

POPULATION & SOCIÉTÉS

Démographie et suffrage

La proximité entre « démocratie », gouvernement par le peuple, et « démographie », étude chiffrée du peuple et des peuples, n'est pas seulement un jeu de mots source de fréquents lapsus, mais témoigne de liens étroits. La participation électorale a fait récemment l'objet d'études novatrices de l'INSEE. Ces temps-ci l'importance prise par l'abstention d'une part, par les votes hostiles à la démocratie d'autre part, témoigne d'une incompréhension largement répandue des fonctions du suffrage universel. Des efforts pédagogiques sont sans doute nécessaires, qui passent par l'école et les médias et auxquels démographes et statisticiens peuvent contribuer, mais ceux-ci ne seront efficaces que si les institutions démocratiques fonctionnent de façon simple et claire. Nous examinons ici quelques points particuliers.

◆ Les citoyens et leurs représentants

Le mieux est sans doute de revenir aux sources. L'article 6 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen dispose : « *La loi est l'expression de la volonté générale ; tous les citoyens ont le droit de concourir personnellement ou par leurs représentants à sa formation* ». La question de savoir qui est citoyen et comment les citoyens choisissent leurs représentants a reçu diverses réponses, selon les Constitutions. On sait par exemple qu'en France le droit de vote des femmes date de 1945 et celui des jeunes de 18-21 ans de 1974. Mais dès l'origine, les électeurs habitant la même circonscription ont eu à désigner un ou plusieurs députés, dont la réunion constitue la représentation nationale. Aux États-Unis d'Amérique, pays fédéral, il fut décidé d'établir deux Assemblées : à la Chambre des Représentants, chaque État élit un nombre de députés proportionnel à sa population, d'où l'obligation d'un recensement périodique, inscrite dans la Constitution américaine et respectée chaque année décennale depuis 1790. Au Sénat, chaque État est représenté par deux sénateurs, quelle que soit sa population. En France, après la victoire des « Jacobins » sur les « Girondins », il n'y a pas eu de « Chambre Haute » (1) ; à l'Assemblée Nationale, le lien entre le

nombre de députés et la population de chaque circonscription n'a pas été reconnu de façon rigoureuse. La loi de 1985 établissant le scrutin proportionnel prévoyait de réviser la répartition départementale des sièges à l'Assemblée Nationale après chaque recensement mais depuis le rétablissement du scrutin majoritaire, la question est restée dans le flou.

De qui les députés sont-ils les représentants ? Une fiction veut que chaque député le soit de la Nation tout entière. Mais il est fatal qu'il soit considéré et se considère plutôt comme représentant les habitants de la circonscription qui l'ont élu et même, parmi ceux-ci, de ceux qui ont voté pour lui. Dans un scrutin de liste, la représentation des minorités est plus facile à assurer que dans un scrutin uninominal, dans lequel on élit un seul député. Dans un tel scrutin, un électeur minoritaire peut se sentir mieux représenté par le député de la circonscription voisine, si sa sensibilité politique est plus proche de la sienne que celui élu dans sa propre circonscription. C'est pourquoi on désigne en France chaque élu comme « député de tel département », c'est-à-dire comme faisant partie d'un ensemble de plusieurs députés, et non comme député de sa circonscription.

Si l'on veut maintenir un rapport équitable entre le nombre d'habitants d'un département et le nombre de ses députés, on est conduit après chaque recensement de population à quelques ajustements : certains départements gagnent, d'autres perdent un siège et, dans un scrutin uninominal, il faut redessiner la carte des circonscriptions correspondantes. Pour limiter les contestations et l'arbitraire et pour accroître la transparence de l'opération, il y aurait d'abord lieu de publier les résultats des recensements dans le même détail pour les circonscriptions électorales que pour les départements, arrondissements et communes, ensuite de faire préparer le nouveau découpage par des

(1) Le Sénat a été établi par la III^{ème} République, en 1875. La Constitution de la V^{ème} République (art. 24) dispose : « *Le Sénat est élu au suffrage indirect. Il assure la représentation des collectivités territoriales de la République.* » Cette formulation semble impliquer que le nombre de sénateurs de chaque département dépende du nombre de collectivités.

spécialistes de science politique, de démographie et de statistique de la population selon des « règles du jeu » définies par le Conseil constitutionnel. De toute façon, le recensement général de la population et la « population légale » des circonscriptions qui s'en déduit jouent un rôle important dans le fonctionnement des institutions représentatives.

Quand il y a plus de deux candidats pour un seul siège, le risque est grand que le candidat arrivé en tête n'obtienne qu'une « majorité relative », c'est-à-dire moins de la moitié des suffrages. C'est pourquoi, en France, on recourt pour les élections législatives au scrutin à deux tours, un petit nombre de candidats ayant le droit de se présenter au deuxième tour. Cependant si ce petit nombre est trois (élection triangulaire), l'élection se fait le plus souvent à la majorité relative au second tour. Aujourd'hui, pour l'élection du Président de la République, la loi exclut cette éventualité en ne retenant au deuxième tour que les deux candidats arrivés en tête au premier, même s'ils totalisent eux-mêmes moins de la moitié des voix. Mais le problème n'est pas nouveau. En cas de trois candidats, Condorcet préconisait de demander aux électeurs de les classer, ce qui revient à choisir entre six solutions (2) et permet aux électeurs de nuancer leur vote en indiquant, entre les deux candidats contre lesquels ils votent, lequel ils agrèent et lequel ils rejettent. Le candidat élu, si aucun n'obtient la majorité absolue des premières places, est celui qui a le plus de deux premières places ou – ce qui revient au même – le moins de troisièmes places.

◆ Budget de l'État et des collectivités locales

L'article 14 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen dispose : « *Chaque citoyen a le droit de constater par lui-même ou par ses représentants la nécessité de la contribution publique, de la consentir librement, d'en suivre l'emploi, d'en déterminer la quotité, l'assiette, le recouvrement et la durée* ». Le vote des budgets est une des prérogatives essentielles des assemblées délibérantes, que ce soit au niveau national, régional ou local. Une bonne part du désintérêt des Français pour les élections vient de la confusion qui règne en la matière ; il n'y a plus de lien clair entre les représentants, les prélèvements et les prestations.

La discussion annuelle du budget de l'État par l'Assemblée Nationale mériterait des efforts de présentation de façon que les ordres de grandeur des plus importants postes de dépenses (dette publique, effectifs budgétaires, Défense, Éducation nationale, Affaires sociales, Équipement...) et de recettes (TVA, impôt sur le revenu, impôt sur les sociétés,...) fassent partie de la culture générale. Un effort particulier devrait concerner la fiscalité locale, l'importance relative des taxes professionnelle et foncière et de la taxe d'habitation étant très mal connue du public. Encore faudrait-il expliquer de quelles dépenses sont responsables les Assemblées régionales, départementales et communales, de quels pouvoirs fiscaux elles

(2) Si on appelle A, B, C les trois candidats, le paradoxe de Condorcet (lequel se préoccupait de l'élection des juges) fait remarquer que pour certaines répartitions des votes en faveur de chacun de ces six classements (ABC, ACB, BAC, BCA, CAB et CBA), les votes deux à deux peuvent aboutir à un choix circulaire : A élu contre B, B élu contre C et C élu contre A.

disposent au juste. Quant à savoir qui sont leurs électeurs, ne pourrait-on se rapprocher du principe selon lequel les personnes résidant dans une circonscription, indépendamment de leur nationalité (3), ont le droit d'en élire les Assemblées délibérantes ?

◆ La Sécurité sociale

Dès lors que des cotisations professionnelles sont l'essentiel des ressources de la Sécurité sociale, il est de même logique que ce soit les cotisants, salariés, indépendants et employeurs – ici encore indépendamment de leur nationalité – qui élisent les responsables syndicaux habilités à délibérer des budgets correspondants. Or les institutions existent, mais elles sont pour le moins obscures et ignorées. Le budget de la Sécurité sociale n'a d'ailleurs pas d'existence juridique (4). Il n'est pourtant de commentaire politique qui ne fasse allusion au déficit de la Sécurité sociale, au poids des charges sociales et à celui des prélèvements obligatoires. On a reproduit page 3 plusieurs tableaux extraits de l'annuaire de l'INSEE censé vulgariser l'information économique. Il n'est pas simple de faire le lien avec les prélèvements indiqués sur les feuilles de paye (cotisations patronales et salariales, CSG et RDS...) ni avec les prestations les plus communes (remboursements maladie, retraites, allocations familiales, indemnités de chômage). On est loin de disposer de balances cotisations/prestations pour les diverses catégories d'âge et classes de revenus. Une piste pour modifier cet état de choses pourrait être que le Conseil économique et social, que le titre XI de la Constitution (art. 69 à 71) définit actuellement de façon très vague, devienne le lieu privilégié de discussion du budget de la Sécurité sociale. Pour réconcilier les Français avec l'exercice du suffrage, au temps du minitel et d'Internet, il paraît en tout cas essentiel de clarifier les fonctions des Assemblées élues.

Michel Louis LÉVY

———— RÉFÉRENCES ————

INSEE - Première – F. HÉRAN et D. ROUAULT :

- « La présidentielle à contre-jour : abstentionnistes et non-inscrits », n° 397, juillet 1995.
- « La double élection de 1995 : exclusion sociale et stratégie d'abstention », n° 414, novembre 1995.
- « Les intermittences du vote : un bilan de la participation de 1995 à 1997 », n° 546, septembre 1997.

Population & Sociétés – Michel Louis LÉVY :

- « Le nombre de députés », n° 199, février 1986.
- « Quelles institutions pour la Sécurité sociale ? » n° 219, décembre 1987.
- « Salaires, revenus familiaux, niveaux de vie », n° 320, janvier 1997.
- Anne PAUTI : « Les enjeux du recensement américain de 1990 », *Population*, INED, 2/1992, p. 468-477.
- Jean-Michel HOURRIEZ et Lucile OLIER : Niveau de vie et taille du ménage : estimations d'une échelle d'équivalence, *Économie et statistique*, INSEE, 1997, 8/9/10, p. 65-94.

(3) Une réserve de réciprocité s'impose cependant : un étranger résidant en France ne peut être électeur des assemblées locales que si un Français résidant dans son pays l'est de façon symétrique.

(4) Un débat annuel sur le financement de la Sécurité sociale a été institué en 1996.

Prestations sociales reçues* par les ménages en 1996
(en milliards de francs)

Santé	544
Maladie	372
Infirmité, invalidité	136
Accidents du travail	36
Vieillesse-survie	982
Cessation anticipée d'activité	17
Vieillesse	821
Survie (a)	144
Maternité-famille	256
Maternité	22
Famille	234
Emploi	168
Inadaptation professionnelle	39
Chômage	129
Divers	29
Total des prestations à des résidents	1 979
Total (y compris non-résidents)	1 998

* En espèces et en nature.
(a) Pensions de reversion, capitaux décès.

Capacité (+) ou besoin (-) de financement des divers régimes de Sécurité sociale en 1996
(en milliards de francs).

Régimes généraux	- 42,1
dont : Régime général de sécurité sociale	- 54,7
Indemnisation du chômage	12,0
Régimes particuliers	- 7,0
Ensemble des régimes	- 49,1

Les prélèvements obligatoires des administrations publiques et des institutions communautaires
(en milliards de francs)

Impôts *	2 054,7
Administrations publiques centrales	1 243,4
dont : État	1 199,7
Administrations publiques locales	552,8
Administrations de sécurité sociale	177,7
Institutions de l'Union européenne	80,8
Cotisations sociales effectives	1 538,1
Total	3 592,8
En % du produit intérieur brut	45,7

* Après transferts de recettes entre administrations publiques et des versements de l'État aux institutions communautaires européennes.

Montants des principales prestations sociales au 1-7-1996

	Montant mensuel en francs
Allocations familiales	
2 enfants à charge	665
Enfant supplémentaire	853
Complément familial	866
Prestations vieillesse	
Minimum pour une personne seule	3 392
Minimum pour un couple	6 086
Garanties de ressources*	8 495
Pré retraite (a)	8 160
Prestations de chômage	
Prestation moyenne UNEDIC	4 346
Allocation de solidarité spécifique	2 366
Revenu minimum d'insertion	
Personne seule	2 374
Couple	3 562
Par personne à charge à partir de la 3 ^e	950

Montant moyen.
(a) Allocation du fonds national pour l'emploi.

Évaluations* des recettes nettes du budget général de l'État en 1996 (en milliards de francs)

Impôt sur le revenu	310,1
Impôts sur les sociétés	155,6
Autres impôt directs	128,2
Taxe sur la valeur ajoutée	761,6
Taxe intérieure sur les produits pétroliers	148,5
Enregistrement, timbre et autres impôts indirects	138,2
Remboursements et dégrèvements d'impôts	- 241,1
Total des recettes fiscales nettes	1 401,1
Recettes non fiscales	115,6
Prélèvements	- 252,5
soit : au profit des collectivités locales	- 163,5
au profit des Communautés européennes	- 89,0
Ressources totales nettes de l'État	1 264,2

* Loi de finances révisée pour 1996.

La protection sociale et son financement en 1996 (en milliards de francs)

Emplois		Ressources	
Prestations sociales	1 998	Cotisations des employeurs (a)	1 168
Prestations des services sociaux*	286	Cotisations des salariés	529
Prestations fiscales (b)	75	Cotisations des travailleurs indépendants	112
Total des prestations	2 359	Autres cotisations	24
Frais de gestion	104	Total des cotisations	1 833
Autres dépenses	379	Impôts et taxes affectés	192
Épargne	- 40	Contributions publiques	295
Total des emplois	2 802	Autres recettes (c)	485
en % du PIB	35,6	Total des ressources	2 802

* y c. les prestations d'hospitalisation publique.
(a) y c. cotisations fictives. - (b) Ce sont des exonérations et des réductions d'impôts liées à un risque relevant de la protection sociale (quotient familial). - (c) y c. contrepartie des prestations fiscales.

 Extrait des *Tableaux de l'Économie française*, INSEE, édition 1997-98.

Mots-clés : 10.6 « Protection sociale » et 13.2 « Impôts et cotisations sociales ».

État civil

Le mouvement naturel en 1997

L'INSEE a publié le détail par régions et départements du mouvement naturel en 1997. Naissances et décès sont ici enregistrés au lieu où les actes ont été enregistrés (et non au domicile des personnes concernées). Le nombre de naissances (725 769) est très proche de celui estimé précédemment (725 000 – voir *Population & Sociétés*, n°333, mars 1997), le nombre de décès est un peu moindre que l'estimation (529 849 au lieu de 534 000). L'excédent naturel national des naissances sur les décès, +196 000, représente, par rapport à la population estimée au 1er janvier 1996, un taux de 3,4 p. 1 000 habitants. Les taux régionaux correspondants, qui dépendent fortement du degré de vieillissement de chaque région, vont de +8,0 p. 1 000 (Île de France) à -3,9 p. 1 000 (Limousin).

Les taux départementaux les plus élevés concernent des départements fortement urbanisés : Paris (+11,1 p. 1 000), les Hauts-de-Seine, la Seine-Saint-Denis, le Rhône, le Val-d'Oise, les Yvelines et l'Essonne (+6,4), entre lesquels s'intercale seulement la Haute-Savoie (+6,7). Quant aux taux les plus bas, ce sont ceux de Dordogne (-3,4), Haute-Loire, Nièvre, Ariège, Lot, Lozère, Gers et Creuse (-10,2).

Dans quatre régions, Aquitaine, Poitou-Charentes, Auvergne et Limousin et dans 33 départements, les décès l'emportent sur les

Région	Population totale au 01/01/1996 (en milliers)	Nés-vivants	Décès	Excédent naturel
Ile-de-France	11 027,1	162 442	74 716	87 726
Nord-Pas-de-Calais	4 001,7	55 243	36 399	18 844
Rhône-Alpes	5 608,2	71 920	45 981	25 939
Alsace	1 702,2	22 146	14 450	7 696
Haute-Normandie	1 781,5	22 554	15 338	7 216
Picardie	1 863,3	22 990	16 249	6 741
Pays de la Loire	3 155,8	39 611	28 515	11 096
Franche-Comté	1 115,8	13 592	9 700	3 892
France Métropolitaine	58 258,1	725 769	529 849	195 920
Champagne-Ardenne	1 351,8	16 744	12 606	4 138
Lorraine	2 311,7	27 554	20 741	6 813
Basse-Normandie	1 415,9	17 456	13 768	3 688
Provence-Alpes-Côte d'Azur	4 452,1	52 989	45 133	7 856
Centre	2 442,7	27 166	23 692	3 474
Bretagne	2 860,9	34 424	30 520	3 904
Languedoc-Roussillon	2 244,3	24 791	23 488	1 303
Corse	260,7	2 616	2 506	110
Midi-Pyrénées	2 505,9	26 919	26 350	569
Bourgogne	1 624,2	17 867	17 687	180
Aquitaine	2 877,2	30 713	30 769	- 56
Poitou-Charentes	1 622,8	16 398	17 103	- 705
Auvergne	1 314,7	12 860	14 560	- 1 700
Limousin	717,6	6 774	9 578	- 2 804

Les régions sont classées dans l'ordre de taux d'excédent naturel 1997 décroissant.
Source : Insee – Bulletin mensuel de statistique n° 3 – mars 1998.

naissances. L'excédent naturel de l'Aquitaine était légèrement positif en 1996 (+551) et devient légèrement négatif en 1997 (-56). Deux départements sont dans ce cas : le Lot-et-Garonne qui passe de +93 à -101 et le Tarn-et-Garonne de +120 à -76 mais deux départements sont dans le cas inverse : le Finistère passe de -26 à +4 et le Puy-de-Dôme de -190 à +132.

La nuptialité présente une variabilité départementale bien moindre que l'excédent naturel. Le nombre total de mariages (283 127 au lieu de 285 000 dans l'estimation) correspond à un taux de 4,9 p. 1 000 ; les taux départementaux vont de 5,6 p. 1 000 (Côtes-d'Armor) et 5,5 (Pas-de-Calais) à 4,0 (Seine-Saint-Denis) et 3,7 (Corse).

M.L.

La population mondiale. Six milliards... et après ?

Textes et documents pour la classe (tdc) n° 751, 1er mars 1998.
Dossier réalisé par Michel Louis Lévy et Madeleine Daire.

Après plus de quarante ans « d'explosion » démographique, le rythme d'accroissement de la population mondiale se ralentit enfin. Le taux mondial de fécondité est passé de 5 enfants par femme vers 1950 à environ 3 aujourd'hui. La stabilisation progressive est en cours. Se fera-t-elle autour de 8 ou de 10 milliards, et quand ?

Au sommaire : Les étapes de la transition – Où en est le taux de natalité ? – L'espérance de vie – Le langage des démographes – Un peuplement très inégal (planisphère) – Pays jeunes, pays vieux – Vivre dans les bidonvilles – Croissez et multipliez – Un monde de citadins ...

Un cahier de 36 pages, illustré en couleurs, avec une mappemonde en poster.

En vente à la librairie nationale du CNDP,
13, rue du Four, 75006 Paris,
dans le réseau des CRDP et des CNDP et par correspondance à CNDP,
77658 Lieusaint cedex.
Prix : 25F

