



# Politique familiale et PLFSS 2023 : Etat des lieux, enjeux, propositions

Audition par l'Entente Parlementaire pour la Famille  
Assemblée Nationale - 11 Octobre 2022

# SOMMAIRE

---

- I. Politique familiale : Etat des lieux et chiffres clefs
- II. PLFSS 2023 : Avancées, menaces & améliorations à apporter
- III. En marge du PLF / PLFSS : la question des allocations familiales
- IV. Ce qui manque au PLFSS 2023
- V. Autres points de vigilance concernant les mères & les familles

## I - Politique familiale : Etat des lieux et chiffres clefs



## A – Une baisse des aides directes apportées aux familles

Depuis 10 ans,  
les aides  
aux familles  
sont en baisse

(en M €)	Réel 2011 <sup>1</sup>	Réel 2011 corrigé de l'inflation <sup>2</sup>	Réel 2021 <sup>3</sup>	Evolution 2011 - 2021
Total des dépenses de la branche famille de la sécurité sociale <sup>4</sup>	30.773	34.804	29.959	- 4,9 Milliards ou -14%



## B – Tout en concentrant les aides sur les + modestes

(en M €)	Réel 2011 <sup>1</sup>	Réel 2011 corrigé de l'inflation <sup>2</sup>	Réel 2021 <sup>3</sup>	Evolution 2011 - 2021
Complément familial	1.650	1.866	2.361	+26%
Allocation de Rentrée scolaire	1.490	1.685	2.047	+21%

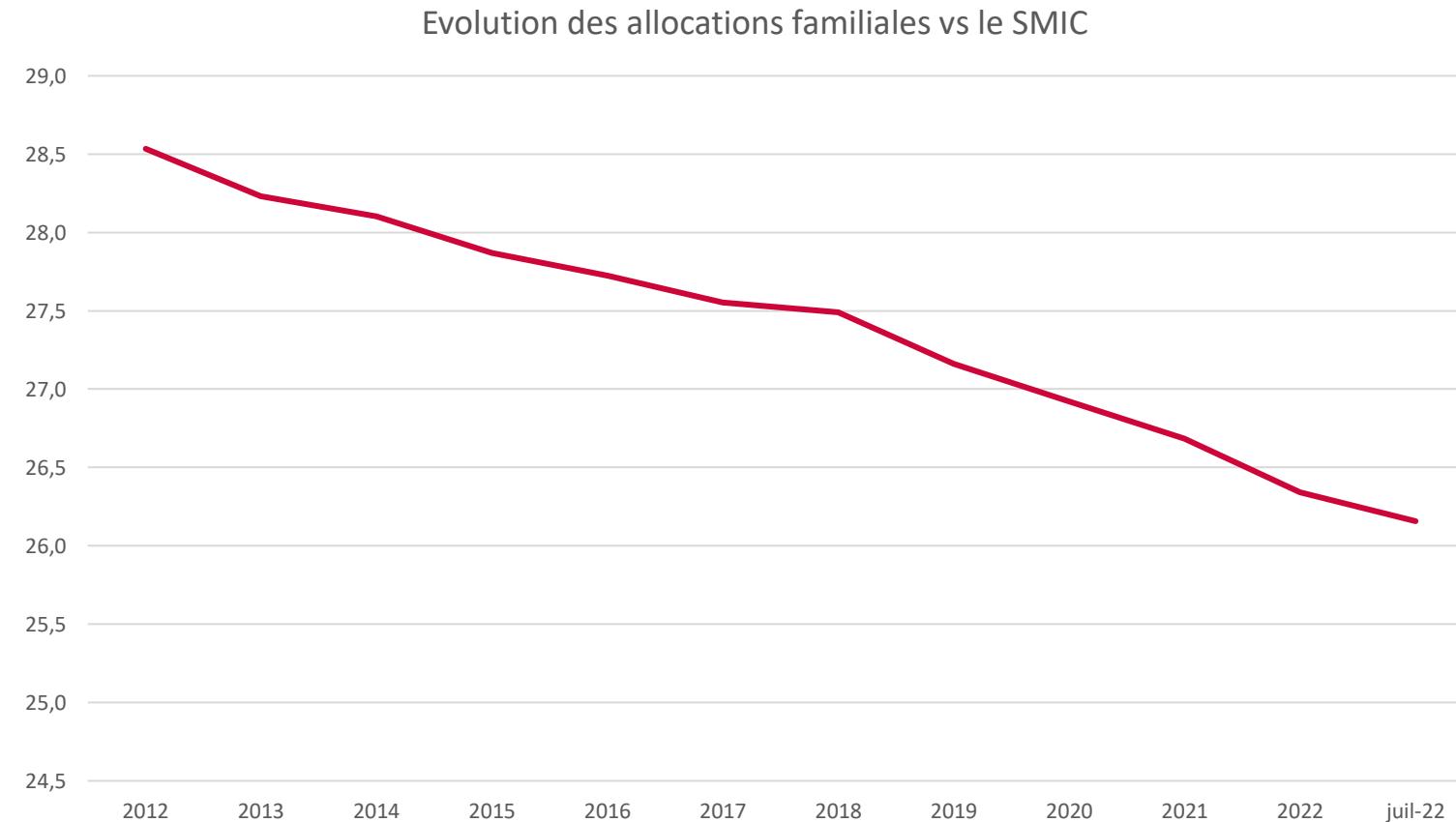
Avec en parallèle un **rabet systématique** pour les classes moyennes et supérieures :

- 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)



## C – L'érosion des allocations familiales se poursuit

Les allocations familiales baissent constamment en termes de « pouvoir d'achat » en comparaison des revenus salariaux.





## D – Des dépenses importantes en faveur des crèches

(en M €)	Réel 2011 <sup>1</sup>	Réel 2011 corrigé de l'inflation <sup>2</sup>	Réel 2021 <sup>3</sup>	Evolution 2011 - 2021
Dépenses FNASS crèches <sup>4</sup>	2.580	2.918	3.780	+30%
Investissements FNASS crèches	111	125	240	+92%
CMG structures	126	143	661	+364%
Total dépenses liées aux crèches	2.917	3.188	4.681	+46%



## E – Une baisse des aides aux modes de garde (autre que les crèches)

Congé parental partagé & baisse du CMG ont fortement impacté l'offre de garde

(en M €)	Réel 2011 <sup>1</sup>	Réel 2011 corrigé de l'inflation <sup>2</sup>	Réel 2021 <sup>3</sup>	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	<b>-69 %</b>
Total aides aux modes de garde hors crèches <sup>4</sup>	7.695	8.703	6.467	<b>-26 %</b>



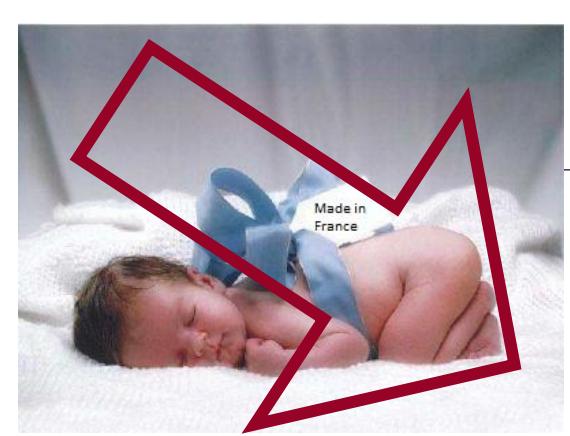
## F – Natalité : une bonne nouvelle



« La natalité en France repart à la hausse »  
« Rebond de la natalité »

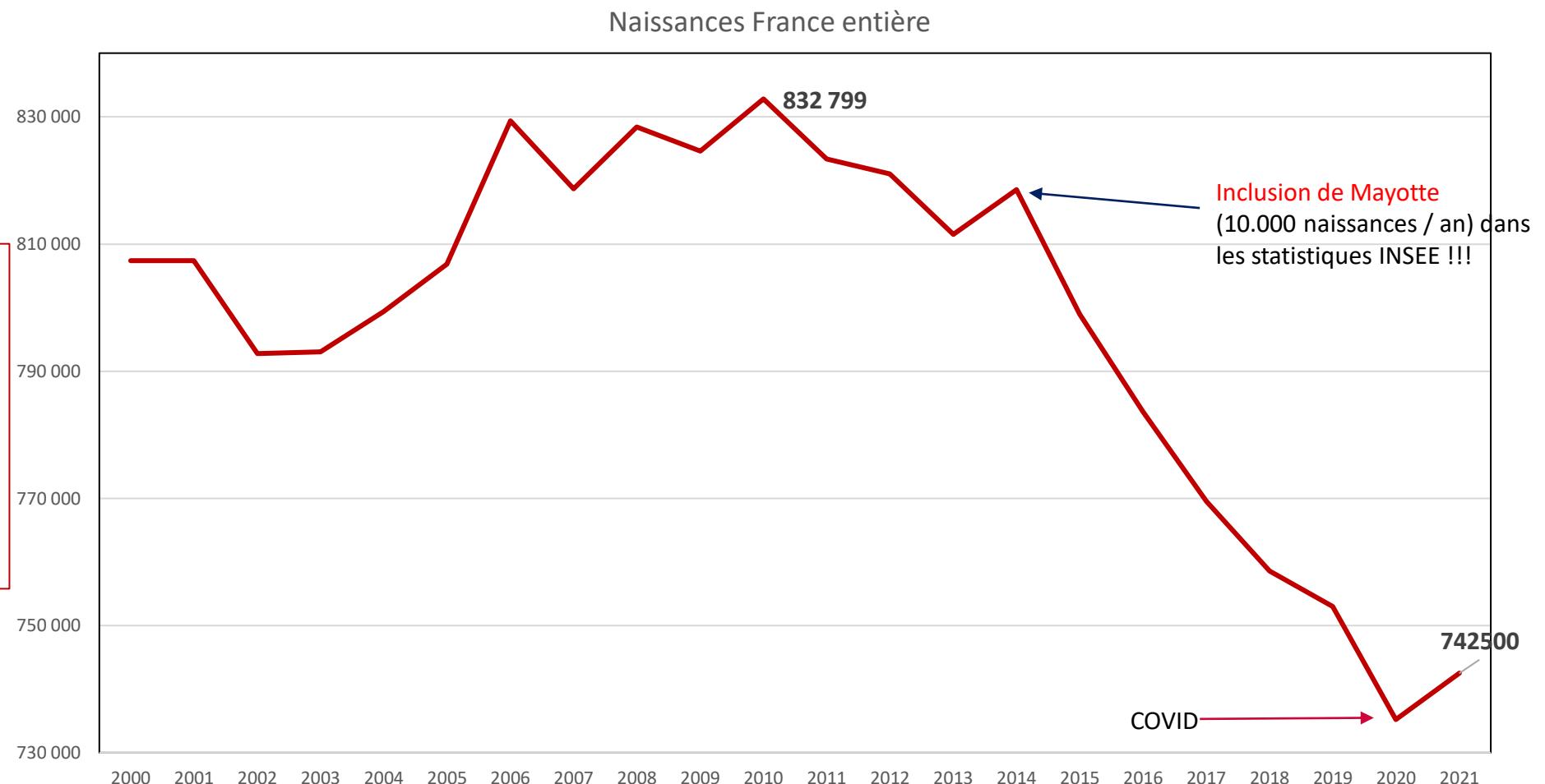
(Tous les media 22/9/2022)

...MAIS...ATTENTION si on regarde le bilan des dernières années...



## F – Natalité : la reprise ne compense pas la chute

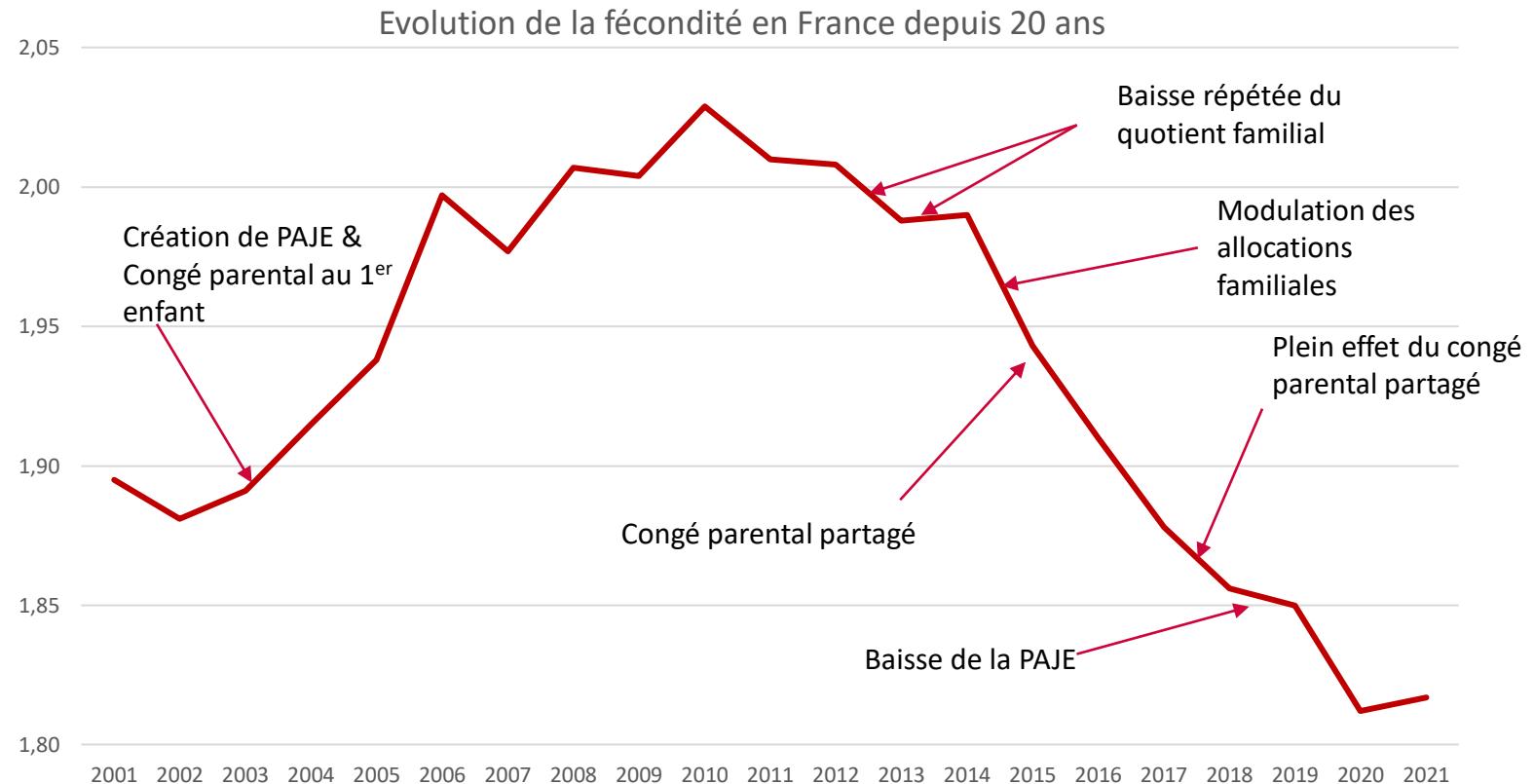
- 90.000 naissances  
en 2021 qu'en 2010  
....et même  
-100.000 si on exclut  
Mayotte





## F – Natalité : la fécondité a été impactée par la politique menée

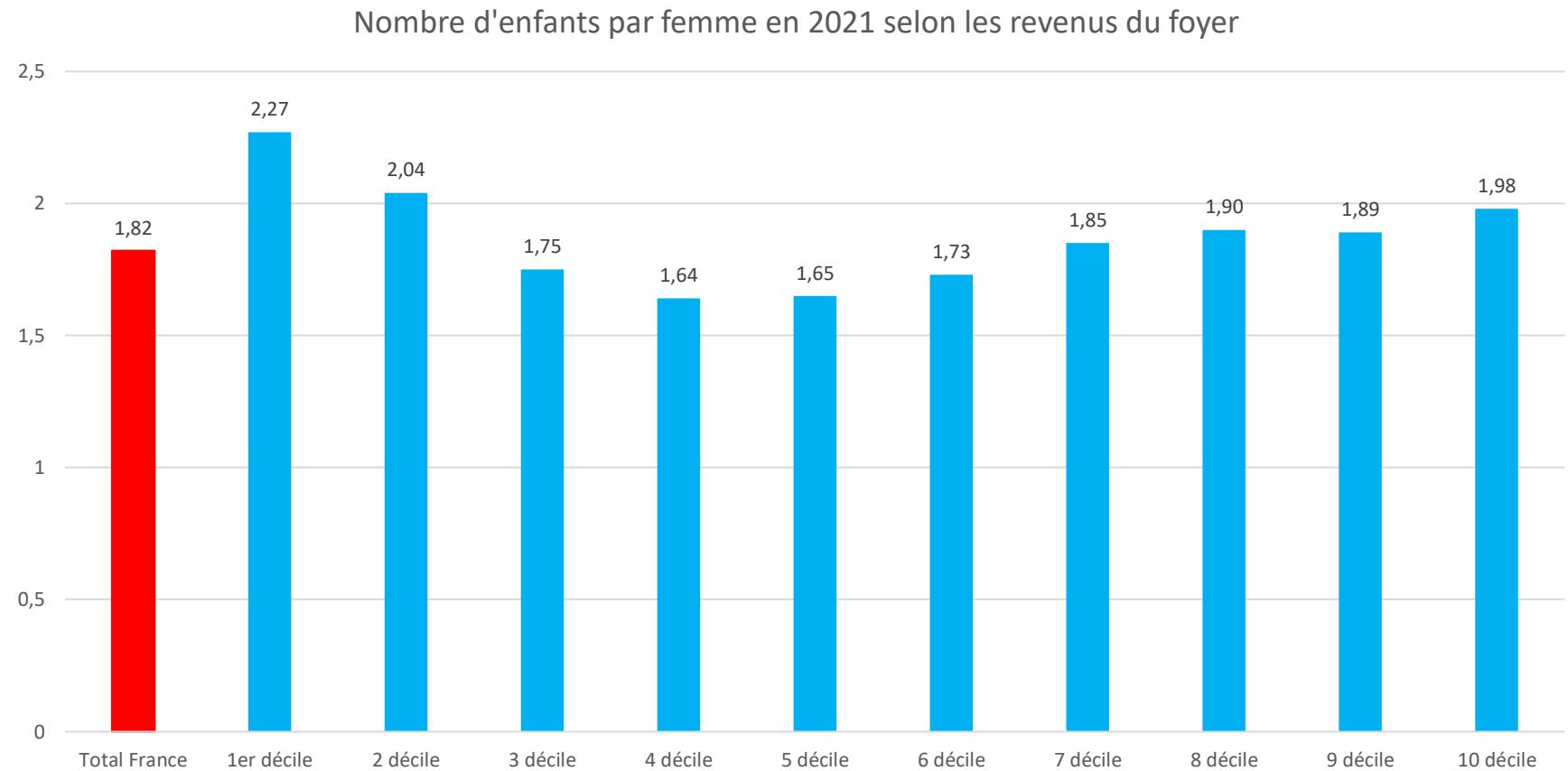
*La chute de la natalité depuis 10 ans n'est pas uniquement liée à la baisse du nombre de femmes en âge de procréer ... mais bien à la chute du nombre d'enfants par femme !*





## F – Natalité : les plus modestes ont plus d'enfants

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

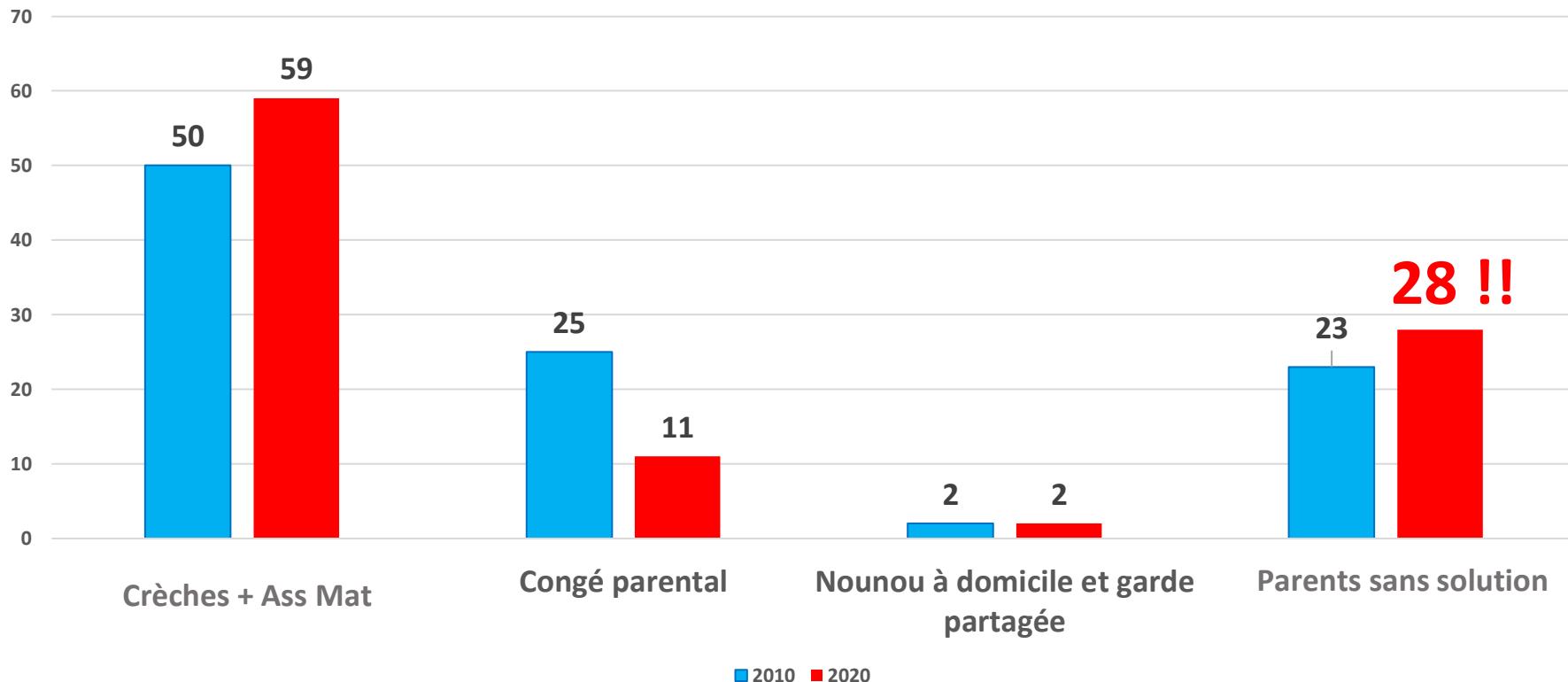




## G – Modes de garde : une tension croissante pour trouver une solution de garde

Réduction du  
congé parental  
+  
pas assez de  
nouvelles places  
en crèches  
=  
de + en + de  
parents  
« sans solution »

Modes d'accueil pour 100 enfants de 0 à 3 ans  
Evolution de 2010 à 2020





## H - Un renfort des aides aux familles monoparentales ...en apparence

Les familles monoparentales **bénéficient de mesures catégorielles :**

- allocation de congé parental (PREPARE) versée jusqu'aux 3 ans de l'enfant (au lieu de 2 ans),
- augmentation de l'ASF
- augmentation du CMG,
- développement de l'ARIPA, ...

**MAIS, elles pâtissent comme tout le monde :**

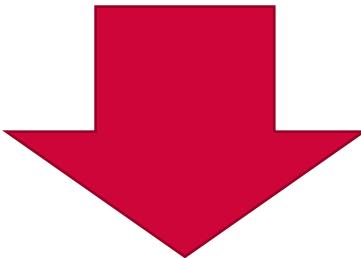
- du manque de modes de garde,
- de la baisse du quotient familial,
- de la modulation des allocations familiales,
- de la faible revalorisation des allocations...

## **II - PLFSS 2023 : Analyses, avancées & améliorations à apporter**



## Article 10 - Les familles, variable d'ajustement budgétaire

L'article 10 transfère la charge du congé maternité (**2 Milliards d'euros par an**) de la branche maladie à la branche famille...mais pas le financement de cette charge !



**Tour de passe-passe inacceptable pour redresser les comptes de la branche maladie...sur le dos des familles**



## Article 10 - Les familles, variable d'ajustement budgétaire

Ces 2 milliards seraient mieux utilisés pour des réformes utiles aux familles :

- Meilleur soutien de la démographie
- Amélioration de l'offre de garde

→ Il est **regrettable de ne pas assez soutenir les familles**...puis de chercher à équilibrer durablement le régime des retraites.



## Article 10 - Les familles, variable d'ajustement budgétaire

**En priorité :**

- Faire supprimer l'article 10

**Eventuellement, le réécrire :**

- Transfert de la maternité (qui n'est pas une maladie) à la branche famille
  - Avec transfert des recettes correspondantes

**Par la même occasion :**

- Transfert du financement des crèches (construction & fonctionnement) de la branche « action sociale » à la branche famille. Avec les recettes correspondantes.

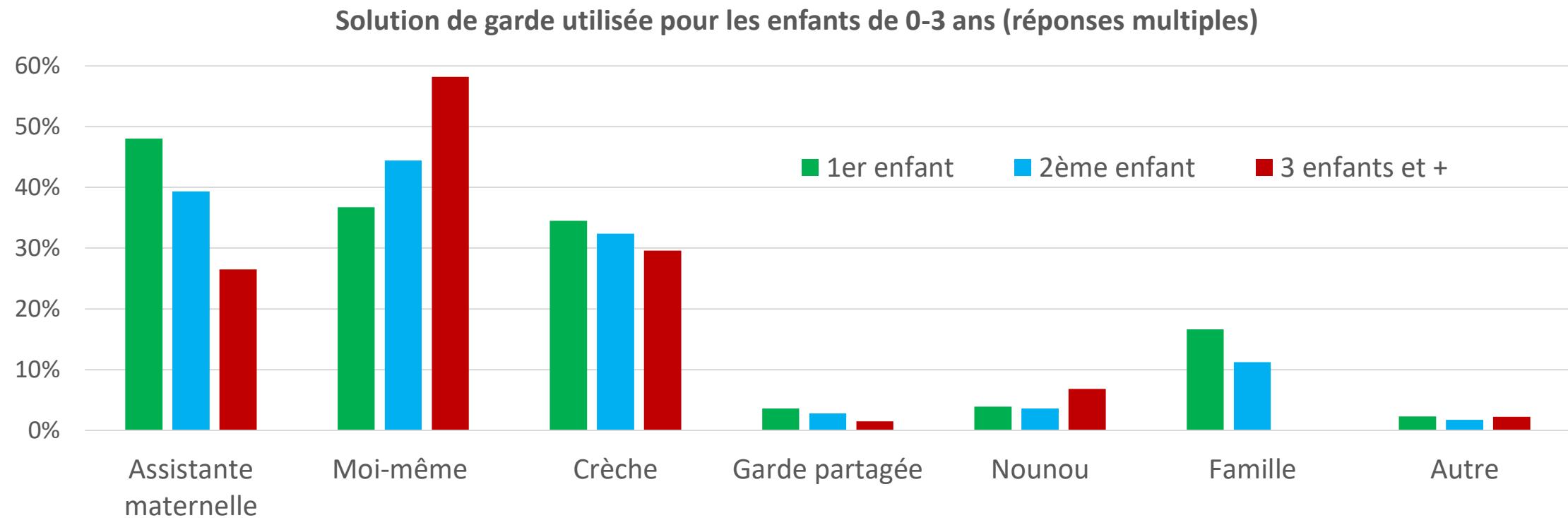


## Article 36 : Première brique vers un service public de la petite enfance

- ATTENTION : article long, rédaction compliquée.
- C'est une réforme complète du Complément Mode de Garde (CMG) qui actuellement solvabilise 3 modes de garde :
  - Les assistantes maternelles : 1<sup>er</sup> mode de garde en France
  - Les micro-crèches : mode de garde qui a créé le plus de nouvelles places ces dernières années
  - La garde à domicile (simple ou partagée) : mode de garde essentiel pour les femmes ayant des postes à responsabilités demandant une grande disponibilité.



# Rappel : modes de gardes utilisés en France





## L'idée du « Service Public »

- Annoncé par le Président de la République le 6/1/2022 : « droit opposable » au mode de garde ou « service public » de la petite enfance.
- Il consisterait à développer quelques 200.000 nouvelles solutions d'accueil.
- Et à assurer une « allocation » aux familles qui n'auraient pas trouvé près de chez elles le mode de garde dont elles ont besoin.



## Article 36 : on est loin des objectifs présidentiels !

- Tel que rédigé, l'article 36 ne répond pas du tout à la feuille de route du « service public » de la petite enfance :
    - Aucune création de place supplémentaire en crèche ou chez les assistantes maternelles
    - L'amélioration annoncé du Complément Mode de Garde (CMG) pour certaines familles se ferait au détriment d'autres familles. L'annexe 9 parle <sup>1</sup> de **43% de familles perdantes** dans la réforme.
- **C'est inacceptable** à l'heure où toutes les familles voient leur pouvoir d'achat rogné.



## Article 36 : les sacrifiées de la réforme

- Tel que rédigé, l'article 36 priverait de toute (ou presque toute) aide les familles suivantes :
  - Bi-actives à plein temps : dépassant le plafond de ressources, elles seraient privées de CMG et ne pourraient donc plus accéder à la garde à domicile (simple ou partagée), aux micro-crèches ou encore aux assistantes maternelles.
  - Précaires ou nombreuses : gagnant trop peu ou faisant garder leur enfant trop peu d'heures, elles seraient elles aussi exclues de toute aide au mode de garde !

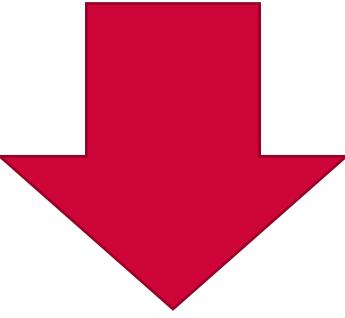
→ C'est unacceptable et contraire au pacte social de 1945 qui consiste à cotiser selon ses ressources et être aidé selon ses besoins.



## Article 36 : un danger pour l'égalité femmes-hommes

- Tel que rédigé, l'article 36 risquerait :
  - De rendre plus compliqué l'accès à l'emploi pour les mères précaires ainsi que pour les mères de familles nombreuses (pas d'aide au mode de garde = difficile de retourner travailler)
  - D'augmenter très fortement le « reste à charge » des modes de garde concernés pour les couples bi-actifs dépassant le plafond de ressources :
    - Pression accrue sur les demandes de crèches
    - ...ou désinvestissement de la sphère professionnelle

→ C'est inacceptable et contraire l'ambition d'égalité femmes-hommes et d'insertion professionnelle des mères.



L'article 36 doit être supprimé dans sa rédaction actuelle et complètement repensé.



## Article 36 : Les points positifs de la réforme



Favoriser le recours aux assistantes maternelles et/ou aux auxiliaires parentales (nounou à domicile & garde partagée).



le demandait  
depuis  
des années

→MAIS ceci ne peut être fait au détriment d'un si grand nombre de familles<sup>1</sup>.



## Article 36 : Les points positifs (suite)



Un calcul potentiellement plus juste du CMG pour mieux tenir compte :

- du reste à charge pour les familles
- du nombre d'heures de garde utilisées (passage à un CMG horaire)
- des ressources des familles

...MAIS, le système ne sera juste que si les barèmes, plafonds, montant, etc fixés par décrets sont justes. Exclure des familles comme le prévoit l'article 36 est injuste.



le demandait  
depuis  
des années



## Article 36 : Les points positifs (suite)



Possibilité pour les familles monoparentales de bénéficier du CMG au-delà des 6 ans de leur enfant (potentiellement jusqu'à 11 ans à confirmer par décret). Cf Point I-4° b)



Possibilité pour les parents séparés ayant tous deux des frais de garde de bénéficier chacun d'une partie du CMG. Cf Point I-6°...Attention quand même à limiter ces droits **aux familles officiellement en « garde alternée »**

Deux bonnes mesures applicables sans attendre



## Article 36 : Ce qui doit être modifié



- Point I-1° fixe un plafond de rémunération horaire pour la garde d'enfant.
- Ce plafond est justifié (et existe déjà pour une assistante maternelle).
- Il est peu utile pour une auxiliaire parentale : risque de travail « au gris » pour pouvoir payer l'employée au-dessus du plafond si celui-ci était fixé trop bas.
- La garde partagée impose souvent de « bien » payer son auxiliaire parentale.



## Article 36 : Ce qui doit être modifié (suite)



Point I-3) fixe les modalités de calcul du CMG mais exclut certaines familles :

- Actuellement le CMG est fixé par tranches...et devrait le rester sans exclure personne.  
Ex CMG actuel pour 2 enfants dont 1 de moins de 3 ans :

Revenus du foyer	Garde par 1 ass. Mat.	Garde à domicile
<24.346€	498 €	754 €
24.346 à 54.102 €	314 €	628 €
> 54.102 €	188 €	502 €

- L'article rédigé prévoit un calcul « dans la limite d'un plancher et d'un plafond » : **certaines familles seraient donc exclues** de toute aide (les plus modestes (!) et les plus riches...sachant qu'on est vite riche avec les barèmes de la CAF).



## Article 36 : Ce qui doit être modifié (suite)



Point II - La réévaluation du CMG est déconnectée du reste des prestations familiales.

- Ca peut permettre à terme de l'améliorer...ou pas...tout dépend de la confiance qu'on met dans le gouvernement.



## Article 36 : Ce qui doit être modifié (suite)



Point V – Il est regrettable que les bonnes mesures prises dans cet article ne soient pas mises en œuvre plus tôt que 2025.

- Améliorer l'accessibilité financière aux modes de garde n'a aucune raison d'être remis à plus tard (une fois la réforme bien calibrée)
- Mieux prendre en compte les familles monoparentales et les couples en garde alternée n'a aucune raison d'être remis à plus tard.



## Article 36 : ce qui doit être modifié (suite)



Attention au Point VI : l'allocation différentielle n'a rien à voir avec l'allocation que promettait le Président de la République en campagne pour les familles n'ayant pas de mode de garde.

C'est juste un dispositif transitoire pour accompagner les 43% de familles qui seraient lésées par la réforme.

N'oublions pas que toutes les familles ayant le même profil mais dont les enfants naîtraient par la suite se verrraient « moins aidées » voir « plus aidées du tout » par le CMG réformé.



## Article 36 : ce qui doit être modifié (suite)



Les difficultés du VI, tel que rédigé :

- « le mois d'entrée en vigueur » = suppose que le « complément différentiel » ne serait appliqué qu'au moment de la mise en œuvre de la réforme et pas durablement ou pour des nouveaux entrants (enfants nés après la réforme)
- Le VI 1° suppose que l'enfant ait été gardé au moins un certain nombre d'heures : selon la date d'entrée en vigueur, attention aux périodes de vacances d'été, aux congés maternité, etc
- Le VI 2 met des conditions de ressources : les parents « aisés » ne bénéficieraient pas de la « garantie » d'avoir ce complément différentiel...alors que certains ont plusieurs centaines d'euros de CMG par mois (garde à domicile, micro-crèche, ...)

Tel que rédigé, l'article ne correspond **pas du tout** à la promesse du Président de la République (une allocation pour les familles n'ayant pas de mode de garde).



## Article 36 : ce qui doit être modifié (suite)



NB : le VI est une usine à gaz...alors qu'il serait si simple d'appliquer la réforme (une fois qu'elle sera bien calibrée) aux enfants nés à compter d'une certaine date.

C'est ainsi qu'on a fait pour la mise en place de la PAJE avec le succès qu'on connaît.



## Article 36 : ce qui doit être modifié (suite)

**En priorité :**

Suppression de l'article 36 tel qu'il est rédigé.

**Idéalement (si compatible avec art. 40) :**

**Rédaction d'un article de remplacement** pour appliquer dès 2024 les améliorations du CMG pour :

- Les familles monoparentales
- Les couples en garde alternée

**Rédaction d'un article supplémentaire** pour préparer en concertation une réforme juste et sans grands perdants du CMG... à voter dans le PLFSS 2024.



## Article 37 : un petit pas dans la bonne direction

Subrogation systématique de l'entreprise permettant un maintien du salaire pendant le congé maternité / paternité **sans décalage de trésorerie**

- Certes, c'est une contrainte pour les petites entreprises et les employeurs particuliers.
- Mais c'est actuellement une contrainte pour beaucoup de salariées modestes que d'avoir leur « salaire / indemnité maternité » versé par la sécurité sociale avec plusieurs semaines de retard le mois de la naissance de leur bébé.
- En outre, l'employeur a **plus de facilités que le salarié pour réunir tous les papiers nécessaires à une déclaration rapide...** permettant un règlement rapide par la sécurité sociale.



## Article 37 : un petit pas dans la bonne direction

- A voter sans hésiter.

Tout en rappelant,

- qu'à lui tout seul, cet article ne suffira pas à aider les familles à avoir les enfants qu'elles désirent (2,38 enfants désirés<sup>1</sup> contre 1,82 enfants<sup>2</sup> réellement mis au monde).

### **III - En marge du PLFSS : La question des allocations familiales**



# Un soutien direct aux familles qui diminue

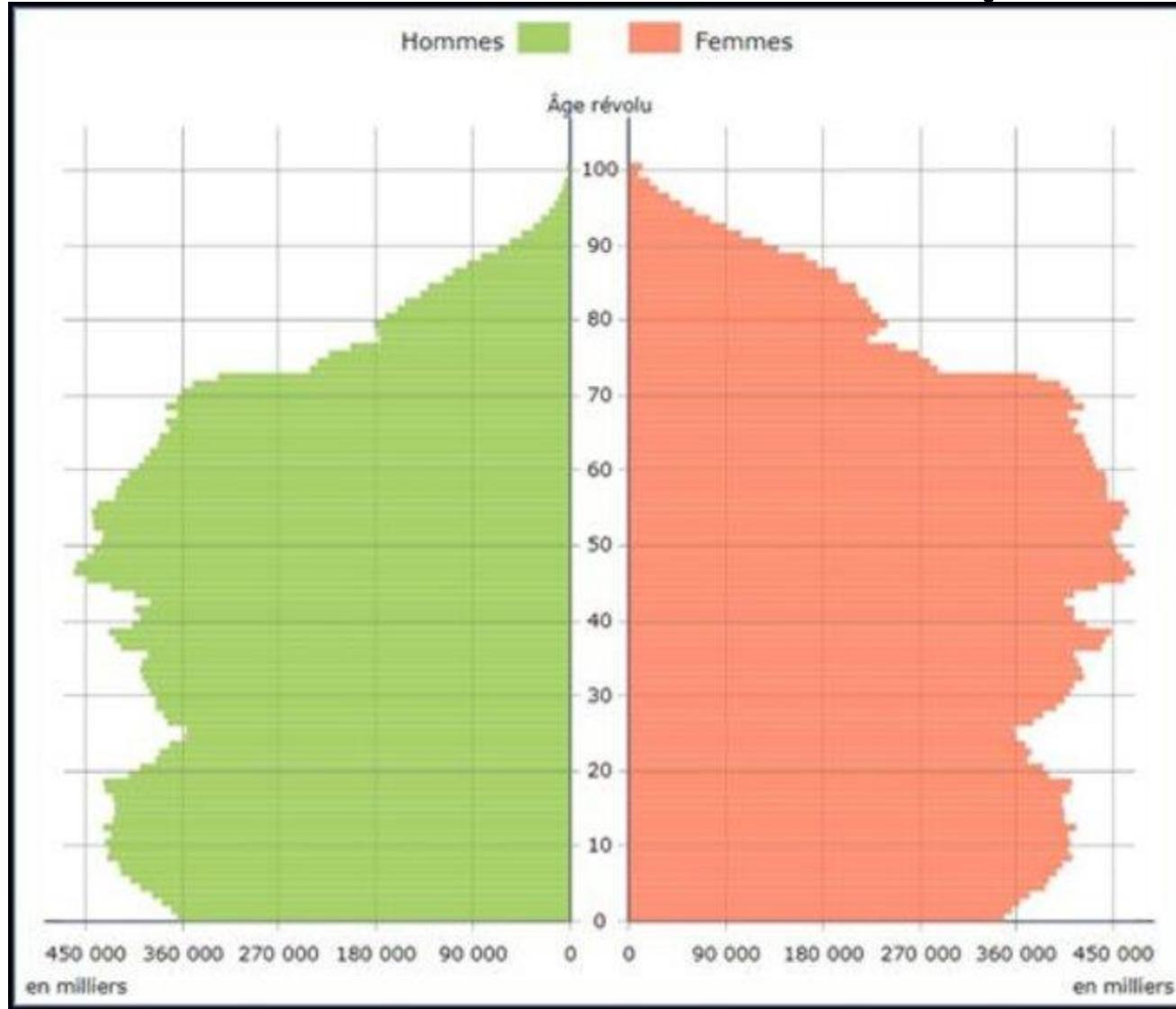
---

- Réévaluation systématiquement plus faible que l'inflation
- Particulièrement en 2022 : +3,4% contre +5,6% pour l'inflation
- Ce qui impacte particulièrement
  - les **familles les plus modestes** (qui ont le plus d'allocations)
  - et les **familles les plus nombreuses** (qui ont le plus d'allocations familiales)

→ Comment sanctuariser le soutien aux familles dans un contexte de branche famille excédentaire ?

## **IV - Ce qui manque au PLFSS 2023**

# Une réflexion et une orientation pour la démographie de la France



C'est le Haut Commissariat au Plan qui le dit : on ne peut préparer la France de 2030 et son modèle social sans faire des choix en matière de démographie :

- Soutien à la natalité

Et/ou

- Immigration / intégration

→ Faut-il demander un amendement rapport ?



## Des mesures ambitieuses sur l'offre d'accueil des 0-3 ans

Le programme présidentiel a promis 200.000 solutions d'accueil supplémentaires sur le quinquennat.

Cette politique ambitieuse doit démarrer rapidement pour avoir une petite chance d'aboutir.



# Une ambition pour la garde en crèches

Les crèches se développent mais :

- 70% des enfants arrivent en maternelle sans avoir jamais mis un pied en crèche<sup>1</sup>
- Le coût pour les finances publiques est élevé (en partie liée à la surenchère de normes)
- La baisse des dotations aux collectivités locales limite la création de nouvelles structures
- **Le manque de personnel formé** empêche nombre d'EAJE d'accueillir à 100% de leurs capacités
- Les règles changeant en permanence (critères CAF pour obtenir les subventions, questions de mixité, règles d'attribution des places, chartes qualité, ...) compliquent la vie des élus locaux



## Une ambition pour la garde par les assistantes maternelles

1<sup>er</sup> mode de garde en France, ce mode de garde moins coûteux que la crèche<sup>1</sup> pour les finances publiques recule :

- Manque de politique en faveur du **recrutement d'assistantes maternelles** : celles qui partent à la retraite sont insuffisamment remplacées
- Normes identiques sur tout le territoire qui pénalisent les grandes villes

→ Au-delà de la réforme du CMG, il faut valoriser le métier d'assistante maternelle et créer les conditions favorables à leur recrutement.



# Une ambition pour le congé parental

- La réforme du « congé parental partagé » qui a échoué et gravement désorganisé l'offre de garde doit être abrogée.
- Le rapport Cyrulnik préconisait d'instaurer un congé parental d'1 an, bien rémunéré, partageable entre les parents pour :
  - Améliorer l'attachement parent-enfant
  - Répondre aux attentes des jeunes parents
  - Répondre au manque récurrent de modes de garde, notamment pour les enfants les plus jeunes
- La conférence des familles en 2021 avait annoncé une ambitieuse refonte des congés maternité / paternité / parentaux  
= on attend toujours



# Une ambition pour le congé maternité

---

- Le rapport Cyrulnik préconisait d'allonger de 2 semaines le congé maternité pour le passer à 18 semaines :
  - Amélioration de la santé maternelle et infantile
  - Meilleur attachement mère-enfant
  - Favoriser l'allaitement
  - Favoriser un retour + serein au travail / accès à un mode de garde
- La conférence des familles en 2021 avait annoncé une ambitieuse refonte des congés maternité / paternité / parentaux  
= on attend toujours



## Une ambition pour la flexibilité du travail choisie

La directive européenne sur le « Work-Life Balance » incite l'ensemble des pays européens à développer des modalités de flexibilité du travail pour les parents d'enfant de moins de 8 ans...avant août 2022, sur le modèle du « Right to request / droit de demander » anglais.

La France a certes développé de la flexibilité avec le droit au télétravail...pour les 28% de parents dont l'emploi peut être télétravaillé.

Le « Right to Request / Droit de demander » est beaucoup plus large dans son application. Il ne coûte rien aux finances publiques et est tout à fait gérable pour les entreprises. Qu'est-ce qu'on attend ?

→ Amendement rapport

**V- Autres points de vigilance concernant les mères  
et les familles**



## Autres points concernant les familles

- **Instruction en Famille (IEF)** : l'application « stricte » par certains départements des conditions d'agrément pour bénéficier de l'IEF font que la majorité des nouvelles familles essuient un refus.
- **Déduction des pensions alimentaires** :
  - une Proposition de Loi souhaite permettre aux parents solos recevant une pension alimentaire de ne plus la déclarer fiscalement tandis que le parent versant la pension devrait payer des impôts sur la pension, alors même que c'est de l'argent dont il ne dispose plus.
  - Sous couvert d'aider les familles monoparentales, cette PPL, si elle est votée, permettrait surtout aux finances publiques d'encaisser des ressources (celui qui verse la pension gagnant souvent mieux sa vie et payant donc plus d'impôts que le parent qui reçoit la pension)



**Merci de votre attention. Pour toute question contactez :**

**Marie-Laure Gagey – des Brosses**

Porte-parole de Make Mothers Matter France - [mldesbrosses@gmail.com](mailto:mldesbrosses@gmail.com)

**Jocelyne Le Pivain**

Présidente de Make Mothers Matter France - [presidente@mmmfrance.org](mailto:presidente@mmmfrance.org)

**[info@mmmfrance.org](mailto:info@mmmfrance.org)**

[www.mmmfrance.org](http://www.mmmfrance.org)   et   [www.makemothersmatter.org](http://www.makemothersmatter.org)