

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

X V ^e L É G I S L A T U R E

Compte rendu

Mission d'information de la Conférence des présidents sur l'adaptation de la politique familiale française aux défis de la société du XXI^e siècle

- Audition, ouverte à la presse, de M. Jacques Bichot, membre honoraire du Conseil économique, social et environnemental 2
- Présences en réunion8

Lundi
27 janvier 2020
Séance de 17 heures

Compte rendu n° 18

SESSION ORDINAIRE DE 2019-2020

**Présidence
de M. Stéphane Viry**
*Président de la mission
d'information*



Mission d'information de la Conférence des présidents sur l'adaptation de la politique familiale française aux défis de la société du XXI^e siècle

Lundi 27 janvier 2020

Présidence de M. Stéphane Viry, président de la mission d'information

– Audition, ouverte à la presse, de M. Jacques Bichot, membre honoraire du Conseil économique, social et environnemental.

La réunion commence à dix-sept heures.

M. le président Stéphane Viry. Monsieur Bichot, je vous souhaite la bienvenue au nom de notre mission d'information. Professeur émérite d'économie à l'université Jean Moulin et membre honoraire du Conseil économique, social et environnemental (CESE), vous avez consacré de nombreux travaux à l'économie de la protection sociale, notamment à la question des retraites et à la politique de la famille. Le but de notre mission d'information étant précisément de mettre à nu la politique de la famille et de redéfinir ses objectifs à l'aune des grands défis du XXI^e siècle, nous sommes heureux de pouvoir entendre vos analyses et vos préconisations et d'échanger librement avec vous sur ces questions.

Mme Nathalie Elimas, rapporteure. Je vous remercie, monsieur Bichot, d'avoir répondu favorablement à notre invitation. Cette mission d'information vise à adapter notre politique familiale aux grands défis démographiques, sociaux et sociétaux du XXI^e siècle. Je vais vous laisser la parole pour un exposé liminaire, qui peut s'appuyer sur le questionnaire que nous vous avons adressé. À l'issue de cet exposé, nous vous poserons quelques questions et j'élargirai peut-être notre débat à la question des retraites, car elle est d'actualité.

M. Jacques Bichot, membre honoraire du Conseil économique, social et environnemental. On aborde généralement la politique familiale sous l'angle social et j'aimerais, quant à moi, l'aborder sous l'angle économique. Il existe deux sortes de capital : le capital physique, qui englobe la technologie, les machines, l'ensemble de nos installations, d'une part, et le capital humain, d'autre part. Dans le rapport qu'ils ont réalisé au nom de la commission sur la mesure des performances économiques et du progrès social, Joseph Stiglitz, Amartya Sen et Jean-Paul Fitoussi ont estimé à deux tiers l'importance du capital humain et à un tiers celle du capital physique. Des économistes sérieux considèrent que le capital humain représente une richesse beaucoup plus importante que l'ensemble du capital physique. Cette idée devrait être au cœur de notre réflexion sur la politique familiale, car la production de capital humain, c'est-à-dire d'enfants, concerne directement les familles : les personnes qui investissent dans le capital humain sont les personnes concernées par la politique familiale.

Si l'on adopte ce point de vue, l'idée selon laquelle la politique familiale aurait vocation à aider certains foyers, par exemple les familles nombreuses en difficulté, n'a pas beaucoup d'intérêt – même si elle est très honorable. Ce qui est intéressant, du point de vue de l'analyse économique, c'est de voir comment on peut récompenser les personnes qui jouent un rôle dans la formation et l'utilisation du capital humain. Or la politique familiale traditionnelle ignore totalement ce type d'approche : c'est une politique sociale, qui part du

principe qu'il y a des gens à aider. Mon postulat, à moi, c'est qu'un investissement suppose une récompense : quand on investit, il est normal d'obtenir des dividendes.

De mon point de vue, il faut considérer les prestations familiales comme une participation à l'investissement, comme une façon de répartir le fruit de cet investissement entre tous les membres de la société. Il faut tenir compte du fait que les ménages qui investissent lourdement, c'est-à-dire les familles nombreuses, sont de plus en plus rares. Il faut également avoir à l'esprit que les gens investissent à un moment déterminé de leur existence, et généralement pour une vingtaine d'années, le temps que leurs enfants deviennent adultes. Il faut répartir le poids de l'investissement entre l'ensemble des membres de la communauté nationale, de sorte que les ménages qui n'ont pas d'enfant ou qui n'en ont qu'un puissent compter sur autre chose que la production d'enfants – pardonnez-moi cette expression horrible – pour obtenir les dividendes liés à cet investissement.

La politique familiale devrait être l'instrument clé pour mieux répartir à la fois la charge et le profit. Et le profit, ce sont essentiellement les retraites. Il existe un lien très fort entre la politique familiale et la politique des retraites, dans la mesure où il ne peut pas y avoir de retraites s'il n'y a pas d'enfants : c'est une évidence pour le système par répartition, mais c'est vrai aussi pour le système par capitalisation. Il y a une séparation nette entre l'investissement classique et l'investissement dans le capital humain, alors que les deux sont complémentaires. Ce qui est important, c'est que les personnes qui investissent dans le capital humain soient suffisamment nombreuses pour que la société puisse se reproduire et fonctionner correctement.

La démographie est une science extrêmement importante et la politique familiale a souvent été abordée sous l'angle démographique. Je songe à la célèbre formule d'Alfred Sauvy, qui disait que nous ne préparons pas nos retraites par nos cotisations, mais par nos enfants. C'est imparable : pas d'enfants, pas de retraites ! La démographie est un facteur essentiel de notre système de retraite par répartition. Je pense d'ailleurs que la France ne fait pas assez appel à la capitalisation : nous comptons trop sur la répartition, c'est-à-dire sur la production de capital humain.

Il faut regarder les choses en face : la démographie française est en train de s'aligner sur celle d'un certain nombre d'autres pays et elle n'est plus très dynamique. En 2014, on comptait 101 jeunes de moins de quinze ans pour 100 personnes de plus de soixante-cinq ans ; aujourd'hui, le rapport est de 85 jeunes pour 100 personnes âgées. Voyez comme les choses ont évolué en l'espace de six ans : c'est impressionnant ! La situation démographique est grave et même si la politique familiale ne se résume pas à la composante nataliste, celle-ci est importante. Si, pour un couple, le fait d'avoir des enfants est pénalisant économiquement, rien ne l'incite à en avoir. Les gens continuent certes d'avoir des enfants, mais moins qu'avant, par peur de la paupérisation.

Le principe de base de la politique familiale devrait être de rendre aux familles ce qui est aux familles : il faut leur garantir un niveau de vie qui corresponde aux services qu'elles rendent à notre pays en mettant au monde des enfants et, si possible, en les éduquant correctement.

J'aimerais, à ce propos, dire un mot du quotient familial, que l'on considère aujourd'hui comme une aide aux familles : c'est, de mon point de vue, une grave erreur d'analyse. Lorsqu'il a été créé à la Libération – et adopté à l'unanimité – le quotient familial n'était pas destiné à aider les familles, mais à répartir équitablement le poids de l'impôt sur le

revenu entre des citoyens dont les situations étaient très différentes. Le quotient familial avait vocation à rendre le système fiscal équitable, en tenant compte du nombre d'enfants à charge au sein de chaque foyer, y compris dans le temps : lorsque les enfants quittent la maison, il est normal que le taux de l'impôt qui pèse sur le foyer augmente, puisqu'il y a moins de bouches à nourrir. Le quotient familial, qui a été conçu comme un instrument de justice fiscale, est aujourd'hui devenu une aide à la famille, et je crois que c'est une erreur. Cela se traduit jusque dans son mode de calcul, puisqu'on veille à ce que l'aide fiscale procurée par le quotient ne dépasse pas un certain niveau.

J'espère vous avoir fait comprendre comment l'économiste que je suis aborde la question de la politique familiale, du point de vue du capital humain.

Pour moi, il s'agit de faire participer l'ensemble de la population à l'effort d'investissement dans la jeunesse. Cet investissement, ce sont d'abord les 130 milliards d'euros qui, chaque année, financent notre système d'enseignement, depuis le primaire jusqu'à l'université. Tout le monde paie des impôts pour financer notre système éducatif, c'est-à-dire pour faire croître notre capital humain : les gens qui ont des enfants, les gens qui n'ont pas d'enfant et ceux qui n'ont plus d'enfants à charge. Ce qui est curieux, c'est que nous ayons fait le choix de financer le système éducatif, qui est un investissement fondamental, par l'impôt, et non par une cotisation productrice de droits. La logique voudrait que, lorsqu'on investit, on ait des droits, un retour sur investissement. Ces 130 milliards par an ne sont pas rien : c'est un investissement lourd, auquel un ménage moyen contribue à hauteur de plusieurs milliers d'euros chaque année. Or on a le sentiment que cette somme part dans le grand trou fiscal de l'État, alors qu'il s'agit de financer l'avenir de la nation et de faire croître notre capital humain.

De la même façon, pourquoi ne rémunère-t-on pas les gens qui versent des cotisations familiales, en leur accordant des droits à pension ? Le dividende, c'est la pension, et il importe de récompenser les gens qui investissent. Désormais, ce seront des points, et ce sera beaucoup plus pratique. Je suis très favorable au système à points, même si je regrette que l'on ait conservé le « système de Ponzi » actuellement en vigueur : on attribue les droits à pension en fonction des cotisations vieillesse, qui sont immédiatement dilapidées, au lieu de tenir compte des investissements dans l'éducation nationale et la politique familiale. Les dividendes, généralement, correspondent à un investissement, et non à un remboursement. Or les sommes que nous versons au titre des cotisations vieillesse sont tout simplement le remboursement de ce que les personnes âgées ont payé quand elles étaient plus jeunes au service de la nation et du capital humain.

M. le président Stéphane Viry. Je vous remercie pour cet exposé, qui nous a permis de bien comprendre votre approche. J'aimerais revenir sur une question à laquelle vous avez déjà répondu dans le questionnaire que nous vous avons adressé – ce dont je vous remercie vivement. De votre point de vue, la politique familiale actuelle atteint-elle les trois objectifs que sont la prévention liée aux charges éducatives, la lutte contre les inégalités et la pauvreté et la conciliation entre la vie professionnelle et la vie privée ? Si tel n'est pas le cas, avez-vous des préconisations à faire ?

M. Jacques Bichot. Le problème central est bien celui des objectifs. Vouloir aider les familles n'est pas la même chose qu'essayer de proposer une réponse économique normale en rémunérant les gens qui financent l'investissement dans le capital humain. La politique familiale actuelle vise d'autres objectifs que ceux que je vous ai exposés, et elle les atteint moins bien qu'à une certaine époque. L'ambition de la politique familiale classique –

d'assistance – a été réduite, même si la Caisse nationale des allocations familiales (CNAF) s'est progressivement transformée en une caisse d'assistance.

Pour l'anecdote, Bertrand Fragonard a fait preuve d'un talent extraordinaire pour maintenir le potentiel de personnel et d'actions de la CNAF, tout en gérant la décroissance de ses budgets. À ses débuts, la caisse distribuait trois ou quatre prestations, sans que sa gestion coûte très cher. Par la suite, de très faible, le rapport entre les coûts de gestion et les prestations distribuées est passé à 6 %. On a complexifié le système, qui gère désormais une vingtaine de prestations, occupant ainsi un personnel considérable. Les caisses d'allocations familiales sont le seul organe de sécurité sociale qui soit parvenu à conserver intégralement ses effectifs, malgré tous les gains de productivité liés notamment à l'informatisation. Quel système fantastique que le système Fragonard !

La politique familiale s'est réduite comme peau de chagrin puisqu'en trente ans, en pourcentage de PIB, son budget a été divisé par deux environ. Par le passé, les prestations étaient beaucoup moins nombreuses, si bien que les gens touchaient nettement plus d'argent – en proportion des revenus de l'époque. En voulant traiter tous les cas particuliers au lieu de laisser les familles se débrouiller, la politique familiale s'est diversifiée et s'est rapprochée d'une sorte de paternalisme. Il avait ainsi été question d'obliger les pères de famille à partager le congé parental, comme si les couples n'étaient pas capables de s'organiser eux-mêmes. Si cette forme qu'a prise la politique familiale, et que j'ai présentée de façon un peu caricaturale, ne peut pas être jetée avec l'eau du bain, n'oublions tout de même pas qu'à l'origine, après la Libération, les cotisations familiales représentaient plus de la moitié des cotisations ! On ne cherchait pas, à cette époque, à multiplier les prestations ; on se contentait de donner des allocations familiales.

On a voulu développer un système d'aides, tout en réduisant son volume, ce qui a conduit à cibler des portions de population et, partant, à faire de la politique familiale, pour l'opinion publique, une aide et non une participation de l'ensemble de la nation à l'effort de revitalisation. De Gaulle n'avait-il pas déclaré que, sans une reprise de la natalité, la France ne serait plus qu'une grande lumière qui s'éteint ? Si le message a été parfaitement reçu par les Français de la IV^e République, c'est, curieusement, au début de la V^e République que la politique familiale s'est amenuisée, au moment même où l'homme qui avait été à l'origine de la grande politique familiale de l'après-guerre faisait son retour. Michel Debré, qui était pourtant un grand nataliste, a lui-même serré les boulons de la politique familiale. Il semble, en réalité, que nos dirigeants aient considéré que le mouvement démographique était lancé et qu'il était inutile, dès lors, de mettre du charbon dans la locomotive.

Vous m'avez également demandé s'il fallait s'éloigner du modèle actuel fondé sur des cotisations sociales. Pour ma part, c'est à la fiscalisation des ressources de la branche famille que je suis hostile, étant donné qu'elle n'implique pas de retour direct. C'est pourquoi je pense que le financement par cotisation est important, dans la mesure où, selon ma logique, les cotisations ne resteraient pas sans récompense, mais que cet investissement dans le capital humain servirait à acquérir des droits à la retraite.

Pour ce qui est de la prévention liée aux charges éducatives – votre formule m'a amusé – et de la lutte contre la pauvreté des familles, la politique familiale fait un petit quelque chose. Mais on ne fait pas de miracles, en la matière, avec 30 milliards d'euros par an !

S'agissant de la conciliation entre vie professionnelle et vie personnelle, j'ai une suggestion à vous faire : il faut agir en faveur des entreprises. En effet, l'une des raisons de notre faible natalité, c'est que la femme qui attend un bébé, puis qui prend un congé maternité et doit ensuite s'absenter parce que son bébé est malade est une plaie pour l'entreprise. Je ne reviens bien évidemment pas sur la question du travail féminin ! Je ne fais pas du tout partie des quelques nostalgiques qui ne voudraient voir que des hommes au turbin. Il faut néanmoins pouvoir tenir compte de cette période délicate pendant laquelle, pour une entreprise, la maternité est une horreur. On pourrait se demander pourquoi les pères ne s'occupent pas davantage des enfants ; mais, pour l'instant, c'est tout de même bien souvent sur les femmes que cette tâche retombe. Sans doute faudrait-il proposer un dispositif équivalent, lorsque c'est le père qui s'absenterait pour s'occuper de l'enfant malade, bien sûr.

Pour redresser la courbe de la natalité, il faut des administrations et des entreprises *family friendly*, ce qui se paie. Il faut aider les entreprises à traiter avec les meilleurs égards les jeunes parents, pendant une période à déterminer avec des spécialistes. Si nous n'agissons pas en direction des entreprises, nous manquerons l'un des moyens les plus efficaces de stimuler notre natalité. Les couples ont envie d'avoir des enfants – peut-être pas neuf comme mes parents, certes –, mais c'est extrêmement difficile dans les circonstances actuelles. S'il existe quelques entreprises qui savent très bien gérer le problème, elles restent des exceptions. Les petites et moyennes entreprises, en particulier, ont besoin d'une aide.

Mme Nathalie Elimas, rapporteure. Monsieur Bichot, je partage votre constat sur la gravité de notre situation démographique. Même si la politique familiale ne se réduit pas à une politique nataliste, quels seraient vos conseils pour favoriser la natalité ?

M. Jacques Bichot. Pour commencer, il y a le grand chamboulement que je préconise : lier la politique familiale et les droits à la retraite. Nous pouvons également mener des actions plus ciblées, comme celle dont nous venons de parler à propos de l'accueil des naissances en entreprise. Par ailleurs, parmi les propositions qui ne nécessiteraient pas un budget faramineux, je pense au dépistage des problèmes familiaux dans la petite enfance – peut-être connaissez-vous les ouvrages du docteur Berger sur ce sujet. Ces problèmes nous coûtent cher : le budget de l'aide sociale à l'enfance (ASE) s'élève à 8 milliards d'euros chaque année, et les adolescents ont de graves séquelles. Dépister précocement les enfants qui ne sont pas éduqués correctement suppose de l'argent, mais aussi une mobilisation du personnel des crèches et des écoles. Or, à lire les travaux des psychiatres, il semble que cette détection soit très mal faite. Sans investir des milliards, cela pourrait rapporter gros – excusez-moi de faire l'économiste. Il vaut toujours mieux avoir des enfants heureux que des enfants qui vont semer la zizanie pendant toute leur vie...

M. le président Stéphane Viry. Auriez-vous des pays européens à nous citer en exemple ?

M. Jacques Bichot. Sans être un spécialiste de la question, il me semble que nous pourrions tirer certaines leçons de la Suède. Vous souriez... Sans doute y aviez-vous également pensé ?

M. le président Stéphane Viry. Pour tout vous dire, nous partons très prochainement en mission en Suède...

M. Jacques Bichot. Vous en reviendrez infiniment plus savants qu'après m'avoir écouté sur le sujet ! Il me semble que le système suédois, qui n'est pas d'une très grande

générosité du point de vue des prestations, est très pointu pour ce qui est du suivi de l'enfant et du dépistage des problèmes familiaux. Nous pourrions rapporter de Suède des éléments de progrès qui ne coûtent pas des sommes astronomiques et ne sont pas essentiellement financiers.

M. le président Stéphane Viry. Monsieur Bichot, je vous remercie pour votre contribution, qui possède, à mon sens, au-delà du seul aspect économique, une résonance politique.

La réunion prend fin à dix-sept heures quarante-cinq.

—

Membres présents ou excusés

**Mission d'information de la Conférence des présidents sur l'adaptation de la politique
familiale française aux défis de la société du XXI^e siècle**

Réunion du lundi 27 janvier 2020 à 17 heures

Présents. - Mme Nathalie Elimas, M. Stéphane Viry

Excusée. - Mme Pascale Boyer