Haut Conseil de la famille, de l'enfance et de l'âge

Conseil de l'enfance et de l'adolescence

Avis concernant le projet de loi de finances et le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2027

Adopté le 15 octobre 2026

Le Conseil de l'enfance et de l'adolescence du Haut Conseil de la famille, de l'enfance et de l'âge, est habilité à donner un avis « *dans le cadre des formations spécialisées compétentes en matière d'enfance, d'avancée en âge des personnes âgées et des personnes retraitées, d'adaptation de la société au vieillissement et de la bientraitance, sur tout projet de loi ou d'ordonnance les concernant et peut en assurer le suivi* ». Il lui revient dès lors d'émettre un avis sur les projets de loi de finances (PLF) et de financement de la sécurité sociale (PLFSS) pour 2027. Il fonde son analyse sur l'annexe au PLF intitulée « *Rapport relatif aux politiques de l'enfance* », le « jaune budgétaire » dédié à l'enfance, ainsi que sur l'annexe 9 du PLFSS « *Evaluation préalable des mesures proposées* », sur les dispositions gouvernementales annoncées dans le cadre de cet exercice budgétaire et enfin, sur les travaux antérieurs du Conseil de l'enfance.

L'exercice de synthèse budgétaire que représente le « jaune » sur la thématique de l'enfance répond aux recommandations formulées par le comité des droits de l'enfant de l'Organisation des Nations unies qui préconise de recenser de manière exhaustive les financements que les États consacrent aux politiques de l'enfance.

Il revient au Conseil de formuler des recommandations « *au regard notamment des engagements internationaux de la France, dont ceux de la convention internationale des droits de l'enfant (CIDE) du 20 novembre 1989* »[1], laquelle, notamment, définit en son article 3.1 la notion d'intérêt supérieur de l'enfant.

Il « *mène des réflexions sur le financement des politiques mises en œuvre dans son champ de compétences* »[2] en vue de s'assurer que les droits fondamentaux des enfants et adolescents sont effectivement pris en compte dans les politiques publiques.

[1] Article D. 141-6 du code de l'action sociale et des familles, issu du décret n° 2016-1441 du 25 octobre 2016.

[2] L. 142-1 du code de l'action sociale et des familles.

I. Rapport relatif aux politiques de l'enfance annexé au projet de loi de finances

L'exercice du « jaune budgétaire » avait été initié pour la première fois en 2023 dans le cadre du projet de loi de finances pour 2024. L'objectif consistait à recenser toutes les dépenses publiques consacrées aux mineurs, en une année, que ce soit par l'État, la Sécurité sociale ou les collectivités territoriales. Depuis lors, le « jaune budgétaire » enfance n'a cessé de s'affiner, afin que le législateur puisse bénéficier de la compréhension la plus ample et la plus précise possible des différentes dépenses publiques dédiées à l'enfance. Le Conseil accueille favorablement ce nouvel exercice de transparence budgétaire qui permet pour la quatrième année consécutive d'appréhender de manière globale l'effort financier consacré aux enfants et aux adolescents par l'État, la Sécurité sociale et les collectivités territoriales, et il partage l'objectif d'améliorer la lisibilité et le suivi des différents financements destinés à l'enfance. Cette approche conforte la nécessité d'un pilotage interministériel renforcé, orientation portée de longue date par les membres du Conseil, qui pourrait se traduire par un ministre de l'Enfance de plein exercice ou délégué rattaché au Premier ministre.

Le Conseil est sensible à l'objectif du Gouvernement d'améliorer la visibilité sur la répartition des financements entre l'État, la Sécurité sociale et les collectivités locales, d'autant que l'exercice fait apparaître que les moyens recensés représentent un effort financier consolidé de plus de 85 milliards d'euros (Md€), porté par trois grands blocs de financeurs publics :

- la sécurité sociale, premier contributeur avec environ 57,5 Md€, dont 43,9 Md€ versés par la branche Famille de la Caisse nationale des allocations familiales (Cnaf), 12,7 Md€ de dépenses de l'Assurance maladie au bénéfice des enfants de 0 à 18 ans et 791 millions d'euros (M€) portés par la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA) ;
- l'État, avec 16,7 Md€ de crédits de paiement inscrits au PLF 2027, mobilisés par une dizaine de ministères pour accompagner les apprentissages, le développement et l'épanouissement des enfants ainsi que la prévention et la protection contre les violences. Le ministère de l'Éducation nationale concentre à lui seul près de 57 % de cet effort.
- les conseils départementaux, avec 11,2 Md€ de dépenses nettes par an, chefs de file de l'aide sociale à l'enfance (Ase) et compétents en matière de protection maternelle infantile (PMI).

Concernant la présentation des dépenses dans les jaunes budgétaires, le Conseil pointe que nombre d'associations et de fondations participent activement à la mise en œuvre ajustée des politiques de l'enfance. Leurs actions sont accompagnées par des bénévoles et cofinancées par des dons. Il serait pleinement justifié de connaître l'effort financier consenti par les contribuables en leur faveur. Or dans l'annexe budgétaire consacrée à l'effort financier de l'État en faveur des associations, la mention de l'enfance ne concerne que la protection judiciaire de la jeunesse, ce qui est limitatif. **Les dépenses de l'État engendrées par la défiscalisation des dons aux associations devraient être mieux valorisées dans le « jaune budgétaire ».**

D'autre part, il est notable que les crédits de paiement alloués à la « **Prévention enfance et soutien à la parentalité** » sont passés de 2 738 915 € en 2025 à 3 732 086 € en 2026. Pour 2027, l'accent est mis sur la prévention ; le « jaune » mentionne le Plan « 1 000 jours », les contrats départementaux de prévention et de protection de l'enfance ; la prévention précoce, le soutien à la parentalité, la prévention en matière de sexualité, d'addiction ou de santé mentale, mais concernant par exemple le Programme 304 « Inclusion sociale et protection des personnes », les trois lignes « Plan des 1 000 jours », « Famille et parentalité » et « Enfance vulnérable ou en danger » représentent ensemble 7,88 M€ (3,94 + 3,09 + 0,85 M€) en 2026 et sont reconduites au même niveau en 2027.

Enfin, le Conseil souligne la justesse de l'affirmation en introduction du « jaune budgétaire enfance » : « *Si ces montants donnent la mesure des moyens collectivement mobilisés en faveur des enfants, une politique de l'enfance ne se résume pas à une addition de crédits publics : elle se juge à sa capacité à améliorer concrètement la vie de chaque enfant* ». C'est exactement la finalité des expertises réalisées par le Conseil qui en décline thème par thème les conditions favorisantes.

II. Plan d'urgence pour l'accueil du jeune enfant

Le plan d'urgence pour la petite enfance, présenté le 21 septembre dernier par la ministre de la Santé, des Familles, de l'Autonomie et des Personnes handicapées, destiné à soutenir les crèches et l'accueil individuel est doté de 90 M€ sur deux ans (30 millions dès 2026, 60 millions en 2027) et a été approuvé par le Conseil d'administration de la Cnaf. La Cnaf relève que : « *Le secteur de la petite enfance fait face à des difficultés profondes : hausse des charges, baisse de l'activité de certaines structures, évolution des besoins des familles et pénurie persistante de professionnels. Sans action nouvelle, au moins 100 000 places d'accueil supplémentaires manqueraient à l'horizon 2033 pour maintenir le taux de couverture actuel, la France comptant aujourd'hui environ 60 places pour 100 enfants de moins de trois ans* ». Le plan prévoit notamment :

- une nouvelle revalorisation de la prestation de service unique (PSU), afin de soutenir l'équilibre économique des crèches ;
- une augmentation du bonus territoire, au bénéfice de plus de 3 000 crèches implantées dans les territoires les plus fragiles ;
- un renforcement du soutien à l'accueil individuel, *via* une hausse de l'aide au démarrage des maisons d'assistantes maternelles (MAM) et de l'aide à l'installation des assistantes maternelles ;
- un soutien à l'accueil en crèche des enfants des professionnels de première ligne, notamment des professionnels de santé.

Par ailleurs, la branche Famille s'est engagée à compenser financièrement les décalages d'admission en crèche induits par le nouveau congé de naissance, évitant ainsi un manque à gagner pour les gestionnaires. Le financement est assuré par un redéploiement de crédits.

Il est à noter qu'un plan d'adaptation au changement climatique des lieux d'accueil des jeunes enfants est adossé au plan d'aide à l'investissement et au fonds de modernisation des établissements, pour que les structures soient mieux équipées avant l'été 2027.

Ce plan d'urgence pour la petite enfance vise ainsi à soutenir l'équilibre économique des modes d'accueil du jeune enfant, à renforcer l'aide apportée aux territoires les plus fragiles et à accompagner les professionnels de l'accueil individuel.

Il ne répond néanmoins que partiellement aux attentes du secteur de la petite enfance qui appelle à une rénovation ambitieuse du financement des modes d'accueil afin de garantir la viabilité économique d'un accueil de qualité des structures d'accueil notamment non lucratives de la petite enfance. La prochaine Convention d'objectif et de gestion entre l'État et la Cnaf pourrait être l'occasion d'inscrire cette orientation sur le long terme.

Manque aussi dans le recensement des financements aux structures d'accueil, faute d'une nomenclature adéquate, les crédits alloués aux lieux d'accueil intermédiaires et flexibles[3], dont l'urgence de la consolidation administrative et financière a été démontrée dans les travaux relatifs à la création d'un service public de la petites enfance[4].

Le Conseil de l'enfance et de l'adolescence du HCFEA appelle les pouvoirs publics à mieux valoriser dans l'exercice budgétaire ce type d'accueil et à en promouvoir le développement dans le cadre des politiques de soutien à la parentalité et de facilitation de l'entrée à l'école maternelle. Il veillera au maintien et à la durée de l'effort national envers les structures qui accueillent les enfants dès le plus jeune âge. Il estime toutefois qu'un effort plus consistant aurait été souhaitable dès cette année dans la mesure où ce plan est financé par le redéploiement de crédits non consommés du Fonds national d'action sociale (Fnas) de la Cnaf.

III. Mesures en faveur de la santé des enfants

Le Conseil a conscience que l'évolution des crédits alloués à l'enfance et à la jeunesse depuis le premier « jaune budgétaire » dédié à l'enfance s'inscrit dans un contexte financier particulièrement contraint. En ce sens, le Conseil se félicite des efforts déployés en faveur de la santé et de la santé des enfants confiés à la protection de l'enfance.

La santé mentale des enfants protégés relève d'une priorité gouvernementale.

Est annoncée la création de 7 centres de santé dédiés pour le suivi médical des enfants de l'Aide sociale à l'enfance (ASE).

Il est également prévu, dans le PLFSS, de poursuivre le déploiement du Parcours coordonné renforcé (PCR) « Enfance protégée » en 2027. Pour mémoire, le parcours devrait être

[3] Conseil de l'enfance du HCFEA, 2023, *Qualité, flexibilité, égalité : un service public de la petite enfance favorable au développement de tous les enfants avant 3 ans*, Rapport.
[4] Conseil de l'enfance du HCFEA, 2023, *op. cit.*; Cese, 2022, *Vers un service public d'accueil de la petite enfance*, Avis.

accessible sur l'ensemble du territoire d'ici 2028. La stratégie de déploiement est conduite par les agences régionales de santé, en lien avec les conseils départementaux.

Dans le cadre du PLF et du PLFSS pour 2027, le Gouvernement a également confirmé l'objectif de 164 unités d'accueil pédiatrique enfants en danger (Uaped) opérationnelles sur l'ensemble du territoire national (l'équivalent d'une Uaped par tribunal judiciaire afin de garantir une réponse de proximité sur l'ensemble du territoire). Le PLFSS 2027 prévoit d'inscrire les Uaped ainsi que les « équipes régionales de référence enfance en danger » (Eprred) dans le code de la santé publique afin de consolider cette offre et compléter l'organisation territoriale, d'en garantir la pérennité, ainsi que de permettre la structuration de parcours de soins. L'objectif poursuivi est celui de deux Eprred par région, soit 36 équipes au plan national.

Le Conseil de l'enfance et de l'adolescence est pleinement conscient de la nécessité d'octroyer les crédits au vu des priorités énoncées par le Gouvernement qui correspondent d'ailleurs aux urgences de la politique de l'enfance et de la protection de l'enfance.

Il insiste complémentairement sur le constat que les crédits alloués à la prévention en pédiatrie et en pédopsychiatrie ne sont pas à la mesure des alertes renouvelées depuis 2023 et demeurent inférieurs aux nécessités et aux besoins des enfants, des adolescents et à l'accompagnement des parents.

Cette situation est d'autant plus préoccupante que la santé mentale a été désignée pour la deuxième année consécutive comme « grande cause nationale »[5]. Il a été démontré que la santé des enfants et des jeunes fait l'objet de nouveaux risques, et que les difficultés d'accès aux soins de proximité, ainsi que l'augmentation des délais, augmentent les risques d'aggravation, ou de chronicisations des troubles, ce qui entraîne, *in fine* un surcoût de dépenses de santé pour la collectivité et des pertes de chances pour les enfants.

Le Conseil souligne l'importance qu'il accorde au financement des structures de santé de proximité : la protection maternelle et infantile, les centres médico-psychologiques, les services de santé scolaire, etc. Il regrette le manque d'effectif et le manque de moyens récurrents alloués à ces structures qui forment les avant-postes de la santé enfantine et juvénile.

[5] Conseil de l'enfance du HCFEA, 2025, *Santé et santé mentale de l'enfant : l'efficience par la prévention et des réponses diversifiées*, *in* Hcaam, HCFEA, HCFiPS, 2025, *Pour un redressement durable de la sécurité sociale*, Rapport ; Conseil de l'enfance du HCFEA, 2025, *L'aide et le soin aux enfants et adolescents en pédopsychiatrie et santé mentale*, Rapport ; Conseil de l'enfance du HCFEA, 2023, *Quand les enfants vont mal : comment les aider ?*, Rapport.

IV. Politiques de soutien aux enfants et aux familles

Le Conseil déplore l'annonce du maintien des prestations familiales à leur niveau de 2026, sans revalorisation à hauteur de l'inflation, aux fins de générer une économie de 500 M€ . La politique familiale dans un contexte de baisse tendancielle de la démographie devrait être préservée de toute variable d'ajustement budgétaire afin de compenser les baisses mécaniques de niveau de vie des familles liées à l'inflation et à l'augmentation des prix de produits de premières nécessités.

En particulier, les conséquences du ciblage plus restrictif de l'allocation de rentrée scolaire semblent mal anticipées : des familles modestes et notamment les familles monoparentales pourraient être amenées à de réelles privations, y compris alimentaires. Le Conseil rejoint les conclusions du Conseil de la famille[6] sur la pertinence de cette mesure.

Le HCFEA observe que la faible revalorisation de la Prestation de service unique (PSU), et le « bonus territoire » visent principalement les crèches collectives. Il remarque que ce choix exclut la majorité des micro-crèches à caractère lucratif financées par la prestation d'accueil du jeune enfant (Paje).

Par ailleurs, la refonte des allègements de cotisations patronales sur les bas salaires qui représentent une caractéristique salariale du secteur de la petite enfance pourrait avoir des effets sur l'équilibre financier de certaines structures. Le Conseil rappelle son souhait d'une revalorisation conséquente des conditions de travail des intervenants auprès des jeunes enfants dans des métiers qui souffrent d'une perte d'attractivité, alors même qu'ils sont particulièrement indispensables pour le bien-être des enfants.

La politique de l'enfance ne saurait être le « parent pauvre » des politiques de protection sociale. L'évolution des crédits alloués à l'enfance à hauteur de l'inflation peut correspondre à un projet d'avenir, de prévention globale reposant sur les conditions de vie, de santé et d'éducation familiale, en mesure de renforcer la cohésion sociale. À ce titre, le Conseil est très sensible à l'évolution des financements des dispositifs en faveur de l'ouverture à la culture[7], y compris scientifique, industrielle et technique, et à la pratique culturelle, comme le pass-culture, et à la promotion du sport et des loisirs[8] pour tous et notamment pour les enfants issus de milieux peu favorisés.

En conséquence, le Conseil considère que les efforts engagés doivent être poursuivis et amplifiés. Il appelle à mieux préserver les crédits dédiés à l'enfance et à l'adolescence et à renforcer les investissements dans les politiques de prévention, qui constituent un levier essentiel d'amélioration durable du bien-être et du développement des enfants.

---

[6] Conseil de la famille du HCFEA, 2026, *Note d'analyse de certaines dispositions en direction des familles contenues dans le PLFSS et le PLF pour 2027*, Note.

[7] Conseil de l'enfance du HCFEA, 2018, *Les temps et les lieux tiers des enfants et des adolescents hors maison et hors scolarité*, Rapport.

[8] Conseil de l'enfance du HCFEA, 2024, *Quelle place pour les enfants dans les espaces publics et la nature ? Éducation, santé, environnement*, Rapport.

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

hcfea.gouv.fr

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE
Liberté Égalité Fraternité

HCFEA
Haut Conseil de la famille, de l'enfance et de l'âge

Le HCFEA est membre du réseau du Haut-commissariat à la stratégie et au plan – HCSP (www.strategie-plan.gouv.fr).

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