



COMMISSION
DES
AFFAIRES SOCIALES

Paris, le 20 octobre 2022

PROJET DE LOI DE FINANCEMENT DE LA SECURITE SOCIALE POUR 2023

Branche Famille

M. Olivier HENNO, rapporteur

Réponse aux questions adressées à *Make Mothers Matter France*

Préambule : Rapide bilan de 10 ans de politique familiale et chiffres clefs à date sur la famille

A – L'aide directe versée aux familles a baissé drastiquement : -4,9 milliards d'euros d'aide directe

En M €	Réel 2011	Réel corrigé de l'inflation (+13,1%)	Réel 2021	Evolution 2011 - 2021
Total des dépenses de la branche famille de la sécurité sociale	30.773	34.804	29.959	- 4,9 Milliards

(Source : CCSS septembre 2012 et septembre 2022 – Inflation source Insee à fin septembre 2022)



B – Tout en concentrant ces aides sur les familles les plus modestes

Dans un contexte de réduction de soutien aux familles, les prestations sous conditions de ressources se sont envolées :

En M €	Réel 2011	Réel corrigé de l'inflation	Réel 2021	Evolution 2011 – 2021
Complément familial	1.650	1.866	2.361	+26%
Allocation de rentrée scolaire	1.490	1.685	2.047	+ 21%

(Source : CCSS septembre 2012 et septembre 2022 – Inflation source Insee à fin septembre 2022)

A l'inverse, les prestations versées aux familles des classes moyennes et supérieures ont été systématiquement rabotées :

- Baisse répétée du plafonnement du quotient familial (2013 et 2014)
- Modulation des allocations familiales (2015)
- Baisse de la PAJE et de ses plafonds (2018)
- Plafonds de ressources moins réévalués que l'inflation (comme les allocations)

⇒ **Une baisse très significative du soutien aux familles** en général et aux familles des classes moyennes et supérieures en particulier. Sans surprise, ce sont désormais ces familles, et tout particulièrement celles des classes moyennes qui ont le moins d'enfant.

En effet, si les Françaises ont en moyenne 1,82 enfant par femme en âge de procréer, ce chiffre diffère selon les catégories socio-professionnelles :

- Les femmes des familles ayant les revenus les plus modestes ont 2,2 enfants par femme,
- Les femmes des familles aux revenus médians ont 1,6 enfant par femme seulement,
- Les femmes des familles les plus aisées ont 1,9 enfant par femme.

(source : Etude Insee sur la fécondité selon les déciles de revenus en France 12/5/2022)



C - 10 années d'investissement importants en faveur des crèches

En M €	Réel 2011	Réel 2011 corrigé de l'inflation	Réel 2021	Evolution 2011- 2021
Dépenses FNASS crèches	2.580	2.918	3.780	+ 30%
Investissement FNASS crèches	111	125	240	+ 92%
CMG structure	126	143	661	+364%
Total dépenses en faveur des crèches	2.918	3.188	4.681	+46%

(Source : CCSS septembre 2012 et septembre 2022 – Inflation source Insee à fin septembre 2022 – Attention chiffres approximatifs : il est indiqué que la part des crèches dans les dépenses du FNASS est d'environ 60%)

D – Mais un fort recul des aides apportées aux autres modes de garde et d'accueil des enfants de 0 à 3 ans

En M €	Réel 2011	Réel 2011 corrigé de l'inflation	Réel 2021	Evolution 2011 – 2021
CMG assistantes maternelles	5.217	5.900	5.409	-9%
CMG auxiliaires parentales	303	383	288	-16%
Congé parental	2.175	2.460	770	-69%
Total aides aux modes de garde hors crèche	7.695	8.703	6.467	- 26%

(Source : CCSS septembre 2012 et septembre 2022 – Inflation source Insee à fin septembre 2022)

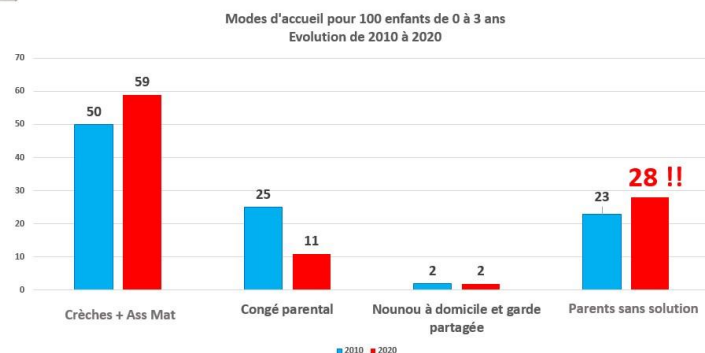


E – Un nombre croissant de parents qui peinent à trouver une solution d'accueil pour leur enfant

La réforme du congé parental partagé qui a conduit à un écroulement de ce mode de garde (600.000 familles en 2011 – moins de 200.000 aujourd'hui) a complètement désorganisé l'offre de garde. La croissance des crèches a été insuffisante pour compenser la baisse des autres solutions de garde. En conséquence, malgré la baisse de la natalité, un nombre croissant de parents se retrouvent « sans solution » de garde et font pression sur leurs collectivités locales pour obtenir une place d'accueil en crèches.



Modes de garde : une tension croissante pour trouver une solution de garde



13

Source : PLFSS 2021 et CCSS septembre 2021



F – Un renfort des aides aux familles monoparentales...en apparence

Les familles monoparentales ont bénéficié de plusieurs mesures catégorielles ces dernières années :

- Allocation de congé parental (Prepare) versée jusqu'aux 3 ans de l'enfant (contre 2 ans maximum pour un parent en couple)
- Augmentation de l'ASF
- Augmentation du CMG
- Développement de l'ARIPA

Mais, ces familles pâtissent comme toutes les autres :

- Du manque de modes de garde
- De la faible revalorisation des allocations
- Et pour les moins modestes d'entre elles : de la baisse du quotient familial et de la modulation des allocations familiales

G – Une natalité qui semble « repartir »

Tous les médias ont annoncé le 22 septembre dernier les « excellents » chiffres de la natalité pour 2021, avec quelques 7.000 naissances supplémentaires par rapport à 2020.

C'est une réalité dont on peut se réjouir. A condition de ne pas oublier de mettre

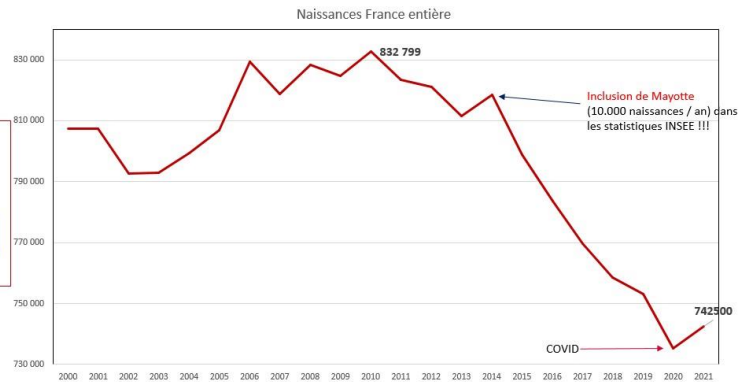


ce chiffre en perspective avec les 10 années de baisse constante des naissances. C'est quelques 100.000 naissances annuelles que la France a perdues en 10 ans (Compte non tenu de l'ajout de Mayotte – 10.000 naissances par an – dans les statistiques en 2014).



- 90.000 naissances en 2021 qu'en 2010
....et même -100.000 si on exclut Mayotte

Natalité : la reprise ne compense pas la chute

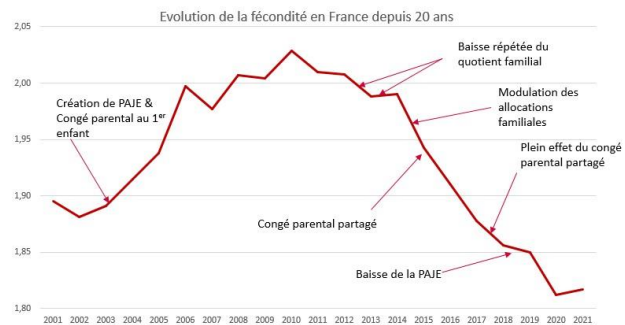


On entend parfois dire que la baisse de la natalité est due à la baisse du nombre de femmes en âge de procréer. Le graphique ci-dessous, qui analyse le nombre d'enfants par femmes, semble assez corrélé avec la politique familiale menée :



La chute de la natalité depuis 10 ans n'est pas uniquement liée à la baisse du nombre de femmes en âge de procréer...mais bien à la **chute du nombre d'enfants par femme !**

Natalité : la fécondité a été impactée par la politique menée



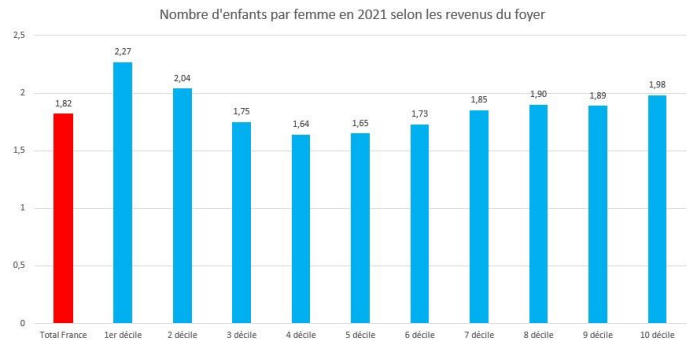
On notera que la mise en place de la PAJE en 2003-2004 avait donné de bons résultats sur le redressement de la fécondité dans les années suivantes.

Enfin, les familles des classes moyennes sont celle qui sont le plus impactées par la baisse des aides et le manque de mode de garde, et ce sont elles qui renoncent le plus fréquemment à avoir un enfant supplémentaire :



Natalité : les plus modestes ont plus d'enfants

Depuis 2012, la politique familiale devient de + en+ « sociale » : l'impact sur la natalité est visible

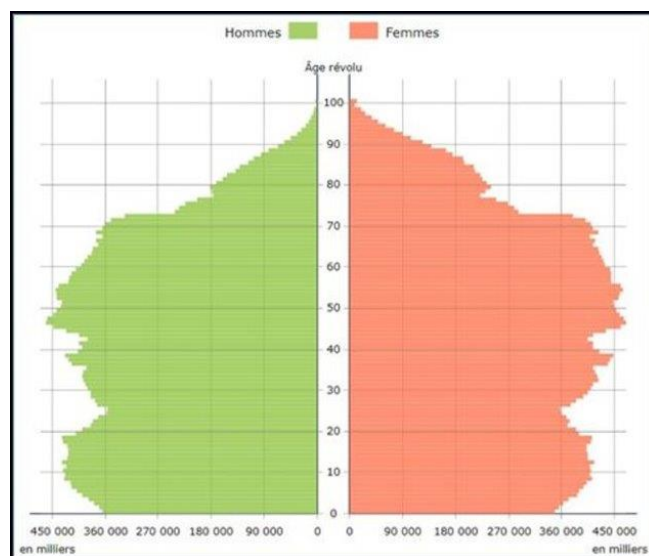


G – Le devenir du modèle social français en question

Dans une note de mai 2021 sur le modèle social français, le Haut-Commissariat au Plan écrit que la France, plus que ses voisins européens, a un modèle social (enseignement quasi gratuit, santé gratuite, retraites au niveau actuel, etc.) qui repose nécessairement sur un équilibre de la pyramide des âges et un renouvellement des générations.

Les enfants qui ne sont pas nés depuis 10 ans en France sont autant de cotisants qui vont commencer à manquer d'ici 8 ans. Ces cotisants manquants porteront atteinte à l'équilibre du système.

La question se pose de mieux soutenir la démographie ou de transformer totalement le modèle. Ceci, au risque d'importants mouvements sociaux, les Français étant particulièrement attachés à leur modèle de protection sociale.



Pyramide des âges France 2020



Réponses aux questions du Sénat

1. Dans le contexte inflationniste, estimez-vous satisfaisantes les revalorisations des prestations familiales intervenues en 2022 ?

Non. La sous-indexation de la BMAF (3,2% sur l'année) en comparaison de l'inflation (5,6% sur 1 an à fin septembre 2022) continue à rogner le budget des familles.

A noter : **les familles les plus modestes**, qui reçoivent le plus d'allocations, et **les familles les plus nombreuses**, qui reçoivent le plus d'allocations familiales, **sont les plus touchées par cette sous-revalorisation.**

La revalorisation, elle aussi trop faible, des plafonds qui servent de base à l'attribution ou au montant d'un grand nombre d'allocations (allocations familiales modulées, PAJE, complément mode de garde, allocation de rentrée scolaire, allocation de soutien familial, etc.) fait basculer des familles - dont le pouvoir d'achat n'a pas augmenté - dans la catégorie supérieure. Ce qui les prive brusquement d'une partie des allocations qu'elles percevaient.

Cette trop faible revalorisation - arrivant après dix années où les familles ont été mise à la « diète » - est particulièrement injuste. Et plus injuste encore pour les familles des classes moyennes qui sont le plus à risque de « déclassement » quand elles accueillent un enfant supplémentaire.

Notre recommandation : prévoir une indexation de la BMAF sur les prix... (mais ce n'est sans doute pas possible compte-tenu de l'article 40 de la Constitution). A défaut, rappeler la nécessité de soutenir le pouvoir d'achat des familles avec enfant(s).

2. Quel regard général portez-vous sur les mesures du PLFSS concernant la branche famille ? Sur les perspectives financières de la branche ?

Nous sommes très préoccupées par les mesures prises à l'article 10 (cf. point 3) et par une des mesures de l'article 36 (cf. point 4) du PLFSS.

Plus généralement, le PLFSS est loin de répondre :

- Aux promesses faites l'année dernière à la Conférence des familles :
 - Refonte et amélioration des congés maternité, paternité, parentaux
 - Potentiel congé parental bien rémunéré pendant la 1^{ère} année de l'enfant (rapport Cyrulnik des 1000 premiers jours de l'enfant)
 - Amélioration de la prise en compte de la parentalité en entreprise (rapport Heydemann-Damon)
- Aux recommandations de la directive européenne sur la Work-Life Balance :
 - Meilleure flexibilité offerte aux parents qui travaillent sur le modèle du « right to request / droit de demander » britannique
- Aux ambitions affichées par le président Macron dans son projet présidentiel :



- Création d'un service public de la petite enfance avec 200.000 nouvelles places d'accueil pendant le quinquennat et une allocation pour les parents qui ne trouveraient pas de mode de garde (discours du 6/1/2022)

3. Article 10 : Le transfert à la CNAF d'une partie de la charge des indemnités journalières pour congé maternité vous paraît-il justifié

- d'un point de vue des compétences de la branche famille ?
- d'un point de vue budgétaire ?

Sur le plan « théorique », on peut arguer que la maternité n'est pas une maladie et que le congé maternité / paternité est bien une charge directement imputable à la branche famille, et dépendante de la politique familiale.

Ainsi, un gouvernement pourrait vouloir un jour prolonger le congé maternité / paternité pour permettre aux familles de souffler un peu au moment de l'arrivée d'un enfant. Et ceci devrait très légitimement être imputé à la branche famille.

Ce qui est totalement injuste ici dans l'article 10 tel qu'il est rédigé, c'est qu'il s'agit d'un tour de passe-passe pour éponger 2 milliards de dettes de la branche santé. Cela, en imputant la charge du congé maternité / paternité à la branche famille mais **sans pour autant y transférer les recettes afférentes.**

L'excédent actuel de la branche famille est lié au manque de soutien aux familles et aux aides rabotées année après année, tout particulièrement depuis 10 ans (cf. cette note). Mettre cette charge sur le dos de la branche famille obère les possibilités de réforme ambitieuse en faveur des familles comme :

- mieux développer les modes de garde : le Président de la République a pourtant parlé de créer 200.000 places d'accueil dans le quinquennat lors de sa campagne présidentielle ;

- mieux soutenir la démographie : le Haut-Commissaire au Plan a indiqué dans une note en Mai 2021 que c'était indispensable pour assurer l'avenir de notre modèle social.

Notre recommandation : Transférer à la branche famille le congé maternité / paternité mais en y transférant également les recettes équivalentes. Si c'est trop compliqué, supprimer l'article 10.

Dans un monde idéal, il conviendrait de transférer également à la branche famille les budgets du FNASS, alloués à l'investissement dans les crèches et à leurs frais de fonctionnement (les crèches étant davantage des outils de politique familiale que d'action sociale). Attention dans ce cas à bien transférer les recettes en même temps que les charges.



Article 36 : réforme du complément de libre choix du mode de garde (CMG)

- Le nouveau mode de calcul du CMG vous paraît-il pertinent pour mettre fin aux principaux inconvénients du barème actuel (effets de seuil, restes à charge) ?

Nous sommes favorables au principe de la réforme du CMG et aux objectifs fixés par le gouvernement :

- Meilleur accès des familles des classes moyennes et modestes à la garde par les assistantes maternelles,
- Versement d'un montant mieux proportionné à la réalité de la garde. Le versement d'un CMG horaire nous paraît à même de mieux rendre compte de la réalité des besoins des familles.

Mais attention – cf. point suivant – tel que l'article est rédigé, le nombre de familles perdantes dans la réforme (43%) est beaucoup trop important. **La mise sous conditions de ressources du versement du CMG est totalement inacceptable.** (cf. les 2 points suivants)

- Relevez-vous des points d'alerte dont le pouvoir réglementaire devra tenir compte pour le futur barème précisé par décret ?

Actuellement le CMG est modulé selon 3 tranches de revenus et le calcul tient également compte du nombre d'enfants dans la famille.

Le projet de réforme précise à l'alinéa 8 que le CMG sera versé aux familles dont le revenu sera compris entre un plancher et un plafond, fixés par décret. Ceci est extrêmement grave :

- On rappelle que le CMG solvabilise non seulement la garde par les assistantes maternelles mais aussi la garde par les nounous à domicile, la garde partagée et les micro-crèches.
- Priver des familles « aisées » de tout versement de CMG c'est/revient à alourdir très fortement le reste à charge de ces familles. Rappelons, à titre d'exemple, qu'une famille « aisée », qui vit en couple, avec 2 enfants et gagne plus de 54.000 € annuels à 2, touche aujourd'hui :
 - 188 € par mois pour une assistante maternelle
 - 502 € par mois pour une nounou à domicile ou en garde partagée
 - 659 € par mois pour une garde en micro-crèche

Ces aides très significatives sont indispensables à ces familles pour rendre ces modes de garde accessibles. Privés de CMG, ces familles risqueraient :

- De venir grossir la file d'attente pour les places de crèche, où bien souvent, elles ne sont pas considérées comme prioritaires ;
- D'être tentées de ne plus déclarer leurs gardes à domicile pour en économiser les charges ;
- De renoncer au travail pour certaines mères, dont l'écart entre leur propre salaire et le coût du mode de garde deviendrait insuffisant.



On rappelle qu'actuellement une garde à domicile – dans le cas où elle n'est pas partagée par deux familles - coûte quelques 2.000€ par mois une fois toutes les aides déduites. Une micro-crèche coûte dans les 1.600 – 1800 € par mois et par enfant.

- Priver des familles « très modestes » de CMG car elles seraient en dessous d'un revenu plancher est également injuste.

Ces familles sont rarement utilisatrices des modes de garde éligibles au CMG. Mais pourquoi priver de toute aide une famille monoparentale, bénéficiaire du RSA, qui voudrait reprendre une formation, retrouver le chemin de l'emploi, et qui aurait ainsi besoin de faire garder son enfant quelques heures ?

L'idéal financièrement pour ces familles est bien sûr la crèche qui, du fait du barème, leur laisse le reste à charge le plus bas. Les places de crèches étant insuffisantes pour satisfaire toutes les demandes, et les crèches ne maillant pas les territoires les plus ruraux, il est nécessaire de **laisser la possibilité d'accéder au CMG à toutes les familles.**

Mettre le CMG sous conditions de ressources serait en outre **totalemment contraire à la volonté affichée d'aider les mères, toutes les mères, à s'insérer professionnellement** en les encourageant à prendre des responsabilités et à réussir. Comment peut-on encourager les mères à s'insérer professionnellement et ne pas tendre la main aux plus modestes d'entre elles qui feraient cet effort ? Comment peut-on encourager les mères à faire carrière et sanctionner celles qui auraient réussi en les privant d'aides pour faire garder leurs enfants ?

Notre recommandation : Amendement de suppression des notions de « revenus plancher et plafond » et remplacement par un principe de calcul du CMG selon des tranches de revenus (comme c'est le cas actuellement). Cf amendement de X. Breton à l'AN sur ce point.

Concernant le **mécanisme de compensation** prévu au VI-1 de l'article 36, c'est une réelle usine à gaz :

- Il base le calcul sur les heures de garde des mois précédant la mise en œuvre de la réforme. Quid des vacances scolaires ? des périodes où l'enfant a été malade ? des parents en congé maternité / paternité ?
- La compensation est elle aussi « sous conditions de ressources » : les parents qui perdraient le CMG, car leurs revenus dépassent le plafond, n'auraient sans doute droit à aucune compensation.
- Il faudra une armée de fonctionnaires pour calculer les droits de chaque famille, et les familles n'auront aucune lisibilité sur le coût de leur mode de garde.
- Il serait beaucoup plus simple de mettre en œuvre la réforme – une fois améliorée – comme l'a été la PAJE à son époque. La réforme devrait entrer en vigueur pour les enfants nés à compter d'une date



donnée et s'appliquer directement sans compensation. Les parents ayant des enfants avant cette date gardent le système actuel jusqu'à ce que les enfants n'aient plus l'âge requis pour donner droit au CMG.

Notre recommandation : Amendement de suppression du VI-I et remplacement par un alinéa simple : « La réforme entrera en vigueur pour les enfants nés à compter d'une date déterminée par décret ».

- Quelles observations formulez-vous sur le profil des familles perdantes à l'extinction du mécanisme transitoire de compensation ?

Il y aurait trois profils de familles perdantes une fois la réforme en rythme de croisière :

- Des familles perdront « à la marge » quelques euros par mois du fait du passage d'un CMG forfaitaire à un CMG horaire. Ce sont des familles qui utilisent un faible nombre d'heures et sont aujourd'hui particulièrement bien aidées grâce au « forfait » qui ne leur laisse à charge que 15% du coût de la garde. Avec le nouveau mode de calcul horaire du CMG, ces familles seront aidées de façon plus proportionnelle et ceci semble juste.
- Des familles très modestes perdront tout accès au CMG. C'est totalement contraire à la volonté de réhabiliter le travail et d'encourager les mères les plus éloignées du travail d'en reprendre le chemin.
- Des familles « aisées » perdront tout accès au CMG. Ceci représente un risque majeur de désorganisation des modes de garde, avec une atteinte directe aux familles ayant actuellement recours à la garde à domicile, la garde partagée ou encore la garde en micro-crèches. C'est totalement contraire aux principes d'égalité entre les femmes et les hommes et à la volonté d'encourager les femmes à faire carrière. Attention aussi : quand on regarde les barèmes de la CAF on est vite « aisé » : cf. modulation des allocations familiales, exclusion de l'allocation de base de la PAJE, etc.

Notre recommandation : Amendement rapport sur les « perdants » de la réforme (y compris si on parvient à faire calculer le CMG par tranche de revenu sans exclusion des familles les plus modestes et les plus aisées).

- Avez-vous des observations à formuler sur l'extension du CMG pour les enfants âgés de 6 à 12 ans à la charge d'un parent isolé ?

Nous sommes favorables à ce point de la réforme. Dans toutes les , l'équation « salaire maternel moins frais de garde » doit être la plus élevée possible si on veut encourager les mères à s'insérer professionnellement. On rappelle qu'un tiers des parents solo sont sans emploi ou au chômage¹. C'est donc une priorité que d'encourager ces familles à l'activité professionnelle en accompagnant leurs frais de garde.

Mais idéalement, le CMG devrait également être étendu jusqu'aux 12 ans de l'enfant pour :

- Les couples bi-actifs qui ont eu aussi besoin de solutions de garde pour leurs enfants en primaire

¹ Cf Insee focus 249 du 13/9/2021



- Les familles ayant un enfant handicapé : même si l'un des parents ne travaille pas, il peut avoir besoin de répit ou de faire garder certains enfants pendant qu'il accompagne l'enfant porteur de handicap à différents soins.
- Les familles nombreuses : même si l'un des parents n'a pas d'activité professionnelle, il peut avoir besoin de faire garder une partie de ces enfants pour gérer différentes obligations.

Étendre le CMG jusqu'au 12 ans de l'enfant, c'est reconnaître qu'un enfant de primaire doit être supervisé par un adulte.

Recommandation : Amendement pour étendre le bénéfice du CMG aux parents des 3 catégories ci-dessus. Reste la question du financement de cette mesure.

- De même, voyez-vous des difficultés quant au partage du CMG en cas de garde alternée de l'enfant ?

Nous sommes également favorables à la possibilité pour les parents séparés de pouvoir bénéficier tous deux du CMG, à partir du moment où ils ont tous deux des frais de garde.

ATTENTION, cependant, s'il s'agit de « partager » des droits au CMG, il faut veiller à ce que la famille ait bien le statut de « garde alternée » : il ne conviendrait pas de priver un parent ayant la charge principale de l'enfant d'une partie du CMG, alors que son conjoint utiliserait de la « garde de confort » pendant des vacances ou le week-end.

Idéalement, chaque parent devrait avoir droit au CMG, selon les mêmes critères qu'une famille monoparentale, dès lors qu'il remplit les conditions d'accès au CMG.

Notre recommandation : au minimum, préciser que le « partage » s'applique aux parents en garde alternée. Idéalement, amendement pour que chaque parent ayant la garde de son enfant, même à temps partiel, puisse bénéficier du CMG, dès lors qu'il remplit les critères d'attribution de cette allocation.

Article 37 : versement des indemnités journalières pour congé maternité, paternité et adoption par les employeurs subrogés dans les droits des bénéficiaires vis-à-vis de la caisse de sécurité sociale

- Observez-vous des délais de versement des IJ trop importants ? Le mécanisme prévu à l'article 37 vous paraît-il bénéfique pour les familles allocataires ?

Pour les salariés de TPE, et plus encore pour les salariés de particuliers employeurs, le délai de versement des IJ peut être important. L'une des causes majeures est le délai de déclaration des salaires des périodes précédentes. S'y ajoutent les délais de traitement de la sécurité sociale.

Dans ce contexte, nous sommes favorables à cette réforme.

- Ne risque-t-il pas de faire porter un risque (financier ou procédural) sur les employeurs ?



Nous sommes parfaitement conscients du risque que cette réforme fait porter à la trésorerie des TPE et des particuliers employeurs. Mais actuellement ce sont les finances personnelles du salarié qui sont en danger. Le seul pouvoir supplémentaire qu'ont les employeurs c'est de faire rapidement la déclaration. Si leur trésorerie est en jeu, ça devrait les motiver.

Nous ajoutons qu'il serait judicieux de simplifier la déclaration permettant de bénéficier des IJ : dans le monde numérisé où nous vivons, la CPAM a déjà enregistré tous les salaires des mois précédents. Pourquoi ne pas faire une simple validation en ligne par l'employeur qui serait rapide à faire / rapide à traiter ?

- Avez-vous d'autres points à porter à l'attention du rapporteur ?

Nous regrettons de ne pas voir figurer de nombreux points importants dans le PLFSS 2023 : cf. le préambule de cette note.

Nous ajoutons un point : nous sommes favorables, comme l'UNAF que vous avez auditionné, à la création d'un congé parental bien rémunéré pendant la 1^{ère} année de l'enfant. C'est conforme à la préconisation du rapport Cyrulnik sur les 1000 premiers jours, et à ce qu'un nombre croissant de pays européens pratique.

Mais ATTENTION, un tel congé « bien rémunéré » n'a pas vocation à remplacer le congé parental actuel. Un congé parental plus faiblement rémunéré, mais qui reste une solution utile aux quelques 200.000 familles qui l'utilisent actuellement et pour lesquels aucun mode de garde de substitution n'existe. La plupart des pays européens s'orientent d'ailleurs vers des dispositifs où le congé parental court « bien rémunéré » coexiste avec un congé parental plus long et plus faiblement rémunéré.

Dans un monde idéal, il conviendrait aussi de revenir sur l'obligation de partage entre les parents du congé parental pour pouvoir en bénéficier jusqu'aux 3 ans de l'enfant. Le gouvernement a reconnu l'échec de la réforme du congé parental partagé mais n'en a pas corrigé les erreurs à ce jour.