



# Avis en réponse à la saisine sur le projet de loi de financement de la Sécurité sociale pour 2026

**Adopté par voie dématérialisée le 27 octobre 2025**

Le Conseil de la famille du Haut conseil de la famille, de l'enfance et de l'âge, saisi le 14 octobre 2025 pour avis, a examiné les dispositions contenues dans le projet de loi de financement de la Sécurité sociale (PLFSS) pour 2026 concernant les familles, ainsi que la trajectoire qu'il projette de la branche famille de la Sécurité sociale. Suite à cet examen, il rend à la majorité de ses membres un avis globalement défavorable sur ce projet.

Cet avis traite uniquement des mesures du PLFSS qui modifient des dispositions portant sur la branche famille. Il ne porte pas sur des éléments ne faisant pas l'objet de mesure nouvelle dans le PLFSS même s'ils figurent dans le « dossier de presse » du PLFSS, comme l'affirmation de la préservation du haut niveau du « soutien des familles »<sup>1</sup> ou le rappel de la poursuite du déploiement du service public de la petite enfance en cours depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2025.

Cet avis se fonde sur les divers avis et rapports publiés par le Conseil de la famille, et plus particulièrement sur sa contribution<sup>2</sup> au rapport commun Hcaam-HCFEA-HCFiPS Pour un redressement durable de la Sécurité sociale remis au Premier ministre le 2 juillet 2025.

<sup>1</sup> « L'universalité des allocations familiales, pilier de notre politique familiale, est préservée. Le soutien aux familles les plus vulnérables, qui passe par l'allocation de rentrée scolaire, l'allocation de soutien familial, ou encore le complément mode de garde, récemment réformé et qui bénéficie prioritairement aux familles monoparentales, est conforté. »

<sup>2</sup> [https://www.hcfea.fr/IMG/pdf/extrait\\_famille\\_du\\_rapport\\_redressement\\_de\\_la\\_securite\\_sociale\\_-\\_chapitre\\_3\\_de\\_la\\_partie\\_iii.pdf](https://www.hcfea.fr/IMG/pdf/extrait_famille_du_rapport_redressement_de_la_securite_sociale_-_chapitre_3_de_la_partie_iii.pdf)



De façon générale, le Conseil de la famille du HCFEA regrette que les mesures proposées dans le PLFSS 2026 conduisent à réduire le champ d'action de la branche famille, d'une part en transférant des recettes vers d'autres branches, et d'autre part en réduisant les dépenses directement orientées vers les familles, alors même que la branche est excédentaire. En outre, aucune compensation pour les familles les plus affectées n'est prévue. Le Conseil de la famille reconnaît que les solidarités doivent s'adapter aux évolutions démographiques. Cependant, les ajustements doivent s'opérer en toute transparence et dans le respect des finalités propres à chaque branche. Le Conseil insiste sur les enjeux majeurs que les politiques familiales doivent continuer à relever : accueil du jeune enfant, lutte contre la pauvreté des enfants, soutien aux familles, notamment les plus précaires, soutien à l'égalité entre les femmes et les hommes et soutien à l'articulation entre vie familiale et vie professionnelle.

Le Conseil de la famille émet un avis négatif sur les mesures suivantes :

- Il regrette les transferts de recettes prévus dans le PLFSS de la branche famille vers les branches maladie, vieillesse et autonomie. Il réaffirme un impératif de transparence dans le pilotage des recettes et dépenses de la branche famille. Dans le rapport [Pour un redressement durable de la Sécurité sociale](#), il recommandait de garantir les recettes de la branche famille et, le cas échéant, de privilégier des transferts de dépenses d'une autre branche vers la branche famille dès lors qu'ils permettent de financer des politiques publiques en lien avec les besoins des familles.
- Il s'oppose au décalage à 18 ans de la majoration pour âge des allocations familiales sans redéploiement partiel vers les familles les plus affectées. La perte de revenu serait concentrée sur des familles nombreuses, à revenu modeste ou moyen. Si cette mesure était néanmoins retenue, le Conseil recommande des mesures de redéploiement partiel afin de compenser ces pertes pour les familles les plus modestes (par exemple en augmentant les montants et les plafonds d'éligibilité de l'allocation de rentrée scolaire, ou en mettant en place une aide par enfant dès le premier enfant pour les familles situées en dessous d'un certain plafond de ressources).
- En cohérence avec ses travaux et recommandations passés, le Conseil de famille exprime son opposition au gel des prestations familiales et de solidarité, qui affecterait les familles les plus modestes. Il rappelle que le taux de pauvreté des enfants a connu une forte hausse pour s'établir à 21,9 % en 2023. Cette mesure, cumulée avec le décalage de la majoration pour âge des allocations familiales, fragiliserait les familles les plus modestes, dont les prestations sociales constituent une part importante des revenus.

Le Conseil de la famille se prononce en faveur des mesures suivantes :

- Il considère que la création d'un congé supplémentaire de naissance de deux mois par parent va dans la bonne direction. Néanmoins, il juge que les modalités d'application de ce congé (taux d'indemnisation et durée) restent en deçà de ce qui serait souhaitable pour répondre aux besoins des parents de jeunes enfants. En outre, le Conseil regrette que ce congé n'entre en vigueur qu'au 1<sup>er</sup> juillet 2027.
- Il approuve l'allongement à cinq ans du délai de recouvrement des impayés de pensions alimentaires par l'Aripa, en cohérence avec le délai de prescription prévu par le code civil. Il détaille d'autres propositions pour améliorer l'efficience des politiques publiques en matière de fixation et recouvrement des pensions alimentaires (adoption d'un barème unique pour fixer le

niveau de la pension alimentaire ; extension du dispositif d'intermédiation financière pour réduire les risques d'impayés de pensions alimentaires).

## I. Des mesures sur les recettes diminuant les moyens disponibles pour la branche famille

Selon les prévisions du PLFSS, les recettes de la branche famille s'élèveront à 60,1 Md€ en 2026, contre 60,2 Md€ en 2025. Cette quasi-stabilité en euros courants (baisse en euros constants) est le résultat de mesures nouvelles portant sur les recettes de la branche famille. Sans ces mesures nouvelles, les recettes, qui proviennent pour l'essentiel des revenus du travail, soit directement (cotisations, CSG), soit indirectement (remboursements en compensation d'exonérations de cotisations), auraient dû s'élever en 2026 à environ 61,6 Md€ environ<sup>3</sup>. La perte de ressources pour la branche famille atteint donc environ 1,5 Md€ (soit 2,4 % des recettes).

Les mesures modifiant les ressources de la branche sont, en positif, la réduction des allègements généraux de cotisations sociales (abaissement du plafond) et, en négatif, pour un montant donc supérieur de 1,5 Md€ environ, des nouveaux transferts de recettes aux branches maladie et vieillesse. Ces mesures figurent à l'article 12 « Clarifier les transferts financiers au sein des administrations de sécurité sociale ». L'exposé des motifs précise que cet article :

- « prévoit d'affecter une fraction supplémentaire de taxe sur les salaires et d'autres taxes et contributions affectées (notamment de la taxe sur les véhicules terrestres à moteur, la taxe sur les conventions d'assurance et les produits de cotisation sur les jeux et paris) de la Caisse nationale d'allocations familiales (Cnaf) vers la Caisse nationale d'allocation maladie (Cnam) et la Caisse nationale d'allocations vieillesse (Cnav). En effet, la suppression de la réduction proportionnelle de 1,8 point des cotisations d'allocations familiales à l'occasion de la réforme des allègements généraux réduit le coût des exonérations de cotisations affectées à la Cnaf » ;
- prévoit aussi que « l'assurance maladie bénéficiera d'une affectation d'une partie de la CSG sur les revenus de remplacement qui bénéficie actuellement à la branche famille »<sup>4</sup>.

<sup>3</sup> Selon les prévisions du PLFSS, en 2026, la masse salariale du secteur privé augmenterait de 2,3 %, le PIB en volume augmenterait de 1 % et l'inflation atteindrait 1,3 %.

<sup>4</sup> Dans l'annexe du PLFSS, il est précisé : « réaffectation [en 2026] d'une partie de la CSG prélevée sur les revenus de remplacement et affectée jusqu'ici à la branche famille vers la branche maladie et, à compter de 2027 et de façon conventionnelle, vers la branche autonomie » ; le « déficit [de la CNSA] se stabiliserait [à partir de 2027] en raison de l'affectation, à titre conventionnel, d'une fraction supplémentaire de CSG prélevée sur les revenus de remplacement en provenance de la branche famille ».



Dans sa contribution<sup>5</sup> au rapport commun Hcaam-HCFEA-HCFiPS Pour un redressement durable de la sécurité sociale, le Conseil de la famille avait préconisé de « garantir une évolution des recettes de la branche famille au même rythme que la croissance ». En outre, pour assurer la transparence et la lisibilité des choix budgétaires, il avait recommandé que « de nouvelles recettes de la branche famille [ne soient] pas transférées vers d'autres administrations », et que les choix budgétaires affectant la branche famille s'opèrent de façon transparente. En particulier, si des transferts de dépenses venant d'autres branches devaient être décidés, ceux-ci devaient impérativement concourir à des objectifs de politiques familiales (encadré 1).

En cohérence avec ses prises de position passées, le Conseil de la famille regrette les transferts de recettes prévus dans le PLFSS au détriment de la branche famille et des politiques publiques qu'elle finance en direction des familles et des enfants.

Dans son avis sur le PLFSS 2026, le Conseil de l'âge se prononce également sur cette mesure : il constate « *le caractère très incertain de cet apport en recettes, mais aussi le fait qu'il serait opéré au détriment de la branche famille* ».

#### Encadré 1 | La position du Conseil de la famille sur les évolutions souhaitables des recettes de la branche famille

Extraits de la contribution du Conseil de la famille « La branche famille et les politiques familiales, des dépenses d'avenir à préserver » au rapport commun Hcaam-HCFEA-HCFiPS Pour un redressement durable de la sécurité sociale.

##### **Garantir une évolution des recettes de la branche famille au même rythme que la croissance**

Les recettes de la branche famille ont été maintenues, en % du PIB, à un niveau stable entre les années 1970 et 2014. À partir de 2014, ce niveau a cessé d'être garanti. Entre 2014 et 2022, la branche famille a ainsi perdu environ 7 % de ses ressources à champ couvert constant, ce qui, combiné au financement de nouveaux transferts vers d'autres branches de la Sécurité sociale, a conduit à plusieurs années de déficit et, in fine, à une baisse des dépenses, en particulier de prestations d'accueil du jeune enfant (...). Depuis 2022, les recettes se sont de nouveau stabilisées, à 2 % du PIB. Afin de répondre aux besoins des familles et des enfants (...), d'assurer les fonctions redistributives de la politique familiale (...), d'accompagner les parents dans la réalisation de leur projet d'enfant, et de ne pas dégrader les comptes de la branche famille, il est essentiel que les recettes de la branche soient de nouveau garanties, comme elles l'ont été des années 1970 à 2014. Le niveau des recettes de la branche ne doit pas être abaissé en dessous du niveau auquel il se situe depuis 2022, soit 2 % du PIB.

##### **Assurer la transparence et la lisibilité des choix budgétaires**

(...) il est indispensable d'assurer la transparence et la lisibilité des choix budgétaires affectant les comptes de la branche famille.

S'agissant des recettes de la branche famille, cela implique qu'elles ne doivent pas être transférées vers d'autres administrations (comme cela a été le cas à plusieurs reprises, et notamment en 2024 et

<sup>5</sup> Conseil de la famille, 2025, La branche famille et les politiques familiales, des dépenses d'avenir à préserver.

2025 avec les modifications du « bandeau famille »). De telles opérations présentent des inconvénients : affectation opaque des recettes de cotisations famille à des dépenses sans lien avec la politique familiale, atteinte au principe de garantie de cohérence entre les recettes et les dépenses de la branche, perte de recettes pour la branche famille (ces transferts de recettes n'étant en général pas compensés par d'autres recettes), etc.

S'agissant des dépenses de la branche famille, des transferts vers d'autres branches ne sont envisageables qu'à la condition qu'ils participent à atteindre les objectifs des politiques familiales et que les besoins des familles soient couverts (en particulier en matière d'accueil du jeune enfant et de compensation financière des charges de famille). Le cas échéant, ces transferts doivent être lisibles et transparents.

D'après l'article 53 du PLFSS, « *Les dépenses de la branche famille sont presque stables [en euros courants] entre 2025 et 2026 (+ 0,1 %)* ». Les dépenses en euros constants, elles, baissent en 2026. Cette évolution résulte des évolutions socio-démographiques, la baisse des naissances notamment, et des mesures d'économie (gel des prestations et report de la majoration pour âge des allocations familiales [AF] de 14 à 15 ans en 2026, voir II.), alors que les nouvelles dépenses prévues seront modérées (SPPE, montée en charge de la réforme du CMG-emploi direct<sup>6</sup>).

La croissance des dépenses au-delà de 2026 devrait être faible, et ce, malgré le nouveau congé supplémentaire de naissance, dont le coût prévu serait de 0,6 Md€ en 2030 (voir IV.).

En conséquence, malgré les mesures sur les recettes, et en raison de la stagnation, en euros courants, des dépenses, la branche va continuer de dégager en 2026 un excédent, proche de celui de 2025 (0,7 Md€). Sans nouvelles mesures, les excédents de la branche devraient s'accroître jusqu'à atteindre 2,4 Md€ en 2029 selon le PLFSS (encadré 2).

## Encadré 2 | Objectif de dépenses et solde de la branche famille

### Annexe du PLFSS

La trajectoire [des futures dépenses] de la branche famille tient notamment compte, pour 2026, de l'effet du gel des prestations familiales. Cette trajectoire est également améliorée dès 2026 par l'effet du décalage de 14 à 18 ans de la majoration pour âge des allocations familiales (pour une économie de 0,2 Md€ en 2026 et croissante jusqu'en 2029). Elle intègre aussi, sur un horizon pluriannuel, la mise en place en 2027 d'un congé supplémentaire de naissance ainsi que les effets de la réforme du service public de la petite enfance et de celle du complément de libre choix du mode de garde adoptée dans la loi du 23 décembre 2022 de financement de la sécurité sociale pour 2023.

Le solde de la branche famille serait en excédent de 0,7 Md€ en 2026, à un niveau comparable à celui de l'année précédente (0,8 Md€), puis augmenterait pour atteindre 2,4 Md€ en 2029, sous l'effet du faible dynamisme des dépenses de la branche dans un contexte de faible natalité réduisant durablement les dépenses de prestations. La trajectoire présentée ici limite la croissance de cet

<sup>6</sup> « *La montée en charge de la réforme du complément de libre choix du mode de garde, entrée en vigueur en septembre 2025, représente un coût de 0,65 Md€ en 2026* », contre 0,3 en 2025.



excédent en réaffectant une part des recettes de CSG assise sur les revenus de remplacement de la branche famille à la branche maladie, conformément aux dispositions de la présente loi, puis de façon conventionnelle en faveur de la branche autonomie à compter de 2027. La trajectoire inclut aussi la montée en charge progressive du décalage de 14 à 18 ans de la majoration pour âge des allocations familiales, ainsi que l'effet de la création, à partir de 2027, d'un congé supplémentaire de naissance et la montée en charge des objectifs poursuivis en matière de petite enfance.

La question se pose de l'usage qui sera fait de cet excédent : le Conseil ayant considéré que les transferts de recettes vers d'autres branches n'étaient pas souhaitables, cet excédent peut être utilisé pour répondre aux besoins non couverts des familles ou pour des transferts de dépenses venant d'autres branches dès lors que ces dépenses servent à soutenir les familles.

Le Conseil de la famille rappelle que les besoins des familles sont aujourd'hui insuffisamment couverts. « *Parmi ces besoins figurent les difficultés liées à la monoparentalité, au handicap d'un enfant, aux situations de précarité économique, ou encore à l'articulation entre vie familiale et vie professionnelle. Une attention particulière doit être portée à la petite enfance, aux familles monoparentales et aux familles nombreuses* »<sup>7</sup>.

En matière d'accueil des enfants de moins de 3 ans, notamment, si le service public de la petite enfance (SPPE) est bien entré en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2025, son déploiement est loin d'être effectif et les incitations à la création de places d'accueil mises en œuvre ces dernières années n'ont pas permis un développement de nouvelles solutions d'accueil à la hauteur des attentes.

S'agissant de la pauvreté des enfants, dont le taux, en forte hausse, atteint 21,9 % en 2023, le Conseil rappelle que lutter contre cette pauvreté implique de soutenir les dépenses en direction des familles modestes.

Enfin, le Conseil souhaite rappeler certains des enseignements de l'enquête sur les Projections des jeunes adultes sur la parentalité (enquête menée, pour le compte du Conseil, par Toluna – Harris Interactive auprès de personnes de 20 à 35 ans). Il ressort de cette enquête que le coût élevé de l'enfant est le frein à la parentalité le plus cité par les 20-35 ans sans enfant (62 % d'entre eux), devant l'angoisse face à l'état du monde (56 %), le temps et l'énergie que réclame l'éducation d'un enfant (56 %) et la peur de la grossesse (50 %)<sup>8</sup>. Le soutien aux familles doit être suffisant pour répondre aux besoins des parents pour leur permettre d'élever et d'éduquer leurs enfants dans de bonnes conditions.

<sup>7</sup> Contribution du Conseil de la famille « [La branche famille et les politiques familiales, des dépenses d'avenir à préserver](#) » au rapport commun Hcaam-HCFEA-HCFiPS [Pour un redressement durable de la sécurité sociale](#).

<sup>8</sup> Conseil de la famille du HCFEA, en partenariat avec Toluna – Harris Interactive, 2025, [Le regard et les projections des jeunes adultes sur la parentalité](#), juillet, [note de synthèse](#) et [infographie](#).

En conséquence, **le Conseil de la famille demande que les excédents à venir de la branche famille servent à couvrir les besoins des familles dans une perspective d'égalité et de lutte contre la pauvreté.**

## II. Le relèvement de l'âge de majoration des allocations familiales

L'article L. 521-3 du code de la sécurité sociale pose le principe d'une majoration pour âge des allocations familiales<sup>9</sup>. Aucune nouvelle mesure législative, figurant dans le PLFSS, ne vient modifier cet article.

En revanche, dans les éléments sur les trajectoires futures de dépenses, le PLFSS indique un « *décalage de 14 à 18 ans de la majoration pour âge des allocations familiales (pour une économie de 0,2 milliard d'euros en 2026 et croissante jusqu'en 2029)* », ce que confirme le dossier de presse (encadré 3).

La borne d'âge étant fixée par voie réglementaire à l'article R. 521-1 du code de la Sécurité sociale, la mesure annoncée passera par un futur décret.

La mesure aura pour conséquence de limiter le nombre d'enfants bénéficiaires de la majoration pour âge, puisque le bénéfice de cette majoration sera réservé aux seuls enfants âgés de 18 et 19 ans (et, encore, à l'exclusion des aînés des familles de deux enfants).

### Encadré 3 | Relever progressivement, à compter de 2026, l'âge de majoration des allocations familiales de 14 ans jusqu'à l'âge clé de 18 ans

#### Dossier de presse

Actuellement, les allocations familiales sont majorées lorsqu'un enfant à charge atteint l'âge de 14 ans. Cette majoration n'est pas due pour l'aîné d'une famille n'ayant que deux enfants à charge. A partir de trois enfants, chaque enfant ouvre droit à la majoration lorsqu'il atteint l'âge de 14 ans.

(...) Dans un objectif d'efficience des dépenses de la branche famille qui devra financer la montée en charge du congé supplémentaire de naissance dans les années à venir, l'âge de la majoration des allocations familiales sera progressivement décalé de 14 ans à 18 ans pour les futurs bénéficiaires, sans changement pour les bénéficiaires actuels. Cette mesure réglementaire sera appliquée à partir du 1<sup>er</sup> mars 2026, en flux.

Cette mesure représente une économie de plus de 200 M€ dès 2026 pour les dépenses de la branche famille et monterait progressivement en charge jusqu'en 2029.

<sup>9</sup> Actuellement, la majoration pour âge est de 75,53 € par enfant de 14 ans ou plus pour les familles bénéficiant des allocations familiales (AF) à taux plein (montant modulé comme les AF pour les autres familles bénéficiaires). Pour les familles ayant seulement deux enfants, seul le benjamin, s'il a 14 ans ou plus, bénéficie de la majoration pour âge.



Dans sa contribution au rapport *Pour un redressement durable de la Sécurité sociale*, le Conseil de la famille s'est prononcé en juillet 2025 en défaveur du décalage ou de la suppression des majorations pour âge des allocations familiales :

« *La suppression de la majoration pour âge des allocations familiales (...) conduirait à réduire les dépenses d'allocations familiales de 1,6 Md€. Le report à 16 ans de la majoration, quant à lui, réduirait les dépenses de 750 M€.*

*Le Conseil de la famille s'oppose à la suppression sèche de cette majoration pour âge des allocations familiales à des fins d'économie. D'une part, cette suppression réduirait l'enveloppe dédiée à la politique familiale alors que des besoins ne sont pas couverts. D'autre part, elle conduirait à une baisse de niveau de vie pour les familles avec des enfants de 14 ans et plus. Or, les trois quarts de ces majorations bénéficient aux familles nombreuses, dont le niveau de vie est moindre, et qui, selon la Cour des comptes, « ont été plus affectées que les autres par les mesures de maîtrise des dépenses sociales et fiscales décidées entre 2011 et 2021 ». En outre, les familles les plus modestes, qui perçoivent le RSA ou la prime d'activité, ne seraient pas protégées des conséquences d'une telle suppression, parce que la majoration pour âge est exclue des bases ressources de ces prestations de solidarité ; les montants de ces prestations ne seraient donc pas ajustés à la hausse pour compenser la perte de la majoration pour âge. Le Conseil rappelle qu'avec près de 2,8 millions d'enfants, soit 21,9 % d'entre eux en 2023, vivant sous le seuil de pauvreté, des mesures altérant la redistribution vers les familles de ces enfants ne sont pas acceptables.*

*Si, contre l'avis unanime du Conseil de la famille, l'option d'une suppression ou réduction de la majoration pour âge des AF était néanmoins retenue par le Gouvernement, il serait impératif de redéployer une partie importante des recettes dégagées au sein de la branche famille ».*

En cohérence avec sa position exprimée en juillet 2025, **le Conseil de la famille s'oppose au décalage à 18 ans de la majoration pour âge**. Cette mesure qui reviendrait de fait à supprimer quasiment toutes les majorations pour âges des AF, réduirait de plusieurs milliers d'euros par an les revenus des familles les plus affectées. Du fait de la modulation des AF, cette perte serait concentrée sur des familles nombreuses, à revenu modeste ou moyen. En outre, il n'est pas prévu que les économies ainsi réalisées soient redéployées, au moins partiellement, au sein de la branche famille afin de limiter les effets délétères de la mesure **sur les familles les plus pauvres**. Dans le rapport de juillet, le Conseil mentionnait comme mesures de redéploiement partiel possibles une augmentation de l'allocation de rentrée scolaire ou encore la mise en place d'une aide par enfant dès le premier enfant pour les familles situées en dessous d'un certain plafond de ressources.

### III. Le gel de toutes les prestations sociales

L'article 44 du PLFSS prévoit le gel de toutes les prestations de Sécurité sociale (pensions de retraite, prestations familiales, AAH, etc.) (encadré 4). Il déroge ainsi à la règle de revalorisation annuelle en fonction de l'inflation passée fixée par l'article L. 161-25 du code de la Sécurité sociale<sup>10</sup>. Selon l'annexe 9 du PLFSS, ce gel permettrait une économie de 3,6 Md€, dont 2,5 pour la Sécurité sociale et 1,1 pour l'État<sup>11</sup>. Il accroîtrait l'excédent de la branche famille d'environ 300 M€.

Un article analogue figurant dans le projet de loi de finances (PLF) prévoit le gel des autres prestations sociales, en particulier les prestations de solidarité relevant de l'État (RSA, prime d'activité, etc.). S'y ajoute, toujours dans le PLF, un article visant à geler spécifiquement les paramètres de calcul des APL.

#### Encadré 4 | Article 44 du PLFSS « Stabiliser le montant des prestations sociales, dont les pensions »

##### Exposé des motifs

Le déficit public a progressé de 4,7 % du produit intérieur brut (PIB) en 2022 à 5,4 % en 2023 et 5,8 % en 2024, ce qui nécessite des mesures de grande ampleur et un effort collectif pour retourner à moyen terme en dessous de 3 % de déficit.

Au sein des dépenses publiques, les dépenses de prestations représentent une part prépondérante. Sans remettre en question le bénéfice ou porter atteinte aux droits acquis par les bénéficiaires de ces prestations, il est indispensable de freiner la progression de cette partie des dépenses, tirée à la hausse par des facteurs structurels (notamment le vieillissement de la population) et conjoncturels (l'inflation récente en particulier). Aussi, une mesure transversale de stabilisation est proposée pour l'ensemble des prestations. Leurs bénéficiaires réaliseront un effort d'ampleur modérée, mais dont l'effet global sera décisif pour freiner la dépense. (...)

Pour assurer la soutenabilité des dépenses publiques dans leur ensemble, il convient de freiner également l'évolution des autres prestations sociales indexées sur l'inflation. Cet effort transversal et collectif passe par une stabilisation de ces prestations en 2026, comme pour les retraites. Cet effort restera modéré au regard du ralentissement de l'inflation. En 2026, le maintien des prestations sociales, y compris pensions de retraite, à leur niveau de 2025 permettra donc une économie de 3,6 Md€ dont 2,5 pour la Sécurité sociale et 1,1 pour l'État.

Cette maîtrise des dépenses publiques se poursuivra jusqu'en 2030 s'agissant des pensions de retraite.

##### Dossier de presse

<sup>10</sup> « La revalorisation annuelle des montants de prestations dont les dispositions renvoient au présent article est effectuée sur la base d'un coefficient égal à l'évolution de la moyenne annuelle des prix à la consommation, hors tabac, calculée sur les douze derniers indices mensuels de ces prix publiés par l'Institut national de la statistique et des études économiques l'avant-dernier mois qui précède la date de revalorisation des prestations concernées. »

<sup>11</sup> En faisant l'hypothèse que le taux de revalorisation des plafonds de ressources au 1<sup>er</sup> janvier 2026 aurait été de 1,0 % et que le taux de revalorisation des montants au 1<sup>er</sup> avril aurait été de 0,9 %.



Pour assurer la soutenabilité des dépenses publiques dans leur ensemble, il convient de freiner également l'évolution des (...) prestations sociales indexées sur l'inflation. Cet effort transversal et collectif passe par une stabilisation de ces prestations en 2026. Cet effort restera modéré au regard du ralentissement de l'inflation. Ainsi, la trajectoire financière de la branche famille tient compte, pour 2026, notamment de l'effet du gel des prestations familiales.

Dans sa contribution au rapport *Pour un redressement durable de la Sécurité sociale*, le Conseil de la famille s'est prononcé sur une sous-indexation ou un gel des montants et des plafonds de ressources des prestations familiales et de solidarité :

*« le Conseil de la famille s'oppose à des mesures du type sous-indexation ou gel des montants et des plafonds de ressources des prestations familiales et de solidarité. De telles mesures conduiraient en effet à faire porter la charge de l'effort du redressement sur les familles avec enfants, en particulier sur les plus modestes d'entre elles, alors que la France affiche déjà un taux de pauvreté des enfants de 21,9 % en 2023 (plus élevé que celui de l'ensemble de la population, 15,4 %) et qui tend à croître plus rapidement depuis quelques années. (...) les dépenses pour lutter contre la pauvreté des enfants doivent être considérées comme des dépenses d'avenir à préserver. »*

En 2023, le taux de pauvreté des enfants a connu une forte hausse (+ 1,5 points), passant de 20,4 % à 21,9 %<sup>12</sup>. Un gel des prestations sociales conduirait à une nouvelle hausse du taux de pauvreté des enfants. Cette mesure, cumulée avec le décalage de la majoration pour âge des allocations familiales, fragiliserait les familles les plus modestes, dont les prestations sociales constituent une part importante des revenus.

Aussi, en cohérence avec ses travaux et recommandations passés, **le Conseil de famille exprime son opposition au gel des prestations familiales et de solidarité.**

## IV. La création d'un congé supplémentaire de naissance à partir de 2027

L'article 42 du PLFSS prévoit la mise en place, à partir du 1<sup>er</sup> juillet 2027, d'un « congé supplémentaire de naissance », d'une durée de deux mois pour chacun des parents, pouvant être pris simultanément ou successivement (encadré 5). Le montant de l'indemnité correspondra à une fraction des revenus d'activité antérieurs soumis à cotisations. Ce montant serait dégressif entre le premier et le second mois de ce congé. Si le niveau de l'indemnité est renvoyé à un décret en Conseil d'État, l'annexe 9 du PLFSS mentionne un taux de remplacement de 55 % du salaire brut (70 % du net) le premier mois et 47 % du salaire brut (60 % du net) le deuxième mois, dans la limite d'une fois le montant du plafond

<sup>12</sup> Rieg C., Rousset A., 2025, Niveau de vie et pauvreté en 2023 - Taux de pauvreté et inégalités s'accroissent fortement, Insee Première, n° 2063, juillet.

annuel de la Sécurité sociale. Le coût de ce congé serait de 300 M€ en 2027 pour atteindre 600 M€ en 2030<sup>13</sup>.

#### Encadré 5 | Article 42 du PLFSS « Créer un congé supplémentaire de naissance »

##### Exposé des motifs

L'article vise à répondre à plusieurs enjeux tant démographiques que d'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes en répondant aux difficultés de conciliation entre vies professionnelle et familiale auxquelles sont confrontés les parents actifs.

Dans le contexte actuel de baisse de la natalité, il est proposé de créer au bénéfice de chacun des deux parents un congé supplémentaire de naissance indemnisé par la sécurité sociale, venant s'ajouter aux droits existants à congés maternité, paternité et d'adoption, dont la durée sera, au choix du parent, d'un mois ou de deux mois. Chaque parent pourra prendre le congé simultanément ou en alternance avec l'autre, d'où la possibilité d'ajouter jusqu'à quatre mois de garde parentale.

La mesure permettra aux parents de bénéficier d'un congé supplémentaire à leur congé de maternité, de paternité et d'accueil de l'enfant ou leur congé d'adoption. Elle permettra dès lors la garde des nourrissons par leurs parents lors de leurs premiers mois de vie ou d'accueil au foyer et favorisera le partage des tâches parentales entre femmes et hommes dès l'arrivée de leur enfant.

Elle favorisera l'égalité entre les femmes et les hommes : en effet la prise du congé de paternité conduit les pères à davantage s'impliquer à long terme dans les tâches ménagères et la garde de leurs enfants, ce que permettra également ce nouveau congé supplémentaire de parentalité avec une indemnisation dégressive entre le premier et le second mois incitant plus fortement chacun des deux parents à solliciter au moins le premier mois. Elle constituera également un levier démographique en proposant une réponse concrète aux difficultés de conciliations entre vies professionnelles et familiales dans un contexte de tension sur l'offre de garde formelle, et finalement un levier de bien-être pour le développement de l'enfant au côté des parents dans la continuité de la stratégie des 1 000 premiers jours.

Parallèlement, des travaux seront menés pour refondre plus globalement les congés parentaux, en s'interrogeant notamment sur le maintien de la Prépare, prestation de moins en moins utilisée par les parents puisque le nombre de bénéficiaires a été divisé par deux depuis sa création, et qui ne répond pas à ses objectifs en matière d'égalité femmes-hommes, et peut favoriser l'éloignement du marché du travail. Une évolution vers une durée plus faible ou une suppression de la Prépare reste cependant difficilement envisageable à court terme au vu des tensions qui pèsent aujourd'hui sur les modes de garde formels.

##### Dossier de presse

Le coût de la mesure, variable selon les hypothèses de recours, est estimé à 300 M€ l'année de sa mise en œuvre, et monterait progressivement en charge jusqu'à atteindre 600 M€ en 2030. Le congé de naissance sera effectif en 2027.

<sup>13</sup> Avec des hypothèses de taux de recours en 2030 de 20 % des pères le premier mois et 10 % le deuxième, et de 55 % des mères le premier mois et de 40 % le deuxième.



Comme d'autres instances<sup>14</sup>, et comme le récent rapport d'information sur les congés parentaux remis par les députés Thibault Bazin et Céline Thiébault-Martinez<sup>15</sup>, le HCFEA a, à de nombreuses reprises<sup>16</sup>, recommandé la création d'un congé parental plus court et mieux rémunéré que l'actuelle prestation partagée d'éducation de l'enfant (Prepare). Ce congé parental aurait pour objectif d'être davantage pris par les pères, et favorable à l'égalité des femmes et des hommes.

En juillet 2025, le Conseil de la famille écrivait ainsi<sup>17</sup> : « *La mise en œuvre d'un congé de naissance de quatre mois pour chaque parent, rémunéré en fonction du salaire, permettrait de traduire concrètement les engagements pris dans le cadre de la directive européenne sur l'équilibre entre vie professionnelle et vie privée.* »

(...) *Un partage plus égalitaire des responsabilités parentales au sein des couples constitue un levier essentiel pour améliorer la situation économique des mères, en favorisant leur insertion et leur maintien dans l'emploi. Cette dynamique contribue également à limiter les conséquences financières des ruptures familiales, en réduisant les besoins de soutien public aux foyers monoparentaux. Par ailleurs, une implication accrue des pères dans les premiers mois de vie de l'enfant, rendue possible par un congé de naissance mieux partagé, est susceptible de renforcer leur engagement à long terme, y compris en cas de séparation. Ce changement culturel et structurel favoriserait un partage plus équitable des responsabilités parentales, avec des bénéfices attendus en matière de dépenses publiques (même s'ils sont difficiles à évaluer précisément).*

Ainsi, une politique articulant congé parental indemnisé et accueil du jeune enfant dans une perspective d'égalité des femmes et des hommes, permettrait non seulement de mieux répondre aux besoins des familles, mais aussi de renforcer la soutenabilité économique de l'ensemble de la Sécurité sociale. »

En cohérence avec ses prises de position passées, le **Conseil de la famille du HCFEA considère que la création d'un congé supplémentaire de naissance de deux mois par parent va dans la bonne direction. Néanmoins, il juge, d'une part, que ce congé reste en deçà de ce qui serait souhaitable pour répondre aux besoins des parents de jeunes enfants et, d'autre part, que sa mise en place pourrait intervenir avant le 1<sup>er</sup> juillet 2027.**

---

<sup>14</sup> Cour des comptes, Unaf, Sénat, Assemblée nationale, Cese, Igas, Commission des 1 000 premiers jours, Mission Damon-Heydemann, France Stratégie, etc.

<sup>15</sup> [Rapport d'information n° 1971 déposé le 16 octobre 2025 par la Commission des affaires sociales en conclusion des travaux de la mission d'information sur les congés parentaux \(Thibault Bazin et Céline Thiébault-Martinez\).](#)

<sup>16</sup> Conseil de la famille du HCFEA, [Voies de réforme des congés parentaux dans une stratégie globale d'accueil de la petite enfance](#), Rapport adopté le 13 février 2019 ; [L'évolution des dépenses sociales et fiscales consacrées aux enfants à charge au titre de la politique familiale – Bilan des réformes des vingt dernières années](#), Rapport adopté le 30 mars 2021.

<sup>17</sup> Contribution du Conseil de la famille « [La branche famille et les politiques familiales, des dépenses d'avenir à préserver](#) » au rapport commun Hcaam-HCFEA-HCFiPS [Pour un redressement durable de la sécurité sociale](#).

Le Conseil note d'abord que ce congé supplémentaire de naissance, d'une durée de deux mois par parent et rémunéré en fonction du salaire, répond aux exigences posées par la directive européenne de 2019, et à la demande de la Commission européenne de se conformer à cette obligation. Le droit à congé parental prévu par la directive, qui s'ajoute aux autres exigences en matière de congés de maternité et de paternité<sup>18</sup>, est un droit individuel à un congé parental d'au moins quatre mois en raison de la naissance ou de l'adoption d'un enfant, avec un retour garanti dans l'emploi, d'une durée minimum de deux mois par parent (partie non transférable entre parents). Le niveau de la rémunération doit être « suffisant pour faciliter la prise du congé par les deux parents ». Avec un montant très faible et forfaitaire, la Prepare ne remplit pas cette condition de rémunération.

**Le Conseil de la famille réitere son souhait que le niveau de l'indemnisation, qui sera fixé par décret, soit porté à un niveau suffisant, supérieur à 50 % du salaire brut.** Or si le taux de remplacement mentionné dans l'annexe 9 du PLFSS atteint 55 % du salaire brut pour le premier mois, il tombe à 47 % pour le deuxième mois, donc en-dessous du seuil de 50 %. Ce taux de remplacement risque d'être insuffisant pour rendre le congé attractif le deuxième mois, en particulier pour les pères.

**Le Conseil regrette que la durée du congé soit limitée à deux mois par parent, au lieu des quatre mois qu'il préconise<sup>19</sup>.**

**Il regrette aussi que la mise en place de la mesure soit reportée à juillet 2027**, alors qu'elle a été annoncée par la ministre en charge des familles en juillet 2023, a fait l'objet de premières concertations à l'automne 2023 et ensuite d'une annonce par le Président de la République en janvier 2024.

Il est favorable à la poursuite des réflexions sur les congés en direction des familles.

## V. Améliorer l'efficience du recouvrement des pensions alimentaires

L'article 41 du PLFSS vise à allonger de vingt-quatre mois à cinq années le délai de recouvrement des impayés de pensions alimentaires par l'Agence de recouvrement et d'intermédiation des pensions alimentaires (Aripa) (encadré 6). Il propose plus précisément de modifier l'article L. 213-4 du code des procédures civiles d'exécution : « *lorsqu'un organisme débiteur de prestations familiales agit pour le compte d'un créancier d'aliments, la procédure de paiement direct est applicable aux termes échus de la pension alimentaire dans la limite des vingt-quatre derniers mois avant la notification de la demande de paiement direct. Dans ce cas, le règlement de ces sommes s'effectue sur une période maximale de vingt-quatre*

---

<sup>18</sup> Au minimum quatorze semaines pour le congé de maternité et dix jours ouvrables pour le congé de paternité, ces congés devant être rémunérés au moins au niveau des congés de maladie.

<sup>19</sup> Conseil de la famille du HCFEA, 2019, [Voies de réforme des congés parentaux dans une stratégie globale d'accueil de la petite enfance](#), Rapport adopté le 13 février 2019.



mois dans des conditions définies par décret en conseil d'État.», en remplaçant « vingt-quatre mois » par « cinq années ».

#### Encadré 6 | Article 41 du PLFSS « Optimiser le recouvrement des pensions alimentaires »

##### Dossier de presse

Le projet de loi de financement porte une mesure qui vise à responsabiliser les parents débiteurs de pension alimentaire pour éviter que les impayés reposent sur la sécurité sociale. Actuellement, en cas d'impayé d'une pension alimentaire, l'Agence de recouvrement et d'intermédiation des pensions alimentaires (Aripa) procède au recouvrement de la pension, par voie amiable ou forcée, auprès du payeur de la pension alimentaire, et peut également verser une allocation de soutien familial dite « recouvrable » (ASF-R) au parent créancier.

La mesure proposée dans le projet de loi de financement vise à réformer les procédures actuelles pour étendre la durée durant laquelle il est possible de procéder au paiement direct. L'Aripa pourra ainsi recouvrer des sommes plus importantes en récupérant les impayés d'une ancienneté supérieure à deux ans pour lesquels la procédure actuelle n'est plus applicable.

L'élargissement des procédures de paiement direct aux pensions impayées au-delà des vingt-quatre mois permettrait de recouvrer 15 M€ supplémentaires.

La modification proposée est cohérente avec le délai de prescription applicable aux créances alimentaires prévu par le code civil, à savoir cinq ans. L'allongement de la période de recouvrement va permettre à l'Aripa de recouvrer des sommes pour lesquelles la procédure de paiement direct est aujourd'hui abandonnée du fait de la limitation à deux ans de termes échus. Il va également permettre à l'Aripa de recouvrer des montants plus importants d'allocation de soutien familial recouvrable (ASF-R) auprès des débiteurs de pensions alimentaires.

**Le Conseil de la famille approuve cette proposition qui va dans le sens d'une amélioration de l'efficience du système de recouvrement des impayés de pensions alimentaires.**

Pour aller plus loin dans l'amélioration de l'efficience des politiques publiques en matière de pension alimentaire, le Conseil de la famille rappelle ici deux propositions qu'il a faites en juillet 2025 : adopter un barème unique pour fixer le niveau de la pension alimentaire en cas de séparation ; étendre le dispositif d'intermédiation financière pour réduire les risques d'impayés de pensions alimentaires, et donc baisser les dépenses publiques destinées à soutenir les parents gardiens ne percevant pas la pension due et éviter des frais de recouvrement.

Dans la [synthèse du rapport Pour un redressement durable de la sécurité sociale](#), il écrivait ainsi : « Depuis 2018, coexistent deux barèmes pour fixer le montant des pensions alimentaires lors des séparations de couples avec enfants : une table de référence indicative mise à disposition des juges aux affaires familiales en 2010 ; un barème publié en 2018 dans le code de la sécurité sociale, et utilisé par l'agence de recouvrement et d'intermédiation des pensions alimentaires (Aripa). Le barème 2018 conduit à des montants de pensions alimentaires plus

élevés que le barème 2010 pour les trois-quarts des parents débiteurs. Ce barème est très peu utilisé.

La coexistence de ces deux barèmes est source de confusion pour les parents qui se séparent et les acteurs du secteur. Le Conseil de la famille recommande de relancer la réflexion pour adopter un barème unique qui serait utilisé par l'Aripa et mis à disposition des juges aux affaires familiales. Ce barème unique conduirait à un montant moyen des pensions alimentaires plus élevé qu'avec le barème 2010, ce qui réduirait les dépenses d'allocation de soutien familial complémentaire (ASF-C), versée au parent créancier quand la pension est inférieure au montant de l'ASF, ainsi que les dépenses de prestations familiales et sociales sous condition de ressources.

L'intermédiation financière des pensions alimentaires a progressivement été mise en place depuis 2017 pour faciliter leur versement à la date prévue au parent créancier, simplifier ses démarches et réduire le risque d'impayé. Si le nombre de parents bénéficiaires de ce dispositif a fortement progressé, beaucoup d'ex-conjoints sont encore en dehors.

Le Conseil de la famille recommande de poursuivre le déploiement du dispositif d'intermédiation financière vers de nouveaux bénéficiaires. La généralisation du dispositif d'intermédiation financière permettrait de diminuer les dépenses d'ASF recouvrable (ASF-R), de réduire le risque de non-recouvrement de l'ASF-R, ainsi que les frais de gestion afférents au recouvrement. »



Le Haut Conseil de la famille, de l'enfance et de l'âge est placé auprès du Premier ministre. Il est chargé de rendre des avis et de formuler des recommandations sur les objectifs prioritaires des politiques de la famille, de l'enfance, des personnes âgées et des personnes retraitées, et de la prévention et de l'accompagnement de la perte d'autonomie.

Le HCFEA a pour mission d'animer le débat public et d'apporter aux pouvoirs publics une expertise prospective et transversale sur les questions liées à la famille et à l'enfance, à l'avancée en âge, à l'adaptation de la société au vieillissement et à la bientraitance, dans une approche intergénérationnelle.

Retrouvez nos dernières actualités sur  
[www.hcfea.fr](http://www.hcfea.fr)



Le HCFEA est membre du réseau France Stratégie ([www.strategie.gouv.fr](http://www.strategie.gouv.fr))

Adresse : 78-84 rue Olivier de Serres, Tour Olivier de Serres, CS 59234, 75739 PARIS cedex

