

La branche famille et les politiques familiales, des dépenses d'avenir à préserver

Extrait du rapport *Pour un redressement durable de la sécurité sociale*, chapitre 3 de la partie III

Rapport remis au Premier ministre le 2 juillet 2025
suite à saisine du HCaam, du HCFEA et du HCFiPS

Sommaire

Synthèse	4
La branche famille et les politiques familiales, des dépenses d'avenir à préserver	7
I. Recettes, dépenses et solde comptable : une décennie de changements	8
A. L'évolution du solde de la branche famille	8
1. Un solde structurellement excédentaire	8
2. Des recettes assises sur les revenus et des dépenses indexées sur l'inflation	9
3. Un excédent qui a surtout servi à financer des transferts vers d'autres branches	11
B. L'évolution des recettes de la branche famille	11
1. Une rupture dans les recettes à partir de 2014	11
2. Une baisse de recettes de l'ordre de 4 Md€ en dix ans	13
C. L'évolution des dépenses de la branche famille	13
1. Une baisse de la part des dépenses de la branche famille dans le PIB depuis dix ans	13
2. Des dépenses d'accueil du jeune enfant en baisse et des dépenses d'entretien stables	15
D. Un quart des dépenses sont des transferts vers d'autres branches	17
E. Un excédent appelé à croître à échéance 2029, <i>a fortiori</i> compte tenu de la baisse du nombre des naissances	18
II. Les spécificités de la branche famille appellent à respecter certaines règles	20
A. Répondre aux besoins des familles d'aujourd'hui	20
B. Assurer les fonctions redistributives de la branche famille	20
C. Garantir une évolution des recettes de la branche famille au même rythme que la croissance	22
D. Assurer la transparence et la lisibilité des choix budgétaires	22
III. Les pistes examinées par le Conseil de la famille du HCFEA pour participer au redressement des comptes de la sécurité sociale	23
A. Anticiper et prévenir les risques pour éviter des dépenses futures	23
1. Égalité femmes - hommes, taux d'emploi et politiques d'articulation entre vie familiale et vie professionnelle	24
2. La lutte contre les inégalités sociales et la pauvreté des enfants et des familles	25

3. La restauration des enfants lors de la pause méridienne et l'éducation à l'alimentation	26
B. Améliorer l'efficacité des politiques publiques associées aux pensions alimentaires	27
1. Relancer le chantier de l'harmonisation entre le barème des pensions alimentaires utilisé par l'Aripa et celui mis à disposition des juges aux affaires familiales	27
2. Poursuivre le déploiement du dispositif d'intermédiation des pensions alimentaires vers de nouveaux bénéficiaires	30
3. Charger l'Aripa de la révision des pensions alimentaires à la place des JAF	32
C. Des pistes pour réorienter les dépenses de la branche famille	32
1. Redéployer les prestations familiales d'entretien	32
2. Réexaminer la majoration de pension de retraite de 10 % pour trois enfants et plus.....	35
3. Augmenter le plafond de ressources utilisé pour le calcul des participations familiales dans le barème PSU	35
D. Des pistes en dehors du champ de la sécurité sociale <i>stricto sensu</i>.....	36
1. Plafonner le montant de la pension alimentaire déductible du revenu imposable du parent débiteur et pris en compte dans celui du parent créancier.....	37
2. Plafonner le bénéfice du quotient conjugal au niveau du quotient familial.....	37
3. Le crédit d'impôt famille et les avantages fiscaux pour les entreprises réservataires	38



Synthèse

La branche famille présente la singularité d'être structurellement excédentaire. En effet, ses recettes, assises sur les revenus, progressent au même rythme que la croissance, alors que ses dépenses sont indexées sur l'inflation. La baisse de la natalité observée depuis quelques années contribue également à accroître cet excédent. Ces dernières années, l'excédent de la branche famille a surtout servi à financer des transferts vers d'autres branches (maladie-maternité et vieillesse) : ils représentent aujourd'hui un quart des dépenses de la branche.

La politique familiale doit aider à la réalisation du désir d'enfant et répondre aux besoins des parents pour leur permettre d'élever et éduquer leurs enfants dans de bonnes conditions. Or, ces besoins sont aujourd'hui insuffisamment couverts, notamment en matière d'accueil du jeune enfant. La politique familiale doit également assurer ses fonctions redistributives et participer à lutter contre les inégalités de genre, sociales et territoriales, ce qui peut avoir des effets sur le nombre de naissances et donc à long terme sur le solde comptable de la sécurité sociale dans son ensemble. Pour cela, **il est essentiel que les recettes de la branche famille en pourcentage du PIB soient de nouveau garanties, comme elles l'ont été des années 1970 à 2014.**

Comment la branche famille, structurellement excédentaire, peut-elle participer au redressement des comptes de la sécurité sociale alors que les besoins des familles sont insuffisamment couverts ? Le Conseil de la famille a examiné différentes pistes, en a retenu certaines et rejeté d'autres.

Parmi celles retenues, une première est d'**anticiper et prévenir les risques pour éviter des dépenses futures**. Certaines dépenses réalisées aujourd'hui au bénéfice des enfants et de leurs parents permettent en effet de prévenir des risques. En outre, certaines politiques, en particulier celles visant à faciliter l'articulation entre vie familiale et vie professionnelle, permettent aux parents de travailler et augmentent ainsi les recettes de l'ensemble des branches de la sécurité sociale.

En conséquence, **le Conseil de la famille du HCFEA propose les mesures suivantes : la modification de la règle d'indexation des prestations familiales pour favoriser une évolution plus dynamique de ces dernières ; le développement de l'accueil du jeune enfant ; la refonte du congé parental pour le rendre conforme aux directives européennes ; les mesures contribuant à lutter contre la pauvreté des enfants ; ainsi que la prévention de risques de santé liés à l'alimentation par un meilleur encadrement de la pause méridienne à l'école**. L'excédent de la branche famille, qui pourrait atteindre 4,5 à 6 Md€ à l'horizon 2029, doit être mobilisé pour financer ces mesures et contribuer ainsi à réduire des risques qu'il faudrait sinon compenser à long terme.

Une deuxième piste retenue consiste à **améliorer l'efficacité des politiques publiques en matière de contribution à l'entretien et à l'éducation de l'enfant (CEEE), communément appelée pension alimentaire**, sous deux angles : adopter un barème unique pour fixer son

niveau en cas de séparation ; étendre le dispositif d'intermédiation financière pour limiter les impayés de pensions alimentaires, et donc réduire les dépenses publiques en matière de compensation et de recouvrement.

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. Elle réduirait aussi les dépenses de prestations familiales sous condition de ressources et favoriserait une déclaration fiscale plus exacte des pensions alimentaires et donc un gain de recettes d'impôt sur le revenu.

Enfin, afin de permettre une adaptation plus rapide de la pension alimentaire en cas de changement de situation du parent débiteur, **il pourrait être opportun de charger l'Aripa de la révision des pensions alimentaires à la place des juges aux affaires familiales.**

Le Conseil de la famille a examiné d'autres pistes qu'il n'a pas retenues. Au regard des travaux qu'il a mené en 2023 sur le pouvoir d'achat des familles en période d'inflation, **il 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 à faire porter la charge de l'effort du redressement des comptes de la sécurité sociale sur les familles avec enfants, notamment les plus modestes d'entre elles.

De même, il a examiné **la possibilité d'une suppression sèche de la majoration pour âge des allocations familiales. Il s'y oppose car une telle mesure pénaliserait particulièrement les familles nombreuses modestes** et conduirait à une réduction de l'enveloppe budgétaire



dédiée à la politique familiale alors que les besoins ne sont pas couverts. En outre, le Conseil écarte la mesure consistant à augmenter le plafond de ressources utilisé pour le calcul des participations familiales dans le barème PSU.

Enfin, le champ des politiques familiales ne se limite pas à la branche famille de la sécurité sociale : des dépenses fiscales et sociales en direction des familles rentrent aussi dans le périmètre des politiques familiales. Un certain nombre de pistes de nature fiscale ont ainsi été examinées : le plafonnement du montant de la pension alimentaire déductible du revenu imposable du parent débiteur et pris en compte dans celui du parent créancier ; le plafonnement du quotient conjugal au niveau du plafond du quotient familial, mesure non consensuelle au sein du Conseil de la famille ; la suppression du crédit d'impôt famille (Cifam) bénéficiant aux entreprises réservataires de berceaux. Ces mesures d'économie devraient s'accompagner d'un redéploiement vers les familles afin de couvrir les besoins des ménages avec enfants.

La branche famille et les politiques familiales, des dépenses d'avenir à préserver

Extrait du rapport *Pour un redressement durable de la sécurité sociale*, chapitre 3 de la partie III

Dans cette contribution au rapport commun du Hcaam, du HCFEA et du HCFiPS *Pour un redressement durable de la sécurité sociale*, le Conseil de la famille établit un constat des évolutions qui ont affecté les recettes, les dépenses et le solde comptable de la branche famille de la sécurité sociale au cours de la dernière décennie (I). Au regard des spécificités de la branche famille mises en évidence, plusieurs règles doivent être respectées dans la recherche d'un redressement des comptes de la sécurité sociale (II). Plusieurs pistes permettant à la branche famille de contribuer au redressement des comptes de la sécurité sociale sont examinées ensuite (III.A, III.B et III.C). Le périmètre des politiques familiales ne se limite cependant pas à la branche famille de la sécurité sociale : des dépenses fiscales (par exemple dans le cadre de l'impôt sur le revenu) et sociales (par exemple supplément enfant des prestations de solidarité et des aides au logement) en direction des familles rentrent aussi dans ce périmètre. Aussi, afin d'assurer la cohérence d'ensemble des politiques familiales, et bien qu'en dehors du champ de la sécurité sociale *stricto sensu*, des pistes de nature fiscale sont également présentées (III.D).



I. Recettes, dépenses et solde comptable : une décennie de changements

A. L'évolution du solde de la branche famille

1. Un solde structurellement excédentaire

En 2023 (année la plus récente pour laquelle les résultats définitifs sont connus), les dépenses¹ (nettes) de la branche famille représentent 55,7 Md€, tandis que les recettes (nettes) s'élèvent à 56,7 Md€ (encadré 1). Le solde est excédentaire de 1 Md€².

Encadré 1 | Décomposition des recettes et dépenses de la branche famille en 2023

Les recettes de la branche famille sont composées à :

- 63 % de cotisations sociales ;
- 24,5 % de contribution sociale généralisée (CSG) ;
- 10,7 % d'impôts, contributions et taxes affectés (Itaf), destinés à compenser les exonérations de cotisations sociales, ce qui représente environ 6 Md€ provenant de diverses taxes (2,7 Md€ de taxe sur les salaires, 1,2 Md€ de taxe spéciale sur les contrats d'assurance, 0,6 Md€ de taxe sur les véhicules de société) et de contributions (1 Md€ de prélèvements sur les stock-options, 0,4 Md€ de prélèvements sur les jeux et paris) ;
- 1,2 % d'autres recettes diverses (majorations et pénalités, transferts reçus nets...).

Les dépenses de la branche famille sont composées à :

- 58,5 % de prestations légales nettes (prestations familiales) versées par les caisses d'allocations familiales (CAF) ou les caisses de la Mutualité sociale agricole (MSA). Parmi ces prestations, la commission des comptes de la sécurité sociale distingue les prestations d'accueil du jeune enfant (34 %) et les prestations d'entretien en faveur des familles (64 % du total) parmi lesquelles les allocations familiales proprement dites (soit les deux tiers des prestations d'entretien) ;
- 11,7 % de prestations extralégales nettes d'action sociale, aux deux tiers environ pour financer les modes d'accueil collectifs des enfants de moins de 3 ans ;
- 24,2 % de transferts nets vers d'autres organismes ou branches, principalement pour financer des droits familiaux de retraite, et plus secondairement les indemnités journalières (IJ) du congé de paternité et, depuis 2023, les IJ du congé maternité postnatal ;
- 5,7 % de charges de gestion courante et d'autres charges nettes.

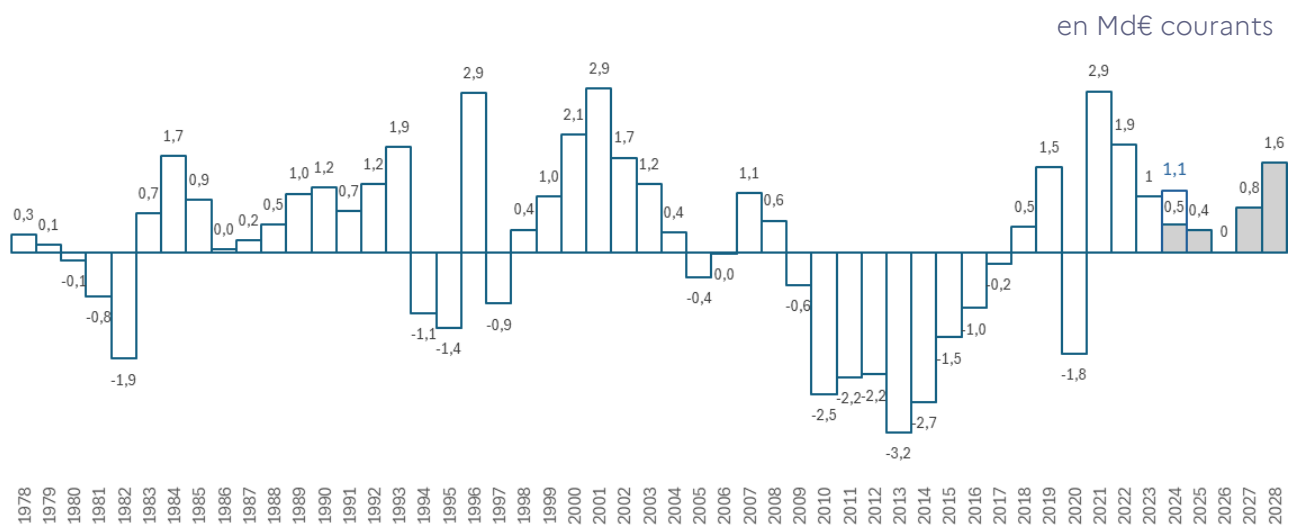
¹ Ne figurent pas dans les dépenses de la branche famille les prestations de solidarité servies par les caisses d'allocations familiales (CAF) ou les caisses de la Mutualité sociale agricole (MSA) pour le compte d'autres administrations (État, départements) et qui font l'objet de remboursement par ces administrations. Allocation aux adultes handicapés (AAH), prime d'activité et aides au logement (intégralement depuis 2016) sont servies pour le compte de l'État. Le revenu de solidarité active (RSA) est servi pour le compte des départements (et partiellement pour le compte de l'État dans les départements où le RSA a été en partie recentralisé). Ces prestations sont en dehors du périmètre de la sécurité sociale.

² [Les Comptes de la Sécurité Sociale, octobre 2024.](#)

Selon les prévisions de recettes et de dépenses figurant en annexe de la loi n° 2025-199 du 28 février 2025 de financement de la sécurité sociale (LFSS) pour 2025, le solde resterait positif les prochaines années : « la branche famille verrait son excédent se réduire en 2024 à 0,5 Md€, en lien avec la montée en charge des objectifs poursuivis en matière de petite enfance, et, de nouveau, en 2025, avec la réforme du complément de mode de garde introduite par la loi n° 2022-1616 du 23 décembre 2022 de financement de la sécurité sociale pour 2023. Le solde de la branche serait en excédent de 0,4 Md€ en 2025 et serait à l'équilibre en 2026. À l'horizon 2028, la branche renouerait avec les excédents, qui s'élèveraient à 1,6 Md€ » (graphique 1).

Selon les premiers résultats définitifs pour 2024 dévoilés en mars 2025, le solde de la branche présenterait en fait un excédent de 1,1 Md€ en 2024, supérieur à la prévision initiale de 0,5 Md€ figurant dans la LFSS du 28 février 2025³.

Graphique 1 | Le solde de la branche famille de la sécurité sociale de 1978 à 2028



Note : les prévisions pour 2025 à 2028 (en grisé) sont celles présentées dans la loi n° 2025-199 du 28 février 2025 de financement de la sécurité sociale pour 2025. Pour l'année 2024, figurent deux chiffres : la prévision de 0,5 Md€ figurant dans la LFSS et le solde définitif de 1,1 Md€, rendu public en mars 2025.

Source : rapports à la commission des comptes de la sécurité sociale, annexe de la loi n° 2025-199 du 28 février 2025 de financement de la sécurité sociale pour 2025 ; calculs SG HCFEA.

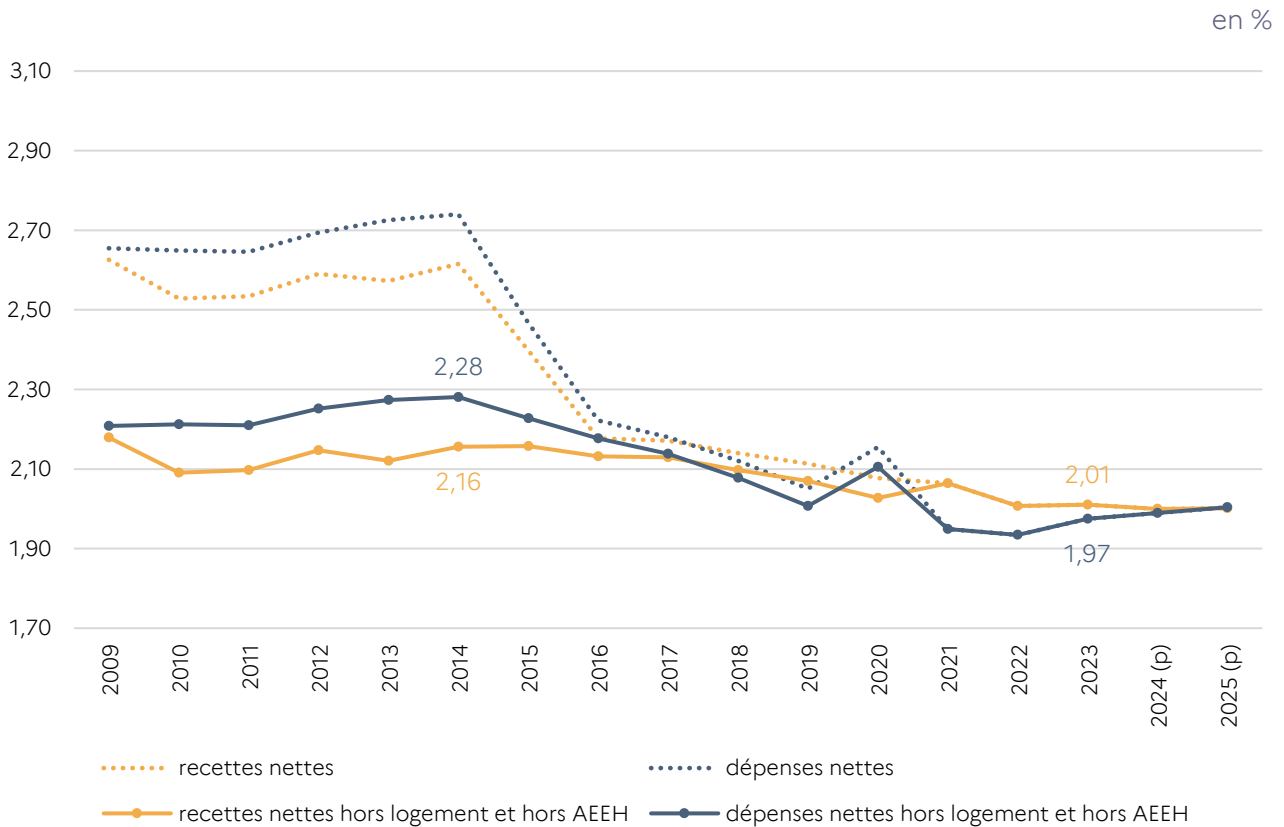
2. Des recettes assises sur les revenus et des dépenses indexées sur l'inflation

La branche affiche un solde structurellement excédentaire, car ses dépenses sont peu dynamiques, notamment en raison d'un mécanisme d'indexation des prestations familiales (au mieux) sur l'inflation – tandis que ses recettes suivent le rythme de croissance de la masse salariale.

³ *Le solde des comptes de la sécurité sociale s'établit à -15,3 Md€ en 2024*, ministère du Travail, de la Santé, des Solidarités et des Familles, 17 mars 2025.

Les recettes affectées, indépendantes du budget de l'État, sont assises sur les revenus, soit directement (cotisations et, depuis 1991, CSG), soit indirectement (compensations garanties depuis 1994 et au moins jusqu'en 2019 de toutes les exonérations de cotisations décidées depuis 1993). Cette propriété explique la relative stabilité, en % du PIB, des recettes de la branche de la fin des années 1980 jusqu'à 2014 (graphique 2).

Graphique 2 | Les dépenses et les recettes de la branche famille de la sécurité sociale en pourcentage du PIB de 2009 à 2025



Note : les courbes en pointillé représentent les dépenses et recettes réelles de la branche famille sur un périmètre qui a évolué au cours du temps. Les courbes en trait plein représentent les dépenses et les recettes sur le périmètre de la branche famille depuis 2021, c'est à dire minorées des transferts au Fnal (APL) avant 2015, de l'allocation de logement familiale (ALF) avant 2016 et de l'AEH avant 2021, pour apprécier les évolutions sur un périmètre constant.

Source : rapports à la commission des comptes de la sécurité sociale ; calculs SG HCFEA.

À court terme, les dépenses de prestations familiales (qui représentent 60 % des dépenses de la branche famille) évoluent au même rythme que l'inflation. En effet, la règle légale prévoit que ces prestations sont revalorisées en appliquant un coefficient égal à l'évolution

de la moyenne annuelle des prix à la consommation hors tabac, calculée sur les douze derniers indices mensuels⁴.

À moyen terme, selon l'annexe 3 du PLFSS 2025, « L'évolution des prestations familiales (...) dépend aussi de facteurs sociodémographiques dont l'évolution est plus lente, comme le nombre des naissances, la structure des familles ou l'offre de garde ». Or, le nombre de naissances évolue à la baisse depuis 2014 ; le montant de prestations versées s'est donc réduit.

3. Un excédent qui a surtout servi à financer des transferts vers d'autres branches

Ces dernières années, les excédents (réels ou potentiels) ont été utilisés, ou progressivement mobilisés, pour financer d'autres dépenses⁵. La majorité de l'excédent a été utilisée pour financer les autres dépenses de la branche : les dépenses d'action sociale et les transferts vers d'autres branches (voir I.D). Néanmoins, les excédents ont aussi permis de financer l'amélioration de certaines prestations existantes (extension, conditions d'éligibilité), la création de nouvelles prestations, ou encore la revalorisation de certaines prestations au-dessus de l'inflation (revalorisation du complément familial majoré au-dessus de l'inflation de 2014 à 2018 ou hausse de 50 % du montant de l'allocation de soutien familial [ASF] à compter de novembre 2022).

B. L'évolution des recettes de la branche famille

Du milieu des années 1970 à 2014, les recettes de la branche famille ont évolué au même rythme que le PIB, y compris après la modification importante de la composition de ses ressources intervenue au début des années 1990 (avec la création de la CSG, puis la compensation des réductions de cotisations). L'année 2014 marque une rupture car, à partir de cette date, interviennent trois changements qui ont conduit à une baisse des recettes de la branche.

1. Une rupture dans les recettes à partir de 2014

Dans un premier temps, à compter du 1^{er} janvier 2014, le taux des cotisations sociales employeur affectées à la branche famille est passé de 5,40 % à 5,25 %. Dans un deuxième temps, le « bandeau famille » a été mis en place en 2015-2016 dans le cadre du pacte de responsabilité. Il s'est traduit par une baisse du taux de cotisations familiales de 1,8 point (de 5,25 à 3,45 %) pour les salaires inférieurs à 1,6 Smic à partir de janvier 2015, étendue aux

⁴ Conseil de la famille du HCFEA, 2023, *Le pouvoir d'achat des familles face au choc d'inflation*, Rapport adopté le 19 décembre ; Conseil de la famille du HCFEA, 2025, *Retour sur l'évolution du pouvoir d'achat des prestations familiales et de solidarité*, Note adoptée le 18 mars.

⁵ Math A., 2023, *L'évolution de la politique familiale depuis 1950 revisitée à travers le rôle joué par son financement*, *La revue de l'Ires*, n° 110-111.

salaires inférieurs à 3,5 Smic à partir d'avril 2016⁶. Ce dispositif a donc conduit à réduire les ressources de la branche famille issues des cotisations sociales.

En principe, cette baisse de ressources devait être compensée par la prise en charge par l'État de dépenses d'aides au logement financées par la branche, représentant un peu plus de la moitié du total des aides personnelles au logement. Ainsi, en 2015, les dépenses d'aide personnalisée au logement (APL) vers les familles (soit environ 57 % du total des dépenses d'APL) ont cessé d'être transférées de la branche au fonds national d'aide au logement (Fnal). Puis, en 2016, l'État a pris en charge les dépenses d'allocation logement à caractère familial (ALF).

Sur le long terme, ce changement de périmètre a eu des conséquences sur le solde de la branche. En effet, celle-ci a perdu des recettes dynamiques – des cotisations évoluant avec les revenus du travail – en échange d'un délestage de charges de logement progressant beaucoup moins vite. En faisant l'hypothèse que, sans ces changements, les recettes de la branche auraient évolué au même rythme que le PIB et en neutralisant l'effet du changement de périmètre de la branche, le Conseil de la famille du HCFEA a estimé la perte pour la branche famille à 2 Md€ entre 2014 et 2019, soit 3,4 % des recettes⁷. Des évaluations partielles de la commission des comptes de la sécurité sociale (CCSS) et de la Cour des comptes conduisent au même résultat.

La troisième mesure affectant les ressources de la branche famille est passée plus inaperçue. Depuis 1994, une loi garantissait que toutes les exonérations décidées à compter de cette date devaient être intégralement compensées à la sécurité sociale⁸, en particulier les réductions de cotisations sur les bas salaires⁹. La LFSS 2019 a permis de déroger à cette règle de compensation intégrale et, dès le courant de l'année 2019, il a été décidé de ne pas compenser la branche famille des conséquences de certaines mesures d'exonérations, dont les mesures dites « gilets jaunes ». Selon la CCSS (juin 2020), la perte pour la sécurité sociale

⁶ Cette réduction de cotisation concerne donc une très grande proportion des salariés. Les cotisations familiales des indépendants ont également été très fortement diminuées.

⁷ Conseil de la famille du HCFEA, 2021, *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.

⁸ Loi n° 94-637 du 25 juillet 1994, initialement destinée aux allègements bas salaires (articles L. 131-7 CSS et LO 111-3 CSS dans leurs versions antérieures à 2019). La loi n° 2004-810 du 13 août 2004 a par la suite étendu le principe de « compensation intégrale » des mesures de réductions de cotisations sociales, aux mesures d'exonération ou de réduction de contributions sociales, ainsi qu'aux réductions et abattements d'assiette et à tout transfert de charge entre l'État et la sécurité sociale, à compter de l'entrée en vigueur de la loi.

⁹ Les circuits pour compenser les exonérations pour la branche famille ont changé plusieurs fois au cours du temps : des transferts de l'État jusqu'en 1999, puis de 2000 à 2003 des transferts d'un fonds de l'État, le fonds de financement de la réforme des cotisations patronales de sécurité sociale lui-même financé par des Itaf, puis de nouveau des transferts budgétaires en 2004 et 2005, puis depuis 2006 des Itaf affectés directement à la branche famille et modifiés d'une année à l'autre, avec ajustement pour une compensation intégrale à l'euro près jusqu'en 2010, et à partir de 2011 des Itaf affectés *ex ante* pour solde de tout compte.

qui en résulte s'est élevée à 4,4 Md€ en 2019, dont 0,4 Md€ pour la branche famille¹⁰. À partir de 2020, d'autres mesures non compensées à la sécurité sociale ont été ajoutées, telle l'exonération de cotisations sociales sur les indemnités de rupture conventionnelle dans la fonction publique et le forfait social au titre de l'intéressement et de la participation. Les rapports de la CCSS ne permettent pas de tracer l'évolution précise de la perte de recettes induite pour les régimes de sécurité sociale depuis 2019¹¹.

2. Une baisse de recettes de l'ordre de 4 Md€ en dix ans

Pour évaluer la baisse de recettes pour la branche famille résultant de ces trois changements intervenus depuis 2014, il convient de raisonner à périmètre constant, celui en vigueur depuis 2021, c'est-à-dire hors aides au logement (APL familles et ALF) et hors dépenses d'AEEH. On fait l'hypothèse que, dans le scénario contrefactuel, les recettes auraient continué à croître au même rythme que le PIB.

Sur la période 2014-2022, les recettes effectives, corrigées des effets de modification du périmètre de la branche famille, ont baissé de 0,15 point de PIB (passant de 2,16 % à 2,01 % du PIB), avant de se stabiliser à ce niveau. La perte de recettes pour la branche, estimée par la différence entre les recettes effectives et celles qui auraient été perçues si leur part dans le PIB était restée à leur niveau de 2014, peut être évaluée à environ 4 Md€. Au-delà de 2022, les recettes en % du PIB semblent se stabiliser à ce niveau d'environ 2 % (graphique 2).

C. L'évolution des dépenses de la branche famille

1. Une baisse de la part des dépenses de la branche famille dans le PIB depuis dix ans

Alors que, en % du PIB, les dépenses nettes de la branche famille (à périmètre constant hors logement et AEEH) avaient peu évolué depuis les années 1990, elles connaissent une forte baisse à partir de 2014 : elles passent de 2,28 % du PIB en 2014 à 1,93 % en 2022, avant de remonter à 1,99 % en 2024 (graphique 2). Au total, entre 2014 et 2024, la part des dépenses nettes de la branche dans le PIB a diminué de 0,29 point (une baisse plus forte que celle observée pour les recettes).

La baisse de la part des dépenses de la branche famille dans le PIB entre 2014 et 2024 s'explique quasi entièrement par l'évolution des dépenses de prestations légales, dont la

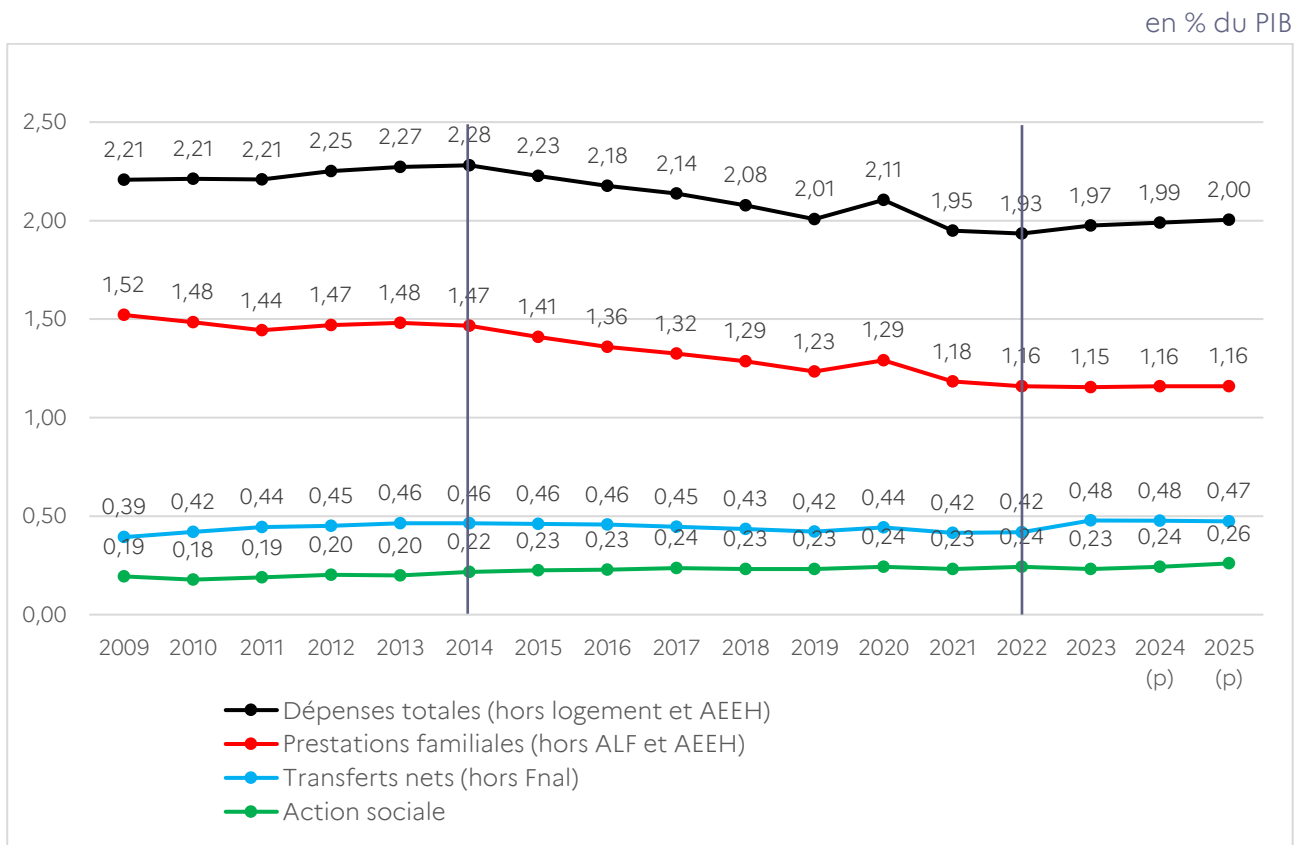
¹⁰ Il s'agit notamment de l'exonération de cotisations salariales sur les heures supplémentaires (-1,7 Md€), du rétablissement du taux de CSG à 6,6 % sur les pensions intermédiaires (-1,5 Md€), des allègements sur le forfait social au titre de l'intéressement dans les petites et moyennes entreprises et des mesures en faveur de la participation (-0,5 Md€), des réductions de cotisations d'allocations familiales et d'assurance maladie dans les régimes spéciaux afin de compenser aux employeurs de ces régimes la perte du CICE (-0,6 Md€), du lissage des effets de seuils de la CSG sur les pensions (-0,2 Md€) et de la suppression de la taxe sur les farines.

¹¹ Par exemple, le triplement à partir de 2022 du montant maximum de la prime pour la valeur (« prime Macron »), prime bénéficiant d'une exemption de cotisations, qui n'est pas compensée à la sécurité sociale, a aussi accru le manque à gagner pour la sécurité sociale.

part dans le PIB est passé de 1,47 % en 2014 à 1,16 % en 2024 (- 0,31 point, soit une baisse de 20,9 % du ratio, graphique 3). Les frais de gestion (le reliquat non représenté sur le graphique), exprimés en % du PIB, ont également diminué, de 0,03 point sur cette période (soit une baisse de 18 % du ratio). Cette diminution doit être mise en lien avec les baisses des effectifs de personnel et avec les difficultés connues par la branche au regard du suivi des allocataires.

À l'inverse, les dépenses d'action sociale, en % du PIB, connaissent une légère hausse (+ 0,026 point de 2014 à 2024, soit une hausse de 12 % du ratio). Sur l'ensemble de la période, les transferts vers d'autres branches évoluent eux aussi légèrement à la hausse (de 0,46 % du PIB à 0,48 %). Ceci est dû à la prise en charge par la branche en 2023 des indemnités journalières (IJ) du congé maternité postnatal. En revanche, les transferts vers l'assurance vieillesse connaissent une érosion en raison de la baisse des dépenses d'assurance vieillesse des parents au foyer (AVPF).

Graphique 3 | Décomposition des dépenses nettes de la branche famille en grands postes de 2009 à 2025



Note : champ hors logement (APL, ALF et Fnal) et hors AEEH.

Source : rapports à la commission des comptes de la sécurité sociale ; calculs SG HCFEA.

2. Des dépenses d'accueil du jeune enfant en baisse et des dépenses d'entretien stables

En euros constants, les dépenses de prestations légales ont diminué de 10,8 % entre 2014 et 2024 (jusqu'à – 12,8 % entre 2014 et 2022, tableau 1). Ces dépenses se décomposent entre prestations d'entretien en faveur de la famille (allocations familiales, complément familial, allocation de soutien familial, allocation de rentrée scolaire) et prestations d'accueil du jeune enfant (allocation de base, prime à la naissance et à l'adoption, complément mode de garde, Prepare). Entre 2014 et 2024, les dépenses de prestations d'entretien en euros constants sont globalement restées stables. En revanche, les dépenses de prestations d'accueil du jeune enfant (Paje) en euros constants ont chuté de près d'un quart (– 24,4 %). En conséquence, la part des dépenses de Paje dans les dépenses de prestations légales nettes est passé de 40 % en 2014 à 34 % en 2024.

Tableau 1 | Évolution cumulée des dépenses de prestations légales, de prestations d'entretien et de prestations d'accueil du jeune enfant (Paje) de 2014 à 2025

	En euros constants			Part en %	
	Ensemble	Prestations d'entretien	Paje	Prestations d'entretien	Paje
2014	0,0	0,0	0,0	57,9	40,3
2015	– 1,7	– 0,3	– 4,1	58,7	39,3
2016	– 4,1	– 1,5	– 5,0	59,5	39,9
2017	– 5,0	– 0,7	– 9,5	60,5	38,4
2018	– 6,9	– 0,5	– 14,0	61,9	37,2
2019	– 8,7	– 1,0	– 17,1	62,8	36,6
2020	– 9,5	1,6	– 23,1	64,9	34,3
2021	– 11,6	– 3,1	– 21,6	63,4	35,7
2022	– 12,8	– 4,3	– 23,8	63,6	35,2
2023	– 12,1	– 2,3	– 25,0	64,3	34,4
2024 (p)	– 10,8	– 0,5	– 24,4	64,6	34,2
2025 (p)	– 9,9	0,1	– 23,0	64,3	34,4

Note : champ hors ALF et hors AEEH.

Source : rapports à la commission des comptes de la sécurité sociale ; calculs SG HCFEA.

Les évolutions des dépenses de prestations familiales s'expliquent par deux facteurs : l'évolution du nombre d'enfants ; les décisions budgétaires et réformes de politiques publiques.

Le facteur démographique peut être isolé en tenant compte de l'évolution du nombre d'enfants :

- de moins de 20 ans pour les dépenses de prestations d'entretien, 20 ans étant l'âge limite de prise en compte des enfants dans le calcul de la plupart des prestations ; le nombre d'enfants de moins de 20 ans a diminué de 3,2 % entre 2014 et 2024 ;
- de moins de 3 ans pour les dépenses de Paje ; le nombre d'enfants de moins de 3 ans a diminué de 15,7 % entre 2014 et 2024.



Compte tenu des parts respectives des dépenses de prestations d'entretien et des dépenses de Paje, on peut estimer que la diminution du nombre de naissances explique une baisse de 8,2 % des dépenses de prestations familiales entre 2014 et 2024, soit environ 2,8 Md€ de dépenses en moins en 2024.

Le reste de la baisse de dépenses (2,6 %) est dû aux décisions budgétaires et aux réformes mises en œuvre durant cette décennie. Il faut distinguer entre dépenses d'entretien et dépenses d'accueil du jeune enfant.

S'agissant des dépenses de prestations d'entretien, les décisions budgétaires et réformes de politiques publiques ont globalement conduit à les augmenter. Entre 2014 et 2024, en contrôlant du nombre d'enfants de moins 20 ans, ces dépenses se sont accrues de 3,6 % en euros constants. Certaines mesures ont joué négativement, telle la modulation des allocations familiales intervenue en 2015¹², ou les mesures conduisant à un décrochage de 4 % du montant des prestations par rapport à l'évolution de l'IPC hors tabac (dont les sous-revalorisations des prestations familiales intervenues en 2019 et 2020). Cependant, d'autres mesures ont plus que contrebalancé ces effets négatifs : les augmentations des montants du complément familial majoré et de l'allocation de soutien familial (ASF) étalées de 2014 à 2018, puis la revalorisation de 50 % de l'ASF en novembre 2022. Le ciblage des dépenses de prestations familiales sur les familles aux faibles revenus et sur les familles monoparentales s'est nettement accentué sur cette période¹³.

S'agissant des prestations d'accueil du jeune enfant (Paje), les mesures mises en œuvre ces dix dernières années ont globalement conduit à une forte baisse de dépense : entre 2014 et 2024, à nombre d'enfants de moins 3 ans inchangé, les dépenses de Paje ont diminué de 9,6 % en euros constants. En plus des sous-revalorisations de 2019 et 2020, la réforme du congé parental indemnisé en 2014 et 2015 (avec notamment la mise en place de la Prepare¹⁴), le gel des montants à taux plein et à taux partiel de l'allocation de base (AB)¹⁵ et des primes à l'adoption et à la naissance de 2013 à 2018, et la baisse des plafonds de

¹² Les allocations familiales (AF) ont été modulées en fonction des ressources à partir de juillet 2015. Le montant est diminué de moitié pour environ 5 % des allocataires et des trois-quarts pour environ 5 %.

¹³ Conseil de la famille du HCFEA, 2021, *op. cit.*

¹⁴ Le complément de libre choix d'activité (CLCA), indemnisation du congé parental attribuée en cas de réduction ou d'interruption d'activité pour garder son ou ses enfants, est diminué à partir de 2014 de 47,5 % pour les familles qui ne bénéficient pas de l'allocation de base (AB). Le CLCA est ensuite remplacé en janvier 2015 par la prestation partagée d'éducation de l'enfant (Prepare), avec une réduction de la durée maximale pour les parents ne partageant pas la prestation, ce qui va accélérer la baisse du nombre de bénéficiaires et des montants dépensés.

¹⁵ Le montant de l'allocation de base (AB) est modulé à partir de 2014 : l'AB avant réforme devient l'AB à taux plein avec un plafond de ressources abaissé par rapport à celui en vigueur en 2013. Les familles dont les ressources sont supérieures à ce nouveau plafond, mais inférieures au plafond des prestations avant réforme, voient le montant de leur prestation divisé par deux (11 % des bénéficiaires de l'AB en 2019). En plus de la modulation de l'AB, le montant de l'AB, mais aussi de la prime de naissance et d'adoption, est gelé à son niveau de 2013 jusqu'en 2018, conduisant à une baisse en euros constants de 4 % (le montant de l'AB à taux plein est aligné à partir de 2019 sur le montant du complément familial, et de moitié pour l'AB à taux partiel).

ressources de ces prestations en 2018 ont conduit à des baisses de dépenses plus importantes que les augmentations issues de la majoration de 30 % du montant maximal de complément mode de garde (CMG) pour les familles monoparentales les plus modestes¹⁶ intervenue en 2018.

Cette baisse des aides en direction des parents de jeunes enfants est un facteur possible ayant contribué à l'accentuation de la baisse de la fécondité.

D. Un quart des dépenses sont des transferts vers d'autres branches

La branche famille contribue au financement des branches maladie-maternité et vieillesse, dont elle réduit ainsi le déficit. En 2023, les transferts vers ces deux branches se montent à environ 13,5 Md€ et représentent près d'un quart des dépenses de la branche (tableau 2). Ces transferts, inexistant avant 1972, ont beaucoup augmenté, surtout entre 2001 et 2011, et de nouveau à partir de 2023 (graphique 4). Comme aucune affectation de recettes supplémentaires n'a eu lieu en contrepartie, ces transferts sont venus préempter d'autres usages que la branche aurait pu faire de ces ressources.

Tableau 2 | Montant des transferts vers d'autres branches et part dans le total des dépenses de la branche famille en 2023

	Montant (en Md€)	Part dans le total (en %)
Dépenses nettes de la branche famille	55,734	100,0
Transferts nets	13,488	24,2
<i>Dont</i>		
<i>Prise en charge de cotisations au titre de l'AVPF</i>	4,984	8,9
<i>Majorations de pension pour enfants</i>	5,441	9,8
<i>Congé paternité (incluant 1 % de frais de gestion)</i>	0,673	1,2
<i>Prise en charge des IJ maternité, adoption et accueil de l'enfant</i>	2,076	3,7
<i>Autres transferts nets</i>	0,314	0,6

Source : rapport à la commission des comptes de la sécurité sociale, octobre 2024.

Les transferts de la branche famille à la branche vieillesse (ou au fonds de solidarité vieillesse [FSV]) se font *via* la prise en charge des cotisations vieillesse au titre de l'AVPF et des majorations de pensions de retraite pour trois enfants et plus. Le montant des transferts liés à la prise en charge des cotisations vieillesse a progressivement augmenté depuis 1973 pour atteindre plus de 4,9 Md€ en 2023, soit 8,9 % des dépenses de la branche famille.

À partir de 2001, les dépenses de majorations de pensions de retraite pour enfants des régimes de sécurité sociale ont été progressivement mises à la charge de la branche famille. L'intégralité est prise en charge depuis 2011. En 2023, ces transferts se montent à 5,4 Md€, soit 9,9 % des dépenses nettes de la branche.

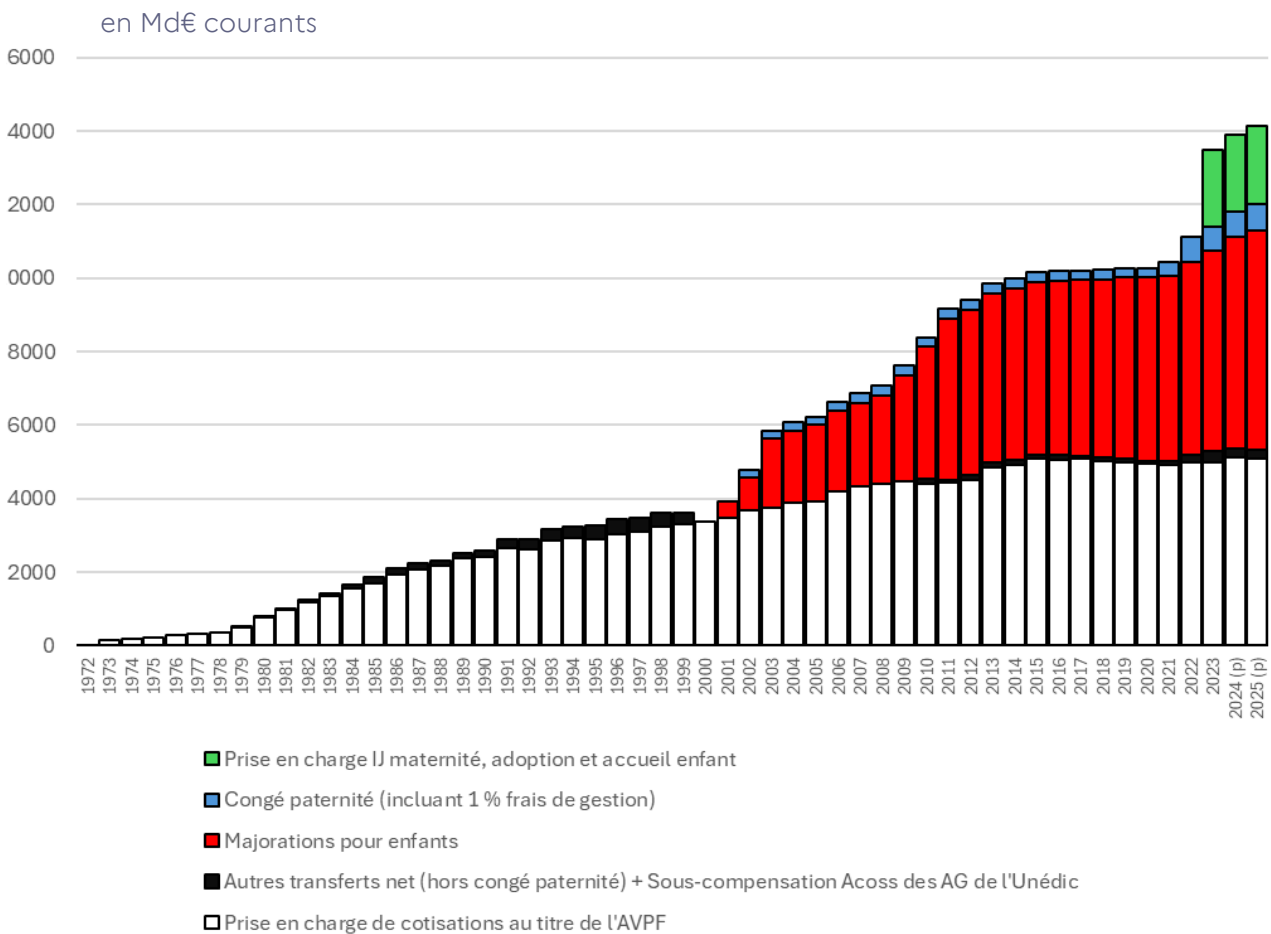
¹⁶ Celles dont les ressources se situent en dessous du premier seuil de ressources du CMG.



La branche famille contribue également à la réduction du déficit de la branche maladie-maternité. Depuis 2002, elle prend ainsi en charge les IJ versées dans le cadre du congé de paternité (majorées de frais de gestion) par un transfert dont le montant s’est accru avec le temps, en particulier lors de l’allongement du congé de paternité de 11 à 25 jours en juillet 2021. En 2023, cela représente 673 M€, soit 1,2 % des dépenses.

La contribution à la branche maladie s’est de nouveau accrue à compter de 2023 avec la prise en charge des IJ du congé maternité postnatal (60 % du total des IJ maternité), soit environ 2 Md€ supplémentaires (3,7 % des dépenses en 2023).

Graphique 4 | Les transferts de la branche famille de 1972 à 2025



Source : Cnaf et CCSS (pour les prévisions 2024 et 2025).

E. Un excédent appelé à croître à échéance 2029, *a fortiori* compte tenu de la baisse du nombre des naissances

Depuis 2014, le nombre de naissances en France évolue à la baisse. Cette baisse aura des impacts sur les dépenses de la branche famille et son solde au cours des prochaines années. Le Conseil de la famille du HCFEA a cherché à évaluer cet impact et, pour ce faire, a estimé

les dépenses et les recettes de 2025 à 2029, en reprenant les hypothèses économiques figurant dans la LFSS pour 2025¹⁷.

S'agissant des dépenses, deux hypothèses d'évolution des naissances ont été retenues : la première (H1) prévoit un maintien du nombre de naissances à son niveau de 2024 (663 000 naissances) ; la seconde (H2) prévoit une poursuite de la baisse des naissances de 2,1 % par an, ce qui correspond à l'évolution moyenne observée entre 2014 et 2024 (la baisse a été de 2,2 % sur l'année 2024 et elle a été de 2,7 % sur les trois premiers mois de l'année 2025 par rapport aux mêmes mois de l'année précédente)¹⁸.

D'après les estimations du SG du HCFEA, l'excédent de la branche devrait croître davantage que ce qui a été prévu dans la LFSS pour 2025 (tableau 3). En effet, d'une part, la LFSS 2025 sous-estime l'excédent pour 2024, en le chiffrant à 0,5 Md€ contre 1,1 Md€ selon les dernières estimations. D'autre part, elle repose sur l'hypothèse d'un rebond des naissances dès 2025 (+ 3 %), alors que la tendance actuelle montre une poursuite de la baisse.

Selon les estimations du SG du HCFEA, l'excédent à l'horizon 2029 atteindrait 4,5 Md€ avec l'hypothèse H1 ou 6 Md€ avec l'hypothèse H2 (soit un écart de 1,5 Md€ entre les deux hypothèses). À la dynamique démographique défavorable s'ajoute un fonctionnement budgétaire qui tend structurellement à dégager des excédents, en raison notamment d'un mode d'indexation des prestations peu favorable.

Tableau 3 | Prévisions d'évolutions des recettes et dépenses de la branche famille de 2024 à 2029

en Md€ courants

	2023	2024 (p)	2025 (p)	2026 (p)	2027 (p)	2028 (p)	2029 (p)
Recettes	56,8	58,9	60,4	62,2	64,4	66,5	68,8
Dépenses H1	55,7	57,7	58,9	60,4	61,6	62,9	64,3
Dépenses H2	55,7	57,7	58,7	60,0	60,9	61,8	62,8
Solde H1	1,0	1,2	1,5	1,9	2,7	3,6	4,5
Solde H2	1,0	1,2	1,6	2,3	3,5	4,7	6,0
Solde - LFSS 2025	1,0	0,5	0,4	0	0,9	1,6	
Solde définitif connu	1,0	1,1					

(p) : prévisions.

H1 = maintien du nombre de naissances à partir de 2024 ; H2 = baisse du nombre de naissances de 2,1 % par an.

Source : calculs SG HCFEA à partir des hypothèses économiques figurant dans la LFSS pour 2025.

¹⁷ On suppose que les recettes évoluent au même rythme que la masse salariale du secteur privé, conformément aux hypothèses retenues dans la LFSS. Notons que l'hypothèse de croissance pour 2025, déjà révisée à la baisse de 1,1 % à 0,9 % depuis la présentation du PLFSS en octobre 2024, apparaît désormais surestimée. En mars, la Banque de France a abaissé sa prévision à 0,7 %, suivie par Bercy en avril. L'OFCE anticipe pour sa part une croissance encore plus modeste, de 0,5 %, dans ses prévisions d'avril.

¹⁸ L'arrivée aux périodes d'âge les plus fécondes des générations relativement creuses nées de 1992 à 1999 va aussi dans le sens d'une poursuite de la baisse des naissances dans les prochaines années.



II. Les spécificités de la branche famille appellent à respecter certaines règles

La politique familiale doit répondre aux besoins des familles pour éduquer et élever au mieux leurs enfants. Or ces besoins sont aujourd'hui insuffisamment couverts, notamment en matière d'accueil du jeune enfant et de soutien financier aux familles modestes (II.A). La politique familiale doit également pouvoir, dans le futur, continuer à assurer ses fonctions redistributives (II.B). La branche famille peut répondre à ces besoins compte tenu de son excédent, appelé sinon à s'accroître d'ici 2029 (voir I), à condition qu'un niveau suffisant de recettes continue à lui être garanti (II.C). Dans ce cadre, il importe aussi de garantir la lisibilité et la transparence des choix budgétaires de la branche affectant les recettes comme les dépenses (II.D).

A. Répondre aux besoins des familles d'aujourd'hui

La politique familiale doit s'adresser à l'ensemble des familles, indépendamment de leur statut matrimonial, de leur niveau de revenu ou de leur composition, afin de préserver son caractère universel, socle d'une cohésion sociale durable. Ce principe d'universalité doit néanmoins tenir compte de la diversité des situations. En particulier, une attention spécifique doit être portée aux situations de vulnérabilité et de pauvreté, qui ont des effets négatifs sur le bien-être des enfants et leur développement.

La politique familiale doit s'inscrire dans une approche centrée sur le développement de l'enfant : accès à l'éducation, à la santé, aux loisirs, à un environnement stable et protecteur. Elle doit être cohérente avec les droits de l'enfant, tels que définis par la Convention internationale relative aux droits de l'enfant, en garantissant notamment la couverture des besoins fondamentaux de chaque enfant. Elle doit participer à la mise en œuvre du principe d'égalité dans toutes ses différentes dimensions (genre, sociale, territoriale, etc.).

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.

B. Assurer les fonctions redistributives de la branche famille

Une des raisons de l'excédent structurel de la branche famille tient à la règle d'indexation des prestations familiales et des plafonds de ressources associés à certaines d'entre elles (AB de la Paje, complément familial [CF], allocation de rentrée scolaire [ARS], CMG) sur l'indice des prix hors tabac (voir I.A.2). Les prix augmentant en général moins que les revenus, cette règle d'indexation conduit à une baisse relative des prestations familiales et des plafonds de ressources en pourcentage des revenus des ménages. Elle limite par conséquent l'efficacité de la politique familiale à atteindre ses objectifs de redistribution

horizontale (des ménages sans enfant vers les familles avec enfants) et de redistribution verticale (des familles avec enfants aisées vers celles modestes).

Premièrement, cette règle d'indexation conduit à une baisse tendancielle au cours du temps de la part des prestations familiales dans le revenu des ménages avec enfants. Ainsi, le niveau de vie relatif des familles se dégrade relativement à la richesse nationale ou au revenu moyen des ménages sans enfant, ce qui est contraire au principe d'équité horizontale sous-jacent à la politique familiale. Deuxièmement, la baisse du montant des prestations familiales par rapport aux revenus affecte davantage les familles les plus modestes pour lesquelles les prestations familiales représentent une part importante du revenu. Or ceci est contraire au principe de redistribution verticale sous-jacent à la politique familiale.

En outre, la revalorisation des plafonds de ressources sur les prix et non sur les revenus conduit mécaniquement à l'exclusion du bénéfice des prestations sous condition de ressources une part croissante de familles au fil du temps¹⁹.

Enfin, l'épisode inflationniste récent a montré d'autres limites de ce mode d'indexation. Ce dernier n'agissant qu'avec retard, il a conduit à une perte cumulée de pouvoir d'achat de 3 Md€ pour les prestations familiales et de 4,6 Md€ pour les prestations de solidarité, par rapport à une situation où les prestations auraient été indexées sur les prix au fur et à mesure²⁰.

Ces constats, qui ont été faits à plusieurs reprises²¹, devraient conduire, dans le cadre d'un débat argumenté, à revoir ce mode d'indexation des prestations, qui a pour effet de créer mécaniquement des excédents en laissant dériver le niveau relatif de prestations familiales et de solidarité particulièrement importantes pour les familles.

Dans le cadre de la saisine relative au redressement des comptes de la sécurité sociale, et au regard de ce diagnostic, 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 20,6 % (plus élevé que celui de l'ensemble de la population, 14,5 %) et qui tend à croître plus rapidement depuis quelques années. Conformément au principe n° 3 des grands principes devant accompagner le rétablissement des comptes sociaux (voir partie II du rapport), les dépenses pour lutter contre la pauvreté des enfants doivent être considérées comme des dépenses d'avenir à préserver.

¹⁹ Conseil de la famille du HCFEA, 2023, *op. cit.* ; Conseil de la famille du HCFEA, 2025, *op. cit.*

²⁰ Conseil de la famille du HCFEA, 2025, *op. cit.*

²¹ Haut Conseil de la famille, 2013, *Les aides aux familles*, Rapport établi par Bertrand Fragonard adopté le 8 avril ; Conseil de la famille du HCFEA, 2021, *op. cit.* ; Conseil de la famille du HCFEA, 2023, *Les évolutions de la base mensuelle des allocations familiales (Bmaf) et du montant de quelques prestations familiales sur longue période (1940-2023)*, Note adoptée le 7 novembre.



C. 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 (voir I). Depuis 2022, les recettes se sont de nouveau stabilisées, à 2 % du PIB. Afin de répondre aux besoins des familles et des enfants (II.A), d'assurer les fonctions redistributives de la politique familiale (II.B), 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 PIB²².

D. Assurer la transparence et la lisibilité des choix budgétaires

Enfin, conformément au principe n° 8 des grands principes devant accompagner le rétablissement des comptes de la sécurité sociale²³ (voir partie II du rapport), 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 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

²² Une autre possibilité pour garantir les recettes serait de reprendre le libellé de la loi n° 94-629 du 25 juillet 1994 relative à la famille : « *Les ressources de la Cnaf sont au moins égales chaque année pour la période du 1^{er} janvier 1994 au 31 décembre 98 au montant qu'elles auraient atteint à la fin de l'année considérée en cas de maintien des dispositions légales applicables le 1^{er} janvier 1993 au taux, à l'assiette et au champ d'application des cotisations et contributions énumérées à l'article L. 241-6 du code de la sécurité sociale* ».

²³ Le principe 8 énonce que le financement doit être clarifié en garantissant la cohérence du prélèvement par rapport à sa finalité et au champ des bénéficiaires et l'équité du financement.

du jeune enfant et de compensation financière des charges de famille). Le cas échéant, ces transferts doivent être lisibles et transparents.

III. Les pistes examinées par le Conseil de la famille du HCFEA pour participer au redressement des comptes de la sécurité sociale

Dans un contexte général de finances publiques dégradées auxquelles contribuent modestement les comptes de la sécurité sociale, comment la branche famille, structurellement excédentaire, peut-elle participer au redressement des comptes de la sécurité sociale ? Un certain nombre de pistes examinées par le Conseil de la famille du HCFEA pour participer au redressement des comptes de la sécurité sociale sont présentées ici. Une première piste consiste à anticiper et prévenir les risques pour éviter des dépenses futures (III.A). Une deuxième piste consiste à améliorer l'efficacité du système (III.B). Une troisième piste consiste à réorienter les dépenses de la branche famille (III.C). Le périmètre des politiques familiales ne se limite cependant pas à la branche famille de la sécurité sociale : des dépenses fiscales (par exemple dans le cadre de l'impôt sur le revenu) et sociales (par exemple supplément enfant des prestations de solidarité et des aides au logement) en direction des familles rentrent aussi dans ce périmètre. Aussi, en dehors du champ de la sécurité sociale *stricto sensu*, un certain nombre de pistes de nature fiscale sont également examinées afin de garantir une cohérence d'ensemble de la politique familiale (III.D).

A. Anticiper et prévenir les risques pour éviter des dépenses futures

Parmi les grands principes devant accompagner le rétablissement des comptes sociaux présentés dans la partie II du rapport, figurent l'importance de favoriser le taux d'emploi, déterminant fondamental du retour à l'équilibre des comptes (principe n° 2), de préserver les dépenses d'avenir, en particulier en s'attaquant à la pauvreté des enfants (principe n° 3) et de mobiliser des mesures de prévention (principe n° 6). Certaines dépenses réalisées aujourd'hui au bénéfice des enfants et de leurs parents permettent de prévenir des risques et donc de réduire des dépenses futures. En outre, certaines politiques, en particulier celles visant à faciliter l'articulation entre vie familiale et vie professionnelle, encouragent le maintien dans l'emploi des parents et permettent ainsi d'augmenter les recettes de l'ensemble des branches de la sécurité sociale.

En conséquence, le HCFEA soutient notamment les mesures suivantes : la modification de la règle d'indexation des prestations familiales (voir II.B, nous renvoyons aux travaux passés du Conseil de la famille sur ce point²⁴), le développement de l'accueil du jeune enfant, la refonte du congé parental pour le rendre conforme aux directives européennes, les mesures contribuant à lutter contre la pauvreté des enfants, ainsi que la prévention de risques liés à l'alimentation par un meilleur encadrement de la pause méridienne à l'école. L'excédent de

²⁴ Conseil de la famille du HCFEA, 2023, *op. cit.* ; Conseil de la famille du HCFEA, 2025, Note, *op. cit.*



la branche famille, qui pourrait atteindre 4,5 à 6 Md€ à l'horizon 2029 (voir I.E), doit servir à financer ces mesures, sa finalité étant de soutenir les familles.

1. Égalité femmes - hommes, taux d'emploi et politiques d'articulation entre vie familiale et vie professionnelle

Les politiques d'articulation entre vie familiale et vie professionnelle sont largement financées par la branche famille. Parmi ces politiques, l'accueil du jeune enfant permet aux parents de jeunes enfants de continuer à travailler ou de reprendre rapidement un emploi après une naissance, de se former ou de chercher un emploi, dans une optique notamment d'égalité professionnelle. Or, les tensions entre besoins des familles et offre de services d'accueil des jeunes enfants persistent, même si la part des enfants de moins de 3 ans accueillis en crèche ou chez une assistante maternelle a doublé depuis les années 2000²⁵. Ainsi, en 2021, un enfant de moins de 3 ans sur cinq est gardé par ses parents, faute pour ces derniers d'avoir trouvé un mode d'accueil formel. En outre, l'accès aux modes d'accueil reste marqué par de fortes disparités géographiques²⁶. Ces écarts entre territoires alimentent des inégalités durables dans l'accès à des solutions d'accueil adaptées, en particulier pour les familles les plus vulnérables ou résidant dans des zones peu pourvues en services. Redynamiser l'offre de places dans les modes d'accueil de la petite enfance doit donc rester une priorité de la politique familiale.

Le déploiement du service public de la petite enfance (SPPE), s'il implique des dépenses, conduit également à des recettes futures pour l'ensemble de la sécurité sociale via une augmentation des taux d'emploi. Il est difficile d'évaluer précisément ce gain en recettes, car il faut d'une part dénombrer le nombre de parents de jeunes enfants qui travailleraient s'ils avaient trouvé un mode d'accueil formel pour leur enfant, et d'autre part estimer le salaire auquel ces parents pourraient prétendre au regard de leur qualification, expérience, secteur d'activité, etc. On estime qu'environ 160 000 parents d'enfants de moins de 3 ans demandeurs d'emploi (le plus souvent des femmes) seraient empêchés de travailler faute de solution d'accueil. En supposant que l'ensemble de ces parents reprendraient un emploi à temps plein rémunéré au salaire minimum, le gain en cotisations sociales pour la sécurité sociale serait de l'ordre de 1 Md€ hors compensation par l'État des exonérations de cotisations sociales²⁷. À ces recettes supplémentaires induites d'une hausse du taux d'emploi des parents de jeunes enfants, s'ajouteraient de moindres dépenses de prestations sociales sous conditions de ressources pour les familles concernées.

²⁵ Caenen Y., Virost P., 2023, [La part des enfants de moins de 3 ans confiés principalement à une assistante maternelle ou à une crèche a presque doublé entre 2002 et 2021](#), *Études et Résultats*, n° 1257, Drees, février.

²⁶ Conseil de la famille du HCFEA, 2023, [Accueil du jeune enfant : relancer la dynamique](#), Rapport adopté le 7 mars.

²⁷ L'Urssaf met à disposition un simulateur sur son site. Le salaire minimum correspond à un salaire super brut de 23 419 € par an et à un salaire net de 16 852 € par an, soit un montant de cotisations sociales de 6 567 € par an.

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. Le recours à ce congé ne doit pas être une obligation pour les parents, en particulier les mères qui doivent pouvoir reprendre leur travail à la sortie du congé maternité si elles le souhaitent. D'autre part, la mise en place de ce congé de naissance ne doit pas freiner le développement du service public de la petite enfance. D'après un chiffrage effectué dans le cadre de la concertation lancée par le Gouvernement au printemps 2024, le coût de la mise en place du congé de naissance serait d'environ 1 Md€, avec un taux de remplacement de 50 % dans la limite du plafond de la sécurité sociale²⁸, et en faisant l'hypothèse d'un taux de recours de 35 % des mères et de 10 % des pères. Ce coût brut doit être mis en perspective avec les économies de dépenses d'accueil formel qui découleraient de la mise en place de ce congé. Pour affiner le chiffrage, il faudrait également prendre en compte l'impact de ce nouveau congé sur le recours à l'assurance vieillesse des parents au foyer (AVPF), et plus généralement sur les transferts supportés par la branche famille.

Enfin, 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.

2. La lutte contre les inégalités sociales et la pauvreté des enfants et des familles

Au-delà de son rôle en matière d'articulation entre vie familiale et vie professionnelle des parents, le service public de la petite enfance participe à prévenir des risques et limiter des dépenses futures. Il contribue en effet au développement de l'enfant en favorisant une socialisation précoce dans un environnement adapté, ce qui permet de lutter contre les inégalités sociales, territoriales et de santé, de favoriser l'égalité des chances, de limiter l'échec scolaire et de réduire la pauvreté²⁹. L'accueil en crèche, et dans une moindre mesure

²⁸ Un taux de remplacement de 50 % est faible en comparaison des dispositifs en vigueur dans les pays nordiques et en Allemagne et risque de ce fait d'être peu attractif, en particulier pour les pères.

²⁹ Voir le [rapport de synthèse du séminaire Premiers pas. Développement du jeune enfant et politique publique](#), HCFEA, Cnaf et France Stratégie, octobre 2021, ainsi que les constats et préconisations de la



par une assistante maternelle ou la garde à domicile, a ainsi un effet positif sur le développement du langage par rapport aux autres solutions de garde (par les parents, les grands-parents ou une solution de garde informelle). Les enfants les moins favorisés – en particulier ceux dont les mères ont un faible niveau d'étude, sont immigrantes et ceux des ménages à faible revenu – semblent bénéficier le plus de l'accueil formel, notamment en matière d'acquisition du langage³⁰.

Plus généralement, le soutien aux familles vivant sous le seuil de pauvreté est essentiel, car la pauvreté subie durant l'enfance constitue une atteinte aux droits fondamentaux³¹ et engendre des conséquences durables sur les parcours de vie. L'enfant ou l'adolescent d'une famille pauvre a beaucoup plus de risques de se retrouver lui aussi dans une position disqualifiée socialement lorsqu'il atteint l'âge adulte, parce qu'il ne dispose pas des ressources économiques, sociales, ou relationnelles nécessaires³². Lutter contre les conséquences de la pauvreté pour les enfants et adolescents, en termes de risque accru d'exclusion sociale, est donc particulièrement important³³. Or, le taux de pauvreté des enfants en France dépasse 20 % et tend à augmenter. Deux catégories de familles doivent faire l'objet d'une attention particulière, car elles sont plus exposées à la pauvreté : les familles monoparentales, dont le taux de pauvreté monétaire atteint 32,3 %, et les familles nombreuses (avec quatre enfants et plus). Une autre catégorie d'enfants doit faire l'objet d'une attention particulière : les enfants confiés à l'aide sociale à l'enfance.

3. La restauration des enfants lors de la pause méridienne et l'éducation à l'alimentation

La restauration scolaire répond pleinement au principe n° 6 des grands principes devant accompagner le rétablissement des comptes sociaux (voir partie II du rapport), qui indique qu'il faut mobiliser, dans le cadre d'une stratégie de moyen terme, des mesures de prévention, gages de moindres dépenses futures. En effet, elle joue un rôle central dans l'accès des enfants à une alimentation équilibrée pendant le temps scolaire, condition essentielle à leur capacité d'apprentissage. Elle constitue également un levier important de lutte contre la malnutrition infantile, en particulier pour les enfants issus de milieux défavorisés, en atténuant les effets de la pauvreté sur leur développement. Au-delà de ces

commission des « 1000 premiers jours » lancée par le Président de la République en septembre 2019 et présidée par Boris Cyrulnik : *Les 1 000 premiers jours. Là où tout commence*, Rapport, septembre 2020.

³⁰ 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*, n° 58.

³¹ L'article 27 de la Convention internationale des droits de l'enfant dit que « *Tout enfant a le droit à un niveau de vie suffisant pour permettre son développement physique, mental, spirituel, moral et social* ».

³² « *En 2019, parmi les anciens adolescents précaires devenus adultes, presque un sur quatre est pauvre "en conditions de vie", contre environ un sur dix chez les anciens adolescents non précaires, soit un risque de pauvreté 2,25 fois plus élevé.* » ; *La vie devant soi : adolescence précaire, avenir incertain ?*, 2024, Note d'analyse, France Stratégie, avril.

³³ Conseil de la famille du HCFEA, 2018, *Lutter contre la pauvreté des familles et des enfants*, Rapport adopté le 5 juin.

dimensions immédiates, la restauration scolaire revêt une fonction éducative en matière de sensibilisation à une alimentation saine, contribuant ainsi à la prévention des risques alimentaires dans une perspective de santé publique.

Avec l'ensemble des activités périscolaires et extrascolaires, la restauration scolaire facilite l'articulation entre vie familiale et vie professionnelle. En favorisant l'emploi des parents (conformément au principe n° 2 des grands principes, voir partie II du rapport), en particulier des mères, elle contribue à la réduction des inégalités professionnelles entre les femmes et les hommes. Enfin, en tant que service public, elle participe à la socialisation des enfants et à l'apprentissage du vivre ensemble.

La pause méridienne constitue un temps éducatif à part entière, dont la qualité de l'encadrement est déterminante pour le bien-être des enfants et leur capacité à reprendre les apprentissages dans de bonnes conditions. Or, ce temps reste souvent insuffisamment encadré, en raison de moyens humains et financiers limités. Dans ce contexte, il est nécessaire de renforcer les aides versées par la CAF au titre de l'animation de la pause méridienne, afin de garantir un accompagnement adapté et sécurisé pour tous les enfants, quel que soit leur territoire³⁴.

B. Améliorer l'efficacité des politiques publiques associées aux pensions alimentaires

Une deuxième piste consiste à améliorer l'efficacité du système³⁵, notamment en matière de politiques publiques associées aux pensions alimentaires. Le Conseil de la famille a examiné plusieurs mesures allant dans ce sens : relancer le chantier de la fusion des deux barèmes de fixation des pensions alimentaires ; poursuivre le déploiement du dispositif d'intermédiation des pensions alimentaires vers de nouveaux bénéficiaires ; charger l'Aripa de la révision des pensions alimentaires à la place des juges aux affaires familiales.

1. Relancer le chantier de l'harmonisation entre le barème des pensions alimentaires utilisé par l'Aripa et celui mis à disposition des juges aux affaires familiales

En cas de séparation d'un couple avec enfants, le parent qui n'a pas la garde des enfants doit verser une contribution à l'entretien et à l'éducation des enfants (CEEE), en application de l'article 371-2 du Code civil selon lequel « *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* ».

Quand le montant de cette CEEE versée par le parent non-gardien est inférieur au montant de l'allocation de soutien familial (ASF), soit 199,19 € par mois à compter du 1^{er} avril 2025, le

³⁴ Conseil de la famille du HCFEA, 2024, [La restauration scolaire : un enjeu majeur de politique publique](#), Rapport adopté le 12 novembre.

³⁵ Principe n° 7 parmi les grands principes à suivre dans une stratégie de moyen de terme de rétablissement des comptes sociaux, voir partie II du rapport.



parent gardien peut demander à la CAF le versement d'un complément d'ASF permettant d'atteindre ce montant de 199,19 €. Pour percevoir cette ASF complémentaire (ASF-C), le parent gardien doit vivre seul et disposer d'un titre exécutoire. En 2024, 150 000 parents gardiens bénéficient de ce dispositif, pour un montant total de 290 M€. Le taux de non-recours est important, autour de 40 %. Il conviendrait de réduire ce non-recours autant que possible.

Plus la CEEE est élevée et plus le montant d'ASF-C versé par la CAF est faible. Le niveau auquel est fixée la CEEE lors de la séparation est donc un enjeu important pour maîtriser la dépense d'ASF-C³⁶. Or, comme le Conseil de la famille avait déjà eu l'occasion de le regretter³⁷, coexistent actuellement deux barèmes pour fixer le montant des CEEE lors des séparations de couples avec enfants :

- une table de référence indicative a été mise à disposition des juges aux affaires familiales (JAF) par le ministère de la Justice en avril 2010 ;
- un autre barème a été publié en février 2018 dans le code de la sécurité sociale, à destination des organismes débiteurs des prestations familiales (ODPF) qui ont la possibilité depuis juillet 2018, dans le cadre de l'agence de recouvrement et d'intermédiation des pensions alimentaires (Aripa), de délivrer un titre exécutoire sur la base d'une convention entre les parents séparés (hors divorces) précisant le montant de la CEEE³⁸.

L'application du barème 2018 conduit à des montants de CEEE plus élevés que le barème 2010 pour les trois quarts des parents débiteurs. Il diminue donc le montant de l'ASF-C versé par la CAF au parent créancier. Néanmoins, pour des parents débiteurs à faibles ressources, ce barème 2018 conduit à une nette diminution du revenu disponible par rapport au barème 2010, sans que les parents créanciers en tirent un bénéfice à hauteur de l'effort demandé aux débiteurs.

La coexistence depuis 2018 des deux barèmes de fixation des CEEE est source de confusion pour les parents qui se séparent et pour les acteurs du secteur. Elle complique le travail de l'Aripa dans la fixation des CEEE pour des parents séparés hors divorce : environ 30 % des parents qui s'adressent à l'Aripa lors de leur séparation refusent les montants proposés découlant de l'application du barème 2018. Ces montants sont en effet considérés comme

³⁶ Rappelons que, lorsqu'ils déclarent verser une pension alimentaire à l'administration fiscale, les parents non-gardiens renseignent un montant mensuel moyen de 190 € par enfant sur la période 2011-2017, soit un montant inférieur à celui de l'ASF aujourd'hui. Lardeux R., 2021, [Un quart des parents non-gardiens solvables ne déclarent pas verser de pension alimentaire à la suite d'une rupture de Pacs ou d'un divorce](#), *Études et Résultats*, n° 1179, Drees, janvier.

³⁷ Conseil de la famille du HCFEA, 2020, [Les ruptures de couples avec enfants mineurs](#), Rapport adopté le 21 janvier.

³⁸ Article [L. 582-2 CSS](#) (créé par l'article 41 de la loi n° 2016-1827 du 23 décembre 2016 de financement de la sécurité sociale pour 2017) ; articles [R. 582-1 à -4 CSS](#) (créés par le [décret n° 2018-655 du 24 juillet 2018](#) relatif à l'allocation de soutien familial et à la délivrance du titre exécutoire prévu à l'article [L. 582-2](#) du code de la sécurité sociale) ; article [D. 582-1 CSS](#) (créé par le [décret n° 2018-656 du 24 juillet 2018](#)) ; [arrêté du 25 juin 2018](#).

trop élevés par les parents débiteurs qui les comparent avec le montant qui résulterait de l'application du barème 2010.

Une tentative de fusion des deux barèmes, organisée par le ministère de la Justice, a eu lieu en 2020. Le barème proposé alors était un mixte des barèmes 2010 et 2018. Pour les parents débiteurs avec un revenu supérieur à 2 000 €, il reprenait le barème 2018, ce qui répondait au souhait de réévaluer le montant des pensions alimentaires dès lors que le parent débiteur dispose de revenus suffisants. Pour les parents débiteurs à faible revenu (au-dessous de 1 000 €), il reprenait le barème 2010, évitant ainsi le risque d'appauvrissement excessif de ces parents qui existait avec le barème 2018. Pour les parents débiteurs à revenu intermédiaire (entre 1 000 € et 2 000 €), le montant de la CEEE augmentait par rapport au barème 2010, mais de façon moins prononcée qu'avec le barème 2018. Cette tentative de fusion des barèmes a été abandonnée sans raisons apparentes.

Le Conseil de la famille recommande de relancer ce chantier d'harmonisation des barèmes, avec pour objectif de mettre en place un barème unique qui serait utilisé par l'Aripa et mis à disposition des JAF. Avec ce barème unique, le montant moyen des pensions alimentaires serait plus élevé qu'avec le barème 2010, ce qui réduirait les dépenses de différentes prestations versées par les CAF (ASF-C, prestations familiales sous condition de ressources), mais les pertes de revenu disponible pour les parents débiteurs les plus modestes seraient limitées par rapport au barème 2018.

Un chiffrage de cette fusion des barèmes a été réalisé à partir de la législation sociofiscale 2021, donc avant la revalorisation de 50 % de l'ASF³⁹. La fusion conduirait à une baisse de la dépense publique de l'ordre de 175 M€, qui se décompose en une baisse de la dépense d'ASF-C, 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. Avec la revalorisation de 50 % de l'ASF intervenue en 2022, le gain attendu de la fusion des barèmes serait beaucoup plus élevé que le montant estimé à partir de la législation sociofiscale 2021.

Les CEEE versées pour des enfants mineurs étant entièrement déductibles du revenu imposable du parent débiteur, une hausse du montant moyen des CEEE a pour conséquence une baisse de recettes de l'impôt sur le revenu⁴⁰. Pour augmenter le rendement de la fusion des barèmes de CEEE, il pourrait être proposé de plafonner le montant de pension alimentaire déduit du revenu imposable du parent débiteur et pris en compte dans le revenu imposable du parent créancier (voir III.D.1).

Deux points d'attention sont toutefois à souligner. D'une part, du fait de la prise en compte différenciée des CEEE et de l'ASF dans les bases ressources du système sociofiscal, pour

³⁹ Fragonard B., Pucci M., 2022, Réflexions sur le revenu des familles monoparentales et des parents débiteurs d'une pension alimentaire, *Revue de droit sanitaire et social*, n° 6.

⁴⁰ En effet, une partie des parents débiteurs deviennent non imposables ; ceux qui restent imposables paient moins d'impôt sur le revenu (IR) ; les hausses d'IR du côté des parents créanciers ne compensent pas la baisse de l'IR du côté débiteur.



certain parents créanciers à revenus modestes qui bénéficient de l'ASF-C et des aides au logement, du RSA ou de la prime d'activité, une hausse de la CEEE ne conduit pas toujours à une hausse du niveau de vie, voire peut se traduire par une baisse du niveau de vie, comme l'a souligné le Conseil de la famille du HCFEA⁴¹. D'autre part, le calcul des aides au logement ne tient pas compte du fait que le parent non-gardien doit disposer d'un logement d'une taille suffisante pour lui permettre d'accueillir ses enfants. Ainsi, la fusion des deux barèmes devrait s'accompagner d'une révision de la prise en compte de la CEEE et de l'ASF dans les bases ressources des prestations sociales, et d'un surcroît d'aides au logement pour le parent non-gardien⁴². Ces réformes permettraient de répondre efficacement à l'objectif de lutte contre la pauvreté des enfants en réduisant sensiblement le taux de pauvreté des familles monoparentales (d'environ 5 points de %)⁴³.

Enfin, le barème harmonisé devra être mis à jour régulièrement afin de tenir compte de l'évolution des dépenses nécessaires à l'éducation et l'entretien d'un enfant. Il serait donc souhaitable qu'à intervalles réguliers un groupe d'experts examine la pertinence du barème et propose des modifications le cas échéant.

2. Poursuivre le déploiement du dispositif d'intermédiation des pensions alimentaires vers de nouveaux bénéficiaires

En cas d'impayé de pension alimentaire fixée par un titre exécutoire, le parent créancier qui assume seul la charge de l'enfant peut demander à la CAF le versement d'une aide temporaire, l'allocation de soutien familial dite « recouvrable » (ASF-R). En 2024, 80 000 parents créanciers bénéficient de ce dispositif pour un montant annuel de 200 M€. L'ASF-R doit être ensuite recouvrée par l'agence nationale de recouvrement et d'intermédiation des pensions alimentaires (Aripa) auprès du parent débiteur dès lors qu'il est solvable. En 2024, le taux de recouvrement de l'ASF-R est proche de 80 % : le coût net de l'ASF-R est donc autour de 40 M€ par an. À ce coût net s'ajoutent les frais de gestion, qui sont actuellement évalués à 7,3 % des montants, soit 15 M€⁴⁴.

Réduire le risque d'impayé de pension alimentaire permet de diminuer les dépenses d'ASF-R non recouvrées et les frais de gestion afférents. C'est dans ce but qu'a été progressivement mis en place à partir de 2017 le dispositif d'intermédiation financière des pensions alimentaires (Ifpa). Le nombre de bénéficiaires de l'Aripa (soit l'ensemble des bénéficiaires d'une procédure de recouvrement de pension alimentaire en cours ou d'un dossier d'intermédiation financière actif et des bénéficiaires de l'ASF-C) a progressé de 257 % entre 2019 et 2024, pour atteindre 404 000 en 2024.

⁴¹ Conseil de la famille du HCFEA, 2020, *op. cit.*

⁴² *Ibid.*

⁴³ Périvier H., Pucci M., 2021, [Soutenir le niveau de vie des parents isolés ou séparés en adaptant le système socio-fiscal](#), *Policy Brief OFCE*, n° 91, juin.

⁴⁴ Un suivi régulier des coûts de gestion du service public des pensions alimentaires serait utile, comme le recommande la Cour des comptes ; Cour des comptes, 2025, [La sécurité sociale - Rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale](#), mai.

Depuis janvier 2023, ce dispositif est devenu de droit et automatique pour les parents qui se séparent et disposent d'un titre exécutoire fixé par un JAF ou par l'Aripa. Pour les parents qui disposent d'un titre exécutoire non judiciaire (fixé par un notaire ou un avocat), la transmission de ce titre exécutoire à l'Aripa n'a en revanche pas été rendue obligatoire. Le taux de transmission est de ce fait très faible, de sorte que les parents créanciers doivent eux-mêmes saisir l'Aripa, souvent lorsqu'ils ou elles font face à un impayé, et ce, avec des frais de gestion et un risque de non-recouvrement de l'ASF-R plus élevés pour les CAF que si l'intermédiation avait été mise en place dès la séparation. En conséquence, **le Conseil de la famille recommande de faciliter la transmission à l'Aripa des titres exécutoires non judiciaires**⁴⁵.

Pour les parents séparés avant janvier 2023, l'intermédiation n'est pas automatique : ils doivent en faire la demande auprès de leur CAF. Celle-ci peut traiter directement la demande s'ils disposent déjà d'un titre exécutoire fixant une pension alimentaire, et la demande d'un seul parent suffit pour que l'intermédiation soit mise en place sans besoin d'accord de l'autre parent. Toutefois, de nombreux parents séparés ne connaissent pas ce dispositif, et beaucoup ne savent pas qu'un titre exécutoire est nécessaire pour que l'intermédiation puisse être mise en œuvre.

Le Conseil de la famille recommande de poursuivre le déploiement du dispositif d'intermédiation des pensions alimentaires vers de nouveaux bénéficiaires. La généralisation du dispositif permettrait de faciliter le versement des pensions alimentaires à la date prévue à tous les parents créanciers, de simplifier leurs démarches, de garantir la stabilité du niveau de vie des enfants de parents séparés et, en définitive, de diminuer les dépenses d'ASF-R non recouvrées et les frais de gestion afférents au recouvrement.

Un moyen d'action possible pourrait être une campagne d'information des CAF auprès des parents séparés, allocataires ou non de prestations familiales, pour les encourager à demander à bénéficier du dispositif d'intermédiation, avant la survenue d'un impayé.

La généralisation du dispositif d'intermédiation financière aurait aussi pour conséquence une hausse du nombre de CEEE indexées sur l'évolution des prix, qui se traduirait par une baisse des dépenses d'ASF-C par rapport à une situation de non-indexation des CEEE⁴⁶.

Le versement en temps et en heure des CEEE rendu possible par le déploiement du dispositif d'intermédiation permettrait également de réduire des dépenses de prestations familiales sous condition de ressources (CF, ARS, allocation de base de la Paje).

Enfin, hors du champ de la sécurité sociale, le déploiement du système d'intermédiation financière devrait diminuer les sur-déclarations fiscales de pension alimentaire par les

⁴⁵ Cette recommandation rejoint la recommandation n° 42 de la Cour des comptes ; Cour des comptes, 2025, *La sécurité sociale - Rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale*, mai.

⁴⁶ L'ASF étant indexée sur l'évolution des prix, si la CEEE d'un montant inférieur à l'ASF ne l'est pas, le montant d'ASF complémentaire augmente chaque année.

parents débiteurs et les sous-déclarations fiscales par les parents créanciers, donc augmenter les recettes de l'impôt sur le revenu.

La poursuite du déploiement de l'intermédiation financière des pensions alimentaires implique de prévoir des ressources humaines et des moyens financiers suffisants pour que l'Aripa puisse répondre aux demandes des parents créanciers.

3. Charger l'Aripa de la révision des pensions alimentaires à la place des JAF

Aujourd'hui, une CEEE ne peut être révisée que par le JAF ou par accord amiable entre les ex-conjoints. De ce fait, les révisions sont rares alors que les changements de situation des deux ex-conjoints (variation de revenu, remise en couple, nouvelle séparation, naissance d'un enfant, etc.) sont fréquents. Par ailleurs, les délais de la justice ne permettent pas une adaptation rapide du montant de la CEEE quand la situation change.

Une des conséquences de l'absence de révision rapide peut être une interruption du versement de la CEEE, qui peut entraîner des conséquences très négatives (perte de niveau de vie pour le parent créancier, lancement d'une procédure de recouvrement avec des frais de gestion pour l'Aripa, contraintes fortes sur le parent créancier à qui on enjoint de mener des poursuites pour obtenir le recouvrement, versement de l'ASF-R, etc.). **Afin de permettre une adaptation plus rapide de la CEEE à un changement de situation du parent débiteur, il serait opportun de charger l'Aripa de la révision des pensions alimentaires à la place des JAF⁴⁷.**

C. Des pistes pour réorienter les dépenses de la branche famille

Le Conseil de la famille a examiné différentes pistes pour réorienter les dépenses de la branche famille : un redéploiement des prestations familiales d'entretien ; un réexamen de la majoration de pension pour trois enfants et plus ; une augmentation du plafond de ressources utilisé pour le calcul des participations familiales dans le barème PSU.

1. Redéployer les prestations familiales d'entretien

Les réformes successives des prestations familiales – notamment celle de la Paje à partir de 2013, celle des allocations familiales en 2015, ainsi que les revalorisations ciblées de l'allocation de soutien familial et du complément familial de 2014 à 2018 – ont conduit à orienter les dépenses d'entretien vers les familles modestes, au détriment des ménages plus aisés. Elles ont également complexifié l'architecture des prestations familiales. L'augmentation de l'ASF en 2022 a permis de mieux aider les familles monoparentales.

La multiplicité des paramètres des aides – qu'il s'agisse de la composition des bases ressources, de l'année de référence ou des conditions de ressources – conduit à des effets redistributifs peu lisibles, parfois aléatoires ou contradictoires. En outre, la superposition des nombreux dispositifs de la politique familiale induit, en cas de modification d'un dispositif, des effets secondaires complexes et peu maîtrisés qu'il convient d'anticiper. Dans

⁴⁷ À noter que le Parlement avait adopté un dispositif confiant aux CAF la révision des CEEE. Mais ce dispositif a été censuré par le Conseil constitutionnel. Il conviendrait de prendre en compte les considérants retenus par le Conseil constitutionnel pour s'opposer au schéma initial.

ce cadre, toute réforme paramétrique ne peut s'effectuer sans examiner les interactions avec les autres dispositifs sociaux et fiscaux.

Parmi les prestations d'entretien, en dehors de l'ASF (mentionnée en III.B), la branche famille verse les allocations familiales (AF), le complément familial (CF) et l'allocation de rentrée scolaire (ARS)⁴⁸.

- Les AF sont versées aux personnes ayant au moins deux enfants de moins de 20 ans à charge. Le montant dépend des ressources, du nombre d'enfants à charge et de leur âge. En 2022, les allocations familiales concernent 5 millions de foyers bénéficiaires pour une masse financière de 13,4 Md€. Les AF sont non imposables et intégrées dans les bases ressources du RSA et de la prime d'activité, à l'exception des majorations pour âge.
- L'ARS est une prestation sous condition de ressources versée à la rentrée scolaire. Elle concerne plus de 3 millions de familles très modestes pour une masse budgétaire de 2,1 Md€.
- Le CF est une prestation sous condition de ressources versée aux familles d'au moins trois enfants âgés de 3 à 21 ans résidant dans l'Hexagone⁴⁹. Pour les foyers éligibles, le montant est modulé en fonction des ressources. Le CF concerne moins de 900 000 familles, chiffre en baisse depuis 2018, pour une masse budgétaire de 2,5 Md€.

La refonte des prestations d'entretien fait régulièrement l'objet de réflexions et de propositions. Récemment, à l'aune de la proposition de loi n° 839 « *Proposition de loi visant à simplifier et réorienter la politique familiale vers le premier enfant* » sur le versement d'une allocation dès le 1^{er} enfant, des scénarii ont circulé pour en assurer le financement. La suppression de la majoration pour âge des allocations familiales est une des pistes avancées. Celle-ci 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 plus⁵⁰. 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*

⁴⁸ Nous ne mentionnons pas l'allocation journalière de présence parentale (AJPP) car elle est très spécifique et ne concerne que très peu de familles (13 000 foyers allocataires en 2022, Repss famille, 2024).

⁴⁹ Dans les Drom, le CF est versé aux familles ayant un enfant entre 3 et 5 ans.

⁵⁰ 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.



décidées entre 2011 et 2021 »⁵¹. 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 20,6 % d'entre eux, 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.

Une première option serait d'ouvrir le droit aux AF dès le premier enfant (avec un montant de 70 €). Toutefois, cette mesure se révélerait très coûteuse (plus de 2 Md€). Par ailleurs, les chiffres menés dans le cadre de l'examen de la PPL n° 839 proposant une allocation forfaitaire de 70 € par enfant dès le premier enfant, financée par la suppression de la majoration pour âge montrent de nombreux effets en cascade sur les autres dispositifs sociaux et des effets anti-redistributifs potentiellement importants puisque les familles nombreuses verraient leur montant d'allocation baisser.

Une deuxième option serait de redéployer une partie des recettes dégagées vers les familles modestes. Parmi les réaffectations possibles, pourraient être envisagées et associées pour compenser les pertes de majorations pour âge pour les familles modestes :

- une augmentation de l'ARS qui pourrait prendre plusieurs formes non exclusives : une extension de l'ARS aux parents d'enfants de 3 à 5 ans en cohérence avec l'obligation de scolarité à 3 ans, une revalorisation de l'ARS pour la tranche des 15-18 ans (avec une majoration pour les élèves de l'enseignement professionnel et technologique⁵²), une hausse du plafond de ressources, voire la mise en place d'un 2^e plafond ;
- 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 (comme recommandé par le Conseil de la famille en 2018⁵³) ; cette aide serait exclue des bases ressources du RSA et de la prime d'activité ;
- l'extension aux Drom du complément familial sur le modèle hexagonal (comme recommandé par le Conseil de la famille en 2022⁵⁴).

⁵¹ Cour des comptes, 2024, *Les aides aux familles nombreuses : des dépenses stabilisées, une cohérence à améliorer*, mai.

⁵² Ce dernier point figurait parmi les recommandations du rapport de l'Igas-IGF de 2021 : *Revue des dépenses socio-fiscales en faveur de la politique familiale*.

⁵³ Conseil de la famille du HCFEA, 2018, *op. cit.*

⁵⁴ Conseil de la famille du HCFEA, 2022, *La situation des familles dans les Drom : réalités sociales et politiques menées*, Rapport adopté le 15 mars.

2. Réexaminer la majoration de pension de retraite de 10 % pour trois enfants et plus

Le Conseil de la famille propose de regarder du côté des charges mises au compte de la branche, en particulier les transferts vers l'assurance vieillesse au titre des majorations de pensions de 10 % pour trois enfants et plus (voir I.D). Ces transferts ont été mis à la charge de la branche famille, progressivement entre 2001 et 2011. Ils représentent près de 5,5 Md€ en 2023, soit près de 10 % des dépenses de la branche famille. Des propositions permettant de repenser ce dispositif s'inscrivent donc dans le champ de la réflexion sur l'équilibre des comptes de la branche famille afin de lui permettre de couvrir les besoins importants en matière de politique familiale.

La majoration du montant de pension de 10 %, accordée indistinctement aux hommes et aux femmes ayant eu ou élevé au moins trois enfants, s'avère peu adaptée à un objectif de compensation des effets des enfants sur les carrières. En effet, le taux de ces majorations est le même pour l'ensemble des bénéficiaires, et donc les personnes dont les pensions sont les plus faibles, qui sont plus souvent des femmes ayant interrompu ou réduit leur carrière du fait de leurs enfants, en bénéficient moins⁵⁵. Ainsi, la prise en compte supplémentaire de la majoration de pension laisse les écarts de pension, en particulier entre les femmes et les hommes, quasiment inchangés⁵⁶. Selon les estimations de la Drees, les 1 % des retraités les plus aisés ont reçu environ 569 M€ en 2020 au titre de la majoration de pension pour enfants, dont 546 M€ pour les hommes et 22 M€ pour les femmes⁵⁷. Le COR a récemment travaillé sur des simulations de réforme des avantages familiaux de retraite dont la majoration de pension de 10 %, avec notamment un scénario de forfaitisation.

Le Conseil de la famille suivra avec attention les travaux du COR sur cette question et les conséquences que ses recommandations auront sur le montant du transfert à la charge de la branche famille.

3. Augmenter le plafond de ressources utilisé pour le calcul des participations familiales dans le barème PSU

Afin de solvabiliser le coût de l'accueil du jeune enfant, les CAF versent une aide au fonctionnement aux EAJE, la prestation de service unique (PSU). En contrepartie, les EAJE doivent appliquer aux familles une tarification horaire déterminée par la Cnaf. La

⁵⁵ Parmi les retraités de droit direct, 39,8 % bénéficiaient de la majoration de pension pour enfants fin 2020, pour un montant mensuel moyen de 105 €. Si la proportion de bénéficiaires est à peu près équivalente entre les hommes (40,8 %) et les femmes (38,9 %), le bénéfice moyen diffère sensiblement. En effet, la majoration de pension pour enfants servie aux bénéficiaires représente en moyenne 77 € par mois pour les femmes, contre 136 € pour les hommes.

⁵⁶ Aubert P., Bonnet C., 2024, *Supprimer les écarts de retraite entre les femmes et les hommes : un objectif qui passe aussi par une évolution des droits familiaux*, Blog de l'IPP, 7 mars.

⁵⁷ Chopard M., Herbillon-Leprince S., Katosky A., Sigal M., 2025, *Retraites : simulation de trois scénarios d'évolution de la majoration de pension pour trois enfants*, Les dossiers de la Drees, n° 128, mars.

participation familiale est calculée en appliquant un taux d'effort aux ressources de la famille, entre un montant plancher et jusqu'à un certain plafond de revenus⁵⁸.

Si ce plafond de ressources est réévalué à la hausse, alors les participations des parents dont les ressources sont comprises entre l'ancien et le nouveau plafond augmentent. Le plafond de ressources était fixé à 6 000 € en 2022 et 2023. Après être passé à 7 000 € au 1^{er} septembre 2024, il sera porté à 8 500 € par mois au 1^{er} septembre 2025⁵⁹.

À ce niveau de revenu, le coût pour les familles d'un accueil à temps plein en EAJE dépasse déjà 1 000 € par mois. Il semble difficile d'aller au-delà d'un tel montant en augmentant encore le plafond. De plus, les recettes pour les gestionnaires et la branche famille d'une nouvelle hausse seraient minimales compte tenu du faible nombre de familles ayant des jeunes enfants et disposant de niveaux de ressources supérieurs à 8 500 € par mois.

En conséquence, **le Conseil de la famille n'est pas favorable à une poursuite de la hausse du plafond de ressources utilisé pour le calcul des participations familiales dans le barème PSU.**

Le Conseil constate par ailleurs que deux instruments sont mobilisés pour réduire le reste à charge des parents dont le jeune enfant est accueilli en crèche PSU : la tarification sociale associée à la PSU et le crédit d'impôt pour frais de garde hors du domicile. Ce crédit d'impôt permet aux parents de bénéficier d'une aide fiscale pour les frais engagés pour faire garder leur(s) enfant(s) de moins de 6 ans ; il s'applique également à l'accueil en micro-crèche, halte-garderie et chez une assistante maternelle. Il s'élève à 50 % des frais engagés après déduction des aides de la CAF dans la limite d'un plafond. Ce plafond est passé de 2 300 € à 3 500 € en 2023, augmentant la dépense fiscale de 300 M€⁶⁰. Cette aide par un crédit d'impôt modifie la progressivité de la tarification de l'accueil avec le revenu des parents. Il serait souhaitable de rationaliser les différents outils visant à réduire le reste à charge des familles en matière d'accueil du jeune enfant.

D. Des pistes en dehors du champ de la sécurité sociale *stricto sensu*

Les politiques familiales doivent être articulées avec cohérence. Or une partie d'entre elles dépassent le seul cadre de la branche famille. Ainsi, au-delà du périmètre de la sécurité sociale, le Conseil de la famille a examiné des pistes de réformes touchant à des dispositifs de politique familiale ne relevant pas de la branche famille *stricto sensu*, mais de la fiscalité : la prise en compte de la contribution à l'entretien et à l'éducation de l'enfant dans l'impôt sur le revenu ; le plafonnement du quotient conjugal ; le crédit d'impôt famille pour les entreprises réservataires de places en EAJE.

⁵⁸ Le gestionnaire ne peut pas appliquer un plafond inférieur. En revanche, en accord avec la CAF, il peut décider de poursuivre l'application du taux d'effort au-delà de ce plafond.

⁵⁹ [CAF - Les modalités de financement pour les EAJE évoluent.](#)

⁶⁰ [Projet de loi de finances pour 2023 \(n° 273\) Amendement n°I-3578 - Assemblée nationale.](#)

1. Plafonner le montant de la pension alimentaire déductible du revenu imposable du parent débiteur et pris en compte dans celui du parent créancier

Du point de vue de l'impôt sur le revenu, la contribution à l'entretien et à l'éducation de l'enfant (CEEE) en numéraire ou en nature est :

- déduite du revenu imposable du parent débiteur (sans plafond pour les enfants mineurs ; avec un plafond fixé à hauteur de 6 794 € par enfant majeur) ;
- ajoutée au revenu imposable du parent créancier après déduction de certains frais et abattement de 10 % (l'abattement de 10 % ne peut pas être inférieur à 450 € par personne bénéficiaire d'une pension, ni dépasser 4 399 € par foyer fiscal). Le parent créancier dispose des parts fiscales associées aux enfants auxquelles s'ajoute une demi-part en cas d'isolement (l'ensemble étant plafonné au titre du quotient familial).

L'Igas notait en 2021 que les 8,2 Md€ de pensions alimentaires déclarées versées correspondent à une masse totale d'avantage fiscal de 1,8 Md€. Selon les estimations de la DGFIP, « *en retranchant les recettes d'impôts liés à la taxation des pensions déclarées (0,3 Md€) [...], la déductibilité fiscale des pensions engendre une perte théorique de recettes fiscales de 1,5 Md€* »⁶¹.

Le montant de CEEE déductible du revenu imposable du parent débiteur et pris en compte dans le revenu imposable du parent créancier pourrait être plafonné. Étant donné que, le plus souvent, les revenus du parent débiteur sont plus élevés que ceux du parent créancier, cette mesure conduirait à des recettes accrues d'impôt sur le revenu.

Le Conseil de la famille allait plus loin en 2020 en recommandant de considérer la CEEE comme une participation du parent non-gardien aux dépenses pour ses enfants plutôt que comme un transfert de revenus entre les ménages des deux parents séparés, ce qui conduirait à exclure la CEEE du calcul de l'impôt sur le revenu⁶². Le plafonnement pourrait être envisagé comme une première étape vers la mise en œuvre de cette recommandation de 2020.

2. Plafonner le bénéfice du quotient conjugal au niveau du quotient familial

S'il serait utile de proposer une réforme structurelle de l'impôt sur le revenu, des ajustements paramétriques sont possibles, notamment en ce qui concerne la fiscalité des couples. En France, les couples mariés ou pacsés doivent déclarer conjointement leurs ressources et se voient attribuer deux parts fiscales. En l'absence de personne à charge, cela implique que le barème de l'impôt est appliqué au quotient conjugal – soit au revenu net imposable total divisé par deux – ce qui réduit le taux moyen d'imposition par rapport à une personne seule de même revenu total. Lorsque les deux conjoints ont des revenus similaires, l'imposition jointe et l'imposition séparée (qui s'applique aux couples concubins)

⁶¹ Igas, 2021, *op. cit.*

⁶² Conseil de la famille du HCFEA, 2020, *op. cit.*



aboutissent généralement au même montant d'impôt⁶³. En revanche, dès lors que les revenus des époux sont très différents, l'imposition jointe est plus avantageuse que l'imposition séparée. Ce gain fiscal est d'autant plus important que le revenu total du couple est élevé et inégalement réparti entre les conjoints.

Alors que le bénéfice du quotient familial est plafonné depuis 1982, dans un souci d'équité verticale (1 759 € par demi-part en 2024), celui du quotient conjugal n'est pas soumis à plafonnement. Sans remettre en cause le principe du quotient conjugal, il est possible d'en aligner le fonctionnement sur celui du quotient familial. Ainsi, en conservant les deux parts fiscales attribuées aux couples mariés ou pacsés au titre du quotient conjugal, le bénéfice de ce dernier pourrait être plafonné à 3 518 € (soit deux fois 1 759 €).

Le plafonnement de la réduction d'impôt associée au quotient conjugal au même niveau que pour le quotient familial entraînerait une augmentation des recettes fiscales de 3,2 Md€ (soit 2,8 % des recettes fiscales issues de l'impôt sur le revenu en 2024). Moins d'un couple marié ou pacsé sur dix (7 %) verrait son montant d'impôt dû augmenter. Huit couples perdants sur dix se situeraient dans les trois derniers déciles de niveau de vie des couples mariés ou pacsés, et 45 % dans le dernier décile⁶⁴. Cette réforme dégagerait des recettes fiscales importantes, alignerait le quotient conjugal sur le fonctionnement du quotient familial et n'affecterait que les ménages les plus aisés. Les gains devraient être en partie redéployés pour financer des dispositifs permettant de couvrir les besoins des familles mentionnés précédemment.

Cette proposition ne fait pas l'objet d'un consensus au sein du Conseil de la famille.

3. Le crédit d'impôt famille et les avantages fiscaux pour les entreprises réservataires

Plusieurs avantages fiscaux sont accordés aux entreprises pour la participation au financement des micro-crèches et des EAJE :

- les entreprises réservataires de berceaux bénéficient d'un crédit d'impôt famille (Cifam) sur l'impôt sur les sociétés s'élevant à 50 % des dépenses engagées pour la création de places de crèches et de 25 % des dépenses engagées dans le cadre d'un chèque emploi service universel (dans la limite d'un plafond de 500 000 €) ; 90 % des dépenses éligibles sont des dépenses des entreprises associées à la réservation de places en crèche ;
- les entreprises bénéficient aussi d'une déduction de l'ensemble des dépenses engagées pour la garde des enfants des salarié-e-s du bénéficiaire imposable de l'entreprise : le taux d'imposition sur les sociétés étant désormais de 25 %, la réduction d'impôt correspond ainsi à 25 % de ces dépenses de garde d'enfants ;

⁶³ Périvier H., Pucci M., 2025, *Plafonner le quotient conjugal : un surcroît de recettes fiscales de plus de 3 milliards*, Blog de l'OFCE, 4 février.

⁶⁴ Périvier H., Pucci M., 2025, *op. cit.*

- les entreprises bénéficient enfin d'exonérations de cotisations de sécurité sociale et de CSG-CRDS pour des aides finançant des activités de services à la personne et de garde d'enfant dans la limite :
 - d'un plafond annuel par bénéficiaire fixé à 2 301 € au 1^{er} janvier 2023, cumulable pour deux personnes de la même entreprise appartenant au même foyer ;
 - des coûts effectivement supportés par les bénéficiaires.

La dépense fiscale en direction des entreprises relative au Cifam est estimée à 185 M€ en 2023⁶⁵. Selon la mission Igas - IGF⁶⁶ d'évaluation du Cifam, ce dernier présente des faiblesses qui conduisent la mission à recommander sa suppression, à condition que l'enveloppe qui lui est consacrée soit réallouée en faveur de l'accueil collectif, notamment *via* une réforme du CMG structure. La Cour des comptes recommande de même sa suppression à l'horizon de la prochaine convention d'objectifs et de gestion (de manière à laisser aux gestionnaires de crèches privées un délai pour faire évoluer leur modèle économique), et de consacrer les sommes correspondantes au financement de places d'accueil dans les zones sous-dotées⁶⁷.

Le Conseil de la famille propose de suivre la recommandation de l'Igas - IGF et de la Cour des comptes de supprimer le Cifam, à condition de réallouer l'enveloppe au financement de l'accueil collectif.

Par ailleurs, s'agissant de la régulation des acteurs privés marchands qui assurent l'accueil du jeune enfant, le Conseil de la famille recommande de suivre les propositions du rapport 2024 de l'Igas et de l'IGF sur les micro-crèches⁶⁸ en imposant à toute micro-crèche Paje dont le chiffre d'affaires de l'année précédente est constitué à plus de 34 % par de la réservation de berceaux à adopter le financement par la PSU⁶⁹. Le gain pour les finances publiques serait de 20 à 50 M€.

Enfin, le Conseil de la famille recommande de renforcer la régulation de ce secteur au niveau des groupes détenteurs de ces établissements, en cohérence avec le principe n° 7 présenté dans la partie II du rapport : « *L'efficacité suppose aussi de travailler sur la régulation des acteurs économiques qui sont financés par la sécurité sociale pour mettre en œuvre des services, notamment avec une meilleure observation des stratégies économiques des acteurs et par la conclusion de conventions avec des groupes dépassant une certaine taille* ».

⁶⁵ Onape, 2024, *L'accueil des jeunes enfants*, édition 2024, décembre.

⁶⁶ Igas, IGF, 2021, *Évaluation du crédit d'impôt famille*, juillet.

⁶⁷ Cour des comptes, 2024, *La politique d'accueil du jeune enfant*, Rapport public thématique, décembre.

⁶⁸ Igas, IGF, 2024, *Micro-crèches : modèles de financement et qualité d'accueil*, mars.

⁶⁹ En pratique, la mission Igas - IGF (*op. cit.*) recommande de conditionner l'éligibilité au CMG des clients d'une micro-crèche au respect de ce critère par l'établissement.



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 bienveillance, dans une approche intergénérationnelle.

Retrouvez nos dernières actualités sur

www.hcfea.fr



Le HCFEA est membre du réseau France Stratégie (www.strategie.gouv.fr)

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

