



Paris, le 23 octobre 2024

COMMISSION
DES
AFFAIRES SOCIALES

PROJET DE LOI DE FINANCEMENT DE LA SECURITE SOCIALE POUR 2025

Branche Famille - M. Olivier HENNO, rapporteur

Questionnaire à l'attention des associations familiales

1. Quelle appréciation faites-vous des comptes de la Cnaf et des perspectives financières de la branche famille (équilibre en 2025, - 0,5 Md en 2026 et retour à un faible excédent en 2027, + 0,2 Md) ?

Les perspectives financières de la branche famille demeurent favorables, car les comptes de la branche sont globalement équilibrés. Toutefois, la branche famille qui se situait dans une situation d'excédent structurel a vu sa situation financière se dégrader et devrait se trouver en situation déficitaire en 2026. La dégradation du solde de la CNAF doit néanmoins être relativisée du fait de son ampleur extrêmement limitée : le déficit prévisionnel 2026 représentera moins de 1 % de l'ensemble des dépenses et la branche redeviendra en toute hypothèse excédentaire en 2027.

Ce retournement est principalement lié à une progression des dépenses plus dynamique que celle des recettes. La revalorisation des prestations familiales dans un contexte d'inflation soutenue ainsi que la revalorisation de l'Allocation de soutien familial ne doivent nullement être remises en question, surtout dans un contexte très inquiétant de chute importante de la natalité, mais également de dégradation du pouvoir d'achat des familles avec enfants. Par ailleurs, la branche famille a dû supporter le poids du transfert de financement des indemnités journalières maternité pour un coût estimé à 2 Mds d'euros.

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 depuis de nombreuses années. 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.

En réalité, c'est du côté des recettes que la branche famille semble la plus pénalisée. Le ralentissement de la masse salariale devrait se traduire par une plus faible progression des entrées de cotisation et la branche famille devient de plus en plus dépendante des décisions d'affectation erratiques des impôts et taxes et affectés à la branche.

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 (plus de 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.

⇒ Cette situation doit nous amener à interpeller le législateur sur l'impact des mesures d'allègement de cotisations patronales qui affectent plus lourdement la branche famille que les autres branches de la Sécurité sociale. En effet, depuis le pacte de responsabilité, les cotisations familiales sont dégressives jusque 3,5 SMIC, privant la branche famille de ressources essentielles. L'UFAL estime qu'une remise en question des mesures d'exonération dégressives par une réduction du seuil d'exonération des cotisations famille doit être une piste politique à examiner d'urgence dans le PLFSS 2025.

2. Le PLFSS 2025 présenté par le Gouvernement ne contient pas de mesures nouvelles relatives à la branche famille et assure simplement les financements nécessaires à la mise en œuvre des réformes du CMG prévues par les LFSS 2023 et 2024. Quel avis portez-vous sur ces arbitrages budgétaires ?

L'UFAL s'étonne de l'absence totale de toute mesure nouvelle pour la branche famille du projet de loi de finances de 2025, alors que notre pays fait face à une baisse alarmante du taux de natalité et à une dégradation des conditions de vie des familles avec enfants dans un contexte d'inflation élevée.

Plus que jamais, nous estimons que la branche famille joue une fonction vitale d'accompagnement des familles et les prestations familiales doivent être envisagées comme un investissement social de première importance. L'UFAL estime que de nombreux pans d'intervention sociale demeurent insuffisants ou lacunaires.

En premier lieu, l'absence de soutien des familles à enfant unique relève d'un archaïsme que nous ne cessons de déplorer : nous réclamons de longue date le versement des allocations familiales dès le premier enfant.

Les conditions d'accueil du jeune enfant demeurent insuffisantes en dépit des annonces gouvernementales de création d'un service public de la petite enfance qui s'apparente à nos yeux à un véritable rendez-vous manqué (cf. infra points 3 et 4). Plus grave, les dépenses de financement des micro-crèches PAJE (CMG-structure) continuent de connaître un rythme soutenu, alors même qu'il s'agit d'une subvention déguisée du secteur des crèches privées lucratives dont les conditions d'accueil indignes ont été dénoncées dans l'ouvrage *Les ogres* de Victor Castanet.



3. Quelle appréciation faites-vous de l'exécution 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 toujours réalistes ?

L'UFAL a accueilli 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 décrite des effectifs imposée par l'État entre 2018 et 2022.

Si l'UFAL a salué 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 : déconjugalisation de l'AAH, mise en œuvre de la solidarité à la source, 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 et 2023 contraint la CNAF à flécher 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 grandes ambitions, dont la mise en place d'un service public de la petite enfance, l'accès des enfants aux activités parascolaires 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 semblent être sacrifiés dans la COG État/CNAF alors même que de nombreux équipements (FJT et Centres sociaux notamment) connaissent des difficultés qui menacent directement leur pérennité dans les territoires.

L'un des axes majeurs de la COG repose sur la mise en œuvre de la « Solidarité à la source » qui entrera en vigueur en 2025 et 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 contient un volet essentiel et très attendu sur le futur Service public de la petite enfance (SPPE). C'est sur ce point que la déception de l'UFAL est la plus grande.

4. De manière plus large, avez-vous des points particuliers concernant la mise en place du service public de la petite enfance à compter du 1^{er} janvier 2025 à porter à l'attention du rapporteur ?

L'UFAL a accueilli en son temps avec un certain enthousiasme le projet gouvernemental visant à inscrire le secteur des EAJE (Établissements d'accueil du jeune enfant) dans le cadre d'un véritable service public de nouvelle génération. Notre mouvement a ainsi réalisé fin 2022 une contribution complète et détaillée afin de peser dans le débat public (*cf. la contribution de l'UFAL en pièce jointe*). Cette contribution de l'UFAL, tout en dessinant les contours du futur SPPE, réaffirme notre attachement à la mission des CAF qui assurent, partout en France, une mission essentielle de financement de l'activité des crèches et d'accompagnement des collectivités dans leurs projets d'investissement dans le domaine de la petite enfance.

Malheureusement, la loi portant création du SPPE a déçu les espoirs qu'elle avait pu faire naître. En particulier, le secteur des crèches privées lucratives, composé de micro-crèches PAJE et de structures à but lucratif financées par la Prestation de Service Unique, n'a guère été incité à modifier ses pratiques, à l'origine des scandales pointés par l'ouvrage de Victor Castanet. Il ne s'agit certainement pas de jeter le discrédit sur l'ensemble du secteur de la petite enfance, mais de démontrer une fois encore qu'un service public, surtout dans un domaine aussi important pour la vie sociale que l'accueil des jeunes enfants, n'est guère compatible avec la recherche effrénée de profit.

À court terme, notre mouvement appelle les pouvoirs publics et le Conseil d'Administration de la CNAF à envisager une remise à plat des critères d'attribution de la PSU par les CAF. Nous invitons les décideurs publics à se saisir de la contribution de l'UFAL pour un service public de la petite enfance dans lequel notre mouvement pose les termes d'une réorganisation complète du financement des EAJE par les CAF.

Par ailleurs, la branche famille doit maintenir et renforcer sa capacité d'intervention financière décidée au niveau local : subventions de fonctionnement, subventions et prêts pour l'investissement. La sanctuarisation des budgets locaux d'action sociale doit permettre aux Conseils d'Administration des CAF de soutenir financièrement les équipements sociaux. Enfin, les CAF doivent pouvoir, à titre temporaire, assurer une gestion directe d'équipements d'accueil du jeune enfant dès lors que l'offre n'est pas satisfaite sur un territoire jugé prioritaire.

Cette réforme est devenue indispensable et urgente pour mieux réaffirmer le rôle politique des CAF en matière de financement des EAJE et, plus globalement, pour assurer l'égalité de traitement de l'ensemble des familles tout en œuvrant pour l'aménagement des territoires. Mais surtout pour réaffirmer solennellement que la sécurité et le bien-être des enfants ne sauraient être plus longtemps sacrifiés sur l'autel de la recherche effrénée de profits.

L'UFAL se tient à la disposition de l'ensemble décideurs, publics et privés, qui souhaiteraient se saisir de notre contribution pour un Service public de la petite enfance, moderne, efficace et républicain.



5. Quel regard portez-vous sur la linéarisation du CMG et l'extension du CMG aux familles monoparentales pour la garde de leur enfant âgé de 6 à 12 ans prévue pour 2025 et notamment sur l'évolution du reste à charge pour les familles ?

L'extension du CMG aux familles monoparentales de 6 à 12 ans est une mesure que l'UFAL accueille positivement. Il s'agit d'une aide appréciable, voire indispensable, pour aider les parents isolés, en particulier les femmes, à trouver des solutions de garde souvent nécessaires pour leur permettre d'exercer leur activité professionnelle. L'extension du CMG pour les jeunes enfants scolarisés s'avère en effet nécessaire pour de nombreuses femmes isolées contraintes de travailler de nuit ou le week-end et ne pouvant bénéficier d'un soutien familial pour la garde de leurs enfants à des âges où ceux-ci ne peuvent encore se garder seuls.

La linéarisation du CMG, autrement dit son versement calculé sur la base du nombre d'heures effectives d'accueil dans la limite d'un plafond, ne suscite pas d'opposition de principe. L'UFAL rappelle qu'il s'agit d'un des scénarios de réforme du CMG proposé par le HCFEA dont l'UFAL est membre. Par ailleurs, nous notons que les principales fédérations d'assistants maternels se sont prononcées favorablement pour cette mesure, ce qui est un signal à prendre en compte s'agissant d'une profession qui connaît un déclin démographique inquiétant et qui constitue la première solution d'accueil des enfants de notre pays.

Mais le HCFEA précise qu'« une telle réforme ne saurait se faire à coût constant et juge indispensable d'augmenter la dépense publique de CMG, la participation publique au coût de l'accueil payé par les parents étant globalement moins favorable que pour un accueil en EAJE ». L'UFAL ne saurait en aucun cas accepter qu'un accroissement des dépenses de CMG se fasse au détriment de l'ouverture de places d'EAJE financées par la PSU qui demeurent, aux yeux de l'UFAL, la modalité de garde à privilégier.

6. Quel regard portez-vous sur les nouvelles modalités de calcul de la prestation de service unique (PSU) qui visent à supprimer les effets de seuil dans le financement accordé par les Caf et qui entreront en vigueur en 2025 ?

La nouvelle modalité de calcul décidée par la CNAF vise à favoriser les EAJE qui réduisent l'écart entre le nombre d'heures facturées et réalisées. La mesure vise à rendre le prix plafond dégressif à mesure que le taux de facturation augmente. Ainsi, lorsque l'écart entre les heures facturées aux familles et les heures de présence des enfants augmentera, la PSU horaire décroîtra de façon linéaire et sans rupture entre les deux bornes de prix plafond : 10,05 € au maximum pour un taux de facturation inférieur à 107 % et 8,60 € au minimum pour un taux de facturation de 120 % et plus) dans les crèches offrant couches et repas (les bornes seront respectivement de 9,72 € et 8,27 € pour les crèches ne fournissant pas les couches et repas). À l'inverse, lorsque l'écart diminuera, la PSU horaire augmentera de façon continue et sans rupture jusqu'à un maximum. Le financement de la réforme s'élèvera à 78 millions d'euros en 2025, « correspondant à l'accroissement des recettes dont bénéficieront certains EAJE par rapport au barème antérieur », précise la CNAF.



Il s'agit d'une mesure technique qui consiste en un ajustement des modalités de calcul actuel de la PSU. Cette mesure ne suscite pas d'observation de la part de notre mouvement. Cependant, l'UFAL, dans sa contribution pour un Service Public de la Petite enfance, en appelle à une révision beaucoup plus structurelle des modalités de calcul de la PSU afin de la faire sortir du cadre actuel de paiement à l'acte. Au cœur de ce dispositif repensé, il s'agirait notamment d'asseoir le financement des EAJE sur des financements pérennes basés sur une dotation d'équilibre global fondée sur des critères simplifiés.

Le financement rénové que l'UFAL préconise serait calculé en fonction du nombre et de la qualification de professionnels de la petite enfance, et non plus en fonction de l'activité des structures. Il en résultera une simplification et une homogénéité du financement CAF sur l'ensemble du territoire. Le financement serait simplifié et intégrerait les bonus divers ; il serait facilement lisible par les communes et homogène sur l'ensemble du territoire. Il prendrait la forme d'un budget global accordé aux établissements, éventuellement majoré de financements variables en fonction des caractéristiques des établissements : accueil d'enfants porteurs de handicaps, zones défavorisées, horaires atypiques, financements de projets éducatifs innovants, accueil d'enfants pour des parents en situation d'insertion professionnelle, etc.

7. La réforme de la prestation partagée d'éducation de l'enfance (PreParE) évoquée par le précédent Gouvernement ne figure pas dans le PLFSS 2025. Quel avis portez-vous sur l'absence d'une telle réforme ? Quelles priorités portez-vous quant à la mise en place d'un véritable congé de naissance ?

L'UFAL revendique de longue date une réforme de la PreParE qui est aux yeux de notre mouvement une prestation qui est minée par d'importants défauts. Nous regrettons amèrement que le PLFSS ne comporte pas en son sein la réforme de la PreParE, dont le fonctionnement actuel s'apparente à un véritable échec pointé à plusieurs reprises par l'ensemble des associations familiales et le HCFEA.

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. 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.

L'UFAL avait accueilli favorablement l'idée 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 approuvait 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. C'est donc avec indignation que l'UFAL constate que cette réforme est absente du PLFSS 2025.

⇒ L'UFAL espère vivement que la réforme de la PreParE sera ajoutée au texte du PLFSS à l'occasion du débat parlementaire. À ce sujet, l'UFAL préconise un congé parental plus court, mais substantiellement revalorisé, pour favoriser la qualité de vie des parents et leur réintégration au marché du travail. La 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 parent). Ce congé dernier devrait être 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 plusieurs 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)
- L'ajout d'un congé parental supplémentaire de quelques mois permettrait la mise en place d'un crédit-temps pouvant être utilisé par chaque parent, en fonction de ses préférences ou de ses obligations professionnelles.

8. Quelle appréciation faites-vous des propositions du Gouvernement en matière de protection de l'enfance (maintien au sein du PLF 2025 de la contractualisation pour la stratégie nationale de protection de l'enfance au niveau consommé par les départements en 2024, soit 120 M€) ?

L'UFAL considère que la protection de l'enfance est un enjeu politique de premier ordre trop souvent délaissé par les pouvoirs publics. Les conditions d'accueil et de placement des enfants protégés sont non seulement insuffisantes, mais relèvent parfois d'une forme de maltraitance institutionnelle indigne de notre pays.

Les actions prévues dans la stratégie nationale de prévention et de protection de l'enfance reposent sur une contractualisation tripartite entre l'État, l'ARS et les conseils départementaux. Ces contrats définissent les priorités qui sont déclinées sous forme d'actions (créer des dispositifs adaptés ASE/handicap, soutenir la diversification de l'offre, etc.). Si la démarche de contractualisation semble louable afin de garantir une harmonisation des conditions d'accueil des mineurs protégés sur le territoire, nous estimons que les montants budgétés au titre de cette mesure (120 M€) sont extrêmement éloignés des besoins réels, a fortiori dans un contexte de chute drastique des moyens financiers des conseils départementaux à qui est confiée la gestion de l'aide sociale à l'enfance.

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

Nous n'avons pas de remarque complémentaire à formuler et vous remercions de l'attention que vous porterez à notre contribution.

Pour toute question : Olivier Nobile, délégué national aux questions sociales et familiales de l'UFAL, olivier.nobile@ufal.org

Nous vous remercions de nous faire parvenir vos réponses par écrit, indépendamment de l'audition, avant le 30 octobre 2024, aux adresses suivantes : c.varin@senat.fr ; contact.sociales@senat.fr