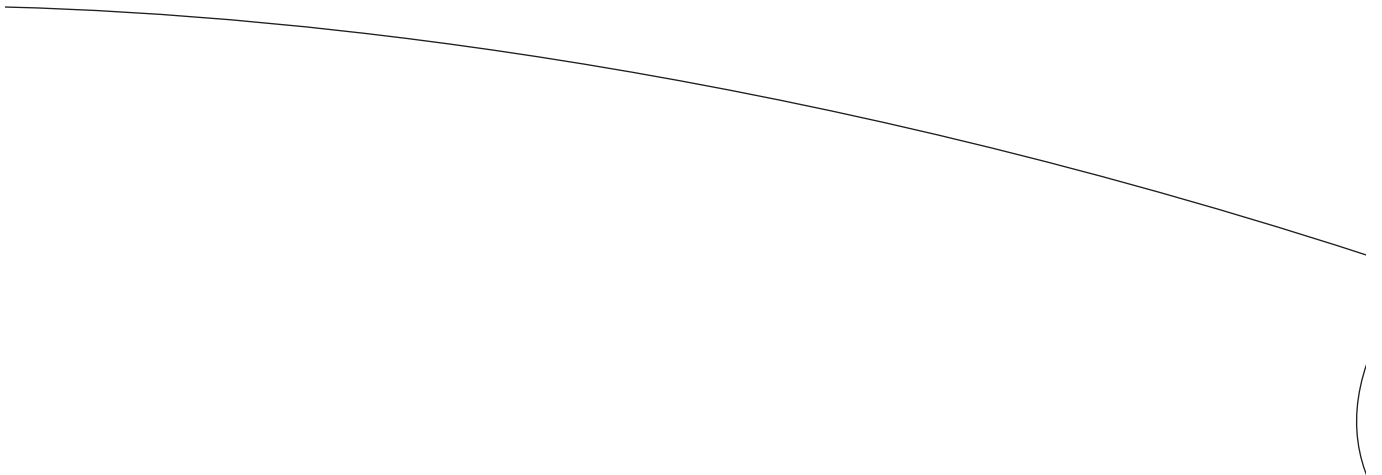




Notes de Benchmarking international



© Institut de l'Entreprise, 2002
Tous droits de reproduction, de traduction, d'adaptation et d'exécution
réservés pour tous les pays

Directeur de la publication : Jean-Pierre Boisivon, Délégué général de l'Institut de l'Entreprise

LA POLITIQUE DE POPULATION À L'ORÉE DU XXI^e SIÈCLE

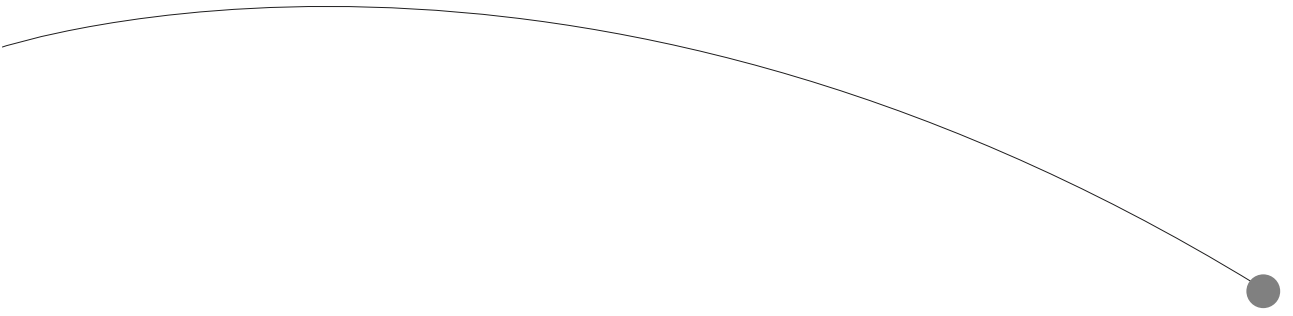
Par Jean-Claude Chesnais

**Directeur de recherche
à l'Institut Nationale des Etudes Démographiques**

**Notes de Benchmarking international
février 2002**



institut de l'entreprise



Je ne découvre guère de raison d'optimisme quand je regarde devant moi. Les Européens sont en train de se suicider par fatalité. Les peuples dont les générations ne se reproduisent pas sont condamnés au vieillissement et, du même coup, guettés par un esprit d'abdication de "fin de siècle". Ils peuvent combler les vides par des étrangers ainsi qu'ils l'ont fait pendant les "trente glorieuses" mais, par là, ils risquent d'aggraver la tension entre les immigrés et les travailleurs menacés par le chômage.

Raymond ARO N

Plaidoyer pour une Europe cadente, 1977

La France a connu un destin démographique atypique, qui a pesé lourdement sur la vie de ses habitants. Jusqu'au XVIII^e siècle, tout converge pour en faire une puissance dominante, puis la situation se retourne.

La mesure de la taille du marché, tout comme le diagnostic des forces et des faiblesses stratégiques des nations doivent s'appuyer sur des observations solides, parfois approximatives certes, mais rigoureuses et aussi proches que possible de la réalité. La puissance d'un pays dépend, en effet, d'une multitude de facteurs, au nombre desquels, outre la position géographique, le réseau d'alliances et la capacité militaire, la dimension économique (mesurée par le produit total) occupe une place centrale. Or le glissement des équilibres stratégiques de la planète obéit à une certaine logique d'évolution. Il s'agit de mutations lentes commandées par le cheminement de la transition démographique et du rattrapage économique dans les pays entrés plus tardivement dans le processus de modernisation. La transition démographique est le processus central de la dynamique moderne ; c'est le passage d'un régime de quasi-équilibre haut (forte mortalité, forte fécondité) à un régime de quasi-équilibre bas (faible fécondité, faible mortalité). Entre ces deux régimes, se situe une phase de déséquilibre plus ou moins longue, caractérisée par une croissance exceptionnelle de la population. Entre le début de la transition (déclenchement de la baisse de la mortalité) et la fin du processus (recul de la fécondité jusqu'au niveau de remplacement des générations), la population connaît une croissance plus ou moins grande ; le coefficient multiplicateur correspondant est appelé multiplicateur transitionnel de population. Or, en France, le multiplicateur est de 2 seulement au lieu de 5 environ dans les autres grands pays européens. Encore faut-il souligner que cette croissance se produit à contretemps de celle des autres pays européens. De l'époque napoléonienne à la seconde guerre mondiale, la position relative de la France dans l'ensemble européen se détériore régulièrement : c'est que la fécondité a commencé à baisser à la veille de la Révolution et surtout que, compte tenu de la mortalité de l'époque, les générations françaises n'assurent pas leur propre remplacement. Le retour à l'équilibre n'intervient qu'avec les générations qui ont contribué au baby-boom d'après-guerre. Quant à la phase de sous-fécondité entamée dans le monde industriel il y a un quart de siècle, elle touche, jusqu'à présent, moins la France que ses principaux partenaires ; la France n'est cependant pas seule dans ce cas et ce coefficient de préservation devant la crise démographique semble lié, comme nous le verrons, à la fois, à une mentalité collective et à une politique de population, insuffisante certes, mais mieux adaptée que dans les pays voisins.

1 LES POIDS RELATIFS INTERNATIONAUX

La France est encore régulièrement considérée comme une puissance moyenne ; elle le doit davantage à son passé (rayonnement culturel) et à son économie (niveau de productivité, maîtrise des techniques de pointe) qu'à son présent. A l'échelle du monde, sa place relative n'a cessé de reculer au cours du quart de millénaire écoulé. Entre 1750 et 1900, le nombre d'habitants est passé de 24,5 à 41 millions d'habitants, soit une variation relative de 2/3 seulement ; durant le même temps, la population de la planète s'accroissait de 720 à 1 650 millions d'habitants, soit une augmentation de 130 %, donc près de deux fois supérieure, ceci à une époque où la transition démographique dans les pays peu développés était encore embryonnaire. Le régime démographique de l'après-guerre se traduit par une augmentation de près de moitié pour la population de la France, mais la période 1950-2000 (et dans une moindre mesure, les décennies qui suivent) est celle de l'emballement démographique du tiers-monde ; du coup, la place relative de la population de la France dans le monde, qui avait diminué de moitié sur deux siècles (3,4 % en 1750 ; 1,7 % en 1950), va s'amenuiser encore plus vite : dès l'an 2000, la population de la France ne représente plus que 1 % de la population du monde, et le phénomène se poursuit à une allure comparable au cours du prochain demi-siècle puisque l'on a affaire à une nouvelle réduction d'un tiers : 0,67 %. Autrement dit, à l'horizon 2050, les habitants de la France ne comptent plus que pour 1/150^e des habitants de la planète alors qu'en 1900, leur place était de 1/140^e et en 1750 de 1/30^e (tableau 1).

Tableau 1 : LA FRANCE DANS LE MONDE (POPULATION, EN MILLIONS)

	1750	1900	1950	2000	2050*
France	24,5	41	42	59	62
Monde	720	1 650	2 519	6 057	9 322
France en % du monde	3,4	2,5	1,7	1,0	0,67

* Variante moyenne.

Sources : MC Evedy, L. et Jones, R., *Atlas of world population history*, 1978.

Croze, M., *Tableaux démographiques et sociaux*, Paris, 1976.

United Nations, *World population prospects 2000*, New York, 2001.

Cette évolution n'est pas propre à la France ; elle touche l'Europe entière, en particulier depuis 1950 : la dynamique démographique s'inverse au détriment du vieux monde et au profit de ses anciennes colonies et, de manière plus générale, du tiers-monde, dont la population enregistre des taux de croissance près de deux à trois fois supérieurs à ceux de l'Europe au temps de son apogée démographique. Prise au sens large, c'est-à-dire avec l'ex-URSS, y compris la partie asiatique de la Russie (1/40^e des habitants), mais non compris les Etats du Caucase et d'Asie centrale, l'Europe ne représentait guère, en 1950, plus de 1/5^e de la population totale de la planète (tableau 2).

Tableau 2 : L'EUROPE DANS LE MONDE (MILLIONS D'HABITANTS)

Région	1950	2000	2050*
Europe	548	727	603
en % du Monde	21,8	12,0	6,5
Afrique	221	794	2 000
Amérique	339	833	1 243
Asie	1 399	3 672	5 428
Océanie	13	31	47
Monde	2 519	6 057	9 322

Source : United Nations : *World Population Prospects* , The 2000 Revision, vol.I, New York, 2001.
* Variante moyenne.

L'Asie était, hier comme dans l'Antiquité, aujourd'hui comme demain, le continent le plus peuplé avec 3 Terriens sur 5 (1,4 milliard d'hommes en 1950). Avec près de 550 millions d'habitants, l'Europe est alors nettement plus peuplée que les Amériques (339 millions) et l'Afrique (221 millions). Mais cette situation n'est pas appelée à durer car la période 1950-2000 est une période d'accroissement démographique de la planète (+ 2,5 milliards d'habitants) et cet accroissement se concentre précisément hors d'Europe ; du coup, l'Europe devient le continent relégué derrière les Amériques et même derrière l'Afrique. La disproportion est appelée à s'accroître lors du prochain demi-siècle car l'affaissement en Europe (- 20 %) contrastera avec la poursuite de la dilatation en Asie, dans les Amériques et surtout en Afrique. Entre 1950 et 2050, le poids démographique de l'Europe dans le monde aura été divisé par plus de 3, tombant à 6,5 % en 2050. L'affaissement démographique de l'Europe est saisissant, puisque, en 2050, le vieux continent compte 2 fois moins d'habitants que les Amériques, trois fois moins que l'Afrique et neuf fois moins que l'Asie. Ce basculement va de pair avec un plus grand vieillissement démographique en Europe.

L'intégration européenne, une solution au rétrécissement du marché intérieur ?

Un tel bouleversement s'accompagnera vraisemblablement d'une nouvelle donne politique, économique, stratégique et migratoire. Certes, on peut penser que l'élargissement de l'Union européenne pourra, dans une certaine mesure, contrecarrer son inéluctable affaiblissement relatif. Mais il ne faut pas sous-estimer la

LA POLITIQUE DE POPULATION A L'ORÉE DU XXI^e SIÈCLE

dynamique d'élargissement des deux autres grands blocs commerciaux de la planète : l'ALENA et les pays d'Extrême-Orient à économie de marché. S'agissant de l'ALENA, lors du dernier sommet des deux Amériques (2001), des pourparlers ont eu lieu sur l'intégration de l'ensemble du continent ; or, à l'horizon 2050, même dans sa définition la plus extensive, incluant l'Ukraine et la Russie, l'Union Européenne serait non seulement deux fois moins peuplée, mais considérablement appauvrie par l'absorption des pays mentionnés.

Poursuivons cet exercice de comparaison en nous fondant sur les pays du G5 (c'est-à-dire les sept pays les plus industrialisés, moins le Canada et l'Italie) mais en faisant figurer les deux géants milliardaires, c'est-à-dire la Chine (1,3 milliard d'hommes) et l'Inde (1,0 milliard). Au cours de la période 1850-1950, un pays se détache nettement : les Etats-Unis, qui accèdent alors à la puissance, tirée en grande partie de l'argument démographique (multiplication des effectifs par 7) appuyé par l'avance technologique. De leur côté, le Japon et l'Allemagne, qui n'ont émergé sur la scène politique internationale qu'au cours de la première moitié du XX^e siècle, ont connu une poussée démographique puissante et similaire : + 160 %. Si, au Royaume-Uni, l'accroissement démographique s'est ralenti (doublement sur un siècle), le rythme de croissance est supérieur à celui de l'Inde (famines et épidémies jusqu'en 1920) et de la Chine (guerre civile quasi ininterrompue) et surtout à celui de la France (fécondité déficitaire). En un siècle, la population n'a quasiment pas bougé ; elle enregistre un gain, négligeable, de 6 millions seulement, imputable en majeure partie à l'immigration ; le pays est donc le seul à avoir connu la stagnation démographique (tableau 3) : la défaite de 1940 a souvent été mise au compte de cette insuffisance démographique et ceci par des hommes aussi différents que Pétain, de Gaulle ou Mitterrand.

Venons-en au demi-siècle écoulé : dans la partie qui constitue le centre de gravité démographique de la planète, nombre de pays ont déjà dépassé le seuil critique des 100 millions d'habitants

Tableau 3 : ÉVOLUTION COMPARÉE DE LA POPULATION DE LA FRANCE ET D'AUTRES GRANDS ÉTATS

Pays	1850	1950	2000	Variation totale %	
				1850-1950	1950-2000
Chine	435	555	1275	+ 28 %	+ 130 %
Inde	189	358	1008	+ 89 %	+ 182 %
Etats-Unis	23	151	283	+ 556 %	+ 87 %
France	36	42	59	+ 16	+ 40 %
Japon	32	84	127	+ 162 %	+ 51 %
Allemagne*	27	70	82	+ 159 %	+ 17 %
Royaume-Uni	25	51	59	+ 104 %	+ 16 %

* Territoire actuel.

Sources : Mc Evedy, C. et Jones, R. : *Atlas of world population history*, Penguin Books, 1978.

United Nations : *World population prospects*, The 2000 revision, Vol. I.

Comprehensive tables, New York, 2001, variante moyenne.

qu'aucun pays d'Europe (Russie exceptée) n'a jamais atteint et on a assisté à des doublements (voire des triplements de population : Inde) ; par ailleurs, cette région s'est caractérisée par un développement économique soutenu, certes variable selon les époques et les pays. Le taux de croissance démographique de l'Inde et de la Chine dépassant aujourd'hui nettement celui des Etats-Unis mais avec un taux annuel proche de 1 %, les Etats-Unis gardent une avance confortable sur leur principal concurrent économique, le Japon (0,5 %). Quant à l'Angleterre et l'Allemagne, elles sont reléguées près de la stagnation démographique ; en Allemagne en particulier, les décès l'emportent sur les naissances depuis 1972, seule l'immigration étrangère et, dans une bien moindre mesure, l'allongement de la durée de vie, contrecarrent la tendance intrinsèque au fléchissement démographique. On mesure l'ampleur du retournement démographique réalisé par la France d'après-guerre en voyant que la population y a augmenté de 17 millions soit deux fois plus qu'en Angleterre (8 millions) et 1,5 fois plus qu'en Allemagne (12 millions). Le fait n'est pas anecdotique ; il est, au contraire, lourd de sens : un examen de la situation démographique à l'orée du XXI^e siècle confirme la tendance longue : la France a mieux résisté à la dénatalité récente que l'Angleterre et surtout que l'Allemagne. Nous y reviendrons.

Mais la comparaison ne doit plus porter désormais seulement sur les pays homologues européens, la prise en compte des pays du Sud est nécessaire. Ces pays de « l'étranger proche » sont tous musulmans et plusieurs d'entre eux sont en phase de modernisation. Nous avons choisi ici de mettre en parallèle l'évolution des effectifs de population en France, d'un côté, et en Iran et en Turquie, de l'autre, sur la période 1980-2050. En 1980, la France est sensiblement plus peuplée que l'Iran ou la Turquie. Vingt ans plus tard, la situation a changé ; l'Iran compte 70 millions d'habitants, la Turquie 66 (au lieu de 59 en France) ; l'écart s'amplifie au fil des années puisque à l'horizon 2050, la population turque est de l'ordre de 100 millions et celle de l'Iran de 120 millions (tableau 4). C'est que ces deux pays n'ont pas encore achevé leur transition démographique : la répartition par âge de la population y est encore très jeune, d'où une croissance potentielle importante.

Tableau 4 : ÉVOLUTION RÉCENTE ET PERSPECTIVES À LONG TERME DE LA POPULATION DE LA FRANCE ET DE DEUX PAYS MUSULMANS DE L'ÉTRANGER « PROCHE » (IRAN, TURQUIE), EN MILLIONS

Année	France	Iran	Turquie
1980	53,9	39,1	44,6
2000	59,2	70,3	66,7
2020	62,4	93,5	82,9
2050	61,8	121,4	98,8
Variation attendue entre 2000 et 2050	+ 4 %	+ 73 %	+ 48 %

Source : United Nations : *World population prospects*, op.cit., 2001.

2 LE PARCOURS SINGULIER DE LA FRANCE

La marche de la population de la France peut être reconstituée avec un relatif degré de sûreté depuis 1740. C'est précisément à cette époque que, avec un bon siècle d'avance sur les pays voisins, la société française commence à pratiquer la limitation des naissances. La France est considérée comme un monde plein, où les rendements agricoles sont faibles et stagnants ; c'est un univers de petits propriétaires terriens peu portés à l'aventure et soucieux de transmettre leur héritage à leurs descendants. D'où cette « religion du fils unique » qui, dans certaines régions, a suscité une contraception (par retrait, ou coït interrompu) dès le XVII^e siècle. Ce qui crée la particularité du cas français, c'est le fait que le plus souvent, les précurseurs aient été des paysans. D'où un ralentissement démographique qui affectait la France à l'époque même où l'essor commençait à se faire sentir dans les autres pays occidentaux.

Voyons maintenant les composantes de l'évolution de la population, autrement dit, le chemin parcouru en matière de mortalité et de fécondité depuis le XVIII^e siècle.

I. L'espérance de vie

Si l'on excepte les périodes de guerre, on constate que la durée de vie moyenne s'allonge assez régulièrement depuis le XVIII^e siècle, sans qu'aucun signe de ralentissement ne se manifeste, même aux niveaux d'espérance de vie les plus élevés, pourtant inattendus par les prospectivistes. Au milieu du XVIII^e siècle, l'espérance de vie est encore très basse : 25 ans à peine ; la médecine est inefficace, la population faible et mal nourrie ; à la veille de la Révolution, la vie moyenne est toujours inférieure à 30 ans. Bien que les premières manifestations tangibles de la baisse de la mortalité ne soient guère apparues qu'au lendemain de la mort de Louis XIV, un siècle plus tard (1820-1829), l'espérance de vie est encore inférieure à 40 ans. En fait, l'essentiel des progrès se produiront au XX^e siècle ; en 1898-1903, l'espérance de vie pour l'ensemble des sexes est encore proche de 45 ans (légèrement supérieure pour les femmes), en 1995-2000, elle tend vers les 80 ans, soit une hausse avoisinant 35 ans.

Sur l'ensemble de la période considérée, autrement dit sur un quart de millénaire, la durée de vie moyenne aura plus que triplé tant chez les hommes que chez les femmes. La progression est cependant supérieure chez ces dernières qui, dès les années 1980, ont franchi le cap des 80 ans, longtemps inescompté (tableau 5).

Tableau 5 : ESPÉRANCE DE VIE À LA NAISSANCE (VIE MOYENNE), EN ANNÉES

Période	Sexe masculin	Sexe féminin	Période	Sexe masculin	Sexe féminin
1740-1749	23,8	25,7	1933-1938	55,9	61,6
1780-1789	27,5	28,1	1946-1949	61,9	67,4
1820-1829	38,3	39,3	1952-1956	65,0	71,2
1850-1852	41,8	42,7	1966-1970	68,0	75,4
1898-1903	45,3	48,7	1975-1980	69,7	77,8
1908-1913	48,5	52,4	1985-1990	72,0	80,3
1920-1923	52,2	55,9	1995-2000	74,2	82,0

Sources : Croze, M.: *Tableaux démographiques et sociaux*, INSEE-INED, Paris, 1976.

Dans un premier temps, la réduction de la mortalité a sauvé des nourrissons et de jeunes enfants, contribuant ainsi à l'augmentation de la population jeune. Depuis que la mortalité infanto-juvénile est devenue quasi-incompressible, les gains portent sur les autres personnes vulnérables, à savoir les personnes âgées et très âgées. Dès lors, la baisse de la mortalité contribue désormais non plus au rajeunissement, mais au vieillissement de la population. On peut imaginer que, sans cet allongement continu de la vie moyenne, les phases de stagnation et de dépeuplement de la France auraient été plus aigües, d'autant que les performances sanitaires de la France sont restées longtemps médiocres, en retard par rapport à celles de pays comparables.

II. La fécondité

La fécondité est la propension à procréer relative à une génération ou une époque donnée. Ici, nous survolerons à nouveau la période 1740-2000, découpée en phases quinquennales. L'indicateur conjoncturel ou indice synthétique de fécondité s'obtient en additionnant les taux de fécondité sur l'ensemble des âges de procréation (15 à 49 ans). Ainsi, un indice de 5 enfants en moyenne par femme calculé pour une période donnée signifie qu'un ensemble de femmes ayant les mêmes fécondités à chacun des âges que celles de cette période terminerait sa vie féconde avec une descendance finale moyenne de 5 enfants.

L'évolution française est sans pareille, puisque dès le milieu du XIX^e siècle, la baisse séculaire de la fécondité est plus qu'entamée ; elle est d'abord faible, puis elle s'accélère avec la Révolution et l'Empire, si bien que vers 1815, l'indice n'est plus que de 4,4 au lieu de 5,4 vers 1750. Le mouvement ne tarde pas à s'accélérer puisque, au milieu du XIX^e siècle, la fécondité est tombée légèrement en deçà de 3,5, c'est-à-dire qu'elle a déjà franchi la moitié de la distance qui sépare la tradition (5 enfants ou plus) de la modernité (2 enfants ou moins) ; la France a alors la plus basse fécondité du monde. La taille moyenne des familles y est inférieure à celle que l'on rencontre dans les pays à mariage tardif et sélectif (Norvège, Portugal, Suisse par exemple).

LA POLITIQUE DE POPULATION A L'ORÉE DU XXI^e SIÈCLE

Dans les autres pays d'Europe de l'Ouest, même en Angleterre, pourtant nettement plus avancée industriellement, le fléchissement de la fécondité ne se manifestera pas avant 1870-1880 ; en Allemagne même, le mouvement ne devient significatif qu'à partir de 1900. C'est dire à quel point le comportement français est tout à fait à part : non seulement, du fait de la forte mortalité précoce, les générations ne parviennent pas à se reproduire, mais le pays maintient, pendant près de deux siècles, une fécondité sensiblement inférieure à celle des autres pays européens. La vigueur et la durée du baby-boom (1946-1973) n'en apparaissent que plus surprenantes (tableau 6) ; elles paraissent inexplicables si l'on ne fait pas appel au caractère hautement prioritaire de la politique de l'enfance au sein du dispositif de sécurité sociale (voir plus loin).

Tableau 6 : INDICATEUR CONJONCTUREL DE FÉCONDITÉ (NOMBRE MOYEN D'ENFANTS PAR FEMME)

Période	Fécondité	Période	Fécondité	Période	Fécondité	Période	Fécondité
1740-1744	5,37	1805-1809	4,41	1871-1875	3,42	1936-1940	2,07
1745-1749	5,33	1810-1814	4,39	1876-1880	3,45	1941-1945	2,11
1750-1754	5,35	1815-1819	4,36	1881-1885	3,38	1946-1950	2,99
1755-1759	5,48	1820-1824	4,23	1886-1890	3,12	1951-1955	2,72
1760-1764	5,20	1825-1829	4,13	1891-1895	2,97	1956-1960	2,71
1765-1769	5,21	1830-1834	3,82	1896-1900	2,90	1960-1965	2,85
1770-1774	5,03	1835-1839	3,71	1901-1905	2,79	1966-1970	2,61
1775-1779	5,10	1840-1844	3,64	1906-1910	2,60	1970-1975	2,31
1780-1784	5,08	1845-1849	3,50	1911-1915	2,25	1975-1980	1,86
1785-1789	5,18	1851-1855	3,38	1916-1920	1,65	1980-1985	1,87
1790-1794	4,93	1856-1860	3,46	1921-1925	2,42	1985-1990	1,81
1795-1799	4,90	1861-1865	3,50	1926-1930	2,30	1990-1995	1,71
1800-1804	4,46	1866-1870	3,50	1931-1935	2,16	1995-2000	1,77

Sources : "La population de la France de 1740 à 1860", *Population*, 1975, n° 6.

Statistique Générale de la France, INED-INSEE: Croze, M. : *Tableaux démographiques et sociaux*, Paris, 1976.

III. L'immigration étrangère

La transition démographique s'accompagne d'une transition migratoire. Dans la première phase de la transition démographique, lorsque la chute de la mortalité provoque un gonflement soudain des effectifs de population et des difficultés corrélatives d'absorption sur le marché du travail, l'émigration sert de soupape de sûreté. Ce fut le cas pour l'Europe durant sa phase d'explosion démographique, jusqu'à la première guerre mondiale. Inversement, lorsque la fécondité devient déficitaire et que, dès lors, des pénuries sectorielles chroniques de main-d'œuvre apparaissent une vingtaine d'années plus tard, l'émigration fait place, peu à

peu à l'immigration. Le cas le plus flagrant est celui de l'Allemagne à partir de 1945 (dès 1923, la fécondité était tombée en deçà du niveau de remplacement). Tous les pays du quart Nord-Ouest emboîtent le pas à partir des années 1950. Les pays d'Europe du Sud où la modernisation démographique a été plus tardive assisteront, à partir des années 1970, au rapatriement d'un grand contingent d'émigrés et deviendront, à leur tour, des pays d'accueil pour des immigrants en provenance d'Afrique ou d'Asie.

Ce mécanisme est encore plus clairement illustré par l'analyse de cas français (tableau 7). Si, par convention, on considère qu'un pays où la proportion d'étrangers dépasse 1 % est un « pays d'immigration », alors le Royaume-Uni n'est devenu « pays d'immigration » que vers 1960, l'Allemagne vers 1965 et l'Italie vers 1990, donc tous avec un bon siècle de retard sur la France. Ce décalage temporel des transitions migratoires ne fait que refléter le décalage temporel des transitions démographiques. Dès le milieu du XIX^e siècle, la France est devenue un pays d'immigration : en 1851, en effet, le seuil de 1 % de population étrangère était déjà franchi. Malgré la politique de naturalisation, la présence étrangère n'a cessé d'augmenter jusque 1931 ; le pic de 1931 correspond à une politique de recrutement intensif, destinée à remplacer les vides créés par l'hécatombe de 1914-1918 (plus de 1 300 000 tués ayant autour de 20 ans). Avec la crise des années 1930, non seulement la France a pratiqué l'incitation au retour, mais elle a parqué les réfugiés espagnols, interdits de travail.

Avec l'époque des « Trente Glorieuses », l'appel à la main-d'œuvre étrangère a repris. Mais depuis le premier choc pétrolier, la politique est contradictoire : elle se veut en principe, fermée à tout nouveau courant migratoire (« immigration zéro »), tout en s'affichant résolue à faciliter l'intégration des étrangers régulièrement présents sur le sol français. Les flux d'entrants nets sont loin d'être négligeables, mais, statistiquement, ils paraissent à peu près compensés par le mouvement juridique des entrées dans la nationalité française. Cette particularité reflète la mise en place du droit du sol. Entamés dès 1801, avec la discussion sur le Code civil, les débats sur le droit de la nationalité aboutissent à la loi de 1889 qui instaure le *jus soli* (droit du sol). Sous la République, l'attribution de la nationalité dépend

**Tableau 7 : FRANCE : LE NOMBRE D'ÉTRANGERS (EN MILLIERS)
AUX RECENSEMENTS DEPUIS LE MILIEU DU XIX^e SIÈCLE,
ET POURCENTAGE CORRESPONDANT**

1851	381	1,06	1954	1 765	4,12
1861	506	1,35	1962	2 170	4,67
1876	802	2,17	1968	2 621	5,28
1901	1 034	2,69	1975	3 442	6,54
1911	1 160	2,96	1982	3 714	6,84
1931	2 715	6,59	1990	3 597	6,35
1936	2 198	5,34	1999	3 263	5,58
1946	1 744	4,38			
Territoire actuel sauf en 1851, 1876, 1901, 1911 (territoire de l'époque).					
Sources : Statistique Générale de la France, INSEE.					

de l'éducation ou de la socialisation dans la société française et la résidence passée, constatée au moment de la majorité en est la garantie. Par la suite, de nombreuses voies d'accès à la citoyenneté française seront ouvertes⁽¹⁾.

IV. La répartition par âges

La caractéristique qui résume le mieux la structure par âges est l'âge médian. C'est l'âge qui coupe en deux tranches égales la population, la première moitié ayant plus que cet âge et la seconde moins que cet âge. Les perspectives étant relativement peu incertaines, nous couvrirons trois siècles, du point origine (1740) à nos jours (2000) et finalement jusqu'à l'horizon 2050. La population traditionnelle de la France était très jeune : au XVIII^e siècle comme dans le premier quart du XIX^e siècle, la moitié des habitants avaient moins de 25 ans. Cette relative constance de l'âge médian sur une période aussi longue ne doit pas surprendre : certes, la fécondité a baissé d'un quart, mais dans le même temps, l'espérance de vie s'est allongée de 15 ans. Or, nous l'avons vu, les premiers progrès de l'espérance de vie ont surtout sauvé des vies jeunes, compensant ainsi le rétrécissement de la base de la pyramide entraîné par la baisse de la fécondité.

La période suivante est celle d'un vieillissement démographique continu qui n'est interrompu provisoirement que par le rebond de la fécondité à l'occasion du baby-boom. En faisant disparaître la jeunesse, les guerres sont un facteur d'accélération du vieillissement. L'âge médian va ainsi traverser un pic de 35 ans en 1946 : la hausse par rapport au niveau traditionnel est de 10 ans. Mais le baby-boom va retourner la tendance et provoquer un important rajeunissement de la population : ainsi, l'âge médian qui avait culminé à 35 ans en 1946 n'est plus que de 31 ans en 1975. Or c'est à cette époque que la fécondité qui a recommencé à baisser en 1965, descend en dessous du niveau de remplacement des générations. A partir de cette époque, on va assister à une remontée rapide de l'âge médian. Dès 1990, les effets du baby-boom ont été gommés : l'âge médian est revenu à sa valeur de 1946 : 35 ans. Mais une formidable accélération s'ensuit, liée au maintien de la sous-fécondité et, dans une moindre mesure, au recul de la mortalité aux âges élevés. On s'oriente vers un nouveau profil socio-démographique : en l'an 2010, l'âge médian a franchi le cap des 40 ans (tableau 8) et en 2040 déjà, il atteint 45 ans. C'est donc une société dominée par les adultes mûrs et les personnes âgées qui va faire son apparition. Encore faut-il souligner que l'hypothèse retenue par les experts des Nations Unies paraît modérée, puisqu'elle conduit à tableur sur une fécondité légèrement moins basse que celle des années 1990-2000.

L'âge médian est un paramètre de distribution centrale qui ne peut refléter la répartition de la population par grands groupes d'âges : jeunes, adultes, vieux. Aussi, avons-nous complété sa présentation. Le processus communément appelé « vieillissement démographique » ne consiste pas seulement en une progression du nombre et de la proportion de personnes âgées. C'est, du point de vue de l'avenir, aussi et surtout une baisse du nombre et de la fraction des jeunes. Pour bien prendre l'ampleur du phénomène, il convient de considérer la combinaison des deux évolutions. Rien n'est plus éclairant à cet égard que le ratio entre

⁽¹⁾ Weil, P., *Collection des rapports officiels. Rapports au Premier Ministre. Mission d'étude des législations de la nationalité et de l'immigration, Paris, La Documentation Française, 1997, 175 p.*

Tableau 8 : ÂGE MÉDIAN (EN ANNÉES) : PASSÉ (1740-2000) ET PERSPECTIVES (2000-2050), FRANCE

Année		Année		Année	
1740	25,0	1875	28,9	2000	37,6
1775	25,5	1900	29,7	2010	40,3
1800	25,7	1925	31,0	2020	42,5
1825	25,5	1950	34,5	2040	44,8
1850	27,0	1975	31,6	2050	45,2

Sources : Croze, M. : *Tableaux démographiques et sociaux. Reliefs géographiques et historiques*, INSEE-INED, Paris, 1976.
United Nations, *op.cit.*, 2001.

les effectifs de « vieux » (V) et celui des effectifs de « jeunes » (J). Dans la France ancienne, on comptait cinq fois plus de « jeunes » que de « vieux » ; en 1950 encore, les jeunes prédominaient avec un ratio de 2 à 1. A partir de cette époque, les tendances s'accroissent : dès 2040, le nombre de jeunes est presque rejoint par celui des personnes âgées ; par la suite, le déséquilibre des âges s'accroît au point qu'en 2050, le nombre de personnes de plus de 60 ans dépasse de plus de 5 millions le nombre de jeunes de moins de 20 ans (26,7 et 21,4 millions respectivement). Nous marchons donc vers un type de société sans précédent : au-delà de l'arrêt de la croissance démographique, c'est une inversion complète de la distribution par âges qui est en train de se produire sous nos yeux (tableau 9).

Tableau 9 : ÂGE MÉDIAN (EN ANNÉES) : PASSÉ (1740-2000) ET PERSPECTIVES (2000-2050), FRANCE

Année	J	V	V/J	Année	J	V	V/J	Année	J	V	V/J
1740	42,1	8,3	0,2	1875	35,7	11,8	0,3	2000	25,0	20,5	0,8
1775	40,7	8,9	0,2	1900	34,2	12,7	0,4	2010	23,8	22,9	1,0
1800	41,0	8,9	0,2	1925	30,8	13,8	0,45	2020	22,8	26,8	1,2
1825	40,5	10,0	0,25	1950	30,3	16,2	0,5	2040	21,4	26,2	1,2
1850	38,4	9,7	0,25	1975	32,0	18,3	0,6	2050	21,4	26,7	1,25

Sources : Croze, M. : *Tableaux démographiques et sociaux. Reliefs géographiques et historiques*, INSEE-INED, Paris, 1976.
United Nations, *op.cit.*, 2001.

Une telle évolution est a priori lourde de conséquences économiques et politiques. Sur le plan économique, on peut s'attendre à une perte de dynamisme : le nombre de jeunes ménages diminuera et il sera inférieur à celui des ménages âgés, souvent déjà équipés,

LA POLITIQUE DE POPULATION A L'ORÉE DU XXI^e SIÈCLE

d'où une moindre demande d'investissement en logement et en équipements en biens durables (mobilier, électroménager, audiovisuel, informatique, automobile etc) ; on peut en outre penser que les choix des consommateurs varient selon l'âge et se portent moins souvent sur les biens nouveaux au fil de l'avancement en âge. Une autre dimension économique du vieillissement est le vieillissement de la main-d'œuvre : il y a tout lieu de penser qu'une main-d'œuvre âgée est moins portée à l'innovation, moins mobile et plus coûteuse (surtout à cause de la charge des personnes âgées) qu'une main-d'œuvre jeune. Pour un pays comme la France dont l'économie est très ouverte sur l'extérieur, on peut dès lors, craindre une perte de compétitivité, surtout par rapport à de nouveaux concurrents d'Asie ou d'Amérique latine, où les coûts de main-d'œuvre sont très faibles.

3 PERSPECTIVES D'AVENIR

Nous allons à nouveau prendre comme référence le document des Nations Unies, qui a le mérite d'établir une vision d'ensemble avant de fixer son réseau d'hypothèses pour les divers pays du monde. Ainsi, pour la France, trois scénarios ont été établis, qui ne diffèrent que par le choix de l'hypothèse de fécondité ; l'espérance à la naissance est supposée n'augmenter que modérément (+ 5 ans) ; l'immigration nette est faible (environ 40 000 personnes par an). S'agissant de la fécondité, l'hypothèse médiane s'établit, nous l'avons vu, à 1,8-1,9 enfant en moyenne par femme. L'hypothèse basse, quant à elle, se fonde sur une diminution régulière et lente, une sorte de glissement progressif qui amène l'indice synthétique à tomber dès 2035-2040, aussi bas que 1,5 enfant par femme.

L'hypothèse haute imagine un renversement complet, peu conforme aux vues actuelles, mais qui est cependant loin de ramener à un baby-boom. L'indice de fécondité remonte pas à pas vers le seuil de remplacement en 2020 et vers une valeur finale de 2,3, atteinte dans les années 2030.

Seule donc la fécondité varie, du reste dans des limites relativement étroites. Ce sont pourtant ces petits écarts qui vont jouer un rôle déterminant à l'avenir. Les personnes âgées étant déjà nées, leur effectif est indépendant du scénario adopté : entre 2000 et 2050, le nombre de personnes de plus de 60 ans passe de 12 à 20 millions, soit une hausse des 2/3 ceci dans un contexte de population quasi-stationnaire, voire décroissant. Quant à la population de 25 à 60 ans, qui constitue le noyau dur de la population active, elle diminue dans les trois cas, même dans le scénario haut. Comment résoudre la contradiction, la divergence entre l'alourdissement de la population à charge et l'amointrissement de la population potentiellement cotisante ? Le phénomène revêt d'autant plus d'acuité que la population âgée finit par être presque aussi nombreuse que la population d'âge actif.

Pour la population totale, l'effectif ultime en 2050 s'inscrit dans une fourchette étroite : de 56 à 68 ans (tableau 10). La variation porte, en revanche, pour l'essentiel, sur le nombre d'enfants et de jeunes adultes (moins de 25 ans) ; dans l'hypothèse basse, on assiste à un effondrement de la population de moins de 25 ans, qui chute de 6 millions (12,9 millions en 2000), au lieu de 18,8 en 2000). C'est donc le potentiel de futurs parents et de futurs actifs qui se trouve fortement entamé ; on imagine mal une société s'adaptant aisément à cette perte d'avenir ; il y a bien sûr les conséquences directes, sectorielles (école, santé, immobilier, automobile, informatique, etc) ; il y a surtout, à plus long terme, le conservatisme, le doute, la perte de vitalité.

Pour tout responsable, une telle évolution est à éviter en priorité. Or l'expérience montre qu'aussi bien dans les pays développés que dans les pays moins développés, dès qu'une volonté politique s'affiche en symbiose avec l'opinion publique, et qu'elle se donne les moyens d'action, elle est en mesure d'infléchir sensiblement les tendances. Pour le

LA POLITIQUE DE POPULATION A L'ORÉE DU XXI^e SIÈCLE

domaine qui est le nôtre, seul le couplage entre une politique nataliste-féministe et une politique migratoire volontariste peut permettre le maintien d'une croissance démographique supérieure au niveau de stagnation et, surtout, peut éviter l'écueil d'un effacement de la population jeune, comme on le constate en Allemagne, en Italie, en Espagne, en Russie, au Japon. Au-delà d'une certaine limite, la baisse n'est plus réversible : on se heurte à la redoutable « inertie » démographique.

**Tableau 10 : LES PERSPECTIVES DE POPULATION DE LA FRANCE
(EFFECTIFS EN MILLIONS), 2000-2050**

Age	2000	2020	2040	2050
	Hypothèse basse			
Moins de 25 ans	18,8	16,6	14,1	12,9
25 à 59 ans	28,3	27,9	25,0	23,3
60 ans et plus	12,1	16,7	20,0	20,2
Total	59,2	61,2	59,1	56,4
	Hypothèse médiane			
Moins de 25 ans	18,8	17,9	16,9	16,7
25 à 59 ans	28,3	27,8	25,8	24,9
60 ans et plus	12,1	16,7	20,0	20,2
Total	59,2	62,4	62,7	61,8
	Hypothèse haute			
Moins de 25 ans	18,8	19,1	19,9	20,9
25 à 59 ans	28,3	27,8	26,5	26,6
60 ans et plus	12,1	16,7	20,0	20,2
Total	59,2	63,5	66,4	67,7
<p>Hypothèses communes en matière de mortalité (hausse régulière de l'espérance de vie à la naissance : + 6 ans sur le demi-siècle à venir par passage de 78,1 ans en 1995-2000, à 84,0 ans, en 2045-2050) ; et en matière d'immigration nette : dans les trois cas, le taux annuel moyen d'immigration est de 0,6 ou 0,7 %.</p> <p>S'agissant de fécondité, l'hypothèse médiane est celle d'un indicateur conjoncturel compris entre 1,8 et 1,9 enfant en moyenne par femme ; l'hypothèse basse consiste en une baisse régulière amenant l'indice à 1,5 en 2045-2050; quant à l'hypothèse haute, elle se fonde sur une reprise importante amenant l'indice au niveau de remplacement 2,10 en 2020 et à 2,30 en 2045-2050.</p> <p>Source : United Nations, <i>op.cit.</i> , 2001.</p>				

4 RÉFORME DE LA POLITIQUE DE POPULATION

I. Politique de l'enfance

La sous-fécondité n'est pas une fatalité ; le nombre d'enfants désirés est plus élevé que le nombre observé ; dans les pays de l'Union européenne, il est de l'ordre de 2 ou légèrement supérieur ; l'écart entre l'idéal et la réalité est tout à fait conforme à l'attente : c'est dans les pays où la politique de l'enfance est faible, voire quasi-inexistante, que la différence est maximale ; inversement, là où le dispositif d'accueil (prestations financières, congé parental, emploi à temps partiel, crèches, etc), est fort, l'écart est moindre.

A la question : « combien d'enfants pensez-vous que vous aurez ? », en Suède, par exemple, les jeunes, femmes ou hommes en âge de construire une famille, donnent un chiffre moyen allant de 2,3 à 2,6. De même, en France, le nombre final moyen d'enfants attendus parmi les générations en situation d'avoir des enfants s'inscrit dans l'intervalle 2,1 à 2,3 enfants par femme. Parmi les jeunes couples, la gamme des préférences de fécondité est très étroite (et peu variable entre générations) : environ la moitié veulent deux enfants et près d'un quart trois enfants⁽²⁾ (tableau 11).

L'indice de la fécondité attendue répond, pour une part, à une vision idéale. Comme la fécondité est de mieux en mieux maîtrisée, on pourrait s'attendre à ce que les intentions de fécondité annoncent avec fidélité la fécondité réelle à venir. Ce serait oublier qu'ils font abstraction de certaines circonstances possibles, comme l'absence de partenaire, l'instabilité des unions ou la stérilité. De nombreux obstacles socio-économiques s'opposent, par ailleurs, à la réalisation de ce désir d'enfants ; c'est précisément le rôle d'une politique de population de faire en sorte que les enfants voulus puissent naître ; ce trait est commun à toutes les sociétés post-transitionnelles, où la fécondité est généralement sensiblement inférieure au seuil de remplacement des générations. Réciproquement, dans les sociétés où la fécondité est en cours de transition, le nombre d'enfants voulus par les couples est inférieur au nombre d'enfants réels ; c'est cet argument qui sert de justification à l'intervention de l'Etat et à la mise en place de programmes de planning familial (Bongaarts, 1998). La même logique doit donc prévaloir au nom du décalage inversé, dans les pays à sous-fécondité structurelle. Ainsi, la différence entre le nombre idéal (qui sert d'objectif aux pouvoirs publics) et le nombre observé donne une illustration de la marge d'action potentielle, existante ; cette différence est exactement opposée à celle de la première phase de la transition : aux premiers stades de la transition, il s'agit d'éviter des naissances non voulues ; au dernier stade (sous-fécondité post-transitionnelle), il s'agit au contraire d'encourager la

⁽²⁾ *United Nations Economic Commission for Europe. Fertility and Family Survey, Sweden, Geneva, 1997 ; Fertility and Family Survey, France, Geneva, 1998.*

LA POLITIQUE DE POPULATION A L'ORÉE DU XXI^e SIÈCLE

Tableau 11 : NOMBRE FINAL MOYEN D'ENFANTS ATTENDUS (%)

1) Suède						
Année de naissance						
Nombre d'enfants attendus	1969	1964	1959	1954	1949	
0	1,3	1,9	1,8	5,6	4,9	
1	3,3	3,5	8,8	12,0	13,8	
2	57,6	44,3	41,0	45,1	49,9	
3	27,9	36,2	33,7	26,7	23,5	
4 et plus	8,5	12,3	13,2	9,6	7,4	
Ne sait pas	1,6	2,0	1,5	1,0	0,5	
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	
Nombre moyen, (échantillon féminin)	2,4	2,6	2,5	2,3	2,2	
Nombre moyen, (échantillon masculin)	...	2,3	2,4	...	2,1	
2) France						
Année de naissance						
Nombre d'enfants attendus	1969-73	1964-68	1959-63	1954-58	1949-53	1944-48
0	4,2	2,1	4,2	4,8	6,6	11,2
1	9,3	9,8	11,4	15,7	21,9	17,6
2	59,2	49,6	41,0	35,8	30,8	39,8
3	20,1	23,3	22,9	22,8	24,8	18,2
4 et plus	4,1	5,7	8,8	14,8	13,3	12,5
Ne sait pas	3,1	9,4	11,7	6,1	2,7	0,7
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Nombre moyen (échantillon féminin)	2,1	2,3	2,3	2,4	2,3	2,2
Nombre moyen (échantillon masculin)	2,1	2,3	2,3	2,2	2,2	2,2

Source : *Fertility and Family Surveys, op.cit.*, 1997 et 1998.

venue de naissances souhaitées mais différées ou annulées par l'effet de circonstances adverses. En 1989, l'enquête d'Eurobaromètre sur les 12 pays membres de l'Union européenne aboutissait à une taille moyenne de famille désirée de 2,16 enfants en moyenne par femme, or la fécondité observée était alors 1,6 enfant en moyenne par femme. L'écart était donc de 0,6, laissant ainsi une marge de manœuvre importante pour les politiques ; il y a donc continuité et similitude de nature entre ce que l'on observe dans les pays en développement, d'un côté, et dans les pays avancés de l'autre. L'enquête d'Eurobaromètre

laisse, d'ailleurs, de précieuses indications sur la nature des mesures souhaitées par les couples pays par pays : la cohérence des réponses est frappante. C'est en effet dans les pays où l'écart entre la fécondité observée et la fécondité souhaitée est le plus grand que la politique de l'enfance est la moins avancée (Grèce, Italie, Espagne, par exemple) ; réciproquement, cet écart est moindre là où cette politique est mieux adaptée à la condition féminine (Belgique, France, Luxembourg). L'intégration de pays scandinaves comme la Finlande ou la Suède n'a fait que confirmer ce constat. Comme le montrent les enquêtes régulières menées par la Division de la Population des Nations Unies, la quasi totalité des gouvernements européens considèrent que la croissance de la population dans leur pays est insuffisante et que la fécondité est « trop basse ». Depuis un quart de siècle, le gouvernement français, dans son rapport sur la situation démographique adressé au Parlement, mentionne la nécessité d'un retour au niveau de remplacement des générations. Cet objectif a été répété régulièrement au fil des alternances politiques. Ce seuil théorique du niveau de remplacement a un sens pour la société, il n'en a guère pour les couples individuels. On peut donc fort bien imaginer que dans des sociétés post-transitionnelles à fécondité déficitaire, la norme ne soit pas celle de l'équilibre numérique entre les générations successives, mais celle de la famille sans enfant ou de la famille restreinte conduisant ainsi à un déséquilibre collectif (sous-fécondité et décroissance de la population). C'est la direction d'un tel scénario que semblent emprunter l'Allemagne, les pays de l'Est et les pays du Sud européen : dans chacun de ces pays, la compensation du coût de l'enfant est très faible, voire dérisoire. Il s'agit précisément de pays où la condition de la femme est en retard.

Dans les pays où les trois dimensions du coût de l'enfant (argent, espace, temps) sont prises en compte à hauteur suffisante, de façon à limiter fortement la dégradation de niveau de vie subie par les couples qui décident d'avoir plus d'un enfant, une toute autre évolution peut se dessiner, amenant au voisinage du seuil de remplacement. Encore faut-il que la volonté politique existe et que les pouvoirs publics tiennent compte, comme ils le font dans d'autres domaines, des aspirations exprimées par la société dans les sondages tels que ceux d'Eurobaromètre. Comme nous l'avons déjà mentionné, la corrélation est forte entre le niveau de la fécondité et l'importance des transferts financiers en faveur des familles, mesurés ici par la part des prestations familiales dans le PIB en 1995 ; à nouveau les Scandinaves figurent en tête du classement avec un pourcentage voisin de 4 % ; viennent ensuite la France et le Luxembourg (3,3 %), le Royaume Uni est un peu en retard (2,4 %), l'Allemagne encore plus (2,2 %), mais c'est surtout la position des pays d'Europe du Sud, détenteurs des records d'infécondité qui se singularise avec un pourcentage inférieur à 1 % ; on voit donc mal comment la fécondité de ces pays, pourtant hétérogènes, pourrait ne pas rester au plus bas niveau de l'histoire et occasionner une dépopulation massive.

La politique familiale doit avoir le souci premier, comme ce fut le cas dès l'origine, à la Libération, d'être attentive à l'équilibre démographique, donc au soutien de la natalité. Comme le désir d'enfant est une notion subjective, très sensible à l'environnement familial et au cadre législatif, ce désir peut varier, être soutenu, voire, suscité par la mise en place de mesures qui transforment la vie quotidienne des jeunes parents, en particulier tout ce qui touche à l'articulation entre vie familiale et vie professionnelle (Thélot et Villac, 1998). En pratique, ce sont les pays féministes parce qu'ils sont attentifs aux préoccupations des mères, qui s'avèrent les plus natalistes.

La politique de l'enfance en France : ses points forts, ses points faibles

- Les points forts

La politique familiale dispose d'un atout unique (qu'elle partage seulement avec la Belgique) : l'existence d'une école préélémentaire publique et précoce : dès l'âge de 2 ans, près de la moitié des enfants sont déjà inscrits à l'école maternelle ; aux âges suivants (3, 4 et 5 ans), tous les enfants sont inscrits. La généralité et la gratuité de l'école maternelle sont enviés dans les pays voisins où les parents doivent se préoccuper de la garde de leurs enfants jusqu'à l'âge, 5, 6 voire 7 ans. A partir de l'âge de 2-3 ans, le réseau d'écoles maternelles est très bien conçu et étendu au plus grand nombre d'enfants ; il répond bien aux besoins tant des parents que des enfants. Il n'en reste pas moins que la soudure reste à faire entre la fin du congé de maternité et l'entrée à l'école maternelle, d'où la nécessité de développer des solutions comme le recours aux assistantes maternelles, le congé parental, ou les crèches.

Une autre originalité française est le système d'impôt direct. Ce système a été mis en place à la Libération, après des siècles de débats ; il repose sur une idée de justice fiscale puisque ce n'est pas le revenu lui-même qui est imposé, mais le revenu par part, ou le niveau de vie (Calot, ...). Cette idée de « quotient familial » qui, de nos jours, suscite tant d'incompréhension, de querelles idéologiques et est supposé être de « droite » remonte en fait au XVIII^e siècle, aux Lumières. Elle répond à un idéal républicain, révolutionnaire. Elle est inscrite dans la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen. Dans ce texte fondateur, lorsqu'on évoque l'impôt, on mentionne la nécessité de prendre en compte la capacité contributive (autrement dit, le nombre de personnes à charge) de celui qui paie. Le principe était sans doute bien compris par le monde politique de 1945, puisque le Parlement l'a voté à l'unanimité. Dans l'histoire de la République, connaît-on beaucoup de dispositions votées ainsi en bloc, sans qu'une voix ne manque ?

- Les points faibles

Ces points faibles ne manquent pas et ils n'ont cessé de s'accumuler depuis les années 1970. En multipliant les prestations sans conditions de ressources, la politique familiale est devenue une politique d'assistance à des clientèles spécifiques ; les barèmes de calcul des allocations ont rendu le système opaque, complexe, illisible. Le nombre de prestations atteint aujourd'hui 26 ou 28, selon les auteurs (au lieu de 6 en 1946). Bien entendu, la mécanique de création de plafonds de ressources a servi à éliminer un nombre croissant de prestataires et, du coup, elle a contribué à marginaliser le volet financier de la politique familiale. En 1946, la politique familiale était clairement prioritaire, avec plus de 40 % des dépenses de sécurité sociale : le souci était la reconstruction nationale et son corollaire, la relance de la natalité. La précocité de la limitation des naissances entamée avec plus d'un siècle sur les pays voisins avait fait perdre à la France son rang. Si le pays avait suivi l'évolution allemande ou celle de l'Angleterre, sa population ne serait pas de 60 millions, mais de 220 millions d'habitants. C'est cette prise de conscience, après le choc de la défaite de 1940 et de l'occupation allemande, qui provoque le réflexe salutaire au lendemain de la

guerre. Mais l'érosion de la politique familiale a été telle que celle-ci ne représente plus que 11 % du budget de la sécurité sociale.

Ce qui est plus important, c'est sa face misérabiliste, créée lors des dernières décennies : ce sont les caisses d'allocations familiales qui gèrent les allocations pour adultes handicapés et surtout procèdent au versement du RMI. Voilà les enfants relégués au rang des misérables, infirmes ou chômeurs. C'est un détournement d'objectif : tout comme la politique d'assurance maladie a pour objectif d'assurer un transfert entre les bien-portants et les malades, et comme la politique de retraite vise à donner des revenus de remplacement issus des actifs actuels et allant vers les anciens actifs, la politique familiale a pour objet d'assurer une compensation entre les petites familles ou les familles sans enfant et les familles avec enfants. Or ce principe a le plus souvent été oublié au profit de considérations sur les effets redistributifs qui relèvent d'une tout autre logique ; c'est la légitimité même des prestations familiales qui est en cause, puisqu'elles ne deviennent qu'un des nombreux outils de la lutte contre la pauvreté. Alfred Sauvy avait énoncé l'idée maîtresse des allocations familiales : de même que la personne âgée a droit à une retraite, au titre des services rendus à la collectivité, de même l'enfant, futur producteur, a droit à un présalaire. Le législateur a délaissé cette logique universaliste au profit d'une politique de secours, d'assistance aux plus nécessiteux comme les familles modestes, plus exposées aux emplois précaires et flexibles. C'est à la politique fiscale, et en particulier à la création d'un impôt négatif, qu'il revient d'assurer la solidarité verticale, entre les riches et les pauvres. La politique familiale a une autre vocation : garantir la solidarité horizontale, c'est-à-dire permettre une égalisation des niveaux de vie entre les familles infécondes ou restreintes et les familles de plus grande taille.

La sous-indexation systématique des prestations familiales explique aussi pour beaucoup la chute de la part de ces prestations dans le PIB. Elle a permis de faire apparaître les fameux excédents de la CNAF qui, au mépris du principe de séparation des branches de la sécurité sociale, sont allés régulièrement combler les déficits des autres branches. Les familles chargées d'enfants s'en sont trouvées appauvries. Le niveau de vie des familles nombreuses est d'autant plus faible qu'elles ont plus d'enfants ; on constate un grand décalage entre la forte capacité d'épargne des plus de 50 ans sans enfants et celle des autres comme le souligne une enquête du BIPE, menée en collaboration avec l'INSEE : les familles investissent en restreignant leur consommation, tandis que les seniors concentrent et accumulent l'épargne financière⁽³⁾ ?

Politique de l'enfance : quelques propositions

Depuis un quart de siècle, la fécondité du moment est inférieure de 15 à 20 % au seuil de remplacement des générations. Or une telle évolution n'a rien d'inéluctable. L'efficacité démographique des transferts publics aux familles a été prouvée à l'échelle européenne. En France même, la politique familiale pourrait être redynamisée par l'adoption de mesures simples :

•

⁽³⁾ Voir Lensef, D. et Lafont, J. La famille à venir. Une réalité menacée mais nécessaire, Paris, *Economica*, 2000, 241 p.

LA POLITIQUE DE POPULATION A L'ORÉE DU XXI^e SIÈCLE

le recentrage des allocations familiales (allocations d'entretien) au cœur du dispositif de la CNAF et une revalorisation importante de ces dernières au titre du rattrapage du pouvoir d'achat perdu au fil des décennies ;

- la simplification progressive de la panoplie des prestations sous condition de ressources, par l'établissement de plafonds communs et par le regroupement des prestations apparentées, de façon à revenir à un nombre limité de prestations et donc à une lecture moins délicate du dispositif existant ;

- la mise en place d'une allocation parentale de libre choix. La scolarisation des jeunes enfants correspond assez bien aux attentes des parents, mais la phase précédente, qui couvre la période allant de la fin du congé de maternité à l'entrée à l'école maternelle jusqu'à ce que l'enfant parvienne, en moyenne, à deux ans et demi correspond à une phase de flottement et d'inquiétude pour les jeunes parents. La formule du versement d'une allocation de libre choix permet, si cette allocation est suffisante, de veiller soi-même à la garde de son enfant ou d'utiliser cette allocation pour contribuer au versement des frais de garde, mais cette formule est très en retrait par rapport à ce qui se pratique en Scandinavie, tant en matière de crèches que de congé parental ;

- le décalage entre l'offre et la demande de modes de garde adaptés (crèches, assistantes maternelles, etc.) est de l'ordre de 500 000 places ; cette pénurie relative de places hypothèque la liberté effective de choix des parents, la pénurie varie en outre beaucoup d'une région à l'autre, la Bretagne et la Picardie apparaissent plus défavorisées. Par ailleurs, compte tenu des normes d'encadrement, le coût d'une place de crèche est très élevé. Il convient donc d'être prudent si l'on s'avance dans la voie d'une extension importante de ce choix. Mais il faut savoir que la plupart des couples sont bi-actifs et que les jeunes mères sont souvent aussi qualifiées et parfois plus que leur conjoint. Or comme la naissance intervient autour de 30 ans, voire un peu avant, soit à un âge décisif pour l'insertion professionnelle et l'engagement dans la carrière, la demande de solutions de substitution à la garde de la mère ne peut que s'amplifier ;

- la mise en place d'un congé parental d'éducation, rémunéré à une hauteur suffisante (environ 80 % du salaire antérieur) attribué au parent gardien, et sur une durée suffisante (au moins un an). Une telle disposition répond à l'attente des jeunes couples. Elle a l'avantage de remédier à l'obstacle le plus courant, créé par l'enfant, lors de sa venue : le coût d'opportunité (ou le coût indirect) occasionné par la naissance, en termes de mois de salaire perdus, le plus souvent par la mère ;

- le recentrage de la politique familiale sur le troisième enfant. Les comparaisons européennes en matière de famille idéale font ressortir une singularité française : comme partout ailleurs, la dimension préférée est de deux enfants, mais le second choix est la famille de trois enfants qui regroupe près du quart des suffrages, soit nettement plus que dans les autres pays. Il convient d'en prendre acte, d'autant que la possibilité d'un retour au remplacement des générations se joue autour de la venue des enfants de rang 3 (ou plus). Il faut donc consolider l'Allocation Parentale d'Education (APE) et l'Allocation pour le Jeune Enfant (APJE) ;

Revenons sur les trente premiers mois de la vie de l'enfant : les parents ont de très grandes difficultés à trouver des modes d'accueil adéquats, d'où un recours important au travail au noir ; or la possibilité de modes d'accueil satisfaisants en nombre suffisant est une condition de l'égalité professionnelle entre femmes et hommes (parité). Pour y parvenir, compte tenu de l'enjeu, il revient à la collectivité de financer pour partie le coût des modes de garde. L'AGED (Allocation pour la garde d'enfant à domicile) et l'AFEAMA (Aide aux familles pour l'emploi d'une assistante maternelle agréée) sont un premier pas ;

- la prise en compte de l'étirement de la post-adolescence. En moyenne, les jeunes tendent à rester de plus en plus longtemps (jusqu'à vers 22-23 ans le plus souvent) chez leurs parents. Or cette période de charge supplémentaire est beaucoup plus onéreuse pour les parents ; il peut s'agir d'étudiants souvent loin de la maison familiale ; de jeunes en situation précaire, voire de jeunes chômeurs. La « loi famille » de 1994 avait annoncé la prolongation du versement des prestations familiales pour les grands enfants jusqu'à l'âge de 22 ans ; l'engagement n'a pas été tenu.

II. Politique migratoire

La France a derrière elle un passé d'un siècle et demi d'immigration. Durant les années 1920, elle a même été le premier pays d'immigration de la planète : les Etats-Unis venaient de fermer la porte en mettant en place des quotas très restrictifs (lois de 1921 et 1924), la France, saignée par la guerre avec l'Allemagne, manquait cruellement de jeunes. L'appel à l'immigration étrangère dépendra régulièrement de la combinaison des conjonctures démographique, économique et politique. Le phénomène a joué un tel rôle que sur la période 1890-1990 il a été à l'origine d'un apport migratoire de 11 millions d'individus (Tribalat, 1991).

Il convient cependant de relativiser le rôle de l'immigration étrangère dans le destin démographique, sauf dans des cas tout à fait extrêmes (auxquels la France n'appartient pas). Les migrations internationales peuvent contribuer à freiner la décroissance démographique, mais elles ne peuvent aucunement empêcher le vieillissement démographique (Nations Unies, 2000). Pour corriger le profil des âges, il faudrait importer massivement des enfants ... sans leurs parents ; l'immigration ne peut atténuer qu'à la marge l'inversion de la pyramide des âges ; encore faudrait-il procéder à une immigration de populations très peu avancées dans la transition démographique, donc culturellement plus distantes et vraisemblablement plus difficiles à intégrer. Le rôle des facteurs économiques est, en revanche, plus important, au moins à moyen terme, et pour ce qui concerne l'entrée de travailleurs primo-migrants. En dépit des mesures restrictives mises en place en 1973 en France comme ailleurs, l'immigration s'est accrue. Cette augmentation résulte de la poursuite du regroupement familial, de la progression des entrées clandestines et de l'afflux des demandeurs d'asile.

Une politique malthusienne qui allierait fermeture des frontières et résignation au déclin démographique serait pernicieuse. « Les sociétés occidentales doivent prendre conscience de l'impasse où mènent le refus de l'immigration et le non-renouvellement des générations. Ces deux réalités témoignent d'un même repli sur soi : politique de l'immigration et politique de la natalité doivent aller de pair, sans jamais être considérés comme substituables »⁽⁴⁾ ?

⁽⁴⁾ ENA. Promotion Jean Monnet. La population de la France, Tome 1, ENA-Recherche, Futuribles, Paris, 1990, p. 170.

LA POLITIQUE DE POPULATION A L'ORÉE DU XXI^e SIÈCLE

L'ampleur des déséquilibres entre le Nord et le Sud, en particulier entre l'Afrique subsaharienne et le Proche-Orient d'un côté et l'Europe de l'autre laisse penser que l'immigration est davantage devant nous que derrière nous. Plus que jamais, les habitants des pays pauvres sont conscients de leur misère ; ils savent qu'ailleurs, il existe des opportunités, des alternatives au chômage ou à la persécution chez eux. Les migrations internationales se mondialisent et la pression migratoire à destination des pays riches ne fera que s'accroître. L'Europe est d'ores et déjà le premier continent d'immigration ; le vide démographique qui commence à se creuser dans un nombre croissant de pays facilite l'acceptation des courants d'immigration. De nombreux pays au Sud, à l'Est et dans les Balkans sont des voies de passage privilégiées vers les pays d'Europe occidentale.

Prétendre maîtriser ces flux, c'est ignorer la force de leurs causes. Ainsi, l'Afrique, continent à la dérive, voit sa population augmenter de 20 millions chaque année. Le mouvement peut être canalisé par une meilleure coordination internationale des polices et par une plus étroite surveillance des territoires propres de l'espace Schengen (Gibraltar, Lampedusa, autres îles du sud de l'Italie). La détresse des aspirants au départ est devenue l'objet d'un commerce lucratif pour des passeurs qui exploitent à grand prix la volonté de fuir de leurs compatriotes. On connaît les filières chinoises (Fujian), qui disposent de relais jusqu'en Europe ou aux Etats-Unis ; le prix du passage peut varier de 2000 à 10 000 \$, selon les moyens de transport, les complicités et les faux papiers nécessaires sur le parcours. A l'audace des passeurs, doit répondre la coordination des polices internationales. Pour démanteler des réseaux de plus en plus riches et de mieux en mieux organisés pour ne plus être bloqués par les frontières, il faut des moyens nouveaux pour venir au secours des victimes et pratiquer une répression sans faille sur ceux qui les exploitent.

Le discours politique qui a longtemps prévalu et qui, parfois se fait encore entendre sur « l'immigration zéro ? » est d'un irréalisme total. En fait, la migration obéit à une dynamique propre. Elle peut, au mieux, être endiguée, canalisée. Elle ne répond pas seulement à la pression extérieure, mais aussi à des besoins internes. Nombreuses sont les professions (infirmières, ingénieurs, taxis, domestiques, etc.) où les pénuries de main-d'œuvre sont patentées, où donc le marché fait appel aux compétences extérieures. D'où la nécessité d'instaurer une politique de quotas. Mais les responsables politiques nient l'évidence que tant de pays reconnaissent, non seulement parmi les pays traditionnels d'immigration (Canada, Etats-Unis, Australie) mais aussi parmi les pays d'immigration nouveaux (Italie notamment).

Il n'est pas sain que dans une démocratie l'opinion publique soit considérée comme immature. La France gagnera à mettre en place un dispositif de quotas, dont le principe consiste à anticiper les besoins d'immigrants par catégorie (qualification) et par grande région du monde. Le divorce entre l'opinion publique et la classe politique sur la question migratoire pourrait être évité.

S'agissant maintenant de politique « commune » européenne, il convient d'être patient car chaque pays est tributaire de son histoire (coloniale, par exemple) et de sa géographie. La première étape devrait consister à harmoniser non pas les principes, mais la pratique du droit d'asile au sein de l'espace Schengen. L'examen de deux données de base

– le pourcentage de demande d’asile par rapport à la population totale, le taux d’admission ou la proportion des demandeurs qui obtiennent la condition de réfugié statutaire – souligne à quel point les disparités sont criantes. Si, un jour, à la suite d’une catastrophe humanitaire, l’Union européenne devait pratiquer le « *burden-sharing* » (le partage du fardeau des exilés), nombre de pays, faute de s’être ouverts, refuseraient de participer à l’opération.

La réussite d’une politique migratoire du point de vue du pays d’accueil suppose que soient réalisées certaines conditions élémentaires : a) le maintien d’une natalité suffisante parmi la population autochtone, notamment dans les zones de concentration des immigrés, afin que l’école puisse jouer son rôle de creuset et de vecteur culturel. Cette condition est la plus importante car c’est aux plus jeunes âges au sein du groupe de ses condisciples que l’enfant acquiert la langue et les usages du pays receveur ; b) une diversification des sources d’immigration pour minimiser la dépendance par rapport à un gouvernement ou un courant donné, l’idée étant d’éviter la constitution de minorités trop importantes et parfois antagonistes, refusant toute acculturation ; c) une dispersion géographique⁽⁵⁾ minimale de la présence étrangère sur territoire national ; d) un effort spécifique d’adaptation de l’appareil scolaire (brassage culturel, formation de maîtres spécialisés) et médiatique (lutte contre le racisme, information et, plus généralement, politique de l’opinion publique). Or ces considérations ne sont que rarement remplies. La migration est le plus souvent inorganisée et régie par des intérêts économiques à court terme. Étant appelée à devenir une composante essentielle du peuplement de l’Europe, elle devra être préparée et aménagée en fonction de considérations à long terme, d’où l’importance de la politique de quotas.

⁽⁵⁾ La France est vaste. Elle est couverte de zones à faible densité, le plus souvent en voie de dépeuplement, où l’on trouve des millions de maisons vacantes. Par ailleurs, ces localités ont souvent besoin d’ouvriers ou d’employés de qualification diverse.

CONCLUSION

Il n'est pas d'économie sans hommes. Pour se perpétuer et entretenir son patrimoine, une société a besoin de citoyens, de producteurs et de consommateurs. Cela vaut pour les nations comme pour les civilisations. Or, pour des raisons qui n'en sont pas, on a jeté l'anathème sur cette évidence de la transmission, sur le thème, à proprement parler vital, de la population. Ce thème a été détourné de son objet, est devenu tabou. Or la logique qui lui est prêtée est dépassée.

En effet, comme nous l'avons vu, seules les sociétés féministes avancées (Scandinavie, France) ont une fécondité proche du remplacement, donc à portée de l'équilibre des générations cependant que les sociétés machistes (Europe méditerranéenne) ont des fécondités de détresse menant vite à l'extinction de leur population. Au XXI^e siècle, là où les femmes ont su gagner la parité scolaire et s'engagent vers la parité professionnelle, natalisme et féminisme vont de pair : le paradigme ancien s'est retourné. La très grande majorité des femmes actuelles n'opposent pas l'emploi à la maternité ; même dans les emplois supérieurs, elles veulent mener de front à la fois une vie personnelle et une vie professionnelle.

Mais il convient aussi de s'affranchir de certains discours simplistes, mais trompeurs, qui dissimulent soit l'ignorance, soit la mauvaise foi. Le mot « natalité » n'a pas de coloration politique. Mais le mot « natalisme » (attitude favorable à la natalité) en a une, qui, en France est importante et se réfère à la « droite pétainiste » ou au « catholicisme intégriste » ; il est associé à des souvenirs historiques fâcheux de dictatures de droite ou d'extrême-droite (Mussolini, Hitler, Franco). C'est pourtant là une vision partielle et tronquée du passé. Certes, le fascisme italien a mené, dès 1927, une « bataille des naissances », et le nazisme hitlérien est allé plus loin en y mêlant non seulement des considérations impériales, mais des mesures eugéniques, et surtout racistes.

Surtout, pourquoi ne rien dire de l'expérience des grandes démocraties de l'entre-deux guerres ? Les gouvernements de pays aussi différents que l'Angleterre, la France et la Suède se sont, dès les années 1930, préoccupés du déficit démographique et ont, chacun à leur manière, mis en place une politique d'inspiration nataliste. En France, les prémises de cette politique remontent non pas à Pétain, mais au Front Populaire et l'apogée à la Libération. En Angleterre, c'est l'influence du créateur de la Sécurité Sociale, Beveridge, qui fut décisive ; en Suède, c'est la réflexion d'un couple de penseurs sociaux-démocrates, Alva et Gunnar Myrdal (futurs prix Nobel l'un et l'autre) qui crée les fondements d'une politique moderne de population (libre choix d'avoir ou de ne pas avoir d'enfants).

Doit-on rappeler que toutes les grandes religions, dans leur tradition, sont natalistes. N'oublions pas que le judaïsme, plus ancien, est même plus nataliste que le catholicisme. L'un des reproches le plus couramment adressé aux populations juives d'Europe centrale au temps de l'occupation allemande était précisément leur forte fécondité : la propagande nazie disait qu'elles se multipliaient « comme des lapins » ou « comme des rats ». Aujourd'hui, la fécondité de la population juive d'Israël est près de trois fois supérieure à celle de pays catholiques latins comme l'Italie ou l'Espagne (1,15 enfant par femme).

Il convient donc de ne pas céder au terrorisme intellectuel ou au « politiquement correct » et de revenir à une vérité simple, universelle, à un fait bien établi par les enquêtes auprès

LA POLITIQUE DE POPULATION A L'ORÉE DU XXI^e SIÈCLE

des gouvernements. Toute population souhaite assurer son propre remplacement. Cet objet n'a rien d'inavouable, il est même noble. Surtout il n'est aucunement hors de portée, en particulier dans les pays qui consacrent des moyens suffisants à la préservation de la condition relative des jeunes couples et de leurs enfants.

Quant à l'immigration, elle sera non seulement inéluctable, mais nécessaire. Cependant, là où la natalité ne s'est pas effondrée, les vides à combler seront moindres et elle sera mieux gérable.

La France répond à ces conditions de faisabilité d'une politique de population adaptée aux impératifs de l'avenir. Autant dire que le débat sur la question démographique peut être dédramatisé et retiré à l'extrême droite, qui l'a tant desservi ; il peut être expliqué à tous, quelle que soit leur religion, leur profession, leur idéologie, leur pays ou leur province d'origine. Le futur n'est pas dessiné, il est ouvert.

Bibliographie

BONGAARTS, J. : « *Fertility and reproductive preferences in post transitional societies* », Population Council, Working papers 1998, n° 114, New York, 38 p.

BULATAO, R., CALDWELL, J.C., CASTERLINE, J. (eds) : *The Global Fertility Transition. Population and Development Review*, Special issue, New York, 2001.

CHESNAIS, J.C. : « *La démographie* », coll. Que Sais-je ? , 5e éd. (sous presse) , PUF, Paris, 2002, 128 p.

Conférence (annuelle) de la famille : années 2000 et 2001 (miméo).

CROZE, M. : « Tableaux démographiques et sociaux », INSEE-INED, Paris, 1976, 216 p.

DEMENY, P. : Replacement fertility : the implausible endpoint of the demographic transition, in JONES, G.W., DOUGLAS, R.M., CALDWELL, J.C. and DE SOUZA, R.M. (eds) : *The continuing demographic transition*, Oxford, Clarendon Press, 1997.

DUPAQUIER, J. (dir.) : *Histoire de la population française*, vol .4, PUF, Paris, 1988, 590 p.

ENA. Promotion Jean Monnet : *La population de la France*, Tome I chapitres 1 (enfance) et 3 (immigration), ENA-Recherche et Futuribles, réalisé sous la direction de J.C. CHESNAIS.

INED : Rapport (annuel) sur la situation démographique, dernières années (1995 à 2000), Paris.

LENSEL, D. et LAFONT, J. : *La famille à venir*, Economica, Paris, 2000.

Social Security Program throughout the world - 1995. Social Security administration. Office of Research and Statistics, *Research Report n° 64*, Washington 1995, 376 p.

THELOT, C. et VILLAC, M. : *Politique familiale. Bilan et perspectives*. Rapport au Ministre, mai 1998.

TRIBALAT, M., et alii : *Etrangers d'hier, Français d'aujourd'hui. Cent ans d'immigration*, Cahier INED-PUF n° 131, Paris, 1991.

United Nations Economic Commission for Europe. Fertility and Family Survey. Sweden.

LA POLITIQUE DE POPULATION A L'ORÉE DU XXI^e SIÈCLE

Economic Studies n° 106, Geneva, 1997 ; Fertility and Family Survey. France. Economic Studies n° 10^e, Geneva, 1998.

United Nations : Below replacement fertility, Population Bulletin n^{os} 40-41, New York, 1999.

United Nations : *Replacement migration : is it a solution to declining and ageing populations ?*, New York, 2000.

United Nations : *Global population policy database*. Dernières enquêtes 1987 à 1999, Population Division, 2000.

United Nations : *World Population Prospects*. The 2000 Revision. Vol. I. : Comprehensive tables, New York, 2001, 745 p.

United Nations. Population Division : *Expert Group meeting on policy responses to population ageing and population decline*, New York, 2001.

WEIL, P. : *Mission d'étude des législations de la nationalité et de l'immigration. Rapport au Premier Ministre*, Paris, la Documentation Française, 1997, 175 p.

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION	5
I. LES POIDS RELATIFS INTERNATIONAUX	6
2. LE PARCOURS SINGULIER DE LA FRANCE	10
I. L'ESPÉRANCE DE VIE	10
II. LA FÉCONDITÉ	11
III. L'IMMIGRATION ÉTRANGÈRE	12
IV. LA RÉPARTITION PAR ÂGES	14
3. PERSPECTIVES D'AVENIR	17
4. RÉFORME DE LA POLITIQUE DE POPULATION	20
I. POLITIQUE DE L'ENFANCE	20
II. POLITIQUE MIGRATOIRE	26
CONCLUSION	30
BIBLIOGRAPHIE	32