



De la politique de population

Faut-il expliciter en France une politique de population ? Si oui, quels en seraient les objectifs ? Qui faut-il charger de sa mise en œuvre ? les administrations existantes ? ou bien de nouvelles structures ? Bref, faut-il créer un « ministère de la Population » ?

Toutes les fonctions de l'État, de l'éducation aux travaux publics, ayant des effets sur le comportement de la population, on pourrait retenir une définition extensive de la politique de population. De façon plus restrictive, on réserve cette appellation aux mesures visant à gérer

- les modifications de la structure démographique de la population,
- sa répartition sur le territoire
- et le rythme de croissance de son effectif total.

Sur ce dernier point, on distingue les politiques *populationnistes*, qui visent à accélérer ce rythme, et les politiques *néo-malthusiennes*, qui visent à le ralentir. Celles-ci ne sont pas seulement le fait de pays pauvres, confrontés à une exubérance excessive de la natalité, rendant insupportables les charges de l'éducation, mais peuvent aussi concerner des pays riches jugeant suffisante la densité de leur population, comme les Pays-Bas ou le Japon.

Un ministère de la Sécurité sociale ?

En France, ceux qui réclament une politique de population le font en général dans le sens populationniste. L'ouvrage le plus caractéristique de

ce courant d'opinion fut celui publié à la Libération par Robert Debré et Alfred Sauvy [1]. Les auteurs y affichaient (p.180) des objectifs chiffrés : « *notre plan annuel serait le suivant :*

Mortalité : 30 000 jeunes vies (1) à sauver

Immigration : 130 000 étrangers à admettre

Natalité : 160 000 enfants de plus à faire naître

Total : 320 000 personnes à gagner »

Les auteurs ne dissimulaient pas le coût de leur programme : « *Le budget affecté au redressement démographique doit être très élevé. Dans les trois domaines de la démographie, natalité, mortalité, immigration, il faut investir des sommes considérables. Au problème de la population, il n'est pas de solution à bon marché* ». Ils s'en donnaient les moyens sous forme d'un *ministère de la Population*, doté de crédits considérables (p. 239): « *l'assurance-nationale santé, assurance unique, qui doit englober les assurances privées, les mutualités, l'assurance médicale gratuite, les assurances contre les accidents du travail, les assurances sociales, l'assistance aux invalides de guerre, fournirait au ministère le budget nécessaire à son action* ».

Sommaire

Éditorial : De la politique de population

- Un ministère de la sécurité sociale ?1
- Un ministère de l'immigration ?2
- Un ministère de la famille ?2

Bibliographie : Synthèses démographiques4

(1) Au dessous de 30 ans

Il faut se souvenir qu'à l'époque la Sécurité sociale n'est pas encore en place. Pour les auteurs, le ministère de la Population gèrerait les cotisations sociales comme celui des Finances gère les impôts.

Les choses se passèrent différemment. Un ministère de la Population était bien apparu dans le Gouvernement provisoire, mais les auteurs regrettent que « *ses attributions ne paraissent pas encore assez largement définies* ». Et pour cause. L'organisation de la Sécurité sociale ne prit pas du tout le tour qu'ils avaient envisagé. Elle fut confiée à des institutions où les syndicats jouaient un rôle important, en un temps où le principal syndicat, la C.G.T., était soupçonné de projets subversifs, si bien que les gouvernements de la IV^{ème} République n'eurent de cesse que d'éparpiller les responsabilités entre une multitude d'organismes, et de les limiter à de la pure gestion. Cette politique a atteint son objectif, qui était d'éviter qu'un puissant appareil syndical ne parvienne à contrôler les crédits considérables gérés par la Sécurité sociale, mais la contrepartie fut que les pouvoirs publics non plus n'exercèrent pas clairement leurs responsabilités.

La V^{ème} République ne corrigea pas ce péché originel. Au Parlement, la discussion du « budget social » resta de pure forme, tandis qu'au Gouvernement, la tutelle de la Sécurité sociale, associée selon le cas à la Santé publique, aux Affaires sociales, au Travail et à l'Emploi, à la Population, ... cherchait à concilier au jour le jour les préoccupations du ministère des Finances et les pressions de diverses corporations - assurés, mutuelles, caisses de retraite, professions de santé, industrie pharmaceutique... La politique à moyen terme, recherchée d'États généraux en livres blancs, ne fut jamais explicitée.

Dans ces conditions, plus important que de décider une orientation populationniste ou néo-malthusienne, serait que soit enfin conçue et appliquée une politique de la Sécurité sociale et notamment de son financement, qui équilibrerait les cotisations et les prestations de façon cohérente avec le reste de la politique gouvernementale, notamment en matière de fiscalité et d'emploi.

Un ministère de l'immigration ?

Robert Debré et Alfred Sauvy attribuaient au ministère de la Population d'importantes responsabilités en matière d'immigration : « *Un ministère*

unique doit diriger et contrôler l'immigration en France, comme il doit diriger et contrôler les deux autres facteurs de la population » Dans les six Directions du ministère qu'ils imaginent, une devait être chargée « *de l'immigration et de la naturalisation* » (2) : « *Elle appellerait sur le sol national les éléments dont la venue lui paraîtrait souhaitable, en écartant les autres, en accord avec les ministères du Travail et de l'Agriculture* » (p. 240). L'actuelle Direction de la Population et des Migrations (D.P.M.) du ministère des Affaires Sociales exerce en partie cette mission, avec la tutelle de l'*Office national d'immigration* (O.N.I.), devenu en 1987 *Office des migrations internationales* (O.M.I.). Mais d'autres fonctions lui échappent, qui relèvent du ministère des Affaires étrangères, comme la tutelle de l'*Office français de protection des réfugiés et apatrides* (OFPRA), ou la politique des visas. Quant à l'amélioration des statistiques des flux d'immigration et des effectifs d'étrangers résidents [2] qu'a entreprise le *Haut Conseil à l'intégration*, il est sage de la confier à des institutions aussi distinctes que possible des administrations de gestion. Une politique de l'immigration s'intègre certainement dans une politique de population, mais il n'est pas sûr qu'il faille la concentrer en un seul ministère.

Un ministère de la famille ?

La politique familiale fut en général en France associée à un objectif nataliste, bien que les responsables des organismes à vocation familiale s'en défendent [3]. Mais d'autres motivations peuvent l'animer. Dans la dernière livraison de *Population*, deux articles donnent des exemples suggestifs des modalités et des effets de politiques familiales.

L'un est consacré à la Suède [4]. L'auteur y distingue « *trois grandes phases selon l'orientation dominante de la politique (...) : de 1934 à 1945, le relèvement de la natalité est le souci principal ; de 1945 à 1965, [il s'agit] d'assurer le bien-être matériel des familles en nivelant les disparités de niveau de vie liées au nombre d'enfants ; depuis 1965, la priorité est de prendre en compte le désir des femmes d'entrer sur le marché du travail en facilitant la compatibilité avec la vie familiale* ». A la première phase fut associée (graphique) une croissance de la fécondité, passant de 1,7 enfant par femme à 2,6 ; pendant la seconde, la fécondité oscillait entre 2,2 et 2,4 ; la troisième s'accompagna d'une baisse ininterrompue de la fécondité, de 1964 à 1978, amenant l'indice à 1,6. « *Peu de pays ont, comme la Suède, encouragé et favorisé l'entrée des femmes sur le marché du travail(...). La réforme fiscale de 1971 a éliminé*

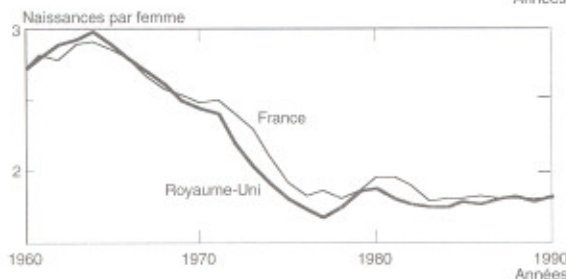
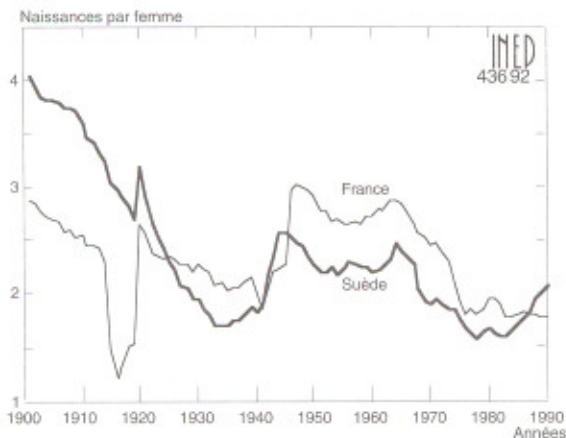
(2) Les cinq autres sont intitulées : Famille et natalité - Médecine préventive - Médecine curative - Assurances sociales - Peuplement et logement.

l'imposition commune des époux. La femme mariée est, depuis, traitée à titre individuel. Les couples vivant sur un seul salaire se trouvent fiscalement défavorisés par rapport au régime précédent.»

Or, depuis 1984, la fécondité a augmenté en Suède, atteignant 2,1 en 1990. Cette remontée est attribuable à un comportement de « rattrapage » de femmes accouchant à un âge relativement élevé. Et celles qui ont eu tardivement un premier enfant ont compensé ce retard par un intervalle plus court entre celui-ci et les suivants. Parmi les mesures pouvant être la cause de ce comportement figurent l'extension des modes de garde et l'allocation pour congé parental, instituée en 1974. Celle-ci est, pendant 9 mois, égale à 90% du salaire antérieur, et est maintenue pour une naissance suivante si celle-ci intervient dans les 30 mois de la précédente. Un tel dispositif peut en effet expliquer un effet retardé : les femmes auraient intérêt à s'assurer d'abord un salaire aussi élevé que possible, puis à interrompre leur activité pour avoir plusieurs enfants relativement rapprochés.

Un autre article est consacré au Royaume-Uni [5]. La fécondité y est à peu près égale à celle de la France (graphique) alors que, de notoriété publique, la politique familiale y est infiniment moins développée qu'en France et en Suède. Or « la ressemblance entre les taux de fécondité en France et au Royaume-Uni s'accompagne de

Indicateur conjoncturel de la fécondité en France, Suède (1900-1990), Royaume-Uni (1960-1990)



différences dans les taux de nuptialité et de divortialité, dans les modalités de la constitution de la famille, dans les taux d'activité économique, dans les attitudes envers la famille ». L'analyse détaillée montre que si les Anglais ont maintenu le niveau global de la fécondité, ce fut « au prix de la continuité, de la durée et de la stabilité de l'emploi féminin ». Sous cet angle, ce que la France aurait obtenu, ce n'est pas tant le maintien de la fécondité à un niveau plus élevé qu'ailleurs, qu'une meilleure conciliation de la formation de la famille avec la participation des femmes à l'activité économique.

*

Bien que la politique recommandée par R. Debré et A. Sauvy ne fut pas strictement appliquée, ses objectifs furent largement atteints. La mortalité infantile, en particulier, fut divisée par 10 (70 décès d'enfants de moins d'un an pour 1000 naissances en 1946, 7 aujourd'hui). Pour la natalité, le nombre de 790 000 naissances (630 000 avant guerre + 160 000) fut constamment dépassé de 1946 à 1974. Et bien que le solde migratoire, qui inclut les retours en métropole de Français à la suite de la décolonisation, ne dépassa 130 000 que quelques années, de 1956 à 1964 et de 1969 à 1971, l'accroissement total dépassa chaque année 320 000 personnes jusqu'en 1973.

Ces « résultats » des politiques suédoise, anglaise, française furent-ils le fruit des politiques appliquées ou le fait d'évolutions spontanées ? Les auteurs des deux articles de *Population* citent une abondante bibliographie qui n'épuise pas la question. Comme on le soupçonnait au départ, la « politique de population » n'est autre que la politique sociale d'ensemble, dont il est loisible de détacher telle ou telle partie pour la clarté des débats électoraux puis de l'action gouvernementale, et dont les études démographiques postérieures peuvent vérifier la cohérence.

Michel Louis LÉVY

RÉFÉRENCES

- [1] Robert DEBRÉ et Alfred SAUVY : « Des Français pour la France », nrf, Gallimard, 264 p., 1946.
- [2] Michèle TRIBALAT : « Immigrés, étrangers, Français : l'imbricolage statistique, *Population et Sociétés*, INED, n° 241, décembre 1989
- [3] Michel Louis LÉVY : « Flux et reflux du natalisme » *Population et Sociétés*, INED, n° 251, novembre 1990.
- [4] Anne PAUTI : « La politique familiale en Suède », *Population*, INED, n°4-1992, p. 961-986.
- [5] Linda HANTRAI : « La fécondité en France et au Royaume-Uni : les effets possibles de la politique familiale », *Population*, INED, n°4-1992, p. 987-1016.

BIBLIOGRAPHIE

Synthèses démographiques

Plusieurs ouvrages parus récemment permettent de disposer commodément d'un ensemble de données démographiques.

Rappelons d'abord la parution annuelle des TEF de l'INSEE, dont les premiers chapitres couvrent des matières démographiques : territoire, population, santé, logement, enseignement, emploi... Diverses utilisations des annuaires internationaux permettent des comparaisons européennes, voire mondiales [1].

De bons commentaires rétrospectifs figurent dans les articles « La

vie et la mort en France » et « Un coup de vieux » du numéro hors-série d'« *Alternatives économiques* » [2].

La Fondation Agnelli présente un important ouvrage collectif dans lequel treize spécialistes - dont sept de l'INED, y compris son ancien directeur, le regretté Jean Bourgeois-Pichat - couvrent les principales questions de prospective démographique, économique et sociologique concernant la France [3]. Outre leurs analyses, 32 tableaux et 46 graphiques rendront d'utiles services documentaires.

Enfin signalons la mise à jour, après le recensement de 1990, du classique de Daniel Noin, professeur de géographie à l'Université de Paris I, sans doute le meilleur lecteur et utilisateur des travaux de

l'INED et de l'INSEE [4]. Parmi 105 graphiques figurent de nombreuses cartes départementales, avec un accent particulier mis sur la population active et les migrations. La conclusion de l'ouvrage est reproduite ci-dessous.

M.L.

[1] *Tableaux de l'économie française 1992-1993* INSEE, 184 p. 75 F

[2] Les chiffres de l'économie, *Alternatives économiques*, n° hors-série 14, 4^{ème} trimestre 1992, 30 F

[3] Georges Tapinos (dir.) : *La France dans deux générations. Population et société dans le premier tiers du XXI^{ème} siècle*. Fayard, 1992, 360 p. 140 F

[4] Daniel Noin, avec la collaboration d'Yvan Chauviré : « *La population de la France* », 3^{ème} édition, Masson, 1992, 200 p. 131 F

Les problèmes de la population de la France

selon D. Noin et Y. Chauviré

(...) Les importantes mutations qui ont été enregistrées dans les mentalités à partir de 1965 et dans l'appareil de production à partir de 1974 expliquent l'ampleur et la diversité des bouleversements que la population a connus depuis une vingtaine d'années. Pour la composition par âge, la structure familiale et le nombre d'enfants, l'évolution a été remarquable. Elle s'est faite dans le sens d'une réduction des écarts entre groupes sociaux et milieux géographiques. Pour la mortalité, le recul a été constant mais les écarts ont eu plutôt tendance à se maintenir. Pour les activités, les transformations ont été considérables : les déséquilibres antérieurs ont été réduits tandis que de nouveaux clivages ont fait leur apparition. La configuration de l'espace français est désormais très différente de ce qu'elle était vingt ans auparavant.

Les changements qui ont affecté la structure et la dynamique de la population ont donné naissance à des problèmes plus ou moins graves, parmi lesquels il faut mentionner la dépopulation persistante de certaines parties du territoire, la faiblesse de la fécondité, le vieillissement démogra-

phique, la présence d'importantes colonies étrangères, enfin la profondeur et l'étendue du chômage.

Ces problèmes ont des origines diverses et chacun d'eux réclame des mesures spécifiques. Ils sont difficiles mais pas insolubles. Les espaces touchés par le dépeuplement sont déjà faiblement occupés et risquent d'être carrément désertifiés mais leurs étendues libres constituent de plus en plus un bien précieux dans une société hautement urbanisée. Les personnes âgées représentent une charge alourdie en raison de l'abaissement de l'âge de la retraite mais, à condition de ne pas être mises à l'écart, elles peuvent être extrêmement utiles dans la nouvelle société tertiaire grâce à leur expérience et au temps libre dont elles disposent. Les étrangers posent parfois des problèmes de cohabitation dans certaines communes mais fournissent une main d'œuvre indispensable à l'économie ; ils constituent une population dynamique et contribuent à accroître la diversité culturelle de la France. Le problème de la dénatalité commence véritablement à se poser et risque de s'aggraver si la fécondité reste à son niveau actuel

pendant un certain temps encore : c'est une question difficile qui, dans les prochaines années, demandera un effort particulier de la société en faveur des jeunes femmes afin de leur permettre de concilier maternage et carrière professionnelle. De tous les problèmes, le plus lancinant et le plus redoutable est néanmoins celui du chômage. Son ampleur est devenue considérable et sa réduction malaisée. Il réclame des dispositions diverses et coûteuses et en réclamera encore pendant de nombreuses années pour améliorer la formation des actifs, réduire progressivement le temps de travail hebdomadaire ou annuel et favoriser le développement d'activités nouvelles.

Dans la mesure où la situation de l'emploi a une forte incidence sur les autres problèmes, son amélioration décisive paraît conditionner dans une large mesure la recherche de leurs solutions. Pour dénouer les problèmes de population auxquels la société française se trouve confrontée en cette fin du XX^{ème} siècle, il faut faire en sorte qu'une nouvelle vigueur soit donnée à la croissance économique de la France.