



Paris, le 13 octobre 2023

COMMISSION  
DES  
AFFAIRES SOCIALES

**PROJET DE LOI DE FINANCEMENT DE LA SÉCURITÉ SOCIALE POUR 2024**

**Branche Famille - M. Olivier HENNO, rapporteur**

**Questionnaire à l'attention des associations familiales**

*Audition-Table ronde du jeudi 19 octobre 2023*

*Union des Familles Laïques (UFAL)*

1. Quelle appréciation faites-vous des comptes de la Cnaf et des perspectives financières de la branche famille ?

Les perspectives financières de la branche famille semblent en première analyse plutôt favorables puisque les prévisions comptables laissent supposer que la branche a renoué avec des excédents structurels. En 2023, l'excédent de la branche famille devrait se stabiliser aux alentours d'1 Md d'euros et ce, malgré le transfert à la branche famille des indemnités journalières maternité pour un coût estimé à 2 Mds d'euros.

L'UFAL accueille avec une certaine réserve les mesures de revalorisation des prestations familiales mises en œuvre depuis 2022. Au final, si l'on exclut la revalorisation exceptionnelle de l'ASF, les prestations familiales ne progresseront en 2023 que de 3,3%, ce qui s'avère inférieur au taux d'inflation. Par ailleurs, la reprise de l'activité va se traduire par un effet plafond pour les personnes situées en deçà des seuils de ressources des prestations familiales : au final de nombreuses familles risquent de perdre le bénéfice des prestations familiales sous conditions de ressources ou être affectées par une modulation des allocations familiales. L'UFAL estime qu'une revalorisation des plafonds de ressources s'impose de manière urgente pour endiguer le risque d'éviction massive de nombreux bénéficiaires potentiels de prestations familiales.

L'UFAL pointe du doigt le caractère extrêmement mouvant du périmètre des dépenses et recettes de la branche famille en raison des multiples transferts opérés par les Gouvernements. Ce jeu de transferts nuit à la lisibilité des comptes de la branche famille et la transforme en véritable variable d'ajustement des comptes du Régime général, réduisant au passage sa capacité d'action à destination des familles. Ainsi, le basculement comptable des indemnités journalières d'assurance maternité, prestations relevant historiquement de la branche maladie, s'apparente à une véritable ponction sur les comptes de la branche famille.

L'UFAL est évidemment favorable à la solidarité financière entre l'ensemble des branches de la Sécurité sociale mais notre association estime que les comptes de la Sécurité sociale doivent reposer sur des

ressources pérennes et stables pour permettre à l'ensemble des branches de faire face aux enjeux essentiels de la Nation. Or, le niveau extravagant des dispositifs d'exonérations sociales concédées chaque année (80 milliards d'euros par an depuis la transformation du CICE en allègement pérenne de cotisations patronales maladie) constitue un frein à une juste progression des recettes de la Sécurité sociale y compris dans un contexte de reprise d'activité et de l'emploi. L'UFAL fait de la défense de la cotisation sociale l'un des axes essentiels de son positionnement politique. Or, l'efficacité économique et sociale de ces allègements de cotisation sociale mise en œuvre aux fins d'accroissement de la compétitivité des entreprises doit être réinterrogée d'urgence, d'autant que l'affaiblissement de la cotisation sociale se traduit par un transfert du financement de la Sécurité sociale sur les impôts et taxes qui pèsent fortement sur le pouvoir d'achat et les conditions de vie des travailleurs et retraités de notre pays, qui plus est dans un contexte d'inflation devenue insupportable pour de nombreuses familles.

2. Quel regard portez-vous sur le contenu de la COG (2023-2027) ? Les ambitions affichées en termes de création de places en établissements d'accueil du jeune enfant (EAJE) vous paraissent-elles réalistes ?

L'UFAL accueille avec une satisfaction mesurée le contenu de la nouvelle COG Etat/CNAF 2023-2027. Cette nouvelle COG semble à première vue favorable pour la branche famille puisqu'il est prévu à terme une progression des effectifs de la branche famille à l'horizon fin de COG. En effet, cette évolution des emplois rompt avec la forte décline des effectifs imposée par l'État entre 2018 et 2022.

Si l'UFAL salue cette embellie relative de la situation de l'emploi au sein de la branche famille, notre association rappelle qu'elle ne compense pas les pertes d'effectifs et les écueils des COG précédentes. Rappelons à ce titre que la COG 2018-2022 s'était traduite par 2 100 suppressions d'emplois qui ont durement affecté la capacité des CAF à assurer leurs missions essentielles de service public à destination des familles et des bénéficiaires de minima sociaux. En outre, près de la moitié des CAF devront maintenir un effort de réduction des effectifs, certes plus limité, mais qui s'inscrit dans un contexte de très forte dégradation du service rendu aux usagers : accroissement préoccupant des délais de traitement, engorgement des capacités d'accueil, dysfonctionnements informatiques majeurs.

Cette COG relativement favorable ne doit pas faire oublier que la branche famille est au carrefour de réformes colossales qui vont très fortement peser sur les charges de travail et les missions des CAF : mise en œuvre de la solidarité à la source, déconjugalisation de l'AAH, Réforme France Travail, implication forte dans la lutte contre l'indécence du logement etc.

La progression des effectifs de la branche famille est certes un signal important, mais démontre surtout que la branche famille se transforme de plus en plus en un opérateur délégué de l'État pour la mise en œuvre de



missions de lutte contre la pauvreté et l'insertion professionnelle, au détriment de sa vocation familiale originelle. Par ailleurs, la non-certification par la Cour des Comptes des comptes de la branche famille en 2022 contraint la CNAF à fléchir une partie des créations d'emploi vers le renforcement des moyens destinés au contrôle des allocataires et bénéficiaires de minima sociaux.

La COG 2023-2027 poursuivra plusieurs ambitions majeures parmi lesquelles la mise en place du service public de la petite enfance, l'accès des enfants aux activités péri et extrascolaires, le renforcement de la prise en compte du handicap. L'UFAL accueille avec prudence cette annonce dans un contexte d'affaiblissement continu de la politique sociale en faveur de la jeunesse, de la cohésion sociale et de l'accès aux loisirs, domaines qui avaient été littéralement sacrifiés dans la précédente COG État/CNAF.

L'un des axes majeurs de la COG repose, sans surprise, sur la mise en œuvre de la « Solidarité à la source » qui constitue une réforme aussi incertaine que potentiellement dangereuse pour notre système de solidarité sociale. L'UFAL porte un regard extrêmement critique sur cette future réforme qui s'apparente à la mise en œuvre d'un impôt négatif assorti d'un contrôle renforcé des bénéficiaires de minima sociaux.

Du côté de la petite enfance, la nouvelle COG État/CNAF comporte un volet essentiel et très attendu relatif au futur Service Public de la Petite Enfance. Notre mouvement accueille favorablement certaines avancées contenues dans la COG, en particulier le renforcement des moyens mobilisés à l'horizon 2027 : 1,5 milliard d'euros supplémentaires par an ainsi que la création de 450 animateurs de Relais petite enfance supplémentaires. Toutefois, les 35 000 places de crèches envisagées à l'horizon 2027 demeurent éloignées du besoin réel des familles en matière d'accueil des jeunes enfants.

3. Les mesures engagées pour la création du chantier du service public de la petite enfance vous paraissent-elles conformes aux annonces du Gouvernement ?

Rappelons que l'UFAL a été la seule association familiale à avoir proposé une contribution détaillée et ambitieuse en faveur du service public de la petite enfance (contribution jointe à ce questionnaire).

Si nous accueillons avec bienveillance le principe d'un service public de la petite enfance (SPPE), le contenu opérationnel de ce futur service Public est encore incertain et semble s'éloigner des ambitions que porte notre mouvement. En effet, nous estimons ce futur service Public doit comporter un contenu nettement plus ambitieux tant en matière d'accessibilité pour les familles que d'aménagement des territoires.

Plus encore, la gratuité du SPPE doit constituer un objectif atteignable et souhaitable à court ou moyen terme, en particulier pour les familles les plus défavorisées. En tout état de cause, le futur SPPE devra opérer une



péréquation tarifaire à échelle nationale afin de réduire au maximum le reste à charge de l'ensemble des familles et harmoniser les conditions tarifaires de recours aux solutions de garde sur l'ensemble du territoire national. Le futur SPPE doit lutter de la sorte contre les inégalités sociales et territoriales d'accès des usagers du service public.

Aux yeux de l'UFAL, le Service public de la petite enfance doit dès lors devenir une compétence obligatoire des communes à l'instar de la mise en œuvre du service public de l'éducation en écoles maternelles et primaires.

Pour ce faire, notre association estime que le futur Service Public de la Petite enfance devait être l'occasion d'un renforcement du rôle des CAF dans la gouvernance territoriale et la planification de l'accueil des 0-3 ans, incluant non seulement l'agrément des Établissements d'accueil du jeune enfant mais également une refonte majeure des modalités de financement des crèches. De même, nous revendiquons une véritable transformation du secteur des assistants maternels au travers d'un vaste mouvement de salarisation des professionnels au sein d'entités exerçant en qualité d'employeur afin de sortir les assistants maternels d'une relation d'emploi direct auprès de parents particuliers employeurs. Or, le projet de loi sur le SPPE présenté début octobre ne poursuit nullement de tels objectifs.

Enfin, nous estimons que le SPPE doit aller de pair avec une régulation drastique du secteur des crèches privées à but lucratif afin de mettre fin aux abus de ces structures qui nuisent à la cohésion sociale sur les territoires et à l'égalité d'accès aux solutions de garde. En particulier, nous estimons nécessaire de mettre fin aux modalités de financement exorbitantes des micro-crèches PAJE qui constituent une rupture d'égalité inacceptable entre les établissements d'accueil du jeune enfant.

En conclusion, l'UFAL éprouve une certaine déception à la lecture des annonces gouvernementales relatives au SPPE. En effet, le Gouvernement semble s'orienter davantage vers la création d'un droit universel à des solutions de garde que vers une structuration institutionnelle d'un véritable service Public que nous appelons de nos vœux et qui s'inspirerait de l'actuel service public d'éducation en école maternelle et primaire.

4. Quel avis portez-vous sur une réforme évoquée par le Gouvernement de la prestation partagée d'éducation de l'enfance (PreParE) ? Quels points de vigilance identifiez-vous ?

Dès sa création en 2014, l'UFAL avait vivement critiqué l'entrée en vigueur de la PreParE car il semblait évident qu'il s'agissait de maquiller une mesure d'économie en dispositif d'égalité hommes/femmes. Près de 10 ans après son entrée en vigueur, force est de constater que les faits nous ont donné raison. La PreParE est un échec patent et le partage escompté du congé parental entre les deux parents n'a jamais eu lieu,



privant au passage de nombreux bénéficiaires du bénéfice de la prestation pendant sa durée maximale.

Sans connaître le détail de la réforme gouvernementale, l'UFAL voit a priori d'un bon œil l'institution d'un « congé parental rénové » qui viendrait compléter les congés maternité et paternité existants, et qui serait versé sous la forme d'un revenu de remplacement substantiel calculé sur la base des revenus d'activité. L'UFAL approuve en outre la généralisation de mesures favorisant l'égalité hommes/femmes à travers l'incitation au partage de ce nouveau congé parental entre les deux parents. Enfin, l'UFAL préconise l'instauration d'un congé parental plus court que l'actuel congé parental d'éducation mais considérablement revalorisé afin de concilier la qualité de vie des parents et le retour à l'emploi.

On peut donc considérer qu'une réforme de la PreParE doit se traduire par une suppression du Congé parental d'Éducation à la française et sa transformation en véritable congé de maternité / paternité d'une durée minimale de 8 mois (4 mois pour chaque parents), et si ce dernier est indemnisé par un véritable revenu de remplacement assurant un niveau d'indemnisation proche des revenus d'activité.

Mais l'UFAL demande au-delà, que la question du congé maternité / paternité ne soit pas dissociée de la politique d'accueil du jeune enfant jusqu'à 3 ans, en intégrant 4 éléments essentiels à ses yeux :

- La possibilité de prolonger le nouveau congé jusqu'à 12 mois sur une base égalitaire entre les parents (6+6).
- Sa complémentation par un éventuel congé parental supplémentaire de quelques mois permettant l'instauration d'un crédit temps utilisable par chaque parent, en fonction de ses préférences ou de ses contraintes professionnelles.
- La mise en place d'une politique d'accueil collectif du jeune enfant beaucoup plus active afin de garantir le libre choix des parents entre vie professionnelle ou vie de famille, notamment pour les femmes.
- Le financement de ces différentes mesures par le biais de la cotisation sociale à laquelle l'UFAL est particulièrement attachée en tant que mode de financement salarial de la Sécurité sociale. La cotisation sociale, autrement dit le salaire socialisé des travailleurs, est la condition indispensable à nos yeux pour garantir la pérennité et le caractère substantiel de ces prestations qui doivent devenir un droit social acquis des assurés sociaux adossé à leur salaire.

**5. Quelle appréciation faites-vous des propositions du Gouvernement en termes :**

- d'organisation de l'accueil du jeune enfant (article 10 du projet de loi Plein emploi) ?



- de régimes d'autorisation, de contrôle et de fermeture des EAJE (article 10 *bis* de ce projet de loi) ?

Dans sa contribution sur le Service Public de la Petite Enfance, l'UFAL envisageait une refonte structurelle l'organisation et du pilotage de la politique d'accueil du jeune enfant autour des principes suivants :

- Une autorité de pilotage et de régulation confiée au CAF, incluant une compétence élargie en termes d'agrément des EAJE. La branche famille de la Sécurité sociale doit être érigée comme l'autorité centrale de régulation et de pilotage de l'offre d'accueil du jeune enfant au niveau départemental. Sa mission de financement de l'activité des EAJE doit être assortie d'une fonction politique renforcée dévolue aux partenaires sociaux qui siègent au sein des Conseils d'administration des CAF et qui verraient de la sorte leur fonction politique et démocratique renforcée
- Une évolution de l'activité de la Protection Maternelle et Infantile (PMI) à travers la mise en place d'un grand service de santé départemental de l'enfance et de la petite enfance fusionné avec les services de santé scolaire. Le rôle de prévention, ainsi confié au département, s'en trouverait renforcé
- Une organisation du SPPE confiée aux communes et intercommunalités sous la forme d'une compétence obligatoire. Les communes et les communautés de communes doivent être, à nos yeux, responsables de la mise en œuvre du SPPE sur leur territoire au travers d'un schéma directeur de développement de l'accueil de la petite enfance qui a vocation à être établi de façon systématique dans chaque commune ou EPCI.

Force est de constater que les articles 10 et 10 bis du projet de loi sur le Plein emploi ne vont, malheureusement, que très partiellement dans ce sens.

Le Gouvernement souhaite certes confier aux communes une compétence élargie en qualité d'autorité organisatrice de l'accueil du jeune enfant, objectif que nous approuvons, mais le contenu de cette attribution semble pour l'heure encore incertain et fortement encadré par l'État. La suppression de l'article 10 par une majorité de Députés lors de son examen à l'Assemblée le 3 octobre est évidemment un signal inquiétant. Le rejet de cet article met toutefois en exergue la question cruciale des moyens et de la compensation financière à destination des communes fortement éreintées par plusieurs décennies de réduction des dotations de fonctionnement en provenance de l'État.

L'article 10 précise en outre que les relais petite enfance pourront accomplir des formalités administratives et des déclarations sociales et fiscales liés à l'emploi d'un assistant maternel. C'est une timide avancée mais qui est très éloignée de notre revendication de sortir littéralement les assistants maternels de la relation salariale bipartite avec les parents en tant que particuliers employeurs.



L'article 10 bis renforce quant à lui le rôle du Conseil départemental en termes d'autorisation d'ouverture des places de crèches et vise à accroître le rôle d'inspection de l'État. Il en résulte toutefois une marginalisation du rôle des CAF dans la gouvernance territoriale du SPPE. Réduites au seul rôle de financement et de contrôle de la tarification des établissements, les CAF apparaissent comme les grandes perdantes d'une réforme qui devait, aux yeux de l'UFAL, les positionner au contraire au cœur du pilotage et de la régulation du SPPE.

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

*Nous vous remercions de nous faire parvenir vos réponses par écrit, indépendamment de l'audition, avant le 25 octobre 2023, aux adresses suivantes : [s.naveau@senat.fr](mailto:s.naveau@senat.fr) ; [contact.sociales@senat.fr](mailto:contact.sociales@senat.fr)*