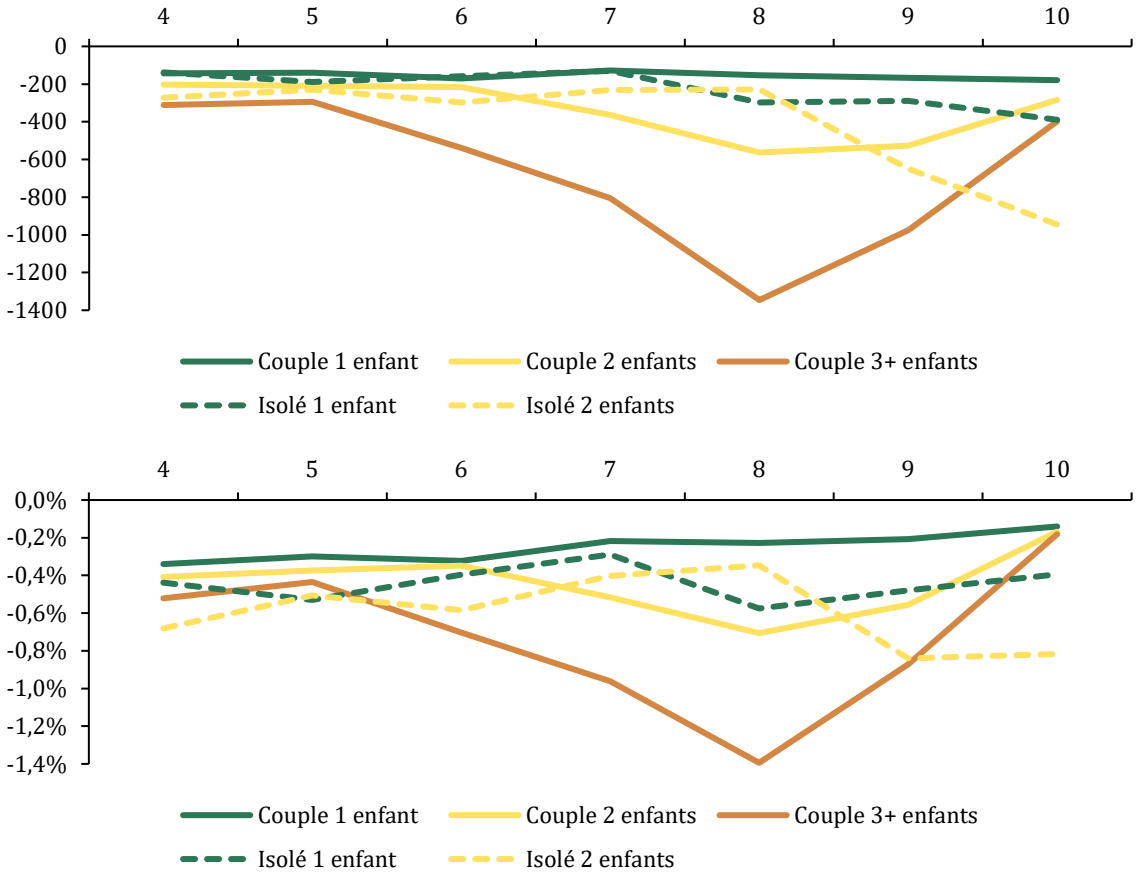
Source : Enquête revenus fiscaux et sociaux 2022 (Insee), modèle Ines 2024 (Insee, Drees, Cnaf) ; calculs : IGF pôle Science des données ; note de lecture : en moyenne, les couples avec deux enfants appartenant au neuvième décile de niveau de vie perdent 406 € de revenu disponible annuel dans le scénario de référence.

L'analyse de l'effet moyen du scénario de référence pour les ménages dont le revenu disponible est affecté par les mesures révèle les mêmes constats (cf. graphique 12).

Parmi les couples, ce sont ceux des huitième et neuvième déciles ayant deux enfants ou plus qui supportent l'effet baissier moyen le plus élevé. En particulier, les ménages du huitième décile avec trois enfants ou plus affectés par la réforme y perdent en moyenne 1 346 € de revenu disponible annuel, soit 1,4% de leur revenu disponible. À décile donné, les couples de trois enfants ou plus subissent une perte de revenu disponible deux fois plus élevée en moyenne que les couples avec deux enfants. **Parmi les familles monoparentales, l'effet baissier moyen augmente avec le décile de niveau de vie, et l'effet le plus important est supporté par les ménages du dixième décile ayant deux enfants.**

ERFS, représentant environ 4 000 ménages par décile après pondération. Ce faible nombre d'observations crée de fortes variations dans l'effet des réformes par décile de niveau de vie, qui ne sont pas nécessairement représentatives des variations réelles.

Graphique 12 : Effet moyen du scénario de référence par type de ménage et décile de niveau de vie pour les ménages affectés (en € annuels)



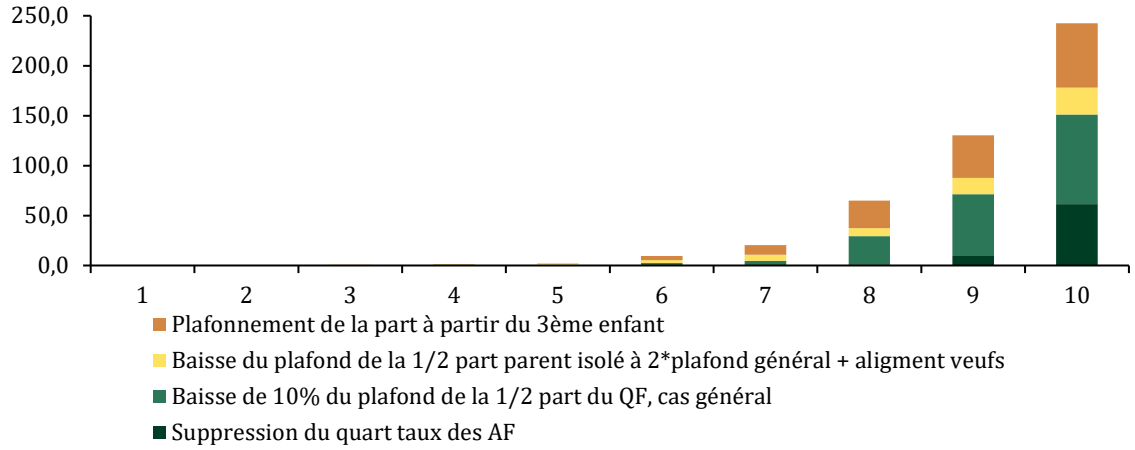
Source : Enquête revenus fiscaux et sociaux 2022 (Insee), modèle Ines 2024 (Insee, Drees, Cnaf) ; calculs : IGF pôle Science des données ; note de lecture : en moyenne, les couples avec deux enfants appartenant au neuvième décile de niveau de vie et dont les revenus disponibles sont affectés par le scénario de référence perdent 527 € de revenu disponible annuel.

2.2. Des mesures additionnelles d'économies peuvent être envisagées mais leur cumul avec le scénario de référence entraînerait des taux d'effort élevés pour les déciles supérieurs de niveau de vie et les familles nombreuses

En complément des mesures proposées dans le scénario de référence de la mission, il est possible d'envisager d'autres mesures d'économies dans le périmètre des prestations monétaires. Ces mesures sont jugées par la mission moins prioritaires que les mesures contenues dans le scénario de référence, qui se fondent sur le constat d'inégalités de traitement non justifiées ou d'inefficiences, tandis que les mesures additionnelles explorent des pistes d'économies relatives aux effets redistributifs.

Simulées indépendamment par décile de niveau de vie, ces **mesures d'économie sont très progressives, et concentrées sur les trois déciles supérieurs** (cf. graphique 13). Les effets moyens de ces mesures sont quasi nuls pour le reste de la population.

Graphique 13 : Répartition par décile de niveau de vie des économies générées par six mesures additionnelles d'économie (effet moyen pour tous les ménages)



Source : Enquête revenus fiscaux et sociaux 2022 (Insee), modèle Ines 2024 (Insee, Drees, Cnaf) ; calculs : IGF pôle Science des données.

Ces mesures sont ensuite simulées conjointement aux mesures du scénario de référence simulables grâce au modèle Ines, soit la suppression des RI scolarité, la baisse du plafond des AF et l'alignement du régime de QF des veufs sur celui des familles monoparentales (cf. tableau 14). Les résultats sont donnés pour les quatre déciles supérieurs de niveau de vie.

La baisse de 10 % du plafond de la demi-part du quotient familial, la suppression du quart taux des AF et la baisse du plafond des parts supplémentaires de QF au 3ème enfant présentent des effets importants sur les couples avec trois enfants ou plus, issus des déciles 7 à 9. La baisse du plafond des parts supplémentaires de QF au 3ème enfant entraîne les pertes de revenus les plus élevées pour ces familles, à hauteur de 2,3 % et 2,2 % du revenu disponible des ménages des déciles 8 et 9, soit 2 257 € et 2 457 € annuels.

La baisse du plafond de la demi-part pour parent isolé entraîne des pertes de niveau de vie de l'ordre d'1,0 % pour les familles monoparentales avec un enfant dans les déciles 8 et 9, et d'1,3 % et 1,1 % du revenu disponible des familles monoparentales avec deux enfants des déciles 9 et 10.

Tableau 14 : Effet des mesures additionnelles sur les ménages affectés des déciles 7 à 10, seules et combinées au scénario de référence

Décile de niveau de vie	Configuration familiale	Baisse de 10 % du plafond de la demi-part du quotient familial				Suppression du quart taux des allocations familiales				Baisse du plafond des parts supplémentaires de QF au 3ème enfant				Baisse du plafond de la demi-part pour parent isolé			
		Mesure seule		Avec scénario de réf		Mesure seule		Avec scénario de réf.		Mesure seule		Avec scénario de réf.		Mesure seule		Avec scénario de réf.	
Rendement budgétaire (M€)		**580 M€**		**1 600 M€**		**220 M€**		**1 390 M€**		**460 M€**		**1 430 M€**		**190 M€**		**1 160 M€**	
Perte de revenu disponible		Valeur	Taux d'effort	Valeur	Taux d'effort	Valeur	Taux d'effort	Valeur	Taux d'effort	Valeur	Taux d'effort	Valeur	Taux d'effort	Valeur	Taux d'effort	Valeur	Taux d'effort
7	Couple, un enfant	32	0,1%	-140	-0,2%	*N.A.*	*N.A.*	*N.A.*	*N.A.*	*N.A.*	*N.A.*	*N.A.*	*N.A.*	*N.A.*	*N.A.*	*N.A.*	*N.A.*
8		-159	-0,2%	-198	-0,3%	*N.A.*	*N.A.*	*N.A.*	*N.A.*	*N.A.*	*N.A.*	*N.A.*	*N.A.*	*N.A.*	*N.A.*	*N.A.*	*N.A.*
9		-178	-0,2%	-241	-0,3%	*N.A.*	*N.A.*	*N.A.*	*N.A.*	*N.A.*	*N.A.*	*N.A.*	*N.A.*	*N.A.*	*N.A.*	*N.A.*	*N.A.*
10		-215	-0,2%	-294	-0,2%	*N.A.*	*N.A.*	*N.A.*	*N.A.*	*N.A.*	*N.A.*	*N.A.*	*N.A.*	*N.A.*	*N.A.*	*N.A.*	*N.A.*
7	Couple, deux enfants	-204	-0,3%	-384	-0,5%	-643	-0,9%	-368	-0,5%	*N.A.*	*N.A.*	*N.A.*	*N.A.*	*N.A.*	*N.A.*	*N.A.*	*N.A.*
8		-309	-0,4%	-714	-0,9%	-579	-0,7%	-596	-0,7%	*N.A.*	*N.A.*	*N.A.*	*N.A.*	*N.A.*	*N.A.*	*N.A.*	*N.A.*
9		-337	-0,4%	-758	-0,8%	-505	-0,5%	-720	-0,8%	*N.A.*	*N.A.*	*N.A.*	*N.A.*	*N.A.*	*N.A.*	*N.A.*	*N.A.*
10		-347	-0,2%	-519	-0,3%	-446	-0,3%	-562	-0,3%	*N.A.*	*N.A.*	*N.A.*	*N.A.*	*N.A.*	*N.A.*	*N.A.*	*N.A.*
7	Couple, trois enfants et plus	-487	-0,6%	-890	**-1,1%**	0	0,0%	-828	**-1,0%**	-1235	**-1,5%**	-1181	**-1,4%**	*N.A.*	*N.A.*	*N.A.*	*N.A.*
8		-539	-0,6%	-1683	**-1,7%**	-1495	**-1,5%**	-1676	**-1,7%**	-1463	**-1,5%**	-2257	**-2,3%**	*N.A.*	*N.A.*	*N.A.*	*N.A.*
9		-665	-0,6%	-1487	**-1,3%**	-1179	**-1,1%**	-1696	**-1,5%**	-1765	**-1,6%**	-2457	**-2,2%**	*N.A.*	*N.A.*	*N.A.*	*N.A.*
10		-666	-0,3%	-974	-0,4%	-1140	-0,5%	-1233	-0,6%	-2056	-0,9%	-2125	**-1,0%**	*N.A.*	*N.A.*	*N.A.*	*N.A.*
7	Famille monoparentale, un enfant	-146	-0,3%	-139	-0,3%	*N.A.*	*N.A.*	*N.A.*	*N.A.*	*N.A.*	*N.A.*	*N.A.*	*N.A.*	-391	-0,9%	-265	-0,6%
8		-148	-0,3%	-295	-0,6%	*N.A.*	*N.A.*	*N.A.*	*N.A.*	*N.A.*	*N.A.*	*N.A.*	*N.A.*	-530	**-1,0%**	-515	**-1,0%**
9		-214	-0,4%	-302	-0,5%	*N.A.*	*N.A.*	*N.A.*	*N.A.*	*N.A.*	*N.A.*	*N.A.*	*N.A.*	-636	**-1,1%**	-626	**-1,0%**
10		-272	-0,3%	-437	-0,4%	*N.A.*	*N.A.*	*N.A.*	*N.A.*	*N.A.*	*N.A.*	*N.A.*	*N.A.*	-829	-0,8%	-835	-0,8%
7	Famille monoparentale, deux enfants	-188	-0,3%	-269	-0,5%	0	0,0%	-231	-0,4%	*N.A.*	*N.A.*	*N.A.*	*N.A.*	-579	**-1,0%**	-527	-0,9%
8		-229	-0,3%	-263	-0,4%	0	0,0%	-228	-0,3%	*N.A.*	*N.A.*	*N.A.*	*N.A.*	-545	-0,8%	-589	-0,9%
9		-250	-0,3%	-750	**-1,0%**	-441	-0,6%	-697	-0,9%	*N.A.*	*N.A.*	*N.A.*	*N.A.*	-775	**-1,0%**	-997	**-1,3%**
10		-332	-0,3%	-969	-0,8%	-418	-0,4%	-997	-0,9%	*N.A.*	*N.A.*	*N.A.*	*N.A.*	-1209	**-1,0%**	-1266	**-1,1%**

Source : Enquête revenus fiscaux et sociaux 2022 (Insee), modèle Ines 2024 (Insee, Drees, Cnaf) ; calculs : IGF pôle Science des données ; note : l'effet moyen combiné d'une mesure avec le scénario de référence peut être inférieur à l'effet moyen d'une mesure seule pour les ménages affectés en raison de la hausse du nombre de ménages concernés.

3. Les dispositifs de politique familiale pourraient être regroupés à des fins de lisibilité, de limitation des effets de seuil et de correction d'incohérences paramétriques

3.1. Le manque de lisibilité, l'existence d'effets de seuil et les incohérences de paramètres de la politique familiale justifieraient de fusionner des dispositifs

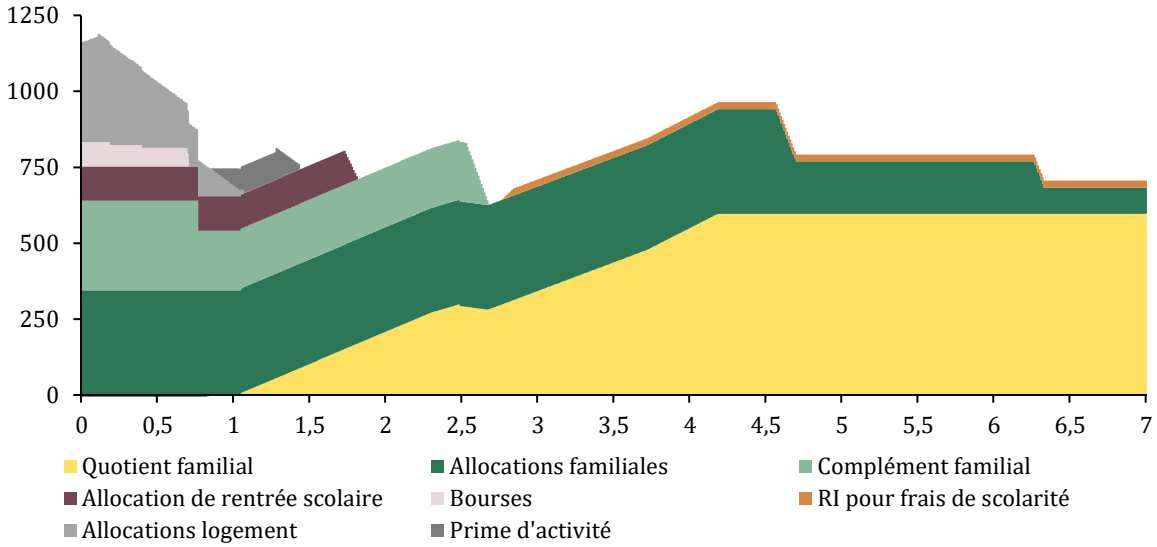
La politique familiale est difficilement lisible et prévisible pour les bénéficiaires. Comme indiqué *supra*, ce manque de lisibilité est particulièrement important pour les familles à faibles revenus. Le premier décile est concerné par treize prestations de nature familiale, de natures différentes, alors que le dixième décile n'en est concerné que par huit dispositifs, dont cinq sont liés à la déclaration d'impôt sur le revenu.

Or, la lisibilité de la politique familiale est nécessairement condition de son effet incitatif sur les comportements des ménages, en particulier de natalité.

De surcroît, **la superposition des dispositifs d'aide :**

- **génère des effets de seuil incohérents** (cf. , annexe IV et annexe V), que le lissage des sorties de barèmes proposé dans l'annexe IV ne résorbe que partiellement et de façon nécessairement insuffisante pour couvrir tous les cas-types de cumul de dispositifs ;
- **génère des incohérences paramétriques pour déterminer l'éligibilité et le montant des prestations** (cf. graphique 14) :
  - les âges des enfants pour déterminer l'éligibilité aux dispositifs varient. Par exemple, les allocations familiales sont octroyées de la naissance à 20 ans, contre de la naissance à 21 ans voire 25 ans si l'enfant est scolarisé ;
  - le nombre d'enfants pour déterminer l'éligibilité aux dispositifs diffère. Ainsi, le quotient familial est ouvert au premier enfant quand les allocations familiales ne sont octroyées qu'au deuxième enfant ;
  - les revenus annuels de référence de référence pris en compte sont l'année N-2 pour les prestations sociales et N-1 pour les dispositifs liés à l'impôt sur le revenu ;
- **conduit à une compensation inéquitable des familles selon leurs revenus et le rang de l'enfant**. Les couples avec un enfant du milieu de la distribution (entre le troisième décile et le septième décile) perçoivent, hors dispositifs liés au jeune enfant, 668 € en moyenne, soit 40 % de moins que les deux premiers déciles (1 128 € en moyenne) et deux fois moins que les trois plus hauts déciles (1 360 € en moyenne). **Le coût du premier enfant est donc faiblement compensé pour les familles du milieu de la distribution, cette incohérence étant résorbée pour les enfants suivants du fait des allocations familiales** ;
- **limite la pilotabilité de l'action publique**, puisque prévoir les caractéristiques des ménages affectés positivement ou négativement par une réforme portant sur la politique familiale est complexe.

Graphique 14 : Bénéfice mensuel cumulé des dispositifs de la politique familiale pour une famille de trois enfants dont deux (deux collégiens et un lycéen) en fonction du revenu (multiple de Smic brut de 2025)



Source : Mission, à partir d'Edifis (Drees) et de la législation applicable en 2025.

Tableau 15 : Paramètres des prestations monétaires de la politique familiale

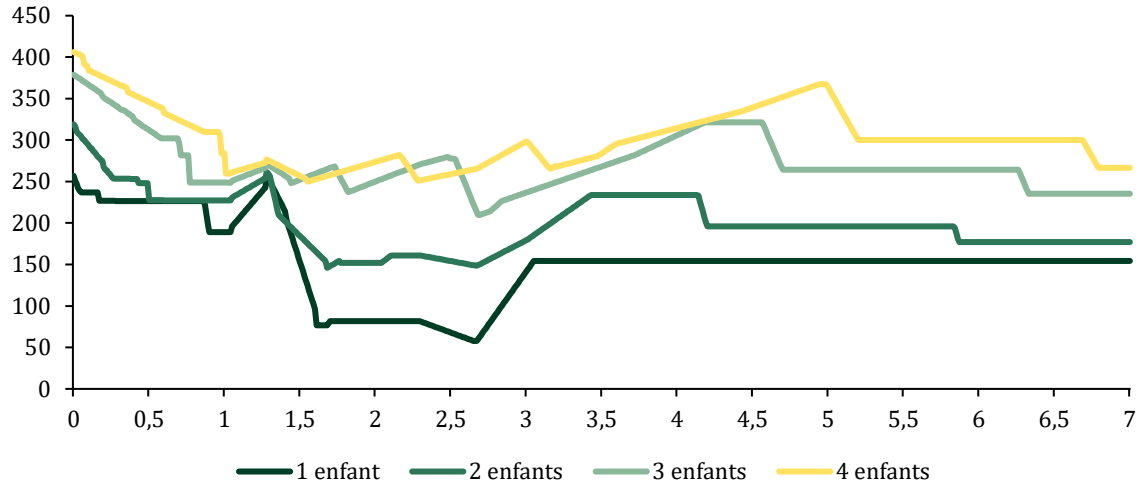
Dispositif	Année référence	Activation	Indexation	Éligibilité au 1er enfant	Âge d'éligibilité	Majoration pour âge	Majoration pour FMP[8]
Allocations familiales	N-2	Mensuelle	BMAF au 1er avril	Non (2ème)	0-20	18 ans	Non
Complément familial	N-2	Mensuelle	BMAF au 1er avril	Non (3ème)	3-21	Non	Oui
Quotient familial	N-1	Annuelle	Inflation au 1er janvier	Oui	0-21 ans (25 si scolarisé)	Non	Oui
Allocation de base de la Paje	N-2	Mensuelle	BMAF au 1er avril	Oui	0-3	Non	Oui
Prime de naissance ou d'adoption	N-2	Mensuelle	BMAF au 1er avril	Oui	Naissance	Non	Oui
ARS	N-2	Annuelle	BMAF	Oui	6-16 (18 si scolarisé)	11 et 15 ans	Non
Bourses	N-2	Annuelle	Sur l'inflation	Oui	Collège - lycée	Lycée	Non
RI pour frais de scolarité	N-1	Annuelle	Aucune	Oui	Collège – enseignement supérieur	Lycée, enseignement supérieur	Non

Source : Mission.

[8] Familles monoparentales.

Dans ce contexte, la politique familiale gagnerait en lisibilité et en équité à travers la réduction du nombre de dispositifs et le lissage de son bénéfice selon le niveau de revenus. Aujourd'hui, le bénéfice de la politique familiale pour un couple est distribué de manière irrégulière et incohérente selon le niveau de revenu (cf. graphique 15) :

Graphique 15 : Bénéfice cumulé de la politique familiale rapporté au nombre d'enfants pour les couples selon le niveau de revenu (multiple de Smic brut de 2025)

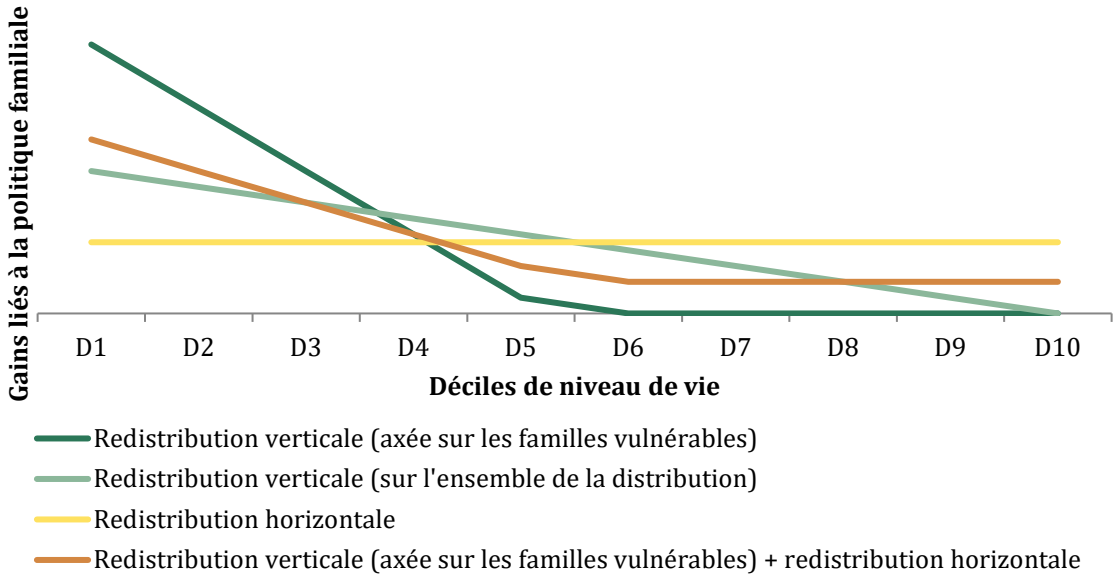


Source : Mission, à partir d'Edifis (Drees) et de la législation applicable en 2025.

La distribution des montants associés à la politique familiale selon les niveaux de revenus est un choix politique, indépendant de la mission. Selon les orientations souhaitées, quatre schémas cibles de distribution de la politique familiale peuvent être envisagés (cf. graphique 16) :

- **un modèle de redistribution verticale axé sur les familles vulnérables** : celui-ci consiste à focaliser la politique familiale sur les seuls premiers déciles. C'est le modèle de redistribution qui bénéficie le plus aux trois premiers déciles et le moins aux déciles cinq et suivants ;
- **un modèle de redistribution verticale sur l'ensemble de la distribution**, qui consiste en une distribution de la politique familiale linéairement décroissante selon le revenu, jusqu'à atteindre 0 € pour les plus hauts revenus ;
- **un modèle de redistribution horizontale**, qui consiste à distribuer un même montant moyen à chaque famille, dépendant du nombre d'enfants et de la configuration familiale (monoparentalité ou en couple), afin de compenser les coûts de l'enfant. C'est le modèle qui bénéficie le moins aux plus bas revenus et le plus aux plus hauts revenus ;
- **un modèle associant redistribution verticale axée sur les familles vulnérables et redistribution horizontale**, consistant à distribuer un montant plus important aux premiers déciles de revenus puis un montant constant à partir du milieu de la distribution des revenus. Ce modèle est le plus bénéfique au premier décile derrière le modèle de redistribution verticale axé sur les familles vulnérables et aux derniers déciles derrière le modèle de redistribution horizontale stricte, mais est le plus désavantageux pour le milieu de la distribution derrière le modèle axé sur les familles vulnérables. **C'est le modèle qui correspond le mieux à la politique familiale en France aujourd'hui** (cf. 1.2.2.).

Graphique 16 : Modèles de distribution de la politique familiale selon les niveaux de revenus des familles



Source : Mission.

3.2. Les dispositifs de redistribution horizontale pourraient être regroupés en un crédit d'impôt forfaitaire afin de corriger les effets de seuil et les paramétrages incohérents et améliorer la lisibilité de la politique familiale

3.2.1. Un dispositif unique se substituant aux vingt dispositifs existants n'est pas possible ni souhaitable

Pour pallier les inconvénients existants liés à la politique familiale, il peut être envisagé deux scénarios cibles visant à substituer aux vingt dispositifs existants :

- une **unique prestation sociale**, pilotée par la direction de la sécurité sociale (DSS) ;
- un **crédit d'impôt unique**, piloté par la direction de la législation fiscale (DLF).

Ces deux scénarios présentent néanmoins des difficultés que la mission juge rédhibitoires, à tout le moins à court ou moyen terme.

3.2.1.1. Une prestation familiale unique présente des risques d'inconstitutionnalité

Une politique familiale axée autour d'une prestation sociale unique, qui conduirait à supprimer le quotient familial et les dépenses fiscales existantes, présente un risque d'inconstitutionnalité. Le Conseil constitutionnel a en effet jugé que l'article 13 de la déclaration des droits de l'homme et du citoyen (DDHC)[9] impose que le calcul de l'impôt sur le revenu prenne en compte les différences de facultés contributives qui résulte de la présence d'enfants dans le ménage[10]. Ainsi, le Conseil constitutionnel a jugé qu'« *une imposition sur le revenu par personne physique sans prendre en considération l'existence du foyer fiscal […] sans tenir compte, comme pour l'imposition de l'ensemble du revenu à l'impôt sur le revenu et la contribution exceptionnelle […] de l'existence du foyer fiscal, le législateur a méconnu l'exigence de prise en compte des facultés contributives* »[11] (cf. encadré 5). Le législateur peut choisir les voies et moyens qui lui paraissent les plus adaptées pour tenir compte de la composition du ménage mais il ne peut en faire abstraction.

Encadré 5 : Jurisprudence constitutionnelle relative au quotient familial

Le Conseil constitutionnel a jugé par deux fois qu'un abaissement du plafond de la demi-part (dans le premier cas de 2 336 € à 2 000 €, dans le deuxième cas de 2 000 € à 1 500 €) n'était pas inconstitutionnel.

Dans sa décision n° 2012-662 DC du 29 décembre 2012 relative à la loi de finances pour 2013, le Conseil constitutionnel a statué qu'« *il appartient au législateur de déterminer, dans le respect des principes constitutionnels et compte tenu des caractéristiques de chaque impôt, les règles selon lesquelles doivent être appréciées les facultés contributives ; qu'en particulier, pour assurer le respect du principe d'égalité, il doit fonder son appréciation sur des critères objectifs et rationnels en fonction des buts qu'il se propose ; que cette appréciation ne doit cependant pas entraîner de rupture caractérisée de l'égalité devant les charges publiques* ». Dans ce cadre, « *une imposition sur le revenu par personne physique sans prendre en considération l'existence du foyer fiscal […] sans tenir compte, comme pour l'imposition de l'ensemble du revenu à l'impôt sur le revenu et la contribution exceptionnelle […] de l'existence du foyer fiscal, le législateur [méconnait] l'exigence de prise en compte des facultés contributives* » et le principe d'égalité devant les charges publiques. En revanche, l'abaissement du plafond de la demi-part ne méconnaît pas l'exigence de prise en compte des facultés contributives et le principe d'égalité devant les charges publiques.

À propos de la baisse de 2 000 € à 1 500 € du plafond par demi-part de réduction d'impôt résultant du quotient familial, dans sa décision n° 2013-685 DC du 29 décembre 2013 relative à la loi de finances pour 2014, le Conseil constitutionnel a jugé que :

> *« 4. Considérant qu'aux termes de l'article 13 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 : « Pour l'entretien de la force publique, et pour les dépenses d'administration, une contribution commune est indispensable : elle doit être également répartie entre tous les citoyens, en raison de leurs facultés » ; qu'en particulier, pour assurer le respect du principe d'égalité, le législateur doit fonder son appréciation sur des critères objectifs et rationnels en fonction des buts qu'il se propose ; que cette appréciation ne doit cependant pas entraîner de rupture caractérisée de l'égalité devant les charges publiques ;*

[9] « *Pour l'entretien de la force publique, et pour les dépenses d'administration, une contribution commune est indispensable : elle doit être également répartie entre tous les citoyens, en raison de leurs facultés.* »

[10] Décision n° 2012-662 DC du 29 décembre 2012 relative à la loi de finances pour 2013 et décision n° 2000-437 DC du 19 décembre 2000 relative à la loi de financement de la sécurité sociale pour 2001.

[11] Décision n° 2012-662 DC du 29 décembre 2012, *supra*. Le juge constitutionnel considère en effet que « *deux foyers fiscaux bénéficiant du même niveau de revenu issu de l'activité professionnelle pourraient se voir assujettis à cette contribution ou au contraire en être exonérés, selon la répartition des revenus entre les contribuables composant ce foyer* ».

> *5. Considérant qu'il résulte de l'objet même du mécanisme du quotient familial et de son plafonnement que les contribuables ayant des enfants à charge sont traités différemment, d'une part, des contribuables sans enfant à charge et, d'autre part, selon le nombre d'enfants à charge, que* ***le plafonnement du quotient familial ne remet pas en cause la prise en compte des facultés contributives qui résulte de cette différence de situation*** *; qu'en abaissant de 2 000 à 1 500 euros le plafond du montant par demi-part de la réduction d'impôt résultant de l'application du quotient familial, le législateur n'a pas méconnu les exigences résultant de l'article 13 de la Déclaration de 1789* ».
>
> Dans sa décision 2021-907 QPC - 14 mai 2021 - M. Stéphane R. et autre, il a par ailleurs jugé conforme à la Constitution l'attribution d'une majoration de quotient familial au parent ayant son enfant en résidence principale ou alternée sans lui permettre, le cas échéant, de déduire la pension alimentaire qu'il verse à l'autre parent, il a estimé que « *la majoration de quotient familial [n'a pas] pour objet d'attribuer un avantage fiscal qui compenserait exactement l'ensemble des dépenses engagées par un parent pour l'entretien et l'éducation d'un enfant* ».

Source : Décision n° 2012-662 DC du 29 décembre 2012 relative à la loi de finances pour 2013 ; décision n° 2013-685 DC du 29 décembre 2013 relative à la loi de finances pour 2014 ; décision 2021-907 QPC - 14 mai 2021 - M. Stéphane R. et autre.

3.2.1.2. Un crédit d'impôt unique est possible, mais n'apparaît pas souhaitable, principalement car il conduirait à dessaisir les administrations de Sécurité sociale du suivi de la politique familiale

Un crédit d'impôt unique présente des difficultés et n'apparaît pas souhaitable puisque :

- le crédit d'impôt devrait être mensualisé pour permettre aux familles, notamment les plus vulnérables, de disposer de liquidités régulières. Cela pourra néanmoins conduire à des recalculs de droit *a posteriori* après la déclaration de revenus, avec des potentiels rattrapages ou restitution de montants indus sur les sommes déjà versées ;
- une telle réforme peut avoir des effets de second ordre sur l'éligibilité à d'autres prestations sociales, le crédit d'impôt ne pouvant être inclus par exemple dans les bases ressources du RSA ;
- cela pourrait conduire à affecter à l'État des cotisations sociales et de la CSG et à modifier le financement de la Sécurité sociale, 85 % des produits nets de la branche famille en 2024 étant constitué des cotisations sociales et de la CSG (cf. tableau 16) ;
- à titre subsidiaire, les dispositifs socio-fiscaux ne seraient dès lors plus que de nature fiscale. La DLF serait donc chargée du suivi de la politique familiale et la DSS et les caisses de sécurité sociale seraient dessaisies de ces dispositifs, ce qui est incohérent avec les missions respectives de ces administrations. De surcroît, le suivi des prestations en nature (offre de garde en particulier) et des dispositifs socio-fiscaux de la politique familiale ne seraient pas opérés par la même administration.

Tableau 16 : Produits nets de la branche famille en 2024

Produits nets	Montant en 2024	% des produits nets en 2024
Cotisations, contributions, impôts et taxes	**57 686**	**98 %**
Cotisations sociales brutes	36 240	61 %
Cotisations prises en charge par l'État	890	2 %
CSG brute	14 377	24 %
Impôts, taxes et autres contributions sociales	6 251	11 %
Majorations et pénalités nettes	46	0 %
Charges liées au non-recouvrement	-117	0 %
Transferts reçus nets	**202**	**0 %**
Autres produits nets	**1 055**	**2 %**
Total des produits nets	**58 943**	**100 %**

Source : Gouvernement (2025), Rapport de la Commission des comptes de la Sécurité sociale.

3.2.2. Il est envisageable de substituer à sept dispositifs de redistribution horizontale, représentant 30 Md€ un crédit d'impôt unique

Le Conseil constitutionnel a jugé que l'article 13 de la DDHC « *n'impose pas que la prise en compte des charges de famille pour apprécier les facultés contributives ne puisse résulter que d'un mécanisme de quotient familial* »[12]. **Il est donc possible d'établir un crédit d'impôt d'un montant forfaitaire, à destination de l'ensemble des foyers fiscaux, associé à une prestation familiale unique qui assurerait la redistribution verticale entre les familles**.

Sept dispositifs[13], **dont la vocation est prioritairement horizontale, pourraient, dans ce cas, être supprimés au profit de ce crédit d'impôt.** Les sept dispositifs représenteraient, une fois réalisées les mesures d'efficience prioritaires recommandées par la mission, un montant global de l'ordre de 30 Md€ (cf. tableau 17). À titre illustratif, la distribution de cette somme au travers d'un crédit d'impôt, s'il visait les 16,3 millions de jeunes de moins de 21 ans, se traduirait par un versement de l'ordre de 150 € par enfant.

La faisabilité et l'opportunité d'une telle réforme nécessitent toutefois des **analyses approfondies**. Ce crédit d'impôt soulèverait, en effet, des questions techniques : bascule d'un parent bénéficiaire à un foyer bénéficiaire, cas des résidences alternées, prise en compte des changements de situation en cours d'année, prévention et gestion des indus, cas des parents en concubinage (pris en compte dans la notion sociale du foyerer mais pas dans son acceptation fiscale). Un versement mensuel, ou à défaut trimestriel, serait aussi à privilégier pour limiter les besoins en liquidités des ménages les plus modestes.

[12] Décision n° 2012-662 DC du 29 décembre 2012, *supra*.

[13] Allocations familiales ; quotient familial ; complément familial ; parts fiscales associées aux résidences alternées (et parts fiscales des parents veufs, des contribuables ayant été parents isolés et réduction d'impôt scolarité, si elles venaient à ne pas être supprimées).

Un tel crédit d'impôt ne présente toutefois pas les mêmes difficultés opérationnelles que celui identifié *supra* et qui correspondait à fusionner l'ensemble des dispositifs socio-fiscaux de la politique familiale en un instrument unique :

- la redistribution verticale continue à être du ressort des administrations de Sécurité sociale, en cohérence avec leurs missions ;
- la mensualisation du crédit d'impôt ne conduit plus à de potentiels rattrapages si les revenus du ménage ont évolué d'une année sur l'autre, le montant de crédit d'impôt étant forfaitaire avec le revenu. En cas de naissance d'un enfant, la régularisation en année N+1 conduit à un versement supplémentaire aux familles, de la même façon qu'un foyer fiscal au prélèvement à la source bénéficie aujourd'hui d'une restitution du trop-versé en année N+1 à la naissance d'un enfant au titre du quotient familial si ses revenus n'ont pas évolué. En cas de décès d'un enfant, celui-ci serait comptabilisé dans le foyer fiscal pour l'ensemble de l'année, ce qui ne conduirait pas à un rattrapage en N+1.

Tableau 17 : Dispositifs pouvant être intégrés au sein d'une allocation et d'un crédit d'impôt uniques

Dispositif	Montant actuel	Montant après mesures du scénario de référence
Allocations familiales	13 790	13 260
Quotient familial	12 456	12 456
Complément familial	2 534	2 534
Demi-part supplémentaire, ou quart de part supplémentaire en cas de résidence alternée des enfants à charge, accordée aux parents isolés	940	940
Demi-part supplémentaire pour les contribuables vivant seuls ayant eu à titre exclusif ou principal, en vivant seuls, la charge d'enfants pendant au moins cinq ans	693	0
Réductions d'impôt pour frais de scolarité	442	0
Maintien du quotient conjugal pour les contribuables veufs ayant des enfants à charge	46	0
Total de ressources mobilisables pour un crédit d'impôt à destination des familles dans un objectif de redistribution horizontale	**30 901**	**29 190**
Allocation de base de la Paje	3 031	0
Allocation de rentrée scolaire	2 199	2 199
Prime à la naissance ou à l'adoption	519	519
Bourses sur critères sociaux	836	836
Aides au logement	3 180	3 180[14]
Prime d'activité	2 248	2 248
Revenu de solidarité active	1 107	1 107
Total de ressources mobilisables pour la redistribution verticale	**13 120**	**10 089**

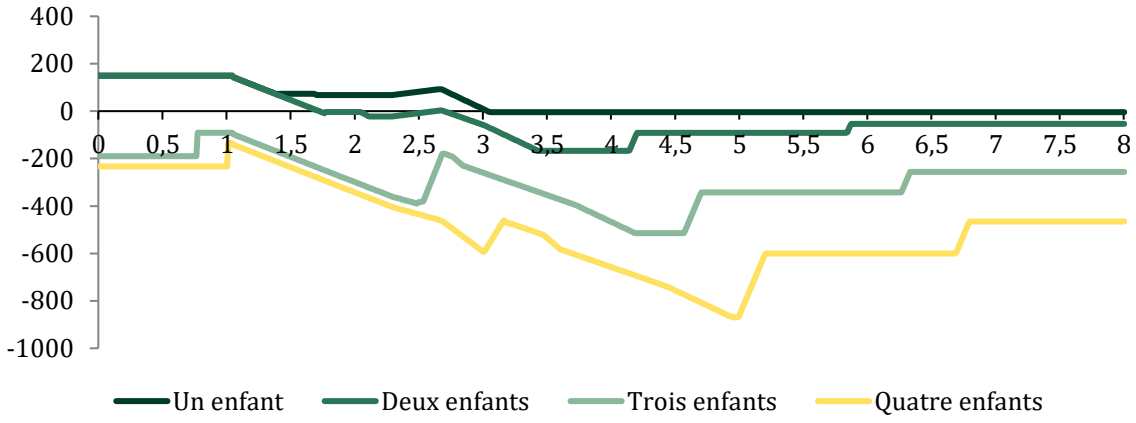
Source : Mission.

[14] L'effet de la réforme proposée des aides au logement, à savoir la prise en compte des revenus des parents pour fixer l'éligibilité aux APL des enfants à charge de leurs parents, n'a pas été simulée sur la seule partie familialisée des APL.

L'introduction d'un crédit d'impôt forfaitaire de 150 € par enfant dès le premier enfant génère des effets redistributifs entre les familles. Les familles :

- avec un enfant sont mieux compensées de 150 € par mois jusqu'à un Smic de revenus. Ce montant est ensuite décroissant avec le revenu jusqu'à trois Smic de revenus, moment à partir duquel ces familles sont aussi bien compensées avec le crédit d'impôt qu'avec les dispositifs déjà existants (quotient familial en particulier) ;
- avec deux enfants sont mieux compensées de 150 € par mois jusqu'à un Smic de revenus. La compensation entre le crédit d'impôt et les dispositifs existants est équivalente entre 1,7 Smic de revenus et 2,7. Au-delà de ce seuil, le crédit d'impôt est moins avantageux, particulièrement pour les revenus de 3,4 à 4,1 Smic qui perdent 167 € par mois ;
- avec trois enfants ou plus sont systématiquement moins bien compensées avec le crédit d'impôt qu'avec les dispositifs existants.

Graphique 17 : Effet redistributif mensuel de l'introduction d'un crédit d'impôt forfaitaire selon le salaire net avant impôt et le nombre d'enfants (en €)



Source : Mission.

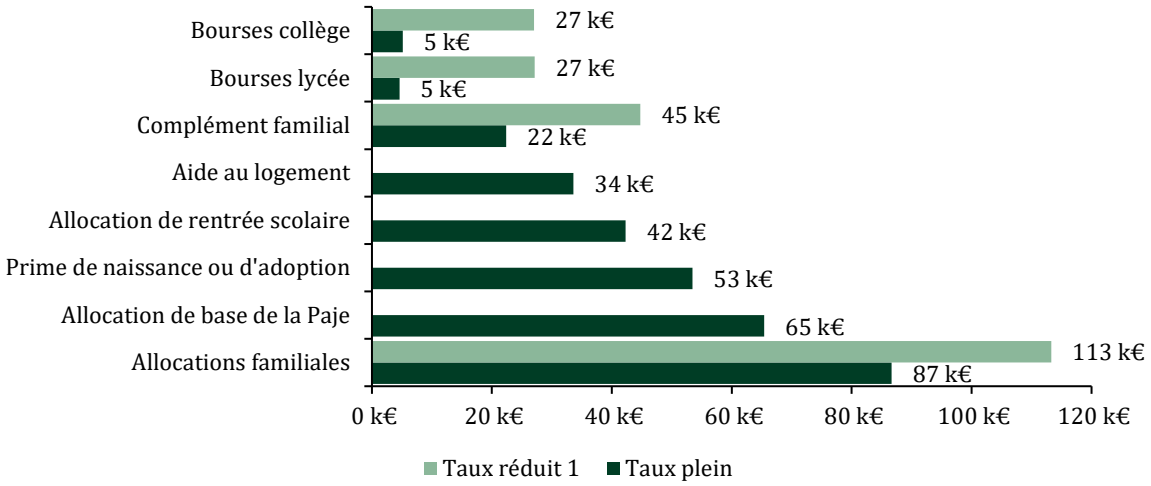
En raison des pertes de revenu élevées pour les familles nombreuses, la progressivité du montant forfaitaire de compensation horizontale par enfant devrait être étudiée. En effet, si le coût d'un enfant marginal est décroissant pour les familles, le reste à charge en valeur est croissant avec le nombre d'enfants, et peut justifier une compensation progressive des charges associées (cf. annexe IV). Enfin, les familles nombreuses sont caractérisées par un taux de pauvreté plus élevé que la moyenne, et il conviendrait que la situation de ces foyers modestes de trois enfants et plus ne soient pas fragilisés par une telle mesure (ou que cette fragilisation soit compensée par des mesures prises sur d'autres champs, par exemple via les dispositifs de redistribution verticale).

3.3. La fusion de dispositifs de compensation verticale présente davantage de difficultés

En complément de cette rationalisation portant sur la redistribution horizontale, **une simplification et une remise en cohérence des dispositifs contribuant à la redistribution verticale** pourraient être engagée, à l'image de la démarche engagée avec le projet de loi créant l'allocation de solidarité unifiée. Ces dispositifs représentent des prestations monétaires d'un montant cumulé de 10 Md€.

En effet, les dispositifs de redistribution verticale se cumulent aujourd'hui de façon particulièrement complexe pour les ménages à revenus faibles et modérés, générant des effets de seuils et une absence de lisibilité. **La superposition des barèmes de ces prestations aboutit à leur extinction progressive à mesure que le revenu des ménages augmente** (cf. graphique 18). **Toutefois, cette décroissance des prestations perçues en fonction du revenu est irrégulière**, et peut générer des pertes de revenu disponible en cas de progression salariale. L'effet signal est également brouillé pour les familles.

Graphique 18 : Plafonds de ressources de dispositifs de prestations monétaires pour une famille de trois enfants en 2026



Source : Mission.

L'adhérence d'un tel regroupement de prestations avec le scénario d'un crédit d'impôt unique est forte, puisqu'il permettrait de bénéficier de deux outils distincts pour les objectifs de redistribution verticale et horizontale. Accentuer un type de redistribution plutôt qu'un autre relève d'un choix politique qu'il est aujourd'hui complexe d'effectuer clairement, dès lors que l'enchevêtrement des dispositifs ne permet pas de disposer de manière intelligible d'une vision d'ensemble des transferts monétaires de la politique familiale. Le gain de simplification et de lisibilité de ces deux réformes serait donc valable pour les familles autant que pour la sincérité des choix effectués dans le périmètre de la politique familiale.

Aussi, une fusion de prestations sous la forme d'une prestation familiale unique pourrait permettre d'assurer une cohérence lors des changements de situations familiales caractérisant des parcours de vie (notamment arrivée d'un enfant, changement d'âge de l'enfant, séparation, remise en couple) de manière à garantir la fluidité des dispositifs et éviter l'existence d'effets de seuils perçus par une famille.

Néanmoins, l'hétérogénéité des paramètres des prestations familiales visant la redistribution verticale complexifie la mise en œuvre d'un tel scénario de fusion. En effet, celles-ci ne sont pas versées aux mêmes âges de l'enfant et n'intègrent pas la même majoration pour familles monoparentales. De ce fait, la multiplicité des configurations familiales et de situations de cumul de dispositifs sociaux n'a pas permis à la mission d'investir la simulation d'une prestation familiale unique afin d'en établir des paramètres de référence. Ce projet entraine également des enjeux d'articulation avec d'autres réformes structurelles, tels que le projet de loi ASU.

ANNEXE VII

Dispositifs en faveur de la conciliation vie professionnelle-vie privée concernant les enfants de moins de 3 ans

SOMMAIRE

1. LES BESOINS EN MATIÈRE D'ACCUEIL DU PETIT ENFANT SONT EN BAISSE AU PLAN NATIONAL, MAIS CE CONSTAT CACHE DE FORTES DISPARITÉS TERRITORIALES ET S'ACCOMPAGNE D'UNE HAUSSE DES ATTENTES EN TERMES DE QUALITÉ 1

1.1. La France connait une baisse de la natalité marquée depuis 2010, qui touche les territoires de manière hétérogène et devrait s'arrêter autour de 2030 1

1.1.1. Le nombre d'enfants de moins de trois ans en France a baissé de 20,2 % entre 2010 et 2025 1

1.1.2. La baisse du nombre d'enfants de moins de trois ans devrait s'arrêter autour de 2030, du fait de l'arrivée de femmes plus nombreuses aux âges de plus grande fécondité 3

1.1.3. Cette baisse du nombre d'enfants ne touche pas uniformément des territoires déjà très hétérogènes en termes de natalité 5

1.1.4. Les besoins en matière d'accueil du petit enfant connaissent une saisonnalité due à l'entrée à l'école primaire de l'ensemble d'une classe d'âge une seule fois par an 6

1.2. Les besoins en matière de garde d'enfant dépendent de comportements parentaux susceptibles d'évoluer avec l'introduction du congé supplémentaire de naissance et de nouvelles pratiques liées au télétravail 8

1.2.1. La création du congé du congé supplémentaire de naissance pourrait faire évoluer les pratiques des jeunes parents et leurs besoins en matière d'accueil 8

1.2.2. Les besoins liés à l'articulation avec la vie professionnelle sont marqués par une difficulté à prendre en compte les situations atypiques et par le recours au télétravail qui diminue les volumes horaires demandés par les parents 12

1.3. Ces dernières années ont été marquées par une plus grande préoccupation collective vis-à-vis de la qualité de l'accueil du jeune enfant 16

2. L'OFFRE D'ACCUEIL FORMEL, MULTIPLE, NE RÉPOND QUE PARTIELLEMENT AUX ATTENTES, ET Y RÉPONDRA ENCORE MOINS DANS LES ANNÉES À VENIR, LA DIMINUTION PRÉVISIONNELLE DU NOMBRE DE PLACES ÉTANT SUPÉRIEURE À LA BAISSE DE NATALITÉ 19

2.1. L'offre d'accueil formel, tirée ces dernières années par les micro-crèches, est confrontée à une baisse massive du nombre d'assistantes maternelles susceptible de la déstabiliser 19

2.1.1. Un taux de couverture élevé dont la progression s'explique par une plus forte baisse des naissances que des capacités d'accueil 19

2.1.2. Les capacités d'accueil en collectif ont été tirées ces dernières années par le modèle des micro-crèches 21

2.1.3. Les capacités d'accueil par les assistantes maternelles ont fortement diminué, du fait de la baisse du nombre de professionnelles qui devrait se poursuivre 23

2.1.4. La préscolarisation a fortement baissé mais le contexte de baisse de natalité pourrait laisser envisager une inversion de tendance 25

2.2. L'offre d'accueil actuelle n'est pas pleinement satisfaisante et le sera encore moins dans les années à venir, la baisse prévisionnelle du nombre d'assistantes maternelles entrainant un manque d'environ 100 000 places à l'horizon 2033 pour maintenir le taux de couverture actuel. 28
2.2.1. Le taux de couverture élevé cache une forte hétérogénéité sur le territoire et ne prend pas en compte les besoins non exprimés 28
2.2.2. La baisse à venir de la capacité d'accueil des assistantes maternelles engendre, en dépit de la baisse de la natalité, un manque d'au minimum 100 000 places d'accueil formel à horizon 2033 pour maintenir le taux de couverture actuel 31
2.2.3. Les récentes orientations pour mieux répondre aux besoins spécifiques ne permettent pas de donner un accès suffisant à l'accueil formel des enfants des familles concernées 33
2.3. La qualité de l'offre d'accueil formel apparaît très hétérogène et invite à faire converger les attentes en la matière entre les différents modes d'accueil et poursuivre la démarche consistant à élever les attentes, notamment en termes de sécurité et d'éveil 37
2.3.1. La politique d'accueil du jeune enfant a été longtemps centrée sur l'objectif quantitatif, au détriment de critères qualitatifs qui comptent pleinement dans l'efficacité du dispositif 37
2.3.2. La qualité proposée par les différents modes d'accueil est très hétérogène du fait de réglementations qui gagneraient à être harmonisées autant que possible 38
2.3.3. Une ambition qualitative doit accompagner la dynamique de création de places d'accueil formel 40

3. FORTEMENT SOUTENUE PAR DES FINANCEMENTS PUBLICS, L'OFFRE D'ACCUEIL DU JEUNE ENFANT POURRAIT GAGNER EN EFFICIENCE ET EN LISIBILITÉ MAIS DOIT ÉGALEMENT ÊTRE MIEUX SOUTENUE DANS UN CONTEXTE DE FRAGILISATION FINANCIÈRE 42

3.1. Les dépenses publiques consacrées à l'accueil du jeune enfant continuent de progresser depuis 2020, sans pour autant s'accompagner d'une progression de l'offre ou d'une réduction des inégalités d'accès 42
3.1.1. Les dépenses publiques consacrées à l'accueil du jeune enfant progressent en raison d'un recours plus important à l'accueil collectif, et d'une progression globale du coût des différents modes d'accueil formel 42
3.1.2. L'articulation entre les différents cofinancements a progressé au niveau territorial, dans un cadre conventionnel entre la branche famille et l'échelon communal identifié comme chef de file du service public de la petite enfance 45
3.1.3. Le cadre conventionnel défini avec les collectivités territoriales ne permet pas de sécuriser une trajectoire concertée d'évolution du capacitaire d'accueil formel, ou de ses modalités de cofinancement 48
3.1.4. La participation des employeurs, très majoritairement solvabilisée par des dépenses fiscales, bénéficie prioritairement à de grandes entreprises et au secteur des micro-crèches 52
3.2. Les familles réalisent leurs choix de mode d'accueil dans un contexte d'informations limitées sur les modalités de priorisation et le coût de l'accueil 54
3.2.1. Les différentes solutions d'accueil conduisent les familles à multiplier les démarches, sans critères d'attribution clairs et stables pour un mode d'accueil 54

3.2.2. La multiplicité des canaux de financement des différentes solutions d'accueil ne permet pas aux familles d'identifier une échelle de prix lisible 56
3.2.3. Les choix entre les différents modes d'accueil restent encore contraints par les différences de reste à charge pour les familles les plus modestes 58
3.3. La coexistence de plusieurs modèles de financement et d'exercice dans le secteur de l'accueil du jeune enfant engendre des inefficacités, dans un contexte de pénurie de personnels 62
3.3.1. Le modèle de financement des crèches par la prestation de service unique présente un certain nombre de limites liées à la facturation à l'heure de présence 62
3.3.2. Le secteur des crèches financées par la PSU est fragilisé depuis plusieurs années, par un accroissement des charges supérieur au tarif plafond, ainsi que par une baisse des heures d'activité 64
3.3.3. Le dynamisme des micro-crèches se poursuit dans un contexte de fragilisation des principaux groupes gestionnaires 70
3.3.4. Le secteur de l'accueil de la petite enfance est marqué par un déficit d'attractivité pour les personnels, renforcé depuis quelques années et particulièrement aigu dans certains territoires 74

4. DES ÉVOLUTIONS DE COURT TERME SONT NÉCESSAIRES POUR CONSOLIDER LA SITUATION DE L'ACCUEIL COLLECTIF ET LIMITER LA BAISSE DE L'ACCUEIL INDIVIDUEL TANDIS QUE DES RÉFORMES PLUS STRUCTURELLES DOIVENT ÊTRE ENVISAGÉES À MOYEN TERME POUR RENDRE LE SERVICE PUBLIC DE LA PETITE ENFANCE EFFECTIF 79

4.1. Les tensions dans le secteur de la petite enfance nécessitent d'engager des mesures de court terme pour améliorer son attractivité, tout en ajustant le degré d'ambition affiché pour la création nette de capacitaire en crèches collectives d'ici à 2027 79
4.1.1. Au vu de la tendance à la baisse d'activité des crèches constatée depuis 2019, et de façon plus marquée depuis 2024, le FNAS devrait être mobilisé dans son objectif de développement capacitaire de façon plus ciblée. 79
4.1.2. La fragilité de la situation financière des EAJE appelle des mesures d'accompagnement de court terme, la progression de la part forfaitaire des financements prévue par la COG ne suffisant pas à répondre à leurs difficultés 80
4.1.3. Afin d'assurer une capacité suffisante d'accueil des enfants, il est nécessaire d'accompagner ces mesures tarifaires d'un soutien au recrutement et à la fidélisation des personnels de la petite enfance 85
4.1.4. L'organisation des modalités d'accueil des enfants de 3 ans en maternelle pourrait être assouplie, avec la possibilité d'une rentrée complémentaire au mois de janvier 87
4.2. À moyen terme, des réformes structurelles peuvent être envisagées pour articuler de façon plus efficace les différents dispositifs d'accueil, et les partenaires mobilisés 88
4.2.1. Une évaluation du nouveau congé supplémentaire de naissance doit conduire à s'interroger sur une révision de l'organisation des congés maternité et paternité 88
4.2.2. La prochaine convention d'objectifs et de gestion de la CNAF pourrait axer les travaux sur une cible capacitaire globale à l'horizon 2033, associée à un plan d'actions ambitieux dans les « déserts de la petite enfance » 88

4.2.3. La mise en place du service public de la petite enfance devrait s'accompagner d'une clarification sur le périmètre d'engagements des différents partenaires sur le territoire 89
4.2.4. Le financement de l'ensemble des crèches par la PSU nécessiterait d'adapter le modèle de financement horaire, actuellement retenu 91
4.2.5. Le financement de l'ensemble des structures d'accueil des jeunes enfants devrait intégrer un volet systématique d'analyse des pratiques professionnelles 93

La politique familiale vise officiellement trois objectifs parmi lesquels figure la **conciliation entre la vie professionnelle et la vie personnelle**. Cet objectif renvoie essentiellement à la question de **l'accueil du jeune enfant, depuis sa naissance jusqu'à son entrée à l'école**, désormais rendue obligatoire à compter de l'âge de trois ans par la loi du 26 juillet 2019 pour une école de la confiance.

1. Les besoins en matière d'accueil du petit enfant sont en baisse au plan national, mais ce constat cache de fortes disparités territoriales et s'accompagne d'une hausse des attentes en termes de qualité

Jusqu'à la fin des années 90, la politique d'accueil du jeune enfant était essentiellement dépendante des initiatives des collectivités locales et des caisses d'allocations familiales. A partir de l'an 2000, une politique de développement des modes de garde formels est formalisée au niveau national, au travers de l'annonce, lors de la conférence de la famille du 15 juin 2000, du premier « plan crèches ». Le Premier ministre, Lionel Jospin, affiche alors la volonté de créer 70 000 places d'accueil formel, et crée dans ce but un fonds d'investissement spécial, le fonds d'investissement de la petite enfance (FIPE)[1].

Depuis lors se sont depuis succédés dix « plans crèches », jusqu'à la création en 2023 du service public de la petite enfance accompagné de l'ambition énoncée par la Première ministre Elisabeth Borne de l'ouverture de 200 000 places de crèche à l'horizon 2030, dont 100 000 à l'échéance 2027.

Ces plans reposent sur le constat d'un déséquilibre entre l'offre d'accueil formel et la demande des parents, une partie de cette dernière étant insatisfaite. Le contexte de baisse de natalité que connaît la France depuis une quinzaine d'années invite à interroger ce diagnostic.

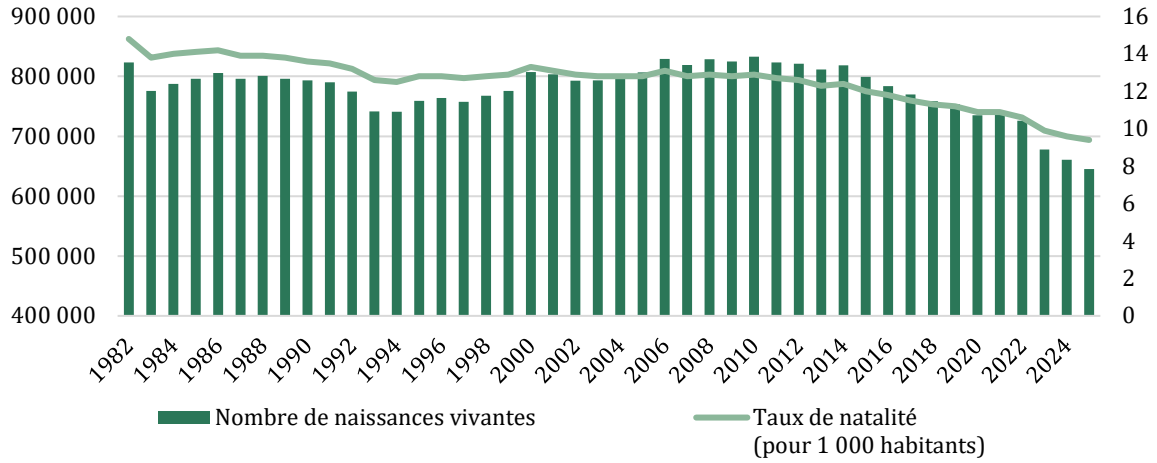
1.1. La France connait une baisse de la natalité marquée depuis 2010, qui touche les territoires de manière hétérogène et devrait s'arrêter autour de 2030

1.1.1. Le nombre d'enfants de moins de trois ans en France a baissé de 20,2 % entre 2010 et 2025

Le principal déterminant du besoin d'accueil du jeune enfant est la natalité d'un pays. **La France**, qui a longtemps connu une natalité plus élevée que les pays comparables, **fait face depuis une quinzaine d'années à une forte baisse de ses naissances.** 645 000 bébés sont nés en France en 2025, point le plus bas depuis 1945, représentant une diminution de 23,6 % par rapport à 2010 (cf. graphique 1).

[1] *« Nous relançons fortement la politique en faveur de l'accueil des jeunes enfants. Le Gouvernement a pour cela décidé de dégager 3 milliards de francs afin que 70.000 enfants de plus puissent être accueillis de façon collective ou individuelle (…) Nous voulons relancer la création de places supplémentaires dans les crèches. De nombreux parents, qui souhaiteraient faire garder leurs enfants en crèches, ne peuvent y accéder, faute de places en nombre suffisant. En outre, le fonctionnement des crèches se révèle souvent inadapté aux besoins de plus en plus diversifiés des familles. Les caisses d'allocations familiales mettront à la disposition des collectivités locales un fonds d'investissement exceptionnel d'1,5 milliard de francs ».*

Graphique 1 : Évolution du nombre de naissances et du taux de natalité en France sur la période 1982-2025



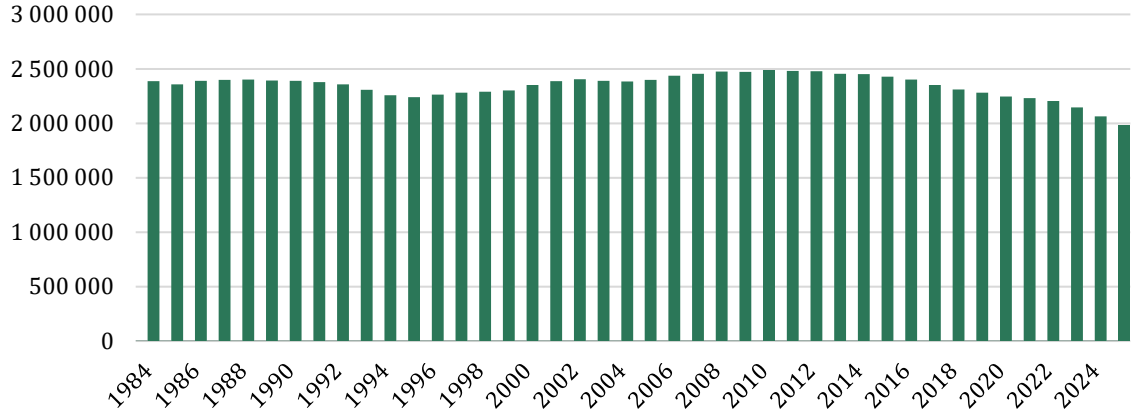
Source : INSEE. Champ : France hors Mayotte jusqu'en 2013 et y compris Mayotte à partir de 2014.

L'indicateur le plus communément observé pour approcher les besoins en termes d'accueil du jeune enfant est le nombre d'enfants de moins de trois ans. Cet indicateur est imparfait à deux titres, mais ces imperfections se compensent au premier ordre et en font une bonne approximation des besoins des parents :

- d'un côté, il surestime les besoins car la demande des parents n'intervient pas immédiatement après la naissance de l'enfant mais à la fin du congé postnatal de la mère, le congé maternité légal étant de 10 semaines après la naissance pour les deux premiers enfants ;
- d'un autre côté, il sous-estime les besoins car les enfants ne sont pas scolarisés à l'âge exact de trois ans, mais au mois de septembre de l'année au cours de laquelle ils atteindront trois ans. L'âge moyen d'entrée à l'école, sous l'hypothèse simpliste d'une répartition homogène des dates de naissance au sein d'une cohorte, est donc de trois ans et deux mois.

Le nombre d'enfants de moins de trois ans a logiquement suivi la baisse de la natalité de ces dernières années, diminuant ainsi les besoins d'accueil du jeune enfant : le pic sur la période 1984-2025 a été atteint en 2010 avec 2,486 millions enfants de moins de trois ans, tandis que le point le plus bas sur cette même période est 2025, avec 1,985 millions d'enfants (cf. graphique 2), soit une baisse de 20,2 % depuis le pic de 2010.

Graphique 2 : Évolution du nombre d'enfants de moins de 3 ans sur la période 1984-2025



Source : INSEE. Champ : France hors Mayotte jusqu'en 2013 et y compris Mayotte à partir de 2014. Calculs de la mission. Note de lecture : l'année 2010, point haut, figure en bleu ; l'année 2025, point bas, figure en rouge.

1.1.2. La baisse du nombre d'enfants de moins de trois ans devrait s'arrêter autour de 2030, du fait de l'arrivée de femmes plus nombreuses aux âges de plus grande fécondité

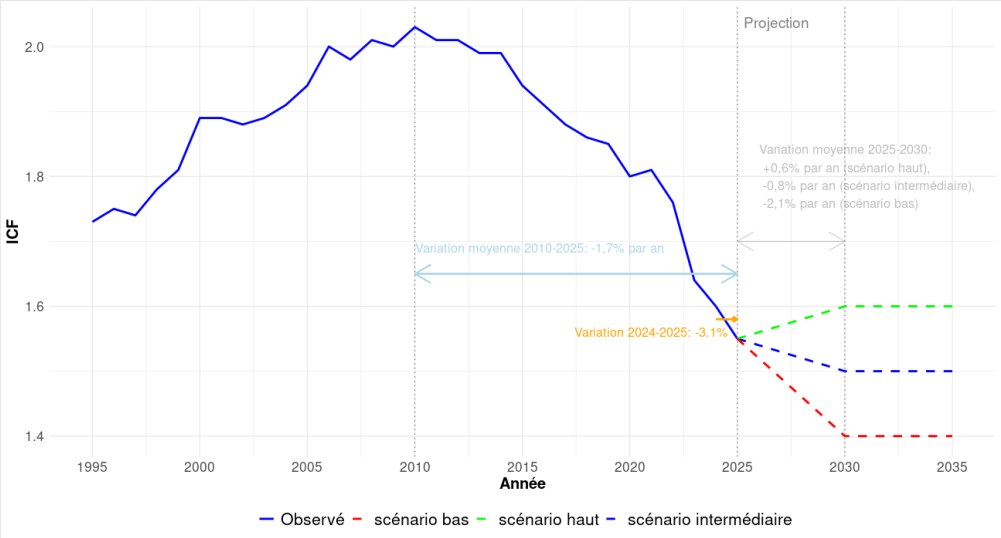
Les projections les plus récentes du service statistique public en matière de natalité ont été réalisées par la Direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance (DEPP) du ministère de l'Education Nationale dans le cadre de travaux relatifs aux projections d'effectifs à horizon 2035[2]. Elles présentent trois scénarios de projections à horizon 2035 pour le nombre de naissances (cf. encadré 1), permettant d'en déduire le nombre d'enfants de moins de trois ans (cf. graphique 5).

Encadré 1 : Les projections de natalité de la DEPP

La DEPP réalise des projections de natalité en définissant trois scénarios de référence, variant selon les hypothèses faites en matière d'indice conjoncturel de fécondité (ICF). Trois scénarios de fécondité sont proposés, chacun faisant l'hypothèse d'une évolution de l'ICF entre 2025 (date à laquelle il était de 1,56) et 2030, puis de sa stabilisation jusqu'à 2035 (cf. graphique 3) :

- un scénario intermédiaire, fondé sur une poursuite modérée de la baisse de l'ICF jusqu'en 2030 pour atteindre 1,5 ;
- un scénario haut, dans lequel l'ICF augmente progressivement pour atteindre 1,6 en 2030 ;
- un scénario bas, dans lequel l'ICF baisserait jusqu'à 1,4 en 2030.

Graphique 3 : Évolution des ICF entre 1995 et 2025 puis projections selon différents scénarios jusqu'en 2035

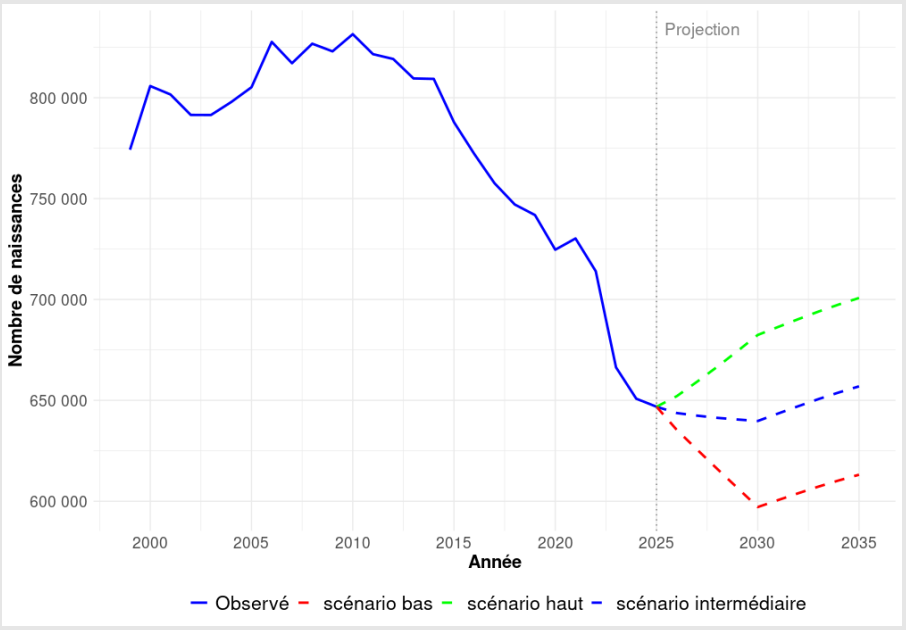


Source : DEPP, Barhoumi M., Miconnet N., Serre P., (2026) « Projections d'effectifs d'élèves dans les premier et second degrés à horizon 2035 »

Ces trois scénarios sont ensuite appliqués à la population de femmes en âge de procréer, obtenue par un travail de redressement et de vieillissement de la pyramide des âges, afin de disposer de projections de natalité (cf. graphique 4). Dans les deux scénarios baissiers, on constate un rebond de natalité après 2030, dû à l'arrivée des générations nombreuses de femmes aux âges où les taux de fécondité sont plus élevés (à partir de la génération 1998).

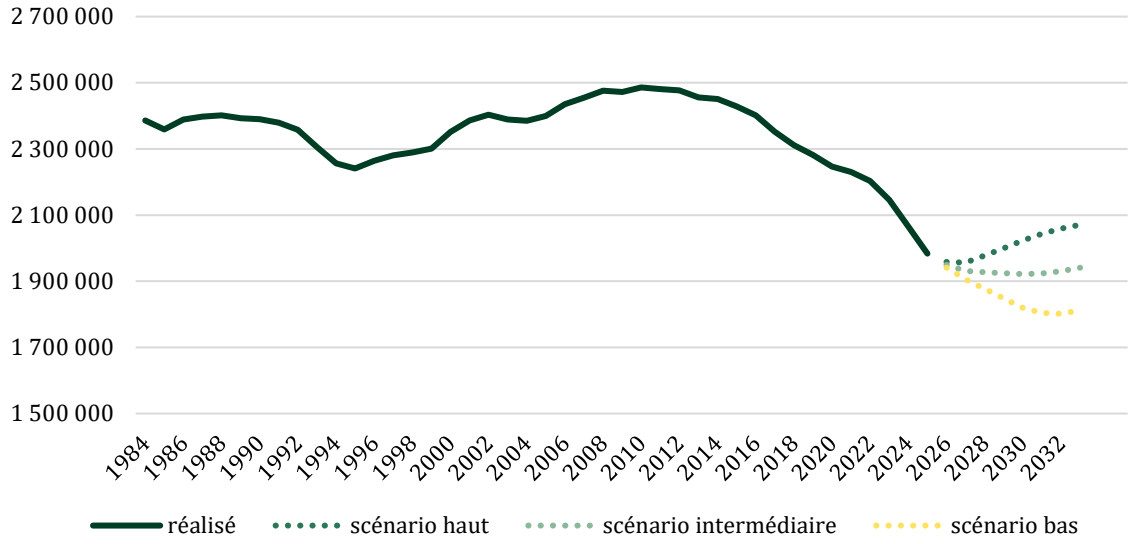
[2] Barhoumi M., Miconnet N., Serre P., (2026) *« Projections d'effectifs d'élèves dans les premier et second degrés à horizon 2035 », Document de travail* - série études, n° 2026-E08, DEPP.

Graphique 4 : Évolution des naissances entre 1995 et 2025 puis projections selon différents scénarios jusqu'en 2035



Source : DEPP, Barhoumi M., Miconnet N., Serre P., (2026) « Projections d'effectifs d'élèves dans les premier et second degrés à horizon 2035 »

Graphique 5. Projections du nombre d'enfants de moins de 3 ans sur la période 2025-2035



Source : DEPP et calculs de la mission

Dans tous les scénarios, le nombre d'enfants de moins de trois ans, et donc les besoins en termes d'accueil formel du jeune enfant, réaugmenteraient après 2030, du fait de l'arrivée de générations de femmes plus nombreuses aux âges où la fécondité est la plus élevée.

1.1.3. Cette baisse du nombre d'enfants ne touche pas uniformément des territoires déjà très hétérogènes en termes de natalité

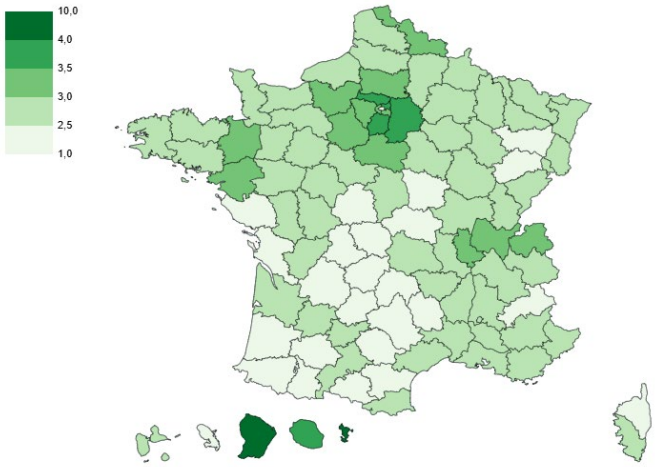
Les départements français sont très hétérogènes en termes de structure démographique. Si en moyenne, la France avait en 2025 2,9 % de sa population âgée de moins de 3 ans, cette proportion varie fortement (cf. graphique 6) :

- presque du simple au double en France hexagonale, de 2,1 % dans le Lot à 3,9 % en Seine-Saint-Denis ;
- presque de un à quatre dans les territoires ultramarins, de 2,5 % en Martinique à 9,4 % à Mayotte.

La fécondité est en effet très hétérogène selon les territoires. Une étude de l'INED[3] sur les disparités territoriales en matière de fécondité fait ressortir que :

- le niveau de fécondité dans les territoires urbains est plus élevée que dans les territoires ruraux (écart de 0,23 d'ICF) ;
- la fécondité varie fortement au sein des territoires urbains comme au sein des territoires ruraux : un écart d'ICF de 1,40 à 1,96 est mis en évidence pour les aires urbaines les plus denses ;
- il n'y a pas de logique géographique évidente, que ce soit du Nord au Sud ou d'Est en Ouest.

Graphique 6 : Part des enfants de moins de 3 ans dans la population par département (en %) au 1er janvier 2025



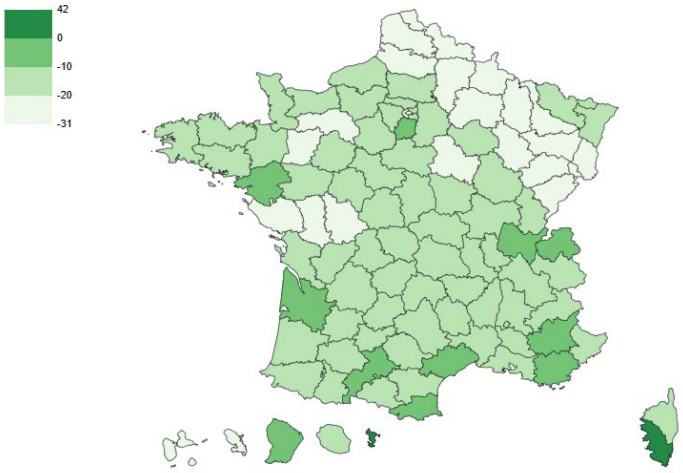
Source : Estimations de population INSEE, la population de moins de 3 ans est considérée, en première approche, comme les trois cinquièmes de celle des 0-5 ans (5 ans exclus)

Au-delà de cette hétérogénéité dans la composition des populations en termes d'âge, les départements se distinguent également en termes d'évolution du nombre d'enfants (cf. graphique 7). Ainsi, entre 2015 et 2025, alors que la France a vu sa population de moins de 5 ans diminuer de 15,9 %, tous les départements ont vu cette population diminuer, hormis la Corse du Sud (3,8 %) et Mayotte (41,8 %), mais avec une intensité variable :

- de un à quatre en France métropolitaine, de -7,5 % pour l'Ain, la Haute-Savoie et la Gironde à -30,3 % à Paris ;
- avec des proportions dans les territoires ultramarins hors Mayotte allant de -6,6 % en Guyane à -25,7 % en Martinique.

[3] Thierry X., (2025) « *Fécondité et infécondité en France : tendances, fluctuations et disparités territoriales* », Population, vol. 80, n° 4, 63-83.

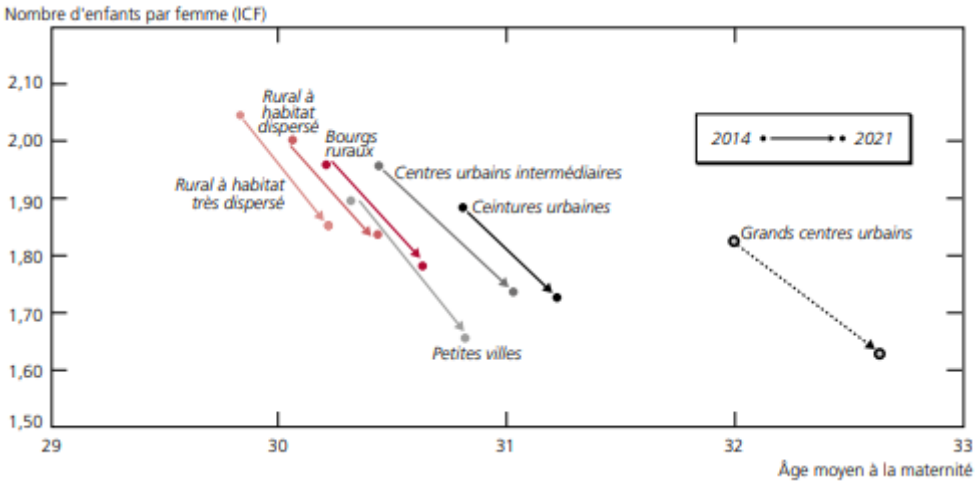
Graphique 7 : Évolution du nombre d'enfants de moins de 5 ans dans la population par département (en %) entre 2015 et 2025



Source : INSEE, calculs de la mission.

L'étude de l'INED mentionnée *supra* met en évidence que l'évolution baissière de la fécondité touche tous les types de territoire, quelle que soit leur densité, les petites villes étant les plus touchées (-13 %), ainsi que les territoires ruraux (-8 %) (cf. graphique 8). Dans tous ces territoires, l'âge moyen de la maternité recule.

Graphique 8 : Évolution de l'ICF par type de territoire entre 2014 et 2021

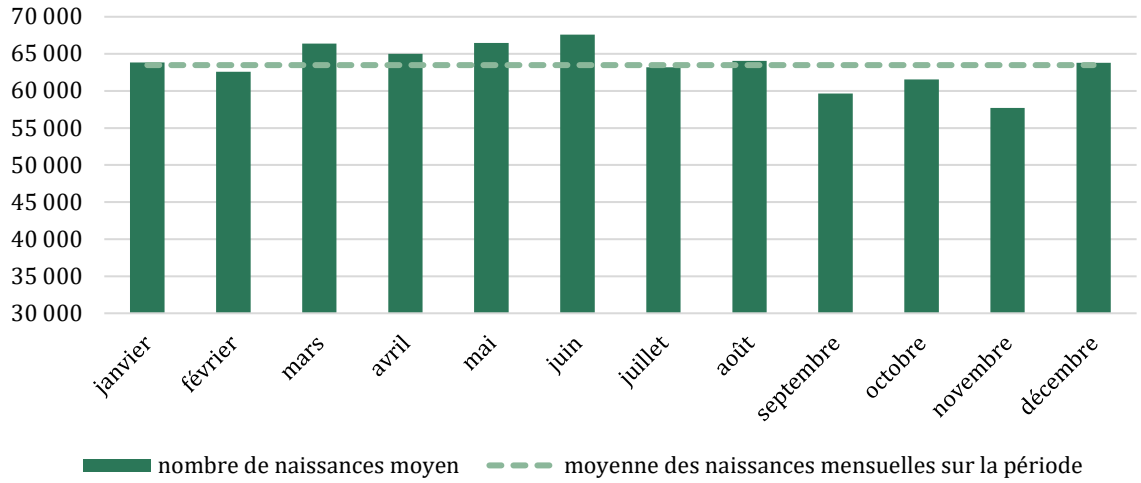


Source : Thierry X., (2025) « Fécondité et infécondité en France : tendances, fluctuations et disparités territoriales »

1.1.4. Les besoins en matière d'accueil du petit enfant connaissent une saisonnalité due à l'entrée à l'école primaire de l'ensemble d'une classe d'âge une seule fois par an

Les naissances ne sont pas parfaitement équiréparties dans l'année, elles sont un peu plus nombreuses au printemps, et un peu moins à l'automne (cf. graphique 9). Pour autant, la faiblesse des variations (moins de 7% au-dessus de la moyenne pour juin, le mois le plus haut, moins de 10 % au-dessous de la moyenne pour novembre, le mois le plus bas) n'entraine pas de cyclicité forte des besoins d'accueil du jeune enfant.

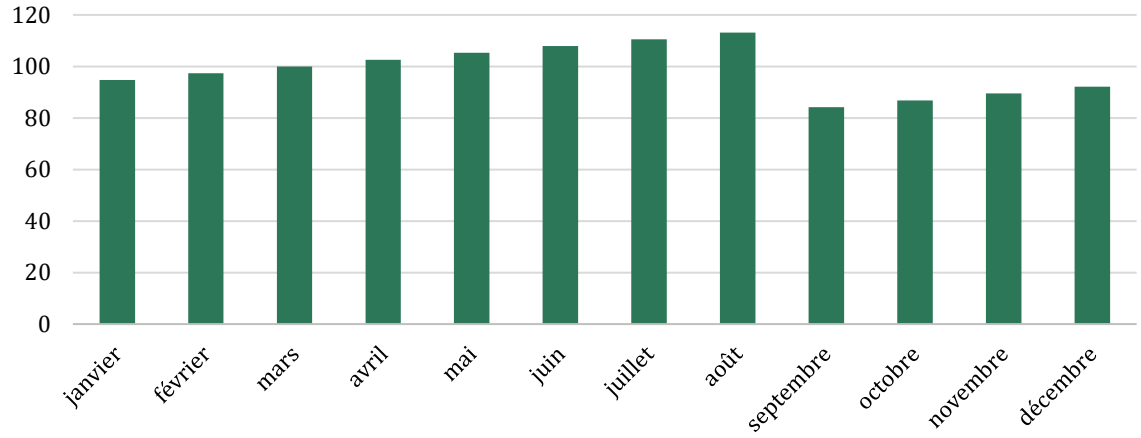
Graphique 9 : Répartition des naissances par mois entre 2010 et 2019



Source : INSEE, calculs de la mission.

A contrario, le fait qu'il n'y ait qu'une rentrée scolaire par an induit une forte variation dans les besoins d'accueil au cours de l'année, qui correspond à un tiers des besoins moyens d'accueil formel en septembre de chaque année. Ainsi, si en août d'une année doivent être accueillis l'ensemble des enfants de moins de 3 ans et 8 mois, un mois plus tard, seuls les enfants de moins de 2 ans et 8 mois doivent être accueillis. Les besoins d'accueil sont équivalents, en tenant compte du congé maternité, au nombre d'enfants de moins de trois ans au mois de mars d'une année ; ces besoins sont inférieurs entre septembre et mars, jusqu'à 15 % en moins, supérieurs entre mars et août, jusqu'à 15 % en plus (cf. graphique 10).

Graphique 10 : Cyclicité des besoins d'accueil formel, en pourcentage du nombre d'enfants de moins de trois ans



Source : calculs de la mission.

1.2. Les besoins en matière de garde d'enfant dépendent de comportements parentaux susceptibles d'évoluer avec l'introduction du congé supplémentaire de naissance et de nouvelles pratiques liées au télétravail

1.2.1. La création du congé du congé supplémentaire de naissance pourrait faire évoluer les pratiques des jeunes parents et leurs besoins en matière d'accueil

Les besoins d'accueil du jeune enfant dépendent des dispositifs en matière de congés postnataux. **La France a fait le choix d'une combinaison de congés courts et bien rémunérés (maternité, paternité/accueil de l'enfant) et de congés plus longs et moins bien rémunérés (complément de libre choix d'activité puis Prestation partagée d'éducation de l'enfant)**.

Le congé légal de maternité est de 16 semaines, il commence 6 semaines avant la date présumée l'accouchement et dure jusque 10 semaines après. A partir du troisième enfant sa durée est portée à 26 semaines, elle est de 32 semaines en cas de naissance gémellaire[4].

Le deuxième parent doit prendre obligatoirement un congé de naissance, d'une durée de 3 jours ouvrables à la naissance de l'enfant ; il bénéficie ensuite du congé paternité ou accueil de l'enfant, de 25 jours calendaires (32 pour les naissances multiples), dont 4 doivent être pris obligatoirement à la suite du congé de naissance. Les 21 autres jours doivent être pris avant les 6 mois de l'enfant[5].

Ces deux congés sont très bien rémunérés (taux de remplacement de plus de 90 % en moyenne pour les salariés du fait de de dispositions conventionnelles qui prévoient des conditions d'indemnisation plus favorables que celles de la Sécurité sociale, pouvant aller jusqu'au maintien intégral du salaire, et de 100 % dans la fonction publique[6][7]) et sont, de ce fait, caractérisés par des taux de recours élevés : 93 % pour le congé maternité en 2021, 80,8 % pour le congé paternité en 2023[8]. **Ils situent la France, par leurs caractéristiques, dans le groupe des pays européens ayant fait le choix de congés courts bien rémunérés pour les deux parents, avec l'Estonie, la Pologne ou encore la Slovénie** (cf. graphiques 11 et 12). La France se situe au-dessous des moyennes de l'OCDE (18,4 semaines) et de l'Union Européenne (21,5 semaines) pour la durée du congé maternité, alors qu'elle se positionne au-dessus des moyennes de l'OCDE (2,5 semaines) et de l'Union européenne (3,2 semaines) pour la durée du congé paternité.

[4] Articles L1225-17 et L1225-18 du code du travail. Ces règles sont les mêmes pour la fonction publique et le régime général.

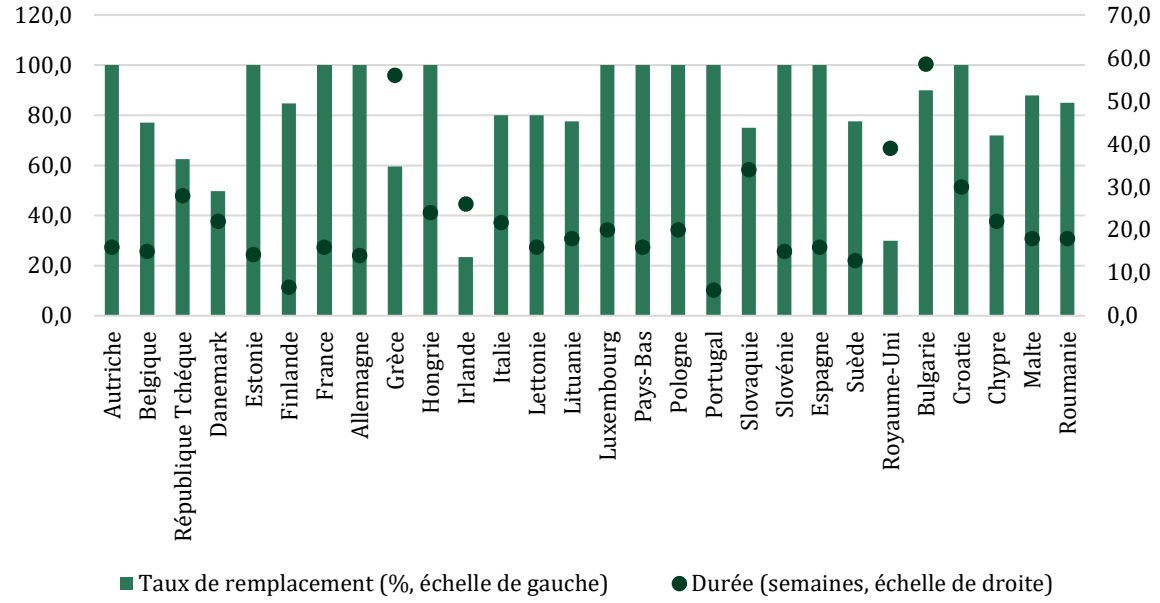
[5] Article L1225-35 du code du travail. Ces règles sont les mêmes pour la fonction publique et le régime général.

[6] Le taux de remplacement est de 100 % dans la fonction publique et de 100% dans de nombreuses branches.

[7] Articles L331-3 et L331-8 du code de la sécurité sociale

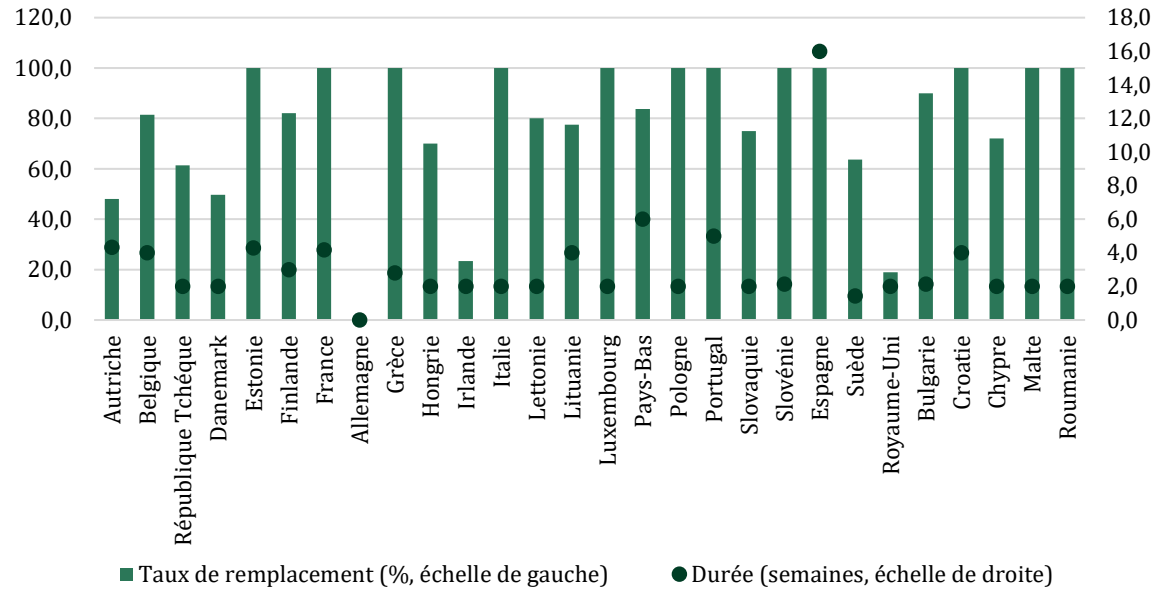
[8] Anne Solaz, Alix Sponton, Maxime Tô, Ariane Pailhé *« Le congé de paternité, prolongé et modulable, est largement adopté par les pères »,* Collection : Population & Sociétés, n°640, 2026

Graphique 11 : Comparaison européenne des congés maternité (taux de remplacement et durée) en 2025



Source : OCDE

Graphique 12 : Comparaison européenne des congés paternité (taux de remplacement et durée) en 2025



Source : OCDE

La France propose aux parents, en sus de ces congés courts très bien rémunérés, la possibilité de diminuer leur temps de travail, partiellement ou totalement, pour s'occuper de leur enfant lors de ses premières années. **Ce congé, long et moins bien rémunéré, prend la forme depuis 2015 de la Prestation partagée d'éducation de l'enfant (PreParE)**[9]. Cette dernière prévoit, jusqu'aux 3 ans de l'enfant ou jusqu'à sa rentrée en école maternelle, le versement au parent qui diminue son activité d'un montant fixe mensuel, dépendant de son temps de travail (cf. tableau 2)

[9] Elle a succédé au Complément de libre choix d'activité, qui lui avait remplacé l'allocation parentale d'éducation en 2004.

Tableau 2 : Montant mensuel de la PreParE selon la situation du parent

Situation du parent	Montant versé
Sans activité	459,70 €
Temps partiel (50 % maximum)	297,17 €
Temps partiel (compris entre 50 % et 80 %)	171,42 €

Cette prestation peut être versée aux deux parents dans la limite de 459,70 euros pour un couple. Le montant est majoré pour une famille de trois enfants et plus, à 751,39 euros, mais uniquement en cas de cessation totale d'activité.

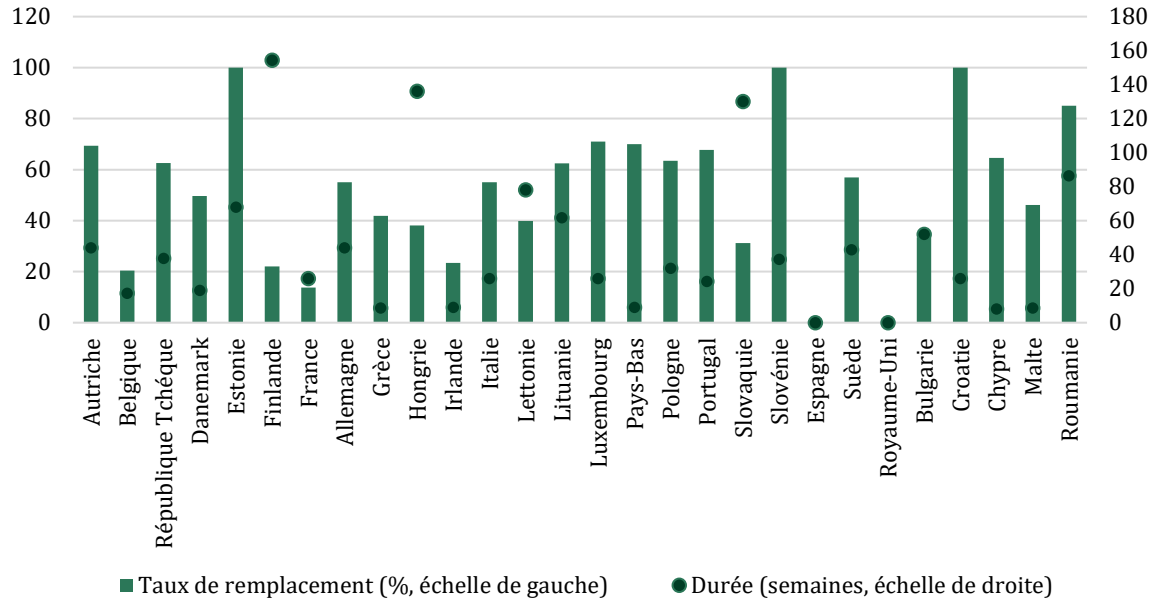
La durée pendant laquelle la PreParE peut être versée dépend du rang de l'enfant concerné et est majorée pour les familles monoparentales (cf. tableau 3).

Tableau 3 : Durée maximale de la PreParE

Rang de l'enfant	Couple	Famille monoparentale
1er enfant	6 mois par parent jusqu'au 1er anniversaire de l'enfant	Jusqu'au 1er anniversaire de l'enfant
A partir du 2ème enfant	24 mois par parent jusqu'au 3ème anniversaire de l'enfant (ou son entrée en école maternelle)	Jusqu'au 3ème anniversaire de l'enfant (ou son entrée en école maternelle)

Ce dispositif place la France parmi les pays proposant les congés parentaux (hors maternité/paternité) les plus courts et les moins bien rémunérés (cf. graphique 13).

Graphique 13 : Comparaison européenne des congés parentaux (hors maternité et paternité) (taux de remplacement et durée) en 2025



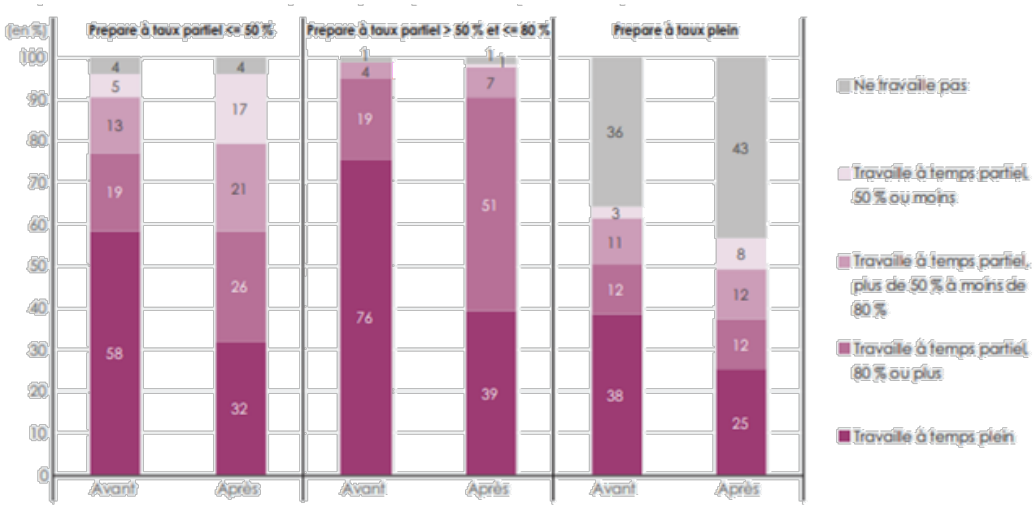
Source : OCDE

À ces deux dispositifs, relativement polaires, de congés courts très bien rémunérés et d'un congé long faiblement rémunéré, a été ajoutée récemment une option intermédiaire. Le congé supplémentaire de naissance, introduit par la loi de financement de la Sécurité sociale pour 2026, permet, pour chaque naissance ou adoption, à chaque parent de bénéficier à partir du 1er juillet 2026 d'un congé indemnisé de 1 à 2 mois. L'indemnisation sera dégressive : un premier mois indemnisé à 70 % du salaire net antérieur et un deuxième mois indemnisé à 60 % du salaire net antérieur, dans la limite du plafond de la Sécurité sociale pour les salariés.

La littérature économique met en évidence deux constats principaux pouvant guider le calibrage des modalités de ces congés post-nataux :

- **le développement de l'enfant bénéficie d'une articulation entre des premiers mois auprès des parents**, avec un effet plus fort lorsque la garde est effectuée par les deux parents[10], **et ensuite un accueil formel**, à tout le moins à partir de l'âge d'un an[11] ;
- **lorsqu'il est long, le congé parental peut avoir un effet négatif sur l'emploi des** mères : une étude menée sur le bénéfice de la PrePare pour les enfants en 2015 par la CNAF[12] a mis en évidence empiriquement cet effet sur la France (cf. graphique 14), rejoignant les résultats d'études portant sur le dispositif d'allocation parentale d'éducation existence avec le CLCA[13].

Graphique 14 : Répartition des bénéficiaires de la PreParE selon la quotité de travaillée avant et après la perception de la prestation pour leur enfant né en 2015



Source : CNAF (2019), Les sortants de la PreParE, e-ssentiel n°186. Note de lecture : avant de bénéficier de la PreParE à taux plein, 38 % des bénéficiaires occupaient un emploi à temps plein ; ils n'étaient plus que 25 % après la perception de la prestation.

[10] Ruhm Ph.D. (2007), *« Incidences de l'emploi des parents et des congés parentaux sur la santé et sur le développement des enfants ».* Encyclopédie sur le développement des jeunes enfants. Centre d'excellence pour le développement des jeunes [en ligne] ; Huerta M. et al. (2013), « *Fathers' Leave, Fathers' Involvement and Child Development: Are They Related? Evidence from Four OECD Countries* », OECD Employment and Migration Working Papers.

[11] Berger L., Panico L., Solaz A (2021) « *The Impact of Center-Based Childcare Attendance on Early Child Development: Evidence from the French Elfe Cohort* », Demography

[12] CNAF (2019*), Les sortants de la PreParE,* e-ssentiel n°186.

[13] Canaan S. (2022), *Parental leave, household specialization and children's well-being*, Labour Economics, Elsevier, vol. 75(C).

Il n'existe pas, à la connaissance de la mission, d'analyse coût-bénéfice globale des modalités des congés postnataux, incluant à la fois le coût en termes de finances publiques avec une prise en compte de l'effet de substitution sur les besoins de mode d'accueil formel, et l'effet sur la productivité liée à la désorganisation de l'entreprise et au surcoût qu'elle rencontrerait du fait du financement des indemnisations. Sur ce dernier point, le conseil d'analyse économique, dans une note de Camille Landais, Emmanuelle Auriol et Nine Roussille[14], estime que le coût économique des inégalités de genre sur le marché du travail est de l'ordre de la dizaine de points de PIB, dû avant tout à une mauvaise allocation des talents qui limite la productivité à long terme de l'économie. Ils recommandent un allongement du congé paternité à 10 semaines, dont 6 seraient obligatoirement prises en dehors du congé maternité, sans estimer directement l'effet de cette mesure.

1.2.2. Les besoins liés à l'articulation avec la vie professionnelle sont marqués par une difficulté à prendre en compte les situations atypiques et par le recours au télétravail qui diminue les volumes horaires demandés par les parents

L'accueil du jeune enfant est un élément clé de la conciliation vie familiale-vie professionnelle. Cette conciliation nécessite de s'adapter à des conditions d'activité qui peuvent être atypiques, et donc entraîner des besoins spécifiques. La mission en a retenus trois particuliers : les besoins liés aux emplois en horaires atypiques (horaires décalés et travail le week-end), les besoins des demandeurs d'emploi et l'articulation avec le télétravail.

1.2.2.1. Plus de la moitié des enfants de moins de 3 ans ont au moins un parent à qui il arrive de travailler, même ponctuellement, en horaires atypiques

Selon l'Institut national de recherche et de sécurité (INRS), le travail en horaires atypiques correspond à de multiples situations : le travail de nuit (de 21 h à 6 h du matin), les rythmes de travail irréguliers ou cycliques (travail posté en 3x8 ou 2x12 le plus fréquemment), le travail le soir (entre 21 heures et minuit), le travail le week-end (samedi, dimanche) et jours fériés, le travail flexible, selon des amplitudes de journée variables : à temps partiel moins de 6 heures par jour, en horaires longs (plus de 40 heures par semaine), les journées fragmentées par des coupures de plusieurs heures, le travail sur appel ou astreintes…

Le travail en horaires atypiques concerne une part importante de la population. L'Insee et la Dares présentent les principales caractéristiques du travail en horaires atypiques pour 2024 dans leur étude annuelle sur le marché du travail[15]. Sur quatre semaines consécutives, 41 % des personnes travaillent au moins une fois le samedi (soit 11,8 millions de personnes), 24 % le dimanche (7,0 millions de personnes), 29 % le soir (8,5 millions de personnes) et 11 % la nuit (3,1 millions de personnes). Les employés travaillent plus souvent que les autres salariés le samedi et le dimanche, les ouvriers la nuit et en horaires alternés, les cadres le soir et à domicile.

[14] Landais C ;, Auriol E., Roussille N., (2024), « Égalité hommes-femmes : une question d'équité, un impératif économique », Les notes du conseil d'analyse économique, n° 83

[15] Insee et Dares (2025), *« Emploi, chômage, revenus du travail »,* INSEE Références

Plus de la moitié des enfants de moins de trois ans ont au moins un parent travaillant, au moins ponctuellement, en horaires atypiques : selon l'enquête Emploi de l'INSEE, en 2024, plus de 1,1 millions d'enfants de moins de trois ans avait au moins un parent ayant travaillé au moins une fois en horaires atypiques dans les 4 semaines précédant l'enquête (cf. tableau 4). Ce nombre peut toutefois surestimer les besoins d'accueil formel dès lorsqu'il intègre les parents ayant travaillé au moins une heure sur la période concernée, parfois à leur domicile.

Tableau 4 : Nombre d'enfants de moins de trois ans dont au moins un parent a travaillé en horaires atypiques pendant les 4 semaines avant l'enquête (2024)

Enfant dont au moins un des parents remplit la condition	Nombre
Horaires atypiques	1 128 000
Travail le soir	737 000
Travail la nuit	307 000
Travail le samedi	910 000
Travail le dimanche	570 000

Source : Enquête emploi de l'INSEE, 2024, calculs de la mission.

Les parents travaillant en horaires atypiques rencontrent des difficultés importantes pour faire garder leurs enfants. Une enquête en ligne réalisée par la Mutualité française[16] pour élaborer un guide publié en 2021 sur l'accueil des enfants en horaires atypiques mettait en évidence les difficultés rencontrées par les parents travaillant en horaires atypiques pour trouver une solution d'accueil (90 % des répondants). Ces difficultés apparaissaient renforcées lorsqu'ils travaillent dans l'hôtellerie restauration ou dans le cas de familles monoparentales. Les besoins d'accueil de l'enfant en horaires atypiques les plus importants étaient prioritairement le matin à partir de 6h pour 66 % des répondants, le soir entre 19h et 21h pour 58 % des répondants, puis le samedi.

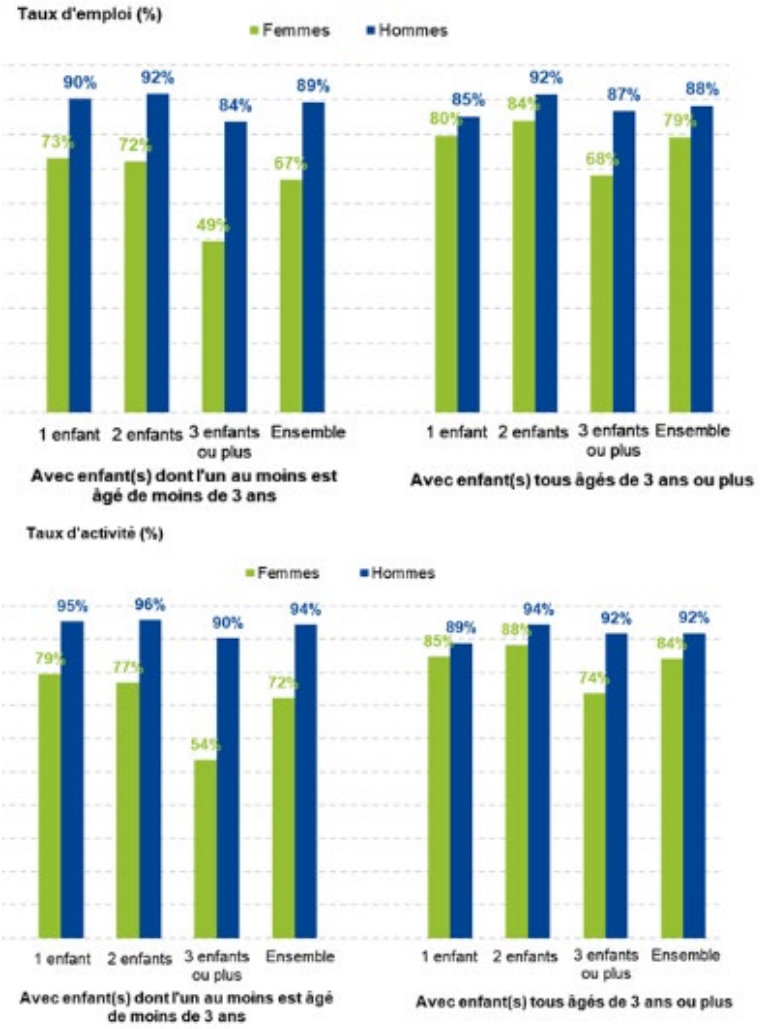
1.2.2.2. Plus d'un tiers des enfants de moins de trois ans ont au moins un parent inactif ou au chômage, pour qui l'absence d'accès à un mode d'accueil formel peut constituer un frein à l'emploi

Selon l'enquête Emploi de l'INSEE, en 2024, **plus de 700 000 enfants de moins de trois ans avaient au moins un parent au chômage ou inactif.**

Avoir des enfants contribue à éloigner les mères du marché du travail. Si l'activité des pères ne semble que peu dépendante du nombre d'enfants, celle des mères l'est beaucoup plus : le taux d'activité des femmes connait en effet une baisse très marquée au 3ème enfant lorsque le dernier enfant a moins de trois ans (-23 points), la baisse du taux d'emploi correspondant étant similaire (-23 points) (cf. graphique 15).

[16] La Mutualité Française (2021), « Tour de France du jeune enfant en horaires atypiques »

Graphique 15 : Taux d'activité et taux d'emploi des pères et des mères selon le nombre d'enfants en 2023



Source : REPSS 2025.

Les familles identifient l'accessibilité à un accueil formel comme un frein à l'emploi. Dans un baromètre de décembre 2025 de l'Unédic[17], les répondants classent en première position les difficultés de garde d'enfant comme frein à l'emploi : 95 % des demandeurs d'emploi interrogés les considèrent comme un frein, 64 % comme un frein majeur qui rend (presque) impossible de trouver un emploi.

L'absence de mode d'accueil est identifiée par France Travail comme une difficulté dans plus d'un quart des diagnostics en matière de freins périphériques réalisés auprès de bénéficiaires du RSA. France Travail renseigne, dans son tableau de bord du réseau pour l'emploi, les freins à l'emploi des bénéficiaires du RSA accompagnés dans les territoires pilotes de l'expérimentation sur l'accompagnement rénové des personnes au RSA (dans 49 départements regroupant 69 territoires pilotes). 65,5 % des 72 769 bénéficiaires accompagnés ont bénéficié d'un diagnostic en matière de freins à l'emploi, mettant en évidence dans les trois quarts des situations l'existence d'au moins un frein. Les freins familiaux apparaissent dans 26,9% des cas.

[17] Unédic (2025), *« Les perceptions sur les leviers et les freins à l'emploi »,* Baromètre volet 7

Le Haut Conseil de la famille, de l'enfance et de l'âge a estimé en 2019 que 150 000 à 160 000 demandeurs d'emploi pourraient reprendre un travail s'ils disposaient d'une solution d'accueil pour leurs jeunes enfants.

1.2.2.3. L'évolution des pratiques en matière de télétravail ces dernières années a conduit les parents à réduire leur volume horaire d'accueil formel

Plusieurs interlocuteurs rencontrés par la mission font état d'une baisse du volume d'heures d'accueil formel demandées par les parents due à la pratique du télétravail.

Avant la crise du Covid-19, le télétravail était peu fréquent en France, 4 % des salariés le pratiquaient régulièrement. En 2024, 18 % des salariés télétravaillent au moins un jour par semaine sur une période d'observation de quatre semaines[18]. La pratique est majoritaire chez les cadres, et concerne prioritairement l'industrie et le tertiaire non marchand.

La flexibilité permise par le télétravail, et la baisse du temps de transport que cette pratique permet, conduisent souvent à diminuer les besoins d'accueil formel des jeunes enfants. La Cour des comptes, dans un sondage réalisé auprès des familles, relève ainsi que parmi les parents télétravaillant, 55 % déclarent que cette souplesse a été l'occasion d'adapter les horaires d'accueil de leurs enfants en les faisant garder moins longtemps[19]. Cet effet est également mis en évidence, avec une plus faible intensité, dans une étude réalisée par la CAF de Seine-Maritime (cf. encadré 4).

Encadré 4 : L'impact du télétravail sur l'accueil de la petite enfance : le cas de la Seine-Maritime

Une étude menée en novembre 2025 auprès de parents d'enfant(s) de moins de 4 ans habitant en Seine-Maritime par la CAF du département montre l'impact du télétravail dans la fréquentation des modes d'accueil.

Ainsi, sur un échantillon de 700 familles répondantes, il apparait que :

- 34 % des parents qui bénéficient du télétravail et qui font garder leur enfant dans un accueil formel disent avoir réduit le temps de garde dans cet accueil ;
- les crèches PSU sont bien plus impactées (27 % lorsqu'il s'agit du seul mode de garde) que les crèches PAJE (13 %) ;
- la garde individuelle est aussi impactée puisque 33 % des parents répondants y ayant recours comme mode de garde unique disent avoir diminué le temps de garde grâce au télétravail ;
- les plus forts impacts concernent les fins de journée (76 % des citations) et les matins (60 %) ;
- 26 % des citations évoquent la réduction d'un jour entier de garde ;
- dans 74% des cas, l'impact a été multiple : matins + soirs ; soirs + un jour en moins d'accueil.

L'enquête de la Caf de Seine-Maritime permet également d'identifier que le phénomène est plus perceptible dans les communes de moins de 10 000 habitants où la part des parents ayant réduit le temps d'accueil formel des enfants est de 38 %, contre 29 % dans les grandes agglomérations.

Enfin, une enquête identique avait été réalisée en 2023 et il apparait que l'effet du télétravail progresse. Ainsi, tous parents confondus, la réduction du temps d'accueil concerne en 2025 9,5 % des répondants contre 2,8% deux ans plus tôt. Les crèches PSU connaissent l'impact le plus fort de ce retrait. Les familles déclarent une baisse de l'amplitude d'accueil de leur enfant dans 10,6% des cas lorsque le mode de garde est exclusivement une crèche PSU (contre 3,5 % en 2023).

[18] Insee et Dares (2025), *« Emploi, chômage, revenus du travail »,* INSEE Références

[19] Cour des comptes (2024), *« La politique d'accueil du jeune enfant »*

1.3. Ces dernières années ont été marquées par une plus grande préoccupation collective vis-à-vis de la qualité de l'accueil du jeune enfant

Si la question de l'accessibilité d'un mode d'accueil anime les jeunes parents et plus largement la société depuis les années plus de 25 ans, elle l'a longtemps fait sous un angle essentiellement quantitatif. **Ces dernières années ont marqué un virage avec une plus grande préoccupation à l'égard de la qualité de l'accueil du jeune enfant**.

En 2019, le président de la République Emmanuel Macron décide de faire des 1 000 premiers jours d'un enfant une priorité politique. Il installe une commission d'experts était présidée par le neuropsychiatre Boris Cyrulnik, à laquelle cinq objectifs étaient assignés :

- définir un consensus scientifique autour de messages clés, touchant à la santé et au comportements affectif et social, pouvant être mis à disposition des parents et plus largement à l'ensemble de la société ;
- proposer un nouveau parcours et un nouvel accompagnement des parents pendant la période des 1000 premiers jours ;
- proposer des modalités de détection et de traitement précoces des troubles du développement de l'enfant ou des situations à risque pour la constitution du lien d'attachement de l'enfant avec ses parents (maladie, deuil, ruptures, etc.) ;
- repenser les congés de naissance afin que ces derniers soient plus en phase avec les besoins des enfants et des parents et prennent mieux en compte les enjeux liés au développement de l'enfant, le retour à l'emploi et les carrières des mères, la conciliation vie familiale et professionnelle ainsi que la place des pères ;
- repenser le fonctionnement de notre système d'accueil du jeune enfant à un horizon de 10 ans, afin que celui-ci soit plus adapté tant aux besoins des enfants qu'à ceux des parents.

La commission d'experts a remis son rapport en septembre 2020, avec des recommandations visant spécifiquement la qualité de l'accueil du jeune enfant (cf. encadré 5).

Encadré 5 : Présentation des recommandations du rapport de la commission des 1000 premiers jours relatives aux dispositifs de conciliation vie professionnelle/vie familiale

La commission des 1000 premiers jours a travaillé sur l'amélioration de deux dispositifs de la conciliation vie professionnelle/vie familiale : les congés permettant aux parents de passer plus de temps auprès de leur jeune enfant et les modalités accueil du jeune enfant.

Donner le temps nécessaire aux parents en repensant les congés de naissance (congé maternité, congé paternité, congé parental)

La commission dresse les constats suivants :

- le congé maternité parait « court » par rapport aux besoins des enfants et des mères et à l'impact à long terme sur l'évolution de la société, notamment si l'on effectue une comparaison internationale ;
- le congé paternité de l'époque (14 jours), ne fait pas partie des dispositifs les plus ambitieux eu Europe ;
- le congé parental est moins long et moins bien rémunéré que dans d'autres pays.

Elle souligne l'importance pour les bébés comme pour les parents de disposer de temps ensemble afin de construire une relation sécurisante, et de la présence du père/second parent dès le début, qui favorise une coparentalité et un partage équitable du travail et de la vie de famille entre parents. Elle recommande donc :

- une prolongation de 2 semaines du congé maternité pour atteindre 3 mois pleins en post-partum pour celles qui auraient pris les 6 semaines en prénatal ;

- l'extension à 12 semaines du congé en cas d'adoption et/ou de placement en vue d'adoption dans le cas d'un enfant adopté et lorsque l'adoption a pour effet une prise en charge de 1 ou 2 enfants dans la famille ;
- la mise en place un congé « parental » de 9 mois (36 semaines) partageable entre les deux parents, avec un niveau d'indemnisation suffisamment attractif, qui correspondrait à un montant minimum de 75% du revenu perçu quel que soit le statut.

Construire des espaces plus propices au développement de l'enfant en repensant le système d'accueil

La commission fait le constat que la qualité des modes d'accueil est un enjeu majeur pour le développement socio-émotionnel, psychomoteur et cognitif de l'enfant ainsi que la lutte contre les inégalités. Elle identifie les éléments à favoriser pour renforcer cette qualité, en particulier l'encadrement pédagogique, la pratique de la référence et la formation des professionnels.

Elle partage les cinq leviers fondamentaux identifiés par l'OCDE pour promouvoir cette qualité éducative et le développement de l'enfant :

- 1) mettre en place des objectifs de qualité et revisiter les normes ;
- 2) construire et disséminer des curriculums et référentiels ;
- 3) faire progresser les qualifications, les formations et les conditions de travail ;
- 4) impliquer les familles et la communauté ;
- 5) collecter des données, effectuer des recherches et des évaluations.

Elle recommande :

- l'application de la pratique de la référence qui permet une continuité des soins dispensés à l'enfant et contribue significativement à la qualité de l'accueil et à une relation de confiance enfant-parents-professionnels ;
- le respect d'un ratio de 5 enfants /adulte tous âges confondus, avec au moins 70% de professionnels diplômés (IDE, Puer, EJE, AP auprès des enfants) ;
- l'amélioration de la formation, la valorisation des personnels et l'encadrement travaillant dans les EAJE, mais aussi les assistants maternels ;
- l'accessibilité territoriale et financière (investissement dans la création de modes d'accueil sur la base d'analyse des besoins des territoires, mode de financement universel pour tous les modes d'accueil individuels et collectifs) ;
- mettre en œuvre une conception renouvelée des espaces d'accueil et de leur environnement ;
- une meilleure organisation institutionnelle (créer une instance nationale dédiée à la qualité de l'accueil du jeune enfant, déterminer la collectivité territoriale compétente pour les modes d'accueil et aller vers un « droit opposable » à l'accueil de l'enfant, comme dans les pays nordiques, proposer un cahier des charges universel pour encadrer les délégations de service public et les marchés publics et former les nouveaux élus petite enfance qui créent des places d'accueil) ;
- favoriser l'implication des parents au sein des EAJE ;
- faciliter l'accueil du bébé allaité en crèche : respect des rythmes, soutien de la mère, transport et conservation du lait maternel ;
- un accueil prioritaire des enfants à besoins particuliers (handicap, troubles du développement, maladies chroniques, en situation de vulnérabilité) ;
- mettre en valeur la diversité culturelle et le plurilinguisme des enfants accueillis dans les EAJE.

De ce rapport est née **la politique publique des 1 000 premiers jours**. Incarnée au sein de feuilles de routes successives, cette action a tourné autour **de cinq axes prioritaires entre 2021 et 2024, parmi lesquels figure l'amélioration de la qualité des modes d'accueil du jeune enfant**. Cette ambition a notamment été mise en œuvre via l'introduction, par l'ordonnance des services aux familles du 19 mai 2021, **d'une charte nationale pour l'accueil du jeune enfant** qui constitue une référence commune à tous les modes d'accueil du jeune enfant (article L. 214-1-1 du Code de l'action sociale et des familles) et doit être déclinée dans les projets d'établissement.

La loi du 18 décembre 2023 pour le plein emploi modifie l'article L. 214-1-1 du Code de l'action sociale et des familles, qui prévoit que des référentiels nationaux déclinent les principes applicables à l'accueil du jeune enfant établis par cette charte. En 2025 a été publié **un référentiel national de la qualité d'accueil du jeune enfant**, élaboré de manière concertée avec l'ensemble des acteurs du secteur sous le pilotage de l'Inspection générale des affaires sociales. Ce guide définit le socle exigible de tous dans toutes les relations d'accueil et constitue l'un des fondements de l'inspection-contrôle, pour apprécier l'atteinte par les modes d'accueil des missions qui leur sont confiées et leur conformité aux principes de qualité, ainsi que de l'évaluation, désormais obligatoire tous les cinq ans pour les établissements d'accueil, au titre de l'article L. 2324-2-4 du Code de l'action sociale et des familles.

Un renforcement des règles en matière d'encadrement au sein de certains établissements collectifs, bénéficiant jusque-là de dérogations, a par ailleurs été engagé (cf 2.1.2).

Cette montée en puissance des préoccupations relatives à la qualité de l'accueil s'est accompagnée **d'une prise de conscience de l'existence de risques associés à l'accueil formel du jeune enfant notamment au-travers de la médiatisation de ces questions**. Le drame intervenu dans une micro-crèche lyonnaise en juin 2022[20], puis l'enquête de Victor Castanet sur les pratiques au sein des crèches privées, notamment celles du groupe People&Baby[21] ont ainsi mis la lumière sur les risques associés à l'accueil du public vulnérable que constituent les jeunes enfants.

L'Igas a été saisie par le ministre chargé des Solidarités après le drame de 2022 afin d'évaluer plus largement la qualité de l'accueil et la prévention de la maltraitance dans l'ensemble des établissements d'accueil du jeune enfant. Cette mission[22] a alors fait le constat *« d'une qualité d'accueil particulièrement hétérogène dans les EAJE, le secteur présentant des établissements de grande qualité, portés par une réflexion pédagogique approfondie, comme des établissements de qualité très dégradée »*. Elle a par ailleurs *« constaté que la dégradation de la qualité peut entraîner des carences dans la sécurisation affective et dans l'éveil des enfants, autant qu'un épuisement des professionnels, qui ne parviennent plus à accueillir les enfants dans les conditions requises »* et que *« la question de la maltraitance au sein des établissements reste quant à elle trop peu interrogée, alors même que les zones de risque et les faits remontés sont identiques à ceux que l'on constate dans tout accueil de personnes vulnérables et dépendantes »*.

[20] Une salariée d'une microcrèche a donné volontairement la mort à une enfant de 11 mois.

[21] Castanet C. (2024), *« Les ogres »,* Flammarion

[22] Dr Nicole Bohic, Jean-Baptiste Frossard, Christophe Itier et Thierry Leconte (Igas) (2024) *« Qualité de l'accueil et prévention de la maltraitance dans les crèches »*

2. L'offre d'accueil formel, multiple, ne répond que partiellement aux attentes, et y répondra encore moins dans les années à venir, la diminution prévisionnelle du nombre de places étant supérieure à la baisse de natalité

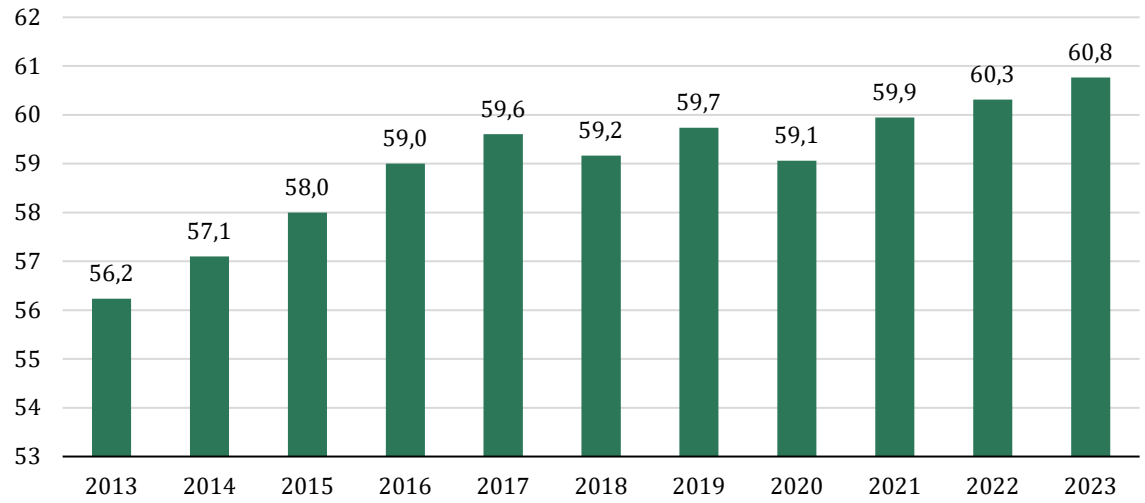
2.1. L'offre d'accueil formel, tirée ces dernières années par les micro-crèches, est confrontée à une baisse massive du nombre d'assistantes maternelles susceptible de la déstabiliser

2.1.1. Un taux de couverture élevé dont la progression s'explique par une plus forte baisse des naissances que des capacités d'accueil

Le taux de couverture, qui représente le nombre de places d'accueil formel disponibles pour 100 enfants de moins de trois ans, mesure la capacité théorique de l'offre à répondre aux besoins d'accueil du jeune enfant. Ce taux se situait en France à 60,8 en 2023, un niveau élevé au regard des comparaisons internationales : il était de 37,2 en Allemagne, 46,6 en Suède et 32,7 en moyenne au sein de l'Union européenne en 2017, ou encore de 50,3 au Royaume-Uni en 2022[23]. Pour autant, ce niveau élevé ne traduit pas mécaniquement l'efficacité d'un système d'accueil du jeune enfant, dès lors qu'il n'intègre pas les différences en matière de congés postnataux, qui ont un effet direct sur les besoins de garde et donc sur l'appréciation du niveau de l'offre.

Le taux de couverture a augmenté ces dernières années, passant de 56,2 places pour 100 enfants en 2013 à 60,8 en 2023 (cf. graphique 16).

Graphique 16 : Évolution du taux de couverture de l'accueil formel sur la période 2013-2023

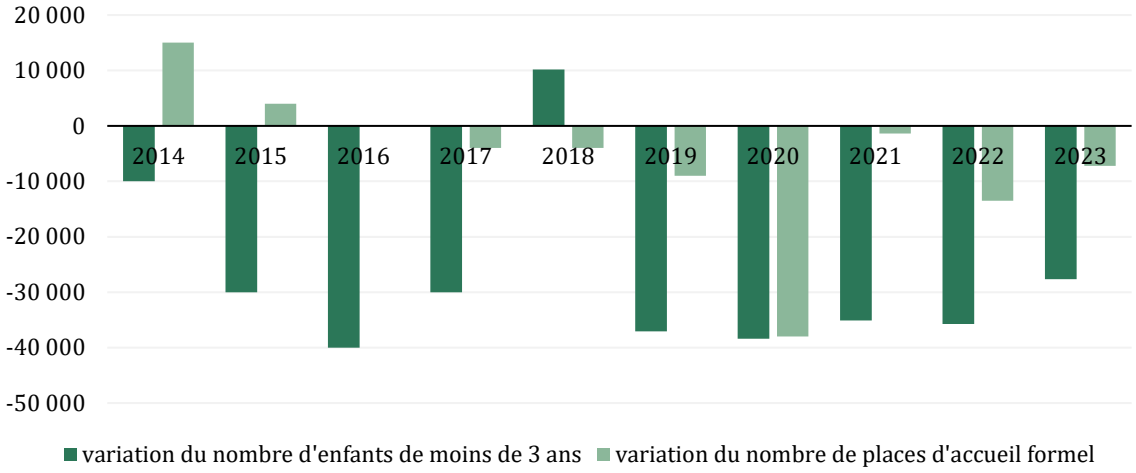


Source : ONAPE et HCFEA

Cette hausse n'est plus due, depuis 2016, à l'augmentation du nombre de places d'accueil, mais à une plus forte baisse du nombre d'enfants de moins de 3 ans que celle des places d'accueil (cf. graphique 17).

[23] Collombet C (20121°, « *Le développement des modes d'accueil à l'étranger : les exemples de l'Allemagne, de la Grande-Bretagne et de la Suède* », CNAF.

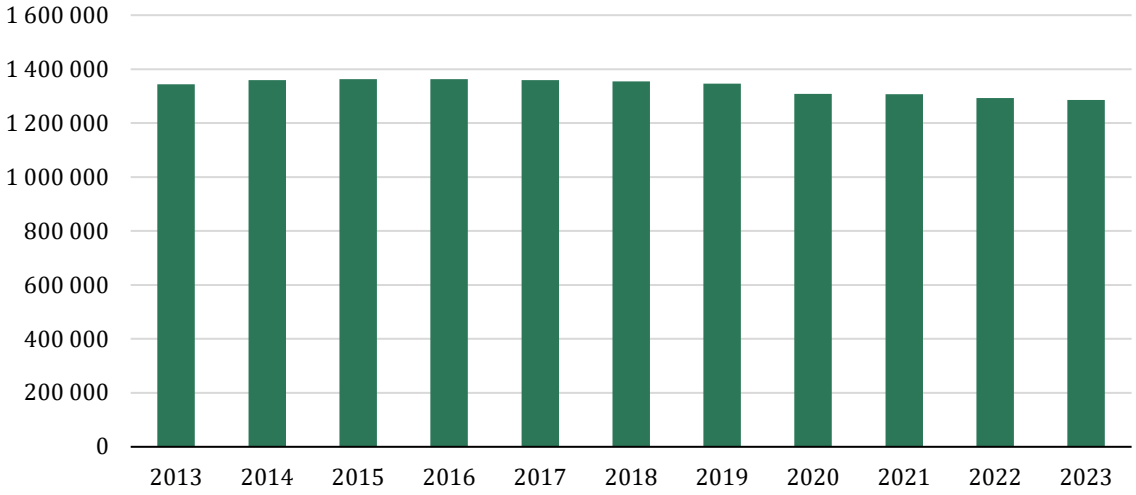
Graphique 17 : Variation annuelle du nombre d'enfants de moins de 3 ans et du nombre de places théoriques d'accueil formel sur la période 2014-2023



Source : Onape

L'offre d'accueil formel a en effet baissé depuis 10 ans : le nombre de places total proposées par l'ensemble des dispositifs d'accueil formel a diminué, de 4,7 % entre 2013 et 2023 et de 5,7 % depuis le point haut de 2015 (cf. graphique 18).

Graphique 18 : Évolution de la capacité d'accueil formel du jeune enfant sur la période 2013-2023

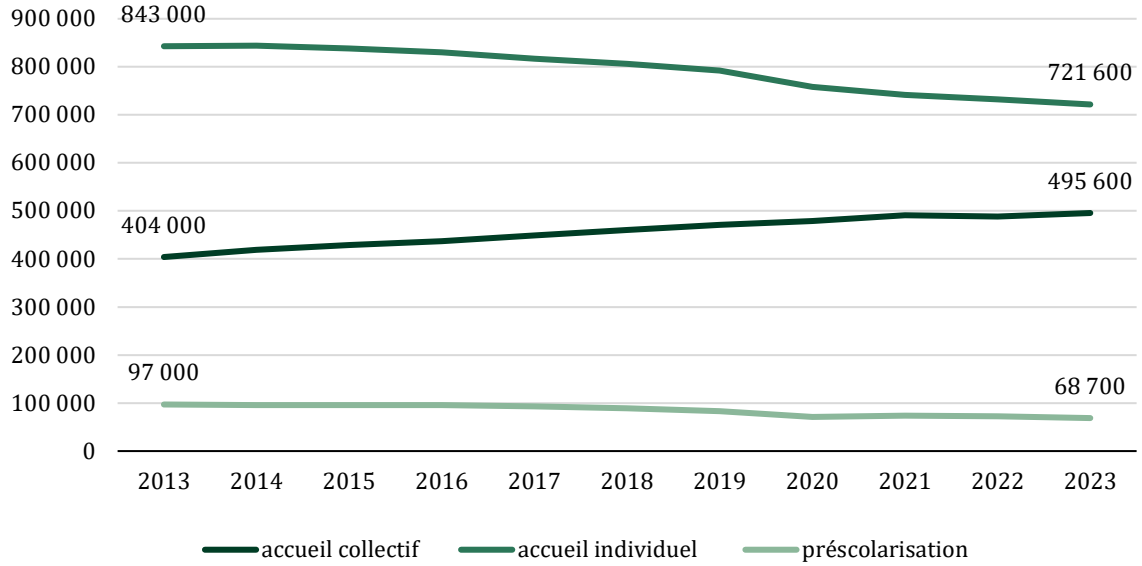


Source : Onape

Cette décroissance cache trois dynamiques différentes au sein des modalités d'accueil du jeune enfant (cf. graphique 19), qui se répartissent entre les structures d'accueil collectif (crèches), l'accueil individuel (assistantes maternelles et gardes à domicile) et la préscolarisation (accueil en école maternelle des enfants de 2 à 3 ans) :

- les capacités d'accueil collectif ont augmenté de 22,7 % entre 2013 et 2023 (cf. 2.1.2) ;
- celles d'accueil individuel ont baissé de 14,4 % sur la période (cf. 2.1.3) ;
- les places en préscolarisation ont diminué de 29,2 % entre 2013 et 2023 (cf. 2.1.4).

Graphique 19 : Évolution sur la période 2013-2023 des trois modes d'accueil du jeune enfant



Source : Onape

2.1.2. Les capacités d'accueil en collectif ont été tirées ces dernières années par le modèle des micro-crèches

L'accueil collectif permet à un enfant d'être accueilli par des professionnels de la petite enfance au sein d'un groupe d'enfants de son âge, dans un lieu dédié. Les structures d'accueil peuvent être de tailles et de statuts variables (micro-crèches à grandes crèches, publiques, privées à but lucratif et privées associatives).

La réglementation relative aux micro-crèches est moins contraignante en matière d'encadrement que celle applicable aux établissements d'accueil du jeune enfant (EAJE) d'une taille supérieure. Le décret n° 2025-304 du 1er avril 2025 relatif aux autorisations de création, d'extension et de transformation des établissements d'accueil de jeunes enfants et à l'accueil dans les micro-crèches a renforcé les exigences à l'égard de ces structures à compter du 1er septembre 2027 (cf. encadré 6).

Encadré 6 : Les principales dérogations en matière d'encadrement des micro-crèches

Les micro-crèches, dont la capacité d'accueil ne peut dépasser 12 places, disposent de dérogations en matière d'encadrement. En particulier :

- elles sont dispensées de l'obligation d'avoir un directeur d'établissement ;
- depuis 2021, elles ne sont plus obligées de disposer d'effectifs diplômés d'Etat dans les équipes au contact des enfants, mais seulement d'une certification au moins de niveau 3 (certificat d'aptitudes professionnelles - CAP) et d'une expérience professionnelle préalable ;
- un seul professionnel peut accueillir simultanément jusqu'à trois enfants en micro-crèches, contrairement aux autres établissements

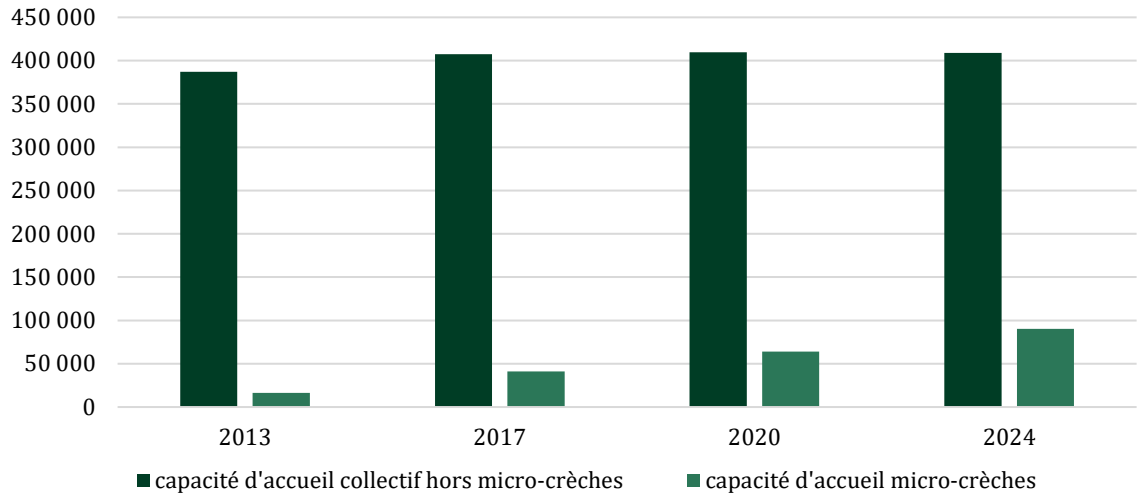
Le décret n° 2025-304 du 1er avril 2025 relatif aux autorisations de création, d'extension et de transformation des établissements d'accueil de jeunes enfants et à l'accueil dans les micro-crèches, introduit de nouvelles dispositions en matière de qualité d'accueil au sein de ces structures :

- chaque établissement devra mettre en place un projet destiné à mesurer et à améliorer en permanence la qualité de l'accueil, en lien avec le référentiel de la qualité d'accueil ;
- chaque établissement doit avoir une direction possédant un niveau de qualification équivalent à celui des autres crèches. Les personnes en poste ne détenant pas la qualification requise pourront rester en poste avec un soutien de 20h, au lieu de 10h actuellement ;

- le temps consacré aux fonctions de direction des micro-crèches sera aligné sur celui des autres structures, afin d'améliorer le suivi administratif et pédagogique, soit un mi-temps pour chaque micro-crèche (temps de travail identique pour les crèches jusqu'à 24 places) ;
- au moins un professionnel diplômé de « Catégorie 1 » — éducateur de jeunes enfants, auxiliaire de puériculture, infirmier, psychomotricien ou puériculteur …— devra faire partie de l'équipe. L'accueil de trois enfants par un seul professionnel reste possible si celui-ci détient un diplôme de « Catégorie 1 ». Cette dernière disposition a été annulée par le Conseil d'Etat le 27 mai 2026, qui a estimé que la pénurie de personnel ne permettait pas la mise en place d'une telle exigence sans période transitoire, *« compte tenu notamment de l'insuffisance de l'offre de formations qualifiantes, de la durée de ces formations et de l'absence de voies alternatives d'obtention des qualifications requises ».*

Les micro-crèches ont connu une forte dynamique ces dernières années et sont responsables de 77,4 % de la croissance de la capacité d'accueil collectif depuis 2013 (cf. graphique 20). Avec 16 500 places en 2013, elles représentaient 4,1 % de la capacité d'accueil ; en 2024, elles proposaient plus de 90 000 places représentant 18,1 % de la capacité d'accueil.

Graphique 20 : Évolution de la capacité d'accueil collectif en micro-crèches et hors micro-crèches entre 2017 et 2024



Source : Onape

Au sein des micro-crèches, ce sont les micro-crèches dites « Paje » qui sont majoritaires (87,7 % des places de micro-crèches en 2024) **et qui ont essentiellement tiré cette croissance** (90 % de la dynamique sur la période 2013-2024). Contrairement aux établissements « PSU » (prestation de service unique), ces structures ne sont pas financées par un versement direct de la branche famille à l'établissement mais via le complément mode de garde - structure (« CMG structure ») de la Paje versé aux familles.

Les EAJE (hors micro-crèches Paje) sont fortement concentrés dans le centre des grandes aires urbaines. Si en 2020, 85 % des communes n'offraient aucune place d'EAJE (ou ne comptaient aucun jeune enfant), 60 % des communes du centre de l'aire urbaine de Paris avaient un taux de couverture par des places d'EAJE supérieur à 50 %, et 42 % des communes centre des grandes métropoles de province un taux de couverture par des places d'EAJE supérieur à 30 %[24].

[24] HCFEA (2023), « *Accueil des enfants de moins de 3 ans : relancer la dynamique* »

Initialement imaginées par les pouvoirs publics pour se développer dans les territoires ruraux avec un déficit d'offre, les micro-crèches Paje se sont davantage implantées en zone urbaine, en réponse aux besoins des familles à plus hauts revenus, capables de payer des restes à charge élevés. Le Haut Conseil de la famille, de l'enfance et de l'âge (HCFEA) a ainsi mis en évidence qu'en 2020 l'implantation de ces structures apparaissait plus forte dans les communes les plus aisées, et en particulier dans les grandes métropoles, dans le périurbain aisé et dans les Drom. En France hexagonale, le taux de couverture par des places en micro-crèche Paje était de 2,4 % (contre 4,7 % dans les Drom), et le HCFEA a montré que :

- ce taux était plus élevé dans les communes aisées : 4,3 % dans les communes ayant un niveau de vie relatif supérieur de plus de 25 % par rapport à la médiane nationale, 4,2 % si l'on se situe entre 10 et 25 % ; *a contrario*, il était de 0,9 % dans les communes les plus pauvres (niveau de vie médian inférieur à 80 % du niveau médian métropolitain) ;
- ce taux est plus élevé dans les banlieues aisées et relativement éloignées des grandes aires urbaines (périurbain aisé) : 5,1 % pour l'aire urbaine de Paris, 6,2 % pour les banlieues périurbaines des aires urbaines de 200 000 à 700 000 habitants ;
- les grandes métropoles de province (aires de plus de 700 000 habitants) ressortaient comme un terrain privilégié pour le développement de cette offre : un taux de couverture de 10,7 % dans les communes-centre les plus aisées, de 8,3 % dans les banlieues proches aisées ;
- la situation des Drom, notamment de La Réunion et de la Guadeloupe, apparaissait spécifique, avec un nombre important de places dans certaines communes, traduisant un recours particulier à ce type d'offres.

2.1.3. Les capacités d'accueil par les assistantes maternelles ont fortement diminué, du fait de la baisse du nombre de professionnelles qui devrait se poursuivre

L'accueil individuel est historiquement la modalité majoritaire d'accueil formel en France : il représentait 62,7 % des places en 2013 et 56,1 % en 2023. **C'est essentiellement le fait des assistantes maternelles,** qui proposent plus de 90 % des places en accueil individuel (93,4 % en 2023). En France, aucun diplôme n'est requis pour exercer le métier d'assistant maternel. Les candidats doivent simplement suivre une formation d'au moins 120 heures organisée par le département.

Le caractère majoritaire de l'accueil individuel est une singularité française : en 2021, les assistantes maternelles représentent 55 % de l'offre d'accueil des enfants de moins de trois ans en France, environ 30 % au Danemark et aux Pays-Bas, 15 % en Allemagne et au Royaume-Uni et une part minime au Portugal (3 %).

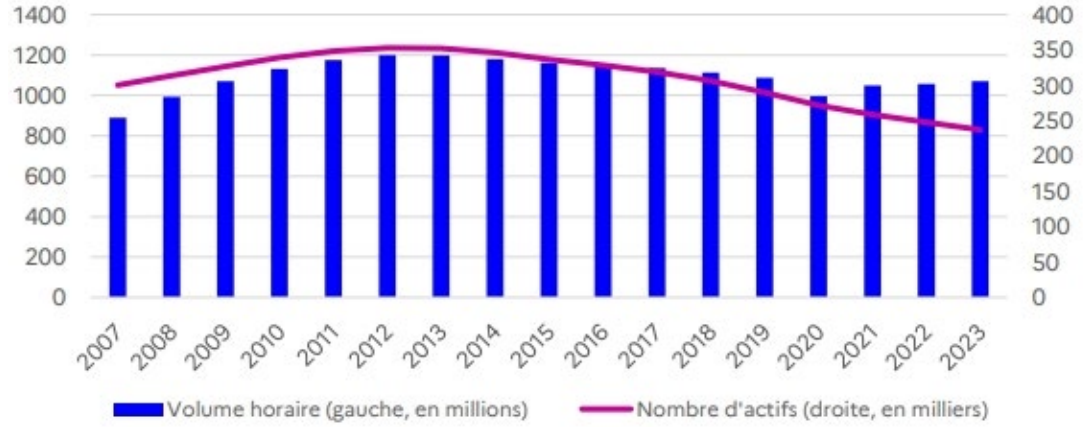
Les assistantes maternelles sont plus présentes dans le périurbain hébergeant des populations ayant des revenus médians. Le HCFEA[25] montre ainsi que, à la différence des EAJE, beaucoup plus concentrés territorialement, les assistantes maternelles sont présentes dans près de 7 communes sur 10, et note que :

- leur présence apparaît particulièrement développée dans les aires urbaines de 50 000 à 700 000 habitants, et notamment dans leurs périphéries périurbaines ;
- à l'exception des aires de moins de 50 000 habitants, cette présence est très faible dans les communes-centre de ces aires urbaines.
- si l'on prend en compte le niveau de vie médian des habitants de la commune, le constat est que le taux de couverture par des assistantes maternelles est particulièrement élevé dans les communes dont les habitants ont un revenu médian ou proche de la médiane.

[25] HCFEA (2023), « *Accueil des enfants de moins de 3 ans : relancer la dynamique* ».

Le nombre d'assistantes maternelles diminue constamment depuis plus de dix ans, la baisse de leur volume horaires a été contenue ces dernières années par une augmentation de leur temps de travail. Après avoir connu un essor considérable à la suite de la création du statut d'assistant maternel en 1977, ce mode d'accueil est en perte de vitesse. En 2023, on ne compte plus que 227 300 assistantes maternelles en activité (dont 218 100 ont gardé au moins un enfant de moins de trois ans), contre 350 000 en 2013. La baisse du nombre de professionnelles a été en partie compensée par une augmentation du volume horaire moyen réalisé par assistante maternelle : le nombre d'heures déclarées en 2023 se rapproche ainsi du niveau observé en 2019, reflétant une intensification des conditions de travail (cf. graphique 21).

Graphique 21 : Évolution du nombre d'assistantes maternelles et de leur volume d'heures travaillées (sans restriction sur l'âge des enfants accueillis, à la différence des publications de l'Onape)



Source : rapport IGAS n°2024-044R.

La population des assistantes maternelles, à 99 % féminine, **est vieillissante, ce qui laisse craindre la poursuite voire l'accélération de la dynamique d'attrition de l'offre** dans les prochaines années : en 2024, l'âge moyen était de 49 ans, contre 41 ans pour l'ensemble de la population active[26]. Ce vieillissement de la population des assistantes maternelles est également présent dans d'autres pays, l'âge moyen de cette catégorie étant de 50 ans aux Pays-Bas, 60 ans au Danemark ou encore 69 ans au Portugal. La Cour des comptes souligne que près de la moitié des assistants maternels en activité en 2023 devraient partir à la retraite d'ici 2030[27]. Ce métier est classé par la Dares et France Stratégie dans les quinze métiers aux plus forts déséquilibres potentiels, caractérisés par beaucoup de départs à la retraite et peu de jeunes entrants[28].

Introduites par la loi du 9 juin 2010 relative à la création des maisons d'assistants maternels, les maisons d'assistants maternels (MAM) connaissent un essor ces dernières années. Elles peuvent regrouper jusqu'à six assistantes maternelles, dont quatre exerçant simultanément dans les locaux (articles R. 421-38 à R. 421-42 du CASF). Le nombre d'enfants de moins de trois ans présents dans une MAM ne peut excéder 20. Un agrément spécifique pour le local de la MAM doit être déposé auprès du service de PMI. En 2021, environ 4 200 maisons d'assistants maternels étaient recensées, soit un doublement en cinq ans. Elles étaient 5 500 en 2025.

[26] Chiffre pour l'ensemble de la population active en 2019. Cnaf (2023), « *Les assistantes maternelles : un métier en évolution, des rémunérations encore faibles et des pénibilités minimisées* » – L'essentiel n°219.

[27] Cour des comptes (2024), *« La politique d'accueil du jeune enfant ».*

[28] Les métiers en 2030. Rapport du groupe Prospective des métiers et qualifications, Dares et France Stratégie – mars 2022.

Ce développement se retrouve dans d'autres pays à exercice majoritairement individuel, qui voient l'essor de modes de pratique regroupée, telle que les maisons d'assistantes maternelles, sur la période récente. Dans un lieu d'accueil, les professionnelles exercent de façon partagée, à l'extérieur de leur domicile. Elles s'occupent des enfants que chacune a en charge, sans perdre le lien individuel à l'enfant et sans lien hiérarchique entre elles. Les maisons d'assistantes maternelles regroupent désormais plus de 20 % des assistantes maternelles en Allemagne et 10 % au Danemark. Introduites en 2005 en Allemagne, ces structures sont désormais présentes dans la plupart des Länder. Leur nombre et celui des salariées y travaillant a plus que doublé entre 2012 et 2020. En Angleterre, les assistantes maternelles peuvent également se regrouper (à 4 au plus) pour s'occuper d'enfants dans un local externe à leur domicile et à celui de l'enfant. Néanmoins, cela ne concerne que 3 % du nombre de places offertes.

La garde à domicile est un mode d'accueil réservé aux parents les plus aisés, et est de ce fait concentrée dans les communes dont les habitants ont les niveaux de vie les plus élevés. En moyenne nationale, la garde à domicile est un mode de garde peu répandu (3,7 % des places). Le HCFEA dans son rapport de 2023 montre qu'il est plus développé dans les communes les plus aisées :

- le taux de couverture moyen atteint 9,3 % dans les communes dont les habitants ont un niveau de vie médian supérieur de plus de 25 % au niveau de vie médian métropolitain ;
- ce phénomène est particulièrement accentué dans le cœur des grandes métropoles : près de 18 % dans le centre aisé de l'aire de Paris, près de 13 % dans le centre aisé des grandes métropoles de province ;
- c'est un mode d'accueil très peu présent dans les Drom avec un taux de couverture moyen de 1,1 %.

Contrairement aux autres modes d'accueil, on ne note pas d'évolution significative des taux de couverture entre 2017 et 2023.

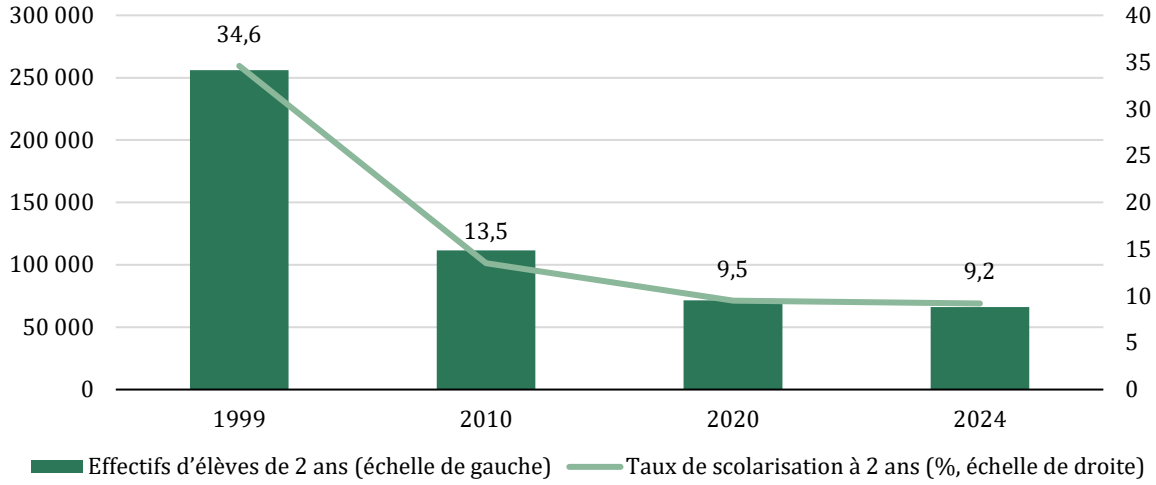
2.1.4. La préscolarisation a fortement baissé mais le contexte de baisse de natalité pourrait laisser envisager une inversion de tendance

La préscolarisation, consistant à accueillir un enfant âgé de 2 à 3 ans à l'école maternelle, a beaucoup baissé depuis 1999. Le taux de préscolarisation des enfants de deux ans, qui était de 34,6 % en 1999, a chuté à 13,5 % en 2010, et n'était plus que de 9,2 % en 2024, représentant 66 000 enfants (cf. graphique 22). La préscolarisation représente en 2023 5,5% de l'accueil formel des enfants de moins de 3 ans. Il ne s'agit toutefois pas d'un accueil permettant les mêmes amplitudes horaires que les autres, compte-tenu d'une part des vacances scolaires, d'autre part de l'accueil généralement sur un nombre d'heures restreint pour les moins de 3 ans. Ainsi, le HCFEA a noté que le nombre moyen d'heures pendant lesquelles un enfant est accueilli durant la semaine varie selon le mode d'accueil : en 2021, il est le plus élevé en EAJE (31h55), suivi par les assistantes maternelles (31h38), et le plus faible à l'école préélémentaire (21h32).

Seule une minorité de pays de l'Union Européenne, dont la France, accueillent des enfants à l'école maternelle dès l'âge de 2 ans : en 2019, moins de 10 % de ces enfants sont scolarisés en Pologne et en Autriche et les autres pays proposant une telle scolarisation le font pour 10 à 20 % des enfants (France, République tchèque, Italie, Roumanie, Slovaquie, Malte et Chypre). Seule la Belgique accueille à l'école un peu plus de la moitié des enfants de 2 ans. Pour les autres pays, il n'y a pas d'accueil à l'école avant 3 ans[29].

[29] Il existe un système dit « intégré » qui ne connaît pas de césure entre l'accueil des très jeunes enfants et la maternelle dans les pays nordiques.

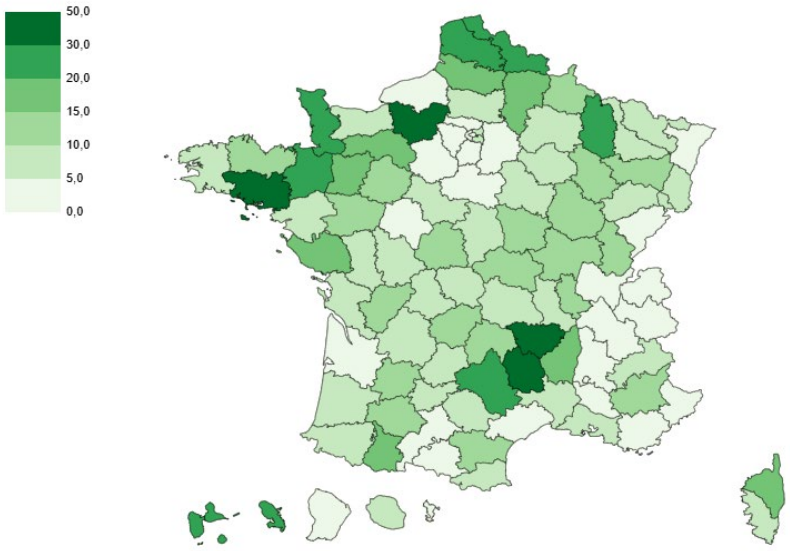
Graphique 22 : Évolution de la préscolarisation entre 1999 et 2024



Source : DEPP

La préscolarisation est plus élevée dans l'Ouest, le Nord et une partie du Massif central, où plus de 20 % des enfants de 2 ans sont scolarisés, avec un maximum de 47 % en Haute-Loire. Au contraire, la Haute-Garonne, la Seine-et-Marne et la Haute-Savoie affichent des taux de scolarisation inférieurs à 3 %. Dans vingt-six départements, le taux de scolarisation des enfants âgés de moins de 3 ans est inférieur à 5 % à la rentrée 2023 (cf. graphique 23).

Graphique 23 : Taux de scolarisation des enfants de 2 ans par département à la rentrée 2023 (en %)



Source : DEPP

Il n'existe pas d'étude mesurant des effets significatifs de la préscolarisation en termes de performance scolaire. France Stratégie a cherché à apprécier ces effets avec plusieurs méthodes sans parvenir à des résultats conclusifs, et insiste sur la nécessité de penser les conditions d'accueil de ces jeunes enfants pour que la préscolarisation leur soit pleinement profitable[30].

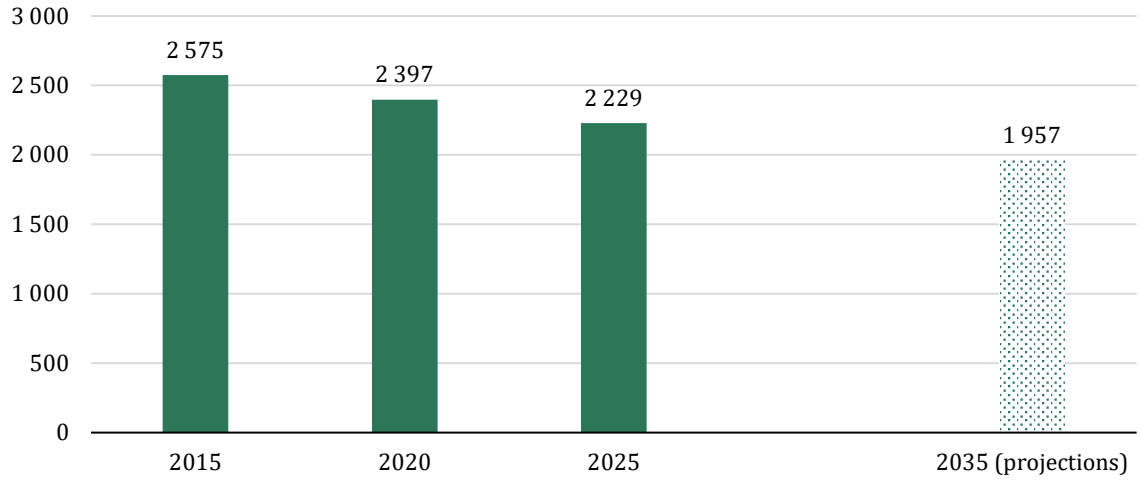
[30] Heim A. (2018), « *Quand la scolarisation à 2 ans n'a pas les effets attendus : leçons des méthodes d'évaluation* », France Stratégie

Les explications de la baisse du taux de préscolarisation, dans un contexte de baisse de natalité qui pourrait libérer des places, sont à chercher tant du côté des familles que des pouvoirs publics :

- du côté des familles, la durée d'accueil, leur imposant de trouver un mode d'accueil complémentaire, et l'éventuel manque de confiance des parents dans l'institution scolaire pour accueillir leurs enfants de moins de 3 ans pourraient expliquer le non-recours, qui n'est pas suffisamment documenté ;
- du côté des pouvoirs publics étaient pointées, dans un rapport de l'Inspection générale de l'Éducation nationale[31], certaines responsabilités telles que des difficultés du travail partenarial entre les communes et les académies, celles de certaines communes pour trouver des moyens, des locaux disponibles voire du personnel (Atsem par exemple) ainsi que celles des rectorats pour trouver des enseignants pour exercer dans des classes spécifiques dédiés aux enfants de 2 ans (« très petite section »).

Cette dernière difficulté renvoie au rôle de l'État, qui seul peut employer des enseignants. Or la baisse des naissances a conduit à une forte baisse des effectifs à l'école maternelle depuis 2013, qui devrait se poursuivre (cf. graphique 24). Ce contexte pourrait constituer une opportunité d'accueillir davantage d'enfants de moins de 3 ans à l'école, à tout le moins dans les territoires où l'offre d'accueil du jeune enfant est insuffisante.

Graphique 24 : Évolution des effectifs en école maternelle (en milliers)



Source : DEPP

[31] IGEN (mai 2017), « *La* scolarisation en petite section de maternelle », Rapport 2017-032.

2.2. L'offre d'accueil actuelle n'est pas pleinement satisfaisante et le sera encore moins dans les années à venir, la baisse prévisionnelle du nombre d'assistantes maternelles entrainant un manque d'environ 100 000 places à l'horizon 2033 pour maintenir le taux de couverture actuel.

2.2.1. Le taux de couverture élevé cache une forte hétérogénéité sur le territoire et ne prend pas en compte les besoins non exprimés

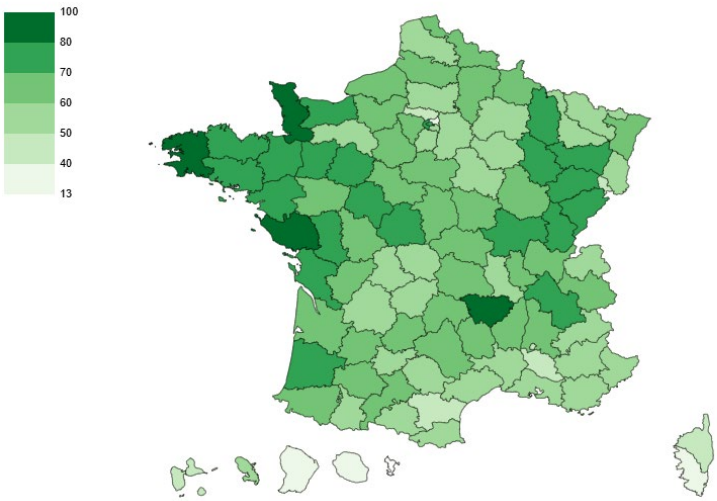
Le taux de couverture élevé (60,8 % en 2023) ne permet pas de satisfaire les besoins d'accueil du jeune enfant. Le niveau global de l'offre d'accueil peut, en première approche, sembler inférieur mais du même ordre de grandeur que les attentes globales des parents : en 2021, 63 % souhaitent un mode d'accueil formel pour leur enfant (dont 35 % voulaient une place en EAJE et 26 % une place chez une assistante maternelle). Cette apparence d'adéquation cache toutefois une double limite :

- elle cache l'hétérogénéité de couverture sur le territoire et l'existence de nombreux territoires avec un taux de couverture beaucoup plus faible que cette moyenne ;
- elle ne prend pas en compte les besoins non exprimés par des parents qui soit internalisent la difficulté à trouver une place d'accueil, soit ne prennent pas en compte dans leur souhait les effets positifs, d'un point de vue collectif, de l'accueil formel pour leur enfant.

Environ un cinquième des familles n'auraient pas accès à un mode d'accueil alors qu'elles le souhaitent. Des parents sont ainsi contraints de garder eux-mêmes leur enfant faute d'avoir trouvé un mode d'accueil formel. D'après le baromètre petite enfance de la CNAF, le HCFEA a estimé qu'un parent sur cinq (20,5 %) était dans cette situation en 2021.

Cette insatisfaction s'explique en partie par l'inégale répartition des places d'accueil formel sur le territoire. La capacité d'accueil est très inégale selon les départements : elle varie de 13 places pour 100 enfants de moins de 3 ans en Guyane à 86 places en Vendée. Les départements de l'Ouest de la France sont mieux couverts ; en revanche, l'offre est inférieure à 4 places pour 10 enfants en Seine-Saint-Denis, en Corse-du-Sud et à la Réunion (cf. graphique 25).

Graphique 25 : Taux de couverture par département en 2023



Source : Onape

Le HCFEA a montré, dans un travail au niveau communal, que :

- 15 % des enfants de moins de 3 ans vivent dans une commune avec une offre inférieure à 30 % (c'est-à-dire pouvant répondre aux besoins de trois enfants sur dix) ;
- un enfant sur cinq vit dans une commune avec une offre supérieure à 75 %, six sur dix dans une commune avec une offre supérieure à 50 % ;

Le taux de couverture actuel, même s'il était atteint dans chaque commune, serait insuffisant pour couvrir les besoins réels de la population. Le HCFEA a ainsi réalisé deux chiffrages du niveau de taux de couverture qui permettrait de couvrir ces besoins :

- un scénario bas dans lequel chaque enfant de moins de trois ans dont les parents sont soit en emploi, soit en formation, a accès à un temps plein, et chaque enfant dont l'un des parents est en recherche d'emploi à accès à un mi-temps d'accueil ;
- un scénario plus ambitieux, qui diffère du premier par deux éléments : les enfants dont un parent est au chômage ont accès à un temps plein et non à un mi-temps et les autres enfants (dont les parents ne sont ni en emploi, ni en formation, ni au chômage) ont accès à un jour par semaine.

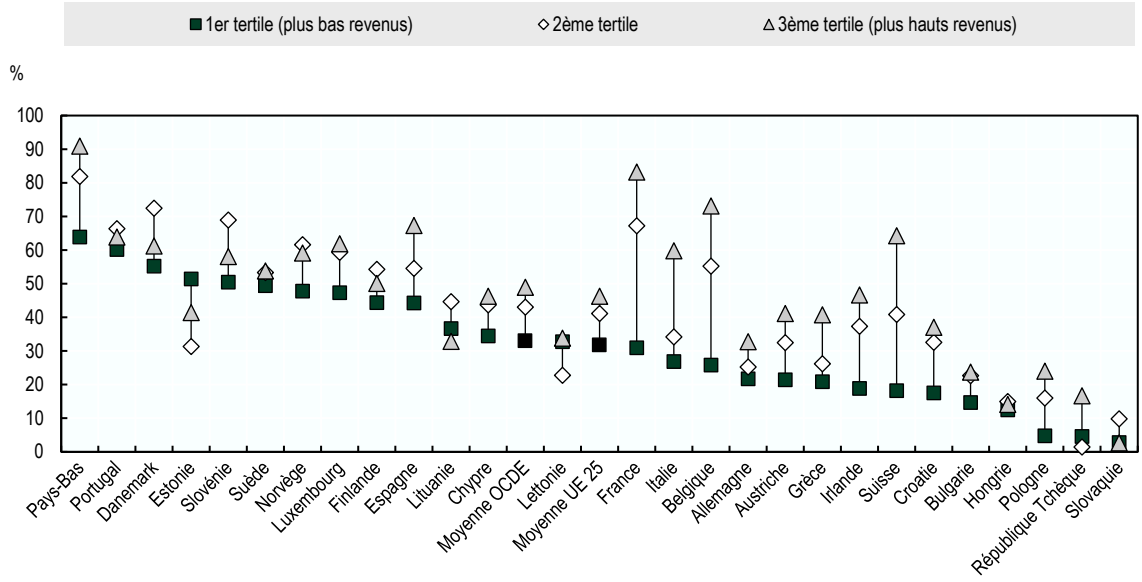
Selon les estimations du HCFEA, le scénario bas nécessite un taux de couverture de 66,7 %, le scénario haut un taux de couverture de 75 %. En 2023, seuls 11 départements avaient un taux de couverture atteignant la cible ambitieuse, et 35 atteignant la cible basse du HCFEA.

L'écart entre ces cibles incarnant un service public de la petite enfance effectif et les demandes affichées par les parents s'explique par les besoins non exprimés, essentiellement par des familles de ménages modestes. Les enfants des familles les plus modestes (celles dont les ressources sont sous le seuil de bas revenus[32]) sont 24 % à avoir une place dans un mode d'accueil formel, contre 74 % de ceux dont les familles ont des revenus plus élevés. Ainsi, les enfants vivant dans une famille à bas revenus représentent 29 % des enfants de moins de 3 ans mais seulement 20 % de ceux accueillis en EAJE financé par la PSU, 7 % de ceux gardés par une assistante maternelle, 6 % de ceux accueillis par un EAJE financé par la Paje et 6 % de ceux gardés par une salariée à domicile.

Cette forte différenciation du recours au mode d'accueil formel selon le niveau de vie des familles est particulièrement marquée en France, qui partage cette caractéristique avec la Belgique et la Suisse (cf. graphique 26).

[32] Le seuil de bas revenus, calculé par l'Insee, est déterminé par rapport à la distribution des niveaux de vie des foyers allocataires de prestations sociales. Il est égal à 60 % du revenu médian (disponible avant impôts) par unité de consommation de la population d'allocataires de référence, soit à 1 253 euros mensuels par unité de consommation en 2023 en France métropolitaine.

Graphique 26 : Taux de recours à l'accueil formel par niveau de revenu, comparaison internationale, 2024



Source : OCDE

La littérature académique sur le non-recours[33] des familles modestes à l'accueil formel met en évidence l'existence de freins souvent cumulatifs :

- le défaut d'information sur les structures d'accueil ;
- le manque d'adaptation de l'offre aux besoins des familles, notamment pour les parents travaillant en horaires atypiques ;
- la capacité à chercher une structure (complexité des étapes pour constituer un dossier) ;
- l'accessibilité physique et administrative à une structure ;
- les critères d'attribution des places ;
- la capacité financière ;
- la qualité de l'offre des structures ;
- la capacité des familles à percevoir le besoin (freins subjectifs) : les familles peuvent ne pas ressentir le besoin de faire appel à une structure d'accueil, car celle-ci ne coïncide pas avec leur modèle familial et avec leur perception à la fois des besoins des enfants et du rôle de la mère dans le foyer. Un certain nombre d'études tendent à montrer que la conscience des effets positifs des modes d'accueil sur le développement et la socialisation du jeune enfant est aussi beaucoup moins développée dans les populations défavorisées.

La branche famille a mis en place un bonus de mixité sociale, dont la baisse récente des dépenses associées (56,7 M€ en 2025, soit -7,4% par rapport à 2024) ne reflète pas une baisse de la mixité au sein des EAJE, mais un effet mécanique lié à la plus grande participation des familles[34]. Ce bonus s'applique lorsque les participations familiales perçues par la structure sont faibles (inférieures à certains seuils) afin de compenser le manque de recettes observées par les structures qui concentrent une part importante d'enfants issus de familles particulièrement modestes. Il s'applique à l'ensemble des places de la structure.

[33] Chantal Zaouche Gaudron « Quel accueil pour l'enfant en situation de pauvreté ? », rapport pour la CNAF, 2021, ou Carlo Barone « Les politiques d'accompagnement au développement des capacités des jeunes enfants », rapport pour la CNAF, 2021

[34] Cette plus grande participation est la conséquence des majorations des barèmes et des plafonds de participations familiales depuis 2019.

2.2.2. La baisse à venir de la capacité d'accueil des assistantes maternelles engendre, en dépit de la baisse de la natalité, un manque d'au minimum 100 000 places d'accueil formel à horizon 2033 pour maintenir le taux de couverture actuel

La baisse du nombre d'assistantes maternelles va conduire à la diminution du nombre de places supérieure à celle des besoins, induite par la baisse de la natalité, prévue jusqu'autour de 2030. La mission a construit une projection de l'offre d'accueil formel à horizon 2033, reposant sur les hypothèses suivantes :

- recours inchangé aux congés postnataux ;
- maintien de l'offre d'EAJE au niveau de 2023, s'appuyant sur le fait que la croissance des dernières années avait ralenti (quasi stabilité depuis 2021) et qu'elle était tirée par les micro-crèches dont les dérogations ont été partiellement supprimées, ce qui devrait en limiter la croissance ;
- décroissance du nombre d'assistantes maternelles de 4 % par an, comme la tendance observée ces dernières années ;
- maintien de l'offre de garde à domicile au niveau de 2023 ;
- maintien du taux de préscolarisation[35] : il s'agit de l'hypothèse de la DEPP dans ses récentes projections d'effectifs.

Ces projections font apparaitre une très forte baisse des places due à la diminution des assistantes maternelles : l'accueil formel ne compterait en 2033 que 995 000 à 1 049 000 places (cf. tableau 5).

Tableau 5 : **Projections des places d'accueil formel en 2033**

Mode d'accueil	Places en 2033
Accueil collectif	496 000
Assistantes maternelles	448 000
Garde à domicile	47 000
Préscolarisation	51 000 – 58 000
Total	**995 000 – 1 049 000**

Source : Mission.

Pour maintenir le taux de couverture de 2023, il faudrait dans le scénario le plus favorable créer plus de 100 000 places, et en créer le double pour atteindre le taux de couverture de 66,7 % et ainsi rendre le service public de la petite enfance effectif (cf. tableau 6).

Tableau 6 : **Projections du taux de couverture de l'accueil formel en 2033 et des besoins de places en fonction de trois scénarios démographiques**

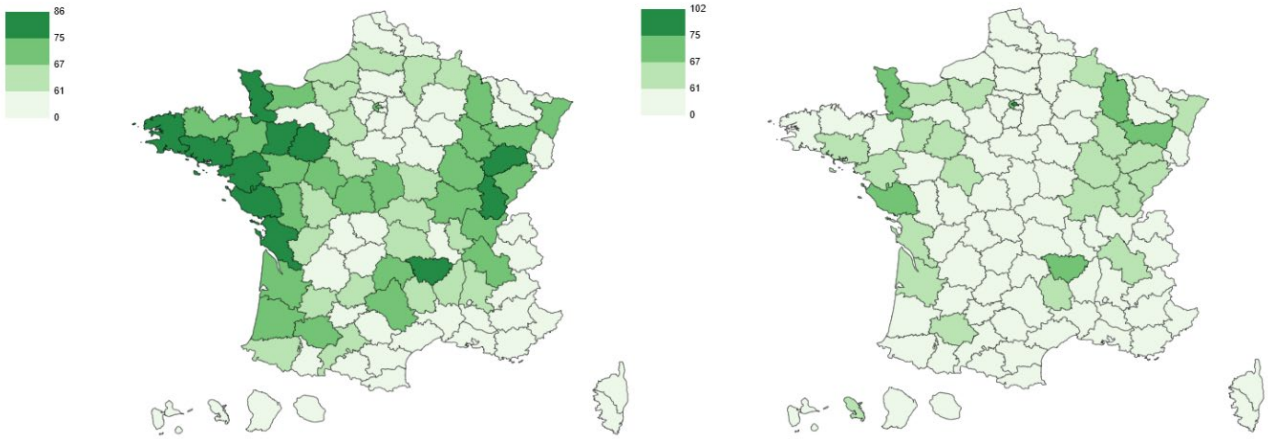
Scénario	Taux de couverture en 2033	Places à créer pour atteindre le taux de couverture de 2023 (60,8)	Places à créer pour atteindre le taux de couverture cible bas du HCFEA (66,7)	Places à créer pour atteindre le taux de couverture cible bas du HCFEA (75)
Scénario démographique haut	50,7	210 000	332 000	504 000
Scénario démographique intermédiaire	53,9	135 000	249 000	410 000
Scénario démographique bas	54,9	107 000	214 000	364 000

Source : Mission.

[35] À 8,4 %, soit le nombre d'enfants de 2 ans scolarisés en 2025 rapportés au nombre de naissance en 2023.

Dans le scénario démographique intermédiaire, seul Paris a un taux de couverture supérieur à 75 % (il est même de plus de 100 %, du fait d'une démographie très déclinante), et seuls 28 départements ont un taux de couverture supérieur au taux de couverture national actuel (cf. graphique 26).

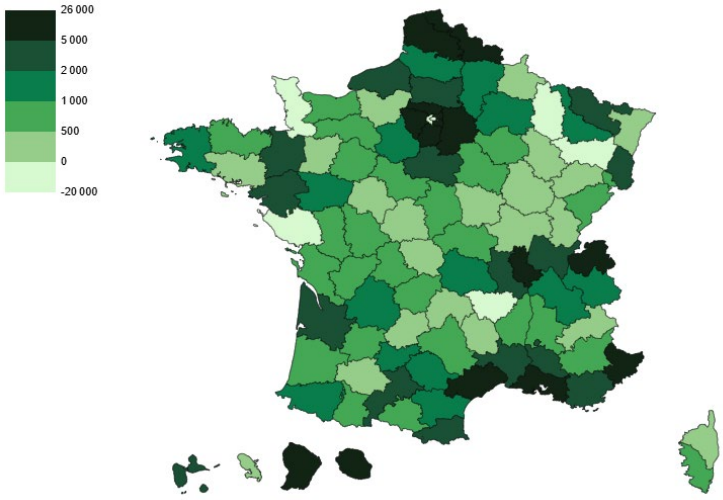
Graphique 26 : Taux de couverture en 2023 et taux de couverture projeté en 2033 par département



Sources : *CNAF et calculs de la mission*

Les besoins de création de places d'accueil formel sont très inégalement répartis sur le territoire : pour atteindre le taux de couverture de 66,7 correspondant à la cible basse d'un SPPE effectif, 15 départements auraient besoin de plus de 5 000 places nouvelles, 16 départements d'un nombre de places compris entre 2000 et 5 000 places. *A contrario*, 7 départements (dont Paris) auraient un excès de places par rapport à cette cible, du fait de leur forte baisse de natalité (cf. graphique 27).

Graphique 27 : Nombre de places d'accueil formel manquantes pour atteindre le taux de couverture de 66,7 en 2033



Sources : *CNAF et calculs de la mission*

2.2.3. Les récentes orientations pour mieux répondre aux besoins spécifiques ne permettent pas de donner un accès suffisant à l'accueil formel des enfants des familles concernées

Les besoins spécifiques de certaines familles en matière d'accueil du jeune enfant font l'objet d'actions particulières, sans que leurs effets ne soient, à ce jour, pleinement satisfaisants. L'accueil des enfants dont les parents travaillent en horaires atypiques, sont en recherche d'emploi, et l'accueil des enfants en situation de handicap font partie de ces besoins spécifiques non couverts.

2.2.3.1. Les dispositifs d'accueil à destination des parents travaillant en horaires atypiques devraient bénéficier de la meilleure coordination locale que le service public de la petite enfance doit amener

Les parents travaillant avec des horaires atypiques déclarent une inadéquation plus élevée entre le mode de garde souhaité et celui utilisé et 86 % d'entre eux ont recours à au moins trois modes d'accueil différents.

Ni les assistantes maternelles ni les crèches ne sont incitées à proposer un accueil en horaires atypiques. Les assistantes maternelles peuvent proposer un accueil sur des plages horaires étendues, voire le week-end. Cependant ces horaires sont peu attractifs pour les assistantes maternelles, car si leur tarif est revalorisé de 10 %, elles n'ont pas la garantie d'avoir plus qu'un enfant sur cette plage horaire, et donc leur salaire moyen baisse. Les horaires d'ouverture des crèches sont majoritairement alignés sur les heures de bureau. Certaines crèches, principalement hospitalières, proposent des horaires étendus, de 6 heures 30 à 21 heures 30, mais cela nécessite des effectifs supplémentaires, difficiles à recruter dans le contexte de pénurie de professionnels de la petite enfance.

Des dispositifs innovants visent à répondre à ces besoins. La Cour des comptes cite notamment les exemples suivants :

- la ville de Marseille a centralisé les besoins d'horaires étendus dans une crèche par secteur ;
- aux Herbiers, en Vendée, plusieurs micro-crèches de la même entreprise de crèches réunissent les enfants dans la même section en début de matinée et en fin de journée ;
- des associations ou des mutuelles assurent la garde à domicile pour des parents en difficulté travaillant en horaires décalés (Pop'In à Toulouse, Atome à Nevers, Acaid à Châlons-sur-Saône, par exemple) ;
- la Mutualité française a créé Mamhique, système de garde à domicile ou par une assistante maternelle pour les enfants des soignants et policiers en horaires atypiques. Ce service est financé par les employeurs.

Ces dispositifs ont un coût, pris en charge en partie par les parents (surcoût pour l'assistante maternelle), la branche famille qui finance des dispositifs innovants ou encore les collectivités locales en cas d'EAJE PSU, susceptible d'en limiter l'accès **et leur succès nécessite une importante coordination locale, que le service public de la petite enfance, et le chef de filat confié au bloc communal, pourrait contribuer à améliorer**.

Une étude de la CNAF de quatre dispositifs en 2005 signalait ainsi trois points d'attention relatifs à ces dispositifs particuliers [36] :

- la logique partenariale qui préside au montage de ces dispositifs, mobilisant des organismes de protection sociale, des organismes des politiques d'emploi (DREETS et DDETS) et les collectivités locales est nécessaire, les entreprises en étaient relativement absentes ;
- la question du personnel réalisant l'accueil en horaires atypiques : il est difficile de rendre de tels emplois attractifs dans la durée, et la question de la mobilité du personnel se pose encore plus que dans d'autres structures ;
- la complémentarité de l'offre de garde sur horaires atypiques par rapport à l'ensemble de l'offre formelle, de manière à ce que les usagers puissent compter sur cette complémentarité interinstitutionnelle. En effet, le besoin de gardes des parents confrontés à de tels horaires décalés et souvent peu prévisibles ne se résume évidemment pas à cette offre spécifique.

2.2.3.2. Les parents au chômage ne bénéficient pas de dispositif permettant d'accueillir leurs enfants autant que nécessaire pour lever le frein à l'emploi que leur accueil constitue

Les parents qui sont au chômage ou inactifs ont beaucoup moins recours à un mode d'accueil formel que les autres : leurs enfants sont 17 % à être confiés à un mode d'accueil en 2023 tandis que ceux des familles contre 85 %. D'après la Drees, en 2021, la garde parentale concernait 81 % des familles dont la mère est au chômage mais n'aurait été que de 47 % si les parents avaient obtenu leur premier choix de mode d'accueil.

L'offre d'accueil n'est que peu adaptée aux parents sans emploi :

- les critères d'attribution de places en crèches favorisent souvent les familles dans lesquelles les deux parents travaillent ;
- certaines assistantes maternelles, qui font parfois face à des impayés, sont susceptibles de privilégier l'accueil d'enfants de familles plus favorisées ;
- les familles sans emploi ne bénéficient pas des réservations de berceaux ;
- peu de crèches et d'assistantes maternelles sont localisées dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville où le taux de chômage est plus élevé.

Au total, les enfants de parents au chômage ou inactifs sont peu présents en crèches (11 %) ou chez les assistantes maternelles (3 %), alors qu'ils représentent 18 % des allocataires des caisses d'allocations familiales.

Les crèches à vocation d'insertion professionnelle (Avip) réservent 20 % de leurs places à des demandeurs d'emploi. Le label Avip a été créé en 2016 (cf. encadré 7), les crèches ainsi labellisés sont plus de 1 100. Le dispositif AVIP reste toutefois encore inégalement réparti sur le territoire. La Cour des comptes note ainsi que leur répartition apparaît largement décorrélée du taux de chômage.

[36] Claude Martin, Blanche Le Bihan Arnaud Campeon, Guillaume Gardin (2005) « Petite enfance et horaires atypiques », dossier d'études n°73, CNAF

Encadré 7 : **Présentation du label Avip**

La Charte nationale du label Avip a été conclue en 2016 entre l'État, la Cnaf et Pôle emploi.

Les structures doivent réserver au moins 20 % de leurs places aux parents en recherche d'emploi, en ciblant prioritairement les familles résidant en quartier prioritaire de la politique de la ville et les foyers monoparentaux. Les parents bénéficient d'une place d'accueil pour leur enfant pendant leur recherche d'emploi pour une durée d'un an (contrat de 6 mois renouvelable une fois). L'accueil en crèche est d'au minimum 10 heures par semaine. En parallèle, il est prévu que les parents soient suivis pour leur recherche d'emploi par des conseillers de France Travail dans le cadre de la modalité dite « d'accompagnement global », renforcée et portant sur des aspects à la fois professionnels et sociaux.

La place peut être pérennisée lorsque le parent retrouve un emploi, jusqu'à l'entrée de l'enfant à l'école. Une « commission Avip » se réunit tous les trois ans dans le cadre du schéma départemental des services aux familles, pour faire le bilan et décider de poursuivre ou non l'adhésion à la charte.

Les places réservées en crèche Avip concernent des familles qui, en moyenne, accédaient peu aux EAJE. Les foyers monoparentaux, qui représentent en moyenne 12 % des publics en crèche, constituent près de la moitié du public des crèches labellisées Avip (45 %). Les parents ayant recours aux crèches Avip avaient pour la plupart déjà réalisé une demande de place en crèche. Si le label Avip est envisagé initialement comme un levier vers l'emploi, les parents valorisent encore davantage les bénéfices de la place en crèche pour le développement de leur enfant, leur bien-être et le soutien à la parentalité[37].

Les résultats du dispositif Avip en termes d'accès à l'emploi sont positifs mais fragiles à moyen terme. Les évolutions observées sont positives à court terme dans plus de la moitié des cas : 34 % des parents ont trouvé un emploi, 19 % suivent une formation. Dans 93 % des cas, le dispositif permet un renforcement du travail autour du projet professionnel et un gain de confiance en soi. Les trajectoires sur le marché du travail restent toutefois fragiles, et six mois après la première enquête, plus de quatre parents sur dix qui avaient un emploi au moment de la première enquête n'en ont plus. Le rapprochement entre acteurs de la petite enfance et de l'insertion est un des effets les plus structurants du dispositif, qui a encouragé des équipes de conseillers de France Travail à davantage inclure la question de l'accueil du jeune enfant dans leur accompagnement.

Le dispositif a été réformé en 2026 pour en améliorer l'efficacité :

- le public cible est élargi : il ne concerne plus uniquement les parents en recherche active d'emploi mais s'adresse à tout parent engagé dans un parcours d'insertion sociale ou professionnelle, incluant notamment les personnes en formation et les bénéficiaires du RSA ;
- Le dispositif est ouvert aux assistantes maternelles, à condition d'être au moins deux et d'avoir une coordination organisée ;
- les crèches peuvent désormais se regrouper pour atteindre les objectifs du label, afin de de mutualiser les efforts et d'optimiser le taux d'occupation.

France Travail verse une aide financière forfaitaire aux demandeurs d'emploi peu ou non indemnisés au début d'une formation ou lors d'une reprise d'emploi, **pour financer les frais de garde d'enfants de moins de dix ans.** Cette aide, qui était réservé aux parents isolés jusqu'en 2024, a fait alors l'objet d'un élargissement à toutes les familles avant un enfant de moins de 12 ans. Avant 2024, elle touchait 10 000 parents pour un montant de 5 millions d'euros.

[37] CNAF (2022), « Les crèches à vocation d'insertion professionnelle : une déclinaison hétérogène sur le territoire et des effets encourageants sur les bénéficiaires », L'e-ssentiel n°212

De nombreuses initiatives locales ont pour objet de favoriser l'insertion professionnelle des parents, incluant la question de l'accueil du jeune enfant. Elles ne font pas souvent l'objet d'évaluation, la mission signale à cet égard l'initiative développée en Seine-Saint-Denis par le Conseil Départemental et qui a été évaluée par l'IPP[38] (cf. encadré 8).

Encadré 8 : Présentation du dispositif « Fais-moi une place »

Le programme « Fais-moi une place » (FMUP), mis en œuvre en 2018 dans l'établissement public territorial (EPT) Plaine Commune, permet d'accompagner les parents, des mères dans la grande majorité, dans leur recherche d'un mode de garde formel et cible un public pour lequel la garde d'enfants a été identifiée comme étant un frein à l'insertion professionnelle.

Les bénéficiaires sont orientées par un prescripteur (association, service public de l'emploi) qui a identifié la garde d'enfant comme un frein dans le projet d'insertion de la personne. Une fois mis en relation, l'équipe de Fais-Moi Une Place réalise un travail d'information auprès des familles, concernant les modes de garde existants et les aides mobilisables. L'association met principalement en relation les familles avec des assistantes maternelles, qui peuvent répondre plus facilement à un besoin non anticipé et s'adaptent à des horaires de travail atypiques.

Le dispositif a été évalué par l'IPP : les chercheurs montrent que les mères résidant dans l'EPT Plaine Commune dont l'enfant a moins d'un an sont plus souvent en emploi après la création de Fais-Moi Une Place par rapport aux mères résidant dans les autres EPT du département. Cet impact est principalement tiré par les mères dont il s'agit du premier enfant, les mères non-bénéficiaires du RSA et en couple, autrement dit les mères relativement peu isolées par rapport à l'ensemble de la population considérée.

2.2.3.3. Les mères d'enfant en situation de handicap sont plus éloignées de l'emploi et pourraient bénéficier d'un plus grand volume horaire d'accueil formel pour leur enfant

En 2021, 1,1 % des enfants de moins de 6 ans bénéficient de l'allocation d'éducation Mde l'enfant handicapé (AEEH) en France hexagonale. Les enfants âgés de moins de 6 ans bénéficiaires de l'AEEH vivent plus souvent que les autres enfants du même âge avec un seul de leurs parents (26 % contre 13 %).

Par rapport aux autres mères d'enfant de moins de 6 ans, celles ayant des enfants bénéficiaires de l'AEEH sont aussi plus éloignées de l'emploi : au moment de l'enquête, la part de mères inactives ou au chômage est ainsi deux fois plus élevée (60 % contre 30 %). L'éloignement de l'emploi des mères d'enfants bénéficiaires de l'AEEH peut être consécutif au diagnostic : de fait, elles sont en proportion plus nombreuses à avoir déjà interrompu leur activité pour s'occuper de leur enfant (57 % contre 40 %). Cet éloignement peut précéder aussi la naissance de l'enfant puisqu'elles sont également en proportion plus nombreuses à n'avoir jamais travaillé (15 % contre 6 %).

Les enfants bénéficiaires de l'AEEH âgés de moins de 3 ans sont beaucoup plus souvent que les autres gardés à titre principal – autrement dit la majeure partie du temps en journée en semaine – **par au moins un de leurs parents** (78 % contre 56 %). Quand ils assurent la garde principale de leur enfant, les parents d'enfants bénéficiaires de l'AEEH se déclarent moins souvent satisfaits que les autres parents (70 % contre 82 %), même quand la garde parentale correspondait à leur premier choix (73 % contre 92 %).

[38] Jérôme Poulain, Audrey Rain, Maxime Tô (2024),« Évaluation de l'impact du dispositif « Fais-moi une place » sur les trajectoires professionnelles »

L'accueil formel d'un enfant en situation de handicap est plus court et moins fréquent chez les assistantes maternelles. L'accueil en établissement d'accueil du jeune enfant (EAJE) au moins une fois dans la semaine est aussi répandu pour les enfants bénéficiaires de l'AEEH (27 %) que pour les autres enfants de moins de 3 ans (25 %), mais c'est moins souvent à titre principal (13 % contre 18 %) qu'à titre complémentaire (14 % contre 8 %). L'accueil individuel chez une assistante maternelle au moins une fois dans la semaine est nettement moins fréquent pour les bénéficiaires de l'AEEH (16 % contre 29%) surtout à titre principal (6 % contre 20 %). En crèche ou chez une assistante maternelle, le temps d'accueil des enfants bénéficiaires de l'AEEH, à titre principal comme à titre complémentaire, est en moyenne toujours plus court que celui des autres enfants. Quand l'enfant est accueilli à titre principal en EAJE ou chez une assistante maternelle, les parents bénéficiaires de l'AEEH sont plus souvent satisfaits que les autres parents (92 % contre 80 %).

La branche famille verse un bonus dit « handicap » aux EAJE qui accueille au moins un enfant en situation de handicap. Son montant est croissant avec le pourcentage d'enfants en situation de handicap inscrits dans la structure et il s'applique à toutes les places de la structure. En 2025, ce dispositif a représenté une dépense de 24,3 millions d'euros, en hausse de 19,8 % par rapport à l'année précédente, ce qui traduit notamment la hausse de 14,4% du nombre de structures ayant reçu ce bonus.

2.3. La qualité de l'offre d'accueil formel apparaît très hétérogène et invite à faire converger les attentes en la matière entre les différents modes d'accueil et poursuivre la démarche consistant à élever les attentes, notamment en termes de sécurité et d'éveil

2.3.1. La politique d'accueil du jeune enfant a été longtemps centrée sur l'objectif quantitatif, au détriment de critères qualitatifs qui comptent pleinement dans l'efficacité du dispositif

La sociologie de la famille identifie trois conceptions de la qualité sur le champ de la politique pour la petite enfance : la **qualité économique**, qui renvoie à la facilitation de l'accès au marché du travail et donc à la conciliation entre vie familiale et vie professionnelle ; **la qualité sociale** qui renvoie à un ciblage des publics aux besoins spécifiques, familles modestes, demandeurs d'emploi, enfant en situation de handicap ; **la qualité éducative** enfin, plus récemment identifiée comme prioritaire, à l'image de l'évolution sémantique nommant désormais « accueil du jeune enfant » ce qui était précédemment « la garde du jeune enfant ». L'accueil de la petite enfance – et particulièrement l'accueil collectif – est désormais identifié comme le premier chaînon d'une série d'interventions éducatives auprès des enfants.

Gøsta Epsing-Andersen et Bruno Palier (2008) explicitent cette nouvelle perspective en soulignant qu'*« en matière d'héritage social, les mécanismes qui comptent vraiment sont enfouis à l'âge préscolaire. Pour beaucoup d'enfants, il s'agit aussi de la période où ils sont le plus privatisés, où ils dépendent presque exclusivement du milieu familial. En fait tous les instituteurs peuvent en témoigner, et ce dès le premier jour de classe : les enfants sont très inégalement préparés à l'école. »*[39]

[39] Epsing-Andersen P. et Palier B., 2008, *Trois leçons sur l'État-providence*, Paris, Seuil, coll. « La République des idées ».

La qualité de l'accueil a donné lieu à de nombreux travaux scientifiques au cours de la dernière décennie[40], et à plusieurs démarches institutionnelles au niveau international et en France à travers par exemple les rapports du Haut Conseil de la famille, de l'enfance et de l'âge, et du rapport des 1 000 premiers jours (voir *supra*). De façon générale, la notion de qualité de l'accueil renvoie à deux séries de critères : la qualité des structures désigne les éléments, notamment normatifs, qui assurent un cadre de qualité (niveau de formation des professionnels, taux d'encadrement favorable, taille réduite des groupes…), tandis que la qualité des processus renvoie à la qualité des interactions (verbales, visuelles, affectives, physiques…) et à la pratique concrète, mais plus difficilement mesurable, de l'accueil.

La question des rythmes de l'enfant peut être posée, comme elle l'est dans le champ des politiques scolaires. Certains enfants peuvent être accueillis en crèche plus de 40h par semaine, sans le répit régulier que représentent les vacances scolaires pour les plus de 3 ans. La question du bien-être d'enfant de moins d'un an, dans un contexte d'accueil collectif, avec notamment ce qu'il implique de bruit et d'agitation, peut se poser. Jusqu'à l'âge d'un an, l'accueil collectif ne paraît pas nécessairement être, dans les conditions actuelles, le plus adapté aux besoins de l'enfant et de la construction du lien avec ses parents. Comme l'a montré le rapport des 1 000 premiers jours, une révision des règles des congés maternel, paternel et des congés parentaux devrait permettre de favoriser le temps passé entre les enfants et les parents et d'offrir la possibilité d'une entrée moins précoce en crèche.

Dans un contexte de baisse de natalité, qui pèsera nécessairement à long terme sur la croissance potentielle de la France, les actions de nature à compenser ces effets, en particulier celles de nature à améliorer l'éducation et la formation, deviennent plus que jamais nécessaires. Les actions en matière d'amélioration de la qualité d'accueil du jeune enfant constituent une brique essentielle en ce sens.

Sans prétendre à l'exhaustivité, la mission a identifié une série de questions tenant à la qualité de l'accueil pouvant nécessiter des améliorations, en trouvant un juste équilibre entre les ambitions quantitatives et qualitatives, pour réduire les différences de qualité entre les modes d'accueil (cf. 2.3.2) et augmenter progressivement le niveau de qualité général des modes d'accueil (cf. 2.3.3).

2.3.2. La qualité proposée par les différents modes d'accueil est très hétérogène du fait de réglementations qui gagneraient à être harmonisées autant que possible

Les travaux internationaux sur les modes d'accueil des jeunes enfants s'accordent sur le fait que *« la qualité et la quantité de la formation initiale et continue du personnel semblent être un puissant levier pour une amélioration de la qualité de processus, et in fine pour que les modes d'accueil aient un impact considérablement positif sur les enfants »*[41]. Une formation solide est nécessaire, y compris en cas d'accueil au domicile, pour être mieux à même d'enrichir et stimuler les interactions avec les enfants[42].

---

[40] Laudine Carbuccia, Carlo Barone, Grégoire Borst, Angela Greulich, Lidia Panico et Maxime Tô. Dossier d'étude n°215, « *Revue de littérature sur les politiques d'accompagnement au développement des capacités des jeunes enfants* », 2020.

17 OCDE, Starting strong II : Early Childhood Education and Care, 2006. 18 Voir notamment : HCFEA, Pilotage de la qualité affective, éducative et sociale de l'

[41] OCDE (2021), Petite enfance, grands défis VI. « Une formation spécialisée dans l'EAJE permet au personnel d'acquérir des connaissances plus complexes et multidimensionnelles sur le développement de l'enfant, ce qui les aide à mieux comprendre les signaux des enfants et à y répondre en conséquence (Barros et al., 2018 ; Schaack, Le et Setodji, 2017) »

[42] Eckhardt, A. et F. Egert (2020), Predictors for the quality of family child care: A meta-analysis, Children and Youth Services Review ; Schaack, D., V. Le et C. Setodji (2017), Home-based child care provider education and specialized

Il existe une grande diversité d'exigences réglementaires à l'égard des différents modes d'accueil en termes de taux d'encadrement et de niveau de formation des encadrants (cf. tableau 7).

Tableau 7 : **Exigences réglementaires en matière d'encadrement pour l'accueil formel (hors éducation nationale)**

Type d'établissement	Taux d'encadrement	Niveau de formation exigé
EAJE hors micro-crèches	L'effectif de professionnels présent auprès des enfants effectivement accueillis à tout instant doit garantir la présence d'un professionnel pour cinq enfants qui ne marchent pas et d'un professionnel pour huit enfants qui marchent. La réforme Norma a introduit la possibilité d'opter pour un taux d'encadrement unique d'un professionnel pour six enfants L'effectif du personnel de l'établissement présent auprès des enfants effectivement accueillis ne peut pas être inférieur à deux	Le personnel des EAJE se répartit en personnels diplômés de catégorie I (infirmier puériculteur, EJE, auxiliaire de puériculture, infirmier diplômé d'Etat ou psychomotricien), et en personnels ayant une qualification (dont le CAP Accompagnant éducatif petite enfance) définie par arrêté. 40 % des effectifs doivent être de catégorie I
Micro-crèches	L'effectif de professionnels présent auprès des enfants effectivement accueillis à tout instant doit garantir la présence d'un professionnel pour cinq enfants qui ne marchent pas et d'un professionnel pour huit enfants qui marchent. La réforme Norma a introduit la possibilité d'opter pour un taux d'encadrement unique d'un professionnel pour six enfants Un seul professionnel peut accueillir jusqu'à trois enfants	Pas d'obligation de disposer d'effectif diplômé d'Etat mais seulement d'une certification au moins de niveau 3 (CAP) et d'une expérience professionnelle préalable
Assistantes maternelles	Jusqu'à 4 enfants par professionnelle, suivant le niveau prévu par l'agrément	Aucun diplôme n'est requis pour exercer le métier d'assistant maternel. Les candidats doivent suivre une formation d'au moins 120 heures organisée par le département
Garde à domicile	Pas de plafond	Pas d'exigence de formation initiale

Source : Mission

Cette diversité d'exigences n'apparaît pas justifiée et peut nuire à la qualité globale d'accueil. Elle peut par ailleurs susciter de la défiance de la part de certains parents comme des préférences fortes à l'égard d'un mode d'accueil, dont l'absence d'accessibilité suscite une insatisfaction tout aussi forte. Une plus grande convergence dans ces exigences apparaît donc souhaitable. Ce mouvement a été engagé, à travers de l'adoption du décret n° 2025-304 du 1er avril 2025 (cf. encadré 6), qui a supprimé une partie des dérogations dont bénéficiaient les micro-crèches.

training: Associations with caregiving quality and toddler social-emotional and cognitive outcomes, Early Education and Development, vol. 28/6, pp. 655-668.

Si la convergence d'exigence doit se faire à la hausse, elle peut se confronter à la pénurie actuelle de personnel (cf. 3.3), et ne pourra être menée que progressivement, avec un effort d'attractivité et de formation. Il ne faut pour autant pas tirer la conclusion trop rapide que l'élévation du niveau d'exigence irait nécessairement augmenter les difficultés à recruter, ce mouvement pouvant aller dans l'autre sens en constituer un élément de valorisation et donc d'attractivité de la profession.

De même, la formation continue constitue un outil puissant d'amélioration de la qualité de l'accueil, permettant à la fois de prendre en compte les évolutions des connaissances scientifiques et d'accompagner la convergence des pratiques. Les exigences dans ce domaine sont là encore très variables selon le mode d'accueil et pourraient gagner à être harmonisées et mutualisés :

- les assistantes maternelles n'ont pas d'obligation en matière de formation continue ;
- en EAJE existe une obligation de 6h de formation annuelle prenant la forme d'analyse de la pratique professionnelle ;
- en EAJE trois journées pédagogiques (non obligatoires) sont par ailleurs consacrées chaque année au travail sur la qualité ; leur financement peut être pris en charge par la CAF pour les établissements PSU.

2.3.3. Une ambition qualitative doit accompagner la dynamique de création de places d'accueil formel

La question de la prévention de la maltraitance dans l'accueil du jeune enfant est essentielle, dès lors que ce type de risques est inhérent tout accueil de personnes vulnérables et dépendantes. Ces questions sont par ailleurs susceptibles de nécessiter d'autant plus de vigilance que la pénurie de personnel peut inviter à assouplir les exigences de recrutement. Il est nécessaire de penser la sensibilisation à ces enjeux, lors des formations, et de formaliser autant que possible les circuits d'alerte, de réclamation, et de signalement.

Le relèvement progressif des exigences en matière d'encadrement permettrait de mieux prendre en compte les recommandations des études scientifiques. Le rapport de la commission des 1 000 premiers jours a ainsi préconisé de respecter le ratio d'un adulte pour 5 enfants (moyenne de l'OCDE), et la littérature scientifique établit un optimum à 1 pour 3 pour les enfants de moins de 2 ans, et 1 pour 4 ou 1 pour 5 pour les enfants de plus de 2 ans. À titre de comparaison, aujourd'hui au Danemark le rapport est de trois professionnels pour une section de douze enfants, et un accord récent prévoit de porter le taux d'encadrement à un professionnel pour trois enfants en 2024.

Une prise en compte de la qualité dans le financement de la politique d'accueil du jeune enfant pourrait mise en place. La priorité de la politique d'accueil du jeune enfant a longtemps été centrée sur l'accroissement de l'offre, sans prise en compte de la qualité dans les financements alloués. Ainsi, pour un reste à charge identique pour les familles, les financements de la branche famille ne tiennent pas compte de la qualité des prestations.

L'harmonisation à la hausse de la qualité passe enfin par une politique de contrôle-évaluation homogénéisée. L'article 18 de la loi pour le plein emploi a élargi les autorités habilitées à contrôler les modes d'accueil et renforcé les informations réciproques entre elles sur les constats et suites à donner. Outre la protection maternelle et infantile, le préfet peut diligenter des contrôles avec l'appui de personnels propres, des agences régionales de santé ou d'autres services de l'État. Les organismes de prestations sociales contrôlent l'emploi des fonds qu'ils versent aux établissements et les inspections générales des affaires sociales et des finances contrôlent les établissements et leurs gestionnaires.

Annexe VII

Un plan départemental d'inspection et de contrôle des modes d'accueil de jeunes enfants doit être élaboré par le préfet en coordination avec le département et la caisse d'allocations familiales. Les établissements d'accueil du jeune enfant sont désormais évalués au minimum tous les cinq ans. De nouvelles suites peuvent être données aux contrôles. Un guide ministériel, à destination des autorités de contrôle des collectivités territoriales et des services déconcentrés de l'État, a été élaboré pour harmoniser les pratiques de contrôle, donner les orientations générales sur les méthodes et pratiques de contrôle et publié en avril 2026. Il couvre les EAJE et les assistantes maternelles.

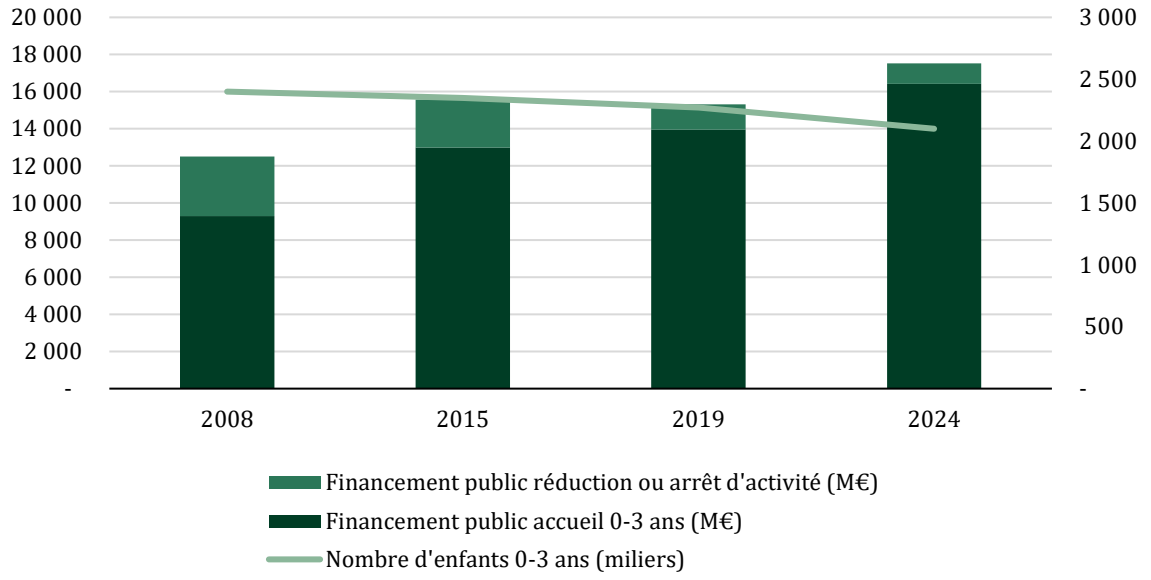
3. Fortement soutenue par des financements publics, l'offre d'accueil du jeune enfant pourrait gagner en efficience et en lisibilité mais doit également être mieux soutenue dans un contexte de fragilisation financière

3.1. Les dépenses publiques consacrées à l'accueil du jeune enfant continuent de progresser depuis 2020, sans pour autant s'accompagner d'une progression de l'offre ou d'une réduction des inégalités d'accès

3.1.1. Les dépenses publiques consacrées à l'accueil du jeune enfant progressent en raison d'un recours plus important à l'accueil collectif, et d'une progression globale du coût des différents modes d'accueil formel

La dépense publique globalement consacrée à l'accueil du jeune enfant progresse, alors que le nombre d'enfants de moins de 3 ans décroît (cf. graphique 28). En parallèle de la décroissance des montants alloués aux dispositifs d'incitation à l'arrêt ou à la réduction d'activité des parents[43], les financements publics consacrés aux modes d'accueil formels des jeunes enfants ont fortement progressé ces dernières années : +18 % entre 2019 et 2024, à comparer avec +7 % entre 2015 et 2019.

Graphique 28 : Évolution de la dépense publique (échelle de gauche) et du nombre d'enfants de 0-3 ans (échelle de droite) de 2008 à 2024



Source : ONAPE.

[43] Dépenses incluant les cotisations de l'assurance vieillesse des parents au foyer (AVPF)

La progression des dépenses publiques consacrées aux différents modes d'accueil formel des enfants de moins de 3 ans, sur la période 2019-2024, s'explique par plusieurs effets combinés :

- une progression du taux de recours aux modes de garde formels, et du nombre d'heures d'accueil à la fois auprès des EAJE et des assistantes maternelles (cf. partie 1) ;
- pour les EAJE, la diminution du nombre d'heures facturées par les crèches financées par la prestation de service unique (PSU), de -4,5% entre 2019 et 2024, est compensée par la progression de l'activité des micro-crèches financées par la PAJE ;
- une augmentation du prix de revient par heure facturée des crèches financées par la PSU, de 9,59 € en 2019 à 12,18 € en 2024 (+26,9 %)[44] ;
- pour les assistantes maternelles, par la progression du tarif horaire et du nombre d'heures d'accueil hebdomadaires (cf. graphique 29) ;
- pour ce qui concerne les dépenses fiscales, 67 % de la progression s'explique par la revalorisation du plafond de dépenses retenues par le crédit d'impôt pour frais de garde, de 2 300 € à 3 500 € par an en 2023.

Tableau 8 : Évolution des dépenses publiques mobilisées pour l'accueil formel des 0-3 ans

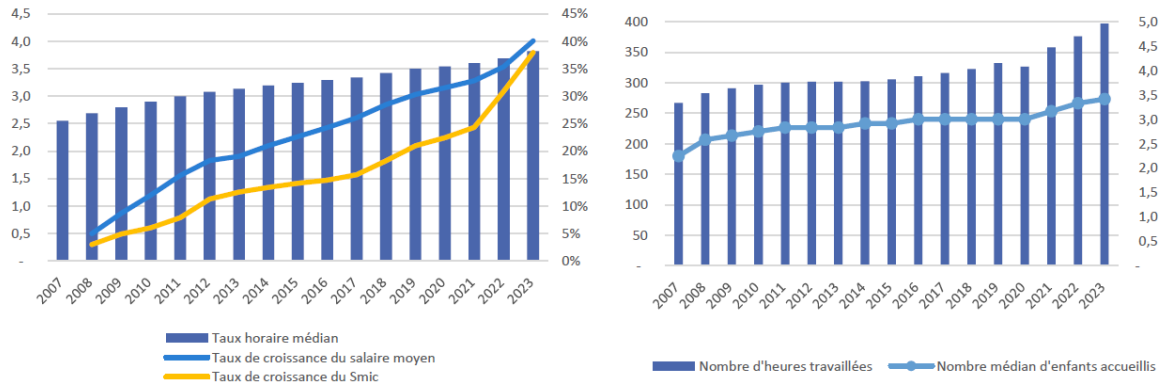
Type d'accueil et de dépenses	2019	2020	2021	2022	2023	2024	Évolution 2019-2024
Accueil individuel	4 976	4 631	4 908	5 238	5 458	5 693	14%
Etablissements d'accueil des jeunes enfants	6 931	6 634	6 847	7 267	7 560	7 936	15%
-dont dépenses de fonctionnement	*6 367*	*6 185*	*6 246*	*6 577*	*6 990*	*7 260*	*14%*
-dont dépenses d'investissement	*565*	*448*	*601*	*690*	*570*	*676*	*20%*
Ecole pré-élémentaire	555	485	513	544	542	539	-3%
Dépenses fiscales[45]	1 495	1 713	1 690	1 916	2 034	2 249	50%
Dépenses totales	**13 957**	**13 462**	**13 958**	**14 965**	**15 594**	**16 417**	**18%**

Source : REPSS famille et ONAPE 2025, calculs mission

[44] Source CNAF, bilan du FNAS 2025

[45] Dépenses fiscales : déduction forfaitaire des cotisations sociales pour les assistantes maternelles, crédit d'impôt pour frais de garde, réduction et crédit d'impôt pour emplois familiaux, régime d'imposition des assistantes maternelles agréées, crédit d'impôt famille

Graphique 29 : Évolution du taux horaire net (en € courant) et des heures mensuelles travaillées par les assistantes maternelles[46]



Source : données URSSAF caisse nationale, Insee

Depuis le début des années 2010, la majorité des dépenses publiques en matière d'accueil formel sont consacrées à l'accueil collectif (54 % des dépenses en 2023). Cette solution d'accueil est souvent présentée comme celle présentant le coût unitaire le plus élevé pour la collectivité. Une estimation du coût horaire par enfant (et non du coût par place) permet de relativiser cette affirmation : l'accueil en EAJE représente un coût horaire supérieur de 50 % à l'accueil chez une assistante maternelle, mais comparable à une scolarisation en maternelle[47].

Tableau 9 : Évolution des dépenses consacrées aux modes d'accueil formel sur la période 2019-2023, coût par place et coût horaire en 2023

Type d'accueil	Coût total 2019	Coût total 2023	Part des dépenses 2023	Nombre de places 2023	Coût par place 2023	Coût horaire par enfant 2023
Accueil collectif	7 490 M€	8 354 M€	54 %	495 600	16 856 €	10,17 €
Assistante maternelle	5 414 M€	6 102 M€	39 %	674 300	9 050 €	6,71 €
Pré-élementaire	555 M€	542 M€	3 %	68 700	7 889 €	10,18 €
Garde à domicile	498 M€	602 M€	4 %	47 300	12 727 €	20,54 €

Sources : ONAPE et HCFEA, retraitements par la mission.

[46] *L'accueil du jeune enfant par les assistants maternels*, inspection générale des affaires sociales, mai 2025

[47] Cet écart entre le coût annuel et le coût horaire s'explique par un nombre d'heures d'accueil plus limité en école maternelle qu'en EAJE

3.1.2. L'articulation entre les différents cofinancements a progressé au niveau territorial, dans un cadre conventionnel entre la branche famille et l'échelon communal identifié comme chef de file du service public de la petite enfance

Les différents modes d'accueil formel du jeune enfant sont financés suivant des dispositifs et des acteurs variés, ce qui implique un degré de mobilisation variable des cofinanceurs publics et une articulation entre eux perfectible (cf. tableau 10) :

- une partie des frais engagés par les familles auprès d'une assistante maternelle ou d'une garde à domicile sont pris en charge par l'aide « complément mode de garde (CMG) – emploi direct »[48], versé par le service Pajemploi du réseau des Urssaf ;
- le fonctionnement d'une partie des établissements d'accueil du jeune enfant (EAJE)[49] est cofinancé par la branche famille. La prestation de service unique (PSU) représente 66 % du prix de revient horaire d'accueil dans la limite d'un plafond, après déduction des participations familiales. Ce financement, associé à l'activité, est complété par des financements complémentaires (bonus) liés aux caractéristiques du territoire ou des publics accueillis.
- le « tiers financeur » des structures concerne généralement les communes ou EPCI, soit par la gestion en régie de structures, soit par la subvention de structures associatives, ou par la délégation de service public auprès de structures associatives ou privées à but lucratif.
- les frais engagés par les familles pour financer la majorité des micro-crèches[50] sont pris en charge par l'aide « complément mode de garde (CMG) – volet structure », versée par la branche famille. Une partie des ressources de ces structures est assurée par les cofinancements d'employeurs (cf. infra), soutenus par le crédit d'impôt famille ;
- des crédits d'impôt soutiennent l'accueil du jeune enfant hors du domicile (assistante maternelle ou EAJE), ainsi que l'accueil assuré par des aides à domicile.

Tableau 10 : Vecteurs de cofinancement des modes d'accueil des enfants de moins de 3 ans

Financeur	Bénéficiaire / Dispositif	EAJE privé PSU	EAJE public ou associatif PSU	Micro-crèche PSU	Micro-crèche PAJE	Assistantes maternelles et garde à domicile	Ecole maternelle
Cnaf	CMG				X	X	
	PSU	X	X	X			
	Bonus territoire	X	X	X	X		
	Bonus (mixité sociale et handicap)	X	X	X			
	Bonus réservataire	X	X	X			
	Prime d'installation					X	
	PIAJE	X	X	X	X		
	FPT	X	X	X			
	FME	X	X	X			

[48] Le CMG est une composante des aides regroupées au sein de la prestation d'accueil du jeune enfant (PAJE)

[49] Crèches collectives, crèches familiales ou parentales, crèches multi-accueil, halte-garderies, et une partie des micro-crèches

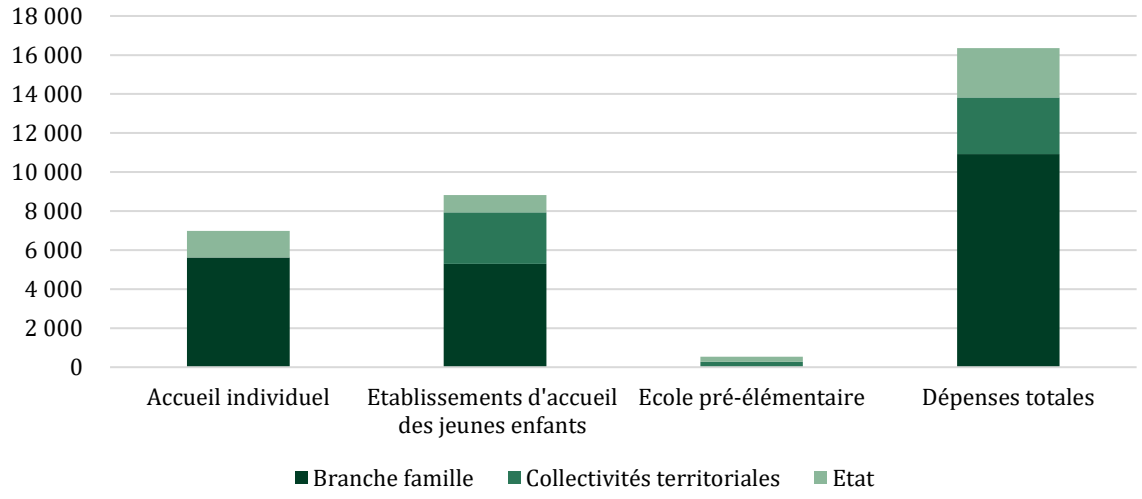
[50] Une minorité du « CMG structure » bénéficie à des structures salariant des gardes à domicile

Collectivités territoriales	Aides au fonctionnement et à l'investissement	X	X	X			X
Etat	Crédit d'impôt famille	X		X	X		
	Crédit d'impôt garde d'enfant	X	X	X	X	X	
	Rémunération des salariés						X
	Allègement de cotisations					X	
	Régime d'imposition des assistantes maternelles					X	
Entreprise réservataire	Achat de la place	X		X	X		
Parents	Reste à charge	X	X	X	X	X	

Source : DGTrésor

Les cofinancements sont donc partagés entre la branche famille à titre principal, l'Etat et les collectivités territoriales, ces dernières étant principalement mobilisées sur les EAJE financés par la PSU (cf. graphique 30).

Graphique 30 : Cofinanceurs pour des différents modes d'accueil formel des 0-3 ans en 2024 (en M€)



Source : ONAPE

La répartition des cofinancements entre la branche famille et les collectivités territoriales pour les EAJE PSU s'inscrit dans une gouvernance locale à plusieurs échelons, progressivement mise en place :

- **les schémas départementaux de services aux familles (SDSF)**, créés à titre facultatif depuis 2015 et obligatoires depuis 2021[51], sont établis au sein du conseil départemental des services aux familles[52]. Ils définissent des priorités, notamment pour ce qui concerne le développement des modes d'accueil ; les indicateurs prioritaires sur ce champ d'action[53], récemment définis par un arrêté du 4 juillet 2024, doivent être associés à une cible pluriannuelle ;
- **les conventions territoriales globales (CTG)**, signées entre la CAF et les communes ou intercommunalités concernées[54], présentent un diagnostic de l'offre sur le territoire et de son adéquation aux besoins du territoire, et une trajectoire prévisionnelle d'engagement des partenaires sur l'ensemble des champs d'intervention de la CAF[55]. Son contenu doit être fixé en cohérence avec celui du SDSF. Succédant aux contrats enfance-jeunesse depuis 2020, les CTG sont une condition obligatoire pour recevoir certaines aides de la branche famille. Au 31 décembre 2024, 3 096 CTG sont signées, couvrant 99 % de la population. 56 % des CTG sont signées à l'échelon d'une commune et 44 % à l'échelon intercommunal, couvrant 67% des habitants.

La mise en place du service public de la petite enfance (SPPE), depuis le 1er janvier 2025[56] donne une nouvelle compétence obligatoire aux communes, sans pour autant revoir en profondeur ce cadre conventionnel. L'ensemble des communes (ou établissements publics de coopération intercommunale) exercent la compétence d'autorité organisatrice d'accueil du jeune enfant, à ce titre, elles ont pour missions :

- de recenser les besoins des enfants âgés de moins de trois ans et de leurs familles en matière de services aux familles ainsi que les modes d'accueil disponibles sur leur territoire ;
- d'informer et accompagner les familles ayant un ou plusieurs enfants âgés de moins de trois ans ainsi que les futurs parents.

Les communes de plus de 3 500 habitants[57] planifient le développement des modes d'accueil du jeune enfant, et soutiennent la qualité des modes d'accueil[58], et rendent un avis conforme sur l'opportunité d'installation des modes d'accueil de droit privé sur la commune.

---

[51] Ordonnance n° 2021-611 du 19 mai 2021 relative aux services aux familles

[52] La composition de ce comité est définie à l'article D.214-3 du code de l'action sociale et des familles. Présidé par le préfet de département, il est coprésidé par le président du conseil départemental, un maire ou président d'EPCI, et le président du conseil d'administration de la CAF. Le secrétariat général est assuré par les services de la CAF.

[53] Indicateurs prioritaires : nombre de place en EAJE financés par la PSU ; nombre de crèches financées par la PSU et labellisées « AVIP » ; nombre d'équivalents temps plein en relais petite enfance financés par la CAF ; nombre de contrôle d'EAJE

[54] Ces conventions peuvent associer d'autres partenaires, comme la MSA ou le département

[55] Petite enfance, enfance, jeunesse, parentalité, animation de la vie sociale, accès aux droits, logement, handicap

[56] En application des articles 17 à 19 de la loi n° 2023-1196 du 18 décembre 2023 pour le plein emploi

[57] Qui bénéficient d'un accompagnement financier de l'Etat à hauteur de 85,4 M€ pour cette mission en 2025

[58] La mise en place systématique d'un relais petite enfance d'ici au 1er janvier 2026 est prévue pour accompagner l'ensemble des modes d'accueil

Les communes ayant signé une CTG sont réputées avoir établi le nouveau schéma pluriannuel de maintien et de développement de l'offre d'accueil du jeune enfant, prévu parmi les obligations du SPPE. Les CTG devront progressivement intégrer de nouveaux éléments de diagnostics, cibles et engagements financiers dans leur volet relatif à la petite enfance (notamment concernant les zones caractérisées par une offre d'accueil insuffisante, les besoins en matière de développement de l'offre d'accueil et les ressources humaines associées, les coûts prévisionnels en matière de rénovation, entretien et création d'équipements, services et modes d'accueil du jeune enfant).

3.1.3. Le cadre conventionnel défini avec les collectivités territoriales ne permet pas de sécuriser une trajectoire concertée d'évolution du capacitaire d'accueil formel, ou de ses modalités de cofinancement

Les données issues des CTG et des SDSF, remontées au niveau national, montrent que ces conventions ne définissent à ce stade pas systématiquement d'engagements chiffrés, à la fois pour ce qui concerne l'ambition capacitaire, ou les engagements financiers des collectivités. Ainsi, les données exploitées par la CNAF permettent uniquement d'identifier des cibles pour 2025 ou 2026, concernant l'indicateur relatif aux nombres de places ouvertes d'EAJE financés par la PSU (cf. tableau 11).

Tableau 11 : Réalisation 2023-2024 et cibles 2025-2026 pour l'indicateur « places ouvertes en EAJE PSU », dans les schémas départementaux de services aux familles

Départements	2023	2024	Cible 2025	Cible 2026
Total départements (104)	420 736	420 193	-	-
Départements avec cible 2025 (56)	210 855	210 585	213 977	-
Départements avec cible 2026 (52)	193 560	193 251	196 541	199 173

Source : données déclaratives CNAF, calculs mission

Les cibles de créations de places d'EAJE en PSU, ainsi que les résultats constatés, s'éloignent par ailleurs de la trajectoire définie dans la convention d'objectifs et de gestion de la CNAF pour la période 2023-2027 (cf. tableau 11), qui prévoit la création nette de 35 000 places.

Tableau 11 : Évolution nette du nombre de places en EAJE PSU (créations brutes et destructions) au niveau national

Atteinte de la cible	2023	2024	2025	2026	2027	Total
Cible COG	4 500	6 600	8 200	7400	8 300	**35 000**
Réalisé	-359	-1 025	NC*	-	-	-

Sources : convention d'objectifs et de gestion CNAF, bilans FNAS*. *La diminution du nombre de places constatée au 31/12 est plus marquée entre 2024 et 2025 (-2178 vs. -327 entre 2023 et 2024)*

Ce constat s'explique en partie par la différence d'approche entre les collectivités territoriales, qui interviennent dans un cadre d'intervention annuel, et la branche famille qui intervient au titre du Fonds national d'action sociale (FNAS, cf. encadré 9), dont la trajectoire pluriannuelle est définie dans la convention d'objectifs et de gestion de la CNAF.

Encadré 9 : le Fonds national d'action sociale (FNAS)

Géré par la CNAF[59], le Fonds national d'action sociale (FNAS) permet le financement des prestations extralégales d'action sociale, dont le périmètre est défini par l'arrêté du 3 octobre 2001 relatif à l'action sociale des caisses d'allocations familiales. Cet arrêté présente les champs d'intervention suivants des CAF :

- l'action en faveur de la petite enfance (notamment le financement des EAJE) ;
- le soutien aux familles et à la fonction parentale ;
- la prévention des exclusions ;
- l'appui aux jeunes adultes ;
- le temps libre et les vacances des enfants et des familles.

Les actions financées par le FNAS sont définies par la branche famille, par le biais de circulaires nationales de la CNAF ou des règlements intérieurs des caisses d'allocations familiales (pour les aides locales). Les aides sont principalement définies au niveau national, les dotations d'action sociale dont l'affectation est décidée par les conseils d'administration des CAF représentent 6% des montants engagés par le FNAS en 2025.

La cible de progression de dépenses du FNAS, relativement modérée sur la période 2018-2022 (+2 % par an), affichait une cible dynamique sur la COG 2023-2027 (+6 % en moyenne annuelle)[60]. Ces prévisionnels sont associés à des objectifs ambitieux de créations de places de crèches sur la durée de la COG, les dépenses associées aux EAJE représentant 60 % des dépenses du FNAS.

Malgré une sous-exécution chronique par rapport aux objectifs des COG, les dépenses du FNAS ont augmenté de 5,6 M€ en 2019 à 7,1 Md€ en 2025, soit une progression de 26 %. La sous-exécution budgétaire, particulièrement marquée en 2025 (à hauteur de 630 M€), s'explique principalement dans le champ de la petite enfance.

Source : mission d'après le bilan 2025 du FNAS.

L'observatoire national de la petite enfance[61] (ONAPE) suit l'évolution des montants engagés par la branche famille et les communes de plus de 10 000 habitants. D'après ces données, les dépenses de fonctionnement en matière d'accueil formel des communes ont plus rapidement progressé que celles de la branche famille et connu une forte dynamique de 2005 à 2012[62], en même temps que le lancement des premiers « plans crèches » à partir de 2004. La dynamique des dépenses des communes dans le fonctionnement des EAJE s'infléchit à partir de 2012[63], et semble décroissante à partir de 2017. Cette tendance est plus marquée à partir de 2019, à hauteur de -6 % des dépenses de fonctionnement entre 2019 et 2024 (cf. graphique 31 et tableau 12).

[59] Article L.223-1 du code de la sécurité sociale

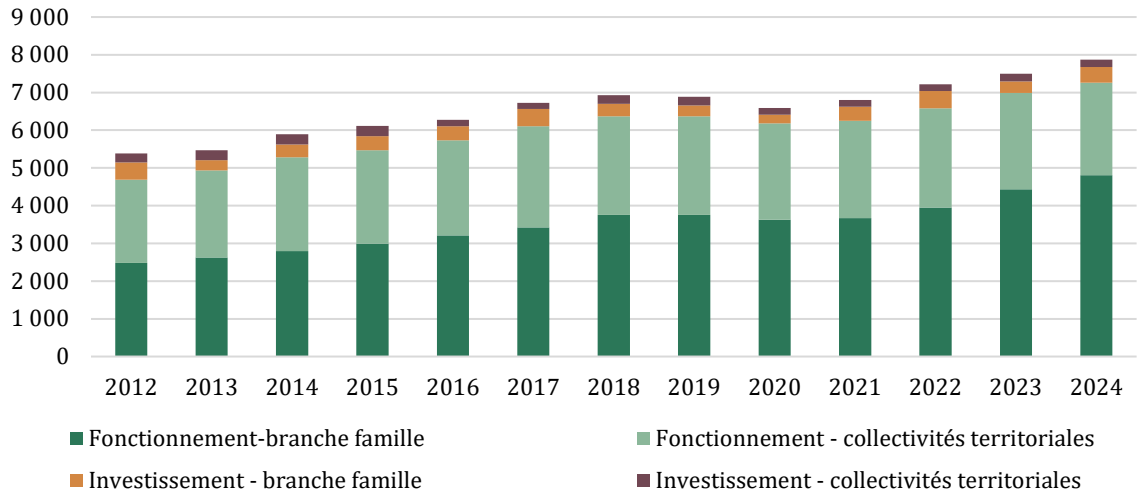
[60] Comparable à la trajectoire de la COG 2013-2017, avec un prévisionnel de +7,5% de dépenses par an

[61] Cet observatoire est piloté par la Cnaf, en associant les services statistiques et d'études des institutions mobilisées dans le champ de la petite enfance (Drees, Insee, Urssaf Caisse nationale, ministère de l'éducation nationale, caisse centrale de la mutualité sociale agricole). Il assure le recueil, l'échange et la coordination des travaux menés dans le champ de la petite enfance.

[62] +10% sur les dépenses de fonctionnement des communes sur la période 2005-2008 (stabilité pour la branche famille) ; puis +40% des dépenses de fonctionnement des communes et +33% de la branche famille, sur la période 2008-2012

[63] +22% dépenses de fonctionnement sur la période 2012-2017, vs. +38% pour la branche famille

Graphique 31 : Évolution des dépenses des EAJE engagées par la branche famille et les communes de plus de 10 000 habitants sur la période 2012-2024 (en M€)



Source : ONAPE, REPSS.

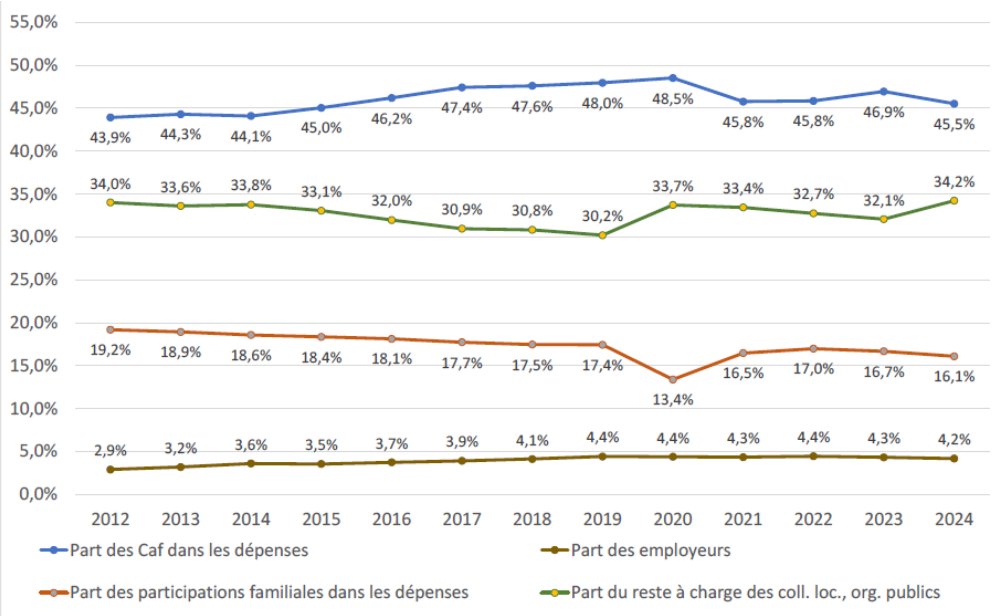
Tableau 12 : Évolution des dépenses des EAJE engagées par la branche famille et les communes de plus de 10 000 habitants sur la période 2019-2024 (en M€)

Dépenses	2019	2020	2021	2022	2023	2024	Part en 2024	Évolution 2019-2024
Fonctionnement	**6 367**	**6 185**	**6 246**	**6 577**	**6 990**	**7 260**	**91 %**	**14 %**
Branche famille	3 756	3 625	3 672	3 948	4 433	4 811	61 %	28 %
Collectivités territoriales	2 610	2 560	2 574	2 628	2 556	2 449	31 %	-6 %
Investissement	**565**	**448**	**601**	**690**	**570**	**676**	**9 %**	**20 %**
Branche famille	291	226	377	459	308	415	5 %	43 %
Collectivités territoriales	228	179	176	185	202	192	2 %	-16 %
Total	**6 932**	**6 634**	**6 847**	**7 267**	**7 560**	**7 936**	**100 %**	**14 %**

Source : ONAPE, REPSS

Cette baisse de l'engagement financier des communes semble, en première approche, contradictoire avec l'analyse de la CNAF suivant laquelle le reste à charge des collectivités territoriales dans le financement des EAJE PSU représente 34 % des charges de ces structures, un niveau en progression depuis 2019 (cf. graphique 32).

Graphique 32 : Part des financeurs des EAJE PSU entre 2012 et 2024



Source : CNAF, bilan du FNAS 2025

Cet écart semble s'expliquer au vu de la dynamique des dépenses engagées par les groupements de communes à fiscalité propre sur la période. Les données des comptes des communes de plus de 3500 habitants[64], des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre et des centres communaux d'actions sociales (CCAS) identifient les dépenses d'investissement et de fonctionnement mobilisées sur les crèches et garderies[65].

Ces données montrent une forte progression des EPCI dans les dépenses des EAJE (+43 % sur la période 2020-2025, pour atteindre 22 % des dépenses engagées par les communes de plus de 3500 habitants + EPCI + CCAS en 2025), ainsi qu'une part non négligeable des dépenses engagées par les communes de moins de 10 000 habitants et par les CCAS (cf. tableau 13). En progression au niveau national, l'engagement financier des collectivités diminue sur certains territoires, sans lien évident avec l'évolution de la natalité.

Tableau 13 : Évolution des dépenses des EAJE engagées par la branche famille et les communes de plus de 10 000 habitants sur la période 2019-2024 (en M€)

Collectivités	2020	2021	2022	2023	2024	2025	Part 2025	Évolution 2020-2025
Paris	422	418	427	434	443	453	9 %	7 %
Communes ≥ 10 000 habitants	2 346	2 381	2 495	2 564	2 603	2 671	52 %	14 %
GFP	779	829	880	954	1 062	1 116	22 %	43 %
Communes 3500 - 10 000 habitants	425	452	467	490	533	532	10 %	25 %
CCAS	381	391	401	424	400	412	8 %	8 %
TOTAL	**4 353**	**4 472**	**4 670**	**4 867**	**5 041**	**5 184**	**100 %**	**19 %**

Source : DGFiP, traitements par la mission.

[64] Les communes de moins de 3500 habitants n'ayant pas l'obligation de présentation de leurs dépenses par fonction, les données mises à disposition ne garantissent pas un caractère exhaustif ou comparable d'une année à l'autre

[65] Comptes 64 « famille-crèches et garderies » dans la nomenclature M14 ; comptes 4221 « crèches et garderies » et 4222 « petite enfance – multi-accueil » dans la nomenclature M57.

3.1.4. La participation des employeurs, très majoritairement solvabilisée par des dépenses fiscales, bénéficie prioritairement à de grandes entreprises et au secteur des micro-crèches

L'engagement des employeurs pour faciliter l'accès de leurs salariés à des modes d'accueil pour leurs jeunes enfants, s'inscrivant dans une logique d'attractivité en matière RH et de responsabilité sociale, peut prendre plusieurs formes :

- la gestion de crèches d'entreprises ou inter-entreprises, dont une partie des places est réservée pour l'accueil de salariés d'employeurs réservataires[66] ;
- la réservation de berceaux par le biais d'un conventionnement avec des crèches privées : dans ce cadre, les salariés peuvent bénéficier d'un accès prioritaire à la crèche, voire d'un tarif préférentiel[67] ;
- la contribution aux frais d'accueil du jeune enfant par le biais de chèques emploi-services universels (CESU) pré-financés.

Depuis 2004, le crédit d'impôt famille[68] (CIFAM) incite les entreprises à cet engagement, en permettant de déduire de l'impôt sur les sociétés ou de l'impôt sur le revenu[69] les deux types de dépenses suivantes :

- dépenses de catégorie 1 : 50 %[70] des dépenses engagées par l'entreprise pour l'exploitation en direct d'un établissement accueillant les enfants de ses employés âgés de moins de 6 ans, ou les contributions financières pour l'accueil de ces enfants au sein de crèches ou haltes-garderies, dans la limite de 500 000 € par année civile et par entreprise ;
- dépenses de catégorie 2 : 25 %[71] du montant des dépenses relevant du champ des services à la personne (dont la garde à domicile), dans la limite de 2 540 € par année civile et par bénéficiaire.

L'impact budgétaire du CIFAM progresse de façon continue, de 37 M€ en 2011 à 209 M€ en 2024 (cf. graphique X). Cette augmentation, particulièrement marquée sur la période 2011-2014 (+26 % par an en moyenne), reste supérieure à 10 % en moyenne sur la période 2014-2024. Elle est uniquement liée au nombre croissant d'entreprises bénéficiaires, le bénéfice par entreprise restant globalement stable (10 696 € en moyenne en 2024).

[66] Dans ce cas de figure, les aides à l'investissement et au fonctionnement de la branche famille sont conditionnées par l'accueil d'au moins 10% des enfants du territoire, ne bénéficiant pas de financements d'employeurs

[67] Largement pratiquée jusqu'en 2021, cette pratique de réduction tarifaire pour les salariés en cas de réservation de berceaux par l'employeur est qualifiée d'avantage en nature pour les salariés (décision n°19-16.898 du 8 octobre 2020 de la Cour de Cassation), et dès lors assujettie aux cotisations de contributions sociales au-delà d'un plafond de 2591€ par an et par salarié

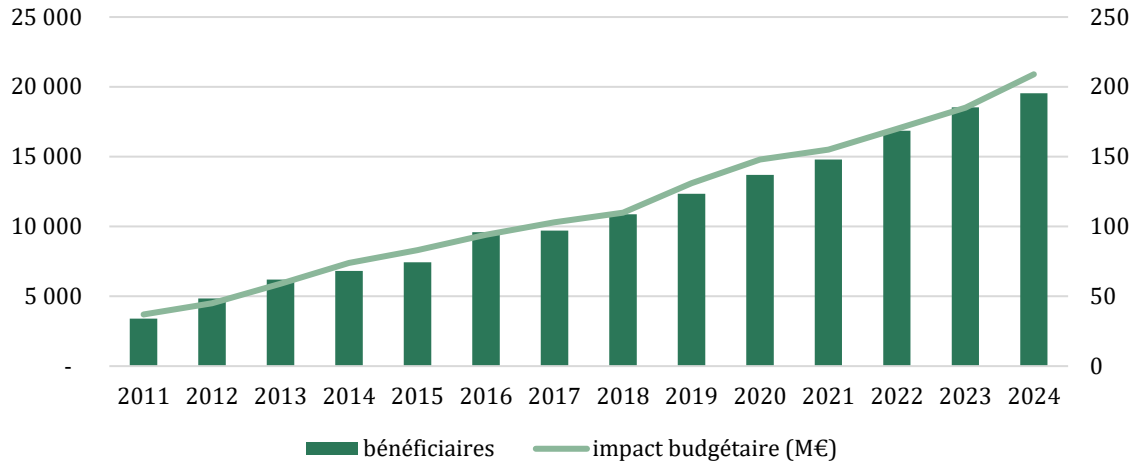
[68] Créé par l'article 98 de la loi n°2003-1311 du 30 décembre 2003 de finances pour 2004, et inscrit à l'article 244 quater F du code général des impôts

[69] Seules les micro-entreprises sont exclues du bénéfice du CIF

[70] Taux initialement fixé à 25% des dépenses, et relevé à hauteur de 50% par l'article 96 de la loi n°2008-1443 du 30 décembre 2008 de finances rectificatives pour 2008

[71] Taux relevé de 10% à 25% par l'article 96 de la loi n°2008-1443

Graphique 33 : Évolution du nombre de bénéficiaires (échelle de gauche) et du coût (échelle de droite) du CIFAM de 2011 à 2024



Source : Annexes au projet de loi de finances, tome II, voies et moyens.

Les analyses réalisées par des missions spécifiquement consacrées à cette thématique[72] soulignent que 90 % de l'impact du CIFAM est lié aux dépenses de catégorie 1, et plus particulièrement à la réservation de berceaux auprès de prestataires.

D'autres dispositifs peuvent bénéficier à d'autres catégories d'employeurs qui ne sont pas éligibles au CIFAM[73], pour les seules crèches financées par la prestation de service unique. La signature d'un contrat territorial réservataire employeur (CTRE) permet de verser un bonus à l'employeur à hauteur de 2 800 € par place nouvelle créée, dans la limite de 80 % du coût de l'acquisition de la place réservée par le partenaire. Les places déjà créées font l'objet d'un bonus versé à l'employeur en fonction du nombre de places, suivant un tarif forfaitaire qui est progressivement revalorisé[74]. Le nombre de places s'inscrivant dans ce dispositif progresse, mais ce dispositif couvre moins de 5 % du capacitaire total (cf. tableau 14). L'aide attribuée représente en moyenne 2 245 € par place.

Tableau 14 : Évolution du nombre de places relevant du contrat territorial réservataire employeurs et du montant du bonus CTRE entre 2023 et 2025

Indicateur	2023	2024	2025
Places CTRE	13 520	15 328	16 827
% places totales	3 %	4 %	4 %
Montant du bonus CTRE	28,4 M€	32,6 M€	37,8 M€

Source : CNAF, calculs mission

Ces dispositifs combinés ont un impact important pour une partie du secteur des micro-crèches, au vu de la part importante de la réservation de berceaux dans l'activité de ces structures (cf. tableau 15, extrait de la mission IGAS-IGF de 2023 concernant les micro-crèches).

[72] *Micro-crèches : modèles de financement et qualité d'accueil*, IGAS-IGF, janvier 2024 ; *Evaluation du crédit d'impôt* famille, IGAS-IGF, juillet 2021

[73] Employeurs publics (services déconcentrés de l'Etat, administrations territoriales et hospitalières, entreprises publiques, organismes de sécurité sociale, comités d'entreprises, associations, groupements interentreprises

[74] De 1400€ en 2024, à 1790€ à l'horizon 2027

Tableau 15 : Réservation de berceaux dans les micro-crèches en 2022

Indicateur	Grands groupes		Autres micro-crèches		Total	
	PAJE	PSU	PAJE	PSU	PAJE	PSU
Nombre d'établissements	683	52	479	53	1 162	105
Places	7 093	543	5 556	580	12 649	1 123
Estimation places réservées privé	3 620	104	1 102	32	4 722	136
Estimation places réservées public	342	406	527	69	869	475
% réservation privé	51 %	19 %	20 %	6 %	37 %	12 %
% réservation public	5 %	75 %	9 %	12 %	7 %	42 %
% réservation totale	**56 %**	**94 %**	**29 %**	**17 %**	**44 %**	**54 %**

Source : Mission 2023, à noter : les calculs ont été réalisés sur 683 réponses pour les micro-crèches Paje appartenant à un grand groupe, 52 réponses pour les micro-crèches PSU appartenant à un grand groupe, 361 réponses pour les autres micro-crèches Paje et 32 réponses pour les autres micro-crèches PSU. La répartition par type de réservataire a été reconstituée par la mission ; en effet, cette répartition n'a pas été communiquée par un des grands groupes et partiellement communiquée par un autre ; il a été fait l'hypothèse que la répartition par réservataire est la même que pour les autres établissements faisant partie d'un grand groupe.

3.2. Les familles réalisent leurs choix de mode d'accueil dans un contexte d'informations limitées sur les modalités de priorisation et le coût de l'accueil

3.2.1. Les différentes solutions d'accueil conduisent les familles à multiplier les démarches, sans critères d'attribution clairs et stables pour un mode d'accueil

La recherche par les familles d'une solution d'accueil du jeune enfant mobilise les principaux vecteurs suivants :

- pour les assistantes maternelles : la liste des assistantes maternelles intervenant dans la commune est disponible sur le site monenfant.fr et des informations régulières sont partagées par les relais petite enfance. L'ensemble de la procédure d'entretiens et de recrutements est conduite de gré à gré par les familles, qui sont particuliers employeurs ;
- pour les crèches : suivant le statut de la crèche (municipale, associative ou privée), la demande d'inscription est effectuée par les familles auprès de la mairie, ou directement auprès des gestionnaires des crèches. Les familles bénéficiant d'un berceau réservé par leur employeur se voient attribuer une place suivant les critères définis par ce dernier, sans pré-inscription auprès de la mairie, ni passage en commission d'attribution des places.

Les dispositions relatives aux EAJE financées par la PSU prévoient que ces derniers définissent les modalités d'admission des enfants dans leur règlement de fonctionnement[75], sans pour autant pouvoir imposer aux parents d'être en activité professionnelle. Dans les faits, la majorité des admissions en crèches municipales et associatives, ou s'inscrivant dans une délégation de service public, relèvent de décisions généralement prises dans des commissions d'attribution de places, organisées par la commune[76].

[75] Article R.2324-30 du code de la santé publique

[76] La stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté de 2018 estime que la moitié des EAJE ne formulent pas de critères de priorisation des publics qu'elles accueillent, *« et lorsque c'est le cas, la formalisation des critères d'attribution est faible »*

Les règles d'inscription auprès des communes, les priorités d'attribution (suivant la date de dépôt de dossier de demande et/ou la cotation de critères), ainsi que le calendrier des différentes étapes d'admission, sont variables suivant les communes. De plus, les différentes procédures d'attribution sont peu souvent coordonnées sur un même territoire, ce qui peut conduire à des phénomènes de concurrence entre les gestionnaires de crèches pour l'accueil des publics à temps plein et sans horaires atypiques. Constatant la diversité des pratiques territoriales, la Cour des Comptes[77] recommande un renforcement de *« la transparence des processus d'attribution des places d'accueil, en formalisant et en rendant publiques les procédures d'attribution, avec les critères de cotation et leur pondération ainsi que les cas d'inscription dérogatoires ».*

La stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté, engagée en 2018, définit comme priorité le renforcement de la transparence des modalités des places en crèches et la convergence progressive vers des règles plus lisibles et plus équitables, en maintenant une marge d'appréciation des situations les plus sensibles et urgentes. Dans ce cadre, un vade-mecum élaboré avec l'association des maires de France[78] définit une charte pour l'ensemble des communes, qui s'est limitée à des engagements sur de grands principes de fonctionnement, sans se prononcer sur les types de critères à prendre en compte pour l'examen des dossiers[79]. Le nombre de communes ayant repris les principes de cette charte, et les critères pris en compte, n'ont pas fait l'objet d'un suivi spécifique.

Dans le cadre du SPPE, la mission des communes en termes d'information et d'accompagnement des familles et des futurs parents, ne s'accompagne pas de principes généraux pour les modalités d'attribution des places de crèches. Les évolutions éventuellement engagées s'inscrivent dans chaque CTG, où les CAF peuvent inscrire un axe concernant la transparence et la lisibilité du processus d'attribution des places.

Des initiatives ont par ailleurs été mobilisées dans le cadre de la COG CNAF 2023-2027 :

- Le site monenfant.fr, géré par la CNAF, a développé les services facilitant l'identification des différents modes d'accueil et de mises en relation avec ces derniers. Depuis le 1er septembre 2021[80] (1er avril 2022 pour les micro-crèches Paje), les EAJE doivent transmettre les disponibilités d'accueil ponctuelles sur cette interface.

[77] Rapports publics thématiques relatifs à l'accueil du jeune enfant de 2013 et 2024

[78] Vademecum sur l'attribution des places en crèches, novembre 2018

[79] Engagements définis par la charte :

- Faciliter les démarches d'inscription pour l'ensemble des familles désirant une place en crèche ;
- Réunir des commissions collégiales pour l'attribution des places ;
- Faciliter la réorientation des familles vers les différents modes d'accueil, et notamment l'accueil individuel ;
- Informer les familles du calendrier général de la procédure d'attribution des places ;
- Favoriser les temps d'échange avec les familles ;
- Accompagner plus étroitement les familles ayant des besoins spécifiques ;
- Choisir des critères d'attribution pertinents à l'aune d'un diagnostic de territoire ;
- Panacher les critères d'attribution retenus ;
- Ajuster les critères d'attribution au fil du temps ;
- Coordonner les pratiques d'attribution des places.

[80] Article L.214-2-2 du code de l'action sociale et des familles, créé par l'article 100 de la loi n°2020-1525 du 7 décembre 2020 d'accélération et de simplification de l'action publique

- Dans le cadre de travaux de recherche *Investissement social pour l'accueil du jeune enfant* (ISAJE)[81], la Cnaf a créé un outil d'aide à la décision d'attribution des places en crèches, avec des critères paramétrables et transparents, pour les collectivités territoriales. L'algorithme a vocation à automatiser les propositions d'affectation en crèche, en fonction de critères définis et cotés par les communes, avec un choix au hasard des familles ayant le même niveau de priorité. Les premiers résultats des expérimentations sur la période 2020-2023[82] montrent, dans les neuf communes engagées, un suivi des propositions issues de l'algorithme dans 92% des cas. Cette étude souligne par ailleurs les inefficiences associées à la prise en compte de l'ancienneté de la demande de place en crèche, parmi les critères de choix (effet d'éviction entre les couples bi-actifs et les autres familles, embolisation du système par des dossiers anciens priorisés alors que les familles ont changé de projet).

3.2.2. La multiplicité des canaux de financement des différentes solutions d'accueil ne permet pas aux familles d'identifier une échelle de prix lisible

Les modalités de participation des familles présentent un niveau de complexité variable :

- **Les crèches relevant de la PSU appliquent un barème national** pour déterminer un taux d'effort par heure facturée, défini de façon dégressive, suivant le nombre d'enfants à charge de la famille (cf. tableau 16). Le tarif horaire s'applique suivant la formule :

  Calcul du tarif horaire = (Ressources N-2) X Taux de participation familiale / 12

  Ce barème progressif est encadré par un plancher et un plafond annuel, à hauteur de 814,62 € et de 8 500 € en 2026.

Tableau 16 : Taux d'effort des familles aux EAJE, suivant la composition familiale et le mode d'accueil en 2026

Nombre d'enfants à charge du foyer	Accueil collectif et micro-crèche	Accueil familial ou parental
1	0,0619 %	0,0516 %
2	0,0519 %	0,0413 %
3	0,0413 %	0,0310 %
4 enfants et plus	entre 0,0310 % et 0,0206 % suivant les situations	

Source : CNAF

- **Les micro-crèches financées par la PAJE établissent librement le tarif horaire dans le cadre contractuel défini avec les familles**, dans la limite horaire de 10 € pour que l'accueil soit cofinancé par la branche famille. Un certain nombre de gestionnaires de micro-crèches pratiquent des tarifs différenciés suivant les revenus des familles ou le nombre d'heures d'accueil recherchées par la famille (avec notamment des tarifs plus élevés pour les contrats avec un nombre d'heures limitées), ainsi que des contrats forfaitaires en partie décorrélés du nombre d'heures d'accueil effectives[83], limitant les effets du plafond horaire.

[81] Projet partenarial entre la Cnaf, l'école Polytechnique et la *Paris School of economics* lancé en 2019

[82] *Rage against the matching: fairness and inequalities in a market design experimentof daycare assignments in France*, J. Combe, A. Heim, 2024

[83] *Microcrèches : modèles de financement et qualité d'accueil,* IGAS-IGF, janvier 2024

- **La rémunération des assistantes maternelles relève de règles contractuelles complexes**[84]**,** associant un tarif horaire variable mais encadré par un minimum conventionnel et par un seuil de rémunération au-delà duquel ne s'applique plus de cofinancement public[85], une indemnité d'entretien de l'enfant[86] et de repas qui représente de l'ordre de 15 % de la rémunération mensuelle[87]. Ces dispositions contractuelles, et notamment les règles relatives à la mensualisation de la rémunération, à l'indemnité compensatrice de congés payés ou à l'indemnité de rupture peuvent être complexes à déterminer, pour des montants non négligeables[88].

La complexité réelle de ces éléments contractuels est allégée en gestion par la diffusion de l'offre de service Pajemploi, gérée par le réseau des Urssaf et destiné à prendre en charge le calcul des cotisations et du prélèvement à la source de l'impôt, des bulletins de salaires, et de l'appui aux démarches de fin de contrat. Depuis 2019, le service « Pajemploi+ » permet de déléguer à Pajemploi la gestion du paiement du salarié, sur déclaration mensuelle du salaire par l'employeur. Ce service offre le maintien du salaire de l'assistante maternelle pendant une période de deux mois en cas d'un défaut de paiement par l'employeur[89], auprès duquel Pajemploi procède au recouvrement des sommes dues.

Le niveau de reste à charge final pour les familles reste assez complexe à mesurer et comparer entre les différentes solutions d'accueil, malgré les simulateurs développés[90] (qui n'intègrent pas l'effet des différents crédits d'impôt). La mise en place du prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu s'accompagne, depuis 2019, du versement en janvier de l'année N+1 de 60 % de l'avance des crédits d'impôt associés à l'accueil du jeune enfant[91] ; ce mécanisme atténue en partie le caractère peu lisible du reste à charge net pour les familles, ainsi que l'avance de frais associé.

Tableau 17 : Vecteurs de réduction des participations familiales pour les différents modes d'accueil du jeune enfant

Types d'accueil	CMG structure	CMG emploi direct	Crédit d'impôt garde à l'extérieur du domicile	Crédit d'impôt aide à domicile
Crèche PSU			X	
Micro-crèche PAJE	X	X	X	
Assistante maternelle		X	X	
Garde à domicile				X

Source : mission

[84] *L'accueil du jeune enfant par des assistants maternels,* IGAS, mai 2025

[85] Seuil journalier égal à cinq fois le Smic horaire brut par enfant, soit 59,4€ au 1er janvier 2025 (article D.531-17 du code de la sécurité sociale)

[86] Les indemnités et fournitures incluent le matériel de puériculture et activité (hors couches et frais de repas). Le montant minimal de l'indemnité d'entretien est fixé à 90% du salaire minimum légal.

[87] Source : Urssaf Caisse nationale

[88] A titre d'exemple, la mensualisation de la rémunération peut être calculée de façon différente suivante que les cinq semaines de congés payées soient intégrées dans la période d'accueil, ou financées par une indemnité spécifique.

Lors de la rupture du contrat de travail, l'employeur doit verser une indemnité compensatrice de congés payés, qui correspond à la rémunération de congés dus mais non rémunérés.

[89] ser N°2024-1161 du 4 décembre 2024 relatif à l'application de l'article 5 de la loi n°2023-1250 du 26 décembre 2023 de financement de la sécurité sociale pour 2024.

[90] Trois simulateurs des restes à charge sont mis à disposition des familles : par Pajemploi pour les assistantes maternelles et garde à domicile (CMG emploi direct), sur le Portail numérique des droits sociaux pour les micro-crèches PAJE (CMG structure), et par la CNAF pour les EAJE PSU

[91] Régularisation du montant complet en juillet-août de l'année

3.2.3. Les choix entre les différents modes d'accueil restent encore contraints par les différences de reste à charge pour les familles les plus modestes

Jusqu'en 2025, le reste à charge des familles varie fortement suivant le mode d'accueil de l'enfant, le nombre d'heures d'accueil associées et le revenu des familles. Il n'est pas toujours lié à une logique d'orientation des familles vers les solutions d'accueil dont le coût complet serait le moins onéreux, ou à une logique de progressivité suivant le niveau de revenus des familles.

En effet, la combinaison des cofinancements publics conduit à un niveau de participation financière des familles compris entre 2 % et 20 % suivant le niveau de revenus des familles pour une crèche financée par la PSU, très inférieur à celui pratiqué pour les assistantes maternelles qui représentent pourtant un mode d'accueil globalement moins coûteux (cf. graphique 34).

Graphique 34 : Décomposition du coût mensuel (en %) selon le mode d'accueil en 2023, pour un enfant de moins de 3 ans accueilli 162 heures par mois

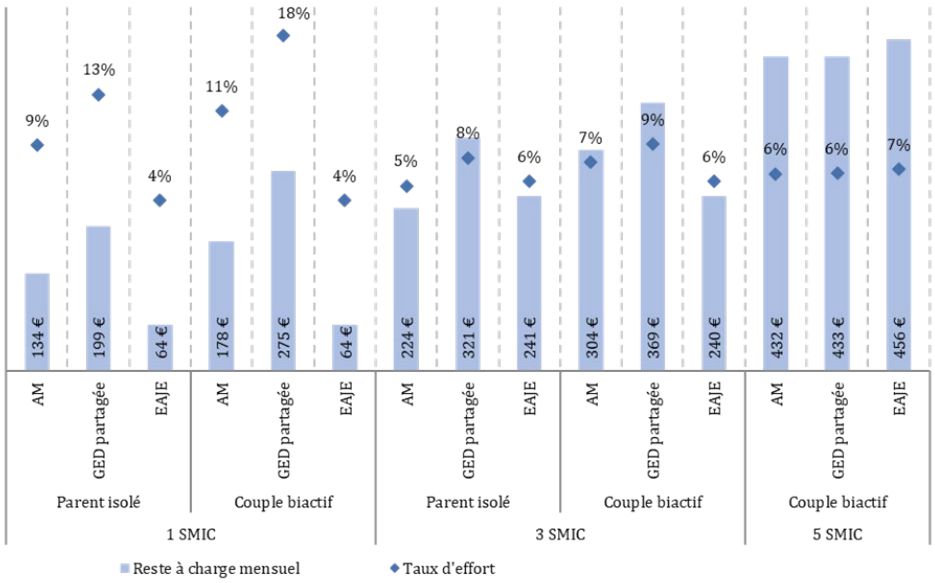


Source : Cnaf, DSS.
Champ : familles ayant un seul enfant de moins de 3 ans et bénéficiant du CMG ou dont l'enfant est accueilli en EAJE avec une durée de garde de 162 h par mois.
Lecture : pour une famille gagnant 3 Smic : 56 % du coût total de l'accueil d'un enfant en EAJE est financé par la Caf, 7 % est financé par l'État et 12 % par la famille.

Source : Drees

Les effets combinés des prestations et des dispositifs fiscaux conduisent, jusqu'en 2025, à des taux d'effort marqués lors du recours à l'accueil individuel, pour les ménages à faibles revenus. À titre d'exemple, un accueil à temps plein chez une assistante maternelle représente 9 % à 11 % des revenus d'un ménage à 1 SMIC (parent isolé ou couple biactif), à comparer à 4 % pour un accueil en crèche. Le taux d'effort est significativement abaissé à hauteur de 5 % à 6 % des revenus, à partir de 3 SMIC (cf. graphique 35). Ce niveau de reste à charge pouvait significativement restreindre le taux de recours à l'accueil individuel, alors même que celui-ci représente encore le mode d'accueil principal, voire le seul mode d'accueil disponible pour certains territoires ou des horaires atypiques.

Graphique 35 : Taux d'effort et reste à charge induit par l'accueil d'enfant à temps plein, selon le mode de garde[92] et les revenus du foyer, en 2023



Source : REPSS 2025

Ce constat est largement atténué par les effets de la réforme du complément de mode de garde – emploi direct, mise en œuvre à partir de septembre 2025[93]. La réforme, qui vise notamment à rapprocher le barème des modes d'accueil individuels avec celui des EAJE PSU[94], revoit en profondeur le mode de calcul du CMG pour le faire évoluer vers une contribution financière par heure d'accueil, associé à un taux d'effort proportionné en fonction des ressources et de la composition de la famille.

Encadré 10 : Principales évolutions du mode de calcul du CMG

Jusqu'au 1er septembre 2025, le CMG « emploi direct » bénéficiant aux familles pour l'accueil d'enfants de moins de 6 ans était composé de deux volets :

- le CMG « rémunération », calculé en fonction de la rémunération nette de l'assistante maternelle ou de la garde à domicile, suivant un barème qui dépendait des revenus du ménage, modulé en fonction de la composition de la famille (majoration des seuils de ressources suivant le nombre d'enfants, et pour les parents isolés).

  Le barème mensuel (minimal, intermédiaire et maximal) de l'aide était apprécié suivant l'âge de l'enfant, le niveau de prise en charge étant deux fois moins élevé pour les 3-6 ans. Son plafond était majoré de 30% pour les parents isolés.

  L'aide attribuée ne pouvait excéder 85% de la rémunération versée.

  Le CMG était versé sous réserve du respect d'un plafond journalier de rémunération de 46,4€.
- le CMG « cotisations » calculé en fonction du montant des cotisations et contributions sociales, salariales et patronales liées à la rémunération de la personne.

[92] La garde à domicile non partagée avec une autre famille n'est pas représentée dans ce graphique, dans la mesure où elle représente un mode d'accueil résiduel

[93] Article 86 de la loi n° 2022-1616 du 23 décembre 2022 de financement de la sécurité sociale pour 2023

[94] Cette réforme comporte deux autres volets, qui ne sont pas ici évoqués en détails : l'extension du CMG aux enfants de 6 à 12 ans pour les familles monoparentales, et le partage du CMG lorsque l'enfant est en résidence alternée

Depuis le 1er septembre 2025, le CMG (qui reste décomposé entre CMG « rémunération » et CMG « cotisations ») est calculé en fonction :

- d'un coût horaire de référence fixé au niveau national, au vu des tarifs médians observés (4,85€ pour une assistante maternelle en 2025 ; 10,38 € pour une garde d'enfants à domicile) ;

  L'aide ne s'applique pas au-delà d'un plafond horaire (8€ nets pour les assistantes maternels, 15€ pour les gardes à domicile), pour la rémunération et pour les cotisations sociales.
- d'un taux d'effort au regard des revenus du foyer, qui varie selon le nombre d'enfants à charge. La majoration du niveau d'aide pour les parents isolés est supprimée.

  Le barème du taux d'effort est fixé selon les ressources de l'année N-2, et modulé suivant le nombre d'enfants à charge. Son niveau est équivalent pour les assistantes maternelles à celui pratiqué pour les EAJE PSU (cf. tableau 16 en partie 3.2.2), il est doublé pour la garde à domicile.

Le reste à charge est calculé de la façon suivante :
Reste à charge = ((déclaration N-2) /12 x Taux d'effort x (Coût de la garde ou de l'accueil / Coût horaire de référence)
Exemple :

- *Coût de l'accueil : (5 € nets x 130 heures) + (18 jours (mois « classique ») x 4 €) = 722 €*
- *Taux d'effort = 0,0516 %*
- *Reste à charge = 4 000 € de revenus x 0,0516% / 4,85 € x 722 € = 307,26 €*
- *CMG versé = 722 € – 307,26 € = 414,74 €*

Sources : PLFSS 2023, présentation de la réforme par les Urssaf et CNAF

Plusieurs éléments importants évoluent pour les familles :

- le montant de l'aide n'est plus plafonné au niveau annuel, ni le nombre d'heures de garde cofinancées ;
- aucun plancher ou plafond annuel de reste à charge des familles ne s'applique (à la différence des crèches PSU), l'obligation d'un minimum de 15 % du coût de la garde restant à charge est supprimée ;
- le montant de l'aide est uniformisé pour les enfants de moins de 3 ans, et les enfants de 3 à 6 ans ;
- le taux d'effort est minoré pour les familles en fonction du nombre d'enfants (comme pour les crèches PSU) ;
- le niveau d'aide est linéarisé, avec un effet favorable aux familles à faible niveau de ressources ;
- l'aide s'appuie sur le tarif effectivement pratiqué par l'assistante maternelle (dans la limite d'un plafond, et en minorant le taux de cofinancement pour les contrats s'écartant du tarif national médian observé), dans l'objectif de limiter le reste à charge pour les familles dans les territoires en tension, où les tarifs pratiqués sont plus élevés.

L'impact budgétaire de la réforme, estimé à hauteur de 297 M€ en PLFSS 2025[95], a fait l'objet d'un premier bilan de la CNAF, au vu des données disponibles sur les remboursements effectués en septembre 2025, comparés par rapport à septembre 2024. Ces premières analyses tendent à confirmer les simulations réalisées *ex ante* sur les incidences de la réforme, du fait des effets combinés de la réforme (cf. tableau 18).

[95] 259 M€ pour le CMG « emploi direct – assistantes maternelles », 13 M€ pour le CMG « emploi direct – garde d'enfant à domicile », 40 M€ pour un dispositif de compensation des perdants de la réforme la première année.

Tableau 18 : Différents facteurs combinés pour simuler les gagnants et perdants de la réforme du CMG en 2025

Évolution du CMG	Gagnants	Perdants
Financement par heure déplafonné	Nombre d'heures > 100h mensuelles	Contrats en nombre d'heures mensuelles limitées
Taux d'effort modulé suivant la composition familiale Taux d'effort unique 0-6 ans Plus de majoration parent isolé	Familles avec plusieurs enfants Famille avec enfants > 3 ans	Familles monoparentales
Aide en fonction d'un tarif national de référence	Tarif > médiane	Tarif < médiane
Taux d'effort suivant le niveau de ressources	Faible niveau de revenus (< 50 000€ pour un couple, 25 000€ parent isolé)	

Source : mission d'après le rapport annuel de l'ONAPE 2025

Les analyses de la CNAF montrent à ce stade :

- une **hausse de 11 % du montant mensuel moyen du CMG rémunération**, à hauteur de 352 € pour l'emploi d'une assistante maternelle (proche de l'estimation de 349 € réalisée par la CNAF) ;
- une progression plus forte en moyenne pour **les familles monoparentales** à hauteur de **16 %** (de 466 € à 542 €), ainsi que pour les **couples avec des ressources inférieures à 2 SMIC** (+20 %) ;
- une progression significative pour les **gardes à domicile, de 29 %** (de 209 € à 269 €).

Ces premiers éléments de bilan, à l'issue du premier mois de la réforme, ne permettent cependant pas de tenir compte des évolutions de comportement qui pourraient faire évoluer ces constats. Ces ajustements peuvent aller dans le sens des objectifs portés par la réforme, notamment avec un taux de recours plus importants ou avec un nombre d'heures croissant pour les familles les plus modestes. Ils peuvent la dénaturer dans une certaine mesure, notamment par les axes suivants :

- accroissement des tarifs pratiqués par les assistantes maternelles pour s'aligner vers le tarif médian de référence, ou vers le tarif plafond ;
- accroissement du nombre d'heures mobilisées par les ménages les plus aisés (notamment du fait de la suppression du plafond journalier de prise en charge) ;
- déport des « perdants » vers des structures d'intermédiation (ex. Kinougarde, O2…) qui pratiquent encore le CMG « structure », qui continue de pratiquer l'aide associé à un barème forfaitaire.

En l'absence de réforme significative du mode de financement des micro-crèches PAJE, les familles accueillies dans ces structures continuent d'être aidées par le biais du « CMG structure ». Elles soutiennent dès lors un niveau de reste à charge souvent élevé et défavorable aux faibles niveaux de revenus.

3.3. La coexistence de plusieurs modèles de financement et d'exercice dans le secteur de l'accueil du jeune enfant engendre des inefficacités, dans un contexte de pénurie de personnels

3.3.1. Le modèle de financement des crèches par la prestation de service unique présente un certain nombre de limites liées à la facturation à l'heure de présence

Les crèches relevant de la prestation de service unique sont cofinancées par la branche famille quand elles répondent aux conditions suivantes, d'accessibilité et de sécurité :

- détenir une autorisation de fonctionnement délivrée par le président du conseil départemental et le maire de la commune d'implantation ;
- être ouvertes à tous ; lorsque la PSU est versée à une crèche de personnel d'une entreprise ou d'une administration, la structure doit ouvrir au moins 10 % des places à des enfants extérieurs ;
- appliquer le barème national de la CNAF ;
- faire valider par la CAF le projet d'établissement et le règlement de fonctionnement ;
- signer une convention d'objectifs et de financement avec la CAF.

Les cofinancements de la branche famille s'appuient pour l'essentiel sur une tarification à l'heure. La PSU correspond à 66 % du prix de revient horaire d'accueil, dans la limite d'un plafond, après déduction des participations familiales. Le prix plafond est modulé en fonction de deux facteurs complémentaires (cf. tableau ci-dessous) :

- l'organisation de la crèche pour la fourniture des couches et des repas (fournies par la crèche, ou par les familles) ;
- le taux de facturation observé au cours de l'année, c'est-à-dire le différentiel entre le nombre d'heures facturées à la famille, et le nombre d'heures de fréquentation effective par l'enfant[96]. Le montant plafond est minoré pour les crèches à partir de 107 % de facturation, suivant un mécanisme linéaire depuis le 1er janvier 2025.

Un seuil d'exclusion est fixé pour le prix de revient horaire (20,07 € par heure en 2026), au-delà duquel des sanctions financières progressives s'appliquent[97].

Tableau 19 : Barème de la prestation de service unique en EAJE pour l'année 2026

		Prix plafonds
EAJE fournissant les couches et les repas	Taux de facturation inférieur ou égal à 107%	10,250 €
	Taux de facturation supérieur à 107% et inférieur ou égal à 120%	23,812 – 12,674 x taux de facturation
	Taux de facturation supérieur à 120%	8,603 €
EAJE ne fournissant pas les couches et les repas	Taux de facturation inférieur ou égal à 107%	9,920 €
	Taux de facturation supérieur à 107% et inférieur ou égal à 120%	23,482 – 12,674 x taux de facturation
	Taux de facturation supérieur à 120%	8,273 €

Source : CNAF.

[96] Le suivi du taux de facturation implique un décompte quotidien des heures effectives d'accueil en crèche, généralement par un système de badgeage utilisé par les familles

[97] Procédures prévues dans la circulaire n°61 du 20 décembre 1995. Quand le dépassement de ce seuil au cours de trois exercices successifs est lié à un taux d'occupation inférieur à la moyenne, à un taux d'encadrement ou des charges anormalement élevées, un plan de redressement doit être mis en œuvre par le gestionnaire. En l'absence de résultat, la CAF peut geler le montant de la PSU, puis ne plus la verser au cours de l'exercice N+4, enfin dénoncer ou ne pas renouveler la convention en N+5.

La réforme tarifaire de 2014 visait plusieurs objectifs, dans un contexte de forte progression et suivi des besoins quantitatifs d'accueil du jeune enfant, et d'une forte dynamique de la PSU au regard des prix de revient des crèches[98] :

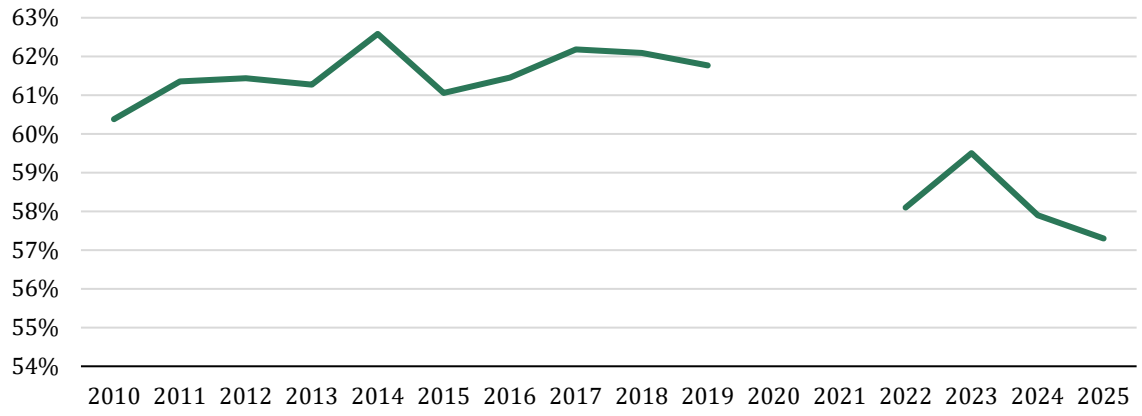
- une incitation des crèches à accroître l'offre en augmentant le taux de fréquentation des structures ;
- une organisation en théorie plus souple pour les établissements, les incitant à proposer un accueil aux personnes ayant des besoins limités en nombre d'heures ;
- une facturation au plus près des besoins des familles ;
- une plus grande équité de traitement entre les crèches prenant en charge les couches et repas, et celles qui ne le faisaient pas.

La réforme s'est accompagnée de deux évolutions dans le secteur de la petite enfance. Tout d'abord, la fourniture de couches[99] et repas[100] s'est quasiment généralisée. De plus, le taux de facturation s'est ajusté et les pratiques d'écarts importants aux heures de présence effectives des enfants ont beaucoup diminué :

- les pratiques de taux de facturation supérieur à 117 % concernaient 26 % des crèches en 2012, elles représentent 14,5 % des crèches en 2016, et seulement 9 % en 2024 ;
- le taux de facturation moyen, qui avait augmenté de 108 % à 113 % entre 2006 et 2013, a diminué à 110,5 % en 2016, et 109 % en 2024.

Toutefois, le recours au principe de la tarification horaire modulée suivant ces principes soulève plusieurs types de difficultés. En premier lieu, la réforme de 2014 ne s'est pas accompagnée d'une évolution significative du taux de fréquentation (ou taux d'occupation)[101] des crèches. La progression du taux de fréquentation est antérieure à 2014 (cf. graphique 36), après une quasi-stabilité entre 2014 et 2019, il diminue de façon tendancielle pour atteindre 57,3% en 2025.

Graphique 36 : Taux de fréquentation moyen par établissement des EAJE PSU entre 2010 et 2025* (%)



Source : CNAF
** Les données 2020 et 2021 sont manquantes. Les données de 2025 sont provisoires.*

[98] Progression de 44% de la PSU entre 2007 et 2015, alors que le prix de revient des EAJE progressait de 23% sur la même période

[99] 87 % en 2016, soit +50,1 points par rapport à 2012

[100] 89,3 % en 2016, soit +2,3 points par rapport à 2012

[101] Le taux de fréquentation, ou taux d'occupation, des crèches, est calculé en divisant le nombre d'heures facturées chaque année, par la capacité théorique d'accueil de la crèche (nombre de places autorisées x nombre de jours d'ouverture annuels x nombre d'heures d'ouverture par jour)

L'efficacité de la tarification à l'heure pour inciter à une progression de l'activité des crèches semble limitée, de plus son bien-fondé est discuté[102]. En effet, dans un modèle laissant la liberté des familles sur les heures d'arrivée et de départ des enfants, les structures peuvent être conduites à mobiliser deux leviers pour atteindre un taux de fréquentation satisfaisant :

- la recherche prioritaire de familles sollicitant un accueil à temps plein et régulier (de l'ordre de 50 heures par semaine), ce qui est contraire aux principes de non-sélection présentés ci-dessus ;
- des pratiques de suroccupation compensatoire, autorisées jusqu'à 115 % sur certaines heures qui correspondent essentiellement au milieu de journée, pourtant exigeant pour les personnels car il correspond à la prise des repas ;
- la recherche de contrats courts pour les heures et jours les moins fréquentés, qui mobilisent un temps important de personnels pour la connaissance et la familiarisation des enfants accueillis[103].

Dans ce contexte, les niveaux de référence utilisés pour mesurer la performance des structures peuvent être interrogés :

- 22 % des structures facturent au moins 1 800 heures par place en 2015, cette part diminue à 15 % des structures en 2024 ;
- la moitié des structures ont un taux de fréquentation inférieur à 68 % en 2024[104] ;
- le nombre d'enfants par place, un indicateur qui montre à la fois le taux de suroccupation ponctuelle et la mobilisation de contrats occasionnels, diminue de façon constante depuis 2019, de 2,4 enfants à 1,84 enfant par place en 2025.

3.3.2. Le secteur des crèches financées par la PSU est fragilisé depuis plusieurs années, par un accroissement des charges supérieur au tarif plafond, ainsi que par une baisse des heures d'activité

Le niveau de fixation du tarif plafond pour la PSU, très majoritairement inférieur aux charges constatées, ne permet pas d'assurer un taux de cofinancement effectif de 66 % par la branche famille. Cette situation, déjà relevée en 2015[105] (79 % des EAJE avaient un coût de revient horaire au plafond de la PSU), se poursuit jusqu'en 2025. Ainsi, en 2025, 83 % des structures ont un niveau de charges horaires supérieures au plafond de 10€[106] (cf. graphique 37).

[102] *Qualité de l'accueil et prévention de la maltraitance dans les crèches*, IGAS 2022-062, mars 2023

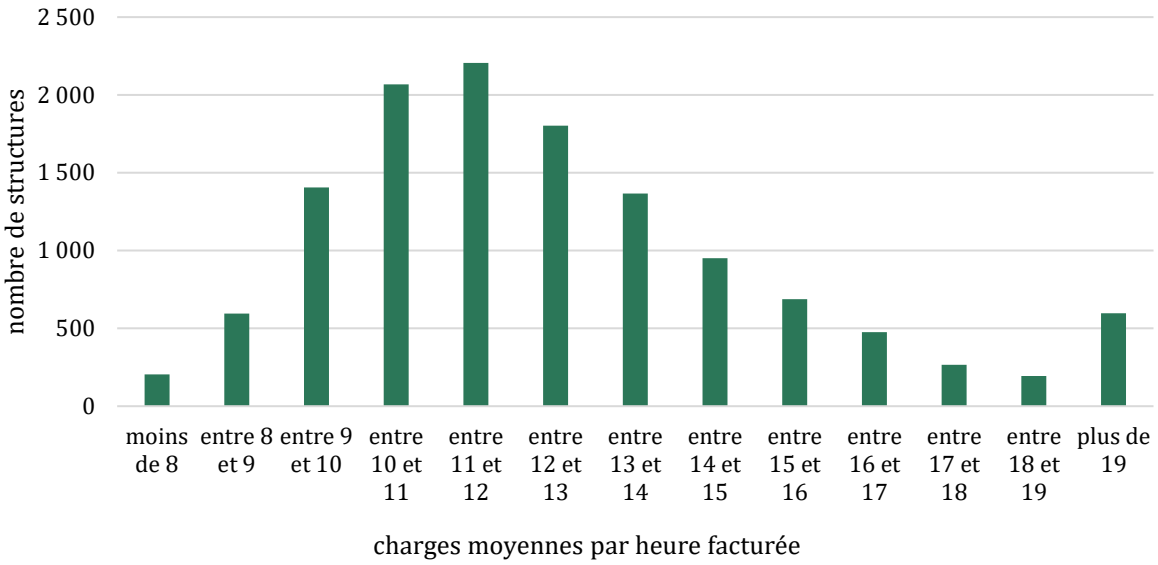
[103] Ces contrats courts peuvent néanmoins répondre aux besoins ponctuels de parents en recherche d'emploi, ou pour organiser des temps de socialisation pour les enfants avant l'entrée en maternelle.

[104] Les contrats signés par les CAF avant 2020 fixaient une cible de taux d'occupation à 70%

[105] *La politique d'accueil du jeune enfant,* IGAS-IGF, juin 2017

[106] Plafond horaire calculé pour un taux moyen de facturation de 109%, dans des structures fournissant les couches et les repas

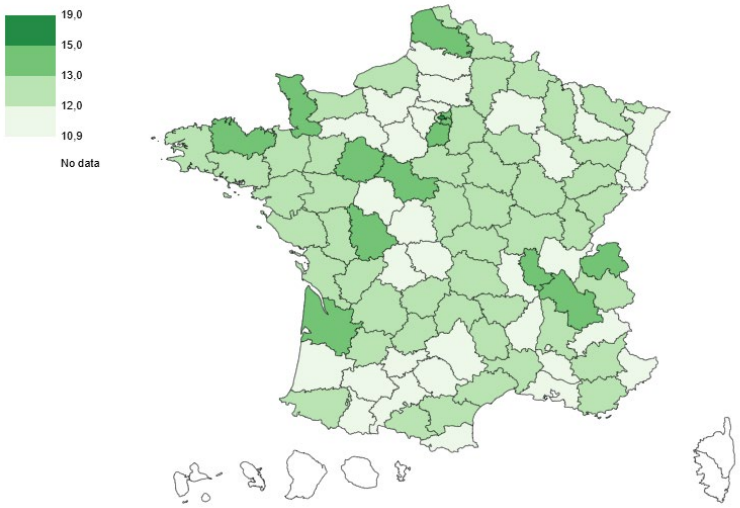
Graphique 37 : Distribution des charges moyennes des EAJE PSU par heure facturée en 2024 (€)



Source : CNAF, calcul mission

Dans les faits, le plafond de la PSU conduit à mobiliser un taux de cofinancement supérieur des collectivités territoriales quand les charges sont plus élevées, à la fois auprès des crèches gérées en régie, et du secteur associatif. Cette situation peut être observée sur l'ensemble du territoire (cf. graphique 38), avec un effet plus marqué dans quelques agglomérations urbaines (Paris et petite couronne, Lyon, Grenoble, Bordeaux).

Graphique 38 : Charges moyennes par heure facturée en EAJE PSU, pondérée par département en 2024 (€)



Source : CNAF, calcul mission

Malgré le relèvement du plafond de la PSU de plus de 18 % sur la période 2019-2024, l'écart avec le taux de charges des EAJE s'est accru du fait de deux phénomènes :

- l'augmentation de 20 % des charges globales des EAJE (cf. tableau 20), très largement contrainte par la masse salariale (80 % des charges) et par l'achat de matériels (notamment nourriture et couches) ;
- la diminution de -4,1 % des heures facturées, qui accroît le coût horaire étant donnée la faible part de charges variables des EAJE.

Tableau 20 : Évolution des charges d'exploitation par place des EAJE PSU entre 2019 et 2024

	Achats	Salaires, charges, impôts et taxes	Autres charges	Total des charges
Moyenne 2019	941 €	12 993 €	2 320 €	**16 255 €**
Moyenne 2024	1 284 €	15 397 €	2 846 €	**19 527 €**
% évolution 2019-2024	36,5 %	18,5 %	22,7 %	**20,1 %**

Source : CNAF, bilan FNAS 2025

Cette situation conduit également à un accroissement de la part des EAJE associatifs et marchands en situation déficitaire, alors même qu'ils représentent 40 % de la capacité d'accueil des EAJE financés par la PSU (cf. tableau 21). Les éléments évoqués avec la fédération des établissements hospitaliers et d'aide à la personne privés solidaires (FEHAP) semblent indiquer une forte dégradation de la situation en 2025, avec 84 % des crèches associatives déficitaires.

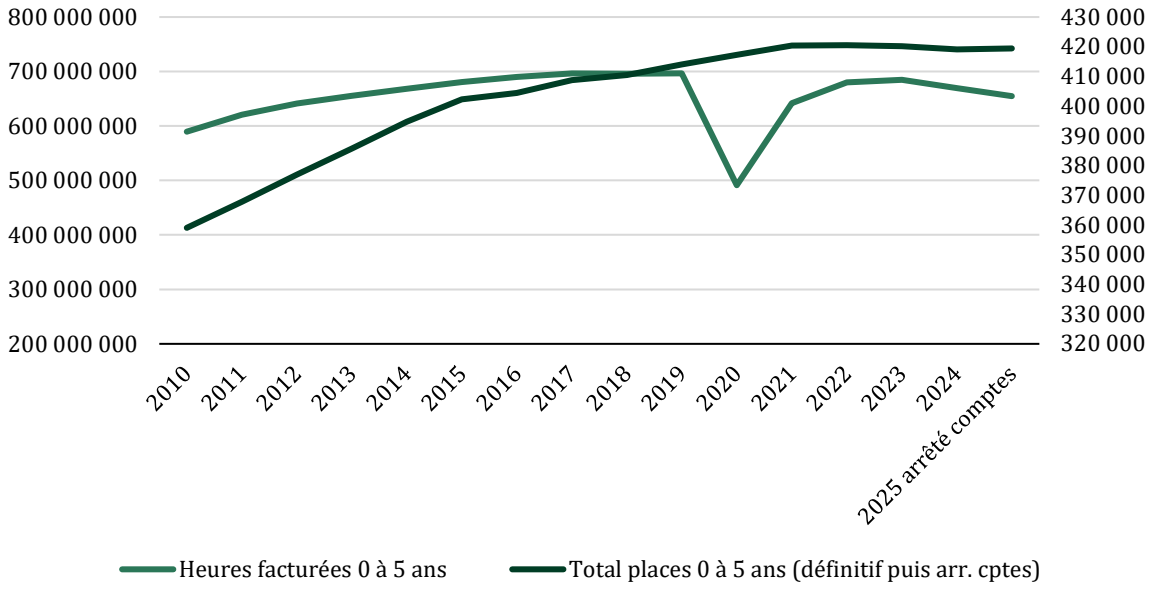
Tableau 21 : Évolution de la part des EAJE PSU déficitaires entre 2019 et 2024 (%)

Secteur gestionnaire	2019	2024	Évolution 2019-2024
Associations	34,4 %	44,1 %	9,7 points
Gestionnaires marchands	35,1 %	37,6 %	2,5 points

Source : CNAF, bilan FNAS 2025

La fragilisation du secteur est accentuée par la tendance à la baisse du nombre d'heures facturées par les EAJE PSU, observée depuis 2019 mais d'abord partiellement effacée par les effets de rattrapage post-crise sanitaire COVID. La diminution cumulée sur la période 2019-2025 représente -6% des heures facturées. Le nombre d'heures globales facturées revient au niveau observé en 2013, pour un nombre global de places 9% supérieur (cf. graphique 39).

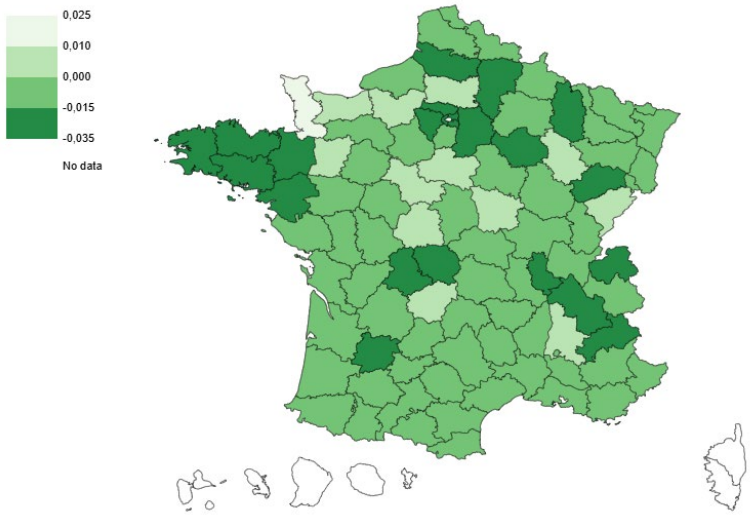
Graphique 39 : Évolution du nombre de places d'EAJE PSU et du nombre d'heures facturées sur la période 2010-2025



Source : CNAF, calculs mission

La diminution du nombre d'heures facturées s'observe sur l'ensemble des départements, seuls 13 d'entre eux voient une progression du nombre d'heures facturées entre 2022 et 2024 (cf. graphique 40). La tendance est particulièrement marquée dans la région Ile-de-France, l'ensemble de la Bretagne, plusieurs départements de l'axe Nord-Est et autour des agglomérations de Lyon et de Grenoble.

Graphique 40 : Évolution du nombre d'heures facturées en EAJE PSU entre 2022 et 2024



Source : CNAF, calculs mission

Les effets des indicateurs de gestion sous-tendant la diminution du nombre d'heures facturées entre 2023 et 2025 sont les suivants :

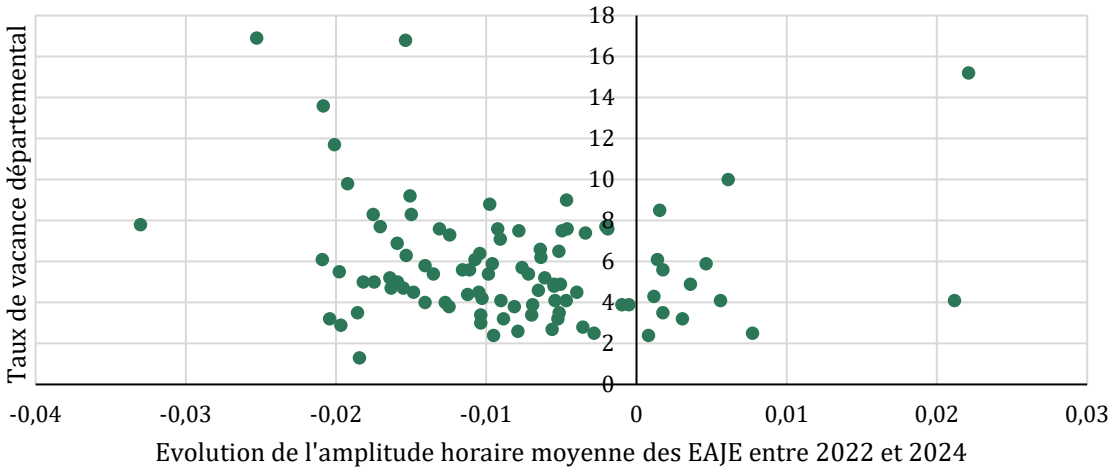
- la diminution du nombre de places, de 420 400 à 419 393 entre 2023 et 2025 (-0,24 %) ;
- la réduction de l'amplitude d'ouverture des EAJE, de 2 515 heures par place et par an en 2023 à 2 487 heures en 2025 (-1,1 %) ;

- la diminution du taux d'occupation des EAJE, de 59,5 % à 57,3 % (-3,7 points), associé à plusieurs dynamiques contraires :
  - la réduction du nombre d'enfants par place, de 2 enfants à 1,84 enfant entre 2023 et 2025 (-0,08 %) ;
  - l'augmentation du nombre d'heures facturées par enfant, de 818h à 849h par an en moyenne (+3,8 %) ;
  - un effet non mesuré, lié à l'incapacité d'ouvrir l'ensemble des places identifiées pour diverses raisons (travaux, manque de personnels…) ;
- la stabilité du taux de facturation (109,6 %).

Plusieurs explications sont identifiées par les interlocuteurs rencontrés par la mission, certaines s'appliquant sur l'ensemble du territoire national, d'autres étant plus marquées sur certains territoires :

- **de moindres besoins d'accueil sur certains territoires**, avec l'absence de listes d'attente voire un manque d'enfants au vu de la capacité d'accueil en crèche, du fait de la baisse de la natalité (cf. graphique 7 en partie 1). La diminution marquée du nombre d'heures facturées sur les départements du quart Nord-Est coïncide ainsi avec une diminution marquée du nombre d'enfants entre 2015 et 2025 (entre -20 % et -31 %). Son incidence doit être appréciée au niveau infra-départemental, en tenant également compte du taux de couverture historique des besoins ;
- **une moindre capacité d'accueil des crèches, faute de personnels :** ces effets sont identifiés comme importants sur l'ensemble du territoire, à la fois sur l'amplitude horaire des EAJE, et sur leur taux d'occupation. Les données mobilisées par la mission, à partir des résultats de l'enquête réalisée par la CNAF en décembre 2024[107], montrent qu'un niveau élevé de vacances de postes semble corrélé avec une diminution l'amplitude horaire moyenne des crèches, et avec le nombre d'heures facturées par place (cf. graphiques 41 et 42).

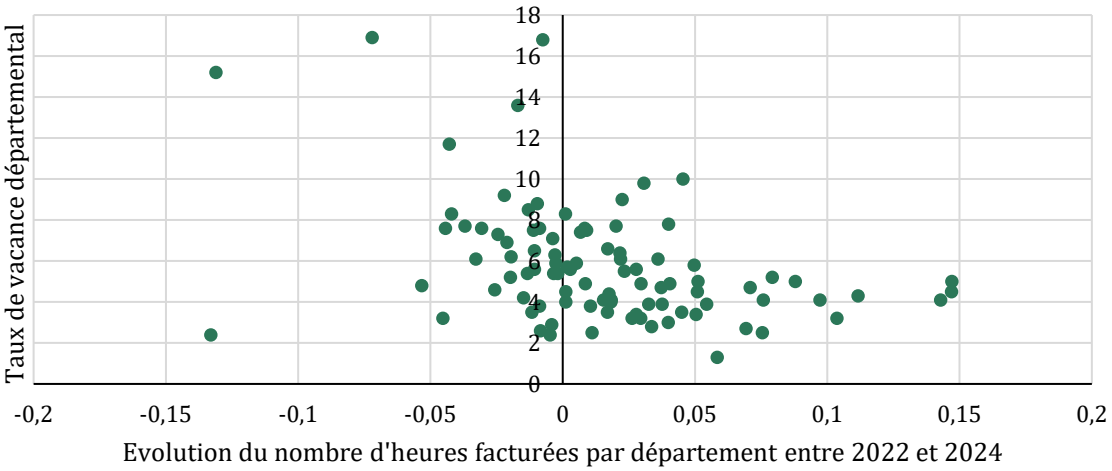
Graphique 41 : Évolution de l'amplitude horaire moyenne des EAJE entre 2022 et 2024, et le taux de vacance départemental sur l'ensemble des personnels d'EAJE fin 2024



Source : CNAF, calculs mission

[107] Enquête « Besoins de personnels » réalisée par la CNAF du 2 au 8 décembre 2024, sur l'ensemble du personnel encadrant les enfants et les fonctions de direction. Le taux de réponse à l'enquête est de 61%, et les données ont été redressées pour tenir compte au mieux d'éléments contextuels pouvant expliquer la non-réponse afin que les résultats soient représentatifs au niveau national et départemental.

Graphique 42 : Évolution du nombre d'heures facturées par département entre 2022 et 2024, et le taux de vacance départemental sur l'ensemble des personnels d'EAJE fin 2024



Source : CNAF, calculs mission

- **une évolution des comportements des familles, vers une demande d'une moindre amplitude horaire d'accueil.** Ce constat ne correspond pas à la progression observée du nombre d'heures facturées en moyenne par enfant (cf. *supra*), mais est systématiquement abordé par les interlocuteurs rencontrés par la mission. Il est possible que cette inflexion explique en partie la diminution de l'amplitude horaire des crèches. Les motifs évoqués par les interlocuteurs (effets du télétravail, adaptation aux rythmes de l'enfant, préoccupations liées au reste à charge des familles) ne peuvent être documentées, faute de la réalisation d'enquêtes régulières sur ces sujets par la CNAF[108].
- **les effets de concurrence d'autres structures, au premier rang desquelles les micro-crèches PAJE**. La CNAF a ainsi pu montrer la forte progression des heures facturées par les micro-crèches PAJE dans les 1509 communes où les EAJE PSU et PAJE coexistent (+12,3% sur la période 2023-2025), et le décrochage plus marqué du nombre d'heures des EAJE PSU que dans les communes sans micro-crèches PAJE (cf. tableau 22).

Tableau 22 : Évolution des heures facturées des EAJE PSU et des micro-crèches PAJE entre 2023 et 2025, suivant les types de communes

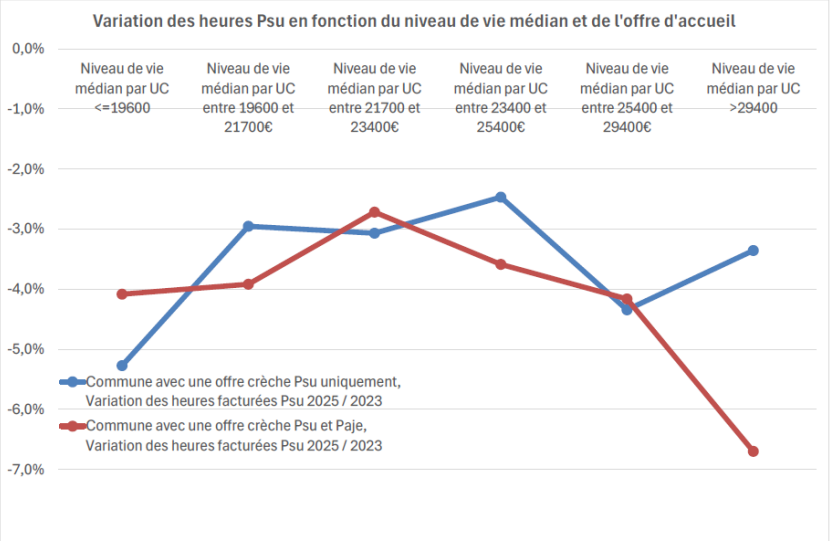
Types de communes	Évolution des heures facturées en PSU	Évolution des heures facturées en PAJE
1323 communes avec uniquement micro-crèches PAJE	NA	1,9%
3500 communes avec uniquement EAJE PSU	-3,4%	NA
1509 communes avec offre EAJE PSU et micro-crèches PAJE	-5%	+12,3%

Source : CNAF, bilan FNAS 2025.

Cet effet semble marqué dans certains territoires où les micro-crèches PAJE sont très implantées (Ile-de-France, Alsace), et dans les communes au niveau de vie médian le plus élevé (cf. graphique 43).

[108] A la différence du périscolaire, sur lequel la CNAF réalise un baromètre très complet et éclairant sur les attentes des familles tous les trois ans

Graphique 43 : Évolution des heures facturées des EAJE PSU et des micro-crèches PAJE entre 2023 et 2025, suivant le niveau de vie médian des communes



Source : CNAF, bilan FNAS 2025

3.3.3. Le dynamisme des micro-crèches se poursuit dans un contexte de fragilisation des principaux groupes gestionnaires

Le secteur des micro-crèches peut théoriquement être financé soit par la PSU, soit de façon indirecte par le complément de libre choix du mode de garde de la PAJE (dit « CMG structure »), versé aux familles. Dans les faits, 87 % des micro-crèches sont financées suivant ce dernier modèle[109], elles seront dénommées « micro-crèches PAJE » dans les développements suivants.

Ces micro-crèches définissent librement les conditions d'admission des familles, ainsi que le tarif qui leur est facturé, dans la limite de 10 €.

Les différentes analyses de ces structures[110], qui relèvent quasi-intégralement du secteur privé marchand (93 % en 2024[111]) montraient un niveau d'optimisation des leviers de performance plus marqué dans les quatre principaux gestionnaires d'ampleur nationale voire internationale (Evancia-Babilou, Grandir-LPCR, People & Baby, La Maison Bleue). Ces derniers représentent environ 40 % du nombre de structures. Les données mobilisées par ces missions montraient un taux de marge[112] par les quatre grands groupes à hauteur de 16 % en 2019 et 17 % en 2021.

Trois principaux indicateurs opérationnels montrent la poursuite de la dynamique du secteur des micro-crèches PAJE : l'évolution du maillage territorial depuis 2023, et la progression du niveau de performance déjà élevé pour les taux d'occupation et la part des berceaux réservés par des entreprises.

[109] Source : rapport ONAPE 2025

[110] *Micro-crèches : modèles de financement et qualité d'accueil*, IGAS-IGF, janvier 2024 ; *Contrôle du groupe de crèches privées « La Maison Bleue »*, IGAS, avril 2025

[111] Source : rapport ONAPE 2025

[112] Le taux de marge est ici déterminé par le ratio entre l'excédent brut d'exploitation (EBE) et la valeur ajoutée hors taxe

En premier lieu, la dynamique de création de micro-crèches PAJE reste importante, même sur la période récente. Entre 2023 et 2024, le nombre de places estimé a augmenté de 11,1 % et le taux de croissance annuel moyen des places est de 14,9 % sur la période 2017-2024. D'après les estimations de la CNAF, s'appuyant sur les SIRET :

- 1 000 micro-crèches PAJE ont été créées chaque année sur la période 2021-2024, alors qu'entre 300 et 391 structures fermaient chaque année sur cette même période ;
- Entre 2023 et 2024, la création de nouvelles structures représentaient 15 % des micro-crèches existantes, alors que 5,8 % des structures fermaient.

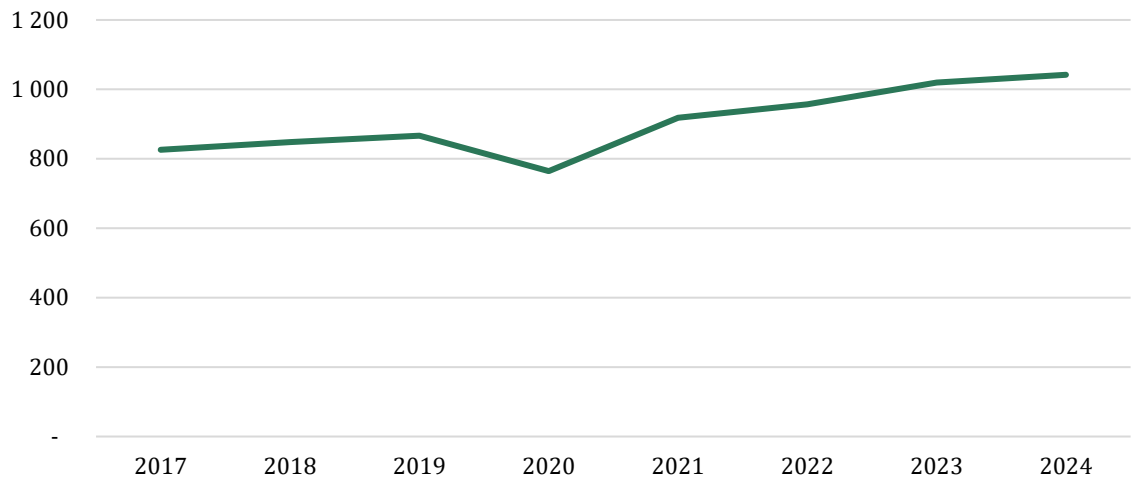
En deuxième lieu, l'ensemble des structures continuent d'afficher un taux d'occupation élevé. Ce facteur est clé dans leur équilibre économique, car les participations familiales représentent la majorité de leurs produits. Le taux d'occupation des micro-crèches PAJE, estimé à partir des données facturées[113], représente 77 % en moyenne nationale en 2024. L'enquête réalisée par la mission IGAS-IGF sur les micro-crèches en 2023 souligne un niveau plus élevé encore de ces taux d'occupation pour les micro-crèches relevant des grands groupes, où le taux d'occupation dépasse 90 % par le biais de démarche d'actions commerciales et d'optimisation active du réseau territorial.

De plus, ces taux d'occupation élevés mobilisent des leviers sur lesquelles les gestionnaires de micro-crèches PAJE ont une liberté qui ne s'applique pas aux structures financées par la PSU :

- l'organisation dans un cadre contractuel avec les familles permet de sélectionner des contrats horaires élargis et prévisibles ;
- la mission IGAS-IGF de 2023 constate que *« dans la pratique, de nombreuses micro-crèches imposent aux parents des tarifications forfaitaires indépendantes du temps de garde effectif des enfants [...] généralement un nombre d'heures de garde quotidiennes supérieur à 9 heures »*.

Les données issues de la facturation permettent de constater la poursuite de la progression du nombre d'heures facturées annuellement par enfant, à un niveau significativement supérieur à celui des EAJE PSU (1 042 heures/enfant, vs. 849 heures en EAJE PSU en 2024).

Graphique 44 : Évolution du nombre d'heures facturées par enfant en micro-crèche PAJE, entre 2017 et 2024



Source : CNAF, calcul mission

[113] Estimation réalisée suivant l'hypothèse d'un nombre d'heures d'ouverture de 2 352 heures par an pour une place en micro-crèche PAJE (19,6 jours par mois afin de tenir compte de 5 semaines de fermeture par an x 10 heures x 12 mois)

En troisième lieu, la réservation de berceaux par les entreprises privées reste dynamique Ce levier de sécurisation du modèle économique des micro-crèches PAJE est solvabilisé de façon indirecte par des cofinancements publics, par le biais du CIFAM (cf. partie 3.1.3). Mobilisé de façon importante par les grands groupes, il représente une part d'activité relativement moins importante dans les autres micro-crèches (cf. tableau ci-dessous, issu de la mission IGAS-IGF spécifiquement consacrée aux micro-crèches). La réservation de berceaux permet de sécuriser un niveau minimal de chiffre d'affaires, et de majorer le coût global de la place en cumulant un tarif de réservation qui peut être élevé, en complément des sommes facturées aux familles. Le tarif de réservation des berceaux, non encadré, est variable et peut atteindre des niveaux élevés (estimé à 12 000 € en moyenne par la mission IGAS-IGF de 2023 sur les micro-crèches, fourchette estimée de 13 000 € à 15 000 € par la Cour des comptes en 2024).

Tableau 23 : Réservation de berceaux dans les micro-crèches en 2022

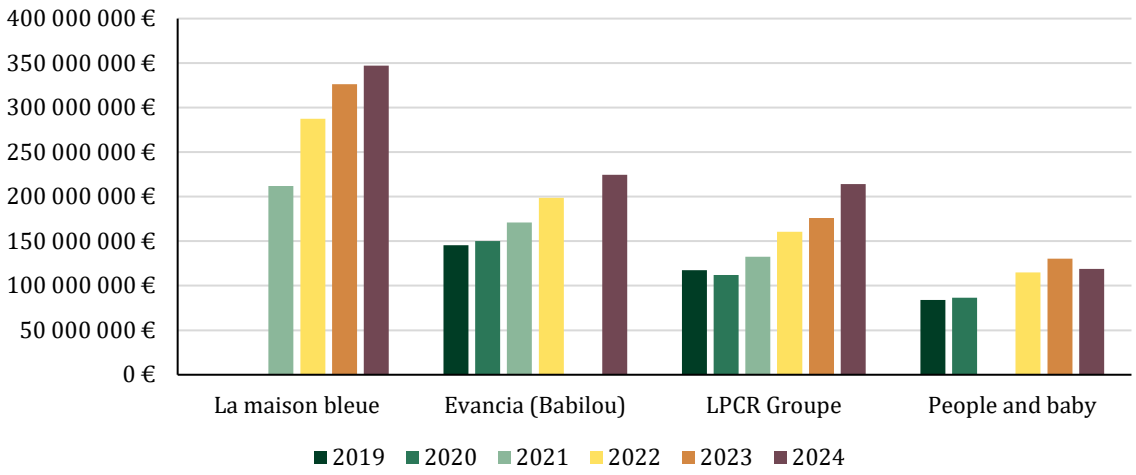
Réservations	Grands groupes		Autres micro-crèches		Total		
	Paje	PSU	Paje	PSU	Paje	PSU	Total
Entreprises privées	5,3*	2,0*	2,3	0,6	4,3*	1,5*	4,0*
Entité publique	0,5*	1,5*	0,1	0,3	0,3*	1,1*	0,4*
Collectivité territoriale	0,0*	6,3*	0,1	1,0	0,0*	4,3*	0,3*
Total	**5,8**	**9,8**	**2,5**	**1,9**	**4,7**	**6,8**	**4,7**

Source : Mission IGF-IGAS sur les micro-crèches (2023)

L'évolution continue du nombre d'entreprises bénéficiaires et des montants consacrés au CIFAM, à hauteur de +31 % sur la période 2021-2024, montre une dynamique globalement confirmée pour la réservation de berceaux par les entreprises.

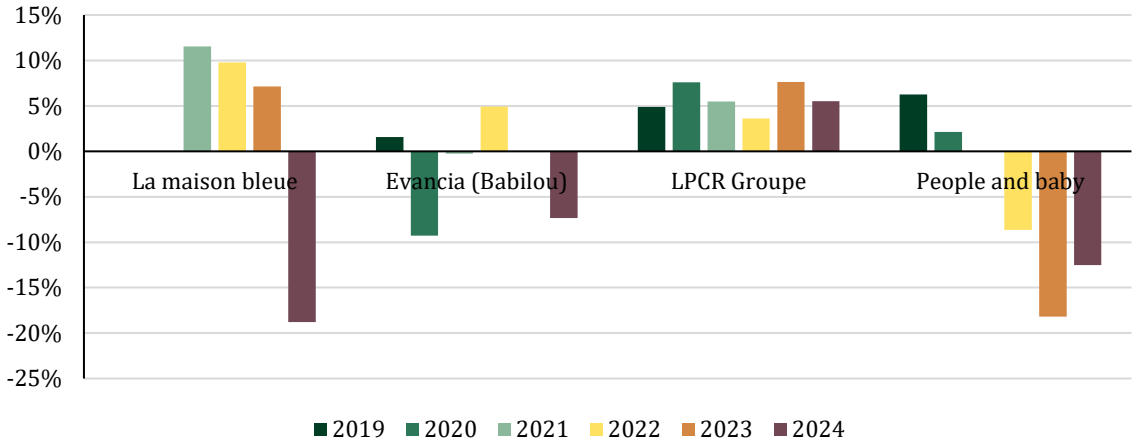
Cependant, l'examen de différentes données publiques montre une situation contrastée suivant les groupes et les territoires concernés. Ces données montrent des résultats d'exploitation inférieurs voire déficitaires pour les quatre principaux groupes en 2024, malgré un chiffre d'affaires en progression (cf. graphiques 45 et 46).

Graphique 45 : Chiffre d'affaires des grands groupes gestionnaires de micro-crèches PAJE sur la période 2019-2024



Source : Pappers, calculs mission

Graphique 46 : Résultat d'exploitation rapporté au chiffre d'affaires des grands groupes gestionnaires de micro-crèches PAJE sur la période 2019-2024



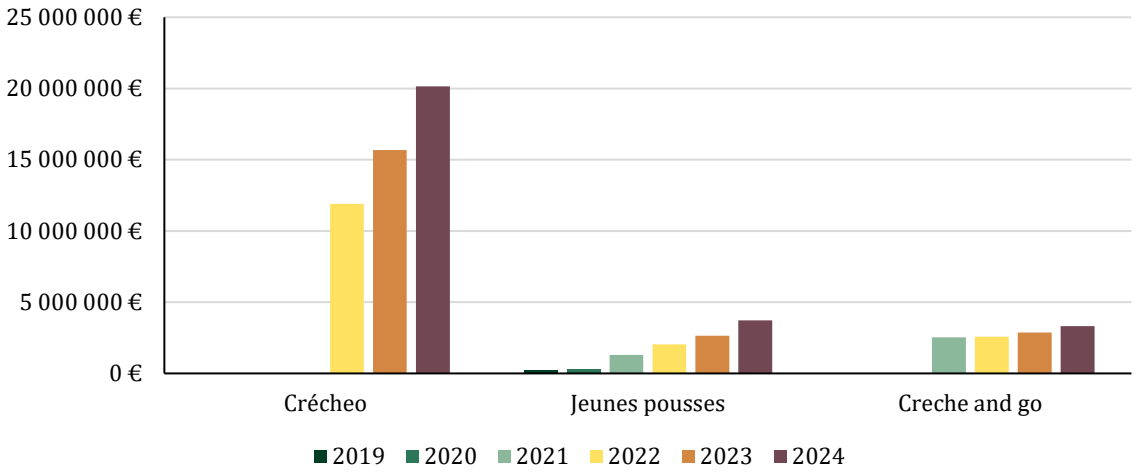
Source : Pappers, calculs mission

Par ailleurs, les données transmises sur le périmètre de la ville de Paris permettent d'identifier une évolution du parc de micro-crèches, avec la poursuite de projets d'ouverture, en même temps que la fermeture d'une partie du capacitaire :

- 11 % des places de micro-crèches PAJE (2 709 en avril 2026) ont été ouvertes depuis 2023 ;
- 17 demandes d'ouvertures de nouvelles structures ont été présentées à la ville de Paris en 2025, représentant 192 places ;
- Au cours de l'année 2025, 23 structures ont fermé, représentant 431 places.

Cependant, l'examen des indicateurs financiers de quelques réseaux de micro-crèches avec un réseau régional[114] montre la capacité d'un certain nombre d'acteurs à maintenir une situation économique soutenable (cf. graphiques 47 et 48).

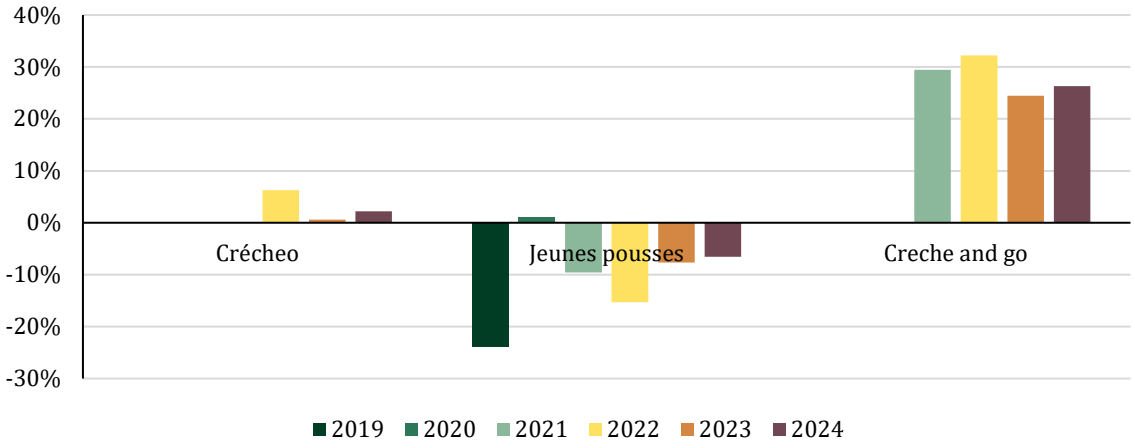
Graphique 47 : Chiffre d'affaires de groupes régionaux de micro-crèches PAJE sur la période 2019-2024



Source : Pappers, calculs mission

[114] Crécheo 80 structures à Paris, Lyon et d'autres grandes communes ; Les jeunes Pousses 40 structures en Normandie et Bretagne ; Crèche and go : environ 60 structures à la Réunion.

Graphique 48 : Résultat d'exploitation rapporté au chiffre d'affaires des grands groupes gestionnaires de micro-crèches PAJE sur la période 2019-2024



Source : Pappers, calculs mission

3.3.4. Le secteur de l'accueil de la petite enfance est marqué par un déficit d'attractivité pour les personnels, renforcé depuis quelques années et particulièrement aigu dans certains territoires

Le secteur de la petite enfance est marqué par un déficit d'attractivité concernant les principaux métiers[115] : assistantes maternelles, auxiliaires de puériculture, éducatrices de jeunes enfants et infirmières puéricultrices. Ce déficit d'attractivité peut s'expliquer par différents facteurs : image peu valorisée de métiers (notamment pour les diplômes de niveau III), contraintes des conditions de travail, niveaux de rémunération relativement faibles, perspectives limitées de parcours de carrière.

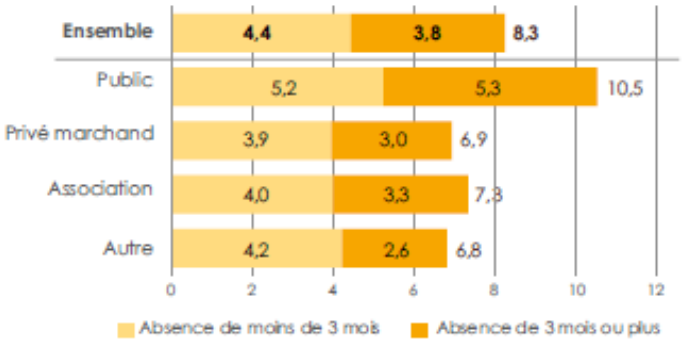
Les tensions de personnels dans les crèches sont documentées par l'enquête citée *supra* sur les besoins de main-d'œuvre, réalisée par la CNAF en décembre 2024. Cette enquête montre un taux de vacance moyen de 8,7 % des effectifs auprès des enfants, et de 5 % des fonctions de direction, soit 13 700 ETP vacants (dont 6 300 ETP depuis plus de trois mois).

Les tensions de recrutement semblent particulièrement marquées (cf. graphiques 49 et 50) :

- pour les éducateurs de jeunes enfants (14 %) et les auxiliaires de puériculture (10,8 %),
- pour les gestionnaires publics, avec un taux de vacance moyen de 10,5 % des effectifs (la moitié depuis plus de trois mois) ;
- dans 14 départements, dont la totalité de l'Ile-de-France qui représente 46 % des effectifs vacants pour 27 % des effectifs théoriques (dont 60 % vacants depuis plus de trois mois). Trois départements franciliens (Paris, Hauts-de-Seine, Seine-Saint-Denis) ont des taux de vacance particulièrement marqués pour des professions critiques :
  - 30,9% pour les infirmières puéricultrices (125 ETP) ;
  - 29,9% pour les éducatrices de jeunes enfants (770 ETP) ;
  - 20,9% pour les auxiliaires de puériculture (2 110 ETP).

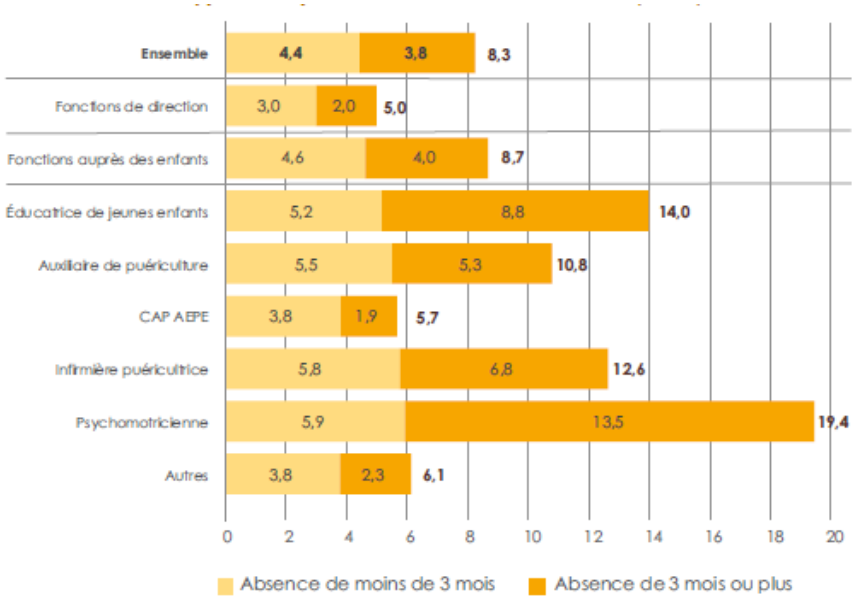
[115] Voir notamment les rapports suivants de l'IGAS : *Comment résoudre les tensions de recrutement dans le champ social et en accroître l'attractivité ?*, *Améliorer la connaissance la connaissance des données RH pour structurer une politique d'attractivité des métiers du social*, et *l'accueil du jeune enfant par des assistants maternels*

Graphique 49 : Taux de vacance selon la nature juridique du gestionnaire et la durée d'absence (en %)



Source : CNAF

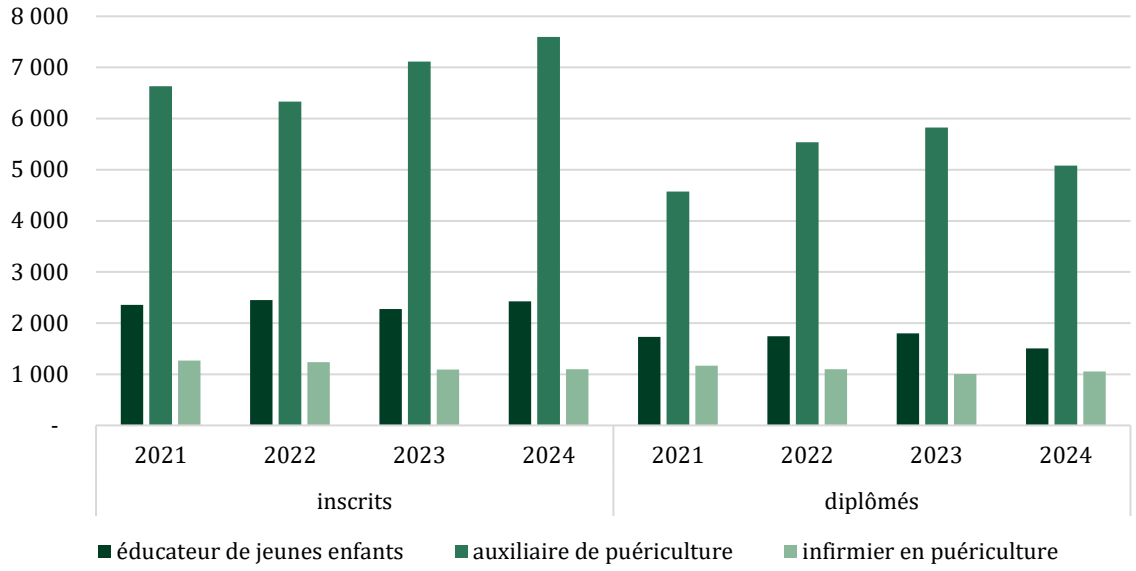
Graphique 50 : Taux de vacance selon le type de diplôme et la durée d'absence (en %)



Source : CNAF

Un nombre insuffisant de jeunes sont diplômés dans les professions identifiées comme en tension. Le nombre d'étudiants inscrits est stable ou progresse de façon limitée (cf. graphique 51), et le taux de réussite reste faible (77 % en 2024) pour les auxiliaires de puériculture. Les évolutions engagées dans les modalités d'organisation de la formation initiale (26 % d'apprentissage pour les auxiliaires de puériculture en 2023) ne suffisent pas à répondre aux difficultés rencontrées pour attirer de nouveaux étudiants.

Graphique 51 : Évolution du nombre d'étudiants inscrits et diplômés aux diplômes d'éducateur de jeunes enfants, d'auxiliaire de puériculture et d'infirmier en puériculture sur la période 2021-2024



Source : enquête Ecoles DREES

Avec 22 027 professionnels diplômés en 2024, les titulaires du certificat d'aptitude professionnelle « accompagnement éducatif petite enfance » (CAP AEPE) représentent les effectifs les plus importants en EAJE. Leur nombre progresse de 17 % sur la période 2021-2024, avec un taux de réussite élevé (82 % en 2024), mais l'hétérogénéité du contenu des formations soulève des interrogations sur leur caractère adapté à l'exercice des métiers[116].

Le développement des parcours professionnels reste par ailleurs contraint par les limites rencontrées pour le cofinancement de dispositifs de transition professionnelle (projet de transition professionnelle – PTP) ou de validation des acquis de l'expérience (VAE). Ainsi, en 2024, le taux d'échec en parcours VAE atteint 61% pour le diplôme d'auxiliaire de puériculture, et 55% pour le diplôme d'éducateurs de jeunes enfants. De nombreux dossiers de VAE sont interrompus en cours de parcours, notamment en raison de la nécessité d'un accord de l'employeur pour organiser des temps de préparation sur le temps de travail, et du fait des délais importants pour l'organisation des jurys[117].

L'incitation financière attribuée par la CNAF aux crèches pour soutenir la revalorisation des salaires à partir de 2024 (bonus attractivité, cf. encadré 11) permet de répondre en partie aux difficultés liées à l'attractivité salariale. Elle ne répond pas aux difficultés d'attractivité liées aux conditions de travail et à la construction de parcours professionnels.

Encadré 11 : Le bonus attractivité

Créé en 2024[118], le bonus attractivité est versé par la CNAF aux gestionnaires de crèches financées par la PSU, à la condition d'une revalorisation du niveau des rémunérations. Cette revalorisation correspond, pour les professionnels en contact avec les enfants, à 100€ nets mensuels minimum pour le secteur public, et 150€ nets mensuels pour le secteur privé (associatif ou à but lucratif).

[116] Dr Nicole Bohic, Jean-Baptiste Frossard, Christophe Itier et Thierry Leconte (Igas) (2024) *« Qualité de l'accueil et prévention de la maltraitance dans les crèches »*

[117] Jean Debeaupuis, Franck Le Morvan (Igas) (2025), *Aides-soignants, auxiliaires de puériculture et ambulanciers : améliorer la certification des diplômes pour plus d'attractivité*

[118] Circulaire CNAF 2024-096 du 9 mai 2024

Le montant du bonus attractivité est dimensionné pour couvrir 66 % du coût net prévisionnel pour l'employeur lié à la revalorisation salariale. Son calcul est fondé sur l'hypothèse d'un ETP en contact avec les enfants pour 3 places de crèche.

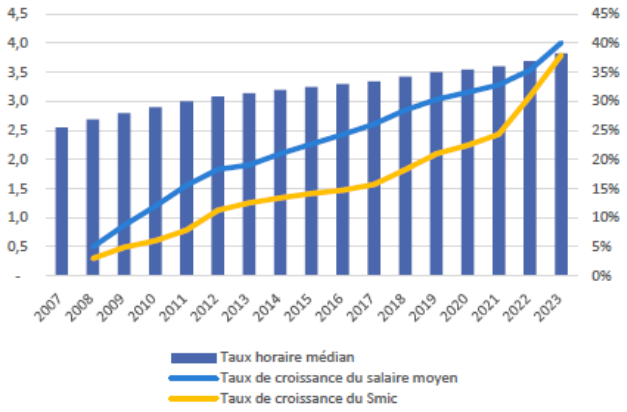
La mise en œuvre du bonus attractivité est progressive, car elle est conditionnée à la révision des conventions collectives de sept branches professionnelles, ainsi qu'aux délibérations des conseils municipaux pour les crèches publiques.

En 2025, le bonus attractivité couvre 45 % du capacitaire total : 56 % des places relevant d'un gestionnaire privé, et 40 % des places relevant d'un gestionnaire public. Le montant associé représente 131 M€.

Source : CNAF, bilan FNAS 2025

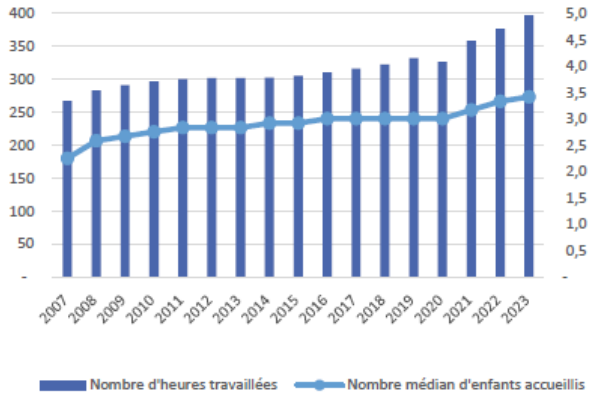
Le manque d'attractivité de la profession d'assistante maternelle, particulièrement marqué dans un contexte de vieillissement de la profession, repose à la fois sur un niveau de rémunération faible et sur le caractère relativement précaire du statut. En effet, l'évolution marquée de la rémunération de la profession entre 2007 et 2023, de 704 € à 1 544 € net par mois, s'explique en majorité par l'augmentation du nombre d'heures travaillées, à hauteur de 42 heures hebdomadaires en moyenne. La rémunération horaire reste inférieure à celle du SMIC horaire, ainsi qu'aux tarifs moyens pratiqués par les autres salariés de particuliers employeurs, malgré sa progression depuis 2007 (cf. graphiques 52 et 53).

Graphique 52 : Evolution du taux horaire net (en € courants) des assistantes maternelles



Source : mission IGAS relative à l'accueil par les assistantes maternelles (2024)

Graphique 52 : Evolution des heures mensuelles travaillées par les assistantes maternelles



Source : mission IGAS relative à l'accueil par les assistantes maternelles (2024)

De plus, le statut des assistantes maternelles reste marqué par un caractère relativement précaire, lié à la relation d'emploi direct avec plusieurs familles. Le niveau de revenus des assistantes maternelles peut fortement varier d'un mois à l'autre, les deux principaux risques portant sur les retards de paiement ou impayés des parents, ainsi que sur les fins de contrat en cours d'année. Plusieurs dispositifs spécifiques visent à sécuriser cette situation : modalités d'imposition[119], régime spécifique d'indemnisation chômage[120]. Depuis 2019, le service Pajemploi+ assure le maintien du salaire pendant une période de deux mois en cas d'un défaut de paiement par l'employeur.

[119] L'imposition sur le revenu des assistantes maternelles est spécifique : un abattement forfaitaire s'applique en complément de la déduction forfaitaire. Il représente la différence entre les rémunérations et indemnités perçues, et une somme forfaitaire représentative des frais engagés dans l'intérêt de l'enfant, à hauteur de 3 fois le SMIC horaire par jour et par enfant confié. Ce dispositif spécifique représentait un coût de 390 M€ en 2023.

[120] La réglementation de l'assurance chômage prévoit des dispositions spécifiques pour les salariés relevant de plusieurs employeurs. En premier lieu, le taux de remplacement de l'allocation journalière est défini en fonction de la seule activité perdue (et non de l'ensemble du niveau de salaire de référence), ce qui conduit à majorer le taux de remplacement, souvent jusqu'à 75% du salaire perdu. En second lieu, depuis la convention de 2014, les assistantes maternelles peuvent cumuler de façon intégrale l'allocation de retour à l'emploi avec l'activité dite « conservée », même si celle-ci est revalorisée. Fin 2023, 140 000 personnes indemnisables à l'allocation de retour à l'emploi étaient inscrites comme recherchant un emploi d'assistante maternelle, dont 100 000 cumulaient l'ARE avec un salaire.

4. Des évolutions de court terme sont nécessaires pour consolider la situation de l'accueil collectif et limiter la baisse de l'accueil individuel tandis que des réformes plus structurelles doivent être envisagées à moyen terme pour rendre le service public de la petite enfance effectif

Les propositions présentées par la mission s'appuient sur les principes suivants :

- la nécessité de préserver une capacité d'accueil suffisante pour maintenir le taux d'accueil des enfants de moins de 3 ans d'ici à 2033, la création de nouvelles places étant plus coûteuse pour la collectivité ;
- la diminution continue du nombre d'assistantes maternelles implique de sécuriser l'accueil collectif dès le court terme et de mettre en place des mesures de soutien financier et d'attractivité ;
- étant donné la diminution marquée du nombre de naissances sur l'ensemble du territoire, le soutien aux structures d'accueil du jeune enfant doit s'inscrire dans une logique de préservation de la capacité existante, et non dans la poursuite du développement de la capacité d'accueil dans un nouveau « plan crèches ». Seuls quelques territoires marqués par un taux d'équipement particulièrement faible (notamment dans les départements d'outre-mer) continuent de nécessiter un investissement de la branche famille pour développer la capacité d'accueil ;
- les réformes engagées doivent améliorer l'accès aux services par l'ensemble des familles, à la fois en termes de lisibilité et de prévisibilité des modalités d'accueil du jeune enfant, tout en limitant le niveau de reste à charge pour les familles ;
- le soutien à la qualité de l'accueil des jeunes enfants nécessite en premier lieu de permettre le recrutement des personnels et d'assurer leur stabilité pour développer un projet pédagogique, et pour développer des formations et temps de retour d'expérience en situation[121].

4.1. Les tensions dans le secteur de la petite enfance nécessitent d'engager des mesures de court terme pour améliorer son attractivité, tout en ajustant le degré d'ambition affiché pour la création nette de capacitaire en crèches collectives d'ici à 2027

4.1.1. Au vu de la tendance à la baisse d'activité des crèches constatée depuis 2019, et de façon plus marquée depuis 2024, le FNAS devrait être mobilisé dans son objectif de développement capacitaire de façon plus ciblée.

La COG 2023-2027 est marquée par une sous-consommation majeure des dépenses d'investissement associées au plan crèches (cf. tableau 24), notamment faute de projets identifiés comme porteurs et cofinancés par des partenaires.

A contrario, la progression du fonds de modernisation des EAJE reste limité à un niveau inférieur à 100 M€, alors que les crèches peuvent être conduites à présenter un nombre important de demandes d'aides à la rénovation des locaux pour répondre aux exigences de mise en conformité au référentiel bâtimentaire national[122] au 1er septembre 2026 (sécurisation de l'accueil, dispositifs de chauffage, sécurisation de l'espace extérieur…).

[121] Cf. notamment les rapports IGAS sur la qualité d'accueil en crèches

[122] Arrêté du 31 août 2021 créant un référentiel national relatif aux exigences applicables aux établissements d'accueil du jeune enfant en matière de locaux, d'aménagement et d'affichage

Tableau 24 : Évolution des dépenses d'investissement de la branche famille dans le secteur de la petite enfance entre 2022 et 2026 (M€)

Dépenses FNAS	2022	2023	2024	2025	2026	2027
Prévisionnel plan crèches	-	390,3	369,8	369,8	369,8	369,8
Réalisé plan crèches	249	91	131,2	120	-	-
Prévisionnel fonds de modernisation des EAJE	-	60,7	60,7	60,7	60,7	60,7
Réalisé fonds de modernisation des EAJE	50	46	76,8	86,1	-	-

Source : CNAF, bilans FNAS

Dans un objectif d'efficience de l'utilisation des dépenses d'investissement de la branche famille, le pilotage des deux dernières années du plan d'investissement d'accueil du jeune enfant (Piaje) devrait prioriser la sélection des projets dans les EPCI où le taux de couverture pour l'ensemble des modes d'accueil formel est insuffisant, ou décroît fortement à l'horizon 2033. Les marges de manœuvre identifiées devraient être mobilisées en priorité sur le fonds de modernisation des EAJE, afin d'éviter des fermetures de places en raison de non-conformité au référentiel bâtimentaire, et pour améliorer les conditions d'accueil existantes.

Suivant la même logique, une évaluation de la mise en œuvre du bonus « trajectoire de développement » devrait être engagée d'ici à la fin de la COG. Créé en 2025, ce bonus vise à améliorer le soutien des CAF aux places en EAJE PSU existantes dès lors que la collectivité territoriale, signataire d'une CTG, s'est engagée dans une dynamique de développement significative. Le bonus représente un montant prévisionnel de 45 M€ dans le budget initial 2026 du FNAS, et conduit à de fortes interrogations, tant pour ce qui concerne son efficience, que ses effets sur la complexité des financements mobilisés par la branche famille[123].

4.1.2. La fragilité de la situation financière des EAJE appelle des mesures d'accompagnement de court terme, la progression de la part forfaitaire des financements prévue par la COG ne suffisant pas à répondre à leurs difficultés

La COG 2023-2027 fixe comme priorité le renforcement de la part forfaitaire de financement par les CAF de l'ensemble des EAJE cofinancées par le bloc communal, afin d'atténuer les effets indésirables d'une tarification exclusivement fondée sur l'activité. Les rémunérations forfaitaires s'appuient sur différents objectifs :

- le principal bonus, dit « territoire CTG » (cf. encadré 12), finance à la fois le socle d'activité des EAJE et la création de places ;
- les bonus « handicap » et « mixité sociale » ont vocation à couvrir les coûts spécifiques des structures (cf. *supra*).

Encadré 12 : Le bonus territoire CTG

Créé en 2020, le bonus territoire CTG est adossé à la signature des conventions territoriales globales. Il succède aux bonus adossés aux CEJ signés avec les collectivités territoriales depuis 2006, qui prévoyait le versement d'incitations financières aux collectivités.

À la différence du bonus CEJ, le bonus CTG est directement versé aux gestionnaires d'EAJE en complément du financement à l'activité, sans transiter par les collectivités territoriales. Ce financement

[123] Un tel financement d'incitations financières directes à une collectivité territoriale, qui existait dans le cadre des CEJ, avait été supprimé dès 2020 lors de la création des bonus territoire CTG (reversés aux crèches et non aux communes).

s'appuie sur les précédents financements octroyés aux EAJE[124], proratisé en fonction du nombre de places de chaque structure.

Le niveau de bonus territoire CTG ainsi calculé présente des variations importantes entre les collectivités territoriales, liées à des situations historiques anciennes. En effet, les financements du CEJ intégraient déjà pour deux tiers des dotations engagées pour le développement du capacitaire entre 1998 et 2006. Afin de limiter cette hétérogénéité, la COG 2023-2027 définit une trajectoire de rattrapage différenciée suivant le potentiel financier des communes et le niveau de vie sur le territoire :

Groupe de communes	Caractéristiques du territoire		Montant plancher offre existante en 2024 (en €)	Montant plancher offre existante 2025 (en €)	Montant plancher offre existante 2026 (en €)	Montant plancher offre existante 2027 (en €)	Montant offre nouvelle (en €)
	Potentiel financier / habitant	Médiane du niveau de vie / unité de consommation					
9	Qpv et Zrr (puis « France ruralités revitalisation »)		1 700	3 000	3 240	3 500	3 600
8	<=700€	<=19300€	1 400	2 000	2 160	2 330	3 300
7	<=700€	>=19300€	1 150	1 600	1 730	1 870	3 000
6	<=900€	<=19600€	1 100	1 450	1 570	1 700	2 900
5	<=900€	>19600€	950	1 200	1 300	1 410	2 800
4	<=1200€	<=20300€	900	1 100	1 190	1 290	2 750
3	<=1200€	>20300€	800	950	1 030	1 110	2 700
2	>1200€	<=21300€	750	850	920	990	2 650
1	>1200€	>21300€	400	500	540	580	2 600

Le bonus territoire est plafonné pour que les participations familiales et les subventions de fonctionnement ne dépassent pas 90 % des charges de l'EAJE.

Un bonus complémentaire distinct est prévu pour la création de nouvelles places.

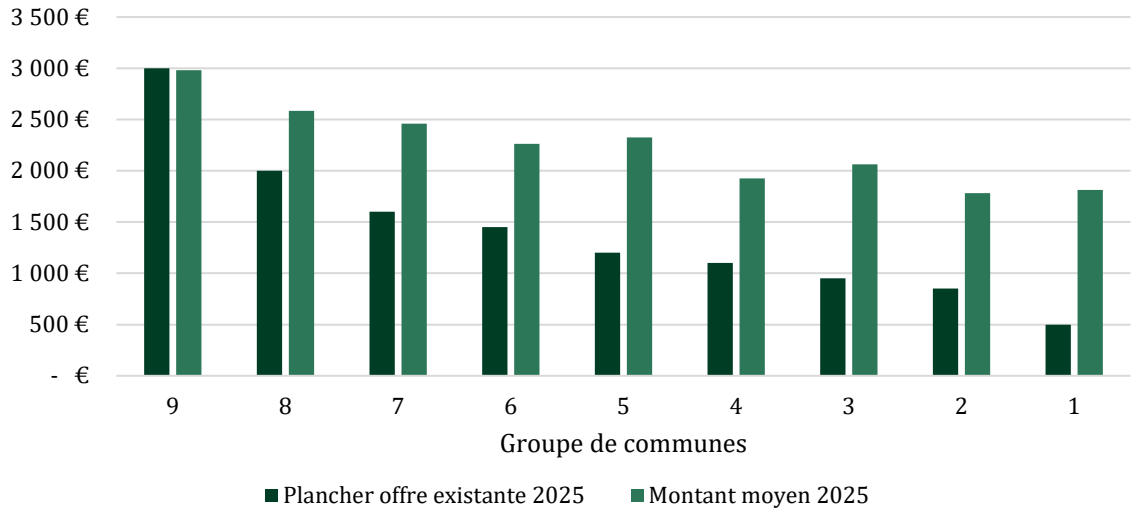
En 2025, le bonus territoire CTG représente 798,8 M€ (revalorisation de 18,9 % entre 2024 et 2025).

Source : Mission.

Cette progression de la part forfaitaire du financement des crèches par la branche famille ne suffit pas à répondre aux difficultés de court terme du secteur. Les modalités de construction du bonus territoire CTG reposent largement sur une base historique. Malgré une revalorisation différenciée suivant la capacité de financement des communes, l'écart entre les groupes de communes reste limité (cf. graphique 54).

[124] Quote-part de la PSEJ, fonds de rééquilibrage territorial, bonus territoires prioritaires, dispositifs dérogatoires pour les départements d'outre-mer (contrat d'accompagnement, de soutien et d'objectifs, contrat de rattrapage, contrat d'accompagnement adapté)

Graphique 54 : Montant plancher du bonus territoire CTG et montant moyen versé par groupe de communes en 2025



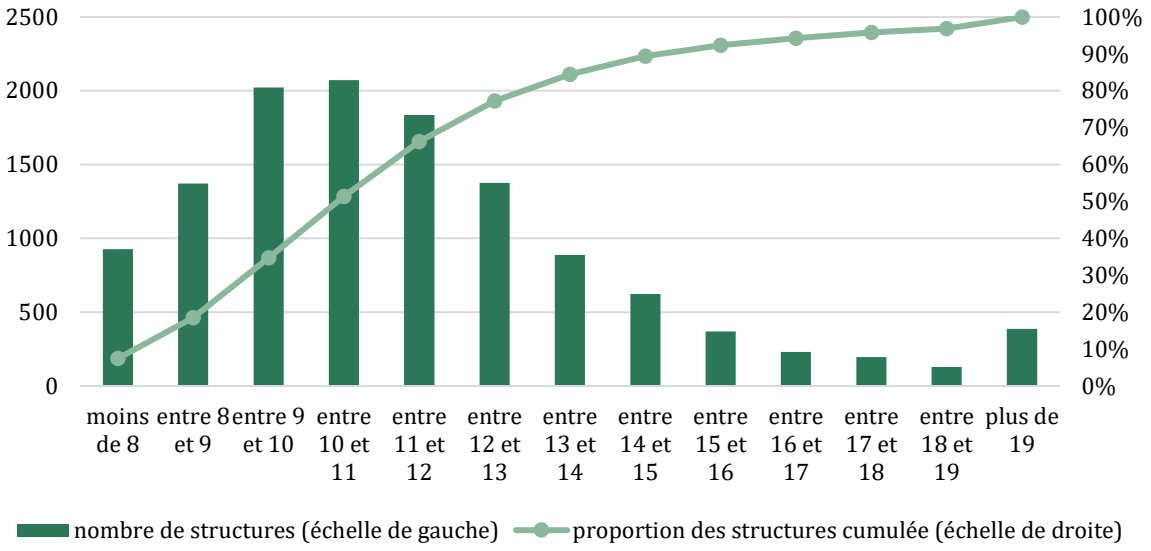
Source : CNAF, calculs mission

La poursuite de la revalorisation du bonus territoire CTG, prévue à hauteur de +8,1 % en moyenne en 2026, puis de +8,1% supplémentaires en 2027, conduit ainsi à une progression très variable suivant les crèches, sans lien direct avec le besoin de financement de ces dernières.

De surcroît, en l'absence d'un cadre conventionnel de financement tripartite entre les CAF, les collectivités territoriales, et les gestionnaires, aucun mécanisme ne garantit une sécurisation globale du cadre de financement des structures. En effet, plusieurs interlocuteurs rencontrés par la mission ont évoqué le risque de retrait des cofinancements des collectivités territoriales à hauteur de la progression des dotations forfaitaires de la branche famille, notamment pour ce qui concerne les crèches associatives et privées dans des collectivités contraintes financièrement.

Enfin, le niveau de revalorisation du bonus territoire CTG ne suffit pas à compenser l'écart entre le coût de revient horaire des EAJE, et le plafond horaire de la PSU : en 2025, en intégrant le bonus territoire CTG revalorisé, on peut estimer que 65 % des structures ont un coût de revient supérieur au plafond horaire (vs. 83 % sans prendre en compte du bonus territoire CTG, cf. graphique 55 ci-dessous).

Graphique 55. Répartition des structures EAJE PSU selon leurs charges, dégrévées des bonus de la CAF, horaires (2025), en euros



Source : CNAF, calculs de la mission.

Une réduction de l'écart entre le coût de revient horaire constaté pour la quasi-totalité des structures, et le tarif horaire de la PSU, semble nécessaire sur la période 2026-2027. Une première étape de revalorisation a été engagée en 2025, à hauteur de 2 % pour une partie des crèches et modulée en fonction de leur taux de facturation. La situation dégradée de l'ensemble du secteur, et les risques pesant sur la pérennité des structures associatives et privées, invitent à prévoir une revalorisation en deux étapes, en 2026 et en 2027.

Plusieurs scénarios peuvent être envisagés, avec l'hypothèse d'une activité constante des crèches PSU en 2026 et 2027, avec deux étapes de revalorisation à 1 %, 2 % ou 4 % pour l'ensemble des structures. **Une revalorisation à hauteur de 4 % dès 2026 permettrait de réduire de 7 points (de 65 % à 58,2 %) la part des structures avec un coût de revient horaire supérieur au plafond horaire de la PSU** (cf. tableau 25). L'impact de ce scénario est estimé à hauteur **de 113 M€ à 173 M€,** suivant la neutralisation de son impact sur les participations familiales (par une révision du barème).

Tableau 25. Impact financier des scénarios de revalorisation de la PSU, en M€

Scénarios de revalorisation	Impact FNAS	Impact familles	Part structures avec plafond PSU + bonus CTG moyen < coût de revient horaire
0%	-	-	65%
1%	28,1 M€	15 M€	63,5 %
2%	56,3 M€	30,1 M€	61,8 %
4%	112,6 M€	60,2 M€	58,2 %

Source : CNAF, calculs de la mission

Les arbitrages relatifs à un relèvement du bonus attractivité nécessitent d'être articulés avec une vision de moyen terme sur le périmètre des missions financées par la branche famille (cf. *infra*). Le bonus attractivité compense actuellement 66 % du coût estimé pour l'employeur, les représentants des gestionnaires associatifs et privés soulignent que l'absence de compensation à 100 % de la revalorisation des salaires a pu aggraver leur situation financière, en l'absence de prise en charge du tiers restant par les collectivités territoriales, ou d'impact significatif de court terme de cette mesure sur leur niveau d'activité (cf. *supra* pour le caractère plurifactoriel du niveau d'activité des EAJE).

La revalorisation significative de la PSU, proposée par la mission dès 2026 et poursuivie en 2027, couvrirait une partie du différentiel entre le plafond horaire de la PSU, et le coût de revient horaire des structures. Cette mesure répondrait néanmoins de façon partielle à la situation des structures qui ont engagé des revalorisations salariales dès 2024, dont la masse salariale par place a augmenté plus rapidement que les autres structures (+10,6% entre 2023 et 2025, vs. +5,2% pour les autres structures sur la même période)[125].

Un relèvement du niveau du bonus attractivité, afin de couvrir l'intégralité des dépenses par la branche famille, serait cohérent dans l'hypothèse d'une orientation de moyen terme où celle-ci concentrerait ses financements sur la masse salariale des EAJE (cf. *infra*). Si cette orientation était retenue, elle conduirait à un impact différencié et difficilement prévisible pour les structures, suivant les choix précédemment retenus par les collectivités territoriales (prise en charge du tiers restant ou non).

L'impact estimé d'un relèvement des bonus attractivité, à hauteur de 1 470 € pour les gestionnaires privés, et 720 € pour les gestionnaires publics (montant permettant de couvrir 100 % du surcoût théorique initialement estimé), représenterait un surcoût complémentaire de l'ordre de 100 M€ (surcoût estimé suivant l'hypothèse d'une progression du bonus attractivité à hauteur de 200 M€, intégrée dans la construction du budget initial du FNAS pour 2026).

La mission recommande donc que ces mesures s'accompagnent d'une convention tripartite avec les collectivités territoriales, quand ces dernières sont tiers financeurs, pour éviter un retrait des cofinancements en parallèle, qui ne règlerait pas les difficultés financières des structures.

Les travaux préparatoires à la prochaine COG 2028-2033 pourraient par ailleurs intégrer des analyses d'impact détaillées des deux pistes de réflexion suivantes, qui n'ont pas pu faire l'objet d'une instruction par la mission dans les délais impartis :

- une évolution plus différenciée des prochaines revalorisations du bonus territoire CTG, dont le montant est actuellement davantage marqué par le poids des financements historiques antérieurs à 2020, et dont la convergence pour faire disparaitre le poids de ces situations historiques est estimé à 200 M€ ;
- et une réflexion sur la mise en œuvre d'un coefficient géographique pour le plafond de la PSU, afin de tenir compte de facteurs structurels de coûts de revient élevés (coût de l'immobilier par exemple) notamment en région parisienne.

Enfin, la branche famille devrait renforcer le dispositif d'accompagnement « informer, détecter, accompagner » (IDA) auprès des structures en situation de fragilité. Créé en 2019[126], ce dispositif a vocation à soutenir les EAJE financées par les PSU, en trois étapes : diagnostic approfondi de la situation de la structure, élaboration d'un plan d'actions contractualisé avec la CAF, aide par une anticipation du calendrier de versement par la CAF ou par un financement complémentaire. Les dotations versées aux CAF pour cette démarche sont inscrites dans le fonds publics et territoires, sur une ligne limitative. Les premiers éléments de bilan de ce dispositif, présentés par la CNAF, sont encourageants : en 2023, 14% des EAJE sont identifiés comme fragiles (1747 structures). Un plan d'action est formalisé entre les Caf et les structures accompagnées dans 69% des cas, pour une durée moyenne de 2,6 ans. Environ la moitié des structures accompagnées bénéficient d'un soutien financier des Caf.

[125] Source : bilan FNAS 2025, CNAF

[126] Lettre réseau LR 2019-028 de la CNAF

Au vu de la forte augmentation du nombre de structures privées (associatives et à but lucratif) en situation déficitaire, il semblerait pertinent d'assouplir les critères d'inclusion dans le dispositif[127], notamment pour tenir compte des évolutions récemment constatées qui fragilisent les structures (évolution du nombre d'heures facturées par enfant, amplitude horaire quotidienne).

En conséquence et afin d'accompagner une progression du nombre de structures accompagnées par les Caf, il conviendrait de relever le montant de l'enveloppe consacrée à IDA, qui est stable sur la période 2023-2025, **de 10 M€ à 20 M€ dès 2026, en permettant sa mobilisation sur l'accompagnement à la reprise d'activité pour certaines structures** (notamment en cas d'une situation de trésorerie très dégradée pour les structures à reprendre)**.** Ces évolutions, qui vont dans le sens des orientations impulsées par la CNAF début 2026[128], permettraient de positionner le dispositif en amont d'une démarche de restructuration plus lourde pour les crèches concernées.

4.1.3. Afin d'assurer une capacité suffisante d'accueil des enfants, il est nécessaire d'accompagner ces mesures tarifaires d'un soutien au recrutement et à la fidélisation des personnels de la petite enfance

Des actions territoriales ciblées doivent être engagées pour recruter et fidéliser les personnes de crèches. Le soutien à des parcours d'évolution professionnelle peut contribuer à l'attractivité du secteur de la petite enfance, tout en diversifiant les viviers pour certains profils en tension (auxiliaire de puériculture, éducateur de jeunes enfants). Il nécessite cependant un investissement et une implication des employeurs, des branches professionnelles et opérateurs de compétences (OPCO), et des régions pour l'organisation et le financement :

- des aides aux maîtres d'apprentissage et tuteurs dans le secteur privé ;
- des aides à l'organisation des parcours de validation des acquis de l'expérience (VAE) ;
- des parcours de promotion interne et de projets de transition professionnelle (PTP).

Une partie des freins à ces parcours relève de difficultés organisationnelles[129]. Une révision en profondeur des processus de VAE semble notamment nécessaire pour simplifier l'organisation de ces parcours, faciliter l'organisation des jurys et faire progresser le taux de réussite des parcours pour les auxiliaires de puériculture et les EJE.

[127] Actuellement, une requête automatisée détecte les EAJE en difficulté quand ils correspondent à 3 critères sur 6 : dépenses de personnels supérieur à 90%, nombre d'enfants par place inférieur à 1 ou supérieur à 5, taux de présence inférieur à 60%, amplitude inférieure à 220 jours, taux de facturation inférieur à 107% ou supérieur à 117%, taux de déficit supérieur à 5% du budget.

[128] Voir la lettre réseau LR 2026-072 du 26 mars 2026

[129] Jean Debeaupuis, Franck Le Morvan (Igas) (2025), *Aides-soignants, auxiliaires de puériculture et ambulanciers : améliorer la certification des diplômes pour plus d'attractivité*

Deux propositions complémentaires pourraient être engagées dans les territoires en tension, dans un cadre expérimental, et financées par le Fonds publics et territoires de la CNAF (qui mobilise 156,6 M€ en dépenses de fonctionnement en 2025, sur des thématiques variées) :

- **un plan d'action spécifique dans la région Ile-de-France pour diversifier les viviers d'accès aux professions d'auxiliaire de puériculture et d'EJE**. Ce plan d'action serait ciblé sur l'accès du plus grand nombre de professionnels volontaires (notamment les titulaires d'un CAP AEPE) à un parcours de VAE, ou à une évolution par le biais d'un contrat d'apprentissage ou d'un parcours de transition professionnelle (PTP). Il identifierait des cibles chiffrés, associées à des engagements de cofinancement des CAF, de la région et des principales collectivités concernées (communes, EPCI, départements), des OPCO et de l'association Transitions pro Ile-de-France ;
- **la mobilisation explicite et renforcée du Fonds publics et territoires de la CNAF sur la fidélisation des professionnels et l'accompagnement des parcours professionnels dans les zones les plus tendues.** Les actions cofinancées par le FPT ciblent actuellement des actions innovantes (4,2 M€ en 2025), l'enrichissement des équipes et projets d'accueil en EAJE (5,4 M€ en 2025). Un montant équivalent pourrait être consacré à l'accompagnement des initiatives territoriales pour fidéliser les profils les plus difficiles à recruter, et accompagner les parcours professionnels ;
- **L'expérimentation d'un mécanisme contractuel de fidélisation des jeunes apprentis dans les zones les plus tendues**. Inspiré du principe retenu pour les étudiants en médecine (contrat d'engagement de service public), ce dispositif pourrait prévoir le versement d'une allocation complémentaire au salaire d'un apprenti, en contrepartie d'un engagement de poursuite de son activité pour une durée de trois ans dans le département après l'obtention de son diplôme. Le coût d'une telle mesure pourrait être limité (ex. 600€ coût total mensuel de l'allocation[130] pour 100 apprentis = moins d'1 M€ par an).

Un plan d'action de court terme doit lutter contre les facteurs de fragilité de l'exercice des assistantes maternelles. Parmi les actions identifiées par le ministère des affaires sociales, deux mesures auraient un impact important et rapide sur les conditions d'emploi.

La lutte contre les retards et impayés des familles est identifiée comme un des freins importants à l'exercice du métier[131], et peut devenir un motif de rupture du contrat de travail. En complément des mesures de garantie de deux mois de salaires par le service Pajemploi+ (qui sera obligatoire à compter de 2027), la sécurisation de ces situations de rupture de contrat de travail semble nécessaire. En effet, l'ouverture des droits est complexe dans cette situation, le versement d'un indemnisation chômage étant conditionnée à une décision d'un conseil des prud'hommes condamnant l'employeur à verser les sommes dues. **Une adaptation de la réglementation d'assurance chômage devrait être étudiée, afin de permettre le versement anticipé de l'indemnisation chômage, dans l'attente de la décision des prud'hommes.**

[130] A titre de comparaison, le salaire d'un apprenti de moins de 20 ans représente entre 800€ et 1000€ net

[131] *L'accueil du jeune enfant par des assistants maternels,* IGAS, mai 2025

De plus, la rémunération des assistantes maternelles peut être affectée par des interruptions de présence des enfants pour maladie, la convention collective autorisant les parents à ne pas verser de rémunération en cas d'absence de l'enfant pour maladie jusqu'à cinq jours par an. **Un alignement des modalités de rémunération sur celles pratiquées dans les crèches (délai de carence de 3 jours pour la suspension du paiement de salaire de l'assistante maternelle en cas d'absence pour enfant malade) pourrait réduire ce facteur de fragilité.** L'impact maximal de cette mesure est estimé à **80 M€ par an** (hypothèse d'un remboursement par le CMG de 50h par an et par famille, au taux de remboursement moyen observé en septembre 2025).

4.1.4. L'organisation des modalités d'accueil des enfants de 3 ans en maternelle pourrait être assouplie, avec la possibilité d'une rentrée complémentaire au mois de janvier

Une partie des difficultés d'accueil du jeune enfant qui sont identifiées sont liées au cadencement des entrées en maternelle au mois de septembre, pour les enfants qui atteignent 3 ans au cours de l'année civile. De ce fait, la grande majorité des enfants nés entre janvier et septembre d'une année sont inscrits en maternelle après leur 3ème anniversaire. Les seules exceptions mentionnées pour ces enfants consistent à les admettre en maternelle de façon anticipée dès leur 2 ans au mois de septembre, sous certaines conditions (propreté acquise, niveau de langage, etc.) et dans la limite des places disponibles.

Des recommandations réitérées du HFCEA[132] portent sur la possibilité d'échelonner l'admission des enfants au-delà de la rentrée, en fonction de la date d'anniversaire de l'enfant, avait déjà été préconisé. La circulaire du ministère de l'Éducation nationale du 18 décembre 2012 relative à la préscolarisation préconisait de développer la possibilité d'un accueil différé au cours de l'année scolaire. Cependant, les évaluations réalisées au milieu des années 2010 estimaient à environ 20 000 les élèves de 2 ans entrant à l'école entre septembre et la fin de l'année scolaire (estimation au milieu des années 2010).

Le HCFEA soulignait les aspects positifs associés à une telle réforme, suivant trois volets principaux. Tout d'abord, elle permettrait de libérer des places dans des modes d'accueil formel des jeunes enfants et d'atténuer les tensions dans certains territoires. En second lieu, cette réforme limiterait le coût pour les parents suivant le mode d'accueil des enfants. Enfin, le HCFEA estime que cette organisation pourrait faciliter la transition dans le système scolaire, en adaptant l'entrée à un moment plus adapté aux besoins de l'enfant.

À titre complémentaire, une rentrée échelonnée en deux temps (septembre et janvier) pourrait permettre de maintenir des classes avec un effectif suffisant dans un contexte de diminution des naissances jusqu'à 2030 puis de remontée progressive jusqu'à 2035. Utiliser ces capacités d'accueil disponibles pour les enfants de 2 à 3 ans dans les dix prochaines années semble préférable à les supprimer et devoir les recréer ensuite.

[132] HCFEA (2023), « *Accueil des enfants de moins de 3 ans : relancer la dynamique* »

4.2. À moyen terme, des réformes structurelles peuvent être envisagées pour articuler de façon plus efficace les différents dispositifs d'accueil, et les partenaires mobilisés

4.2.1. Une évaluation du nouveau congé supplémentaire de naissance doit conduire à s'interroger sur une révision de l'organisation des congés maternité et paternité

Une évaluation du congé supplémentaire de naissance doit être prévue en parallèle de son lancement, à compter du 1er juillet 2026, afin de pouvoir mesurer au cours de l'année 2028 :

- les publics qui ont prioritairement mis en œuvre cette mesure (catégorie socio-professionnelle, région…) ;
- la répartition de la mobilisation de ce congé (uniquement par la mère, en même temps par les deux parents, ou de façon échelonnée dans le temps) ;
- l'impact de ce nouveau congé sur les besoins d'accueil formel du jeune enfant ;
- l'impact de ce nouveau congé sur les pratiques de mobilisation du congé pathologique postnatal, qui ne fait actuellement l'objet d'aucun suivi ou donnée de la CNAM[133].

Une telle évaluation permettra d'apporter des éléments d'analyse à l'appui d'une réflexion de fond sur l'allongement des congés maternité et paternité, et sur l'articulation de ces deux congés (notamment pour l'organisation d'une partie du congé paternité sur une période distincte du congé maternité).

4.2.2. La prochaine convention d'objectifs et de gestion de la CNAF pourrait axer les travaux sur une cible capacitaire globale à l'horizon 2033, associée à un plan d'actions ambitieux dans les « déserts de la petite enfance »

Les perspectives à l'horizon 2033, développées en partie 1. *supra*, plaident pour une approche différente des plans crèches engagés depuis le début des années 2000, sur trois principaux points.

La **définition d'une trajectoire quantitative**, sur le seul secteur des crèches, mériterait d'être remplacée par l'analyse préalable, au niveau de chaque département, d'une cible d'accueil formel sur la période 2028-2023. Cette démarche semble nécessaire, au vu de l'hétérogénéité du taux d'accueil historique, ainsi que de la diversité des dynamiques projetées en termes de natalité et de départs en retraite des assistantes maternelles.

La définition d'une cible d'accueil formel global permettrait de mobiliser des incitations financières à l'installation de structures diversifiées sur les territoires (ex. MAM…).

[133] Cour des Comptes (2023), *Les dépenses de congés de maternité et de paternité : des droits élargis, des progrès de gestion nécessaires*, Rapport d'application de la loi de financement de la sécurité sociale

En contrepartie, la branche famille pourrait mobiliser un **plan d'actions massif pour favoriser le développement d'accueil d'enfants de moins de 3 ans**, dans des territoires marqués par des difficultés chroniques et importantes d'accès (dits « déserts de la petite enfance »). La COG 2023-2027 prévoit d'ores et déjà la possibilité, pour les CAF, de majorer le niveau de financement au-delà de 90 % du fonctionnement de structures notamment en Outre-Mer et dans des territoires ciblés, et de mobiliser son centre d'expertise pour l'accueil de la petite enfance (Cepaje) pour appuyer le développement de projets[134]. Les territoires pré-identifiés par la CNAF pour ce plan d'actions (cf. tableau 26) devraient être resserrés sur une liste limitée de communes et EPCI, dont le taux de couverture particulièrement faible (<40 %) coïnciderait avec des besoins d'accueil formel identifiés en 2025, et en prospective pluriannuelle.

Tableau 26. Départements pré-identifiés pour un plan d'actions petite enfance associé à un taux de cofinancement renforcé de la branche famille en 2025

Nom Département	Taux de couv global 2022	Taux de pauvreté 2021	Taux de natalité 2023 (pour 1000)
MAYOTTE	NR	77	34,9
GUYANE	12	53	24,8
SEINE SAINT DENIS	35,3	28,4	14,7
LA REUNION	39,6	36,1	14,3
CORSE	41	18	7,2
VAL D OISE	41,5	17,7	14,1
GUADELOUPE	44,1	34,5	10
BOUCHES DU RHONE	49,3	18,5	11
AUDE	49,4	20,8	8,1
VAUCLUSE	49,9	19,9	9,6
PYRENEES ORIENTALES	50,3	21,2	8,4
SEINE ET MARNE	51,3	12,4	11,9
GARD	52,5	20	8,8
ALPES MARITIMES	52,8	16,4	9,3
VAR	52,8	15,6	8,8
HERAULT	53	19,4	9,1
ESSONNE	53,3	13,9	13
TARN ET GARONNE	53,6	16,7	8,7
HAUT RHIN	53,6	13,7	8,9
VAL DE MARNE	54	17,2	12,4
MOSELLE	54,2	15,9	8,2
ALPES DE HAUTE PROVENCE	54,3	17,1	7,8
HAUTE SAVOIE	54,7	9,5	10,3
MARTINIQUE	55,3	26,8	8,8
HAUTES ALPES	55,3	14,7	7,8

Source : *CNAF*

4.2.3. La mise en place du service public de la petite enfance devrait s'accompagner d'une clarification sur le périmètre d'engagements des différents partenaires sur le territoire

La désignation des communes et EPCI comme autorité organisatrice du service public de la petite enfance permet de clarifier certaines compétences au niveau territorial, notamment pour ce qui concerne la planification des modes d'accueil du jeune enfant.

[134] Ce pôle d'expertise de la CNAF est mobilisé pour permettre l'émergence de solutions d'accueil en PSU sur un territoire en déficit d'offre, et appuyer des collectivités ne disposant pas de l'ingénierie nécessaire à la conduite de telles procédures

Cependant, cette réforme ne répond pas à certaines des limites de la gouvernance territoriale, qui limitent l'efficacité de la conduite de cette politique publique[135] :

- la compétence obligatoire des communes porte sur l'information des familles, la planification de l'offre et le développement de la qualité d'accueil. Aucun champ de compétence obligatoire n'est défini pour le financement des modes d'accueil formel ;
- le périmètre d'intervention des collectivités territoriales reste prioritairement mobilisé sur les crèches financées par la PSU, qu'elles relèvent d'une gestion en régie, d'une délégation de service public ou d'une subvention pour les gestionnaires associatifs. Le périmètre de cofinancement de ces structures ne s'appuie pas sur une ligne de partage thématique ou sur des compétences obligatoires, comme cela peut être le cas sur l'organisation de l'enseignement pré-élementaire et élémentaire ;
- l'engagement des collectivités territoriales est beaucoup plus limité sur les modes d'accueil comme les assistantes maternelles, MAM et micro-crèches PAJE, qui représente une part importante de l'offre d'accueil formel ;
- le service public de la petite enfance ne s'accompagne d'aucune garantie de service auprès des familles, en termes de capacité d'accueil dans des délais définis.

Les réformes engagées dans plusieurs pays européens (cf. encadré 13) pourraient conduire à envisager une évolution vers un modèle de droit opposable pour l'accueil du jeune enfant. Les pays les plus fréquemment cités dans ce domaine (Allemagne, Danemark, Suède) prévoient tous une obligation légale pour les autorités locales de proposer une solution d'accueil à temps complet. En l'absence de réponse dans un délai défini, les parents ont la possibilité d'engager un recours administratif contre la décision de la commune, et se voir dédommagés pour leur arrêt d'activité professionnelle, ou pour les frais engagés pour une solution alternative et plus onéreuse.

Une telle organisation ne pourrait être envisagée qu'en articulation avec des mesures permettant de limiter la tension sur l'accès aux crèches PSU et assistantes maternelles : allongement d'un congé de naissance bien indemnisé, possibilité d'accueillir des enfants de 3 ans en cours d'année scolaire en maternelle. (cf. *supra*). Par ailleurs, la mise en œuvre d'un tel dispositif serait nécessairement progressive : le HCFEA recommande notamment d'envisager un droit opposable pour les enfants de plus de 2 ans[136], pour lesquels le taux d'accueil formel est déjà supérieur à 70 %. L'approche par tranche d'âge permettrait une entrée en vigueur progressive de ce droit opposable, suivant l'exemple de la mise en œuvre de la réforme en Allemagne[137].

Encadré 13 **: le droit opposable à l'accueil du jeune enfant**

Plusieurs pays européens ont mis en place un droit opposable à l'accueil du jeune enfant : Allemagne, Danemark, Estonie, Finlande, Malte, la Norvège, la Slovénie et la Suède.

En Suède, depuis 1995, les municipalités ont une obligation légale d'offre une place en accueil collectif à tous les enfants de plus d'un an dont les parents travaillent ou étudient, et au moins 15 heures pour les enfants dont au moins un des parents est en recherche d'emploi ou en congé parental.

Au Danemark, depuis 2004, les communes doivent garantir à chaque enfant une place dans une structure d'accueil individuelle ou collective à partir de ses 6 mois, et jusqu'à ses 6 ans. En l'absence de réponse aux demandes, notamment faute de place, la commune doit prendre en charge les frais des parents pour une solution d'accueil privée.

[135] IGAS-IGF (2021), *Revue des dépenses socio-fiscales en faveur de la politique familiale*

[136] « Voies de réforme des congés parentaux dans une stratégie globale d'accueil de la petite enfance » adopté le 13 février 2019 par le Haut conseil à la famille

[137] La mise en place du droit opposable introduit par la réforme de 2007 a été progressive : à 2 ans d'abord puis à 1 an.

En Allemagne, depuis 2013, tous les enfants âgés de plus d'un an ont le droit à un accueil en crèche ou chez une assistante maternelle. Les parents n'ayant pas reçu de proposition dans un délai de trois mois peuvent saisir un juge pour être dédommagés par les autorités locales.

Source : Mission

A *minima*, la gouvernance territoriale actuelle devrait intégrer de façon systématique des perspectives pluriannuelles de cofinancement dans les conventions signées par la branche famille. Les CTG devrait intégrer un volet relatif au cofinancement des projets d'investissement et des modalités d'accompagnement de l'ensemble des structures d'accueil sur le territoire (notamment les MAM et micro-crèches). Par ailleurs, les perspectives de financement pluriannuelles des crèches PSU devraient faire l'objet d'un cadre conventionnel tripartite entre le gestionnaire, la collectivité territoriale et la Caf (au lieu de la convention d'objectifs et de financement signée entre le gestionnaire et la Caf). Une telle évolution permettrait de donner aux gestionnaires une certaine visibilité sur leur cadre de financement.

4.2.4. Le financement de l'ensemble des crèches par la PSU nécessiterait d'adapter le modèle de financement horaire, actuellement retenu

Le maintien de deux modèles de financement, celui des crèches PSU et celui des micro-crèches PAJE (dont la part d'activité, de l'ordre de 20 %, continue à croître rapidement), n'est pas satisfaisant car il conduit à des distorsions pour les familles sur certains territoires, alors même que les micro-crèches ont moins de contraintes organisationnelles :

- sélection des familles avec des modalités d'accueil à temps plein et prévisibles par les micro-crèches PAJE, qui sont interdites pour les EAJE PSU ;
- reste à charge important pour la majorité des familles, en l'absence d'une réforme du CMG structure suivant le même modèle que celui pratiqué pour le CMG emploi direct (financement à l'heure, taux de cofinancement proportionnels aux revenus de la famille) ;
- contrats de réservation de berceaux en micro-crèche PAJE avec des incitations plus élevées, le cofinancement par le CIFAM étant plus élevé que celui pratiqué pour le CTRE.

Suivant les orientations déjà présentées[138], la mission recommande d'engager une refonte à moyen terme pour faire évoluer le financement de l'ensemble des crèches par la PSU (et donc la suppression du « CMG structure », ou sa restriction aux seules entreprises d'intermédiation pour les gardes à domicile). Cette réforme devrait être conduite de façon échelonnée sur plusieurs années, afin de limiter le risque de fragiliser les structures indépendantes ou les réseaux d'ampleur régionale, suivant les trois axes suivants :

- annonce plusieurs années avant son effectivité d'une bascule du mode de financement des micro-crèches PAJE d'un paiement direct par les familles vers un financement par la PSU ; l'anticipation de cette bascule permettrait aux communes d'identifier si les établissements concernées proposent une offre correspondant à des besoins complémentaires à l'offre existante ou, comme c'est le cas sur certains territoires, à une offre qui fait concurrence à l'offre existence et contribuent à multiplier les coûts fixes de manière inefficace ; si les établissements concernés par la réforme correspondent à des capacités dont le maintien est nécessaire, les communes auraient alors le temps de réorienter leurs priorités budgétaires vers le soutien nécessaire à ces établissements si les réservations de berceaux par des employeurs sont insuffisantes ;

[138] *Microcrèches : modèles de financement et qualité d'accueil,* IGAS-IGF, janvier 2024

- cette bascule devrait être effective lors d'une rentrée de septembre, et associée à une anticipation du calendrier de versement des acomptes les premières années par les CAF (pour éviter des difficultés de trésorerie pour les gestionnaires des structures, qui pourraient être marquée par rapport au simple versement mensuel des contributions des familles) ;
- création d'un bonus CTRE, qui serait versé par la CNAF aux entreprises privées réservataires de berceaux, afin de maintenir le caractère attractif de ce dispositif. Par exemple, le montant du bonus CTRE pourrait être porté à hauteur de 5 000€ ou 6 000€ par berceau (vs. 2800€ actuellement pour les nouvelles places créées par les employeurs publics dans le bonus CTRE), dans la limite de 500 000€ par année civile et par entreprise ;
- ce bonus CTRE viendrait en substitution du CIFAM, qui serait supprimé.

L'impact financier global de cette mesure devrait être mesuré, en première estimation :

- le remplacement du CIFAM par un bonus CTRE « employeur privé » conduirait à une économie dès lors que le plafond de ce bonus est inférieur à 10 000 € (montant moyen constaté pour le CIFAM en 2024 : 10 696 €). Un plafond à 6 000 € conduirait à une économie de l'ordre de 90 M€, la fixation du plafond du bonus devrait être adaptée en fonction des risques sur la destruction de places en micro-crèches ;
- l'évolution d'un remboursement CMG structure aux parents vers un financement des crèches par la PSU n'implique pas nécessairement d'augmentation des dépenses pour la branche famille. En effet, les dépenses engagées pour les micro-crèches en 2023 représentent une contribution horaire de 5,7 € pour la branche famille, quand elles sont rapportées au nombre d'heures déclarées. Cette contribution horaire doit être mise en regard de celle mobilisée pour cofinancer le fonctionnement des crèches PSU (4,74 € en intégrant les bonus) ;
- les micro-crèches PAJE pour lesquelles les réservations de berceaux ne représentent pas un tiers financeur (environ les trois quarts des structures[139]) devront faire l'objet d'un accompagnement spécifique par la branche famille et les collectivités[140].

L'unification du mode de financement des crèches devrait s'accompagner d'un ajustement des modalités horaires de tarification de la PSU, pour évoluer vers un suivi de l'activité à la demi-journée. Cette mesure permettrait de tenir compte de l'évolution des pratiques des familles, avec une réduction de l'amplitude horaire de la fréquentation des crèches en début et fin de journée. Elle permettrait d'alléger la complexité de gestion pour les gestionnaires de crèches, notamment dans les relations avec les familles (négociation et suivi du contrat) et avec les personnels de crèche. Son organisation devrait s'accompagner d'engagements des EAJE sur le maintien d'une amplitude d'ouverture minimale.

Une telle mesure devrait faire l'objet d'un test dans plusieurs territoires pilotes, notamment pour mesurer son incidence sur la gestion des personnels des crèches, et sur les comportements des familles (notamment suppression de la fréquentation sur des demi-journées complètes). Ces travaux devraient s'accompagner d'une réflexion de fond sur les modalités de calcul du taux de participation des familles, qui est actuellement linéaire en fonction de leurs revenus et représente un taux d'effort variable pour une partie des familles.

---

[139] *Microcrèches : modèles de financement et qualité d'accueil,* IGAS-IGF, janvier 2024

[140] L'impact par l'ensemble des micro-crèches Paje sur le modèle de la PSU était estimé de la façon suivante par la mission IGAS-IGF : coût maximal de 127 M€ pour les collectivités territoriales, moindre besoin de financement de la branche famille compris entre 91 M€ et 203 M€

4.2.5. Le financement de l'ensemble des structures d'accueil des jeunes enfants devrait intégrer un volet systématique d'analyse des pratiques professionnelles

L'organisation de temps d'analyse des pratiques et de construction du projet pédagogique représente un volet essentiel de la qualité d'accueil du jeune enfant. Le financement des crèches PSU intègre d'ores et déjà la possibilité de trois journées pédagogiques ; à titre complémentaire, il est proposé :

- de rendre obligatoire la réalisation des 3 journées pédagogiques en crèche ;
- de rendre obligatoire pour le renouvellement de l'agrément des assistantes maternelles la participation à deux journées annuelles d'analyse des pratiques professionnelles et une journée annuelle de formation continue ;
- d'intégrer dans la négociation de branche pour les assistantes maternelles la prise en compte de ces journées annuelles dans la revalorisation de l'indemnité d'entretien. À titre d'exemple, une augmentation de 10 % de l'indemnité d'entretien est estimée à hauteur de 25 M€ en 2025[141].

[141] *L'accueil du jeune enfant par des assistants maternels,* IGAS, mai 2025

ANNEXE VIII

Dispositifs enfance-jeunesse, de soutien à la parentalité financés par la branche famille

SOMMAIRE

1. LES ACCUEILS PÉRISCOLAIRE ET EXTRASCOLAIRE PROPOSENT UNE COUVERTURE SATISFAISANTE ET LEUR COFINANCEMENT PAR LA BRANCHE FAMILLE POURRAIT INCITER À UNE TARIFICATION PROGRESSIVE HOMOGÉNÉISÉE 1

1.1. L'accueil périscolaire et extrascolaire est largement disponible sur le territoire, les principaux freins d'accès portant sur le reste à charge pour les familles et sur les enfants en situation de handicap 2

1.1.1. L'offre d'accueils périscolaire et extrascolaire couvre très largement le territoire mais reste nettement moins fréquente en outre-mer et, dans une moindre mesure, dans les quartiers prioritaires de la ville (QPV) 2

1.1.2. Plus de 6 millions d'enfants en 2025 sont susceptibles de recourir aux accueils périscolaire et extrascolaire, les parents mobilisant le plus cette solution étant ceux en emploi dans une logique de conciliation vie professionnelle/vie personnelle 4

1.1.3. Les difficultés d'accès et le non-recours concernent principalement l'accueil extrascolaire et l'accueil des enfants en situation de handicap 5

1.2. Les ALSH sont majoritairement financés par les communes, la contribution de la branche famille cible davantage le développement quantitatif de l'offre que son accessibilité financière pour l'ensemble des familles 7

1.3. La dynamique des dépenses associées aux ALSH, très dépendante des rythmes scolaires, a repris sur la période 2020-2024, après une inflexion entre 2018 et 2020 10

1.4. Les distorsions des restes à charge entre accueil collectif et accueil individuel pourraient être atténuées 12

1.5. Le soutien au développement de l'offre périscolaire et extrascolaire devrait être ciblé sur les territoires où des insuffisances perdurent ainsi que sur l'accessibilité financière à toutes les familles et sur la qualité d'accueil 13

1.6. Le financement de la branche famille pourrait être renforcé vers la qualité de l'accueil en structures périscolaires et extrascolaires 13

2. LES AUTRES ACTIONS FINANCÉES À DESTINATION DES FAMILLES, DE NATURE ET D'AMPLEUR DIVERSES, RESTENT INSUFFISAMMENT ORIENTÉES AUPRÈS DES POPULATIONS LES PLUS FRAGILES, ET SONT PEU ÉVALUÉES 15

2.1. Les actions de soutien à la parentalité continuent de progresser avec un effort important pour formaliser les priorités et référentiels, mais relativement moins sur les partenariats et l'évaluation 15

2.1.1. Les dépenses associées aux actions de soutien à la parentalité progressent en majorité du fait de la progression du maillage territorial et de l'activité 15

2.1.2. Les priorités d'action et modalités d'intervention ont été largement actualisées, sans toujours s'accompagner d'un ciblage des publics ou territoires prioritaires, ou d'une évaluation d'impact 17

2.1.3. Le financement de plusieurs de ces dispositifs par la branche famille peut soulever des interrogations, leur contenu relevant d'autres ministères 20

2.2. Les actions destinées aux jeunes, d'un montant modeste, progressent fortement mais sont encore peu évaluées 20

Le périmètre d'analyse de la mission s'est ici concentré sur les dépenses engagées par la branche famille dans les dispositifs relevant des enfants de plus de 3 ans et des actions de soutien à la parentalité. Ces actions sont financées pour l'essentiel par la Caisse nationale d'allocations familiales (Cnaf), dans le cadre du fonds national d'action sociale (Fnas), dont la trajectoire de dépenses est définie dans la convention d'objectifs et de gestion (COG) de la Cnaf sur la période 2023-2027.

L'État s'est retiré d'un certain nombre de dispositifs auprès de la jeunesse et de soutien à la parentalité depuis 2012, et représente désormais un co-financeur globalement résiduel pour les politiques relevant de l'action sociale de la branche famille, comme le périscolaire et l'extrascolaire ou le soutien à la parentalité (cf. tableau 1).

Tableau 1 : Financements prévisionnels des dispositifs pour l'enfance par l'État en 2026

Programme budgétaire	Dispositif	PLF 2026 (en M€)
219 – Sport	Pass'sport	39,2
163 – Jeunesse et vie associative	Plan mercredi	4,8
304 – Inclusion sociale et protection des personnes (action 23 du pacte des solidarités	Petits déjeuners à l'école	18,0
	Pass colo	11,5
	Tarification sociale des cantines	76,9
	Fonds d'innovation petite enfance	5,0
361 – Transmission des savoirs et démocratisation de la culture	Pass culture	127,5
	Pratiques artistiques et culturelles (en temps scolaire et hors temps scolaire)	85,5

Source : Jaune budgétaire « Politique de l'enfance », PLF 2026.

Les analyses de cette annexe se concentrent dès lors sur les dispositifs cofinancés par la branche famille, au premier rang desquels l'accueil périscolaire et extrascolaire qui représente 1,5 Md€ en 2025 (cf. 1). Un point d'avancement sera apporté sur les suites données aux recommandations issues d'une précédente mission d'évaluation[1] sur l'ensemble complexe et éclectique de dispositifs de soutien à la parentalité, et d'actions ciblées vers les enfants, les jeunes, et les familles les plus vulnérables (900 M€ en 2025) (cf. 2).

1. Les accueils périscolaire et extrascolaire proposent une couverture satisfaisante et leur cofinancement par la branche famille pourrait inciter à une tarification progressive homogénéisée

L'accueil collectif de mineurs sans hébergement (ACM), défini à l'article R. 227-1 du code de l'action sociale et des familles, correspond aux modalités d'accueil de plus de 7 enfants mineurs sur le temps extrascolaire ou périscolaire, de façon régulière (au moins 1 à 2 heures de fonctionnement par jour, au moins 14 jours au cours d'une même année). Le fonctionnement des **structures d'accueil de loisirs sans hébergement (ALSH)** s'inscrit dans le cadre d'un projet éducatif territorial, conclu en application de l'article L. 551-1 du code de l'éducation.

[1] IGAS-IGF (2023), *Revue de dépenses du Fonds nationale d'action sociale de la branche famille, hors petite enfance.*

L'accueil de loisirs extrascolaire est celui qui se déroule les samedis où il n'y a pas école, les dimanches et pendant les vacances scolaires. **L'accueil de loisirs périscolaire** se déroule les autres jours (notamment le mercredi, ainsi que les autres journées en début de matinée, sur la pause méridienne, et en fin d'après-midi). Dans les communes qui sont organisées sur 4,5 jours, des temps d'activités périscolaires (TAP) sont organisés dans la continuité des horaires scolaires (ex. de 15h à 16h30 deux fois par semaine). Ces distinctions, issues de la réforme des rythmes scolaires de 2013, sont associées à des réglementations différentes en termes d'encadrement et de tarification (cf. tableau 2).

Tableau 2 : Ratios d'encadrement pour les activités périscolaires et extrascolaires

Mode d'accueil	Enfants de moins de 6 ans	Enfants de plus de 6 ans
Extrascolaire	1 pour 8	1 pour 12
Périscolaire	1 pour 14	1 pour 18

Source : Articles R. 227-15 à 19 du code de l'action sociale et des familles.

1.1. L'accueil périscolaire et extrascolaire est largement disponible sur le territoire, les principaux freins d'accès portant sur le reste à charge pour les familles et sur les enfants en situation de handicap

1.1.1. L'offre d'accueils périscolaire et extrascolaire couvre très largement le territoire mais reste nettement moins fréquente en outre-mer et dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV)

Une offre d'accueil périscolaire (matin, midi et soir) est proposée à neuf familles sur dix. Le matin avant la classe, 89 % des parents interrogés par la Cnaf[2] en 2024 déclarent qu'il existe un accueil périscolaire pour leur enfant ; le midi, durant la pause déjeuner, 96 % mentionnent l'existence d'un accueil ; et le soir après la classe, ils sont 95 %.

L'accueil périscolaire s'est fortement développé à partir de 2013 à la suite de la réforme des rythmes scolaires (cf. encadré 1) qui visait à répartir les apprentissages fondamentaux sur 5 matinées au lieu de 4, en réduisant le temps scolaire journalier au profit de l'extension du temps périscolaire.

Encadré 1 : Réformes successives des temps scolaires

La réforme des rythmes scolaires (aussi appelée réforme des temps scolaires) est adoptée par le décret n° 2013-77 du 24 janvier 2013. Elle a pour but que les temps de classe soient répartis sur plus de journées (incluant au choix le mercredi ou le samedi), de sorte que celles-ci soient moins longues.

La réforme a commencé à être mise en place à la rentrée 2013, avant d'être totalement appliquée dans l'ensemble de la France à la rentrée 2014, mais son application n'est pas obligatoire dans les écoles privées.

La journée type d'école avec la réforme étant réduite, la nouvelle réglementation demande aux communes d'organiser de nouvelles activités périscolaires sur ce moment de la journée libérée de temps scolaire. Cela permet aux familles qui le souhaitent que les enfants rentrent chez eux à l'heure où se finissait la journée de classe avant la réforme.

En 2017, les communes qui le souhaitent sont autorisées à revenir à la semaine de 4 jours, sur dérogation. Une enquête de l'AMF indique que 90 % des communes répondantes sont revenues à la semaine de 4 jours, seules quelques villes dont Paris conservant la semaine à 4,5 jours.

[2] Enquête sur l'accueil des enfants sur les temps péri et extrascolaires - Baromètre Cnaf 2024 », dossier d'étude 238, novembre 2025.

Cette couverture par l'accueil périscolaire est moindre en QPV et nettement plus faible en outre-mer. Les familles résidant au sein des QPV disposent moins fréquemment d'un accueil périscolaire : le matin, 74 % signalent qu'un accueil existe dans l'école de leur enfant (15 points de moins qu'au global), le midi 90 % (6 points de moins qu'au global) et le soir 84 % (11 points de moins qu'au global). En outre-mer, la proportion de familles déclarant qu'il existe un accueil périscolaire est nettement plus faible : 67 % le matin (-21 points), 83 % le midi (-14 points) et 70 % le soir (-25 points). Cela témoigne d'une offre d'accueil moins fréquente mais également du fait que les parents semblent moins repérer cette offre : le matin, 14 % disent ne pas savoir s'il en existe une (contre 4 % au global), le midi 7 % (contre 2 %) et le soir 17 % (contre 2 %).

Comme l'offre d'accueil périscolaire, l'offre d'accueil en centre de loisirs (le mercredi[3] et pendant les vacances scolaires) est très largement répandue, dans des proportions toutefois légèrement inférieures. Ainsi, 85 % des familles mentionnent l'existence, au sein de leur territoire, d'un accueil en centre de loisirs le mercredi, 88 % durant les petites vacances et 86 % durant les grandes vacances.

La présence d'une offre d'accueil en centre de loisirs est moins fréquente dans les plus petites communes. Au sein des territoires ruraux autonomes[4], cette offre existe moins fréquemment le mercredi et un peu moins également lors des petites vacances alors que lors des grandes vacances il n'apparaît plus de différence. Plus spécifiquement, c'est dans les plus petites communes, comptant moins de 1 000 habitants, que l'offre est moins présente : 74 % des familles vivant dans ces communes (près de 3 sur 4 malgré tout) disent que leur enfant peut être accueilli en centre de loisirs le mercredi et 83 % durant les petites vacances, soit respectivement 11 points et 5 points de moins que le résultat d'ensemble.

L'offre extrascolaire est également moins forte dans les QPV et en outre-mer. Le mercredi, 78 % des familles résidant en QPV disent qu'il existe un accueil des enfants en centre de loisirs sur leur territoire (7 points de moins qu'au global), lors des petites vacances, 80 % (8 points de moins) et lors des grandes vacances, 77 % (9 points de moins). L'offre d'accueil en centre de loisirs est également moins courante en outre-mer, à l'image du périscolaire. Le mercredi, 56 % des familles mentionnent l'existence d'un accueil en centre de loisirs, ce qui représente un différentiel de -29 points par rapport au score global. L'écart se montre plus réduit mais tout de même important durant les vacances : 70 % des familles disent qu'un accueil en centre de loisirs est proposé lors des petites vacances (-18 points) et 71 % lors des grandes vacances (-15 points).

Les collectivités sont confrontées à de fortes difficultés de recrutement des animateurs. Plus d'une collectivité sur deux (51 %) rencontre des difficultés dans ce domaine. Cela vise de manière plus marquée les communes de plus de 2 000 habitants (66 % à 74 % selon les strates) et les intercommunalités compétentes (60 %), que les petites communes (37 %) (cf. graphique 1). 56 % de ces collectivités rencontrent des difficultés à la fois sur le temps périscolaire et sur le temps extrascolaire, 36 % uniquement pour le temps périscolaire et 8 % pour le temps extrascolaire. 43 % des collectivités ont mis en place pour l'accueil périscolaire le taux dérogatoire d'encadrement pouvant être utilisé dans le cadre du projet éducatif territorial[5], soit un animateur pour 14 enfants de moins de 6 ans, un animateur pour 18 enfants de plus de 6 ans contre un encadrement normal s'élevant à un animateur pour 10 enfants de moins de 6 ans et un animateur pour 14 enfants de plus de 6 ans. Pour l'accueil extrascolaire, cette dérogation est mobilisée par la moitié des communes.

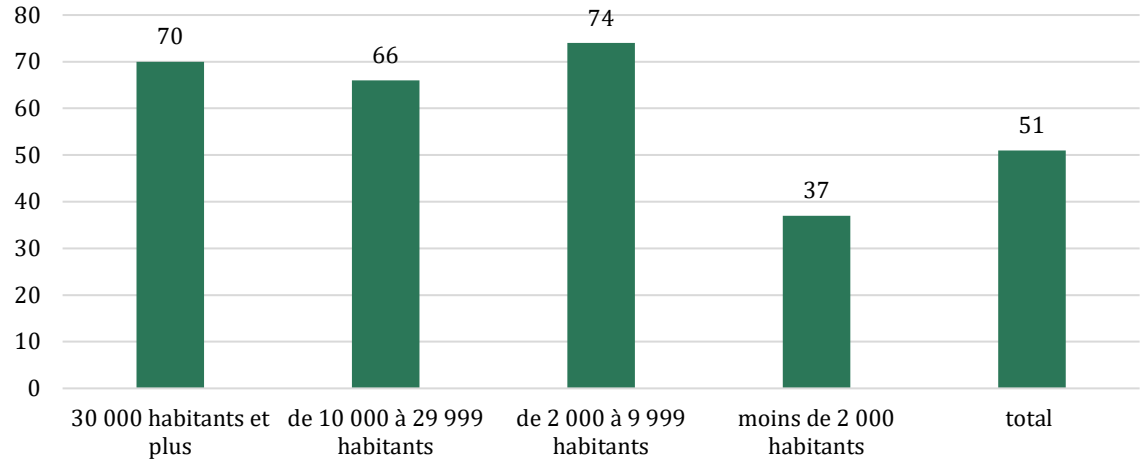
---

[3] A noter, comme indiqué supra, la ligne de répartition entre activités périscolaires et extrascolaires a évolué dans le temps. Le mercredi relève actuellement des activités périscolaires, mais un certain nombre d'enquêtes continue à l'évoquer au même titre que l'accueil pendant les vacances scolaires.

[4] Les communes rurales hors influence d'un pôle d'emploi. Elles sont hors influence des villes ou appartiennent à une aire de moins de 50 000 habitants.

[5] Disposition de l'article R. 227-16 du code de l'action et des familles, depuis septembre 2016

Graphique 1 : Part des communes déclarant rencontrer des difficultés de recrutement d'animateurs (en %)



Source : Enquête AMF 2023

1.1.2. Plus de 6 millions d'enfants en 2025 sont susceptibles de recourir aux accueils périscolaire et extrascolaire, les parents mobilisant le plus cette solution étant ceux en emploi dans une logique de conciliation vie professionnelle/vie personnelle

Les accueils périscolaire et extrascolaire sont susceptibles de concerner tout enfant scolarisé en école maternelle ou élémentaire, soit 6,15 millions d'enfants en 2025 et entre 5,00 et 5,43 millions d'enfants à l'horizon 2035, soit une baisse de 11,7 à 19,2 %[6].

Les familles recourent presque toutes à l'accueil périscolaire. Depuis la rentrée du mois de septembre 2023, 90 % des enfants scolarisés dans une école maternelle ou élémentaire fréquentent l'accueil périscolaire, ne serait-ce que rarement, au moins sur un temps (matin, midi, soir). L'accueil périscolaire du midi s'associe à la plus forte fréquentation : 88 % des enfants scolarisés s'y sont rendus depuis la rentrée, 86 % tous les jours ou de temps en temps. L'accueil du soir est utilisé par 63 % des enfants, 54 % tous les jours ou de temps en temps, et l'accueil du matin par 42 % des enfants, 32 % tous les jours ou de temps en temps.

Cette fréquentation varie peu en fonction de l'âge de l'enfant mais dépend plus des profils des familles, celles dans lesquelles les parents sont en emploi ayant des besoins supérieurs aux autres, notamment le soir. L'accueil du soir est mobilisé tous les jours ou de temps en temps par quasiment deux familles actives sur trois, contre quasiment une famille avec un parent disponible sur trois (deux fois moins) et une famille inactive sur cinq. Quant à l'accueil du matin, rares sont les familles inactives (5 %) et les familles avec un parent disponible à y recourir (environ 15 %), alors que les familles actives l'utilisent dans environ 40 % des cas tous les jours ou de temps en temps.

[6] Selon les scénarios de projections d'effectifs de la DEPP. Barhoumi M., Miconnet N., Serre P., (2026) *« Projections d'effectifs d'élèves dans les premier et second degrés à horizon 2035 », Document de travail* - série études, n° 2026-E08, DEPP.

Le recours à l'accueil extrascolaire est nettement moindre et les familles actives sont également les plus grands utilisateurs des centres de loisirs. 55 % des enfants âgés de 3 à 10 ans fréquentent le centre de loisirs, ne serait-ce que rarement, 41 % s'y rendent de façon régulière au moins sur un temps et 26 % s'y rendent tout le temps ou presque au moins sur un temps. Les enfants de 30 % des familles actives, qui ont le plus recours au centre de loisirs, s'y rendent de manière régulière (les enfants des familles monoparentales actives étant un peu plus utilisateurs le mercredi, ceux des familles biparentales actives un peu plus durant les vacances). En comparaison, les familles inactives, au sein desquelles les niveaux de fréquentation « régulière » du centre de loisirs sont les plus bas, utilisent trois à quatre fois moins ces activités que les familles actives.

La première raison de recours à l'accueil périscolaire comme extrascolaire tient au besoin d'accueil de leur enfant en réponse à un besoin de conciliation entre vie familiale, vie professionnelle, vie sociale : près de neuf familles sur dix indiquent cette motivation.

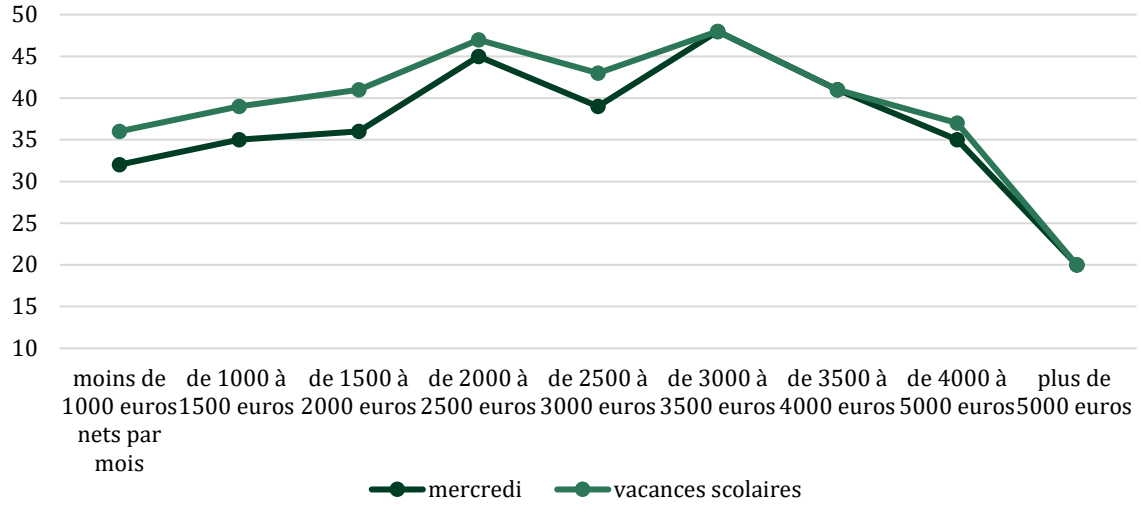
1.1.3. Les difficultés d'accès et le non-recours concernent principalement l'accueil extrascolaire et l'accueil des enfants en situation de handicap

Le recours à l'accueil périscolaire étant très important, les questions de difficultés d'accès se limitent à des situations très particulières qui ne seront pas précisément examinées par la mission, d'autant que 4 familles sur 5 indiquant ne pas recourir à l'accueil périscolaire mentionnent comme explication l'absence de besoin. Seules 5 % de ces familles ne recourant pas à l'accueil périscolaire indiquent que l'absence de place explique le non-recours.

La disponibilité des places d'accueil extrascolaire et la prévisibilité de cette disponibilité pourrait, en revanche, être améliorée. 10 % des parents ne recourant pas à cet accueil indiquent ne pas avoir de place. Les parents sont en outre confrontés à une incertitude quant à la disponibilité des places : lorsque les parents souhaitent inscrire leur enfant au centre de loisirs le mercredi, 27 % disent qu'ils ne sont jamais certains d'obtenir une place. Ces résultats sont, dans l'ensemble, peu différents selon les territoires, y compris au sein des QPV où la possibilité d'obtenir une place est semblable au résultat global. 33 % des parents déclarent qu'ils ne sont jamais certains d'obtenir une place lors des vacances, soit 6 points de plus que le mercredi. L'incertitude quant à l'obtention d'une place apparaît plus élevée dans les grands pôles urbains. Les parents habitant des communes de 250 000 habitants et plus considèrent à 43 % qu'ils ne sont jamais certains d'obtenir une place lors des vacances, et 40 % des parents habitant des communes de 100 000 à 250 000 habitants.

36 à 38 % des parents qui ne recourent pas à l'accueil extrascolaire y renoncent notamment du fait du coût trop élevé. Cette sensibilité au coût dépend du territoire : cette raison est beaucoup moins citée dans les grands pôles urbains que dans les communes les moins peuplées. Le coût trop élevé de l'accueil, en l'absence de barème tarifaire national (cf. 1.2), est un motif de non-recours sensible au niveau de revenus des familles. Un peu moins évoqué chez les familles disposant des plus bas revenus (moins de 1 500 euros nets mensuels), le taux de citation du coût de l'accueil suit ensuite une courbe ascendante, atteignant son maximum, 48 %, chez les familles aux ressources intermédiaires (3 000 à moins de 3 500 euros), avant de s'infléchir pour atteindre son minimum (20 %) chez les familles disposant des plus hauts revenus (5 000 euros et plus) (cf. graphique 2).

Graphique 2 : Pourcentage de familles ne recourant pas à l'accueil déclarant comme motif de non-recours le fait qu'elles le trouvent trop cher



Source : Cnaf.

Les enfants en situation de handicap scolarisés en milieu ordinaire recourent moins à l'accueil périscolaire, en particulier le soir : le matin, ils sont 32 % à s'y être rendus depuis la rentrée, contre 42 % des autres enfants, le midi ils sont 78 % (contre 89 %) et le soir 48 % (contre 64 %). **Ils recourent également moins à l'accueil extrascolaire, dans une proportion identique à l'accueil périscolaire.** Concernant le centre de loisirs, le mercredi s'observe un moindre recours, d'environ 10 points, des enfants en situation de handicap : 20 % s'y sont rendus le matin, contre 29 % des enfants sans reconnaissance de handicap, 22 % s'y sont rendus l'après-midi (contre 32 %). Lors des vacances, surtout les grandes, l'écart de fréquentation est également notable : 36 % des enfants en situation de handicap ont été au centre de loisirs durant les petites vacances et 36 % aussi durant les grandes vacances, contre respectivement 44 % et 41 % des autres enfants.

Plus de la moitié des communes ne reçoivent aucune demande d'accueil périscolaire ou extrascolaire pour des enfants en situation de handicap et 5 % des communes disent ne pas y avoir répondu favorablement. Une étude de l'Association des maires de France (AMF)[7] montre que près d'une collectivité sur deux (47 %) reçoit des demandes d'accueil des enfants en situation de handicap sur le temps périscolaire hors mercredi, et un peu plus du tiers le mercredi (36 %) et sur le temps extrascolaire (38 %). Très peu de ces collectivités refusent des demandes d'accueil (2 % pour la semaine hors mercredi, 5 % pour le mercredi et l'extrascolaire). Un quart des collectivités accueillant ces enfants font toutefois face à des difficultés d'accueil sur le temps périscolaire hors mercredi, légèrement moins sur les autres temps.

[7] Enquête 2023, « Le périscolaire pour les primaires. Etat des lieux en 2023 », AMF

1.2. Les ALSH sont majoritairement financés par les communes, la contribution de la branche famille cible davantage le développement quantitatif de l'offre que son accessibilité financière pour l'ensemble des familles

Les structures d'accueil périscolaire et extrascolaire sont financées, en 2023, à hauteur de 50,7 % par les communes, de 24,6 % par les participations familiales, et de 19,6 % par la branche famille (les autres participations relevant d'autres collectivités territoriales)[8]**.** La part des participations familiales a progressé de 22 % à 24,6 % du financement entre 2019 et 2023, alors que la part de cofinancement de la branche famille a légèrement diminué, de 21 % à 19 % sur la même période.

Le coût de revient des structures varie fortement suivant leur type d'activité (du fait des ratios d'encadrement différents), **ce qui implique un niveau de participation différencié entre les collectivités territoriales, les familles et la branche famille** (cf. tableau 3).

Tableau 3 : Prix de revient horaire et répartition des co-financeurs des structures d'activité périscolaires et extrascolaires en 2024

Type d'activité	Prix de revient horaire	% financement Caf	% participation des familles	% financement collectivités
Extrascolaire	6,05 €	18,4 %	26,9 %	54,7 %
Périscolaire sans TAP	5,09 €	19,3 %	28,8 %	51,9 %
Périscolaire avec TAP	3,87 €	24,6 %	17,3 %	58,1 %

Source : Cnaf.

Co-financeur minoritaire, la branche famille mobilise un système de tarification mixte, reposant pour moitié sur le nombre d'heures d'accueil (750 M€ en 2025), **et pour moitié sur des aides forfaitaires.** La prestation de service versée par la branche famille au périscolaire est calculée à l'heure, en respectant un double plafond de 30 % du prix de revient, et un plafond horaire différencié entre les structures périscolaires et extrascolaires[9] :

- 2,08 € pour l'accueil extrascolaire (0,62 € pris en charge par la branche famille) ;
- 1,97 € pour l'accueil périscolaire en 2026 (0,59 € pris en charge).

Ces plafonds de prise en charge ont fait l'objet d'une revalorisation entre 2022 et 2026, à hauteur de 7,5 % pour les activités périscolaires, et de 7 % pour les activités extrascolaires. Cette revalorisation est inférieure à la trajectoire de revalorisation du plafond horaire initialement prévue dans le cadre de la convention d'objectifs et de gestion (COG) de la Cnaf, qui s'élevait à hauteur de 14,5 % sur la période 2023-2027.

La contribution financière de la branche famille indexée sur l'activité peut être calculée suivant plusieurs modalités différentes[10]**.** La prestation de service ordinaire (PSO), reposant sur l'activité d'accueil, est utilisée suivant une formule unique pour les activités périscolaires, plusieurs méthodes alternatives peuvent être utilisées par les structures extrascolaires (cf. encadré 2).

Encadré 2 : Différents modes de facturation des structures périscolaires et extrascolaires

Modalités de calcul à l'heure pour le périscolaire et l'extrascolaire :

Prix de revient dans la limite d'un prix plafond x 30 % x nombre d'actes ouvrant droit x nombre d'enfants

[8] Source : Cnaf, bilan Fnas 2025

[9] Différence justifiée par les ratios d'encadrement différents, cf. *supra*

[10] Les structures d'accueil de jeunes et d'adolescents ne sont pas présentées, elles représentent moins de 40 M€ par an pour la branche famille

Modalités de paiement alternatives pour les structures extrascolaires :

- paiement à la demi-journée ou à la journée par enfant, sous réserve d'une amplitude d'ouverture supérieure ou égale à 8 heures sur une journée ;
- combinaison d'une facturation à l'heure et à la demi-journée ou à la journée, suivant l'amplitude d'ouverture des équipements ;
- acquittement d'un forfait ou d'une cotisation d'inscription.

Les aides complémentaires de la branche famille aux ALSH représentent la moitié des financements qu'elle mobilise en direction de ces 22 000 structures (sur un total de 26 000 structures déclarées auprès des services départementaux à la jeunesse, l'engagement et au sport) :

- **le bonus territoire ALSH :** depuis 2024, ce bonus est destiné à la valorisation du développement de l'offre périscolaire et extrascolaire, pour les structures soutenues par une collectivité signataire d'une convention territoriale globale (CTG). Ce bonus est fixé de façon forfaitaire à hauteur de 0,30 € par heure supplémentaire, dans la limite d'une augmentation d'activité de 25 % par rapport au niveau contractualisé en 2024 ;
- **le complément inclusif** créé en 2024 au niveau national[11], afin de faciliter l'accueil par les ALSH des 240 000 enfants en situation de handicap qui sont scolarisé. Une majoration horaire est fixée à hauteur de 4,5 € par heure d'accueil, pour couvrir 30 % du surcoût estimé pour l'équipe. **Ce dispositif a été fortement mobilisé dès sa création, avec 14 millions d'heures facturées pour un montant de 66,6 M€ en 2025 (**à comparer à une prévision initiale de 25 M€) ;
- **les aides à l'investissement des ALSH** soutiennent, depuis 2024, la création, l'aménagement, l'extension ou la rénovation de locaux (montant maximal de 300 K€) et l'achat de matériel et mobilier (montant maximal de 25 K€). Ces aides progressent rapidement depuis 2024, **de 44 M€ à 68 M€ en 2025 ;**
- et **les aides locales versées par les CAF, notamment pour faciliter l'accès des familles modestes aux temps extrascolaires** (au moins 15 Caf, d'après une enquête conduite par la Cnaf en 2025).

Plusieurs simplifications ont été engagées sur ces modes de tarification depuis 2023 :

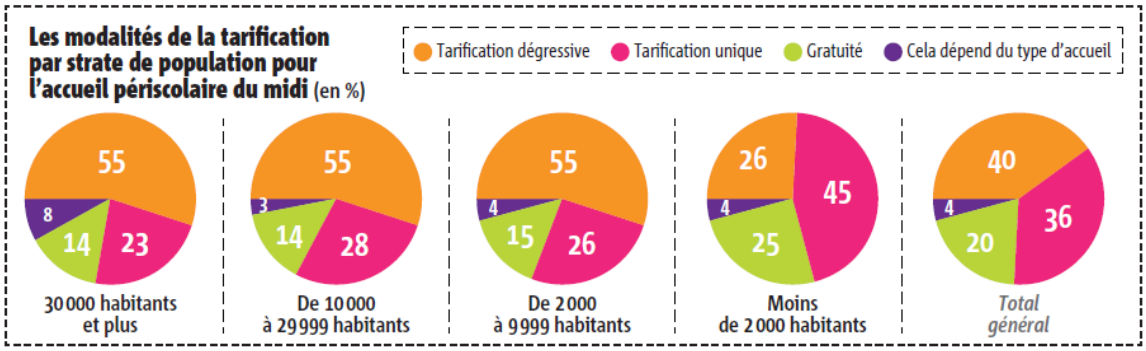
- depuis 2023, la tarification horaire est versée pour l'ensemble du temps sur la pause méridienne (auparavant, une durée de 30 minutes était décomptée sur ces créneaux) ;
- dans les villes qui restent organisées sur une semaine scolaire en 4,5 jours, les heures de périscolaire au titre de l' « adaptation spécifique aux rythmes scolaires[12] » donnent droit à un cofinancement au titre de la prestation de service depuis 2025 ;
- le bonus territoire ALSH intègre la bonification qui était prévue pour le « Plan mercredi » lancé en 2017 et engagé notamment dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville (plus aucun nouvel équipement ne peut bénéficier du plan mercredi depuis le 1er janvier 2025) ;
- le fonds de soutien au développement des activités périscolaires (FSDAP), ciblé sur les villes organisées en semaine scolaire de 4,5 jours, disparait à la rentrée de 2025.

[11] Il succède à des aides locales mobilisées par 85 % des CAF avant 2024.

[12] Aide mise en place en 2013, destinée à accompagner la réforme des rythmes scolaires. Cette aide soutient les trois nouvelles heures d'accueil périscolaire dans la limite, par enfant, de 3 heures par semaine et pour 36 semaines par an.

Les modalités de tarification pour les familles restent hétérogènes suivant les territoires, en l'absence de grille tarifaire harmonisée entre les communes. Comme le montre une enquête réalisée par l'association des maires de France en 2023[13], trois types de tarification coexistent : progressive suivant les revenus des familles, tarif unique quels que soient les revenus des familles, ou gratuité. La tarification unique est majoritairement appliquée dans les communes de moins de 2 000 habitants (cf. graphique 3), à la fois pour des questions de simplicité de gestion et de préservation de la confidentialité des données relatives aux revenus des familles.

Graphique 3 – Modalités de tarification pour l'accueil périscolaire du midi (hors repas) selon la taille des communes en 2023

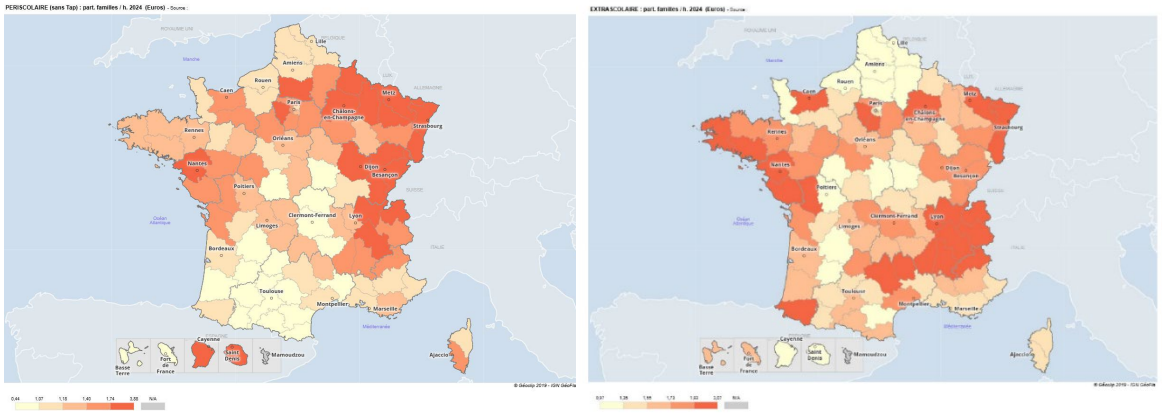


Source : AMF

Les analyses réalisées par la Cnaf montrent une forte variation du montant moyen des participations familiales par heure (cf. graphique 4) :

- entre 0,44 € et 3,88 € pour les activités périscolaires ;
- entre 0,97 € et 3,07 € pour les activités extrascolaires.

Graphique 3 : Participation familiale moyenne par département en 2024 (€/heure) – activités périscolaires (gauche) et extrascolaires (droite)



Source : Cnaf.

Une expérimentation, qui devrait être engagée opérationnellement en septembre 2026 par 11 Caf volontaires et associée à un budget de 12 M€ en 2026-2027, a vocation à tester la mise en place d'une grille tarifaire progressive dans plusieurs territoires sur les différents temps d'accueil périscolaire et extrascolaire. La mise en œuvre de cette expérimentation sera associée à une aide financière de la branche famille, pour compenser les éventuelles baisses de recettes liées à la modération des participations des familles.

[13] AMF (2023), *Le périscolaire pour les primaires : état des lieux en 2023*

Dans un certain nombre de territoires, le niveau relativement élevé des participations familiales au périscolaire peut conduire à un reste à charge équivalent, voire moins élevé, pour une prise en charge individuelle par une assistante maternelle. À titre d'exemple, pour un couple avec un enfant de moins de 6 ans et 12 000 € de revenus mensuels, le reste à charge pour 52 heures d'accueil par mois est de 207 € par mois en périscolaire à Paris, à comparer à 190 € par mois après CMG auprès d'une assistante maternelle qui se fixe sur le tarif national de référence utilisé pour la réforme du CMG (4,85 € par heure).

Un tel tarif peut inciter certains ménages à privilégier un accueil individuel, et de façon plus marquée pour les fratries avec un enfant de moins de 3 ans déjà accueilli en journée par une assistante maternelle.

1.3. La dynamique des dépenses associées aux ALSH, très dépendante des rythmes scolaires, a repris sur la période 2020-2024, après une inflexion entre 2018 et 2020

Les dépenses de la branche famille associées aux activités périscolaires et extrascolaires progressent de 18% entre 2022 et 2025 (cf. tableau 4). Cette progression s'explique par les sous-jacents suivants :

- **75% de la progression des dépenses s'explique par l'évolution du financement lié à l'activité**. Cette évolution est **principalement liée à un effet volume** (+17% du nombre d'heures facturées), et dans une moindre mesure à un effet prix (relèvement de 7% du plafond horaire pris en charge par la branche famille) ;
- **31% de la progression s'explique par la généralisation du bonus inclusif handicap à partir de 2024** ;
- En sens inverse, on note la quasi-stabilité du bonus territoire CTG sur la période et la diminution des dépenses engagées sur le fonds publics et territoires (qui finance des investissements et des projets portés par les ALSH)[14].

Tableau 4 : Évolution des dépenses engagées par la branche famille sur les activités périscolaires et extrascolaires entre 2022 et 2025 (M€)

Dispositif co-financé par le Fnas	2022	2023	2024	2025	2022-2025
Financement à l'activité périscolaire et extrascolaire (PSO)	589,4	659,1	775,2	752,6	28%
Bonus territoire CTG ALSH + bonification plan mercredi	468,3	476,0	501,1	476,1	2%
Complément inclusif handicap ALSH	-	-	56,8	66,6	-
Fonds publics et territoires	155,5	142,3	107,7	134,5	-14%
Total	**1 213,3**	**1 277,4**	**1 440,8**	**1 429,8**	**18%**

Source : Cnaf, bilans du Fnas

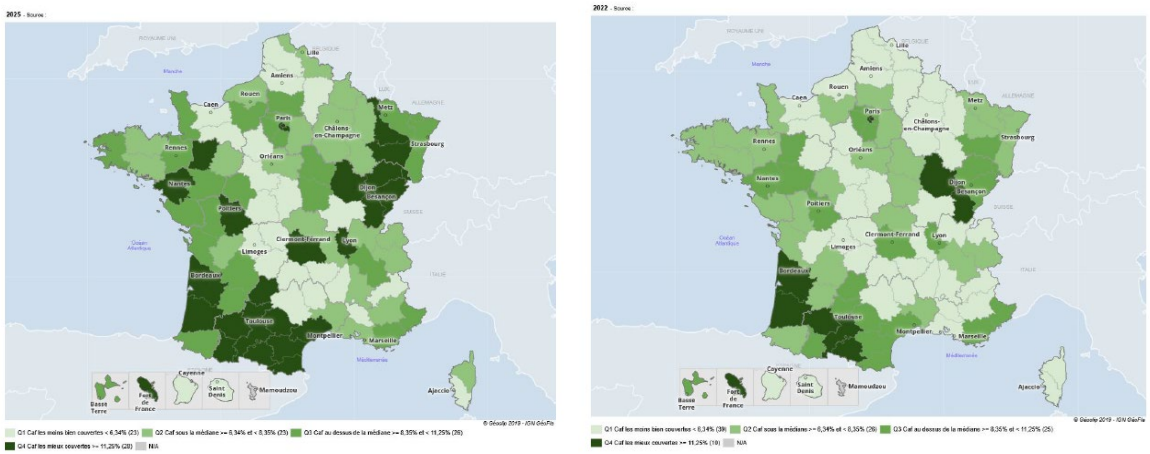
La progression des heures d'accueil (+17,1 % entre 2018 et 2024), qui semble paradoxale au vu de la diminution du nombre d'enfants entre 3 et 11 ans sur la même période (-6,5 %), s'explique majoritairement par les effets de la réforme des temps scolaires de 2017. Celle-ci a conduit plus de 90 % des communes à basculer sur un rythme scolaire en 4 jours, associé à un soutien public à l'organisation de l'accueil des enfants le mercredi[15].

[14] Une partie de cette tendance peut être liée à la conclusion de la COG CNAF pour la période 2023-2027, associée au caractère cyclique de certaines dépenses qui y sont associées.

[15] Les mécanismes de bonification et majoration des tarifs horaires, qui représentaient 40 M€ en 2024, sont progressivement limités, aucun nouvel équipement ne pouvant en bénéficier à partir du 1er janvier 2025. De la même façon, les aides spécifiques attribuées aux communes organisées en 4,5 jours, qui représentaient 15 M€ en 2024, sont réintégrées dans une tarification ordinaire.

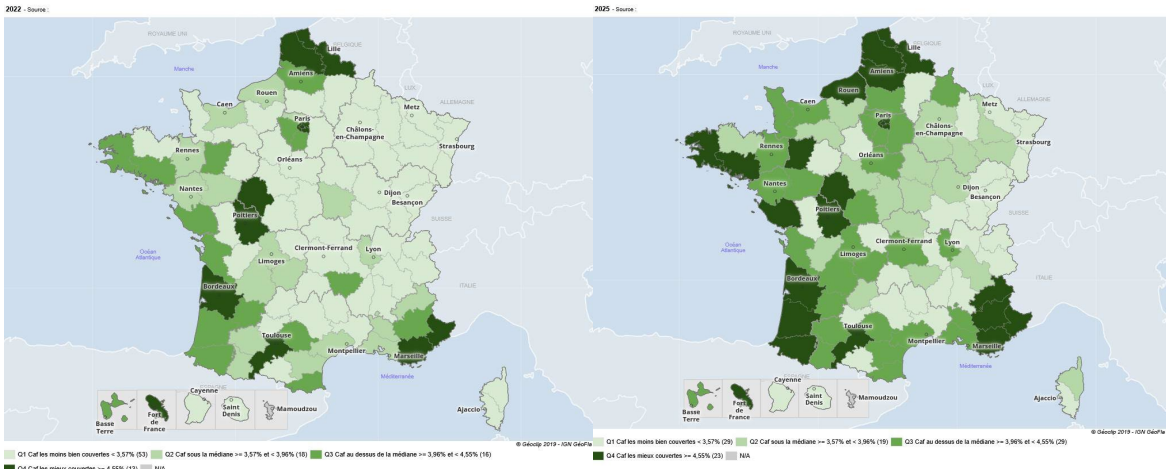
La progression de l'activité est différenciée suivant les territoires, elle a contribué à une réduction globale des inégalités constatées de recours aux activités périscolaires et extrascolaires suivant les départements (cf. graphique 4 et graphique 5). Il convient de souligner que les progressions moyennes constatées au niveau des départements laissent substituer de fortes hétérogénéités d'une commune à l'autre.

Graphique 4 : Évolution du taux de couverture périscolaire[16] entre 2022 et 2025



Source : *Cnaf.*

Graphique 5 : Évolution du taux de couverture extrascolaire[17] entre 2022 et 2025



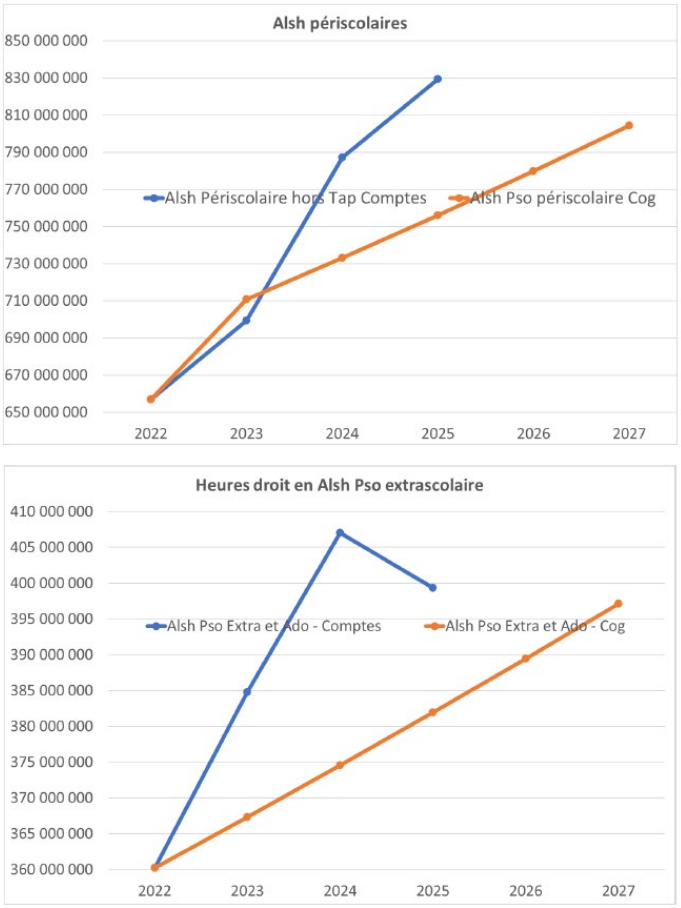
Source : *Cnaf.*

Cette dynamique de rattrapage semble s'atténuer en 2025 (+0,6 % d'heures facturées), la poursuite de la progression des heures en périscolaires limitant en partie les effets de la baisse des heures facturées en extrascolaire (cf. graphique 6).

16 Nombre d'actes facturés / Population 5-14 ans

17 Nombre d'actes facturés / Population 5-14 ans

Graphique 6 : Nombre d'heures facturées en ALSH périscolaires et extrascolaires entre 2022 et 2025, et trajectoire prévisionnelle de la COG 2023-2027



Source : Bilan Fnas 2025.

1.4. Les distorsions des restes à charge entre accueil collectif et accueil individuel pourraient être atténuées

Dans un contexte de raréfaction du nombre d'assistantes maternelles (cf. annexe VI), il est nécessaire de favoriser en priorité leur accueil d'enfants de moins de 3 ans, en limitant les incitations financières à l'accueil d'enfants de 3 à 6 ans sur les temps périscolaires et extrascolaires.

À cette fin, la mission propose de prévoir la division par deux du tarif plafond de prise en charge des frais d'accueil individuel par la branche famille, en abaissant le coût horaire de référence utilisé pour le calcul du complément de mode de garde de 4,85 € pour une assistante maternelle, pour les enfants de 3 à 6 ans.

L'impact d'une telle mesure est estimé, en première analyse, à hauteur de **75 M€** en s'appuyant sur les hypothèses suivantes (les données relatives à l'âge des enfants accueillis pour le calcul du CMG n'étant pas disponibles à date) :

- 3 % des enfants de 3 à 6 ans accueillis par des assistantes maternelles le mercredi, 5 % le soir[18] ;
- durée d'accueil de 18 heures hebdomadaires (10 heures le mercredi, 8 heures réparties sur les autres jours de la semaine) ;
- niveau de rémunération moyen de 3,2 € par horaire, constaté depuis la réforme du CMG en septembre 2025 ;
- diminution par deux de la mesure d'économies, en tenant compte de l'impact associé pour le crédit d'impôt pour garde d'enfant.

L'impact de cette mesure est minoré, l'impact d'une diminution du niveau de prise en charge du CMG 3-6 ans pour les gardes à domicile n'étant pas chiffré.

1.5. Le soutien au développement de l'offre périscolaire et extrascolaire devrait être ciblé sur les territoires où des insuffisances perdurent ainsi que sur l'accessibilité financière à toutes les familles et sur la qualité d'accueil

Au vu du niveau de couverture important en activités périscolaires et extrascolaires, il convient de s'interroger sur le maintien d'un bonus CTG forfaitaire, destiné au développement du niveau d'activité des ALSH sur l'ensemble du territoire. Il est proposé d'évaluer l'impact d'un ciblage de ce bonus sur les seuls territoires qui le nécessiteraient encore, notamment dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville et dans les départements d'Outre-mer.

Par ailleurs, l'expérimentation précitée concernant la mise en œuvre d'une grille tarifaire homogène mériterait de s'accompagner d'une évaluation de l'impact d'un financement partiellement forfaitisé pour l'ensemble des ALSH (ex. en fonction du nombre d'enfants accueillis et d'un nombre moyen d'heures par enfant), modulé suivant le potentiel financier des communes. La participation de la branche famille au financement des ALSH serait conditionnée au respect du caractère progressif de la grille tarifaire.

1.6. Le financement de la branche famille pourrait être renforcé vers la qualité de l'accueil en structures périscolaires et extrascolaires

Les ALSH cofinancées par les Caf doivent répondre à plusieurs critères sur le contenu des activités périscolaires et extrascolaires, notamment la production d'un projet éducatif obligatoire, et la mise en place d'activités diversifiées excluant les cours et les apprentissages particuliers. Les Caf apprécient le respect de ces conditions à la lecture du règlement intérieur de structures, leur projet éducatif et si nécessaire leur projet pédagogique.

[18] Source : enquête mode de garde de la DREES

Deux actions complémentaires pourraient être engagées, afin de mobiliser les cofinancements de la branche famille sur la qualité des activités :

- la mise en place d'une journée d'analyse des pratiques professionnelles pour l'ensemble des ALSH, cofinancée à hauteur de 50 % par la branche famille (pour neutraliser les participations familiales), et de 50 % par les collectivités territoriales. En première analyse, une telle mesure présenterait un coût estimé à 28 M€, d'après les hypothèses suivantes :
  - formation de 7 heures dans l'année ;
  - prix plafond PSO de 2,08 € pour l'extrascolaire, 1,97 € pour l'accueil périscolaire ;
  - cofinancement de 50 % par la branche famille ;
  - financement indexé sur le nombre de places[19] : 2,5 millions de places en périscolaire et 1,5 million de place en extrascolaire.
- la mise en place d'un plan d'actions avec les collectivités territoriales pour un plan « 100 % BAFA en périscolaire », afin de garantir que la totalité des intervenants en ALSH soit au moins titulaire du BAFA.

L'attribution des aides au BAFA, actuellement financées par le Fnas à hauteur de 6 M€ pour plus de 60 000 bénéficiaires en 2025, est orientée pour moitié sur le soutien aux collectivités qui choisissent de renforcer les qualifications des encadrants de mineurs en ALSH, et pour moitié en aides individuelles[20]. Cette dimension collective des aides aux BAFA pourrait être priorisée, notamment en cumulant les aides actuellement consacrées aux collectivités, de 350 € par session de formation, avec les aides individuelles de 200 € par stagiaire.

[19] Source : INJEP, fiches repères 2024-2025

[20] Deux diplômés du Bafa sur cinq ont bénéficié de l'aide en 2019, pour un montant estimé à hauteur de 10% du coût de la formation, soit 91€

2. Les autres actions financées à destination des familles, de nature et d'ampleur diverses, restent insuffisamment orientées vers les populations les plus fragiles, et sont peu évaluées

L'ensemble des mesures financées par le Fnas, présentées ci-dessous, ont fait l'objet d'une revue de dépenses spécifique en 2023[21]. Les constats issus de cette mission, relevant du champ des politiques familiales[22], sont actualisés en fonction des éléments portés à la connaissance de la mission par la Cnaf.

2.1. Les actions de soutien à la parentalité continuent de progresser avec un effort important pour formaliser les priorités et référentiels, mais relativement moins l'évaluation

2.1.1. Les dépenses associées aux actions de soutien à la parentalité progressent en majorité du fait de la progression du maillage territorial et de l'activité

Les actions de soutien à la parentalité, définies dans le code de l'action sociale et des familles depuis l'ordonnance du 19 mai 2021, correspondent aux activités *« consistant, à titre principal ou à titre complémentaire d'une autre activité, notamment celle d'accueil du jeune enfant, à accompagner les parents dans leur rôle de premier éducateur de leur enfant, notamment par des actions d'écoute, de soutien, de conseils et d'information, ou à favoriser l'entraide et l'échange entre parents. »*

La priorité donnée à ces actions dans la COG 2023-2027 repose sur l'évolution des attentes et besoins exprimés par les parents (la difficulté à exercer le rôle de parents, exprimé par 40 % des parents dans une étude de la Cnaf en 2016[23], est fréquemment citée). Son périmètre peut être apprécié d'une façon plus ou moins restrictive.

Le périmètre restreint des actions, qui représente 178 M€ en 2025, concerne l'ensemble des structures spécifiquement ciblées pour l'accompagnement des parents dans leur rôle au quotidien ou dans des moments de fragilité. Il intègre :

- les lieux d'accueil enfants-parents (LAEP) et « espaces parents », destinés à accueillir au quotidien des enfants jusqu'à 6 ans et leurs parents, en offrant des espaces de socialisation pour les enfants et d'échanges entre adultes ;
- les réseaux d'écoute, d'appui et d'accompagnement des parents (REAAP), financés par le fonds national parentalité (FNP) au sein du Fnas, sont des réseaux départementaux constitués de professionnels, d'associations et de parents, pour des actions de soutien à la parentalité de formes variées (groupes de parole, activités et ateliers…) ;
- les dispositifs de médiation familiale, qui visent à prévenir la rupture de liens familiaux dans différentes configurations (couples en situation de conflit, séparation ou divorce, familles en situation de recomposition, adolescent ou jeune adulte en conflit avec sa famille) ;
- les espaces de rencontre, destinés à faciliter les liens entre parents et enfants dans un cadre de séparation, dans un lieu de médiatisation pour l'exercice du droit de visite ;

[21] *Revue de dépenses du Fonds national d'action sociale de la branche famille, hors petite enfance*, IGAS-IGF, juin 2023

[22] Une partie des actions financées par le Fnas portent sur des thématiques parfois éloignées des politiques familiales

[23] *Les attentes et besoins des parents en matière d'accompagnement à la parentalité*, e-ssentiel n°165, Cnaf, 2016

- les contrats locaux d'accompagnement à la scolarité (Clas) ouvrent des dispositifs de soutien aux parents et enfants pour favoriser la réussite scolaire, pour l'enseignement des premier et second degré.

Un périmètre élargi, qui représente 333 M€ en 2025, intègre les trois dispositifs complémentaires suivants :

- l'animation de la vie sociale (AVS) consiste à développer des actions à finalités sociale et éducative, dans des centres sociaux ou espaces de vie sociale. Une partie de ces activités sont spécifiquement ciblées sur l'accompagnement des familles ;
- les aides à domicile permettent l'accompagnement des familles, pour certaines situations (périnatalité, événement de vie comme le décès d'un parent, enfant en situation de handicap) ;
- les aides au départ en vacances destinées aux familles les plus modestes.

La quasi-totalité de ces dispositifs est cofinancée par la branche famille, par le biais d'une prestation de service indexée sur des indicateurs d'activité, et couvrant moins du tiers du prix de revient. Les actions, engagées dans leur majorité par des acteurs associatifs, sont cofinancées par les collectivités territoriales, et dans une moindre mesure par d'autres partenaires (ministère de la Justice pour les dispositifs de médiation et les espaces rencontre).

Les dépenses relatives à l'ensemble des actions de soutien à la parentalité progressent de 11 % sur la période 2022-2025 (cf. tableau 3), poursuivant la dynamique déjà soulignée lors de la précédente COG (+29 % sur la période 2017-2022).

Tableau 4 : Évolution des dépenses engagées sur les actions de soutien à la parentalité* entre 2022 et 2025 (M€)

Dispositif co-financé par le Fnas	2022	2023	2024	2025	2022-2025
LAEP	24,3	26,7	28,2	29,6	22 %
CLAS	34,9	41,2	39,8	42,1	21 %
Médiation	27,9	39,6	31,3	33,8	21 %
Espaces rencontres	21,0	29,6	26,8	29,2	39 %
Fonds national parentalité (dont REAAP)	42,8	23,4	40,5	39,7	-7 %
AVS – familles	49,0	52,9	58,2	61,0	24 %
Aide à domicile	97,6	97,6	99,6	93,7	-4 %
Total	**297,5**	**311,1**	**324,5**	**329,0**	**11 %**

** Ces actions n'intègrent pas les aides aux vacances*

Source : Cnaf, bilans du Fnas

Une partie de cette progression est liée à un effet volume, en raison d'une trajectoire volontariste de soutien à ces dispositifs dans la COG Cnaf 2023-2027 (cf. tableau 4). Les facteurs sous-jacents à cette dynamique sont contrastés suivant les dispositifs concernés.

La dynamique d'activité marquée pour les LAEP, les centres sociaux et les espaces de vie sociale s'explique en partie par l'ouverture de nouvelles structures. La COG 2023-2027 fixe une cible ambitieuse de création de LAEP et de centres sociaux ou espaces de vie sociale (dont l'objectif dépasse les seules actions destinées aux familles) : création de 240 LAEP supplémentaires soit +14% (189 créés sur la période de la COG 2018-2022) et de 611 centres sociaux ou espaces de vie sociale (600 créés sur la précédente COG). La progression du taux de couverture de ces structures explique la majorité de l'évolution des dépenses qui y sont consacrées.

Une partie de la progression des activités de médiation et des espaces rencontre est liée à une progression de l'activité par structure ou personnel financé, l'autre partie s'expliquant par une revalorisation tarifaire engagée en 2025. La progression de l'activité est liée à la poursuite de l'ouverture d'espaces rencontre, et à une progression marquée de l'activité de médiation à effectifs présents (+21,8 % d'activité vs. +4 % pour les effectifs sur la période 2022-2025). La progression est plus marquée en 2025, du fait d'une revalorisation de 12,5 % de la prestation de service de la branche famille, afin de tenir compte de l'incidence du Ségur de la santé sur la rémunération des professionnels concernés.

La progression des dépenses associées aux soutiens à la scolarité est majoritairement liée à une revalorisation du prix de revient, et à la montée en charge d'un dispositif bonifié créé en 2020. Le nombre de groupes bénéficiaires du dispositif CLAS diminue en effet de 7 % depuis l'année scolaire 2022-2023. Cet effet volume est compensé par une progression des plafonds de prise en charge des CLAS, d'une prise en charge maximale par la branche famille de 2 563 € à 2 758 € entre la rentrée 2022 et 2025 (+7,6 %), et la création d'un bonus pour la mise en place de projets culturels et éducatifs auprès des enfants et des parents (329 € par collectif, cumulables). Le montant unitaire consacré aux soutiens à la scolarité progresse de 10 % sur la période 2023-2025.

La diminution des aides à domicile s'explique par la forte diminution des effectifs d'intervenants (-13 % entre 2022 et 2025), malgré des évolutions salariales récentes. Les évolutions salariales engagées en 2024 ont conduit à une revalorisation du prix plafond de 5,98 % aux accompagnants éducatifs et sociaux (AES), et de 3,39 % pour les techniciens de l'intervention sociale et familiale (TISF). Elles ne se sont pas traduites par une stabilisation des effectifs des associations mobilisées sur le secteur.

Tableau 5 : Évolution de l'activité des dispositifs de soutien à la parentalité entre 2022 et 2025

Indicateur	2022	2023	2024	2025	2022-2025
Heures ouverture LAEP	657 375	697 375	717 552	740 835	13 %
Nombre de groupes CLAS		17 459	16 640	16 207	-7 %*
ETP de médiation	482	491	500	500	4 %
Heures ouverture espaces rencontre		501 131	561 323	579 422	16 %*
ETP aides à domicile	2288	2212	2037	1 925	-13 %
Centres sociaux - référents famille (ETP x durée d'ouverture)	2 208	2 239	2 273	2 314	3 %
Nombre de dossiers en espaces de vie sociale	1 668	1 727	1 753	1 911	11 %

** Evolution 2023-2025, les indicateurs d'activité 2022 étant manquants*

Source : Cnaf, bilans du Fnas.

2.1.2. Les priorités d'action et modalités d'intervention ont été largement actualisées, sans toujours s'accompagner d'un ciblage des publics ou territoires prioritaires, ou d'une évaluation d'impact

En cohérence avec les orientations de la COG 2023-2027, la doctrine de la branche famille s'est structurée, afin de formaliser les priorités associées au soutien à la parentalité[24], avec des phases de vie (périnatalité, adolescence, séparation) ou des configurations familiales (parent isolé) pouvant être un facteur de fragilisation des parents. Ces différents dispositifs peuvent être mobilisés par les personnels de la Caf, dans le cadre des « parcours usagers » mis en place dans le réseau de la branche famille (rendez-vous et accompagnement global des familles à l'occasion d'une naissance ou d'une séparation).

[24] Orientations de la branche famille dans le champ du soutien à la parentalité pour la COG 2023-2027, octobre 2023.

Cette clarification de la doctrine d'intervention de la Cnaf s'est accompagnée d'une révision des référentiels d'intervention de certains dispositifs, pour certains antérieurs à 2015, notamment pour tenir compte du nouveau cadre réglementaire définissant les actions de soutien à la parentalité :

- **les priorités du Fonds national Parentalité (FNP) sont précisées depuis 2025**[25], **accompagnées d'un nouveau référentiel « socle » s'appliquant à l'ensemble de ses financements.** Ce référentiel réaffirme les principes d'universalité des dispositifs de soutien à la parentalité et de reconnaissance et soutien aux compétences des parents. Il précise au demeurant que certaines actions ne peuvent pas être financées par les Caf dans le cadre du FNP[26] ;
- **le référentiel relatif à la médiation familiale est actualisé depuis 2025**[27]. Il précise notamment l'interdiction du recours à la médiation familiale pour toutes les situations de violence, et élargit le nombre de situations pouvant conduire à un recours à la médiation familiale (milieu carcéral, recompositions familiales, perte d'autonomie ou handicap, conflits familiaux intergénérationnels notamment avec des adolescents et jeunes adultes). Enfin, il intègre de nouvelles techniques de médiation.

Enfin, la Cnaf expérimente plusieurs leviers d'intervention à titre complémentaire, qu'il s'agisse d'une offre d'accompagnement individuel à la parentalité[28], ou d'une nouvelle offre de conseil conjugal et familial[29].

La branche famille produit par ailleurs plusieurs études sur l'activité des dispositifs cofinancés, la dernière étude relative à l'animation de la vie sociale présentant notamment les difficultés méthodologiques associées à la mesure de l'impact de ces activités[30].

[25] Nouvelle structuration du Fonds national Parentalité (Fnp) à compter du 1er janvier 2025, instruction C2024-227, novembre 2024.

[26] Actions à visée thérapeutique et de bien-être pour les parents (coaching, sophrologie…), actions à visée sportive, culturelle, occupationnelle ou de loisirs, aides aux départs en vacances, prise en charge spécialisée au titre de la protection de l'enfance, de la promotion de la santé, de la prévention de la délinquance ou de la prévention spécialisée.

[27] Révision du référentiel national de financement partenarial des services de médiation familiale, C 2024-253, décembre 2024.

[28] Expérimentation d'une nouvelle offre d'accompagnement individuel de soutien à la parentalité, IT 2023-131, juillet 2023.

[29] *Expérimentation d'une nouvelle offre de conseil conjugal et familial*, IT 2024-167, juillet 2024.

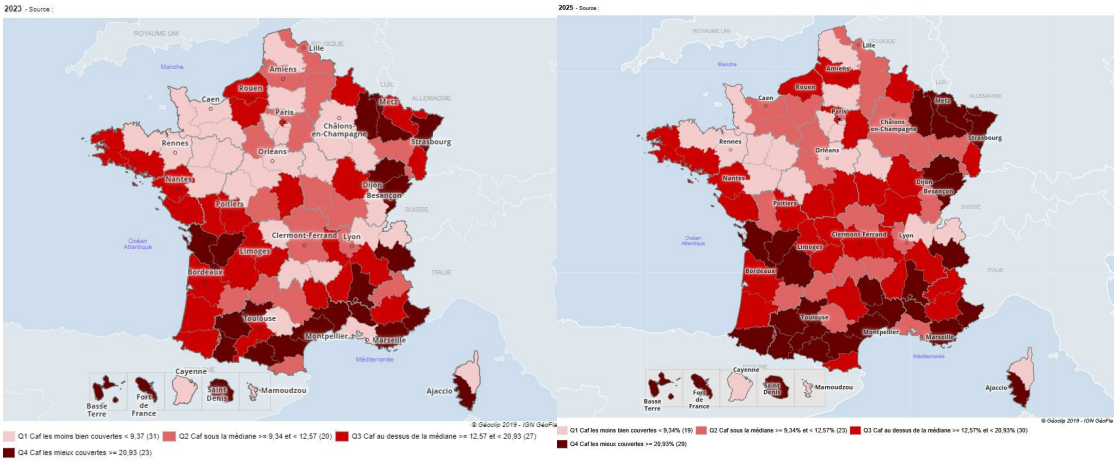
[30] « Identifier et expliquer les effets de l'animation de la vie sociale », Cnaf, Dossier d'études n°236, 2025.

La mobilisation de la branche famille pour rénover son cadre d'intervention ne permet cependant pas de répondre à plusieurs des limites déjà soulignées dans le rapport de l'IGAS et de l'IGF de 2023, notamment pour ce qui concerne les LAEP :

- La progression du maillage territorial des différents dispositifs a très partiellement réduit les hétérogénéités de dotation territoriale, voire n'a pas eu d'incidence globale pour ce qui concerne les LAEP, alors même que cette offre était particulièrement hétérogène avec 60 % des structures concentrées dans 26 départements. La persistance de ces inégalités territoriales s'explique, en dépit des efforts engagés par la branche famille, par la nécessité de s'appuyer sur des cofinancements territoriaux et un réseau de partenaires associatifs, qui n'existent pas sur l'ensemble des territoires (cf. graphique 7) ;
- Le suivi des actions porte essentiellement sur une dimension quantitative, les quelques enquêtes qualitatives engagées par la Cnaf montrent une identification relativement faible des structures d'appui à la parentalité (20 % des parents interrogés en 2024 par la Cnaf ne connaissent et ne fréquentent aucun d'entre eux), et une mobilisation de LAEP pour l'essentiel par des familles *« issues des classes moyennes, voire des classes moyennes supérieures »*[31] ;
- Le référentiel d'action des LAEP n'a pas été actualisé depuis 2015, et son impact sur le service réel offert (notamment pour ce qui concerne l'adaptation des horaires d'ouverture aux besoins des familles) et sur les résultats obtenus en matière de socialisation des enfants et de soutien à la parentalité pour les publics les plus fragiles n'a pas été évalué, notamment en lien avec les services de protection maternelle et infantile susceptibles d'orienter ces publics.

  Une expérimentation est engagée depuis 2025, dans 5 Caf, sur un cadre d'action à titre complémentaire des LAEP, permettant des temps de socialisation pour les enfants dans les familles vulnérables, et mettant en place des parcours de transition vers l'école maternelle. Les résultats de cette expérimentation seront particulièrement intéressants pour la refonte du référentiel des LAEP ; ils devront nécessairement s'accompagner d'une réflexion en profondeur sur le positionnement des LAEP par rapport aux solutions d'accueil occasionnel en crèches, et aux structures comme les jardins d'enfants (cf. annexe VI).

Graphique 7 : Évolution du taux de couverture* des lieux d'accueil enfants parents entre 2022 et 2025



** Taux de couverture calculé en fonction du nombre d'heures d'ouverture au public pour 100 000 enfants de 0 à 4 ans*
Source : Cnaf.

[31] « Etude sur les lieux d'accueil enfants parents – Approche par les territoires et les publics, les normes et les pratiques des accueillantes », Cnaf, Dossier d'études n°229, 2022

2.1.3. Le financement de plusieurs de ces dispositifs par la branche famille peut soulever des interrogations, leur contenu relevant d'autres ministères

Le caractère parfois éloigné de la branche famille des dispositifs cofinancés par le Fnas, déjà souligné par le rapport IGAS-IGF de 2023[32], concerne deux dispositifs évoqués ci-dessus :

- Les données disponibles sur les **contrats locaux d'accompagnement à la scolarité (CLAS)**[33] montrent que ce dispositif est majoritairement perçu les parents comme une aide aux devoirs (88 %), et de façon très minoritaire comme un appui aux parents pour suivre la scolarité de leur enfant (5 %). La poursuite du financement de ce dispositif par l'Éducation nationale semblerait plus en cohérence avec son contenu ;
- Les **espaces de rencontre** permettent l'application de mesures décidées par le juge aux affaires familiales (articles L. 372-2-1 et L. 373-2-9 du code civil), sans que la majorité du financement du dispositif soit pour autant assurée par le ministère de la justice.

2.2. Les actions destinées aux jeunes, d'un montant modeste, progressent fortement mais sont encore peu évaluées

Plusieurs dispositifs cofinancés par la branche famille sont spécifiquement destinés aux jeunes entre 12 et 25 ans :

- Les prestations foyers jeunes travailleurs (FJT) cofinancent ces structures de logement de jeunes en cours d'insertion professionnelle, en complément d'actions d'accompagnement social ;
- La prestation de services (PS) jeunes, généralisée en 2020, permet de cofinancer l'action d'animateurs qualifiés, pour accompagner les projets ou initiatives de jeunes. Elle prend en charge 50 % des dépenses associées, avec un niveau maximum de prise en charge de 20 000 € par ETP ;
- Le dispositif « Promeneurs du Net » initié depuis 2016 par la Cnaf a vocation à cofinancer une partie du temps de travail d'animateurs en centres sociaux, afin d'intervenir en relation avec des jeunes ou leurs parents sur internet ou les réseaux sociaux ;
- Les aides au Bafa apportent une incitation financière individuelle ou collective pour les jeunes qui suivant la formation payante pour atteindre ce diplôme ;
- Les points d'accueil et d'écoute jeunes (PAEJ), structures de proximité qu'on ont vocation à accueillir, soutenir, conseiller et orienter des jeunes faisant face à des difficultés, dont la gestion a été transférée du ministère des affaires sociales à la branche famille en 2021.

Les moyens consacrés par la branche famille à ces dispositifs, dont l'ampleur globale est limitée, progressent de 44 % sur la période 2022-2025 (cf. tableau 5).

[32] Ce point est notamment soulevé pour les actions de prévention de la radicalisation, les diagnostics de décence des logements.

[33] Dossier d'études Cnaf n°186, 2016.

Tableau 6 : Evolution des financements de la Cnaf aux dispositifs destinés aux 12-25 ans entre 2022 et 2025 (M€)

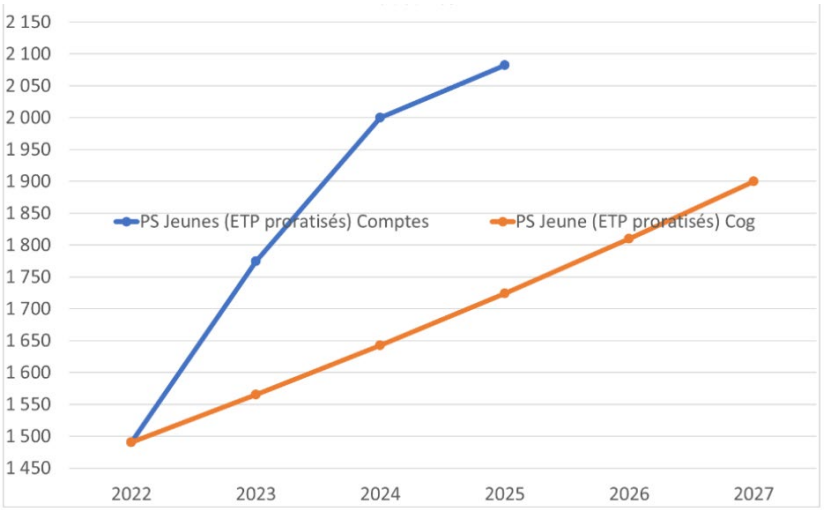
Dispositif	2022	2023	2024	2025	Evolution 2022-2025
PS foyers de jeunes travailleurs	32,0	35,1	39,1	39,1	22 %
PS jeunes	25,7	32,7	38,0	40,7	58 %
Promeneurs du Net	4,4	1,9	2,3	2,4	-46 %
Aides au BAFA	1,4	2,5	5,4	5,9	318 %
Points d'accueil et d'écoute jeunes	9,0	9,7	11,5	16,5	84 %
Total	**72,5**	**81,9**	**96,2**	**104,6**	**44 %**

Source : Cnaf, bilans Fnas

Plusieurs facteurs expliquent cette progression :

- **Pour les foyers jeunes travailleurs**, l'augmentation des prix plafonds (+3,39 %) et du taux de cofinancement (+6 %) engagée en 2024 pour tenir compte des revalorisations salariales (le nombre de places concernées à baissé de 0,5 % en 2024) ;
- **Pour la prestation de services jeunes**, une progression des effectifs d'animateurs cofinancés plus rapide que la trajectoire prévisionnelle de la COG 2023-2027, qui atteint la cible de 2000 ETP dès 2024 (cf. graphique 8) ;
- **Pour les aides au Bafa**, l'augmentation de 56 % du nombre de bénéficiaires de l'ensemble des aides (collectives, individuelles ou locales) sur la période 2023-2025 est probablement liée à la revalorisation du niveau de l'aide individuelle de 96 € à 200 €, engagée en 2023.

Graphique 8 : Évolution des effectifs cofinancés par la prestation de service jeunes entre 2022 et 2025, en regard de la trajectoire prévisionnelle de la COG 2023-2027 (ETP)



Source : Cnaf, bilan Fnas 2025

L'évaluation de l'impact de ces dispositifs et de leur adéquation aux besoins des jeunes est nécessaire. En ce sens, le nouveau référentiel de bilan et d'évaluation de la prestation de service jeune diffusé en 2025 par la Cnaf[34] devrait faire l'objet d'une analyse fine, pour identifier si cette prestation permet le développement de nouvelles actions à l'initiative de jeunes, ou si elle est majoritairement mobilisée sur la consolidation du modèle économique de certains intervenants associatifs.

[34] « Diffusion de documents relatifs au bilan annuel et à l'évaluation de la PS jeunes », Cnaf, IT 2025-156, juillet 2025

ANNEXE IX

Droits familiaux de retraite

SOMMAIRE

1. LES DROITS FAMILIAUX DE RETRAITE REPRÉSENTENT 24,9 MD€ EN 2024, CONTRIBUENT À RÉDUIRE LES ÉCARTS DE PENSION ENTRE HOMMES ET FEMMES MAIS OPÈRENT PEU DE REDISTRIBUTION VERTICALE 1

1.1. Les droits familiaux de retraite comprennent trois dispositifs principaux, créés dans un objectif de compensation, au moment de la retraite, des effets négatifs de la parentalité sur les carrières 1

1.1.1. Les droits familiaux de retraite relèvent d'une logique de solidarité, visant à compenser les effets négatifs de la parentalité sur les carrières professionnelles et in fine sur les montants des pensions 1

1.1.2. D'un montant de 9,6 Md€ en 2024, les majorations de durée d'assurance permettent l'octroi de trimestres supplémentaires qui bénéficient principalement aux mères 2

1.1.3. Représentant 4,4 Md€ en 2024, l'AVPF permet la constitution de droits à la retraite sous double condition de ressources et de bénéfices de certaines prestations familiales 4

1.1.4. La majoration de pension pour trois enfants est le seul dispositif des droits familiaux qui agit directement sur le montant de la pension, en l'augmentant de 10 % ou plus selon les régimes, pour un total de 9,7 Md€ en 2024 6

1.1.5. Deux autres dispositifs récents de droits familiaux de retraite visent à mieux compenser les mères de l'impact des enfants sur leurs carrières 7

1.2. Les droits familiaux de retraite s'élèvent à 24,9 Md€ en 2024, soit 7,1 % en masse de droits directs, et 20,1 % des dépenses de la politique familiale 8

1.3. Les masses de droits familiaux de retraite bénéficient à 73 % aux mères, contribuant à réduire les écarts de pension entre hommes et femmes 11

1.4. Les droits familiaux de retraite opèrent une redistribution horizontale importante avec 73 % des masses versées aux parents de trois enfants ou plus, mais produisent peu de redistribution verticale 15

2. LES DROITS FAMILIAUX DE RETRAITE, ET EN PARTICULIER LA MAJORATION DE PENSION POUR TROIS ENFANTS ET PLUS, POURRAIENT GAGNER EN LISIBILITÉ, EN ÉQUITÉ, EN COHÉRENCE ET EN EFFICACITÉ 18

2.1. Les objectifs et les paramètres des droits familiaux de retraite manquent de cohérence et d'adéquation avec les évolutions sociétales observées 18

2.1.1. Les droits familiaux de retraite sont en partie inadaptés à certaines évolutions sociétales 18

2.1.2. Peu connus et intervenant bien après l'arrivée d'enfants dans un ménage, les droits familiaux de retraite manquent de lisibilité 20

2.1.3. Multiples et parfois incohérents entre eux, les objectifs des droits familiaux de retraite seraient à clarifier 21

2.2. Les trois principaux dispositifs des droits familiaux de retraite atteignent imparfaitement leurs objectifs, et l'hétérogénéité des règles selon les régimes nuit à leur lisibilité 22
2.2.1. Les majorations de durée d'assurance opèrent une compensation imparfaite, avec l'octroi d'un certain nombre de trimestres inutiles et une absence de ciblage 22
2.2.2. L'assurance vieillesse des parents au foyer, si elle permet une redistribution verticale importante en faveur des femmes, manque de cohérence dans ses conditions d'accès et peut générer des inégalités de traitement 24
2.2.3. Les majorations de pension pour trois enfants et plus produisent des effets anti-redistributifs et renforcent les inégalités entre hommes et femmes, 26 % des masses de MPE bénéficiant aux hommes du dernier décile 25

3. LA FORFAITISATION DE LA MAJORATION DE PENSION POUR ENFANTS DEVRAIT ÊTRE UNE RÉFORME PRIORITAIRE À COURT TERME, DES RÉFORMES PLUS STRUCTURELLES POUVANT ÊTRE ENVISAGÉES À MOYEN TERME 29

3.1. À court terme, forfaitiser la majoration de pension pour trois enfants et plus à 125 € permettrait de générer 1,1 Md€ d'économies à horizon dix ans tout en réduisant les effets anti-redistributifs de ce dispositif 30
3.2. À moyen terme, la réflexion sur la réforme structurelle des droits familiaux de retraite devrait être approfondie, dans une optique d'harmonisation et d'efficience 42

1. Les droits familiaux de retraite représentent 24,9 Md€ en 2024, contribuent à réduire les écarts de pension entre hommes et femmes mais opèrent peu de redistribution verticale

1.1. Les droits familiaux de retraite comprennent trois dispositifs principaux, créés dans un objectif de compensation, au moment de la retraite, des effets négatifs de la parentalité sur les carrières

1.1.1. Les droits familiaux de retraite relèvent d'une logique de solidarité, visant à compenser les effets négatifs de la parentalité sur les carrières professionnelles et *in fine* sur les montants des pensions

Le système de retraite français répond à deux objectifs principaux, qui correspondent à des logiques différentes[1] :

- une logique contributive afin que « *le système de retraite par répartition assure aux retraités le versement de pensions en rapport avec les revenus qu'ils ont tirés de leur activité* » ;
- une logique non contributive car « *la Nation assigne également au système de retraite par répartition un objectif de solidarité entre les générations et au sein de chaque génération, notamment par l'égalité entre les femmes et les hommes* ».

Les dispositifs de solidarité en matière de retraite, à l'instar des *minima* de pension, des départs anticipés pour carrière longue ou des liquidations au taux plein pour inaptitude, relèvent d'une logique non contributive. Les droits familiaux de retraite, principalement institués en 1945[2] et au début des années 1970[3], font partie de cette catégorie de dispositifs. **Ils ont pour objectif spécifique de « *compenser les effets négatifs que peuvent avoir la parentalité et l'éducation des enfants sur les carrières professionnelles et, in fine, sur le montant des retraites* »**[4].

Les droits familiaux de retraite étudiés par la mission sont :

- la **majoration de durée d'assurance au titre d'enfant(s)** (MDA) ;
- l'**assurance vieillesse pour parents aux foyers** (AVPF) ;
- la **majoration de pension accordée aux parents d'au moins trois enfants** (MPE).

En complément, deux dispositifs sont présentés, sans faire l'objet d'analyse supplémentaire car ils n'ont pas encore été mis en oeuvre :

- la surcote parentale créée par la loi de financement rectificative de la sécurité sociale (LFRSS) 2023, qui n'est pas entrée en vigueur ;
- l'évolution du calcul du revenu annuel moyen pour les mères instaurée par la loi de financement de la sécurité sociale (LFSS) 2026 (dont le décret d'application n'est pas encore paru)[5].

[1] Article L. 111-2-1 du code de la sécurité sociale.

[2] Avec la création de la Sécurité sociale en 1945.

[3] Avec la loi dite « Boulin » de 1971 (Loi n° 71-1132 du 31 décembre 1971 portant amélioration des pensions de vieillesse du régime général de sécurité sociale et du régime des travailleurs salariés agricoles).

[4] Étude d'impact – Projet de loi organique relatif au système universel de retraite (2020).

[5] LOI n° 2025-1403 du 30 décembre 2025 de financement de la sécurité sociale pour 2026.

Enfin, est intégré aux droits familiaux le dispositif de départs anticipés pour motifs familiaux (DAMF), qui n'est pas traité par la mission car le mécanisme est en extinction. Le régime des fonctionnaires et certains régimes spéciaux comprenaient des possibilités de **départ anticipé au taux plein et sans condition d'âge pour les parents de trois enfants et plus**. Ce dispositif a été supprimé par la réforme des retraites de 2010[6], s'appliquant à compter de 2012. Cependant, en raison du maintien des droits pour les affiliés qui remplissaient les conditions avant cette date, le mécanisme produit encore des effets. Le coût est de 1,2 Md€ en 2024 (soit 0,3 % des droits directs versés). En extinction, les montants liés aux DAMF s'amenuisent progressivement.

1.1.2. D'un montant de 9,6 Md€ en 2024, les majorations de durée d'assurance permettent l'octroi de trimestres supplémentaires qui bénéficient principalement aux mères

Les MDA consistent en l'octroi de trimestres d'assurance supplémentaire au titre de l'accouchement et, selon les régimes, de l'éducation d'enfant(s). Réduisant les écarts de traitement entre hommes et femmes à la retraite, ce dispositif bénéficie majoritairement aux mères pour un montant de 9,6 Md€ en 2024 (soit 2,7 % des droits directs versés). L'attribution de trimestres au titre des enfants advient y compris en l'absence d'interruption ou de réduction d'activité.

Les premières majorations de durée d'assurance ont été mises en place en 1924 dans le régime de la fonction publique d'État, avant d'être étendues au régime général par la loi de 1971 dite loi « Boulin »[7]. En 1971, les MDA ont été pensées comme un « complément » de l'AVPF (qui repose, elle sur une condition d'interruption ou d'absence d'activité professionnelle), dont la montée en charge a été progressive, alors que les MDA étaient applicables dès 1972[8]. D'abord réservées aux mères, les majorations ont progressivement été étendues aux hommes à la suite d'une décision de la Cour de justice des Communautés européennes (CJCE) de 2001[9].

Elles ont ainsi été ouvertes aux hommes dans les régimes de la fonction publique en 2003, puis dans les régimes spéciaux en 2008, afin de l'être dans le régime général en 2010.

À leur création, ces majorations été conçues pour **compenser les inégalités de fait entre hommes et femmes à la retraite, liées à la charge de la maternité**[10]. Or, si l'objectif premier était d'éviter que certaines femmes dussent partir plus tard en raison d'interruptions de carrières liées aux enfants, les conditions de bénéfice des majorations sont déconnectées d'un critère d'absence d'activité professionnelle ou d'activité professionnelle réduite.

---

[6] LOI n° 2010-1330 du 9 novembre 2010 portant réforme des retraites

[7] Loi n° 71-1132 du 31 décembre 1971 portant amélioration des pensions de vieillesse du régime général de sécurité sociale et du régime des travailleurs salariés agricoles

[8] Cor (2025), *Les droits familiaux et conjugaux de retraite*.

[9] CJCE, 29 novembre 2001, Griesmar, affaire numéro C-366/99. Cette décision portait sur le régime des fonctionnaires de l'Etat ; sa portée s'est par la suite étendue également aux autres régimes, dont le régime général.

[10] A.M. Brocas (2004), *« Les femmes et les retraites en France : un aperçu historique »*. Retraite et société, n° 43.

De plus, la LFSS de 2010[11] a rénové, dans la suite de la jurisprudence européenne sur l'égalité entre les femmes et les hommes, les majorations du régime général, en distinguant trois dispositifs :

- **une majoration au titre de la maternité**, donc réservée aux femmes, de quatre trimestres par enfant. Cette majoration s'inscrit dans une logique de compensation des effets de la grossesse et de l'accouchement sur la carrière professionnelle ;
- **une majoration au titre des démarches d'adoption**, attribuée au père, à la mère, ou partagée entre les deux, de quatre trimestres maximum par enfant ;
- **une majoration au titre de l'éducation**, sous conditions, attribuée au père, à la mère, ou partagée entre les deux, de quatre trimestres maximum par enfant.

Pour les deux dernières majorations, les parents doivent faire part de leur choix de répartition de la majoration dans les six mois qui suivent le quatrième anniversaire de l'enfant. En l'absence de décision de partage dans le délai imparti, la majoration est accordée par défaut à la mère. Cette possibilité de répartition est peu sollicitée par les parents : à fin 2018, il y avait environ 2 000 enfants pour lesquels un droit d'option avait été enregistré depuis la mise en place du dispositif.[12]

La réforme des retraites de 2023[13] a partiellement modifié ces dispositions. En effet, parmi les quatre trimestres maximum de MDA d'éducation, **deux trimestres sont désormais réservés aux mères**. Dès lors, seulement deux sur quatre trimestres dits d'éducation peuvent faire l'objet d'un partage entre le père et la mère, ou d'un octroi exclusif au père.

L'ensemble des trimestres de majoration acquis dans le régime général sont intégrés à :

- la détermination du taux de liquidation, permettant d'atténuer ou d'annuler la décote[14] ;
- la durée d'assurance, permettant d'atténuer ou d'annuler le coefficient de proratisation[15].

Pour rappel, le montant d'une pension de retraite correspond au taux de liquidation multiplié par le coefficient de proratisation et par le salaire de référence.

Dans le régime de la fonction publique, le nombre de trimestres accordé au titre du dispositif dit des bonifications pour enfant diverge du régime général : deux trimestres sont attribués aux mères au titre de la maternité, aucun au titre de l'éducation. Cette disposition s'applique pour les enfants nés à compter du 1er janvier 2004, en remplacement de la règle précédente qui permettait une majoration de quatre trimestres mais sous condition d'interruption ou réduction d'activité. Ces trimestres sont pris en compte dans le taux de liquidation, mais pas dans le coefficient de proratisation.

Enfin, dans les régimes spéciaux, deux à quatre trimestres supplémentaires sont attribués au titre de la maternité – et sont donc réservés aux femmes.

Pour les polyaffiliés, le régime le moins avantageux prime : une femme terminant sa carrière dans le secteur public, bien qu'elle ait travaillé dans le secteur privé au moment de la naissance de ses enfants, bénéficiera de deux trimestres de MDA par enfant.

---

[11] LOI n° 2009-1646 du 24 décembre 2009 de financement de la sécurité sociale pour 2010

[12] M. Julliot, C. Bac (2022), « *Les droits familiaux de retraite pour les nouveaux retraités de 2020* ». Caisse nationale d'assurance vieillesse (Cnav).

[13] Loi n° 2023-270 du 14 avril 2023 de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2023

[14] Les majorations réduisent ou effacent la décote, qui est un mécanisme de prise en compte des trimestres manquant en abaissant le taux de liquidation.

[15] Les majorations augmentent la durée retenue, améliorant le rapport entre trimestres validés et durée requise. Cela diminue l'effet de la proratisation, qui réduit la base de calcul de la pension au prorata des trimestres validées.

Les majorations de durée d'assurance existent actuellement dans les régimes suivants, et le nombre de trimestres octroyés varient selon les affiliations :

- régimes de base pour les salariés, travailleurs agricoles et travailleurs indépendants ;
- régimes de la fonction publique ;
- régimes spéciaux (RATP, SNCF, IEG, Banque de France, CRPCEN) ;
- régime de base des professions libérale ;
- régime de base des agriculteurs exploitants.

Les droits sont versés par la Caisse nationale d'allocations familiales (Cnaf) pour les régimes de base, et directement par les régimes dans les autres cas.

1.1.3. Représentant 4,4 Md€ en 2024, l'AVPF permet la constitution de droits à la retraite sous double condition de ressources et de bénéfices de certaines prestations familiales

L'assurance vieillesse des parents au foyer est un dispositif qui permet d'assurer une continuité dans la constitution des droits à la retraite pour certains parents n'exerçant pas ou de manière très réduite une activité professionnelle, sous double conditions de ressources et de bénéfice de certaines prestations familiales. En effet, les parents doivent justifier de ressources (de l'année N-2), dont le plafond dépend de la prestation reçue et de la configuration conjugale. La Cnaf cotise à la place du bénéficiaire sur la base du Smic.

L'AVPF génère une redistribution verticale. Son montant est de 4,4 Md€ en 2024 (soit 1,2 % des droits directs versés).

Créé en 1972[16], ce dispositif était initialement réservé aux femmes avec des conditions restrictives. Dans sa conception originelle, il était pensé pour accorder des avantages à la retraite aux mères de familles modestes qui ne travaillaient pas ou cessaient de travailler pour élever leurs enfants.

Or, les réformes successives élargissent le bénéfice de cette assurance vieillesse des mères au foyer, qui devient l'AVPF, à d'autres publics :

- en 1975[17], aux femmes assurant la charge d'un enfant ou adulte handicapé[18] ;
- en 1977[19], aux mères bénéficiant du complément familial (CF) pour les familles de trois enfants et plus, sans condition d'interruption ou de réduction d'activité ;
- en 1985[20], aux hommes dans les mêmes conditions que les femmes (elle avait déjà été étendue en 1979 pour les seuls hommes ayant à leur foyer un enfant ou un adulte handicapé) ;
- en 2004[21], aux bénéficiaires de l'allocation de base (AB) et du complément de libre choix d'activité de la prestation d'accueil du jeune enfant (Paje) ;
- en 2015[22], aux bénéficiaires de la prestation partagée d'éducation de l'enfant (PreParE) de la Paje.

---

[16] Loi n°72-8 du 3 janvier 1972 Allocation de la mère au foyer

[17] Loi n° 75-534 du 30 juin 1975 d'orientation en faveur des personnes handicapées

[18] La création de l'assurance vieillesse des aidants (AVA) par la loi du 14 avril 2023 a permis de distinguer les dispositifs liés directement à la famille (avec affiliation à l'AVPF) de ceux liés au handicap

[19] Loi n° 77-765 du 12 juillet 1977 instituant le complément familial

[20] Loi n° 85-17 du 4 janvier 1985 relative aux mesures en faveur des jeunes familles et des familles nombreuses

[21] Loi n° 2003-1199 du 18 décembre 2003

[22] Loi n° 2014-873 du 4 août 2014 pour l'égalité réelle entre les femmes et les hommes

En termes de modalité, les périodes durant lesquelles l'assuré bénéficie de l'AVPF sont **comptabilisées dans la durée d'assurance retenue pour le calcul de la retraite et se traduisent par le report au compte d'un salaire fictif égal au Smic**. Ce report permet de neutraliser une période d'interruption ou de réduction d'activité, mais ne compense pas les pertes en termes de rémunération au-delà du Smic. L'affiliation à l'AVPF se fait automatiquement par les caisses d'allocations familiales (Caf), et dure aussi longtemps que l'assuré remplit les conditions. La Caf verse aux régimes concernés l'équivalent de cotisations au moment du fait générateur), à savoir la période d'acquisition des droits (ce qui constitue donc une avance de trésorerie de longue durée de la branche famille à la branche retraite).

Distincte depuis 2023 de l'assurance vieillesse des aidants (AVA), l'AVPF couvre désormais (cf. tableau 1) :

- **les parents d'enfants âgés de moins de trois ans**, qui sont bénéficiaires de l'allocation de base de la Paje ou de la PreParE. Dans ces cas, l'affiliation à l'AVPF peut couvrir de la naissance jusqu'au 3ème anniversaire de chaque enfant ;
- **les parents de familles nombreuses**, qui sont bénéficiaires du CF. Dans ce cas, l'affiliation à l'AVPF est plus longue, pouvant aller jusqu'à concerner les trois enfants d'une famille entre leurs 3 et 21 ans.

Ainsi, le nombre de trimestres validés au titre de l'AVPF augmente avec le nombre d'enfants. Les mères de deux enfants valident en moyenne 4,5 années grâce à ce dispositif, dont 2,5 années contribuent effectivement à l'augmentation de leur durée d'assurance. Pour les mères de trois enfants, la durée validée dépasse 10 années, et près des deux tiers permettent un accroissement de leur durée d'assurance.[23]

L'AVPF génère des droits uniquement pour la retraite de base du régime général et du régime agricole. Elle peut être cumulée avec la majoration de la durée d'assurance pour enfants.

Tableau 1 : Conditions de bénéfice de l'allocation de base de la Paje, du CF et de la PReParE

Dispositif	Public visé	Conditions de ressources	Condition de cessation ou de réduction d'activité	Durée de versement
Allocation de base de la Paje	Parents de jeunes enfants (moins de 3 ans)	Oui	Non	3 ans (par enfant)
Complément familial	Familles nombreuses (3 enfants âgés de plus de 3 ans et de moins de 21 ans)	Oui	Non	Tant que 3 enfants à charge sont âgés de 3 à 21 ans
Prestation partagée d'éducation de l'enfant	Parents de jeunes enfants (moins de 3 ans)	Non	Oui	1 à 4 ans selon le nombre d'enfants et la situation familiale

Source : Mission

[23] M. Julliot, C. Bac (2022), « *Les droits familiaux de retraite pour les nouveaux retraités de 2020* ». Caisse nationale d'assurance vieillesse (Cnav).

1.1.4. La majoration de pension pour trois enfants est le seul dispositif des droits familiaux qui agit directement sur le montant de la pension, en l'augmentant de 10 % ou plus selon les régimes, pour un total de 9,7 Md€ en 2024

La MPE réhausse de 10 % le niveau de pension de retraite des parents à partir du troisième enfant. Il s'agit du premier dispositif de droits familiaux en montant : 9,7 Md€ en 2024 (soit 2,7 % des droits directs versés). Sans condition de ressource ni d'interruption ou réduction d'activité, cette majoration opère une redistribution horizontale importante en faveur des familles nombreuses.

Instaurée en 1924 dans le régime de la fonction publique, la majoration de pension est intégrée au régime général en 1945. Elle est prévue pour **compenser les dépenses des familles nombreuses**, qui auraient un effet de réduction de leur capacité d'épargne[24]. Conférant des droits supplémentaires aux parents de trois enfants et plus, elle a été également créée dans une **logique nataliste**[25].

Depuis 2014[26], ces majorations sont prises en compte dans l'assiette de l'impôt sur le revenu. De plus, la réforme des retraites de 2023[27] a introduit la majoration de 10 % pour trois enfants dans le régime de base des professions libérales.

Les majorations sont accordées au père et à la mère de trois enfants et plus, sans condition de ressources. Les enfants pris en compte sont :

- les enfants biologiques ;
- les enfants à la charge du bénéficiaire ou de son époux/se, élevés pendant au moins 9 ans avant leur 16 ans.

Le taux de majoration est de 10 % pour trois enfants dans tous les régimes, mais chaque enfant à partir du rang 4 donne le droit à 5 % en plus dans le régime de la fonction publique et certains régimes spéciaux (cf. tableau 2). Les majorations de pension ne sont pas mises en œuvre dans les régimes complémentaires des indépendants (artisans et commerçants), des professions libérales, des exploitants agricoles, ainsi que dans le régime additionnel de la fonction publique.

Tableau 2 : Règles des majorations de pensions pour enfants selon les régimes

Régime	Montant	Plafonnement
Régimes de base général, alignés et agricoles	Majoration de 10 % pour trois enfants ou plus	Aucun
Régime de base des professions libérales		
Régimes de la fonction publique et certains régimes spéciaux	Majoration de 10 % pour trois enfants et 5 % par enfant supplémentaire	Le montant de la pension après majoration ne peut excéder le traitement indiciaire ayant servi au calcul de la pension.
Agirc-Arrco	Majoration de 10 % pour trois enfants ou plus	Au 1er novembre 2025, le maximum versé est de 2 367,48 € bruts par an.

Source : Mission.

[24] C. Bonnet, O. Chagny et P. Monperrus-Veroni, revue de l'OFCE, n° 90, page 367, 2004.

[25] Cor (2008), *Rappel sur l'historique des droits familiaux au régime général*. On peut par construction douter de l'impact effectif de tels dispositifs dont le bénéfice est très éloigné de la décision de conception d'un enfant ou d'adoption sur la natalité.

[26] Loi n° 2013-1278 du 29 décembre 2013.

[27] Loi n° 2023-270 du 14 avril 2023.

Depuis 2001, la Cnaf versait les montants correspondant à cette majoration au Fonds de solidarité vieillesse (FSV), qui refinance ensuite les caisses de retraite concernées. Avec la suppression du FSV à compter du 1er janvier 2026, ces montants sont directement versés aux régimes bénéficiaires.

1.1.5. Deux autres dispositifs récents de droits familiaux de retraite visent à mieux compenser les mères de l'impact des enfants sur leurs carrières

Deux dispositifs de droits familiaux de retraite ont été récemment créés :

- la surcote parentale, par la LFRSS 2023[28] ;
- l'évolution du calcul du revenu annuel moyen pour les mères, par la LFSS 2026[29].

La surcote parentale[30] permet une majoration de la pension de retraite pouvant aller jusqu'à +5 % pour certaines mères et certains pères (nés à compter de 1965). En effet, une majoration de pension de 1,25 % par trimestre travaillé entre 63 et 64 ans est octroyé, si le parent répond aux conditions suivantes :

- avoir obtenu au moins un trimestre de majoration de durée d'assurance pour maternité, adoption, éducation, enfant handicapé ou pour congé parental ;
- justifier d'une durée d'assurance de 43 annuités à 63 ans ;
- poursuivre une activité professionnelle au-delà de cet âge.

L'objectif de cette mesure est de compenser financièrement l'effet du recul de l'âge légal de départ à la retraite sur les majorations de durée d'assurance. En effet, avec le décalage de 62 à 64 ans, une part plus importante des majorations de durée d'assurance serait sans effet pour le calcul des droits à la retraite. Agissant sur les montants de pensions, la surcote parentale vise à répondre, en partie, aux enjeux de sous-compensation des pertes de rémunération chez les femmes liées à l'arrivée des enfants. Malgré la suspension de la réforme des retraites en LFSS 2026, ce dispositif resterait applicable, même si ces premiers effets ne devraient intervenir qu'à partir de 2028[31].

Concernant **l'évolution du calcul du revenu annuel moyen**, elle est pensée pour limiter la pénalité sur la dynamique salariale en cours de carrière des mères s'étant arrêtées ou ayant réduit leur activité pour élever leur enfant. Avant la réforme de 2026, la pension de retraite de base du régime général était calculée sur les 25 meilleures années de salaire. Or, cette modalité de calcul désavantageait davantage les femmes ayant travaillé à temps partiel ou connu des périodes d'inactivité, notamment du fait de l'arrivée d'enfant(s). Ainsi, la LFSS 2026 modifie ce calcul pour les mères, avec de nouvelles durées de calcul selon le nombre d'enfants :

- 1 enfant : calcul sur les 24 meilleures années ;
- 2 enfants : calcul sur les 23 meilleures années ;
- 3 enfants ou plus : calcul sur les 22 meilleures années (nombre d'années plancher).

Cette mesure vise à répondre également aux écarts de montant de pensions entre hommes et femmes[32]. Les décrets d'application de la mesure n'ont pas encore été pris.

La surcote parentale et les nouvelles règles de calcul du revenu annuel moyen ont vocation à être cumulables.

---

[28] LOI n° 2023-270 du 14 avril 2023 de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2023

[29] LOI n° 2025-1403 du 30 décembre 2025 de financement de la sécurité sociale pour 2026

[30] Article L. 351-2-1 du Code de la sécurité sociale

[31] À compter de la génération née entre le 1er avril et le 31 décembre 1965 dont l'âge d'ouverture des droits est fixé à 63 ans dans le cadre du calendrier de relèvement issu de la suspension de la réforme.

[32] Projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2026 – Exposé des motifs.

1.2. Les droits familiaux de retraite s'élèvent à 24,9 Md€ en 2024, soit 7,1 % en masse de droits directs, et 20,1 % des dépenses de la politique familiale

En 2024, ces droits familiaux de retraite représentent un montant de 24,9 Md€, sur 353,1 Md€ de masses de droits directs (hors pensions de réversion, cf. tableau 3). Les quatre dispositifs représentent ainsi un tiers de l'ensemble des dispositifs de solidarité en matière de retraite[33] et 7,1 % des masses de droits directs.

Tableau 3 : Coût des droits familiaux de retraite en montant et en pourcentage des droits directs en 2024

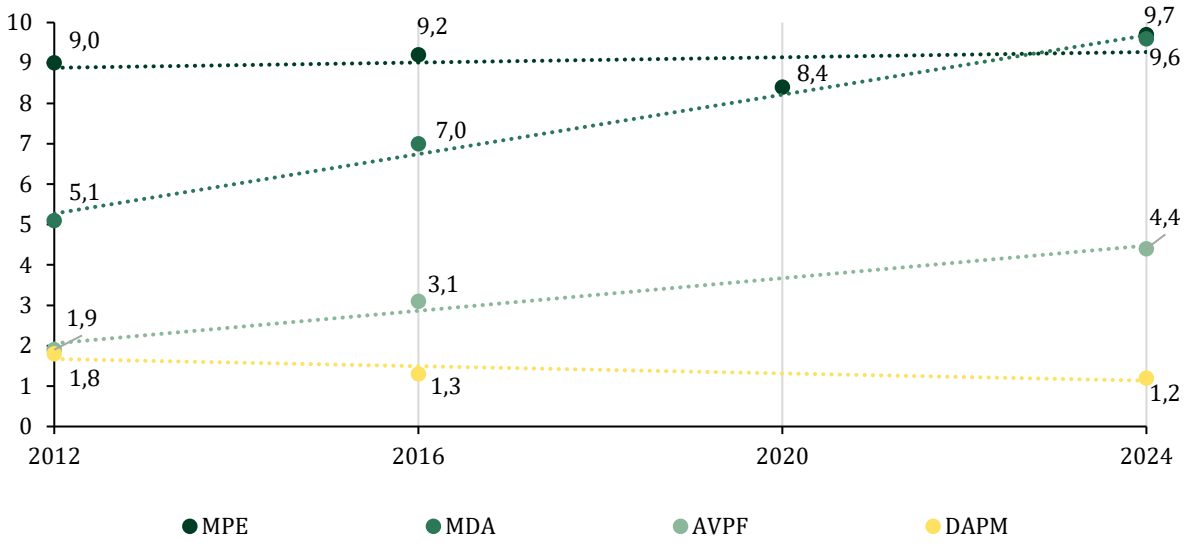
Dispositif	Prestations versées (en Md€)	Part des droits directs (en %)
MPE	9,7	2,7
MDA	9,6	2,7
AVPF	4,4	1,2
DAMF	1,2	0,3
TOTAL	**24,9**	**7,1**

Source : Conseil d'orientation des retraites (2025). Champ : ensemble des régimes obligatoires de retraite hors RAFP.

De plus, **sur le périmètre étendu de la politique familiale retenu par la mission (soit 119,2 Md€ en 2024), ces montants correspondent à 20,9 % de l'ensemble des dépenses**.

Les montants liés aux droits familiaux de retraite ont augmenté entre 2012 et 2024 (cf.). Ainsi, en 2012, les quatre dispositifs équivalaient à 17,8 Md€ au total, soit 7,1 Md€ de moins qu'en 2024 où ils correspondaient à 24,9 Md€ (+40,0 % entre 2012 et 2024). Cette progression est **supérieure à celle connue par l'indice des prix à la consommation** (IPC) hors tabac[34], en hausse de 21,8 % sur la même période (2012-2024). En euros constants, l'augmentation entre 2012 et 2024 est de 14,8 %.

Graphique 1 : Évolution des montants de droits familiaux de retraite, par dispositif (en Md€)



Source : COR (2025) pour 2024, Drees (2016, 2020 et 2025) pour 2012, 2016 et 2020.

[33] M. Chopard, R. Guirriec, S. Herbillon-Leprince, A. Katossky (2025), « *Fin 2020, les dispositifs de solidarité représentent 20% des dépenses de retraite* ». Les dossiers de la Drees. N°130.

[34] Insee (2025), *Séries « Indice des prix à la consommation hors tabac – base 2015 »*.

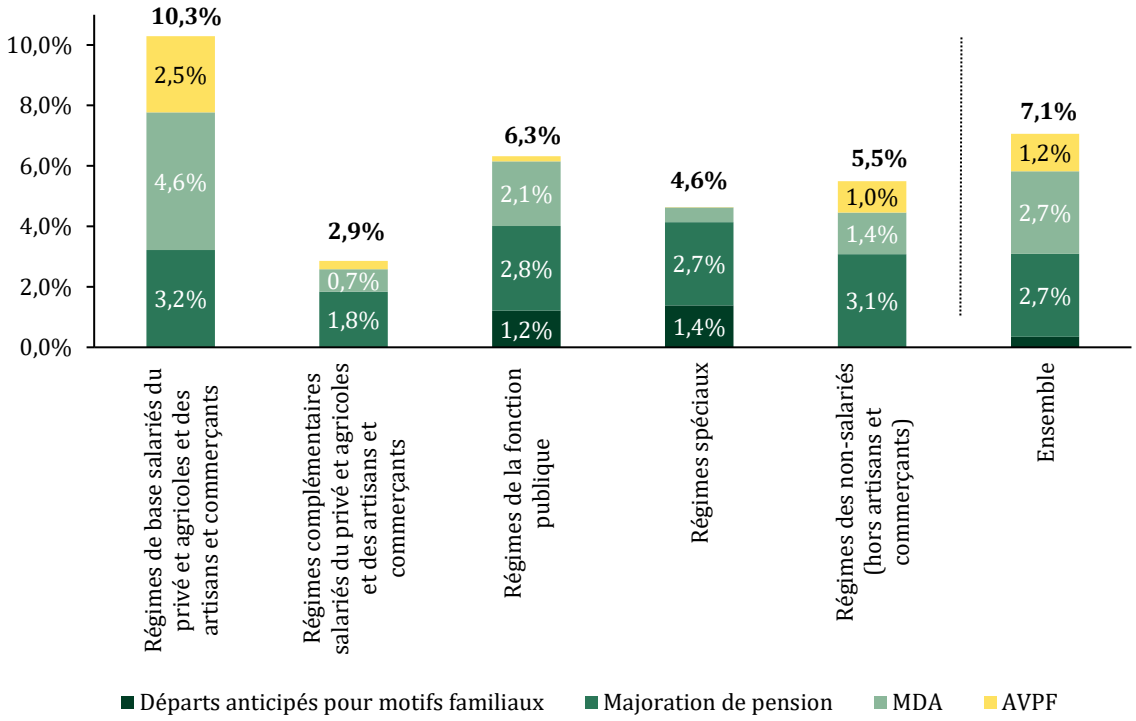
Cette augmentation est le produit du dynamisme des montants de MDA et d'AVPF, alors que ceux des MPE sont restés presque stables et que ceux des DAMF sont en forte diminution :

- les montants de MDA ont augmenté, évoluant de 5,1 Md€ en 2012 à 9,6 Md€ en 2024 (+4,5 Md€ et +88,2 %) ;
- la montée en charge de l'AVPF a conduit à une augmentation des montants alloués, qui ont plus que doublé, passant de 1,9 Md€ en 2012 à 4,4 Md€ en 2024 (+2,5 Md€ et +131,6 %) ;
- les montants associés aux MPE ont augmenté, mais dans des proportions bien moins importantes : de 9,0 Md€ en 2012 à 9,7 Md€ en 2024 (+0,7 Md€ et +7,8 %). Cela s'explique par le recul progressif de la proportion des familles de trois enfants ;
- les DAMF sont en baisse, en raison du recul du nombre de bénéficiaires (le dispositif étant en extinction). Ils diminuent de 1,8 Md€ en 2012 à 1,2 Md€ en 2024 (-0,6 Md€ et -33,3 %).

La part de ces droits familiaux dans l'ensemble des droits directs diverge entre les régimes des retraites (cf. graphique 2). Ces écarts sont dus à deux facteurs : les différences de démographie et de règles entre les régimes. Ainsi, si les droits familiaux de retraite correspondent à 7,1 % de l'ensemble droits directs, ils représentent :

- 10,3 % des droits directs de retraite dans les régimes de base salariés du privé ;
- 6,3 % des droits directs de retraite dans les régimes de la fonction publique ;
- 5,5 % des droits directs dans les régimes des non-salariés (hors artisans et commerçants) ;
- 4,6 % des droits directs dans les régimes spéciaux ;
- 2,9 % des droits directs dans les régimes complémentaires des salariés du privé et des salariés agricoles (y compris artisans et commerçants).

Graphique 2 : Part des droits familiaux dans les prestations de droit direct par régime en 2024 (en %)



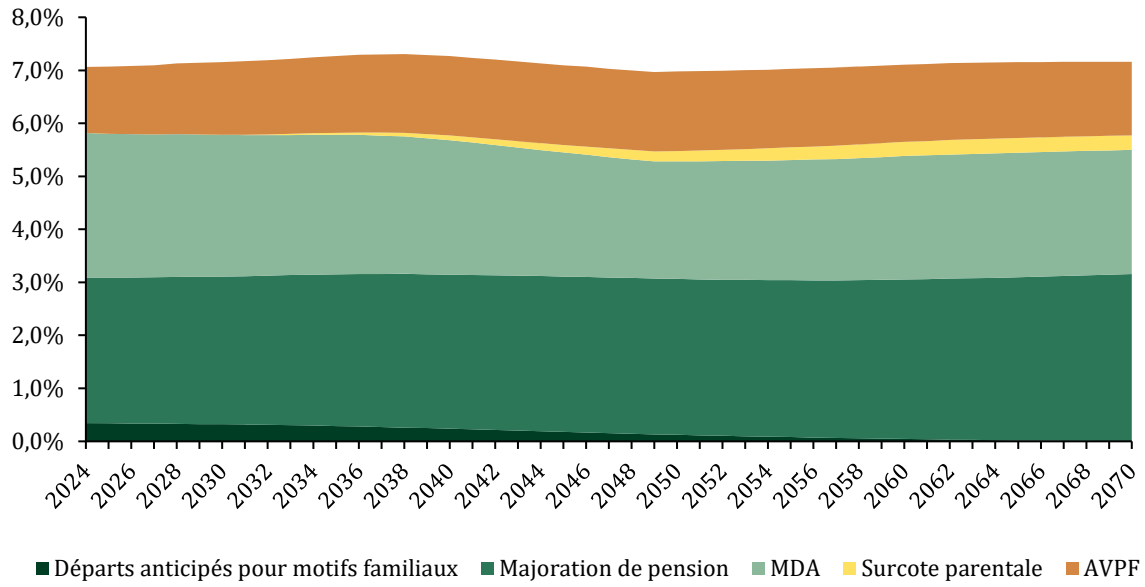
Source : Cor (2025). Champ : ensemble des régimes obligatoires de retraite hors RAFP.

Parmi les nouveaux retraités de 2020, 63 % sont concernés par au moins un des trois principaux dispositifs de droits familiaux de retraite et, plus particulièrement, 89 % des femmes[35]. La part des nouveaux retraités ayant un trimestre d'AVPF (35 %) dépasse désormais celle des bénéficiaires de la MPE (33 %).

En l'absence de réformes, les droits familiaux de retraite représenteraient une masse stable à long terme. Le Conseil d'orientation des retraites (Cor) projette ainsi que la part des dispositifs familiaux dans l'ensemble des droits directs s'élève à 7,2 % en 2070[36] (cf. graphique 3). Au sein de cette masse :

- la part des MDA diminuerait de 2,7 % en 2024 à 2,3 % en 2070, en raison de l'augmentation des durées de carrières des femmes (qui induit une hausse du nombre de trimestres de MDA « inutiles » au titre du taux de liquidation comme de la réduction du coefficient de proratisation) et de la baisse de leur fécondité ;
- la part liée à la « surcote parentale », conditionnée au bénéfice de trimestres de MDA, augmenterait à horizon 2070 (0,3 % des pensions totales) ;
- la part des pensions liées à l'AVPF resterait relativement stable sur la période ;
- la part des majorations de pensions pour trois enfants et plus augmenteraient légèrement (de 2,7 % en 2024 à 3,1 % en 2070), notamment sous l'effet de l'augmentation du taux de majoration à l'Agirc-Arrco de 5 % à 10 % à partir de 2012 ;
- la part liée aux départs anticipés serait nulle en 2070 en raison de l'extinction du dispositif.

Graphique 3 : Part des dispositifs familiaux dans les prestations de droit direct projetées à l'horizon 2070 dans le scénario de référence de 2025 du Cor (en % des droits directs)



Source : Cor (2025). Champ : ensemble des régimes obligatoires de retraite hors RAFP.

[35] C. Bac, M. Julliot (2023). « Les droits familiaux des nouveaux retraités du régime général de 2020 ». Cadrage n°48, Cnav.

[36] Conseil d'orientation des retraites (2025). *Droits familiaux et conjugaux de retraite.*

1.3. Les masses de droits familiaux de retraite bénéficient à 73 % aux mères, contribuant à réduire les écarts de pension entre hommes et femmes

En 2022, le revenu salarial moyen des femmes est inférieur de 23,5 % à celui des hommes dans le secteur privé. La même année, à temps de travail identique, le salaire moyen des femmes est inférieur de 14,9 % à celui des hommes. À temps de travail et poste comparables, le revenu salarial des femmes est inférieur de 4 % à celui des hommes[37].

Dans le secteur public, la rémunération moyenne des femmes fonctionnaires est inférieure de 9,8 % à celle des hommes en 2025. À temps de travail équivalent, l'écart de rémunération entre hommes et femmes est de 3,9 %. À emploi comparable, cet écart est encore de 2,1 %[38].

Visant à assurer une compensation de l'impact négatif de la parentalité sur les pensions, **les droits familiaux de retraite sont liés aux enjeux d'égalité de traitement entre hommes et femmes**. En effet, la survenue d'enfants affecte davantage les carrières des femmes, produisant à terme des écarts sur le montant de leurs pensions. La présence d'enfants explique une grande partie des écarts de participation et de rémunération sur le marché du travail entre les sexes, alimentant les travaux de recherche sur la « *child penalty* »[39] que subissent les femmes. Ainsi, à l'arrivée d'un enfant, les femmes sont amenées à :

- réduire leur activité ;
- l'interrompre ;
- choisir des emplois leur permettant un meilleur équilibre avec leur vie personnelle mais avec une moindre rémunération.

Ces ruptures dans les trajectoires professionnelles ne sont pas observées dans la situation contrefactuelle où elles n'auraient pas eu d'enfant. De plus, aucun impact sur le salaire n'est observé chez les hommes qui deviennent pères. Au contraire, il est même possible de constater un effet haussier sur le volume de travail pour les hommes les mieux rémunérés[40].

La part de temps partiel est très supérieure pour les femmes, et croissante avec le nombre d'enfants (cf. graphique 4). Si 23,9 % des femmes sans enfant sont à temps partiel en 2024, 35,1 % des femmes de trois enfants ou plus le sont (+11,2 points). Un tel écart ne se retrouve pas chez les hommes, avec plus d'hommes à temps partiel sans enfant (8,9 %) que de pères de trois enfants ou plus dans cette situation (7,1 %). Au niveau des retraites, le temps partiel affecte le niveau de pension, principalement du fait de l'effet baissier induit sur les salaires portés aux comptes.

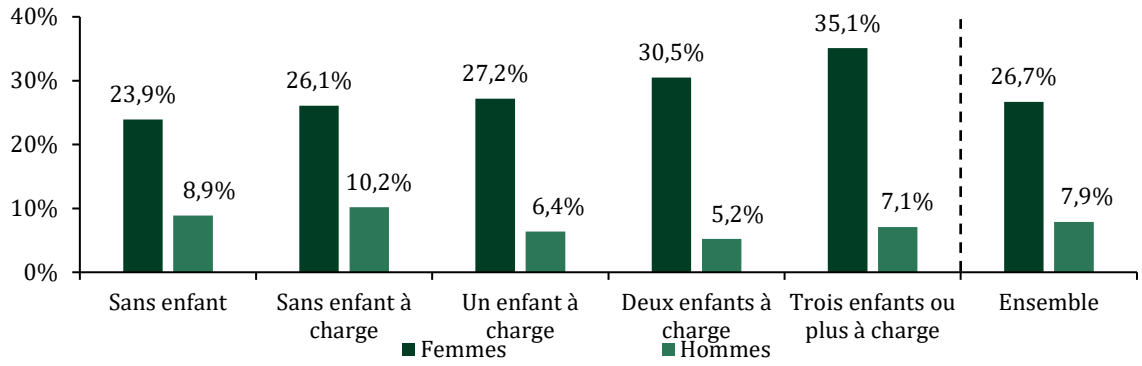
[37] F. Godet (2024), « *Écart de salaire entre femmes et hommes en 2022* ». Insee Focus n°320.

[38] D. Massis (2026), « *Les écarts de rémunération entre les femmes et les hommes fonctionnaires dans les ministères en 2025* ». Statistique publique de la Fonction publique (SDessi).

[39] H. Kleven, C. Landais, J. Posch, A. Steinhauer, and J. Zweimüller (2019). « *Child Penalties across Countries: Evidence and Explanations.* » AEA Papers and Proceedings 109: 122–26.

[40] P. Pora, L. Wilner (2019), « *Les trajectoires professionnelles des femmes les moins bien rémunérées sont les plus affectées par l'arrivée d'un enfant* ». Insee Analyses n°48.

Graphique 4 : Part du temps partiel selon le nombre d'enfants en 2024



Source : Insee (2024). Champ : France hors Mayotte, personnes vivant dans un logement ordinaire, de 15 ans ou plus ayant un emploi salarié, hors apprentis.

De plus, la proportion de femmes inactives pour des raisons familiales est très supérieure à celle des hommes. Les femmes sont plus souvent inactives aux âges qui correspondent à la naissance d'enfant(s), phénomène qui n'est pas observé pour les hommes. Ainsi, en 2018, 12,1 % des femmes sont en situation d'inactivité, par rapport à 5,5 % des hommes. Si l'on observe encore un écart de taux d'inactivité entre homme et femme, il a fortement diminué en cinquante ans : en 1968, la part de femmes inactives était de 52 % et celle des hommes était de 3 %.[41]

Selon l'enquête Emploi de l'Insee sur l'année 2018, 7 % des hommes inactifs le sont pour des motifs familiaux ou se considèrent « au foyer », contre 54 % des femmes inactives[42]. Les périodes d'inactivité contribuent à diminuer le montant de la pension de retraite, car elles réduisent le nombre de trimestres validés. Dans le secteur privé, la pension de base est calculée à partir des 25 meilleures années de carrières. Les interruptions conduisent à diminuer le nombre d'années « pleines » et les revenus associés, avec un effet négatif sur le montant des pensions de retraite.

Enfin, l'Insee[43] estime que les décisions d'offre de travail des mères sont responsables d'une diminution de 20 % de leur revenu salarial cinq ans après l'arrivée d'un enfant (cf. graphique 5). Par exemple, pour les femmes qui avant la naissance appartenaient aux 5 % de salariés les moins bien rémunérés, cinq ans après la naissance de leur premier enfant, est observé un revenu salarial 38 % (plus faible que si elles n'avaient pas eu cet enfant qui s'explique par :

- une moindre participation au marché du travail (-17 %) ;
- une plus faible durée de paie (nombre de jours rémunérés) (-10 %) ;
- un plus faible nombre d'heures rémunérées par jour (-15 %) ;
- un plus faible salaire horaire (-3 %).

Pour les 5 % des femmes les mieux rémunérées, si une augmentation du salaire horaire est observée (+ 5 %), l'effet de la naissance du premier enfant sur le revenu salarial de ces femmes après 5reste négatif (- 5 %), en raison d'un recul du nombre de jours rémunérés (- 5 %), du nombre d'heures rémunérées par jour (- 3 %), de la participation au marché du travail (- 1 %) et un effet sélection (- 1 %).

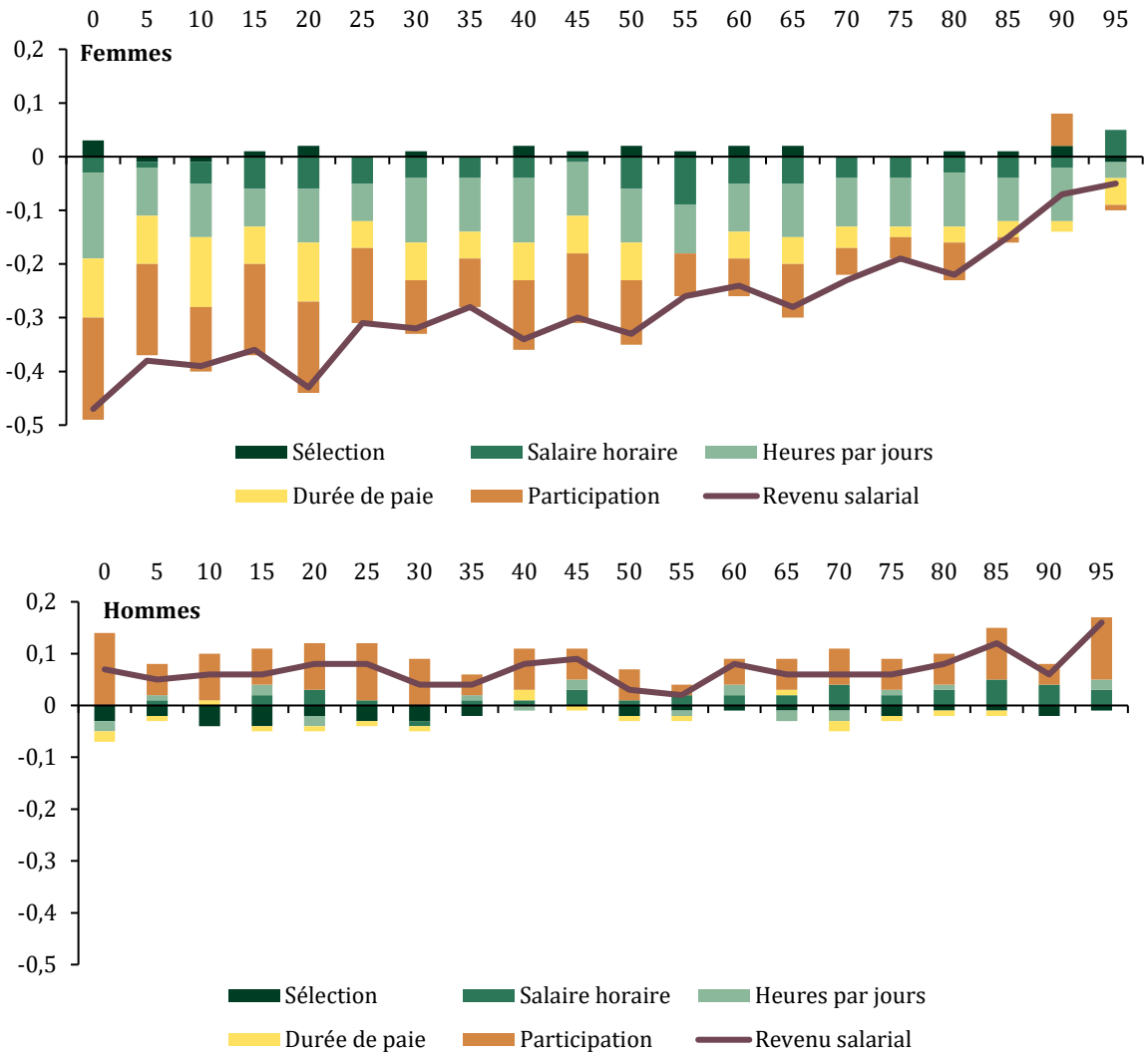
[41] E. Aglava, K. Bloch (2022), « *Femmes et hommes, l'égalité en question* ». Insee références.

[42] E. Aglava, K. Bloch (2022), « *L'inactivité depuis cinquante ans : la présence d'enfants continue de faire la différence entre femmes et hommes* ». Insee Références.

[43] P. Pora, L. Wilner (2019), « *Les trajectoires professionnelles des femmes les moins bien rémunérées sont les plus affectées par l'arrivée d'un enfant* ». Insee Analyses n°48.

Annexe IX

Graphique 5 : Évolution du revenu salarial des femmes et des hommes cinq ans après la naissance du premier enfant, selon leur rang dans la distribution, en centiles de salaire horaire (en points de logarithme)[44]



Source : Insee (2019). Champ : France métropolitaine, salariés du secteur privé, hors salariés agricoles, salariés des particuliers-employeurs, apprentis et stagiaires.

[44] Lecture (Insee) : cinq ans après la naissance de leur premier enfant, les femmes qui avant la naissance appartenaient aux 5 % de salariés les moins bien rémunérés ont un revenu salarial 38 % (exp(-0,47)-1) plus faible que si elles n'avaient pas eu cet enfant. Cette perte de revenu s'explique par une moindre participation au marché du travail (-17 %=exp(-0,19)-1), une plus faible durée de paie (nombre de jours rémunérés) (-10 %=exp(-0,11)-1), un plus faible nombre d'heures rémunérées par jour (-15 %=exp(-0,16)-1) et un plus faible salaire horaire (-3 %=exp(-0,03)-1).

Les dispositifs de solidarité et, en premier lieu, les droits familiaux de retraite, permettent de compenser une partie de ces écarts de salaire qui se retrouvent dans les montants de pension. En prenant en compte l'ensemble des droits de retraite (y compris droits conjugaux que sont les pensions de réversion, en plus des droits directs), en 2022, les femmes perçoivent en moyenne une pension de retraite de 1 272 €, soit 24 % de moins que les hommes (1 674 €)[45].

En 2020, **les droits familiaux de retraite constituent 12,4 % des pensions de droit direct des femmes, contre 3,2 % de celles des hommes** (cf. tableau 4).

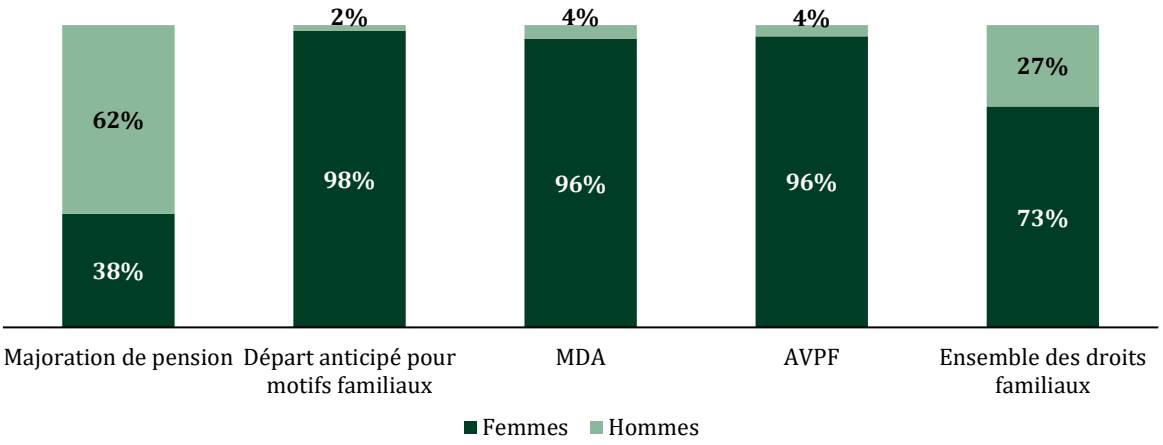
Tableau 4 : Part des droits familiaux dans le montant de pension de droit direct en 2020

Montants de pensions	Hommes	Femmes	Ensemble
Ensemble des droits familiaux	5,5 Md€	15,0 Md€	20,5 Md€
Masses de prestations hors droits familiaux	167,8 Md€	106,4 Md€	274,2 Md€
Masses de prestations (droits familiaux inclus)	173,3 Md€	121,4 Md€	294,7 Md€
Droits familiaux en pourcentage des masses de prestations	**3,2 %**	**12,4 %**	**7,0 %**

Source : Drees (2020). Champ : ensemble des retraités de droit direct au 31 décembre 2020. Pensions hors minimum vieillesse.

En 2020, les femmes bénéficiaient de 73 % des masses de droits familiaux (cf. graphique 6). À l'exception notable des majorations de pension pour trois enfants et plus qui bénéficient à 62 % aux hommes, les autres dispositifs sont presque exclusivement au seul bénéfice des femmes.

Graphique 6 : Répartition des masses versées au titre des droits familiaux selon le genre en 2020 (en %)



Source : Cor (2025). Champ : ensemble des retraités de droit direct au 31 décembre 2020. Pensions hors minimum vieillesse.

Ainsi, ces droits familiaux permettent de réduire l'écart de pension entre hommes et femmes. Sans ces droits (MDA, AVPF, majorations pour trois enfants et plus), la pension mensuelle moyenne de droit direct des femmes correspondrait à 57,4 % de celle des hommes en 2020.

L'ajout de ces droits permet d'atteindre un ratio femmes/hommes de 62,8 % (soit +5,4 points).

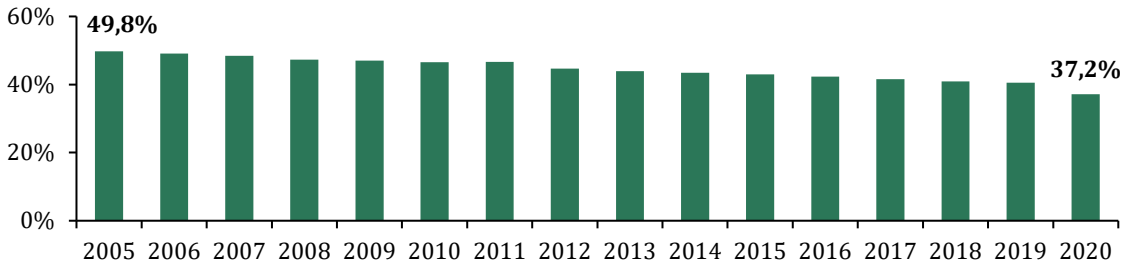
[45] Insee Références (2022), *« Femmes et hommes, l'égalité en question – Edition 2022. Retraites et minimum vieillesse »*.

Toutefois, ce ratio atteste d'un écart persistant. Face à cette situation, **les lois de retraite successives ont fixé des objectifs d'égalisation des situations entre hommes et femmes** :

- en 2010[46], est inscrit dans les objectifs du système de retraite l'ambition « *de réduction des écarts de pension entre les hommes et les femmes* » à l'article L. 111-2-1 du code de la Sécurité sociale ;
- en 2014[47], au même article, l'objectif d'égalité entre les femmes et les hommes est renforcé en spécifiant que « *les assurés bénéficient d'un traitement équitable au regard de la durée de la retraite comme du montant de leur pension, quels que soient leur sexe* » ;
- en 2023[48], des objectifs chiffrés sont ajoutés à l'article : « *Elle [la Nation] se fixe pour objectifs, à l'horizon 2050, la suppression de l'écart entre le montant des pensions perçues par les femmes et celui des pensions perçues par les hommes et, à l'horizon 2037, sa réduction de moitié par rapport à l'écart constaté en 2023* ».

L'application de la réforme de 2023 nécessiterait une montée en charge de mécanismes de réduction des écarts, qui passent notamment par des actions résolues en faveur de l'égalité de traitement dans le marché du travail ainsi que par les droits familiaux de retraite. Si les écarts diminuent continument, l'atteinte des objectifs pour 2037 requerrait une accélération de cette dynamique (cf. graphique 7). En effet, si l'écart de pension de droit direct entre hommes et femmes résidant en France s'est réduit de 12,6 points en quinze ans, il reste de 37,2 % en 2020.

Graphique 7 : Écarts de pension de retraite de droit direct entre hommes et femmes résidant en France (en %)



Sources : Insee (2022), Drees (2023).

1.4. Les droits familiaux de retraite opèrent une redistribution horizontale importante avec 73 % des masses versées aux parents de trois enfants ou plus, mais produisent peu de redistribution verticale

Les droits familiaux de retraite bénéficient aux mères et pères, avec un gain concentré sur les familles nombreuses (cf. graphique 8). En effet, la majoration de pension, correspondant à 39 % des droits familiaux de retraite[49], ne s'applique qu'aux parents de trois enfants et plus. C'est également le cas des départs anticipés pour motifs familiaux, en cours d'extinction. À l'inverse, les MDA et l'AVPF sont accessibles dès le premier enfant et profitent en majorité aux mères.

[46] LOI n° 2010-1330 du 9 novembre 2010 portant réforme des retraites

[47] LOI n° 2014-40 du 20 janvier 2014 garantissant l'avenir et la justice du système de retraites

[48] LOI n° 2023-270 du 14 avril 2023 de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2023

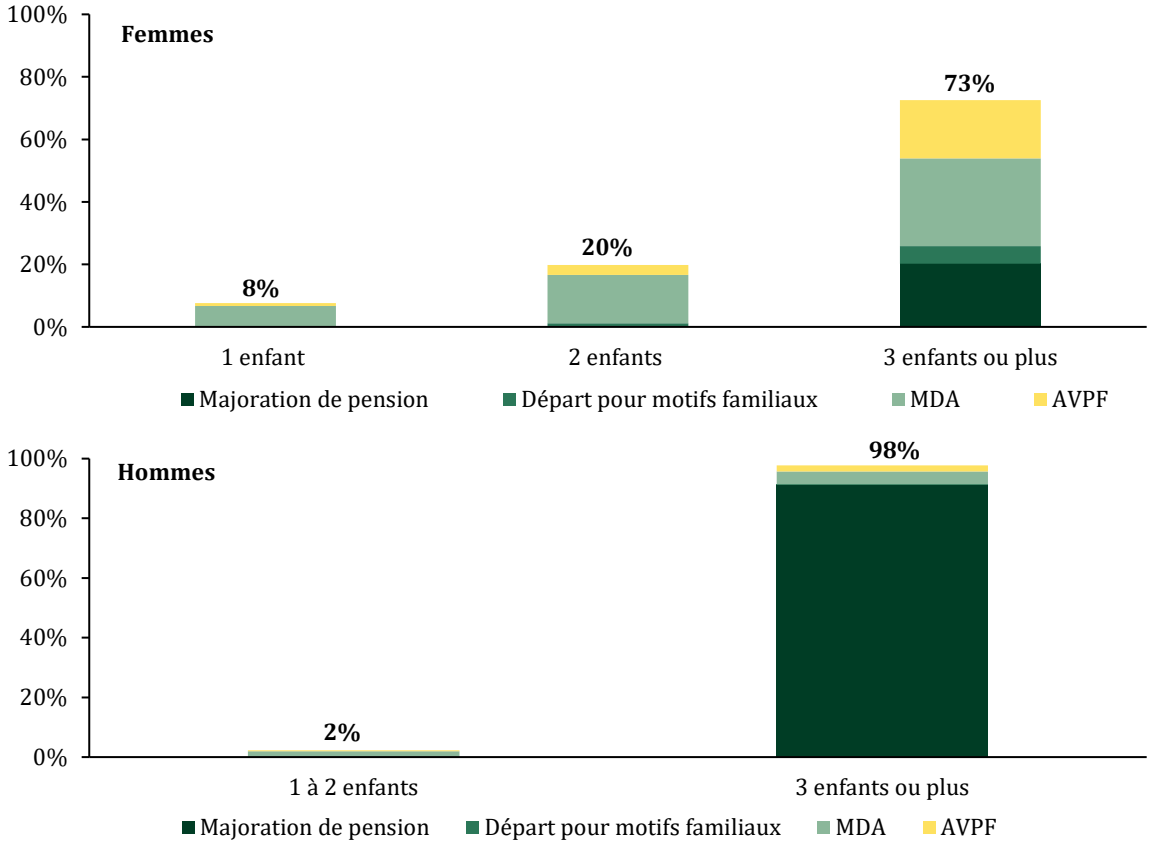
[49] 9,7 Md€ pour 24,9 Md€ des droits familiaux en 2024.

Dès lors, les mères d'un et deux enfants bénéficient respectivement de 8 % et 20 % des masses financières de droits familiaux versées aux femmes. Les mères de trois enfants et plus, pouvant bénéficier de l'ensemble des droits familiaux de retraite, perçoivent 73 % des masses versées aux femmes. La situation des hommes est encore plus polarisée, avec des gains concentrés sur les pères de trois enfants et plus (98 %) du fait de la majoration de pension dont le bénéfice porte majoritairement sur les pères, comme évoqué *supra*.

Les droits familiaux de retraite opèrent **une forte redistribution horizontale**, en faveur des familles et plus particulièrement des familles nombreuses. Ces effets sont le produit des objectifs historiques ayant conduit à la création de certains de ces droits : favoriser les assurés ayant eu des enfants et récompenser les familles nombreuses, dans une perspective nataliste.

Le système de retraite coordonne ainsi un transfert de masses financières des affiliés sans enfant vers les affiliés avec enfants.

Graphique 8 : Part des masses financières de droits familiaux versées aux hommes et aux femmes, selon le nombre d'enfants, en 2020 (en %)



Source : Cor (2025). Champ : ensemble des retraités de droit direct ou de droit dérivé au 31 décembre 2020. Pensions hors minimum vieillesse et pensions de retraite anticipée pour invalidité versées aux moins de 62 ans dans les régimes spéciaux.

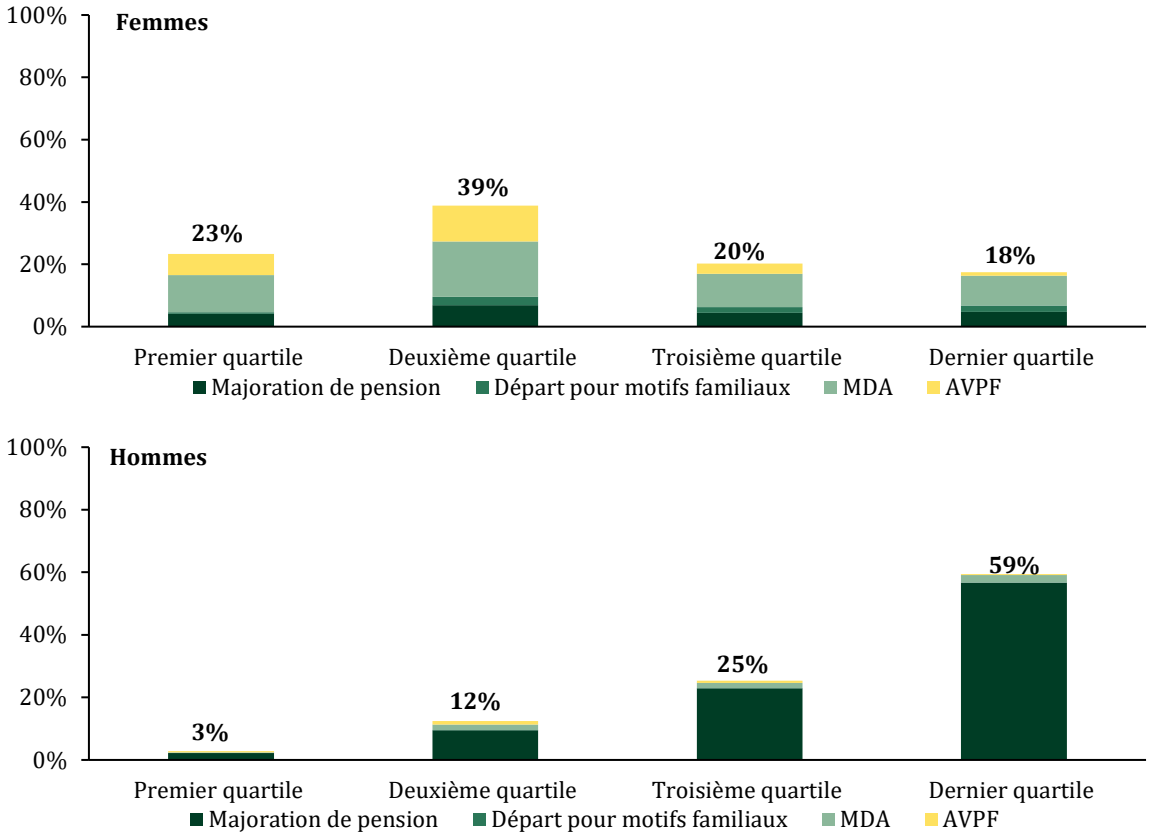
Si les droits familiaux sont des dispositifs de solidarité, ils n'ont initialement pas été élaborés pour opérer une **redistribution verticale**, cette fonction étant notamment assurée par les *minima* de pension (allocation de solidarité pour personnes âgées et dans une moindre mesure minimum contributif).

Les majorations de pension, départs anticipés et majorations de durée d'assurance ne sont pas soumis à condition de ressources. Si le nombre de trimestres octroyés par la MDA est équivalent quel que soit le revenu, les majorations de pension sont proportionnelles et bénéficient donc davantage aux hauts déciles en montant. Créée en 1972 en faveur des femmes sans activité professionnelle de milieu modeste, l'AVPF est le seul dispositif des droits familiaux de retraite sous condition de ressources. En effet, l'affiliation à l'AVPF requiert de bénéficier de certaines prestations familiales et de ne pas dépasser certains plafonds de ressources.

La répartition selon les quartiles de pension diverge entre les sexes, du fait de l'accès différencié aux dispositifs familiaux de retraite (cf. graphique 9). Ainsi, la répartition des droits familiaux de retraite attribués aux femmes est équilibrée entre les quartiles, avec toutefois une part supérieure pour le deuxième quartile de pension (39 % en 2020) qui concentre une partie importante de l'AVPF.

Chez les hommes, les droits familiaux de retraite produisent un effet anti-redistributif. En raison du caractère proportionnel de la majoration de pension pour trois enfants et plus, les pères du dernier quartile de pension concentrent 59 % des masses financières attribuées aux hommes en 2020.

Graphique 9 : Part des masses financières de droits familiaux versées aux femmes et aux hommes, selon le quartile de pension, en 2020



Source : Cor (2025). Champ : ensemble des retraités de droit direct ou de droit dérivé au 31 décembre 2020. Pensions hors minimum vieillesse et pensions de retraite anticipée pour invalidité versées aux moins de 62 ans dans les régimes spéciaux.

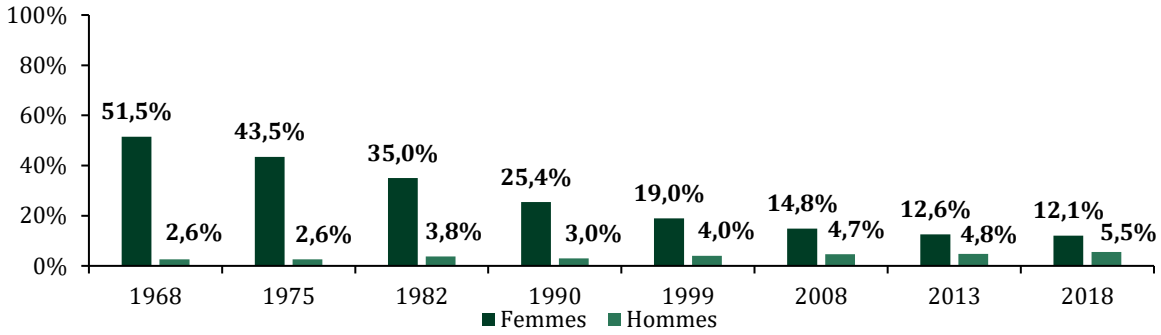
2. Les droits familiaux de retraite, et en particulier la majoration de pension pour trois enfants et plus, pourraient gagner en lisibilité, en équité, en cohérence et en efficacité

2.1. Les objectifs et les paramètres des droits familiaux de retraite manquent de cohérence et d'adéquation avec les évolutions sociétales observées

2.1.1. Les droits familiaux de retraite sont en partie inadaptés à certaines évolutions sociétales

Les droits familiaux de retraite ont été majoritairement établis en 1945 et au début des années 1970. Or, la situation des familles et notamment des femmes a beaucoup évolué depuis. Ainsi, en cinquante ans, la part des femmes inactives a été divisée par quatre (cf. graphique 10).

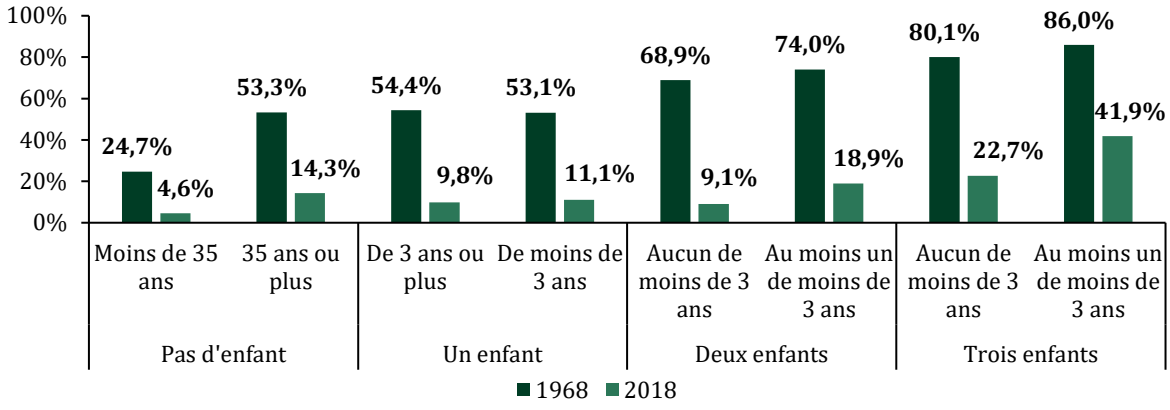
Graphique 10 : Part de personnes inactives selon le sexe depuis 1968



Source : Insee (2022). Champ : France métropolitaine jusqu'en 1982, France hors Mayotte depuis 1990, personnes âgées de 20 à 59 ans en ménages ordinaires, ni étudiantes, ni retraitées.

De surcroît, si la présence d'enfants est toujours un facteur d'explication de l'inactivité chez la femme, c'est bien moins le cas en 2018 qu'en 1968[50] (cf. graphique 11).

Graphique 11 : Part de femmes en couple inactives en 1968 et 2018 selon la situation familiale



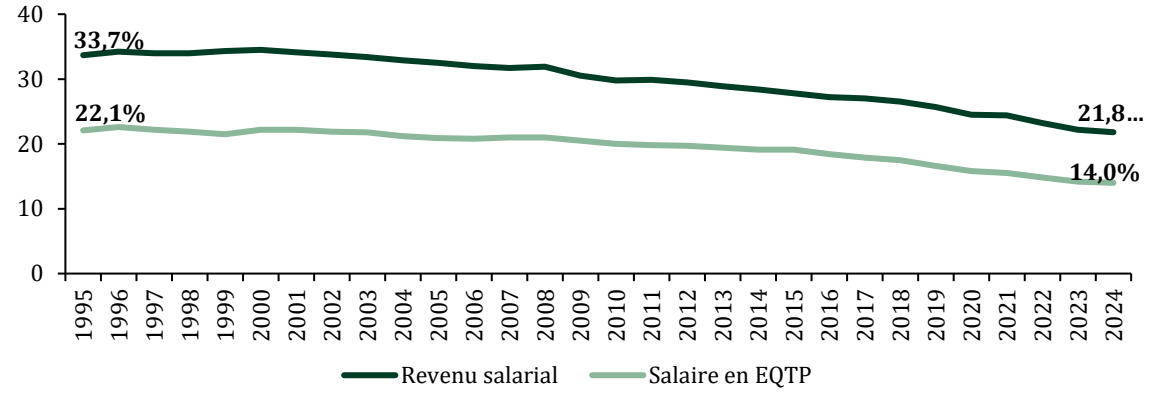
Source : Insee (2022). Champ : France métropolitaine en 1968, France hors Mayotte en 2018, femmes de 20 à 59 ans en ménages ordinaires, ni étudiantes, ni retraitées.

[50] E. Aglava, K. Bloch (2022). « *L'inactivité depuis cinquante ans : la présence d'enfants continue de faire la différence entre femmes et hommes* ». Insee.

Si l'écart moyen de revenu salarial entre hommes et femmes a diminué d'un tiers entre 1995 et 2024 (cf. graphique 12), les disparités restent toutefois importantes :

- en 2024, dans le secteur privé, le revenu salarial moyen des femmes est inférieur de 21,8 % à celui des hommes ;
- en 2024, à temps de travail identique, le salaire moyen des femmes est inférieur à celui des hommes de 14,0 %.

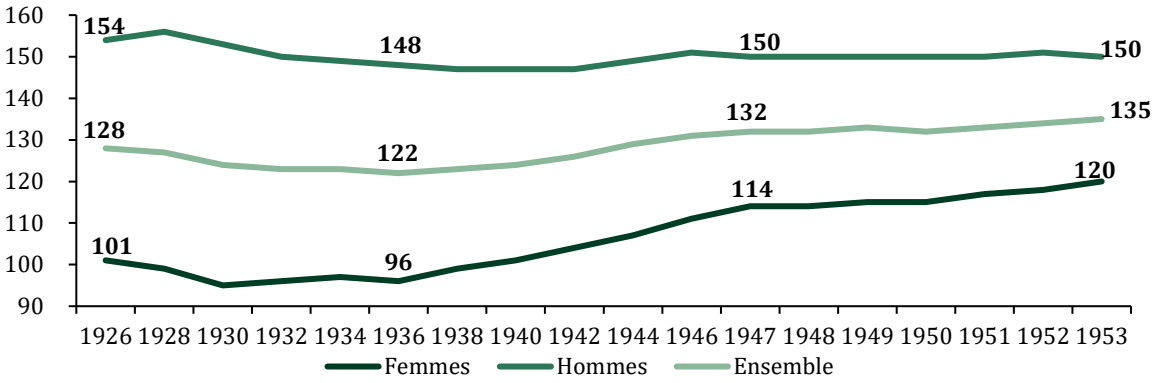
Graphique 12 : Évolution de l'écart hommes-femmes de revenu salarial et de salaire en équivalent temps plein (EQTP) entre 1995 et 2024 (en %)



Source : Insee (2025). Champ : France métropolitaine de 1995 à 2001, France hors Mayotte à partir de 2002, salariés travaillant principalement dans le secteur privé hors apprentis et stagiaires, hors salariés agricoles et salariés des particuliers-employeurs.

De plus, l'écart de durée cotisée entre hommes et femmes s'est réduit au fil des générations (cf. graphique 13). En effet, cette durée augmente régulièrement pour les femmes nées à partir de 1936. Pour les retraitées résidant en France, elle évolue d'une moyenne de 96 trimestres (soit 24 ans) pour les femmes nées en 1936 à 114 trimestres (soit 28,5 ans) pour celles nées en 1947. Pour les femmes nées en 1953, la durée cotisée moyenne atteint 120 trimestres (soit 30 ans). Elle reste inférieure à celle des hommes, qui s'élève à 150 trimestres (soit 37,5 ans) en moyenne pour la génération née en 1953 – une durée en stagnation voire en légère décrue par rapport à la génération de 1926 (avec 154 trimestres, soit 38,5 ans).[51]

Graphique 13 : Évolution des durées moyennes cotisées, selon le sexe et la génération (en nombre de trimestres cotisés)



Source : Drees, EIR 2020. Champ : Retraités résidant en France, bénéficiaires d'au moins un droit direct, vivants au 31 décembre 2020, pondérés pour être représentatifs des assurés ayant perçu une pension.

[51] Drees (2024), « *Les retraités et les retraites – Fiche 11. Les durées de carrière des retraités et la part des carrières complètes ou incomplètes* ».

Ainsi, toute nouvelle réforme des droits familiaux de retraite devrait tenir compte de ces évolutions. La réduction des écarts de durée cotisée entre hommes et femmes limite le nombre de trimestres de MDA utiles pour les femmes en moyenne. Cependant, pour la génération de 1953, un écart moyen de 30 trimestres (soit 7,5 ans) entre hommes et femmes est encore observé. De plus, la problématique des écarts de rémunération entre hommes et femmes, et donc *in fine* des écarts de pension, reste d'actualité, appelant à intégrer ces enjeux dans toute réforme. Enfin, si la part de femmes inactives a beaucoup diminué, elle toutefois deux fois supérieure à l'inactivité des hommes en 2018.

2.1.2. Peu connus et intervenant bien après l'arrivée d'enfants dans un ménage, les droits familiaux de retraite manquent de lisibilité

Les droits familiaux de retraite sont parmi les dispositifs de la politique familiale les moins connus. L'enquête du Centre de recherche pour l'étude et l'observation des conditions de vie (Crédoc) de 2022[52] mesure la connaissance d'un échantillon de la population sur 17 dispositifs familiaux différents. Sur ces 17, l'AVPF est le 3ème dispositif le moins connu, avec seulement 24 % de la population le connaissant. Pour les 25 à 39 ans, l'AVPF est connu de 22 % de l'échantillon. Ces résultats sont à mettre en perspective avec les allocations familiales, connues par 82 % de la population et 77 % des 25 à 39 ans[53].

La Cour des comptes souligne[54] également le manque de connaissances de ces dispositifs par les assurés, en faisant référence à une enquête du groupement d'intérêt public (GIP) Union retraite de 2020 : **50 % des femmes de 25-35 savent que le calcul de leur pension de retraite tient compte de la présence d'enfants**, alors que plus de 4/5èmes des femmes de 55 à 60 ans le savent.

Dès lors, il est possible d'estimer que ce déficit d'information rend partiellement inopérant les droits familiaux de retraite en termes de concrétisation des désirs d'enfants. De plus, dans un souci d'efficacité de la dépense publique, ces éléments pourraient justifier un redéploiement partiel des montants alloués aux droits familiaux de retraite vers des politiques familiales mieux identifiées par les bénéficiaires.

La mauvaise identification de ces droits par les bénéficiaires peut également se comprendre par leur complexité. Les écarts de droits entre régimes, notamment entre fonctionnaires et salariés du secteur privé[55], nuisent à la compréhension globale des dispositifs et de leurs objectifs. La Cour des comptes[56] souligne la complexité de gestion associée à ces droits, en particulier pour les polyaffiliés. De plus, le manque de ciblage de certains dispositifs, comme la MDA, peut conduire à des octrois de trimestres diffus et inutiles pour une part des femmes bénéficiaires et ainsi rendre les droits familiaux moins lisibles.

Dans le cadre d'une réforme structurelle à moyen terme, ces enjeux de lisibilité et d'efficacité devraient être mieux pris en compte.

---

[52] P. Croutte, S. Taboury (2022). « *Le regard des français sur les politiques familiales et sociales de la Cnaf – Etat de l'opinion en 2022* ». Crédoc.

[53] La faible connaissance de l'AVPF peut en partie s'expliquer par le fait que ce dispositif n'est pas quérable, contrairement aux allocations familiales.

[54] Cour des Comptes (2022). *Chapitre VII. Les droits familiaux de retraite : des dispositifs à simplifier et à harmoniser*

[55] Cour des comptes (2016), *« Les pensions de retraite des fonctionnaires, des évolutions à poursuivre, rapport public thématique* »

[56] Cour des Comptes (2022). *Op. cit.*

2.1.3. Multiples et parfois incohérents entre eux, les objectifs des droits familiaux de retraite seraient à clarifier

La réforme des droits familiaux de retraite nécessiterait également une clarification des objectifs assignés à cette dépense publique.

En premier lieu, **la dimension « nataliste »** de certains dispositifs de droits familiaux de retraite peut être interrogée. À ce titre, la majoration de pension pour familles nombreuses a été créée dans la logique d'inciter à faire plusieurs enfants dans le contexte de l'après Seconde guerre mondiale. Or, il est possible de s'interroger sur la pertinence de cet objectif nataliste pour ces dispositifs dont on voit mal comment ils pourraient, vu leur bénéfice différé dans le temps, agir sur la décision de conception d'un enfant, et si non, sur les implications de cette redéfinition. Mal connue et avec des effets anti-redistributifs, la majoration de pension a une incidence qui ne peut en tout état de cause qu'être marginale sur la fécondité relativement à d'autres politiques familiales comme l'accueil du jeune enfant.

En deuxième lieu, **l'équilibre entre compensation des trimestres et compensation des pertes de rémunération** peut être questionné. Si la MDA et l'AVPF sont des dispositifs venant augmenter le nombre de trimestres ou de points pour calculer la pension, ils ne prévoient pas d'agir directement et systématiquement sur le montant des pensions. Or, comme vu *supra*, l'effet négatif de l'arrivée d'enfants est systématique sur le niveau de rémunération des femmes de tous les déciles. De plus, les impacts sur le revenu des femmes s'étalent sur le long terme. Ce temps long de l'inégalité hommes/femmes est actuellement mal couvert par les dispositifs, bornés par l'âge de l'enfant ou forfaitaires par nombre d'enfants. Ainsi, les priorités des droits familiaux de retraite pourraient être réenvisagées à l'aune de ces enjeux.

En troisième lieu, **la place de la redistribution verticale** dans les droits familiaux de retraite pourrait être clarifiée. Si l'AVPF est sous condition de ressources, les autres dispositifs bénéficient à tous les déciles. En outre, la majoration de pension opère un effet anti-redistributif, avec des montants concentrés sur les déciles de pension les plus élevés. La question peut alors se poser : la compensation par les droits familiaux de retraite doit-elle être plus élevée pour les bas niveaux de rémunération ou être uniforme pour tous ?

Interrogés dans le cadre du récent rapport du Cor[57], ses membres estiment que **l'objectif prioritaire assigné aux droits familiaux de retraite devrait être de mieux compenser les interruptions de carrières directement liées aux jeunes enfants et l'impact sur les rémunérations (et donc les pensions) induit par l'éducation des enfants**.

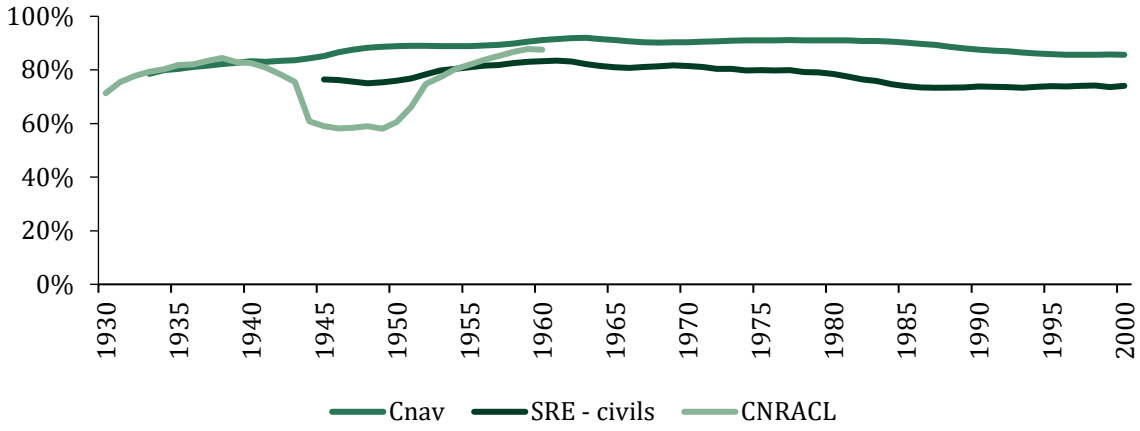
[57] Cor (2025), *« Les droits familiaux et conjugaux de retraite ».*

2.2. Les trois principaux dispositifs des droits familiaux de retraite atteignent imparfaitement leurs objectifs, et l'hétérogénéité des règles selon les régimes nuit à leur lisibilité

2.2.1. Les majorations de durée d'assurance opèrent une compensation imparfaite, avec l'octroi d'un certain nombre de trimestres inutiles et une absence de ciblage

En raison des conditions d'octroi de trimestres, les femmes sont les bénéficiaires quasi exclusives des MDA. Ainsi, 96 % des masses versées au titre des MDA l'ont été à des femmes en 2020. De plus, **la majoration de durée d'assurance est le dispositif de droits familiaux de retraite dont le plus de femmes bénéficient.** Près de 90 % des femmes retraitées des générations 1930 à 1953 ont validé des trimestres de MDA, tous régimes confondus. D'après les projections du Cor, la part de femmes bénéficiaires de la MDA resterait globalement stable à horizon 2070 (cf. graphique 14).

Graphique 14 : Part des femmes retraitées de droit propre bénéficiaires de la MDA par génération selon le régime (en %)

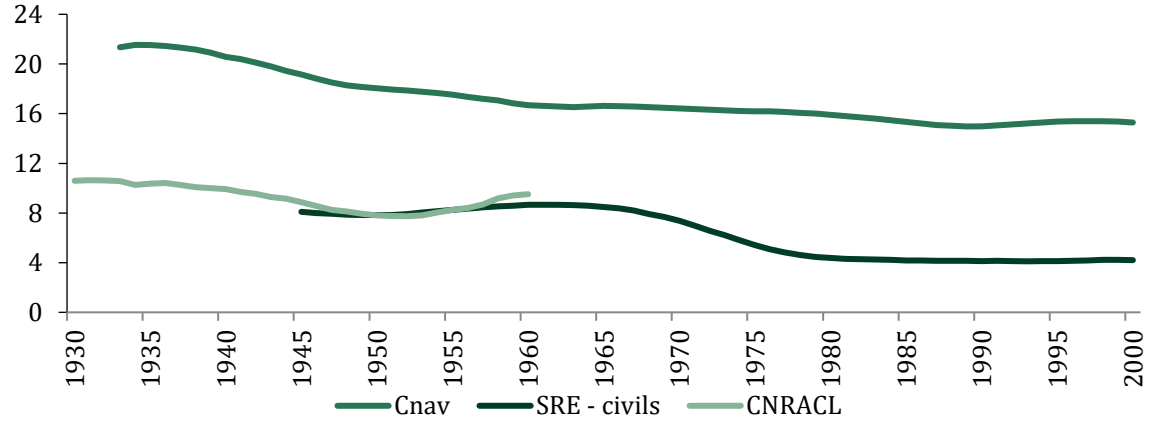


Source : Cor (2025). Champ : ensemble des femmes retraitées de droit direct – régime de base des salariés du secteur privé (Cnav), régime de la base de la fonction publique de l'État (SRE – civils), hospitalière et territoriale (CNRACL).

Cependant, **le nombre moyen de trimestres validés reculer au fil des générations, en raison des réformes menées et de la baisse de la fécondité** (cf. graphique 15) :

- Pour les femmes retraitées relevant du régime de base des salariés du secteur privé (Cnav), les femmes nées en 1935 bénéficiaient d'en moyenne 22 trimestres au titre de la MDA, alors que celles nées en 1965 et 1995 en validaient respectivement 17 et 15 en moyenne, compte tenu de la baisse de la fécondité ;
- Pour les femmes retraitées relevant du régime de base de la fonction publique de l'État (SRE – civils), les femmes nées en 1965 bénéficiaient de 8 trimestres de MDA, contre 4 pour celles nées en 1995 – notamment en raison des effets de la réforme de 2004.

Graphique 15 : Nombre moyen de trimestres validés au titre de la MDA par les femmes retraitées selon le régime



Source : Cor (2025). Champ : ensemble des femmes retraitées de droit direct – régime de base des salariés du secteur privé (Cnav), régime de la base de la fonction publique de l'État (SRE – civils), hospitalière et territoriale (CNRACL).

Compte tenu des réformes ayant décalé l'âge d'ouverture des droits, ainsi que des règles de calcul et des disparités de situation possibles, une partie de ces trimestres peuvent *in fine* s'avérer inutiles. Cela signifie que s'ils n'avaient pas été octroyés, la pension des femmes concernées serait identique. La Drees a étudié ces effets pour la génération 1958 (cf. tableau 5). Pour les 85 % des femmes bénéficiant de MDA, seuls 60 % des trimestres seraient utiles, soit pour le calcul du taux de liquidation soit pour celui du coefficient de proratisation.

Tableau 5 : Nombre de trimestres utiles et part de femmes ayant des MDA utiles pour la génération 1958

Variable	Nombre de trimestres de MDA utiles en moyenne	Proportion de femmes avec au moins un trimestre de MDA utile
Taux de liquidation	2,3 sur 14,8 distribués	29 % (pour 85 % de femmes avec MDA)
Coefficient de proratisation	9,0 sur 14,8 distribués	64 % (pour 85 % de femmes avec MDA)
Taux ou coefficient	9,1 sur 14,8 distribués	65 % (pour 85 % de femmes avec MDA)

Source : Drees (2023). Champ : Femmes de la génération 1958.

De plus, les majorations de durée d'assurance ne sont pas ciblées, pouvant générer des allocations sous-optimales, notamment car l'octroi de trimestres n'est pas conditionné à une interruption ou une réduction d'activité.

La compensation liée aux MDA est également très variable entre les régimes, produisant des inégalités. L'écart de 6 trimestres maximum par enfant entre régime de la fonction publique et régime général – pour la base – peut générer des situations complexes. Ainsi, le cas de polyaffiliés se trouvant associés au régime le moins favorable, soit celui de la fonction publique (avec deux trimestres maximum par enfant), malgré une carrière majoritairement dans le secteur privé (avec huit trimestres maximum par enfant) peut être mentionné.

Dans certains cas, **les MDA peuvent conduire à surcompenser les trimestres de cotisation, mais à sous compenser les pertes de salaires associés**[58]. Par exemple, une mère salariée du privé, qui aurait connu une carrière continue et longue mais qui aurait choisi un emploi à temps partiel ou un emploi à temps plein mais avec une rémunération moindre afin de s'occuper de ses enfants :

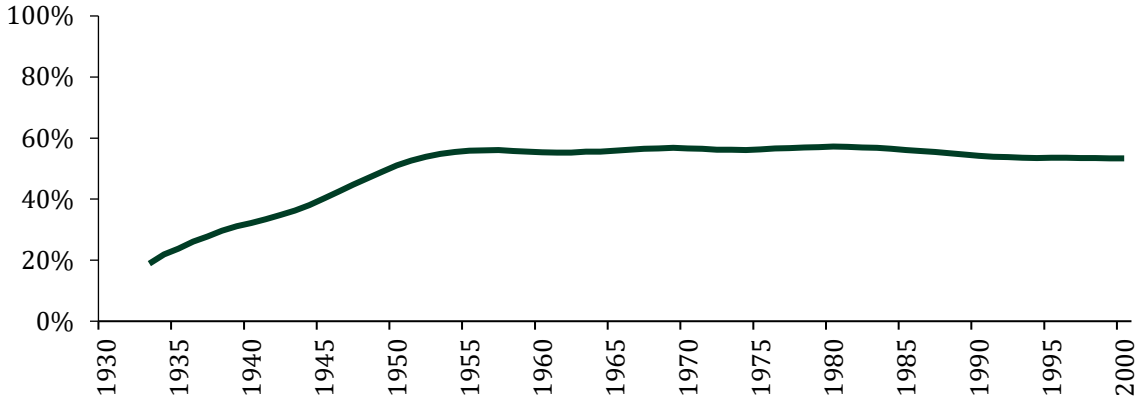
- ne bénéficie pas de trimestres de MDA dits « utiles », car la possibilité de partir à la retraite à taux plein est atteinte sans ;
- ne bénéficie pas de l'AVPF, dans le cas où le report de salaire est supérieur au SMIC.

Pourtant, les périodes de temps partiel ou les emplois moins rémunérés peuvent avoir un impact négatif important sur le montant de sa pension de retraite. Ces pertes de salaires liées aux enfants sont peu prises en comptes par d'autres dispositifs de droits familiaux de retraite, à l'exception de la majoration de pension qui ne s'applique que pour les familles nombreuses.

2.2.2. L'assurance vieillesse des parents au foyer, si elle permet une redistribution verticale importante en faveur des femmes, manque de cohérence dans ses conditions d'accès et peut générer des inégalités de traitement

L'AVPF bénéficie presque exclusivement à des femmes, qui reçoivent 98 % des masses versées à ce titre en 2020. Le dispositif, créé au début des années 70, monte encore en charge, avec un nombre d'affiliées en augmentation. En 2017, plus de 50 % des femmes, affiliées à un régime de retraite obligatoire et nées entre 1954 et le début des années 1980, avaient acquis des droits au titre de l'AVPF. D'après les projections de la Cnaf reprises par le Cor, la part de bénéficiaires se stabiliserait autour de 55 % pour les générations nées à partir de 1955 (cf. graphique 16).

Graphique 16 : Part des femmes retraitées de droit propre bénéficiaires de l'AVPF par génération (en %)

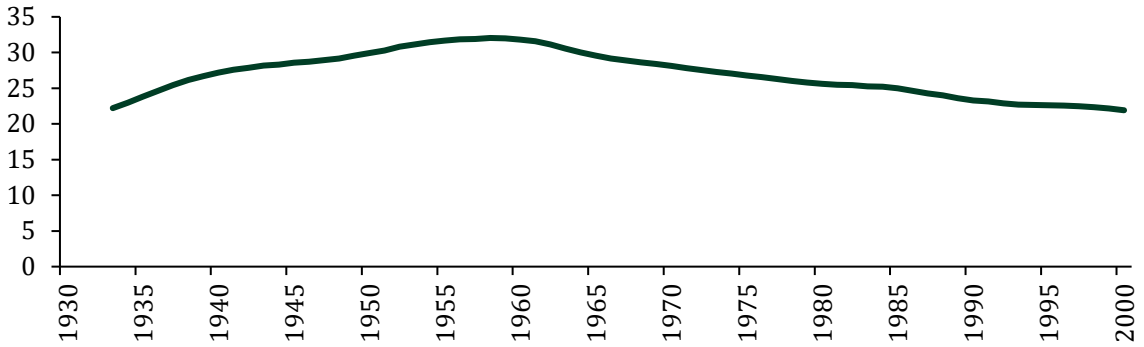


Source : Cor (2025). Champ : ensemble des femmes retraitées de droit direct.

[58] P. Aubert, C. Bonnet (2024), « *Supprimer les écarts de retraite entre les femmes et les hommes : un objectif qui passe aussi par une évolution des droits familiaux* », Billet de blog IPP.

Le nombre moyen de trimestres augmenterait jusqu'à 32 trimestres validés au titre de l'AVPF pour les femmes nées en 1960, avant de diminuer de façon continue (cf. graphique 17).

Graphique 17 : Nombre moyen de trimestres validés au titre de l'AVPF par les femmes retraitées bénéficiaires



Source : Cor (2025). Champ : ensemble des femmes retraitées de droit direct.

Accessible sous condition de ressources, 85 % à 90 % des femmes bénéficiant de l'AVPF appartiennent aux cinq premiers déciles de pensions, pour les générations nées entre 1946 et 1953. L'AVPF participe donc à la redistribution verticale.

En outre, **l'AVPF permet d'atteindre plus rapidement l'âge d'ouverture des droits de retraite pour les femmes avec enfant(s),** par rapport aux hommes ou aux femmes sans enfant.

Cependant, ce dispositif pose certains problèmes, notamment de cohérence :

- en premier lieu, **les durées d'affiliation diffèrent fortement selon la composition familiale, à travers des divergences selon la prestation dont bénéficie le parent affilié**. Les parents de familles nombreuses bénéficiaires du CF ont ainsi accès à des durées d'affiliation à l'AVPF beaucoup plus longues que les parents bénéficiaires de l'AB de la Paje ou de la PreParE ;
- de plus, les reports de cotisations se faisant au Smic, l'AVPF sous-compense les pertes salariales des femmes avec un salaire de référence supérieur au Smic ;
- enfin, bien que l'AVPF soit considéré comme un mécanisme ciblé sur les interruptions et réductions de carrière, cette condition n'est en réalité exigée de fait qu'à travers la PrePaRe, et non aux bénéficiaires de l'AB de la Paje ou du CF. Pour ces derniers, la condition complémentaire de respect d'un plafond de revenus d'activité annuels extrêmement faible pour les couples (5 351 euros pour l'année 2024) induit une absence d'activité professionnelle ou une activité professionnelle très réduite sur l'année.

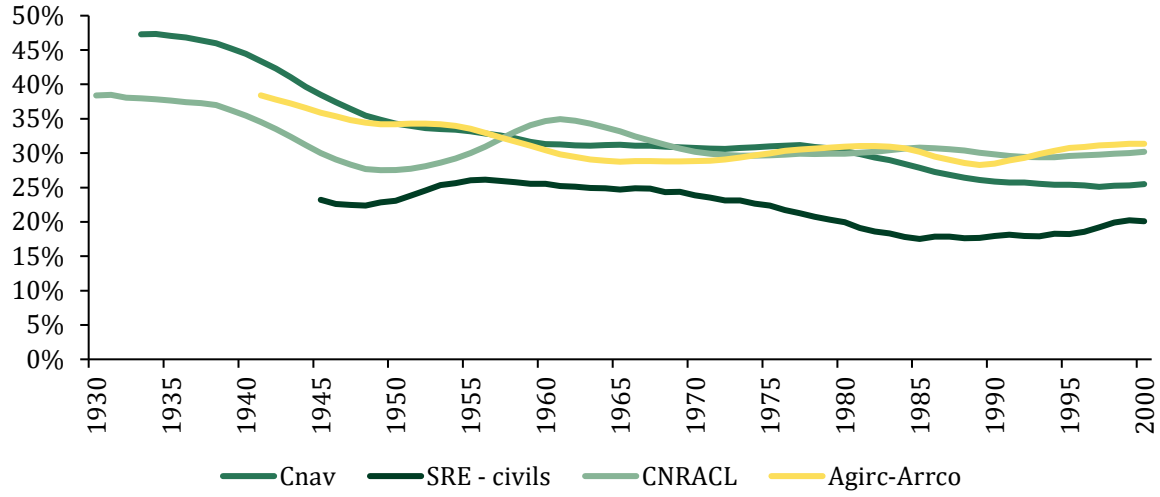
2.2.3. Les majorations de pension pour trois enfants et plus produisent des effets anti-redistributifs et renforcent les inégalités entre hommes et femmes, 26 % des masses de MPE bénéficiant aux hommes du dernier décile

Le nombre de bénéficiaires de la majoration de pension pour trois enfants décroît, en raison de la baisse de la part des parents de familles nombreuses dans la population. Ainsi, la part de bénéficiaires est passée de 46 % parmi les retraités nés en 1930 à 38 % pour ceux nés en 1953. En 2020, 38 % de l'ensemble des retraités du régime général reçoivent la majoration[59].

[59] Cour des comptes (2022). *Chapitre VII – Les droits familiaux de retraite : des dispositifs à simplifier et à harmoniser.*

Les projections du Cor estiment que la part des bénéficiaires du dispositif se stabiliserait autour de 30 % pour les générations 1950 à 1980 (cf. graphique 18), et ce pour les affiliés des régimes de base et complémentaires des salariés du secteur privé comme pour ceux relevant du régime de base de la fonction publique.

Graphique 18 : Part des retraités de droit propre bénéficiaires de la majoration de pension pour trois enfants et plus, par génération et par régime (en %)



Source : Cor (2025). Champ : ensemble des retraités de droit direct – régime de base des salariés du secteur privé (Cnav), régime complémentaire des salariés (Agirc-Arrco), régime de la base de la fonction publique de l'État (SRE – civils), hospitalière et territoriale (CNRACL).

Il est possible de questionner l'impact de ce dispositif conçu pour répondre à un objectif nataliste[60]. **Intervenant environ trente ans après la période de fertilité, son effet incitatif peut être interrogé** – notamment au regard d'autres dispositifs considérés plus efficaces[61]. Toutefois, on peut aussi considérer qu'il s'inscrit toujours dans une logique de constitution d'un « environnement favorable » aux familles nombreuses, avec un potentiel effet signal[62].

De plus, **le dispositif n'opère une compensation qu'à partir du troisième enfant**, alors que l'impact sur la carrière des femmes et leur rémunération est visible dès le premier enfant (cf. *supra*).

Par ailleurs, la justification de l'accès des hommes à cette prestation n'est pas évidente. Aucune étude quantitative n'atteste d'effets négatifs de l'arrivée du troisième enfant sur la carrière des hommes. **Or, comme la majoration est proportionnelle, elle bénéficie plus aux hommes en montant qui ont en moyenne des pensions plus élevées** (cf. graphique 19). Ainsi, 54 % du top 1 % des retraités (100e centième de pension) bénéficie de la MPE, dont 51,6 % d'hommes et 2,4 % de femmes.[63]

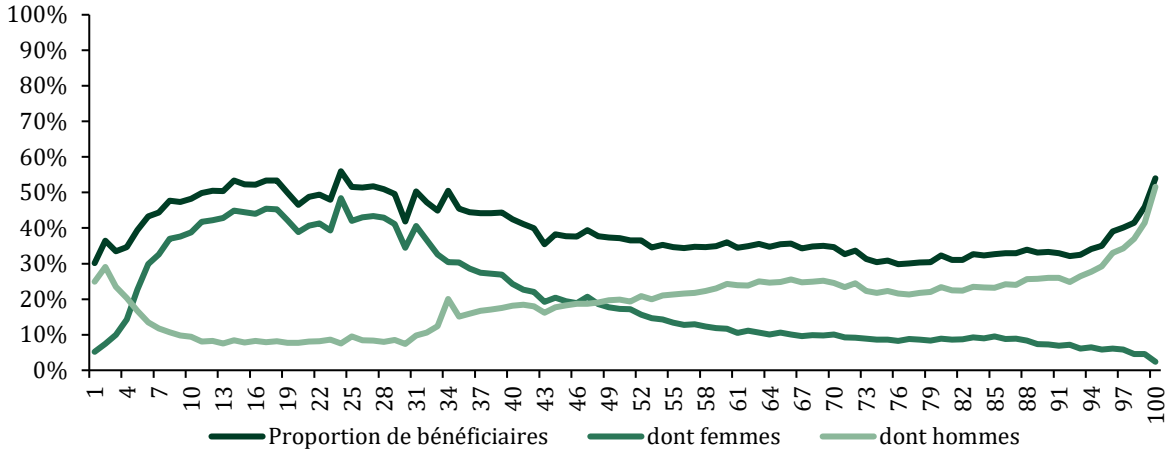
[60] Cor (2008), *Rappel sur l'historique des droits familiaux au régime général*.

[61] Voir Annexe 2.

[62] Cet argument est abordé dans : P. Aubert, C. Bonnet (2024), « *Supprimer les écarts de retraite entre les femmes et les hommes : un objectif qui passe aussi par une évolution des droits familiaux* », Billet de blog de l'Institut des Politiques Publiques (IPP).

[63] Les femmes représentent seulement 6,9 % des retraités appartenant au top 1% des pensions, en raison de rémunérations plus faibles.

Graphique 19 : Proportion de retraités bénéficiaires de la majoration de pension pour enfants, selon le centième de pension et le sexe, en 2020 (en %)

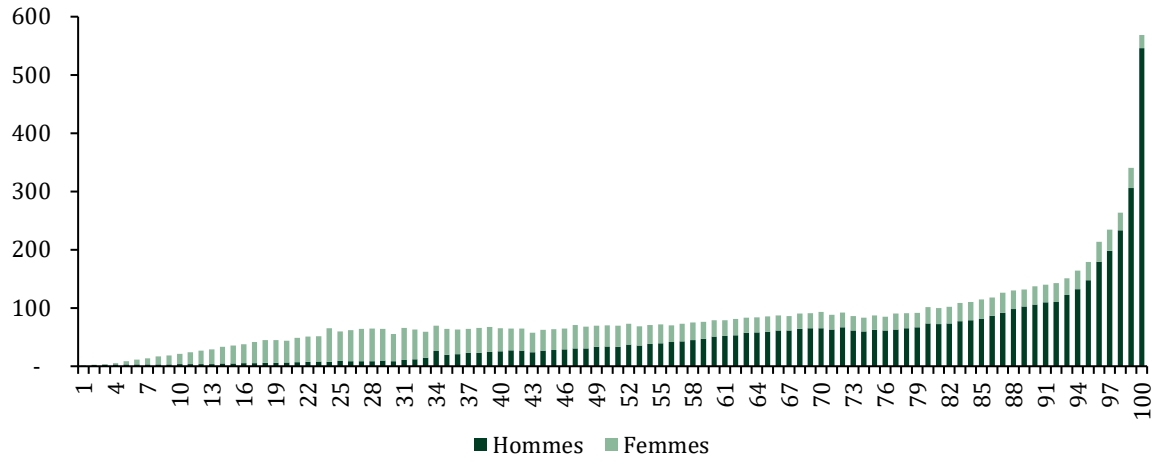


Source : Drees, EIR (2020). Champ : Retraités titulaires d'une pension de droit direct au 31 décembre 2020.

Les montants de MPE sont concentrés dans les plus hauts déciles de pension, également en raison de son caractère proportionnel (cf. graphique 20). Elle a donc une dimension anti-redistributive :

- **les hommes retraités du 10ème décile de pension bénéficient de 2,2 Md€ des masses versées au titre de la MPE, sur un total de 8,4 Md€ en 2020, correspondant à 26 % de l'ensemble des masses ;**
- le top 1 % des hommes retraités (100e centième de pension) bénéficie de 0,5 Md€ des masses versées au titre de la MPE en 2020, soit 6,5 % de l'ensemble des masses ;
- l'ensemble des femmes retraitées, tous déciles confondus, ont reçu 3,2 Md€ des masses versées au titre de la MPE en 2020, soit un peu moins que les 25 % des hommes retraités les plus aisés (qui bénéficiaient de 3,3 Md€ de MPE la même année).

Graphique 20 : Masses de prestations versées au titre de la majoration de pension pour enfants, selon le centième de pension et le sexe, en 2020 (en millions)



Source : Drees, EIR (2020). Champ : Retraités titulaires d'une pension de droit direct au 31 décembre 2020.

En 2020, le montant moyen alloué aux femmes en raison de la majoration de pension est de 77 € par mois, alors qu'il est de 136 € par mois pour les hommes[64]. Toujours en 2020, 62 % des masses versées au titre de la majoration de pension pour trois enfants et plus sont allouées aux hommes. Alors que la loi de 2023 présente l'objectif chiffré de suppression d'ici 2050 des écarts de pension hommes/femmes, ce dispositif va à l'encontre de cette ambition.

En résumé, la majoration de pension pour trois enfants et plus opère une redistribution horizontale importante vers les familles nombreuses, augmente les écarts de pensions entre hommes et femmes et bénéficie davantage aux parents avec les pensions les plus élevées. Si elle a l'avantage d'agir systématiquement sur le montant de la pension contrairement aux autres droits familiaux de retraite, la majoration ne s'applique que pour les familles de trois enfants et plus et favorise les hommes alors qu'ils ne sont pas affectés négativement par l'arrivée d'enfants.

[64] M. Chopard, S. Herbillon-Leprince, A. Katossky, M. Sigal (2025). *« Retraites : simulation de trois scénarios d'évolution de la majoration de pension pour trois enfants ».* Les Dossiers de la Drees n°128.

3. La forfaitisation de la majoration de pension pour enfants devrait être une réforme prioritaire à court terme, des réformes plus structurelles pouvant être envisagées à moyen terme

La sous-partie suivante rend compte des recommandations de la mission en matière d'évolution des droits familiaux, dans une optique d'efficacité et de juste compensation de l'impact des enfants sur les retraites :

- à court terme, la **forfaitisation de la majoration de pension pour trois enfants** et plus devrait constituer la priorité. Anti-redistributive, bénéficiant à 62 % aux hommes et correspondant à 39 % des droits familiaux de retraite pour un montant de près de 10 Md€ par an, la majoration de pension devrait être réformée. Une telle transformation peut naturellement être calibrée en fonction de l'enveloppe budgétaire souhaitée. Les simulations menées par la Drees indiquent qu'un forfait mensuel de 125 € générerait 1,1 Md€ économies à horizon dix ans, et qu'un forfait de 100 € permettrait 1,9 Md€ économies à horizon dix ans. **La mission recommande en priorité une forfaitisation à 125 € ;**
- à moyen terme, d'autres pistes élaborées par le Cor (cf. encadré 1) peuvent être envisagées. Toutefois, si les MDA et l'AVPF sont perfectibles, toute mesure d'économie sur ces deux dispositifs aurait pour principal effet négatif de renforcer les écarts de pension moyenne entre hommes et femmes, allant ainsi à l'encontre des objectifs chiffrés de la loi de 2023[65]. Des investigations complémentaires pourraient être entreprises pour appréhender les impacts.

Encadré 1 : Présentation des travaux et des recommandations du rapport « Droits familiaux et conjugaux de retraite » du Cor (2025)

Dans le contexte de la réforme des retraites de 2023, le Conseil d'orientation des retraites a été saisi par le Gouvernement pour mener une analyse et des propositions sur :

- la nécessité d'une adaptation des droits familiaux au regard des évolutions constatées en termes d'emploi des femmes et des écarts de rémunération entre hommes et femmes ;
- les pistes envisageables concernant les droits conjugaux compte tenu des évolutions sociétales ;
- la possibilité d'une convergence des droits familiaux et conjugaux entre régimes.

Finalisés en novembre 2025, les travaux du Cor se sont étalés sur deux années et se sont notamment appuyés sur une consultation des membres par questionnaire. Concernant les droits familiaux, les travaux ont été menés avec pour objectif de compenser au mieux les interruptions d'activité des mères et les effets de la présence des enfants sur les carrières et les revenus des mères. Les paramètres des propositions sont envisagés pour être compatibles avec l'objectif de pérennité financière du système de retraite, sans viser à générer des économies.

Les propositions du Cor en matière de droits familiaux se structurent en trois niveaux d'ambition :

- l'harmonisation des droits familiaux entre régimes de retraites ;
- l'évolution paramétrique des droits familiaux (AVPF, MDA, MPE) ;
- la réforme structurelle qui envisage une bascule des droits conjugaux vers les droits familiaux, et une refonte globale des dispositifs.

Les membres du Cor soulignent également que les droits familiaux de retraite ne peuvent être définis de manière indépendante de la politique familiale.

Source : Cor (2025).

[65] LOI n° 2023-270 du 14 avril 2023 de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2023

3.1. À court terme, forfaitiser la majoration de pension pour trois enfants et plus à 125 € permettrait de générer 1,1 Md€ d'économies à horizon dix ans tout en réduisant les effets anti-redistributifs de ce dispositif

En cohérence avec les constats établis par la mission, la majoration de pension pour trois enfants et plus pourrait être réformée, afin de réduire la concentration des masses versées sur les hommes et sur les plus hauts déciles, soit ceux dont les rémunérations sont les moins affectées par l'arrivée d'enfants au regard des travaux disponibles.

Dans ses travaux, le Cor propose trois pistes d'évolution principales :

- maintenir les mêmes conditions d'accès à la majoration de pension mais la rendre forfaitaire (et non plus proportionnelle) sur la base d'un montant de 150 € en 2026 revalorisé selon l'évolution du salaire moyen par tête ;
- réserver la majoration de pension aux femmes, avec des paramètres renouvelés : proportionnelle mais plafonnée (à 3000 € brut par an en 2026), accessible dès le premier enfant avec des taux progressifs (3 % pour un enfant, 6 % pour deux enfants et 13 % à partir de trois enfants) ;
- réserver la majoration de pension aux femmes, avec des paramètres renouvelés : forfaitaire, accessible dès le premier enfant avec des montants progressifs (40 € pour un enfant, 80 € pour deux enfants, 160 € à partir de trois enfants).

Les deuxième et troisième scénario proposés se heurtent toutefois à des limites juridiques, fragilisant leur possibilité réelle de mise en œuvre au regard du risque contentieux. En effet, le droit de l'Union européenne (UE) limite les dérogations possibles au principe d'égalité de traitement entre les hommes et les femmes (cf. encadré 2).

Encadré 2 : Dispositions du droit de l'UE et jurisprudences en matière d'égalité de traitement entre les hommes et les femmes

L'égalité entre les femmes et les hommes est un principe fondamental du droit européen en vertu de l'article 2 et de l'article 3, paragraphe 3, du traité sur l'Union européenne (TUE).

La directive européenne de 1978[66] met en application le principe de l'égalité de traitement entre hommes et femmes, en matière de sécurité sociale et notamment de risque vieillesse. Ce principe « *implique l'absence de toute discrimination fondée sur le sexe (…) en particulier en ce qui concerne (…) le calcul des prestations, y compris les majorations dues au titre du conjoint et pour personne à charge* » (Article 4, paragraphe 1).

Dans son interprétation de la législation européenne, la Cour retient une conception stricte :

- dans un arrêt de 2001[67], la Cour est saisie d'une question préjudicielle du Conseil d'Etat sur le cas de la bonification pour enfant réservée aux femmes fonctionnaires et prévue par le code des pensions civiles. Cette disposition excluait les fonctionnaires masculins, même s'ils prouvaient avoir assumé l'éducation de leurs enfants. Assimilant la pension à un élément de rémunération, la Cour estime que cette bonification est contraire au principe de l'égalité des rémunérations entre hommes et femmes.

[66] Directive 79/7/CEE du 19 décembre 1978 relative à la mise en œuvre progressive du principe de l'égalité de traitement entre hommes et femmes

[67] Cour de Justice des Communautés européennes (CJCE), n° C-366/99, Arrêt de la Cour, Joseph Griesmar contre ministre de l'Économie, des Finances et de l'Industrie et ministre de la Fonction publique, de la Réforme de l'État et de la Décentralisation, 29 novembre 2001

- dans un arrêt récent de 2025[68], la Cour est saisie de questions préjudicielles par deux juridictions espagnoles portant sur une norme nationale qui établit un complément de pension pour les femmes percevant une pension contributive de retraite et ayant eu un ou plusieurs enfants biologiques ou adoptés, alors que la possibilité de reconnaître ce complément aux hommes est soumise à des conditions supplémentaires (interruption de la carrière à l'arrivée de la naissance ou de l'adoption d'enfants). Dans la lecture que fait la CJUE de la directive de 1978, cette dernière « *s'oppose à une réglementation nationale en vertu de laquelle, en vue de réduire l'écart entre les hommes et les femmes en matière de prestations de sécurité sociale dû à l'éducation des enfants, un complément de pension est octroyé aux femmes* » dans des conditions différentes que son octroi aux hommes.

Source : InfoCuria.

Le récent arrêt de 2025[69] de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) considère qu'un complément de pension attribué dans des conditions différentes selon que le bénéficiaire soit un homme ou une femme fait obstacle à l'application de l'égalité de traitement. En cohérence avec cette jurisprudence, une réforme qui viendrait supprimer l'attribution de la majoration de pension aux hommes serait considérée non conforme au droit de l'UE.

Dès lors, le scénario d'une forfaitisation de la MPE doit être priorisé. Il aurait pour avantage :

- de ne comprendre aucun risque contentieux vis-à-vis du droit de l'UE ;
- de réduire les effets anti-redistributifs de la majoration sur le plan vertical, qui sont dus à son caractère proportionnel ;
- de pouvoir être mis en œuvre à court terme, après un délai transitoire de l'ordre d'un an compte tenu de l'absence d'effet sur la durée de cotisations et les décisions de départ en retraite ;
- selon le montant de forfait, de réhausser le supplément moyen de pension octroyé aux femmes au titre de la majoration[70], avec un effet positif de réduction des écarts hommes/femmes ;
- selon le montant du forfait, de générer des économies importantes. Sur une enveloppe totale de 9,7 Md€ en 2024, il paraît envisageable de réduire les dépenses grâce à la forfaitisation de la majoration.

En revanche, selon le forfait retenu et les variations de pensions engendrées, cette forfaitisation pourrait avoir un **effet de second ordre sur l'éligibilité des pensionnés à l'allocation de solidarité aux personnes âgées** (Aspa) qui n'a pas pu être modélisé. Le caractère redistributif de cette forfaitisation pourrait néanmoins contribuer à limiter ces effets de second ordre.

Dans le cadre de la mission, **la Drees a mené des simulations** sur la même base que les travaux réalisés pour le Cor (cf. encadré 3), pour des **forfaits de 100 €, 125 € et 150 €**. Elle a mesuré les impacts budgétaires et redistributifs d'une substitution de la majoration de pension de 10 % pour les hommes et les femmes parents de trois enfants ou plus par un montant forfaitaire, indépendant du montant de la pension.

[68] Cour de Justice de l'Union européenne (CJUE), n° C-623/23, Arrêt de la Cour, Melbán et Sergamo, 15 mai 2025

[69] Cour de Justice de l'Union européenne (CJUE), n° C-623/23, op. cit.

[70] En 2020, le montant moyen alloué aux femmes en raison de la majoration de pension est de 77 € par mois, alors qu'il est de 136 € par mois pour les hommes.

Encadré 3 : Méthodologie des simulations de la Drees pour les scénarios de forfaitisation de la majoration de pension à 100 €, 125 € et 150 €

Méthodologie employée :

- reproduction du scénario A du dossier de la Drees n°128 (majoration proportionnelle remplacée par un forfait identique selon le sexe et le niveau de pension, sans changement de périmètre, c'est-à-dire pour les parents de 3 enfants et plus), avec des forfaits de 100, 125 et 150 € ;
- ces simulations ont été réalisées en mai 2026 à l'aide du modèle de micro-simulation Trajectoire, incluant les dernières dispositions législatives à cette date, notamment suite à la promulgation de la LFSS 2026.

Hypothèses de travail :

- la forfaitisation de la MPE s'appliquerait à toutes les liquidations à compter du 1er janvier 2027, sans effet sur les pensions déjà liquidées avant cette date ;
- le montant du forfait à la liquidation est indexé sur le salaire moyen par tête (SMPT). Lors des revalorisations annuelles des pensions déjà liquidées, le forfait est indexé comme le reste des pensions de pensions de base, sur l'inflation.

Simulations menées :

- les effets financiers : écart de masses de prestations (les cotisations n'étant pas affectées) en % du PIB pour chaque année projetée jusqu'en 2070 ;
- part du forfait dans les droits directs à la liquidation, pour les liquidations de l'année 2027 ;
- gagnants/perdants par sous-population, et notamment par quintile de pension, de la génération 1979 à 68 ans (en 2027).

Source : Drees (2026)

D'après les simulations de la Drees, les trois forfaits produiraient une diminution des dépenses de retraite à court terme (cf. graphique 21). À horizon dix ans, en euros courants[71], les options génèreraient les économies suivantes :

- avec un forfait à 100 €, le gain serait de 1,9 Md€ ;
- avec un forfait à 125 €, le gain serait de 1,1 Md€ ;
- avec un forfait à 150 €, le gain serait de 0,3 Md€.

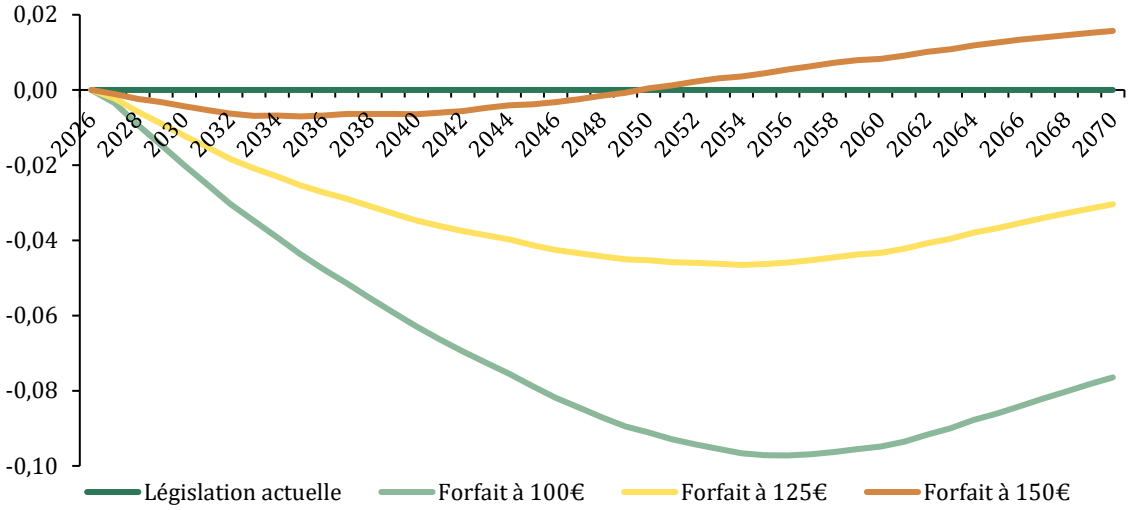
Cependant, le forfait à 150 € aurait un effet neutre sur la dépense publique en 2050 et engendrerait des dépenses supplémentaires à horizon 2070 (de l'ordre de 0,02 points de PIB en comparaison avec la législation actuelle)[72]. **L'option de la forfaitisation à 150 € devrait donc être écartée, ne permettant pas de générer des économies à long terme**.

À l'inverse, les forfaits de 125 € et 100 € permettraient une diminution des prestations versées à horizon 2070. La baisse serait la plus marquée entre 2050 et 2060, atteignant respectivement environ 0,05 point de PIB et 0,1 point de PIB, avant de se stabiliser en 2070 à respectivement 0,03 points de PIB et 0,08 point de PIB. **Produisant des économies à court et long terme, ces options sont privilégiées.**

[71] En partant du PIB de 2024 (2 920 Md€), et considérant l'évolution annuelle moyenne du PIB entre 2010 et 2024, soit +2,75% pour les années 2025-2070.

[72] Note de la Drees : cette inversion entre l'effet de court-terme et l'effet de long-terme tient au choix de retenir l'évolution du salaire moyen par tête (SMPT) pour l'indexation du montant du forfait à la liquidation. La diminution de la proportion de personnes à carrière complète (à la suite de l'allongement de la durée d'assurance requise et l'entrée plus tardive sur le marché du travail), les baisses de rendement à l'Agirc-Arrco et la modération de l'évolution du point d'indice de la fonction publique conduisent à une évolution moins dynamique des pensions par rapport aux salaires, à court et moyen termes. Ainsi, en cas de revalorisation du forfait selon le SMPT, le poids de la majoration pour enfants dans la pension tendrait à augmenter au fil du temps.

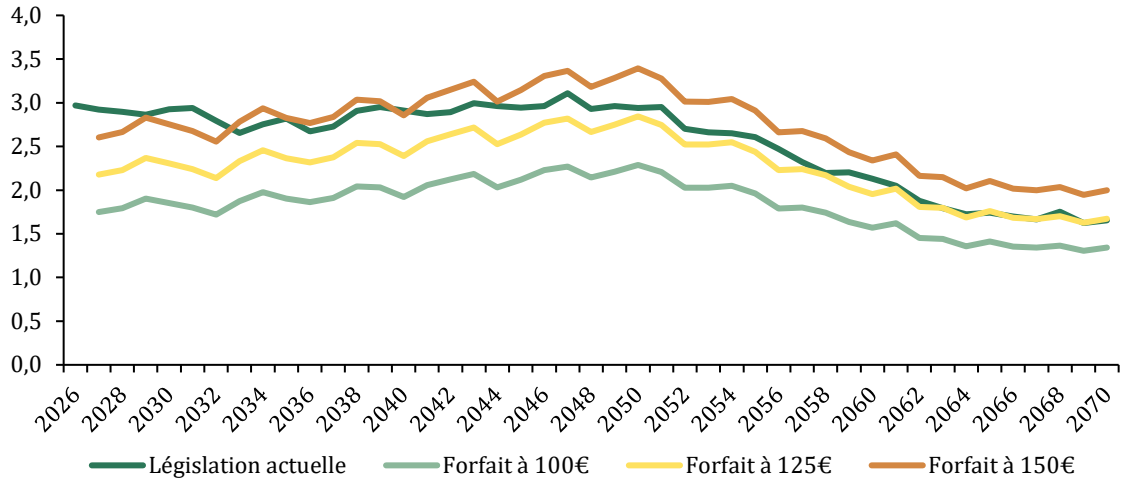
Graphique 21 : Écart de masses de prestations versées par l'ensemble du système de retraite selon le montant du forfait de la MPE (en points de PIB)



Source : Drees (2026). Champ : Retraités d'une pension de droit direct.

De plus, les MPE représentent environ 3 % du total des pensions liquidées en 2026. À législation constante, cette proportion demeurerait presque stable jusqu'en 2050, puis diminuerait progressivement pour atteindre 1,7 % en 2070. **Cette trajectoire serait également celle des trois options de forfaitisation** (cf. graphique 22).

Graphique 22 : Part de la majoration pour parents de trois enfants et plus dans les pensions de droit direct selon l'année de liquidation et selon le montant du forfait de la MPE (en %)



Source : Drees (2026). Champ : Retraités d'une pension de droit direct.

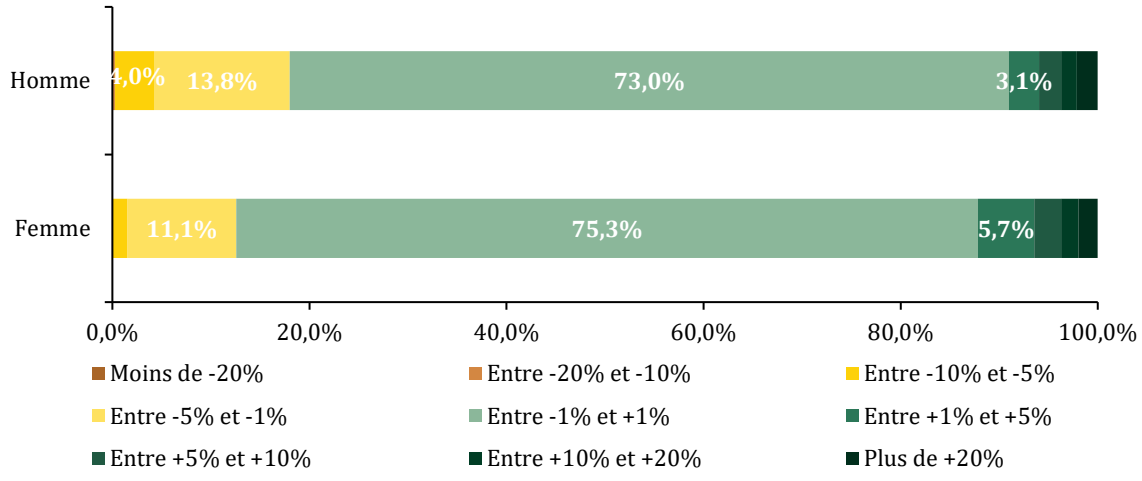
3.1.1.1. Option 1 : forfaitisation de la MPE à 125 €

La mission privilégie une forfaitisation de la MPE à 125 €. D'après les simulations de la Drees, cette mesure permettrait de réduire l'effet négatif sur les écarts de pension entre hommes et femmes, ainsi que les effets anti-redistributifs de ce dispositif. Cette option génèrerait des économies (1,1 Md€ à horizon 10 ans), tout en faisant des gagnants et des gagnantes parmi les premiers quintiles de pension.

La Drees simule les impacts de cette mesure sur les montants des pensions à 68 ans de la génération d'hommes et de femmes retraités nés en 1979. Si la majoration de pension pour enfants était forfaitisée à un montant de 125 € (cf. graphique 23) :

- aucune femme ni homme ne verrait leur pension diminuer de plus de 20 % ;
- aucune femme et 0,2 % des hommes verraient leur pension à 68 ans diminuer entre 20 % et 10 % ;
- 4,0 % des hommes et 1,5 % des femmes verraient leur pension à 68 ans diminuer entre 10 % et 5 % ;
- 13,8 % des hommes et 11,1 % des femmes verraient leur pension à 68 ans diminuer entre 5 % et 1 % :
- **Pour 73,0 % des hommes et 75,3 % des femmes, l'effet de la mesure sur leur pension à 68 ans serait presque neutre** (entre -1 % et 1 %) ;
- 3,1 % des hommes et 5,7 % des femmes verraient leur pension à 68 ans augmenter entre 1 % et 5 % ;
- 2,2 % des hommes et 2,7 % des femmes verraient leur pension à 68 ans augmenter entre 5 % et 10 % ;
- 1,6 % des hommes et 1,7 % des femmes verraient leur pension à 68 ans augmenter entre 10 % et 20 % ;
- 2,1 % des hommes et 2,0 % des femmes verraient leur pension à 68 ans augmenter d'au moins 20 %.

Graphique 23 : Proportion d'hommes et de femmes retraités nés en 1979 gagnants ou perdants en termes de pension à 68 ans avec la forfaitisation à 125 € de la MPE en 2027 (ensemble)

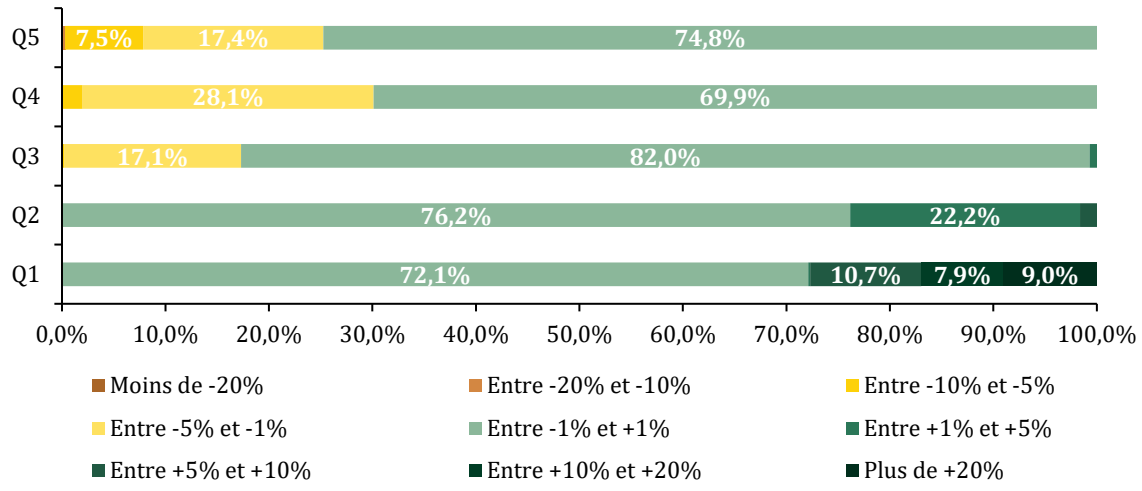


Source : Drees (2026). Champ : génération 1979.

Dans le détail, pour les femmes retraitées de la génération 1979 (cf. graphique 24) :

- **pour le premier quintile, la réforme ne ferait aucune perdante**, 72,1 % des femmes retraitées aurait un montant de pension presque équivalent (entre -1 % et 1 %), 27,9 % verraient leur pension augmenter :
  - pour 0,2 % des femmes, cette augmentation serait comprise entre 1 % et 5 % ;
  - pour 10,7 % des femmes, cette augmentation serait comprise entre 5 % et 10 % ;
  - pour 7,9 % des femmes, cette augmentation serait comprise entre 10 % et 20 % ;
  - pour 9,0 % des femmes, cette augmentation serait supérieure à 20 % ;
- **pour le deuxième quintile, la réforme ne ferait aucune perdante**, 76,2 % des femmes retraitées aurait un montant de pension presque équivalent (entre -1 % et 1 %), 23,8 % verraient leur pension augmenter :
  - pour 22,2 % des femmes, cette augmentation serait comprise entre 1 % et 5 % ;
  - pour 1,6 % des femmes, cette augmentation serait comprise entre 5 % et 10 % ;
- pour le troisième quintile, la mesure serait neutre pour 82,0 % des femmes, alors que 17,1 % des femmes verraient leur pension diminuer entre 1 % et 5 % et 0,2 % connaîtraient une diminution de l'ordre de 5 % à 10 %. Il y aurait encore quelques gagnantes, avec 0,7 % des femmes qui connaîtraient une augmentation de leur pension entre 1 % et 5 % ;
- pour le quatrième quintile, la mesure serait neutre pour 69,9 % des femmes, alors que 28,1 % des femmes verraient leur pension diminuer entre 1 % et 5 % et 2,0 % connaîtraient une diminution de l'ordre de 5 % à 10 % ;
- pour le cinquième quintile, la mesure serait neutre pour une proportion plus importante de femmes (74,8 %). Toutefois, 17,4 % verraient leur pension diminuer entre 1 % et 5 %, 7,5 % des femmes seraient concernées par des pertes comprises entre 5 % et 10 % et 0,3 % par une perte comprise entre 10 % et 20 %.

Graphique 24 : Proportion de femmes retraitées nées en 1979 gagnants ou perdants en termes de pension à 68 ans avec la forfaitisation à 125 € de la MPE en 2027 (par quintile de pension)

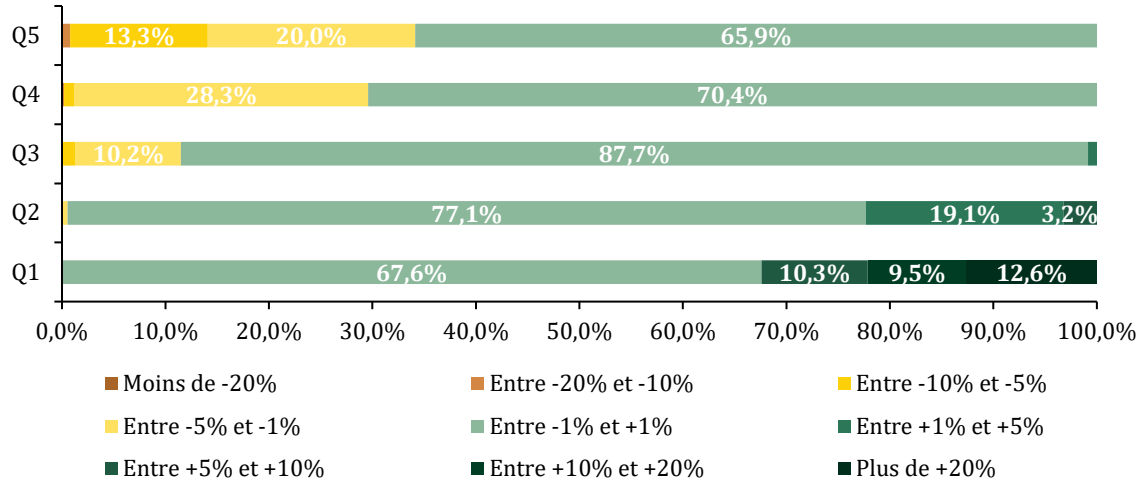


Source : Drees (2026). Champ : génération 1979.

Pour les hommes (cf. graphique 25), les impacts selon les quintiles seraient similaires, dans des proportions toutefois différentes :

- pour le premier quintile, la réforme ne ferait aucun perdant, 67,6 % des hommes retraités aurait un montant de pension presque équivalent (entre -1 % et 1 %), 32,4 % verraient leur pension augmenter :
  - pour 10,3 % des hommes, cette augmentation serait comprise entre 5 % et 10 % ;
  - pour 9,5 % des hommes, cette augmentation serait comprise entre 10 % et 20 % ;
  - pour 12,6 % des hommes, cette augmentation serait supérieure à 20 % ;
- pour le deuxième quintile, la réforme ne ferait presque aucun perdant (0,5 % perdraient entre -5 % et -1 %), 77,1 % des hommes retraités aurait un montant de pension presque équivalent (entre -1 % et 1 %), 22,3 % verraient leur pension augmenter : 19,1 % gagnerait entre 1 % et 5 %, alors que 3,2 % gagnerait entre 5 % et 10 % ;
- pour le troisième quintile, les perdants seraient un peu plus nombreux : 1,3 % des hommes verraient leur pension diminuer entre 5 % et 10 %, 10,2 % observeraient une perte comprise entre 1 % et 5 %. Pour 87,7 % des hommes, la réforme n'aura que très peu d'effets (entre -1 % et 1 %) et il y aura encore quelques gagnants (0,9 % avec une augmentation entre 1 % et 5 %) ;
- pour le quatrième quintile, il n'y aurait pas de gagnant et la mesure serait sans effet pour 70,4 % des hommes (entre -1 % et 1 %). Il y aurait davantage de perdants :
  - pour 28,3 % des hommes, cette diminution serait comprise entre 1 % et 5 % ;
  - pour 1,0 % des hommes, cette diminution serait comprise entre 5 % et 10 % ;
  - pour 0,2 % des hommes, cette diminution serait comprise entre 10 % et 20 % ;
- pour le cinquième quintile, il n'y aurait pas de gagnant et la mesure serait sans effet pour 65,9 % des hommes (entre -1 % et 1 %). Il y aurait encore plus de perdants :
  - pour 20,0 % des hommes, cette diminution serait comprise entre 1 % et 5 % ;
  - pour 13,3 % des hommes, cette diminution serait comprise entre 5 % et 10 % ;
  - pour 0,8 % des hommes, cette diminution serait comprise entre 10 % et 20 % .

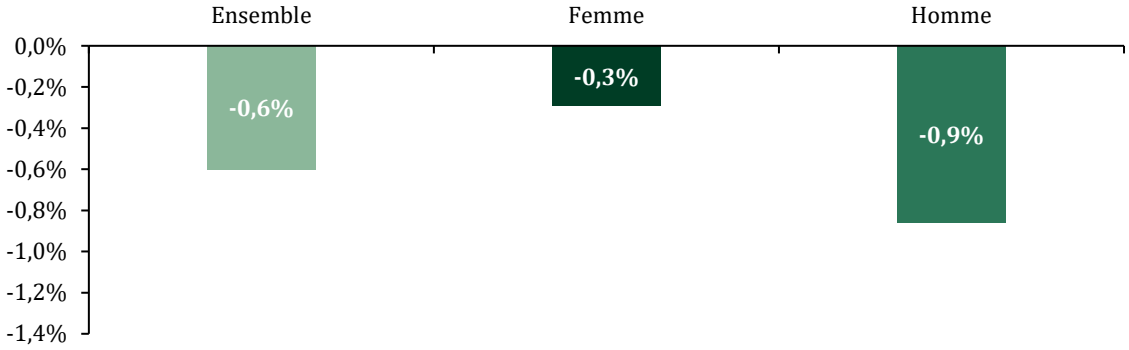
Graphique 25 : Proportion d'hommes retraités nés en 1979 gagnants ou perdants en termes de pension avec la forfaitisation à 125 € de la MPE en 2027 (par quintile de pension)



Source : Drees (2026). Champ : génération 1979.

En cohérence avec les effets mentionnés supra, les hommes seraient beaucoup plus affectés par cette mesure que les femmes. Ainsi, les mères retraitées de la génération 1979 observeraient en moyenne une perte de 0,3 % du montant de leur pension, alors qu'il s'agirait du triple pour les hommes, soit -0,9 % (cf. graphique 26). **Il en résulterait mécaniquement une réduction des écarts de pension entre hommes et femmes, allant ainsi dans le sens des objectifs de la loi de 2023**.

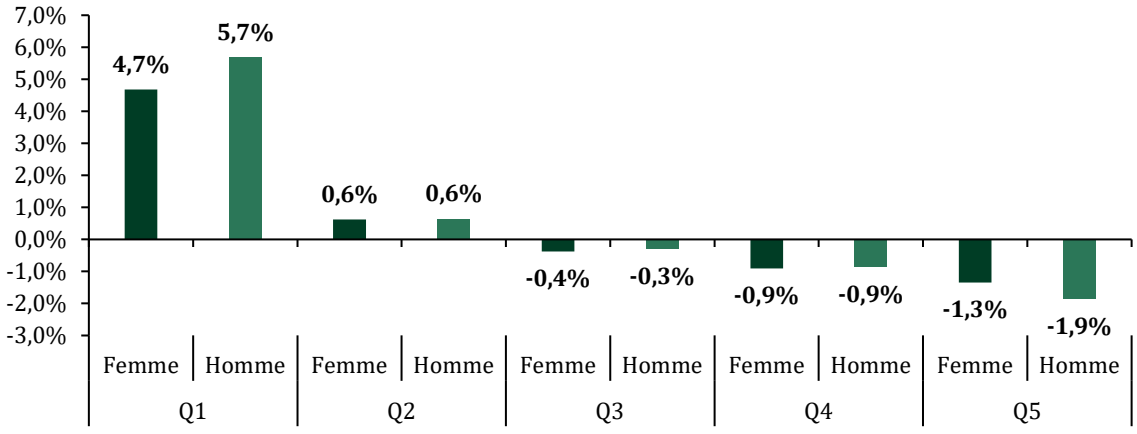
Graphique 26 : Impact sur le montant moyen de pension à 68 ans des femmes et des hommes retraités nés en 1979 de la forfaitisation à 125 € de la MPE en 2027 (en % de pension)



Source : Drees (2026). Champ : génération 1979.

Enfin, **cette mesure permettrait de réduire les effets anti-redistributifs de la MPE tels qu'observés avec la législation actuelle**. Les hommes et femmes de la génération 1979 du premier quintile de pension verraient leur montant de pension augmenter respectivement de 5,7 % et de 4,7 % avec la forfaitisation à 125 € (cf. graphique 27). À l'inverse, les hommes et les femmes du dernier quintile de pension auraient un montant de pension réduit respectivement de 1,9 % et 1,3 %.

Graphique 27 : Impact sur le montant de pension des femmes et des hommes retraités nés en 1979 de la forfaitisation à 125 € de la MPE en 2027 (par quintile de pensions et en % de pension)



Source : Drees (2026). Champ : génération 1979.

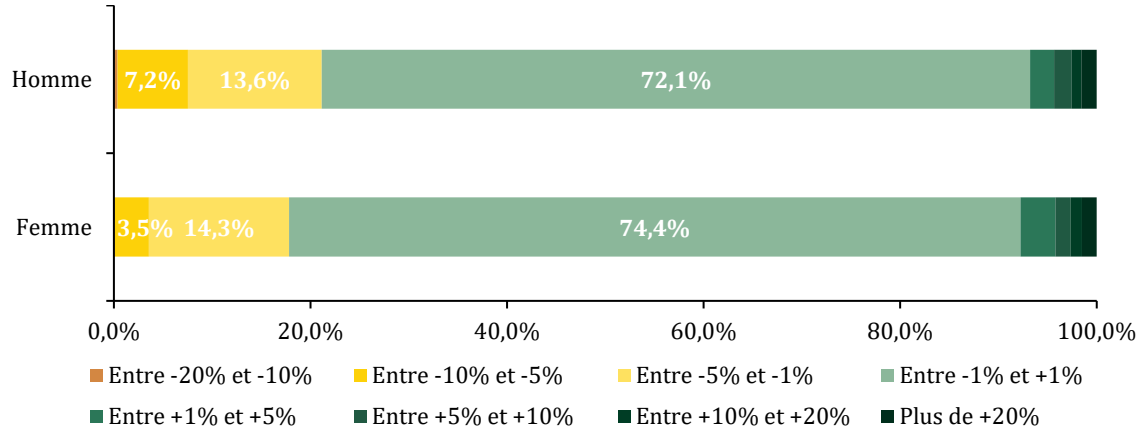
3.1.1.2. Option 2 : forfaitisation de la MPE à 100 €

Si l'option d'une forfaitisation à 100 € permet de générer des gains supérieurs (1,9 Md€ d'économies à horizon 10 ans), elle produit davantage de perdants et de perdantes et ce dès le deuxième quintile de pension.

D'après les simulations de la Drees, et toujours à partir des montants de pension à 68 ans des femmes et des hommes retraités nés en 1979 (cf. graphique 28), si la majoration de pension pour enfants était forfaitisée à un montant de 100 € :

- aucune femme ni homme ne verrait leur pension diminuer de plus de 20 % ;
- 0,1 % des femmes et 0,4 % des hommes verraient leur pension à 68 ans diminuer entre 20 % et 10 % ;
- 7,2 % des hommes et 3,5 % des femmes verraient leur pension à 68 ans diminuer entre 10 % et 5 % ;
- 13,6 % des hommes et 14,3 % des femmes verraient leur pension à 68 ans diminuer entre 5 % et 1 % :
- **Pour 72,1 % des hommes et 74,4 % des femmes, l'effet de la mesure sur leur pension à 68 ans serait presque neutre** (entre -1 % et 1 %) ;
- 2,4 % des hommes et 3,5 % des femmes verraient leur pension à 68 ans augmenter entre 1 % et 5 % ;
- 1,8 % des hommes et 1,6 % des femmes verraient leur pension à 68 ans augmenter entre 5 % et 10 % ;
- 1,0 % des hommes et 1,1 % des femmes verraient leur pension à 68 ans augmenter entre 10 % et 20 % ;
- 1,6 % des hommes et 1,5 % des femmes verraient leur pension à 68 ans augmenter d'au moins 20 %.

Graphique 28 : Proportion d'hommes et de femmes retraités nés en 1979 gagnants ou perdants en termes de pension à 68 ans avec la forfaitisation à 100 € de la MPE en 2027 (ensemble)



Source : Drees (2026). Champ : génération 1979.

L'analyse par quintile met en avant le fait que, pour les hommes comme pour les femmes, le deuxième quintile ne comporte pas que des gagnants ou effets neutres, comme c'est le cas avec un scénario de forfaitisation à 125 €. Ainsi, pour les femmes retraitées nées en 1979 (cf. graphique 29) :

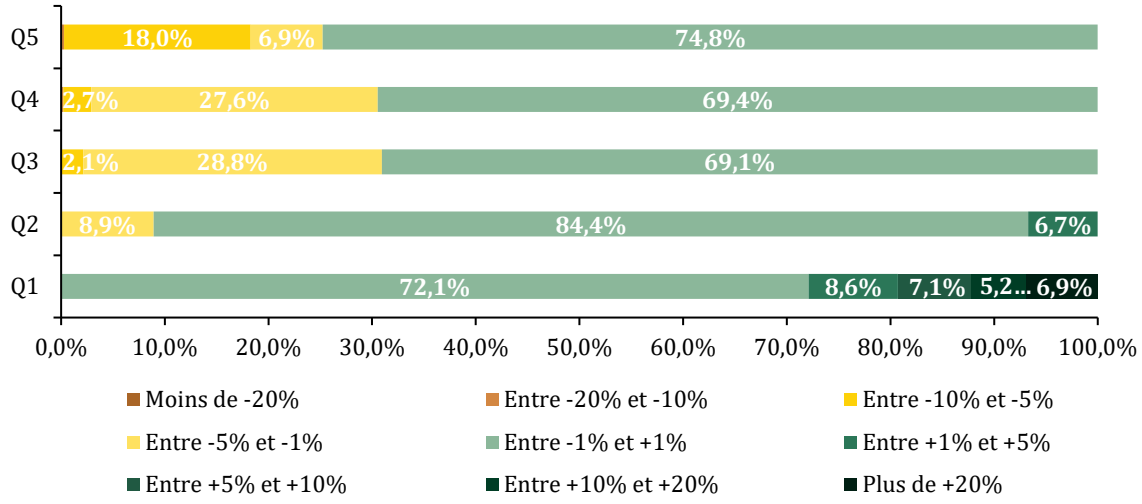
- pour le premier quintile, la réforme ne ferait aucune perdante, 72,1 % des femmes retraitées aurait un montant de pension presque équivalent (entre -1 % et 1 %), 27,9 % verraient leur pension augmenter :

- pour 8,6 % des femmes, cette augmentation serait comprise entre 1 % et 5 % ;
- pour 7,1 % des femmes, cette augmentation serait comprise entre 5 % et 10 % ;
- pour 5,2 % des femmes, cette augmentation serait comprise entre 10 % et 20 % ;
- pour 6,9 % des femmes, cette augmentation serait supérieure à 20 % ;

- pour le deuxième quintile, 8,9 % des femmes verraient leur pension diminuer entre 1 % et 5 %, la mesure serait neutre pour 84,4 % des femmes et 6,7 % des femmes seraient gagnantes – avec une augmentation de leur pension comprise entre 1 % et 5 % ;
- pour le troisième quintile, la mesure serait neutre pour 69,1 % des femmes, alors que 28,8 % des femmes verraient leur pension diminuer entre 1 % et 5 % et 2,1 % connaîtraient une diminution de l'ordre de 5 % à 10 % ;
- pour le quatrième quintile, la mesure serait neutre pour 69,4 % des femmes, alors que 27,6 % des femmes verraient leur pension diminuer entre 1 % et 5 % et 2,7 % connaîtraient une diminution de l'ordre de 5 % à 10 %;
- pour le cinquième quintile, la mesure serait neutre pour une proportion plus importante de femmes (74,8 %). Toutefois, 6,9 % verraient leur pension diminuer entre 1 % et 5 % et 18,0 % de femmes seraient concernées par des pertes comprises entre 5 % et 10 %.

Pour tous les quintiles, aucune femme ne connaîtrait une perte de pension supérieure à 10 %.

Graphique 29 : Proportion de femmes retraitées nées en 1979 gagnants ou perdants en termes de pension à 68 ans avec la forfaitisation à 100 € de la MPE en 2027 (par quintile de pension)



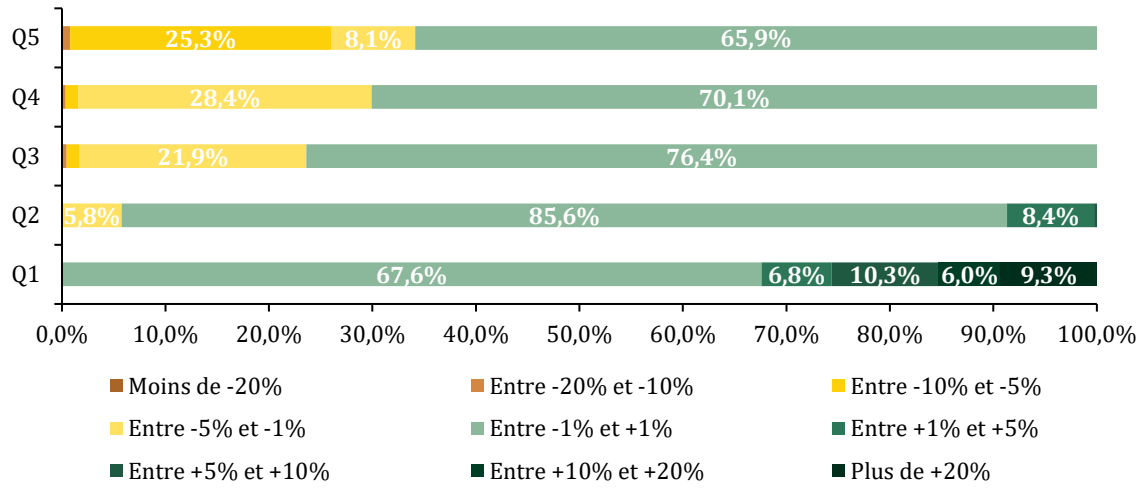
Source : Drees (2026). Champ : génération 1979.

Pour les hommes retraités nés en 1979 (cf. graphique 30) :

- pour le premier quintile, la réforme ne ferait aucun perdant, 67,6 % des hommes retraités aurait un montant de pension presque équivalent (entre -1 % et 1 %), 32,4 % verraient leur pension augmenter :
  - pour 6,3 % des hommes, cette augmentation serait comprise entre 1 % et 5 % ;
  - pour 10,3 % des hommes, cette augmentation serait comprise entre 5 % et 10 % ;
  - pour 6,0 % des hommes, cette augmentation serait comprise entre 10 % et 20 % ;
  - pour 9,3 % des hommes, cette augmentation serait supérieure à 20 % ;
- pour le deuxième quintile, la réforme ferait des perdants, avec 5,8 % des hommes qui verraient leur pension diminuer entre 1 % et 5 %. Pour 85,6 % des hommes, la mesure serait neutre (entre -1 % et 1 %). 8,4 % des hommes verraient leur pension augmenter d'un montant entre 1 % et 5 %.

- pour le troisième quintile, 76,4 % des hommes aurait une pension presque équivalente (effet entre-1 % et 1 %). Les perdants seraient plus nombreux : 23,6 % des hommes. Dans le détail :
  - pour 21,9 % des hommes, cette diminution serait comprise entre 1 % et 5 % ;
  - pour 1,3 % des hommes, cette diminution serait comprise entre 5 % et 10 % ;
  - pour 0,4 % des hommes, cette diminution serait comprise entre 10 % et 20 % ;
- pour le quatrième quintile , il n'y aurait pas de gagnant et la mesure serait sans effet pour 70,1 % des hommes (entre -1 % et 1 %). Il y aurait 30 % de perdants dans les proportions suivantes :
  - pour 28,4 % des hommes, cette diminution serait comprise entre 1 % et 5 % ;
  - pour 1,2 % des hommes, cette diminution serait comprise entre 5 % et 10 % ;
  - pour 0,4 % des hommes, cette diminution serait comprise entre 10 % et 20 % ;
- pour le cinquième quintile, il n'y aurait pas de gagnant et la mesure serait sans effet pour 65,9 % des hommes (entre -1 % et 1 %). Il y aurait encore plus de perdants (34,2 % des hommes) :
  - pour 8 ;1 % des hommes, cette diminution serait comprise entre 1 % et 5 % ;
  - pour 25,3 % des hommes, cette diminution serait comprise entre 5 % et 10 % ;
  - pour 0,8 % des hommes, cette diminution serait comprise entre 10 % et 20 %.

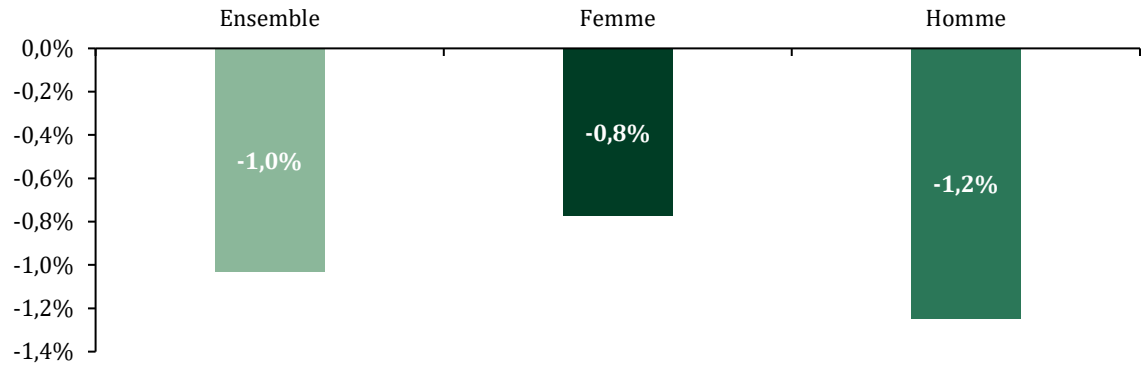
Graphique 30 : Proportion d'hommes retraités nés en 1979 gagnants ou perdants en termes de pension à 68 ans avec la forfaitisation à 100 € de la MPE en 2027 (par quintile de pension)



Source : Drees (2026). Champ : génération 1979.

De plus, de façon logique, les impacts sur les montants de pension respectifs des hommes et des femmes seraient en moyenne plus négatifs que dans le scénario à 125 € (cf. graphique 31). L'écart d'impact entre hommes et femmes serait toutefois plus faible. Pour les mères et les pères nés en 1979, les montants de pensions à 68 ans diminueraient en moyenne respectivement de 0,8 % et 1,2 %.

Graphique 31 : Impact sur le montant de pension à 68 ans des femmes et des hommes retraités nés en 1979 de la forfaitisation à 100 € de la MPE en 2027 (en % de pension)

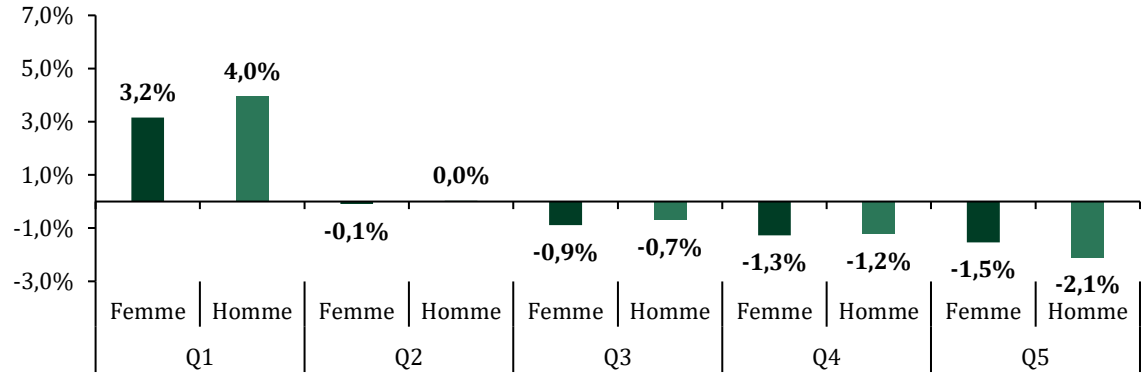


Source : Drees (2026). Champ : génération 1979.

Enfin, la simulation de la Drees de l'impact de la forfaitisation à 100 € sur le montant de pension des femmes et des hommes par quintile de pension complète les résultats précités (cf. graphique 32). En effet, si une part non négligeable des hommes et des femmes du deuxième quintile sont perdants avec ce scénario, **l'effet moyen sur le montant de pension de ce quintile est presque neutre pour les deux sexes** (-0,1 % pour les femmes). De plus, comme observé dans l'option à 125 € mais dans de moindres proportions, les femmes et les hommes du premier quintile seraient gagnants avec cette réforme. Ils bénéficieraient d'une augmentation de leur montant de pension de 3,2 % pour les femmes et de 4,0 % pour les hommes. Enfin, les femmes et les hommes des quintiles de pension 3 et 4 perdraient dans des proportions similaires, alors que les hommes du dernier quintile seraient davantage perdants que les femmes (-2,1 % par rapport à -1,5 %).

En définitive, **cette piste pourrait être privilégiée pour des raisons budgétaires, tout en contribuant à réduire le caractère anti-redistributif de la MPE**.

Graphique 32 : Impact sur le montant de pension des femmes et des hommes retraités nés en 1979 de la forfaitisation à 100 € de la MPE en 2027 (par quintile de pensions et en % de pension)



Source : Drees (2026). Champ : génération 1979.

3.2. À moyen terme, la réflexion sur la réforme structurelle des droits familiaux de retraite devrait être approfondie, dans une optique d'harmonisation et d'efficience

Les droits familiaux de retraite, en raison des incohérences et des inefficiences exposées *supra*, devraient faire l'objet d'une réforme plus ample. Cependant, la mission n'a pas été en mesure d'approfondir des pistes de mesures structurelles, qui auraient vocation à s'inscrire dans une réflexion plus complète sur les paramètres du système de retraite.

Certaines recommandations du Cor pourraient être suivies, en raison de la cohérence qu'elles apporteraient tout en générant des économies. À ce titre, la mission a considéré plus particulièrement les propositions suivantes :

- **l'harmonisation des trimestres de MDA entre régimes**[73], par le bas (deux trimestres) ou par la médiane (quatre trimestres). Cette réforme permettrait de rendre les conditions d'attribution de ce dispositif plus homogène et lisible, et de supprimer certaines sources d'inégalités de traitement (notamment pour les polypensionnés) ;
- **le conditionnement de l'octroi des trimestres de MDA au titre de l'éducation dans le régime général à un arrêt ou une réduction effective du travail de la mère ;**
- **la limitation de l'affiliation à l'AVPF aux trois ans de l'enfant**[74]. Cette réforme harmoniserait la durée d'affiliation entre les bénéficiaires de l'AVPF au titre du complément familial et les bénéficiaires au titre de la PreParE ou de l'allocation de base de la Paje.

Cependant, la mission souligne que ces trois mesures touchent les premiers quintiles de pension. En effet, d'après les projections du Cor :

- les mères appartenant au premier quintile de pension seraient celles qui perdraient le plus en cas d'harmonisation à deux ou quatre trimestres des MDA : 70 % d'entre elles verraient leur pension diminuer sur cycle de vie ;
- les mères appartenant au premier quintile de pension seraient également celles qui seraient les plus perdantes en cas de limitation de l'AVPF aux trois ans de l'enfant : près de 14 % auraient un montant de retraite plus faible d'environ 4 %.

Ces réformes, touchant en grande majorité des femmes, auraient en outre comme effet de renforcer les écarts de pension entre les hommes et les femmes, ce qui va à l'encontre de l'objectif de la loi de 2023. Ainsi, bien que la MDA et l'AVPF sont des dispositifs imparfaits dans leur paramétrage, ils ne semblent pas être un gisement prioritaire d'efficience.

Enfin, comparativement à la forfaitisation de la majoration de pensions, une réforme de l'AVPF comme de la MDA nécessiterait un délai de prévenance plus important au regard des décisions de liquidation de pension et pourrait plus difficilement produire des effets à court terme. Pour une telle réforme, un horizon de temps de l'ordre de deux ans devrait être prévu pour permettre aux futurs retraités d'ajuster, le cas échéant, la date de leur départ à la retraite.

À moyen terme, l'évolution de ces dispositifs devrait ainsi s'inscrire dans une réforme globale qui tiendrait compte de l'enjeu de réduction des écarts de pension entre hommes et femmes.

[73] Pour rappel : 2 trimestres maximum de MDA par enfant dans le régime de la fonction publique, par rapport à 8 trimestres maximum de MDA par enfant dans le régime général.

[74] Le bénéfice de l'AVPF pouvant s'étaler sur une vingtaine d'année pour les affiliés bénéficiaires du complément familial.

ANNEXE X

Liste des personnes rencontrées

SOMMAIRE

1. CABINETS 1

1.1. Cabinet du Premier ministre 1
1.2. Cabinet de la ministre de l'Action et des Comptes publics 1
1.3. Cabinet de la ministre de la Santé, des Familles, de l'Autonomie et des Personnes handicapées 1
1.4. Cabinet du ministre du Travail et des Solidarités 1

2. MINISTÈRES 1

2.1. Premier ministre 1
2.2. Ministères économiques et financiers 2
2.3. Ministères sociaux 3

3. CAISSES DE SÉCURITÉ SOCIALE 3

3.1. Caisse nationale des allocations familiales (Cnaf) 3
3.2. Caisse nationale d'assurance maladie (Cnam) 4
3.3. Mutualité sociale agricole (MSA) 4

4. INSTANCES CONSULTATIVES 4

4.1. Haut Conseil de la famille, de l'enfance et de l'âge 4
4.2. Conseil d'orientation des retraites 4

5. COLLECTIVITÉS LOCALES 5

5.1. Association des Maires de France 5
5.2. Départements de France 5
5.3. France Urbaine 5
5.4. Ville de Paris – Direction des familles et de la petite enfance 5

6. ASSOCIATIONS FAMILIALES 5

6.1. Confédération syndicale des familles (CSF) 5
6.2. Union nationale des associations familiales (Unaf) 5

7. REPRÉSENTANTS D'ÉTABLISSEMENTS D'ACCUEIL DE LA PETITE ENFANCE 6

7.1. Association Crescendo (groupe SOS Jeunesse) 6
7.2. Fédération des Établissements Hospitaliers et d'Aide à la Personne privés solidaires (FEHAP) 6

8. COUR DES COMPTES 6

9. INSTITUT NATIONAL D'ÉTUDES DÉMOGRAPHIQUES 6

10. INSTITUT DES POLITIQUES PUBLIQUES 6

11. PERSONNALITÉS QUALIFIÉES 7

Annexe X

1. Cabinets

1.1. Cabinet du Premier ministre

- M. Paul Bazin, conseiller social, chef de pôle
- Mme Alix de Roubin, conseillère solidarités
- M. Étienne Barraud, conseiller comptes sociaux

1.2. Cabinet de la ministre de l'Action et des Comptes publics

- M. Paul-Armand Veillon, directeur adjoint du cabinet
- M. Louis Nouaille-Degorce, conseiller comptes sociaux

1.3. Cabinet de la ministre de la Santé, des Familles, de l'Autonomie et des Personnes handicapées

- Mme Jeanne Lanquetot-Moreno, directrice adjointe du cabinet en charge des comptes sociaux
- M. Pierre-Calendal Fabre, directeur du cabinet adjoint en charge de l'enfance et de la famille
- M. Paul Quernez, chargé de mission

1.4. Cabinet du ministre du Travail et des Solidarités

- M. Ulric de La Batut, directeur adjoint de cabinet
- Mme Célia Vauthier, conseillère solidarités

2. Ministères

2.1. Premier ministre

2.1.1. Haut-Commissariat à la stratégie et au plan

- M. Antonin Aviat, Haut-commissaire adjoint à la stratégie et au plan
- M. Michaël Orand, directeur du département « société et politiques sociales »
- Mme Aurore Lambert, cheffe de projet « protection sociale »
- Mme Césarine Boinet, cheffe de projet « économie »

2.2. Ministères économiques et financiers

2.2.1. Direction générale du Trésor (DG Trésor)

- Mme Albane Sauveplane, sous-directrice « politiques sociales et emploi » (POLSOC)
- Mme Inès Marchais, adjointe au chef de bureau « retraites et redistribution » (POLSOC3)
- Mme Clémence Colardelle, adjointe au chef de bureau « retraites et redistribution » (POLSOC3)
- M. Guillaume Primot, secrétaire général du Comité Interministériel de Restructuration Industrielle (CIRI), sous-directeur adjoint en charge du financement des entreprises
- Mme Oumnia Alaoui, rapporteur au Comité Interministériel de Restructuration Industrielle (CIRI)
- M. François-René Burnod, rapporteur au Comité Interministériel de Restructuration Industrielle (CIRI)

2.2.2. Direction générale des finances publiques (DGFiP)

- M. Cédric Dutruel, sous-directeur « conseil fiscal, financier et économique » (GP-2)
- M. Olivier Perrin, chef de bureau « gestion et valorisation financière et fiscales locales et hospitalières » (GP-2A)
- Mme Anne Uteza, inspectrice principale des finances publiques au secteur de valorisation des données comptables et financières du bureau « gestion et valorisation financière et fiscales locales et hospitalières » (GP-2A)

2.2.3. Direction du budget (DB)

- M. Olivier Dufreix, adjoint à la sous-directrice de la 6ème sous-direction (SD6)
- Mme Lolita Sabbah, cheffe du bureau « solidarité et insertion » (6BSI)
- M. Nicolas Camelio, chef du bureau « collectivités locales » (5BCL)
- Mme Madeleine Leroy, adjointe de la cheffe de bureau « solidarité et insertion » (6BSI)
- M. Malo Reynard, adjoint du chef du bureau « collectivités locales » (5BCL)

2.2.4. Institut national de la statistique et des études économiques (Insee)

- M. Fabrice Lenglart, directeur général
- Mme Yaëlle Hauseux, directrice du cabinet du directeur général

2.2.5. Direction de la législation fiscale (DLF)

- M. Laurent Martel, directeur de la législation fiscale
- Mme Elise Valetoux, sous-directrice de la fiscalité des personnes (C)
- Mme Julie Deschênes, cheffe du bureau Principes généraux de l'impôt sur le revenu (C1)
- M. François Lecorner, adjoint à la cheffe du bureau Principes généraux de l'impôt sur le revenu (C1)

2.3. Ministères sociaux

2.3.1. Direction de la sécurité sociale (DSS)

- M. Pierre Pribile, directeur de la sécurité sociale
- M. Morgan Delaye, chef de service et adjointe au directeur
- Mme Marion Muscat, sous-directrice « accès aux soins, prestations familiales et accidents du travail »
- Mme Maroussia Perehinec, adjointe à la sous-directrice « accès aux soins, prestations familiales et accidents du travail »
- Mme Clotilde Vitou, cheffe du bureau « prestations familiales et aides au logement » (2B)
- Mme Emmanuelle Barsky, adjointe à la cheffe de bureau des prestations familiales
- Mme Fanny Chauviré, adjointe à la sous-directrice des retraites et des institutions de protection sociale complémentaire (SD3)
- Mme Vanessa Leconte, cheffe du bureau des régimes de retraite de base (3A)
- Mme Cléo Lhermet, cheffe du bureau « études et évaluations » (6C)

2.3.2. Direction générale de la cohésion sociale (DGCS)

- M. Jean-Benoît Dujol, directeur général
- Mme Alice Lapray, cheffe de service, adjointe au directeur général de la cohésion sociale
- Mme Pauline Domingo, sous-directrice « enfance et familles »

2.3.3. Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (Drees)

- M. Franck Arnaud, sous-directeur « synthèses, études économiques et évaluation »
- M. Bertrand Lhommeau, chef du bureau « jeunesse-famille »
- M. Bertrand Marc, chef du bureau « retraites »
- Mme Louise Viart-Guillot, adjointe au chef du bureau « redistribution et évaluation »

3. Caisses de sécurité sociale

3.1. Caisse nationale des allocations familiales (Cnaf)

- Mme Constance Bensussan, directrice générale
- M. Nicolas Grivel, précédent directeur général
- Mme Patricia Chantin, directrice adjointe de cabinet
- Mme Gaëlle Choquer-Marchand, directrice générale déléguée chargée des politiques familiales et sociales
- Mme Lucie Gonzalez, directrice de la Direction des statistiques, des études et de la recherche
- M. Vincent Nicolle, Directeur du département gestion et financement de l'action sociale
- M. Matthieu Dubois, responsable du département « analyses statistiques et économiques »

- M. Laurent Jacquemin, adjoint au responsable du département « statistique, système d'information et big data »
- Mme Mélanie Bérardier, chargée d'analyse statistiques à la Direction des statistiques, des études et de la recherche

3.2. Caisse nationale d'assurance maladie (Cnam)

- Mme Jade Rivet, conseillère auprès du cabinet du directeur général
- Mme Nina Vassilieff, responsable du Département des droits des assurés et des prestations de santé au sein de la Direction déléguée à la gestion et à l'organisation des soins
- Mme Elodie Naffrechoux Querbes, directrice de mission au sein de la direction de l'organisation et de la performance de la production
- M. Victor Marais, adjoint de la directrice de l'organisation et de la performance de la production

3.3. Mutualité sociale agricole (MSA)

- M. Rodolphe Dumoulin, directeur du développement sanitaire et social - directeur délégué adjoint aux politiques sociales
- Mme Christine Dechesne Ceard, directrice de la réglementation
- Mme Rana Chreim, responsable de la coordination des missions de contrôle au cabinet général
- M. Jean Roger Biyik Biyik, responsable des services analyse et prévision des prestations sociales
- M. Flavio Mosca, responsable à la cellule d'appui et de pilotage
- Mme Karine Valdenaire, responsable de département métier ouvrage stratégique, domaine Famille et projets transverses

4. Instances consultatives

4.1. Haut Conseil de la famille, de l'enfance et de l'âge

- Mme Hélène Périvier, présidente
- Mme Laurence Rioux, secrétaire générale

4.2. Conseil d'orientation des retraites

- M. Emmanuel Bretin, secrétaire général
- Mme Caroline Berteau-Rapin, chargée de mission
- Mme Rébecca Tampère, chargée de mission

5. Collectivités locales

5.1. Association des Maires de France

- M. Daniel Cornalba, maire de l'Etang-la-Ville (Les Yvelines), co-président du groupe de travail petite enfance
- Mme Nelly Jacquemot, responsable du département action sociale, éducation, culture, sport, santé, politique de la ville
- Mme Sarah Reilly, conseillère sur les sujets petite enfance et parentalité du département action sociale, éducation, culture, sport, santé, politique de la ville

5.2. Départements de France

- M. Eric Bellamy, directeur délégué solidarité, santé, travail
- M. Michel Delord, directeur général adjoint en charge des politiques sociales au Département de la Charente-Maritime
- Mme Laurette Le Discot, conseillère sur les politiques enfance et famille

5.3. France Urbaine

- M. Arnaud Sorge, délégué général
- Mme Marion Tanniou, conseillère solidarités et cohésion sociale
- M. Étienne Chaufour, conseiller en charge des mobilités, de l'éducation-petite enfance, jeunesse, de l'Île-de-France et de l'outre-mer
- Sébastien Tison, conseiller culture, numérique, participation citoyenne et sport

5.4. Ville de Paris – Direction des familles et de la petite enfance

- M. Simon Vanackere, directeur des familles et de la petite enfance
- Mme Amadis Friboulet, directrice adjointe des familles et de la petite enfance
- Mme Coralie Garraud-Urruty, sous-directrice des ressources

6. Associations familiales

6.1. Confédération syndicale des familles (CSF)

- M. Gérard Pinchon, président
- M. Romain Biessy, secrétaire général

6.2. Union nationale des associations familiales (Unaf)

- Mme Guillemette Leneveu, directrice générale
- M. Jean-Philippe Vallat, directeur des politiques familiales et services aux familles
- M. Yvon Serieyx, chargé de mission économie

7. Représentants d'établissements d'accueil de la petite enfance

7.1. Association Crescendo (groupe SOS Jeunesse)

- Mme Céline Legrain, directrice générale

7.2. Fédération des Établissements Hospitaliers et d'Aide à la Personne privés solidaires (FEHAP)

- M. Antoine Fraysse, directeur de l'Autonomie et de la coordination des parcours de vie
- Mme Anaïs Lepineau, conseillère petite enfance

8. Cour des comptes

- Mme Corinne Soussia, présidente de la section prestations de sécurité sociale contributives et de solidarité à la sixième chambre
- M. Pierre Stussi, conseiller maître en service extraordinaire
- Mme Virginie Leheuzey, conseillère référendaire en service extraordinaire

9. Institut national d'études démographiques

- Mme Geraldine Duthe, directrice déléguée à la recherche
- Mme Magali Mazuy, responsable de l'unité de recherche « Fécondité, familles, conjugalités »
- Mme Ariane Pailhe, directrice de recherche
- Mme Anne Solaz, directrice de recherche
- M. Laurent Toulemon, directeur de recherche
- M. Milan Bouchet-Valat, chargé de recherche

10. Institut des politiques publiques

- M. Maxime Tô, responsable du pôle retraites
- M. Patrick Aubert, expert sénior

11. Personnalités qualifiées

- M^me^ Agnès Basso-Fattori, inspectrice générale des affaires sociales
- M. Vincent Lidsky, inspecteur général des finances
- M. Maxime Sbaihi, expert-associé de l'Institut Montaigne
- M. Antoine Math, économiste, chercheur à l'Institut de recherche économique et sociale et collaborateur scientifique auprès du Haut Conseil de la famille, de l'enfance et de l'âge
- M^me^ Muriel Pucci, présidente du comité scientifique du Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale
- M^me^ Pauline Rossi, économiste affiliée à l'École Polytechnique et au *Centre for Economic Policy Research* (CEPR)
- M. Bertrand Fragonard, haut fonctionnaire, ancien président du Haut Conseil de la famille, de l'enfance et de l'âge
- M. Julien Damon, professeur associé à Sciences Po, enseignant à HEC, essayiste et ancien sous-directeur à la Caisse nationale des allocations familiales
- M. Marc de Basquiat, docteur en économie d'Aix-Marseille, spécialiste du système redistributif français

ANNEXE XI

Méthodologie

SOMMAIRE

1. LA PHASE DE CADRAGE DE LA MISSION ET DE SON PÉRIMÈTRE 1

2. LA PHASE D'INVESTIGATIONS 1

2.1. L'analyse documentaire 1
2.2. Les entretiens 2
2.3. Les travaux quantitatifs 2
2.4. Les éléments de comparaison internationale 3

3. UN ÉLÉMENT DE CONTEXTE PARTICULIER PRIS EN COMPTE 3

1. La phase de cadrage de la mission et de son périmètre

Lors de la phase de cadrage, la mission a précisé le périmètre des politiques familiales retenu dans le cadre de cette revue de dépenses portant sur 122,1 Md€, charges de gestion incluses en 2024 (119,2 Md€ hors charges de gestion). La lettre de mission et les entretiens de cadrage ont invité la mission à exclure certains dispositifs :

- l'aide sociale à l'enfance, compte-tenu de ses adhérences avec d'autres politiques publiques, la protection judiciaire de la jeunesse et l'éducation notamment (11,1 Md€) ;
- les prestations liées au handicap de l'enfant, compte tenu de leurs adhérences avec l'ensemble des politiques du handicap (8,5 Md€) ;
- et les suppléments familiaux de traitement et de solde, compte tenu de leurs adhérences avec l'ensemble des politiques de ressources humaines et de rémunération dans la fonction publique (2,7 Md€).

Cette revue de dépenses porte ainsi sur un périmètre de 98,3 Md€, soit 82 % du coût total des politiques familiales hors charges de gestion.

Le cadrage a conduit à identifier quatre axes d'investigation :

- un premier bloc traitant de la démographie et des objectifs des politiques familiales ;
- un deuxième analysant les dispositifs contribuant à la conciliation entre vie professionnelle et vie personnelle des parents, notamment les dispositifs d'accueil des enfants ;
- un troisième bloc se concentrant sur les dispositifs de compensation des charges de famille ;
- un dernier visant à articuler la cohérence de scénarios de réforme proposés et de leurs effets.

Le périmètre retenu permet d'interroger la cohérence de l'ensemble de la politique familiale au regard des multiples objectifs qui lui sont fixés, et qui peuvent être priorisés dans un double contexte de finances publiques contraintes et de baisse de la natalité. Il permet également de proposer des scénarios de redéploiement entre les différents types de dispositifs, pour mieux tenir compte d'une éventuelle priorisation et de leurs efficacités respectives.

2. La phase d'investigations

2.1. L'analyse documentaire

Le champ vaste et documenté par de précédentes missions d'inspection, rapports de la Cour des comptes, services statistiques ministériels de cette revue de dépenses a conduit la mission à retenir une méthodologie s'appuyant fortement sur une revue de littérature et des simulations, en mobilisant de façon limitée les parties prenantes.

2.2. Les entretiens

La mission a rencontré :

- les principales parties prenantes, parmi lesquelles :
  - les administrations et opérateurs en charge : la direction de la sécurité sociale (DSS) ; la direction du budget (DB) ; la direction générale de la cohésion sociale (DGCS) ; la direction générale des finances publiques (DGFiP) ; la direction de la législation fiscale (DLF) ; la CNAF ; la MSA ;
  - des représentants du mouvement familial : l'Union nationale des associations familiales (UNAF) et la Confédération syndicale des familles (CSF) ;
  - des représentants des collectivités locales : l'Association des maires de France (AMF) et Départements de France ;
- les administrations, instances de réflexion ou juridictions ayant produit des analyses et recommandations sur les questions traitées : la direction générale du Trésor (DG Trésor) ; la direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (Drees) ; l'Institut national de la statistique et des études économiques (Insee) ; le Haut conseil de la famille, de l'enfance et de l'âge (HCFEA) ; le Conseil d'orientation des retraites (COR) ; la Cour des comptes ;
- des personnalités qualifiées.

2.3. Les travaux quantitatifs

La mission s'est employée à chiffrer autant qu'il était possible ses constats et ses recommandations. Elle a réalisé des travaux quantitatifs plus approfondis sur quatre champs particuliers :

- l'analyse des déterminants des dépenses de politique familiale ;
- l'analyse des effets redistributifs, verticaux comme horizontaux, des politiques familiales et des mesures proposées ;
- les projections de taux de couverture d'accueil du jeune enfant à l'horizon 2033 ;
- l'analyse de la situation financière des établissements d'accueil du jeune enfant (EAJE) financés par la prestation de service unique (PSU).

Pour le deuxième champ d'investigation, le Pôle Science des données de l'IGF a réalisé les simulations en mobilisant le modèle Ines, afin d'analyser les effets redistributifs des politiques familiales actuelles et l'impact des mesures proposées. La Drees a été mobilisée à titre complémentaire, pour analyser l'impact de trois variantes de forfaitisation de la majoration de pension pour enfant pour les parents de trois enfants et plus, à la suite du scénario A présenté dans le dossier de la Drees n°128, qui avait été réalisé à la demande du Conseil d'orientation des retraites.

Pour réaliser les projections du taux de couverture d'accueil du jeune enfant à l'horizon 2033, la mission s'est appuyée sur les trois scénarios des projections les plus récentes de la statistique publique en matière de natalité, réalisées par la Direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance (DEPP) du ministère de l'Education Nationale dans le cadre de travaux relatifs aux projections d'effectifs à horizon 2035[1].

[1] Barhoumi M., Miconnet N., Serre P., (2026) *« Projections d'effectifs d'élèves dans les premier et second degrés à horizon 2035 », Document de travail* - série études, n° 2026-E08, DEPP.

Pour ce qui concerne l'analyse de la situation financière des EAJE PSU ainsi que les éléments pouvant expliquer la diminution de leurs heures facturées, la mission s'est appuyée sur les indicateurs d'activité transmis par la CNAF pour l'ensemble des EAJE entre 2022 et 2024, ainsi que sur les résultats de l'enquête « besoins de personnels » réalisée en décembre 2024.

2.4. Les éléments de comparaison internationale

De nombreuses comparaisons internationales existent sur les différents sous-champs de la politique familiale, au niveau de la DAEI du ministère en charge des Affaires Sociales, d'organismes internationaux tels que l'OCDE ou Eurostat, ou figurant au sein de rapports publiés par des instances d'évaluation.

La mission a fait le choix de s'appuyer sur ces éléments existants et de ne pas produire une annexe *ad hoc*, mais de les utiliser en tant que de besoin dans les annexes spécifiques.

3. Un élément de contexte particulier pris en compte

La mission s'est déroulée en parallèle de l'examen par le Conseil d'État d'un projet de loi relatif à la mise en place d'une allocation sociale unifiée. La lettre de mission invitait à articuler les réflexions avec le contenu de ce texte, qui a finalement été retiré de l'ordre du jour d'examen du Conseil d'État fin mai 2026.

PIÈCE JOINTE

Lettre de mission

Pièce jointe

PREMIER MINISTRE

Liberté
Égalité
Fraternité

Paris, le 26 DEC. 2025

Madame la Cheffe de l'Inspection générale des Finances,
Monsieur le Chef de l'Inspection générale des Affaires Sociales,

Objet : Revue de dépenses relative à l'efficacité de la politique familiale

La loi de programmation des finances publiques (LPFP) pour la période 2023-2027 et la loi de finances pour 2023 prévoyaient la mise en place d'un dispositif d'évaluation de la qualité de l'action publique afin d'éclairer la préparation des textes financiers. Ce dispositif de revue de dépenses repose sur la conduite d'évaluations thématiques, menées annuellement sur l'ensemble du champ des administrations publiques (État, opérateurs, collectivités locales et sécurité sociale) afin d'irriguer les travaux budgétaires et parlementaires. Plusieurs vagues de missions ont été lancées depuis 2023 dont les résultats ont contribué à l'élaboration des projets de loi de finances pour 2024, 2025 et 2026. De nouvelles missions doivent être menées à présent, afin de préparer le projet de loi de finances pour 2027, de permettre d'assurer le respect de la trajectoire de finances publiques inscrite dans le plan budgétaire et structurel à moyen terme (PSMT) et de garantir l'atteinte de nos objectifs.

La politique familiale s'appuie sur l'alinéa 11 du Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946. Elle a ainsi pour objectifs principaux le soutien à la natalité, aujourd'hui renforcé par un soutien plus général à la parentalité et à l'articulation entre vie personnelle et vie professionnelle ; le soutien au niveau de vie des familles en compensant les charges d'enfants et la redistribution à destination des familles vulnérables ;

Les enjeux financiers de la politique familiale varient selon le périmètre retenu entre 2,7 % et 4,7 % du PIB (DREES, 2020)[1]. Elle regroupe un ensemble de dispositifs très divers en faveur des familles :

- Dispositifs fiscaux : quotient familial, crédit d'impôt famille, crédit d'impôt pour frais de garde ;
- Prestations légales : prestations d'entretien dont allocations familiales, compensation de certaines charges notamment les prestations d'accueil du jeune enfant, indemnités liées à la parentalité comme les congés maternité et paternité ;
- Dispositifs d'action sociale, notamment via le Fonds national d'action sociale (FNAS) : soutien public à l'offre d'accueil formel du jeune enfant et périscolaire ;
- Familialisation de certaines prestations sociales : revenu de solidarité active, prime d'activité, aides au logement.

[1] Périmètre cœur : prestations familiales, aide sociale à l'enfance, prestations liées au handicap de l'enfant, maintien et compléments de rémunération, autres prestations d'action sociale. Périmètre étendu : quotient familial et autres dispositifs fiscaux, droits familiaux de retraite, suppléments familiaux, charges de gestion. Hors champ : dépenses d'éducation, santé, etc.

Plus indirectement, les administrations publiques financent également de nombreuses initiatives sociales et culturelles à destination des familles. Une part conséquente de ces dispositifs est financée par la branche famille de la Sécurité sociale, mais certains relèvent également du budget de l'État à l'instar des dispositifs fiscaux ou du financement par les collectivités, en particulier les communes - cheffes de file du service public de la petite enfance - et les départements.

Dans ce cadre nous souhaitons confier à l'Inspection générale des finances et à l'Inspection générale des affaires sociales une mission sur l'efficacité de la politique familiale. L'objectif de la mission sera d'identifier des pistes d'économies en analysant l'adéquation des objectifs de politiques familiales avec les moyens déployés et la cohérence d'ensemble de ces leviers de politiques publiques.

La mission devra identifier les principaux déterminants de l'évolution des dépenses en matière de politique familiale et de leur évolution récente au-delà de la seule baisse de la natalité (configurations familiales, âge des enfants, inflation, revenus des ménages, immigration, etc.)

Sur cette base elle réalisera un état des lieux des divers dispositifs socio-fiscaux et budgétaires contribuant à la politique familiale incluant notamment l'ensemble des aides légales et extralégales, les droits familiaux de retraite, ainsi que les dispositifs de soutien des différentes missions budgétaires de l'État, et une réflexion sur une simplification et une mutualisation des dispositifs. En particulier, la mission s'interrogera sur l'articulation entre les prestations familiales et les autres dispositifs d'aide indirects dans la redistribution et le soutien aux ménages. La mission pourra en particulier s'attarder sur les modalités de calcul des différentes prestations sociales et s'appuyer sur les analyses effectuées dans le cadre de la préparation du projet de loi pour une allocation de solidarité unifiée.

L'ensemble des dispositifs devra être étudié au prisme de leur adéquation avec les objectifs assignés à la politique familiale, de leur efficacité pour les atteindre, de l'évolution de la natalité et des modèles existants dans des pays comparables, afin de prioriser et rationaliser les interventions.

La mission s'inscrira dans un objectif clair d'identification d'économies réalisables sur le périmètre étudié, sur la base d'un scénario central et de scénarios alternatifs, permettant de baisser la dépense publique et d'améliorer l'efficacité de la politique menée.

La mission veillera particulièrement à proposer les modalités concrètes de mise en œuvre des scénarios proposés, en tenant compte en particulier des conséquences sur les acteurs directement affectés par la modification des dispositifs étudiés. La mission devra associer l'ensemble des parties prenantes à ses réflexions, notamment la direction de la sécurité sociale, la direction générale de la cohésion sociale, la direction du Budget, la direction de la législation fiscale, la direction générale du Trésor, la direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques, et la Caisse nationale des allocations familiales.

Nous souhaitons que les conclusions et recommandations de cette mission fassent l'objet d'un rapport définitif dans un délai de quatre mois, afin de permettre leurs intégrations dans les projets de loi de finances et loi de financement de la sécurité sociale pour 2027.

Sébastien LECORNU