

Baisse des naissances, service public de la petite enfance et congé parental mieux indemnisé : la branche famille de la Sécurité sociale dispose-t-elle des moyens pour réaliser les réformes annoncées ?

Antoine MATH, chercheur à l'Ires

La ministre des Solidarités et des Familles a confirmé le 8 novembre 2023 la décision de créer dès 2025 un nouveau « congé familial » plus court et mieux rémunéré que l'actuel congé parental. Compte tenu des perspectives de dépenses et de recettes pour les prochaines années, la branche famille de la Sécurité sociale aura, sans moyens supplémentaires, des difficultés pour boucler une telle réforme, conjointement aux deux autres réformes décidées récemment : le service public de la petite enfance et la réforme du complément mode de garde. Faudra-t-il en rabattre par rapport aux ambitions affichées ? Faudra-t-il compter sur la poursuite de la baisse des naissances pour mener à bien ces réformes ?

Cet article propose de discuter des moyens à venir de la branche famille de la Sécurité sociale à l'aune des différentes réformes annoncées. Pour ce faire, il discute ou réexamine les prévisions de recettes et de dépenses du projet de loi de financement de la Sécurité sociale (PLFSS) pour 2024.

Selon ces prévisions, le solde de la branche famille devrait rester positif de 2023 à 2027 (tableau 1). Le PLFSS prévoit même un accroissement de l'excédent en fin de période alors que des réformes impliquant de nouvelles dépenses ont été décidées. En effet, selon le PLFSS, les prévisions de dépenses « intègrent la réforme du service public de la petite enfance (SPPE) ainsi que celle du complément de mode de garde (CMG) votée en LFSS 2023 et l'augmentation de l'allocation de soutien familial intervenue en novembre 2022 ».

Tableau 1. Recettes, dépenses et solde de la branche famille de la Sécurité sociale

En milliards d'euros courants

	2022	2023 (p)	2024 (p)	2025 (p)	2026 (p)	2027 (p)
Recettes	53,3	57,0	58,8	60,6	62,5	64,6
Dépenses	51,4	56,0	58,0	60,1	61,6	62,9
Solde	1,9	1,0	0,8	0,5	0,9	1,7

(p) prévisions

Source : PLFSS pour 2024.

Quatre réformes décidées récemment nécessitant des dépenses supplémentaires

La mesure la plus importante, en tous les cas la plus coûteuse pour la branche famille, mise en œuvre en 2023 est le nouveau transfert de 2 milliards d'euros de la branche famille vers la branche maladie, au motif de financer les indemnités journalières (IJ) postnatales du congé maternité.

L'autre réforme également déjà intégralement mise en œuvre est la revalorisation de 50 % à compter de novembre 2022 du montant de l'allocation de soutien familial, une prestation familiale versée au parent qui élève seul un ou plusieurs enfants sans pension alimentaire. La réforme engendre une dépense supplémentaire en année pleine de 1 milliard d'euros.

La réforme du complément mode de garde (CMG) décidée par la LFSS pour 2023 devra quant à elle être précisée par des textes réglementaires et doit entrer en vigueur à partir de 2025. Le CMG est une prestation qui prend en charge une partie du salaire correspondant à un mode de garde individuel, au domicile d'une assistante maternelle

ou par une employée au domicile des parents. La réforme vise principalement à modifier le barème du CMG pour rapprocher les restes à charge pour les familles qui recourent à une assistante maternelle en emploi direct avec ceux des familles dont les enfants sont accueillis en crèche, notamment en introduisant, à côté de la prise en charge des cotisations sociales, une prestation destinée à couvrir une partie du salaire net qui prendra non plus la forme d'un montant mensuel forfaitaire, mais d'un barème horaire dépendant du revenu du ménage. La loi étend aussi le CMG aux familles monoparentales pour la garde de leur enfant âgé de 6 à 12 ans (le CMG est réservée à la garde avant 6 ans jusqu'à présent) et elle prévoit un partage du CMG en cas de résidence alternée. Cette réforme coûterait en année pleine de l'ordre de 0,6 milliard d'euros.

Enfin, la réforme du service public de la petite enfance (SPPE) reste encore largement de l'ordre du projet. Des textes devront encore être adoptés et de nombreuses incertitudes demeurent quant à sa future réalité. À ce stade, ont été prévus des moyens supplémentaires visant à créer de nouvelles places dans les crèches et autres structures collectives. Ils figurent dans la nouvelle Convention d'objectifs et de gestion (COG) entre l'État et la Caisse nationale d'allocations familiales (Cnaf) signée en juillet 2023 et fixant les objectifs et les moyens de la branche famille pour la période 2023 à 2027 (COG 2023). L'augmentation de l'ensemble des dépenses d'action sociale de 2022 à 2027, de 1,4 à 2 milliards d'euros, dont les trois-quarts pour la petite enfance, vise notamment à atteindre l'objectif du SPPE, soit « concrétiser l'engagement de campagne du Président de la République de permettre à toutes les familles d'accéder à une place d'accueil de haute qualité pour leur enfant, jusqu'à son entrée à l'école maternelle, à un prix raisonnable et similaire quel que soit le mode d'accueil »¹. Cet objectif nécessite selon le gouvernement la création nette de 200 000 places pour les enfants de moins de 3 ans d'ici 2030, avec un objectif intermédiaire de 100 000 places supplémentaires d'ici 2027². L'augmentation des dépenses d'action sociale doit notamment servir à financer 35 000 places supplémentaires dans les crèches et autres structures collectives financées par l'action sociale³. Les 65 000 autres places doivent être créées dans les modes de garde individuels, auprès des assistantes maternelles en particulier, ou encore *via* la garde à domicile et la préscolarisation avant 3 ans⁴.

L'annonce d'une réforme du congé parental

Au vu même des prévisions d'excédent de la branche figurant dans le PLFSS, il existe peu de marge pour la réforme ambitieuse du congé parental évoquée dès son entrée en fonction en juillet 2023 par Aurore Bergé, la ministre des Solidarités et des Familles.

Depuis plus de deux décennies, tous les rapports préconisent de mieux indemniser le congé parental et pendant une période plus courte (HCFEA, 2019). Cette orientation a par exemple été reprise en 2009 par la secrétaire d'État à la famille, Nadine Morano, qui avait alors fixé l'objectif de réduire la durée pour éviter que les femmes ne restent trop longtemps éloignées du marché du travail et de mieux l'indemniser pour le rendre plus attractif, notamment pour les pères. Actuellement, en cas d'interruption d'activité, l'actuelle prestation familiale, la prestation partagée d'éducation de l'enfant (PreParE), est d'un montant forfaitaire très faible (428,71 euros). En une dizaine d'années, le nombre de bénéficiaires a été divisé par deux. Seules 14 % des mères et moins de 1 % des pères y ont recours, alors même qu'une réforme entreprise en 2014 avait pour objectif un plus grand partage entre parents (Pérvier, Verdugo, 2021). La Première ministre Élisabeth Borne a abordé la question lors de la conférence sociale du 16 octobre 2023 et Aurore Bergé a réuni les partenaires sociaux les 25 octobre et 7 novembre 2023 pour une concertation spécifique sur le sujet. Enfin, le 8 novembre, la ministre a confirmé la décision de « créer un nouveau droit (...), un vrai congé familial (...) bien mieux rémunéré pour garantir aux

¹ « Service public de la petite enfance : garantir un meilleur accueil du jeune enfant », dossier de presse, Conseil national de la refondation, gouvernement, 1^{er} juin 2023 : <https://bit.ly/47uYoEx>

² Dans son rapport de 2023, le Conseil de la famille du Haut Conseil de la famille, de l'enfance et de l'âge (HCFEA) a estimé le nombre de places nécessaire d'ici 2027. Si l'objectif fixé par les pouvoirs publics de 200 000 places supplémentaires lui apparaît très ambitieux au regard des contraintes s'il devait être recherché pour 2027, en revanche ce niveau se situe plutôt dans le bas de la fourchette des diverses estimations des besoins réalisées par ce Conseil de la famille (HCFEA, 2023).

³ Hors places créées dans les micro-crèches dites « paje », structures collectives financées *via* une prestation familiale aux familles et non par l'action sociale.

⁴ C'est le flou complet sur la part respective attendue de ces différents modes d'accueil.

classes moyennes d'y avoir accès⁵ ». Ce dispositif qui ne se substituera pas mais s'ajoutera à l'actuelle PreParE, sera ouvert aux deux parents « en même temps ou l'un après l'autre, à temps plein ou à temps partiel ». La directive européenne de 2019 sur le sujet semble exiger une rémunération en pourcentage du revenu d'activité (Collombet, Math, 2019)⁶. Une telle rémunération pendant 4 mois pourrait cependant s'avérer très coûteuse, de l'ordre de plusieurs milliards d'euros⁷. Les marges de manœuvre de la branche famille apparaissent bien limitées, et d'autant plus que pèse la décision de lester en 2023 la branche de 2 milliards d'euros de transferts supplémentaires vers la branche maladie.

La question des moyens disponibles : un retour sur les prévisions du PLFSS

Le PLFSS ne donne aucune information concernant l'évolution respective des différentes recettes, les cotisations (65 % des recettes en 2022), la CSG (25 %) ou les impôts et taxes affectées (9 %)⁸, et surtout concernant l'évolution respective des grands postes de dépenses, les prestations familiales (60 % en 2022), l'action sociale (12,5 %), les transferts vers d'autres branches (21,6 %) et les autres frais, de gestion principalement (5,8 %). On peut à cet égard regretter un certain manque de transparence sur les évolutions des différents postes de dépenses dans les prévisions du PLFSS de 2023 à 2027, ce qui est préjudiciable à un débat public éclairé.

Dans la suite, nous réexaminons l'évolution des recettes et des dépenses. Les prévisions du PLFSS pour 2024 reposent sur des hypothèses économiques, notamment sur le PIB, l'évolution de la masse salariale du secteur privé et les prix¹⁰. Nous reprenons celles-ci sans en discuter leur pertinence ou leur possible caractère trop optimiste, que ce soit sur l'inflation¹¹ ou sur la croissance du PIB et des revenus.

Des recettes qui devraient évoluer au même rythme que les revenus du travail

S'agissant des recettes, elles évoluent comme les revenus, sauf nouvelle réforme. Elles sont en effet assises sur les revenus du travail, soit directement (cotisations, CSG¹²), soit indirectement (impôts et taxes affectés compensant les exonérations de cotisation). Les recettes de la branche, exprimées en pourcentage du PIB ou des revenus, ont, pour cette raison, été remarquablement stables de 1974 à 2014 (autour de 2,6 % du PIB), malgré les fortes évolutions modifiant la composition des recettes¹³. Les cotisations sont passées de la quasi-totalité des recettes de la branche (98 % en 1980) à 82 % en 1991, 74,9 % en 2000 et 63,7 % en 2014¹⁴.

Cette mécanique permettant d'asseoir de façon stable les recettes, quelle qu'en soit la composition, a certes été enrayée pour la première fois à partir de 2014 (HCFEA, 2021 ; Concialdi *et al.*, 2023) en raison des effets du pacte de responsabilité (2014-2017) puis de la réforme de la LFSS pour 2019 mettant fin à la garantie légale, qui existait depuis 1994, de compensation intégrale des exonérations de cotisations par l'État. On peut estimer le manque à gagner lié à ces changements à plus de 6 % des recettes entre 2014 et 2022, de 3 à 4 milliards d'euros

⁵« Aurore Bergé : "Dès 2025, nous créerons le congé familial, un nouveau droit pour les parents" », *L'Express*, 8 novembre 2023.

⁶La directive exige un niveau « suffisant pour faciliter la prise du congé par les deux parents ».

⁷Juste à titre d'illustration, sur la base de 700 000 bénéficiaires par an, soit un nouveau parent sur deux environ (et sans s'interroger ici sur la proportion respective des mères et des pères), indemnisé pendant 4 mois à hauteur de 1 000 euros par mois en moyenne, le coût s'éleverait à 2,8 milliards d'euros (même si quelques économies pourraient être faites sur une partie des dépenses de l'actuelle prestation de partage de l'éducation de l'enfant, 760 millions d'euros en 2022). Les paramètres n'ont pas encore été décidés : s'agissant du montant, la presse évoque 50 % du salaire brut (comme les indemnités journalières maladie), un rapport parlementaire 67 %.

⁸4,8 milliards d'euros en 2022 qui proviennent pour 1,7 milliard de la taxe sur les salaires, 1,2 milliard de la taxe spéciale sur les contrats d'assurance, 1,1 milliard de prélèvements sur les stock-options et les jeux et paris et 0,7 milliard de la taxe sur les véhicules de société.

⁹Ces informations figurent certes dans le rapport de la Commission des comptes de la Sécurité sociale de septembre 2023 mais pour les seules années 2023 et 2024. Ce rapport n'a en outre été rendu public en 2023 que trois jours avant que le conseil d'administration de la Cnaf n'ait à se prononcer sur le PLFSS pour 2024.

¹⁰Et, notamment, à côté de l'indice des prix à la consommation, l'effet prix en moyenne annuelle pour des revalorisations des prestations intervenant au 1^{er} avril de chaque année.

¹¹Juste à titre d'exemple de discussion possible des hypothèses, le PLFSS se fonde sur une inflation de 4,8 % au total en 2023 quand l'Insee prévoit 5 % (note de conjoncture d'octobre : Insee, 2023) et l'OFCE 5,2 % (OFCE, 2023).

¹²À noter que, depuis 2016, la CSG affectée à la branche famille ne provient d'aucun revenu du patrimoine mais uniquement des revenus du travail ou de remplacement de ces revenus (retraites, chômage). Elle bénéficie également, mais de façon très marginale, de CSG prélevée sur les revenus des jeux et paris.

¹³Déplafonnement des cotisations en 1989-1990, substitution de la CSG à des cotisations en 1991, allègements bas salaires à partir de 1993 compensés par des transferts de l'État ou des recettes fiscales, baisse du taux de la CSG affecté à partir de 2011.

¹⁴Cette part atteint son niveau minimum, 60 %, de 2018 à 2020, avant de remonter à 65 % en 2022 en raison de la baisse des recettes fiscales affectées à partir de 2021.

de ressources disponibles en moins en 2022 pour la branche famille (Math, 2023, à paraître). Cependant, dès lors qu'aucune nouvelle mesure significative venant limiter les recettes de la branche n'est annoncée pour les années à venir, il est raisonnable de faire l'hypothèse qu'elles vont évoluer comme les revenus, comme le prévoit le PLFSS pour 2024. Comme les hypothèses suivies par le PLFSS sur l'évolution des revenus sont plutôt optimistes, on peut néanmoins penser que les montants de recettes, et donc du solde, pourraient être moindres.

Des dépenses probablement plus importantes que prévu si les réformes décidées sont réellement mises en œuvre

Les prévisions de dépenses de la branche famille du PLFSS pour 2024 sont moins évidentes à suivre, en partie du fait du manque de transparence les concernant. Elles sont présentées à la ligne (1) du tableau 2.

Les prévisions de dépenses de l'action sociale pour les années 2023 à 2027 sont reconstituées à la ligne (2). Ce sont celles figurant dans la nouvelle COG entre l'État et la Cnaf¹⁵.

Les dépenses hors action sociale telles qu'elles résultent des prévisions du PLFSS pour 2024 (ligne (3)) sont composées essentiellement des prestations familiales, des transferts vers d'autres branches et des charges de gestion.

Tableau 2. Les dépenses de la branche famille

En milliards d'euros courants

	2022	2023 (p)	2024 (p)	2025 (p)	2026 (p)	2027 (p)
(1) Dépenses totales de la branche (PLFSS 2024)	51,4	56,0	58,0	60,1	61,6	62,9
(2) Action sociale (COG 2023)	6,4**	6,7	7,1	7,6	7,9	8,1
dont accueil du jeune enfant		3,9	4,2	4,6	4,8	5,0
(3) Dépenses hors action sociale = (1) – (2)	45,0	49,3	50,9	52,5	53,7	54,8
(4) Dépenses hors action sociale (estimation IRES) (*)	45,0	49,4	51,3	53,3	54,6	55,6
(5) Dépenses totales de la branche (estimation IRES) = (2) + (4)	51,4	56,1	58,4	60,9	62,5	63,7
Différence entre les deux estimations (5) – (1)	0,0	0,1	0,4	0,8	0,9	0,8

Dépenses hors action sociale = prestations familiales (prestations légales nettes), transferts, autres frais (gestion notamment).

() Évolution des dépenses au rythme de l'effet prix à partir de 2022, avec prise en compte des dépenses supplémentaires décidées pour 2023 (ASF = +0,8 ; transferts IJ maternité = +2) et des dépenses supplémentaires liées à la réforme du CMG à partir de 2025 (+0,4 en 2025, +0,6 en 2026). L'effet prix utilisé est l'augmentation en moyenne annuelle pour des revalorisations des prestations intervenant au 1^{er} avril de chaque année (PLFSS pour 2024).*

*(**) Le chiffre pour 2022 est celui de la CCSS (octobre 2023). Il est nettement supérieur à ce qui est affiché dans la COG : 6,4 Mds € contre 6,1 Mds €. Les prévisions de la CCSS (octobre 2023) sont ensuite supérieures, pour les années 2023 et 2024, à ce qui est affiché dans la COG, mais très faiblement.*

Sources : PLFSS pour 2024, COG 2023, calculs Ires.

Pour mieux saisir l'impact sur les comptes de récentes réformes, nous avons refait une prévision des dépenses hors action sociale, en nous basant sur les hypothèses économiques du PLFSS. Les dépenses sont revalorisées à partir de 2022 au rythme auquel devraient être revalorisées les prestations familiales compte tenu des prévisions d'inflation¹⁶. Sont également prises en compte à partir de 2023 les dépenses supplémentaires résultant de nouvelles réformes impactant les dépenses totales :

¹⁵Pour les années 2023 et 2024, les prévisions de la CCSS sont très légèrement supérieures.

¹⁶On utilise l'effet prix correspondant à l'augmentation en moyenne annuelle pour des revalorisations des prestations familiales intervenant au 1^{er} avril de chaque année (PLFSS pour 2024). Les dépenses de transferts évoluent également peu ou prou de la même façon, notamment ceux à destination des régimes de retraite.

- la revalorisation de 50 % à compter de novembre 2022 de l'allocation de soutien familial qui conduit à une dépense supplémentaire en année pleine de 1 milliard d'euros, ou +0,8 milliard d'euros en 2023 par rapport à 2022 (0,2 milliard d'euros de plus déjà en 2022) ;
- le nouveau transfert de 2 milliards d'euros vers la branche maladie au motif du financement des II maternité postnatales.

Y sont également ajoutées les dépenses liées à la réforme du complément mode de garde (CMG) décidée par la LFSS pour 2023. Le surcoût pour la branche famille de la réforme du CMG interviendra avec sa mise en œuvre, à compter de 2025¹⁷.

Au total, les dépenses hors action sociale ainsi ré-estimées augmentent plus rapidement que celles prévues par le PLFSS pour 2024 et sont substantiellement supérieures à compter de 2025, de l'ordre de 0,8 milliard d'euros (ligne (4) du tableau).

Encore des moyens pour mener les réformes annoncées ?

En conséquence, l'estimation des dépenses totales de la branche famille est elle aussi plus élevée de 0,8 milliard d'euros (ligne (5) du tableau). La différence avec les prévisions du PLFSS pour 2024 ne peut, *a priori*, pas s'expliquer par la réforme du complément mode de garde (CMG) qui a été, selon le PLFSS pour 2024, intégrée dans les prévisions au même titre que celle relative au service public de la petite enfance (SPPE). Le solde de la branche pourrait donc être bien plus faible, et insuffisant pour financer un congé parental mieux indemnisé, et d'autant plus si la croissance des revenus et donc des recettes de la branche s'avérait moins élevée que dans les hypothèses retenues par le gouvernement.

Plusieurs possibilités, non exclusives les unes des autres, existent pour tenter d'expliquer l'estimation plus faible des prévisions de dépenses et, partant, des soldes positifs retenus dans le PLFSS pour 2024, en particulier à partir de l'année 2025 :

- soit la réforme du CMG n'entraînera pas autant de dépenses que prévu ou annoncé, ce qui est possible compte tenu de la baisse continue du nombre d'assistantes maternelles et du recours à ce mode de garde (HCFEA, 2023 ; Observatoire national de la petite enfance, 2022) ;
- soit il est déjà acté que les dépenses d'action sociale, et notamment pour l'accueil du jeune enfant, ne seront pas aussi élevées que celles prévues dans la COG entre l'État et la Cnaf signée en juillet 2023. Cette éventualité n'est pas exclue, et pour de nombreuses raisons, dont les difficultés pour attirer et conserver les employées devant assurer ce travail d'accueil et de prise en charge des enfants et donc pour créer de nouvelles places, de nouvelles structures ou pérenniser celles existantes ;
- soit d'autres dépenses ne vont pas augmenter autant que la revalorisation du montant des prestations, en raison par exemple de la baisse du nombre de bénéficiaires, ce qui donnerait également des marges pour financer des réformes.

À cet égard, la baisse du nombre de naissances devrait conduire à la baisse des bénéficiaires de prestations familiales, et partant des dépenses de ces prestations¹⁸. La baisse des naissances d'environ 1,5 % par an en moyenne depuis 2014 s'accélère fortement depuis septembre 2022, sur un rythme de 7 % environ en glissement annuel. Le nombre total de naissances est passé de 833 000 en 2010 à 800 000 en 2015 et à probablement 670 000 en 2023 (726 000 en 2022). Quelques exercices de simulation montrent qu'une telle baisse, même si elle n'est pas souhaitable, entraîne des marges significatives pour la branche famille à travers une baisse des dépenses de prestations familiales (encadré). Elle peut aussi desserrer les besoins de mode d'accueil nécessaires pour réaliser le SPPE.

¹⁷474 millions d'euros en 2025, 632 millions d'euros en 2026 selon l'étude d'impact du PLFSS pour 2023, en partant d'hypothèses sur la mise en œuvre de la réforme (2^e trimestre 2025) et de constance des comportements de recours à la prestation.

¹⁸S'agissant des dépenses de transferts, ces dernières, majoritairement adressées aux caisses de retraites (10,6 milliards d'euros sur 13,6 en 2023), ne devraient guère être affectées d'ici à 2027 par la baisse des naissances (sauf sans doute pour les quelque 5 milliards d'euros consacrés à l'assurance vieillesse des parents au foyer (AVPF)). Les transferts destinés à financer les indemnités journalières du congé de paternité et de la partie postnatale du congé de maternité, respectivement 0,7 et 2 milliards d'euros en 2023, pourraient être impactées seulement si la baisse se prolongeait en deçà du niveau des naissances extrêmement bas déjà atteint en 2023 (mais pas si le nombre de naissance se stabilisait à ce niveau très bas).

Encadré - Une simulation simplifiée des économies de dépenses de prestations familiales induites par la baisse des naissances

Il est possible de simuler de façon simplifiée l'effet de la baisse du nombre de naissances en termes d'économies sur les prestations familiales en 2027. Pour ce faire, on fait l'hypothèse que le nombre de bénéficiaires des dépenses des prestations d'accueil du jeune enfant et ces mêmes dépenses (environ 35 % des dépenses de prestations familiales) évoluent comme le nombre d'enfants de moins de 3 ans tandis que le nombre de bénéficiaires des autres dépenses de prestations (65 % des dépenses) et ces dépenses (essentiellement des prestations dites d'entretien, allocations familiales, complément familiale, allocation de soutien familial...) évoluent comme le nombre d'enfants de moins de 20 ans¹. Une telle méthode a déjà permis de montrer que la baisse des naissances expliquerait un quart de la baisse, en pourcentage du PIB, des dépenses de prestations familiales entre 2014 et 2022 (Math, 2023, à paraître)². Pour opérer une telle estimation entre 2022 et 2027³, deux hypothèses sont faites quant à l'évolution du nombre annuel de naissances au-delà de 2023 : 710 000, ce qui correspond à l'hypothèse suivie par l'Insee dans ses dernières projections (décembre 2021) ; 670 000, ce qui correspond au niveau très bas qui devrait être atteint en 2023. Dans le premier cas, le nombre d'enfants de moins de 3 ans et le nombre d'enfants de moins de 20 ans baisseraient chacun de 3,3 % entre 2022 et 2027. Dans le second cas, ils baisseraient respectivement de 8,7 et 4,3 %. En faisant l'hypothèse que les dépenses de prestations d'accueil du jeune enfant (qui représentent environ 35 % des dépenses de prestations en 2022) évoluent comme le nombre d'enfants de moins de 3 ans et que les dépenses des autres prestations évoluent comme le nombre d'enfants de moins de 20 ans, les économies induites en 2027 sur les prestations familiales peuvent être estimées à 1,2 milliard d'euros dans le premier cas, à 2,1 milliard d'euros dans le second. Ces montants sous-estiment sans doute un peu les effets de la baisse des naissances et du nombre d'enfants couverts sur les dépenses totales de la branche famille, notamment s'agissant des dépenses de transferts au titre de l'assurance vieillesse des parents aux foyer (AVPF).

1. 20 ans est l'âge limite pour pouvoir être pris en compte pour les prestations familiales (21 ans pour le complément familial et les aides au logement).

2. Ainsi, sachant que le nombre d'enfants de moins de 3 ans a baissé d'environ 10 % entre 2014 et 2022 et que le nombre d'enfants de moins de 20 ans a baissé de 1,3 % sur la même période, et en considérant que 40 % des dépenses concernent les enfants de moins de 3 ans (la part des prestations d'accueil du jeune enfant en 2014) et que 60 % concernent l'ensemble des enfants de moins de 20 ans, on peut estimer que l'évolution du nombre d'enfants a joué négativement sur les dépenses d'environ 6,6 % entre 2014 et 2022 (Math, 2023, à paraître).

3. Rappelons qu'il s'agit ici d'une illustration et non d'une prévision. Il serait possible, par exemple, de faire l'hypothèse d'un maintien du nombre de naissances entre 2022 et 2027 (726 000) ou encore d'une hausse du nombre de naissances.

Conclusion

Si les réformes déjà lancées (SPPE, CMG) sont réalisées, les dépenses de la branche pourraient être plus élevées que ce que prévoit le PLFSS pour 2024 et le solde excédentaire bien plus faible à partir de 2025, laissant encore moins de place pour financer un congé parental mieux indemnisé.

Toutefois, une baisse continue des naissances pourrait avoir pour conséquence de réduire les dépenses. Les marges qui en résulteraient pourraient être mobilisées pour mener de front des réformes importantes, paradoxalement souvent présentées comme devant permettre de redresser la natalité : celle du service public de la petite enfance (SPPE), celle du complément mode de garde (CMG) ou encore celle qui aboutirait à un congé parental mieux indemnisé.

Un tel scénario repose sur l'hypothèse qu'aucune nouvelle décision, comme cela fut le cas dans le passé récent (Concialdi *et al.*, 2023), ne vienne limiter la dynamique des recettes de la branche ou lester la branche de nouveaux transferts destinés à financer des prestations relevant des branches maladie ou retraite.

Références bibliographiques

- Collombet C., Math A. (2019), « Union européenne : la nouvelle directive “équilibre” sur les congés parentaux, de paternité et d’aidant : une avancée de l’Europe sociale ? », *Chronique internationale de l’IRES*, n° 166, juin, p. 3-15, <https://ires.fr/wp-content/uploads/2023/01/C166-1.pdf>.
- Commission des comptes de la Sécurité sociale (2023), *Rapport à la Commission des comptes de la Sécurité sociale : Résultats 2022, Prévisions 2023 et 2024*, septembre, <https://bit.ly/477eO6g>.
- Concialdi P., Isidro L., Naji I., Math A. (2023), *Le financement de la protection sociale. Contributions sur la notion de contributivité*, Rapport de l’agence d’objectifs de l’Ires pour la CFE-CGC, juin, <https://ires.fr/publications/cfe-cgc/le-financement-de-la-protection-sociale/>.
- HCFEA (2019), *Voies de réforme des congés parentaux dans une stratégie globale d’accueil de la petite enfance*, Rapport adopté par le Conseil de la famille le 13 février, <https://bit.ly/471MfHr>.
- HCFEA (2021), *L’évolution des dépenses sociales et fiscales consacrées aux enfants à charge au titre de la politique familiale – Bilan des réformes des vingt dernières années*, Rapport adopté par le Conseil de la famille le 30 mars, <https://bit.ly/3ubiGor>.
- HCFEA (2023), *Accueil des enfants de moins de 3 ans : relancer la dynamique*, Rapport adopté par le Conseil de la famille le 7 mars, <https://bit.ly/3SE0wWf>.
- Insee (2023), « Croissance modeste, sur fond d’incertitudes géopolitiques », *Note de conjoncture*, 12 octobre, <https://www.insee.fr/fr/statistiques/7704067>
- Math A. (2023), « Le rôle joué par le financement dans l’évolution de la politique familiale depuis 1950 », *La Revue de l’IRES*, n° 110-111 (à paraître).
- OFCE (2023), « Sous la menace du chômage. Perspectives 2023-2024 pour l’économie française », *Policy Brief*, n° 121, 17 octobre, <https://bit.ly/49xNiAq>.
- Observatoire national de la petite enfance (2022), *La lettre de l’Onape*, n° 7, décembre, <https://bit.ly/3QW5jjJ>.
- Périvier H., Verdugo G. (2021), « Cinq ans après la réforme du congé parental (PreParE), les objectifs sont-ils atteints ? », *OFCE Policy Brief*, n° 88, 6 avril, <https://bit.ly/3FXJPh9>.