

# Retour sur l'évolution du pouvoir d'achat des prestations familiales et de solidarité

---

**Note adoptée par le Conseil de la famille**

**le 18 mars 2025**

À la veille de la revalorisation le 1<sup>er</sup> avril 2025 des prestations familiales et de solidarité en fonction de l'inflation, le Conseil de la famille du HCFEA revient sur l'évolution du pouvoir d'achat des prestations familiales et de solidarité depuis l'épisode inflationniste inédit qu'a connu la France à partir de la mi-2021. Cette note actualise les constats et réexamine les propositions du rapport *Le pouvoir d'achat des familles face au choc d'inflation* publié par le Conseil en décembre 2023.

Entre avril 2021 et mars 2025, les prix à la consommation ont augmenté plus fortement que les prestations familiales et de solidarité, ce qui se traduit par une perte de pouvoir d'achat cumulée pour les bénéficiaires de ces prestations. Par exemple, un couple avec trois enfants disposant de faibles revenus et percevant les allocations familiales (sans majoration pour âge) et le complément familial majoré a perdu environ 660 € de prestations entre avril 2021 et mars 2025. Au total sur ces quatre années, si les prestations avaient été complètement indexées sur les prix, les dépenses de prestations familiales auraient été plus élevées d'environ 3 Md€ et celles de solidarité (RSA, prime d'activité, AAH, aides au logement) d'environ 4,6 Md€.

Sur la base de ce constat, le Conseil de la famille reprend deux recommandations déjà formulées dans son rapport de 2023 pour soutenir le pouvoir d'achat des familles :

- effectuer un versement exceptionnel de prestations familiales et de solidarité pour compenser les pertes cumulées issues de l'épisode inflationniste ;
- ajouter un mécanisme de revalorisation automatique pour de futurs épisodes inflationnistes, mécanisme qui s'appliquerait dès que l'inflation dépasse 2 % depuis la dernière revalorisation. Si un tel mécanisme avait existé, les pertes cumulées subies par les familles auraient été beaucoup plus faibles que celles constatées.

Le Conseil de la famille a adopté le 19 décembre 2023 le rapport *Le pouvoir d'achat des familles face au choc d'inflation*. Ce rapport décrit les conséquences sur le pouvoir d'achat des familles de l'épisode inflationniste inédit qu'a connu la France de la mi-2021 à début 2024. Il montre que les ménages avec enfants déclarent plus fréquemment que les autres avoir modifié leurs habitudes de consommation pour faire des économies à cause de l'inflation. Il montre également que, pour les familles avec enfants, l'exposition à l'inflation augmente avec le nombre d'enfants.

Le rapport examine aussi les effets sur le niveau de vie des familles des mesures mises en place à la fin de l'année 2021 et au cours de l'année 2022 pour compenser le choc inflationniste. Ces mesures sont de deux types : des transferts sociofiscaux exceptionnels<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Indemnité inflation et chèque énergie exceptionnel mis en œuvre en 2021, revalorisation anticipée des prestations familiales et des prestations de solidarité (RSA, prime d'activité, aides au logement) en juillet 2022, prime de rentrée exceptionnelle et chèque énergie exceptionnel en 2022.

et des mesures tarifaires<sup>2</sup>. Le Conseil de la famille tirait deux constats principaux de cette analyse :

- le Conseil considérait d'abord que *« concernant les mesures tarifaires, leur coût élevé, leur aspect peu redistributif et l'absence d'incitation à la sobriété énergétique posent question. En cas de nouvel épisode inflationniste, ce type de mesure devrait être différencié selon le niveau de vie, mieux prendre en compte la configuration familiale et inciter à la sobriété énergétique »* ;
- le Conseil considérait ensuite que *« toute mesure sociofiscale visant à soutenir le pouvoir d'achat des ménages doit prendre en compte (...) le niveau de vie », et donc la configuration familiale et les revenus, ce qui n'avait pas été le cas, ou très imparfaitement, de plusieurs des mesures prises »*.

Le rapport montrait que, parmi l'ensemble des mesures prises, celle ayant le mieux répondu à cette dernière recommandation était la revalorisation anticipée du montant des prestations de 4 % au 1<sup>er</sup> juillet 2022 (au lieu du 1<sup>er</sup> avril 2023 comme le prévoient les textes). Cette *« mesure consistant à augmenter le niveau des prestations familiales et de solidarité »* a été *« la plus efficace »* pour soutenir le pouvoir d'achat des familles durant cette période de forte inflation.

Le rapport mettait enfin en évidence une forte perte de pouvoir d'achat des prestations familiales à partir de la mi-2021. Durant cet épisode inflationniste, la règle d'indexation en vigueur s'est avérée inefficace pour maintenir le niveau réel des prestations.

Sur la base de ce constat, le Conseil de la famille formulait trois propositions pour soutenir le pouvoir d'achat des familles :

- effectuer un versement exceptionnel de prestations familiales et de solidarité pour compenser les fortes pertes cumulées durant l'épisode inflationniste ;
- majorer la revalorisation légale des prestations au 1<sup>er</sup> avril 2024 de manière à rattraper entièrement la perte de pouvoir d'achat depuis le 1<sup>er</sup> avril 2021 ;
- mettre en place un mécanisme de revalorisation supplémentaire automatique dès que l'inflation dépasse 2 % depuis la dernière revalorisation.

Plus d'un an après la publication de ce rapport, l'objectif de cette note est d'actualiser les constats et de réexaminer les propositions à la veille de la prochaine revalorisation légale des prestations au 1<sup>er</sup> avril 2025.

## I. La règle de revalorisation des prestations

La quasi-totalité des dispositifs sociaux sont revalorisés en fonction de l'inflation. C'est le cas des prestations familiales<sup>3</sup>, des prestations de solidarité, notamment le RSA<sup>4</sup> et la prime

---

<sup>2</sup> Bouclier tarifaire électricité et gaz de 2021-2022 et remise carburant en 2022.

<sup>3</sup> Article L. 551-1 du code de la sécurité sociale (CSS).

<sup>4</sup> Article L. 262-3 du code de l'action sociale et des familles (CASF).



d'activité<sup>5</sup>, et de la plupart des dispositifs sociaux<sup>6</sup>. Depuis 2016, la revalorisation intervient une fois l'an en fonction de l'inflation passée, alors que, auparavant, c'était en fonction d'une prévision d'inflation future. La revalorisation a lieu au 1<sup>er</sup> avril<sup>7</sup>.

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 mensuels<sup>8</sup>. Le taux appliqué en avril de l'année N pour revaloriser les prestations prend ainsi en compte les évolutions annuelles des douze indices mensuels de février N-1 à janvier N, par rapport aux évolutions annuelles des douze indices mensuels de février N-2 à janvier N-1<sup>9</sup>. De ce fait, les prestations sont ajustées avec retard sur l'évolution des prix. Lorsque l'inflation est faible et stable, ce retard a peu d'effet sur le pouvoir d'achat de ces prestations. En revanche, en cas de choc inflationniste, la perte de pouvoir d'achat est conséquente, comme l'a documenté le rapport du Conseil de la famille de 2023 pour la période allant du 1<sup>er</sup> avril 2021 au 1<sup>er</sup> avril 2023.

## II. Méthode mise en œuvre pour suivre le pouvoir d'achat des prestations

Afin d'actualiser le suivi du pouvoir d'achat des prestations depuis le 1<sup>er</sup> avril 2023, nous utilisons, comme le prévoit la règle de revalorisation, l'indice des prix à la consommation hors tabac (IPCHT). Pourtant, l'indice normalement utilisé par l'Insee pour analyser l'évolution du pouvoir d'achat des revenus (salaires, prestations) est l'indice des prix à la consommation (IPC). Utiliser l'IPCHT à la place de l'IPC n'est en général pas indifférent mais, pour la période d'analyse débutant en avril 2021, ce choix importe peu car ces deux indices ont évolué à peu près au même rythme (encadré)<sup>10</sup>.

---

<sup>5</sup> Article L. 842-3 CSS.

<sup>6</sup> Dont les pensions d'assurance vieillesse, les rentes d'accidents du travail et de maladie professionnelle, l'allocation de solidarité aux personnes âgées, l'allocation supplémentaire d'invalidité, l'allocation aux adultes handicapés, les plafonds de ressources de la complémentaire santé solidaire, l'allocation de solidarité spécifique.

<sup>7</sup> Pour certaines prestations, la revalorisation a lieu à une autre date, par exemple au 1<sup>er</sup> janvier pour les pensions d'assurance vieillesse (L. 161-23-1 CSS) ; au 1<sup>er</sup> octobre pour l'aide à la vie familiale et sociale des anciens migrants dans leur pays d'origine (R. 117-9 CASF).

<sup>8</sup> « Sur la base d'un coefficient égal à l'évolution de la moyenne annuelle des prix à la consommation, hors tabac, calculée sur les douze derniers indices mensuels de ces prix publiés par l'Institut national de la statistique et des études économiques l'avant-dernier mois qui précède la date de revalorisation des prestations concernées. Si ce coefficient est inférieur à un, il est porté à cette valeur » (L. 161-25 CSS). « Le coefficient mentionné à l'article L. 161-25 est arrondi à la troisième décimale la plus proche » (R. 161-21 CSS). Les plafonds et seuils de ressources des prestations familiales sont, eux, revalorisés au 1<sup>er</sup> janvier selon l'IPCHT de l'année N-2.

<sup>9</sup> Il peut être dérogé à cette règle de revalorisation uniquement par voie législative. Cela s'est produit deux fois depuis 2016 : au 1<sup>er</sup> avril 2019, les prestations familiales et de solidarité ont été revalorisées de seulement 0,3 % au lieu de 1,6 % ; au 1<sup>er</sup> avril 2020, elles ont été revalorisées de 0,3 % au lieu de 0,9 %, soit une perte de 1,9 point au total.

<sup>10</sup> La question du choix d'un autre indice des prix plus adéquat pour mesurer le pouvoir d'achat des revenus (salaires, prestations) se pose aussi. Par exemple, l'IPC harmonisé (utilisé au niveau européen)

### Encadré | IPC et IPC hors tabac (IPCHT)

Depuis 1991, la loi prévoit que les prestations familiales (la Bmaf) et d'autres prestations de solidarité sont revalorisées en fonction de l'évolution de l'indice des prix à la consommation hors tabac (IPCHT) et non plus de l'indice des prix à la consommation (IPC). Or, en raison des hausses importantes du prix du tabac, le premier indicateur de revalorisation est moins favorable que le second. L'incidence du choix de cet indicateur sur l'évolution des prestations n'est pas négligeable à moyen terme : de janvier 1991 à janvier 2025, la hausse de l'IPCHT par rapport à celle de l'IPC a ainsi été plus faible de 3,5 points de pourcentage. Sur cette période, la Bmaf a évolué moins vite que l'inflation, pour cette raison entre autres.

En revanche, sur la période récente qui va d'avril 2021 à janvier 2025, l'IPC et l'IPCHT ont augmenté quasiment au même rythme : + 13,49 % pour l'IPC et + 13,34 % pour l'IPCHT<sup>11</sup>. L'IPCHT a évolué un peu plus rapidement que l'IPC jusqu'en février 2023, puis un peu moins rapidement ensuite. Sur cette période récente, le choix de l'IPC hors tabac plutôt que l'IPC pour mesurer l'évolution du pouvoir d'achat des revenus (salaires, prestations) est donc de peu d'incidence.

Le PLFSS et le PLF présentés en septembre 2024 prévoyaient un taux de revalorisation de 1,9 % au 1<sup>er</sup> avril 2025. Le taux exact découlant de l'application de la règle légale peut être calculé depuis la publication par l'Insee de l'IPCHT du mois de janvier, soit depuis le 18 février 2025. Compte tenu du ralentissement de l'évolution de l'IPCHT depuis septembre 2024, la revalorisation au 1<sup>er</sup> avril 2025 sera en définitive de 1,7 %.

### III. L'évolution du pouvoir d'achat des prestations familiales et de solidarité depuis avril 2021

Le graphique 1 présente l'évolution entre avril 2021 et juin 2025 du montant de la base mensuelle des allocations familiales (Bmaf), utilisée pour le calcul des prestations familiales, ainsi que l'évolution de l'IPCHT<sup>12</sup>. Ce dernier a globalement augmenté plus fortement que la Bmaf, ce qui se traduit par une perte de pouvoir d'achat de cette dernière. Le graphique 2 présente, mois par mois, l'écart entre l'IPCHT et le montant de la Bmaf.

L'écart entre l'IPCHT et la Bmaf (par rapport à son niveau d'avril 2021) est de 2,4 points de pourcentage (pct) en moyenne entre avril 2021 et mars 2025<sup>13</sup>. Plus précisément, il est en

---

appréhende mieux les dépenses réelles restant à la charge des ménages (Concialdi P., 2023, L'évolution des salaires depuis 1950 : la rupture de 2017, *Documents de travail de l'Ires*, n° 02-2023, octobre).

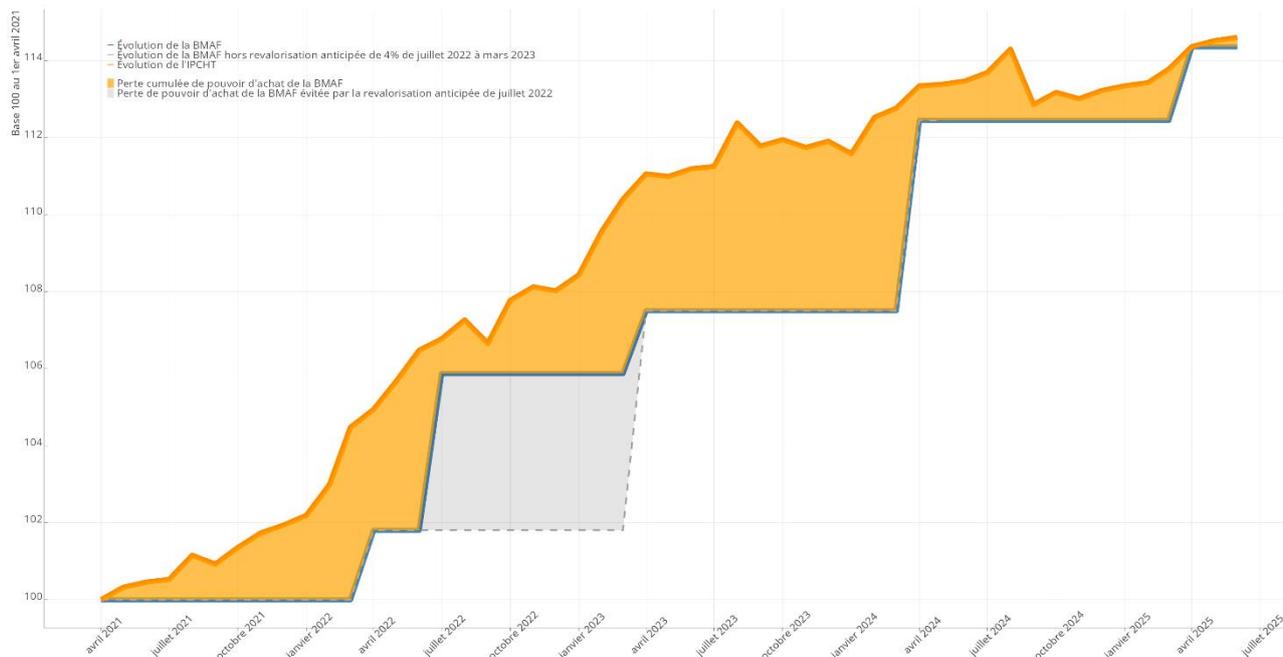
<sup>11</sup> L'indice des prix du tabac a augmenté de 23,9 % sur la même période.

<sup>12</sup> Après être redescendue autour de 1 % en septembre, octobre et novembre 2024, l'évolution annuelle de l'IPCHT est remontée à 1,3 % en décembre 2024 et 1,6 % en janvier 2025 (1,7 % pour l'IPC). Pour les mois suivants, nous faisons l'hypothèse d'une évolution annuelle de l'IPCHT de 0,8 % en février 2025 (0,8 % est l'évolution annuelle connue de l'IPC pour février 2025), puis atteignant progressivement 1 % en juin 2025 (*Note de conjoncture* de l'Insee de décembre 2024).

<sup>13</sup> Il s'agit d'une moyenne sur les quatre années : la perte de pouvoir d'achat par rapport au 1<sup>er</sup> avril 2021 a été bien plus élevée certains mois (jusqu'à 5,3 % en mars 2024). Voir le graphique 2.

moyenne de 1,5 pct entre avril 2021 et mars 2022 et de 2,7 entre avril 2022 et mars 2023<sup>14</sup> ; il s'élève à 4,3 entre avril 2023 et mars 2024, puis redescend à 1 entre avril 2024 et mars 2025. Au 1<sup>er</sup> avril 2025, avec une revalorisation de 1,7 %, le pouvoir d'achat de la Bmaf devrait retrouver son niveau d'avril 2021, avant de légèrement passer en dessous à partir de mai 2025 (graphique 2).

**Graphique 1 | Évolution de l'inflation et du montant de la Bmaf entre avril 2021 et juin 2025**  
(base 100 au 1<sup>er</sup> avril 2021)



Note : « Bmaf » : évolution du montant de la Bmaf ; « Bmaf hors anticipation de 4 % de juillet 2022 à mars 2023 » : évolution de la Bmaf si seules les règles légales de revalorisation avaient été appliquées et que n'avait pas été mise en œuvre une anticipation de la revalorisation de 4 % de juillet 2022 à mars 2023 ; « IPCHT » : indice des prix à la consommation hors tabac ; estimation du SG du HCFEA pour la période de février 2025 à juin 2025 : l'hypothèse est celle d'une augmentation de la Bmaf de 1,7 % au 1<sup>er</sup> avril 2025 et d'un IPCHT évoluant en glissement annuel de 0,8 % en février 2025 à 1 % en juin 2025 (prévisions d'inflation figurant dans la note de conjoncture de l'Insee de décembre 2024).  
Source : barèmes ; Insee, indice des prix à la consommation ; calculs HCFEA.

Pour une famille bénéficiant de prestations égales à 100 % de la Bmaf (soit 474,37 € à compter du 1<sup>er</sup> avril 2025 sur la base d'une revalorisation de 1,7 %), la perte cumulée de pouvoir d'achat entre avril 2021 et mars 2025 s'élève à 490 € environ<sup>15</sup>.

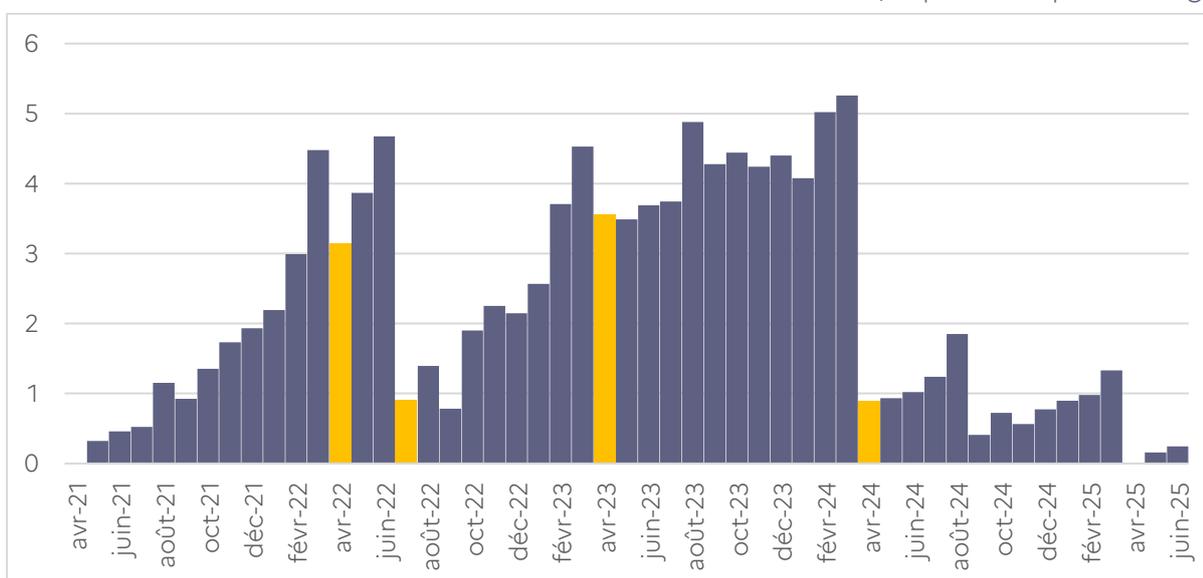
<sup>14</sup> Sans la décision de revaloriser au 1<sup>er</sup> juillet 2022 de 4 % la Bmaf en anticipation de la revalorisation du 1<sup>er</sup> avril 2023, la perte moyenne aurait été bien plus élevée, de 5,7 % en moyenne entre avril 2022 et mars 2023.

<sup>15</sup> Calcul arrondi sur la base du montant moyen de la Bmaf de 440,53 € entre avril 2021 et mars 2025 et d'une perte moyenne de 2,3 % sur la même période.

On peut illustrer la perte cumulée depuis avril 2021 en considérant des familles types. Un couple avec trois enfants entre 3 et 14 ans disposant de faibles revenus et percevant les allocations familiales (sans majoration pour âge) et le complément familial majoré, ce qui correspond à un montant total de prestations égal à 135,48 % de la Bmaf<sup>16</sup>, aura ainsi perdu autour de 660 € entre avril 2021 et mars 2025. Un couple avec deux enfants entre 3 et 14 ans percevant les allocations familiales, ce qui correspond à 32 % de la Bmaf, aura perdu environ 160 € sur cette période.

Il est possible d'évaluer la perte cumulée entre avril 2021 et mars 2025. Au total sur ces quatre années, si les prestations avaient été complètement indexées sur les prix, les dépenses de prestations familiales auraient été plus élevées d'environ 3 Md€<sup>17</sup> et celles de solidarité (RSA, AAH, prime d'activité, aides au logement) d'environ 4,6 Md€<sup>18</sup>.

**Graphique 2** | Écart entre l'évolution de l'IPC hors tabac et l'évolution de la Bmaf depuis avril 2021 (en points de pourcentage)



Note : en jaune figurent les mois où une revalorisation est intervenue (avril 2022, juillet 2022, avril 2023, avril 2024, avril 2025).

Source : barèmes ; Insee, indice des prix à la consommation ; calculs HCFEA.

<sup>16</sup> Le taux des allocations familiales pour trois enfants est de 73 % et le taux du complément familial majoré est de 62,48 %.

<sup>17</sup> Sur la base d'environ 128 Md€ de dépenses totales de prestations familiales en quatre ans et d'une perte de pouvoir d'achat moyenne sur la période de 2,4 %.

<sup>18</sup> Sur la base d'environ 190 Md€ de dépenses totales (AAH, AL, RSA, prime d'activité) en quatre ans et d'une perte de pouvoir d'achat moyenne sur la période de 2,4 %.



## IV. Retour sur les recommandations du rapport de décembre 2023

- Le Conseil de la famille recommandait de compenser cette perte cumulée de pouvoir d'achat pour les familles sous la forme d'un versement exceptionnel aux allocataires au 1<sup>er</sup> avril 2024. Cette recommandation, qui n'a pas été suivie par le Gouvernement, reste encore aujourd'hui pertinente. En effet, depuis avril 2024, les prix ont continué d'augmenter, même si c'est à un rythme plus faible depuis le ralentissement de l'inflation intervenu en 2024. La perte de pouvoir d'achat cumulée a donc, elle aussi, continué d'augmenter.
- Afin que le pouvoir d'achat de la Bmaf et des prestations retrouve son niveau d'avril 2021, le Conseil recommandait également de revaloriser la Bmaf en avril 2024 un point au-dessus de la revalorisation prévue par la règle légale. Cette recommandation n'a pas non plus été mise en œuvre. Elle n'a plus lieu d'être aujourd'hui, puisqu'en avril 2025 le pouvoir d'achat de la Bmaf, après la revalorisation de 1,7 % mise en œuvre à cette date, aura rattrapé son niveau d'avril 2021. Néanmoins, si cette proposition avait été mise en œuvre en avril 2024 comme le Conseil le recommandait, elle aurait évité la poursuite de la perte de pouvoir d'achat cumulée entre avril 2024 et mars 2025 pour les familles.
- Enfin, le Conseil recommandait de tirer des enseignements de l'épisode inflationniste connu par notre pays en ajoutant un mécanisme automatique de revalorisation dès que l'inflation dépasse 2 % depuis la précédente revalorisation, à l'image de ce qui existe pour le Smic. Si un tel mécanisme avait existé, il n'aurait pas été nécessaire de décider d'anticiper de manière exceptionnelle au 1<sup>er</sup> juillet 2022 la revalorisation des prestations, et les pertes cumulées subies par les familles, pertes qui, rappelons-le, n'ont pas été compensées, auraient été beaucoup plus faibles que celles constatées. Un tel mécanisme aurait par ailleurs permis de limiter la perte moyenne du pouvoir d'achat de la Bmaf et du montant des autres prestations durant la période de forte inflation.

Compte tenu notamment des interdépendances des économies et du contexte international, des épisodes de forte inflation sont probablement amenés à se reproduire. Il est donc essentiel d'anticiper leurs impacts sur le pouvoir d'achat des familles. La recommandation faite par le conseil de la famille du HCFEA en faveur de l'ajout d'un mécanisme de revalorisation automatique dès que l'inflation dépasse un certain niveau (2 %) depuis la dernière revalorisation garde donc pleinement son sens.

### Proposition I

- ▶ **Effectuer un versement exceptionnel de prestations familiales et de solidarité pour compenser les pertes cumulées issues de l'épisode inflationniste.**
- ▶ **Ajouter un mécanisme de revalorisation automatique pour de futurs épisodes inflationnistes, qui s'appliquerait dès que l'inflation dépasse 2 % depuis la dernière revalorisation.**



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](http://www.hcfea.fr)



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

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

