

# Population & Sociétés

## Faut-il une politique de population ?

Jacques Vallin \*

La démographie mondiale et les moyens de l'influer font partie des questions débattues à la Conférence mondiale des Nations unies sur le développement durable de juin 2012 (RIO + 20). Pour alimenter la discussion, Jacques Vallin examine s'il faut « aujourd'hui » une politique de population.

Des écrits de Platon (IV<sup>e</sup> s. av. J.-C.) sur la population que devait comporter la cité grecque idéale au fameux précepte de Jean Bodin (1576) « *il n'y a de richesses que d'hommes* », les vellétés politiques d'influer sur la taille ou la composition de la population sont anciennes. Mais souligner l'intérêt de nos ancêtres pour les questions démographiques et leur volonté d'y apporter des solutions ne suffit pas à répondre à la question « faut-il [aujourd'hui] une politique de population ? ». Une politique consistant à assigner au corps social un objectif donné et à mettre en œuvre les actions susceptibles de le réaliser, la question a au moins deux aspects : les objectifs sont-ils justifiés ? les mesures prises sont-elles à la fois acceptables et efficaces ?

### Existe-t-il un idéal démographique ?

#### Le mythe du nombre optimum

L'existence d'un optimum de peuplement sur un territoire donné a longtemps fait débat chez les économistes, aujourd'hui relayés par les écologistes. Imaginons de premiers arrivants sur un territoire où l'homme n'a encore jamais pris pied. Dans un premier temps, ils auront tout intérêt à croître en nombre. Plus la population augmente, mieux elle peut s'organiser, économiquement et socialement, et les rendements croissent. Plus tard, cependant, le processus va s'inverser, les rendements décroîtront et les conditions de vie risqueront

de se détériorer au point de réduire l'espérance de vie, à moins que ne soient prises d'autres dispositions permettant de parvenir à une croissance zéro de la population (émigration, réduction de fécondité). Un tel schéma justifierait à l'évidence un cycle historique où dans un premier temps seraient développées des politiques *populationnistes*, mais où ces dernières céderaient ensuite la place à des politiques *malthusiennes*.

Mais ce schéma est contestable. Sauf à remonter à l'époque où les premiers hommes ont essaimé à la surface du globe, à de très rares exceptions près (telles que la Réunion qui semble n'avoir jamais connu de peuplement humain avant le XVII<sup>e</sup> siècle), l'arrivée d'hommes modernes sur un territoire vide n'est qu'une hypothèse d'école. Depuis des milliers d'années, la colonisation de nouveaux territoires par de nouveaux arrivants se fait aux dépens d'une population préexistante dont les techniques d'exploitation des ressources sont différentes et surtout les moyens de défense de leurs sociétés et de leurs cultures beaucoup plus faibles. Une politique populationniste au bénéfice quasi exclusif des nouveaux arrivants est alors beaucoup plus difficilement justifiable. C'est, certes, sur la base d'une telle politique qu'a été construite la plus grande démocratie du monde, les États-Unis, mais cela justifie-t-il le génocide des Indiens ?

Il est d'autres circonstances où le populationnisme a pu trouver meilleure justification. Après la Peste noire et la Guerre de Cent ans, par exemple, les rois de France ont encouragé le repeuplement de zones dévastées pour y restaurer l'agriculture en offrant aux immigrants certaines libertés et exemptions d'impôt.

Sur son versant malthusien l'objectif d'un nombre optimum, correspondant ici à un seuil de densité à ne pas franchir, n'est pour sa part en rien justifiable car il fait fi du progrès technique qui, jusqu'à présent, a

\* Institut national d'études démographiques (INED)

Cet article reprend à quelques adaptations près un chapitre du *Dictionnaire de démographie et des sciences de la population* publié sous la direction de France Meslé, Laurent Toulemon et Jacques Véron (Armand Colin, 2011). Nous remercions les responsables de l'ouvrage et l'éditeur d'avoir autorisé sa reproduction ici.

constamment rendu caducs tous les seuils imaginés. On sait depuis longtemps que si les Néerlandais ont un bien meilleur niveau de vie avec 400 habitants au km<sup>2</sup> que les Malgaches avec moins de 40, ce n'est nullement une question de ressources disponibles mais de techniques agricoles, industrielles et commerciales.

### La croissance

Pour Malthus, la production économique, en progression arithmétique, ne pouvait suffire à pourvoir aux besoins d'une population qui, elle, augmentait exponentiellement. L'idée a été reprise par les « néo-malthusiens » pour tenter de convaincre les pays du Tiers-Monde d'adopter au plus tôt des politiques de limitation des naissances, afin de freiner leur croissance trop rapide. Pour combler leur retard économique sur les pays riches, les pays pauvres devaient investir massivement, tant dans les différents secteurs d'activité que dans la formation des jeunes appelés à devenir les producteurs de demain. Comment pouvaient-ils y parvenir alors que la croissance démographique était plus rapide que celle de la production ? C'est sur cette base que nombre de pays en développement ont mis en place des politiques plus ou moins draconiennes de limitation des naissances.

Paradoxalement, alors même que la querelle entre néo-malthusiens et anti-malthusiens est presque tombée dans l'oubli, l'idée de surpeuplement, local ou planétaire, est redevenue le cheval de bataille de certains écologistes affirmant que les hommes seraient plus heureux sur la Terre à un milliard (comme autour de 1800 !) qu'à bientôt neuf ou dix. Cela suffirait-il à justifier une politique de dépopulation ? Loin s'en faut. Non seulement la décroissance du nombre pose au moins autant de problèmes que sa croissance, mais les moyens d'une telle politique sont problématiques : une hausse de la mortalité est évidemment inacceptable, l'émigration est exclue à l'échelle planétaire, reste la baisse de la fécondité et son maintien à un niveau très inférieur au seuil de remplacement durant une longue période, ce qui entraînerait rapidement un taux de dépendance (rapport entre nombre de jeunes et de vieux et nombre d'adultes d'âge actif) économiquement insoutenable. Les grands problèmes posés par les écologistes, tels le réchauffement du climat ou la raréfaction de ressources élémentaires comme l'eau et les énergies non renouvelables, sont de vraies questions qu'il serait urgent de traiter avec plus de volonté politique qu'on ne le fait aujourd'hui, mais la diminution de la population n'est certainement pas la solution. Celle-ci est davantage à trouver dans la gestion de conséquences des évolutions démographiques passées que dans le rêve du retour à un âge d'or démographique qui n'a jamais eu lieu.

### La structure de la population

L'effectif d'une population n'est pas le seul enjeu de politique démographique. Sa composition par âge importe également. En existe-t-il une idéale qui pourrait

être l'objectif raisonnable d'une politique de population ? D'un point de vue économique, la structure par âge optimale peut être celle qui minimise le taux de dépendance et maximise la proportion d'adultes d'âge actif. Il faudrait donc réduire la proportion des vieux, en pleine expansion dans les pays parvenus au dernier stade de la « transition démographique »<sup>(1)</sup>. Mais comment faire ? Réduire l'espérance de vie ? Qui oserait l'envisager ? Encourager la natalité pour réduire la proportion des vieux ? Cela augmenterait d'autant la proportion de jeunes et le rapport de dépendance. Inversement, dans les pays où la montée des vieux n'a pas encore eu lieu on peut obtenir une maximisation de la proportion d'adultes d'âge actif par une brusque réduction de la fécondité, qui entraîne presque immédiatement une diminution de la proportion de jeunes. C'est ainsi que dans certains pays en développement s'est ouverte une fenêtre démographique d'opportunités économiques et sociales exceptionnelles. Mais il s'agit là de situations purement transitoires, profitables pour un court laps de temps et qui risquent de conduire à des lendemains qui ne chanteront pas. L'idéal se situe dès lors dans une structure par âge invariable, qui n'existe que dans une population dite « stable ». Reste alors à savoir si l'on veut une population stable croissante ou décroissante, puisque, *grosso modo*, de l'une à l'autre il n'y a qu'un jeu de bascule entre jeunes et vieux qui laisse à peu près inchangée la proportion d'âge actifs. En fait tôt ou tard croissance et décroissance posent problème ; le seul objectif rationnel à long terme serait donc celui d'une population dite « stationnaire » (où composition par âge et effectif sont constants). Si toutefois il n'était pas pure utopie.

## Les politiques démographiques sont-elles efficaces ?

Examinons quatre types d'objectifs qui, comme nous venons de le voir, peuvent paraître souhaitables et acceptables dans un contexte donné : réduire la mortalité, limiter la fécondité si la croissance démographique est trop rapide, ou l'encourager dans le cas contraire, maîtriser les flux migratoires.

### Réduire la mortalité

L'objectif démographique le plus ancien et le plus universellement admis aujourd'hui, faire reculer la maladie et la mort est paradoxalement celui qui vient le moins naturellement à l'esprit lorsqu'il est question de politique démographique. Les politiques de santé n'ont en effet jamais été perçues par l'opinion publique, ni même par les responsables politiques, comme l'un des volets d'une politique démographique. Elles en sont pourtant historiquement le premier, celui par lequel a commencé la

(1) Changement fondamental qui a permis aux sociétés modernes de s'affranchir, grâce à une lutte efficace contre la mortalité, de la nécessité de faire de nombreux enfants.

transition démographique. C'est sans doute parce qu'améliorer la santé et lutter contre la mort font tout naturellement partie de la quête ancestrale de l'amélioration des conditions de vie, indépendante, au départ, de toute idée démographique. De longue date, tous les pays du monde consacrent une part croissante de leur revenu national aux « politiques de santé » et ensemble, ils ont créé l'Organisation mondiale de la santé, entièrement dévouée à cette tâche.

Ne sommes-nous pour autant redevables qu'aux seules politiques de santé pour l'immense progrès réalisé ? Certainement pas si l'on s'en tient strictement aux politiques dont sont expressément chargés les ministères de la santé. Mais assurément oui, si l'on y englobe toutes les actions collectives (publiques ou privées) qui y ont concouru, avec au moins en arrière-plan un but sanitaire, en particulier les politiques d'amélioration agricole et de sécurité alimentaire, les systèmes de protection sociale, la diffusion de l'instruction, la lutte contre les inégalités, l'amélioration des conditions de vie, etc. Rien ne permet d'affirmer que toutes les interventions dans le domaine de la santé sont efficaces, mais il ne fait aucun doute que, tant au sens strict qu'au sens large, les politiques de santé sont d'une nécessité vitale.

### **Limiter les naissances**

La nécessité d'une intervention politique en vue de réduire la fécondité dans les pays où la croissance démographique est trop forte est plus discutable, surtout si on s'en tient à la notion étroite de programmes de limitation des naissances. Deux constats historiques suffisent à l'illustrer.

D'une part, c'est en France, pays où le catholicisme réprouvait sévèrement toute idée de contraception, que celle-ci s'est diffusée le plus tôt et le plus fortement, sous une forme archaïque (le coït interrompu) mais néanmoins efficace, sans aucune velléité collective de modérer la croissance démographique. Les pays protestants, *a priori* plus ouverts à l'idée, n'y sont venus qu'un siècle plus tard, sans d'ailleurs que là non plus les pouvoirs publics soient jamais intervenus.

D'autre part, lorsqu'à partir des années 1950 et 1960, les pays riches ont pris peur face à la menace que constituait selon eux la croissance très rapide des pays pauvres du Sud, les trois pays du Maghreb ont pris des postures politiques extrêmement différentes. Dès le milieu des années 1960, la Tunisie a mis en place un programme doté de solides moyens et bénéficiant de l'appui technique et financier des États-Unis. L'Algérie a clairement pris le parti inverse, en dénonçant l'impérialisme néomalthusien américain, arguant que seul le développement économique était susceptible de changer les comportements procréateurs. Le Maroc, enfin, a emprunté une voie médiane en décrétant la mise en place d'un programme, pour plaire aux États-Unis, mais sans moyens significatifs, de peur de se voir démographiquement dépassé par l'Algérie. Résultat surprenant,

à la fin des années 1990 ces trois pays musulmans avaient ramené leur taux de fécondité au voisinage de deux enfants par femme [2] ! La baisse a démarré un peu plus tard en Algérie et au Maroc qu'en Tunisie, mais elle y a aussi été plus rapide. De plus, dans les trois pays, elle a autant été le fait d'une élévation considérable de l'âge au mariage que du développement de la contraception.

Il est peu de cas où l'on peut affirmer que l'instauration d'un programme de limitation des naissances a été le principal facteur d'une réduction souhaitée de la fécondité. Le plus illustre est certainement celui de la Chine pour laquelle le doute n'est guère possible, mais les méthodes imposées aux Chinois (strict contrôle du mariage, séparation des couples, suppression des allocations familiales en cas de second enfant et impôt supplémentaire pour le troisième, etc.) sont suffisamment incompatibles avec les droits de l'Homme pour éviter d'en faire un modèle recommandable.

Si les programmes de limitation des naissances plus classiques n'ont pas vraiment fait la preuve d'une grande efficacité, d'autres politiques, ne visant pas *a priori* ce but, en ont eu bien davantage. Ce sont celles qui ont permis de rendre quasi universelle l'instruction de base, notamment celle des filles, celles qui ont ouvert le marché du travail aux femmes, celles qui ont amélioré leur statut familial, social, économique et culturel. Autant de facteurs assez largement communs aux trois pays du Maghreb pour expliquer la similitude de leurs évolutions. Les programmes de limitation des naissances *stricto sensu* n'ont souvent eu pour effet que de rendre plus facile l'accès aux moyens contraceptifs et de donner par là plus de confort physique et moral à des couples et des femmes qui auraient de toute façon réduit leur fécondité. Ce seul fait aurait amplement suffi à justifier leur mise en place.

### **Encourager la natalité**

De façon assez symétrique, on peut faire la même critique des politiques qui visent à redresser une fécondité jugée trop basse en s'efforçant de restreindre l'accès à la contraception et à l'avortement. La loi française de 1920, réprimant pénalement l'avortement et interdisant la diffusion d'information sur la contraception n'a guère eu pour effet que de contraindre les femmes à recourir de plus en plus à l'avortement clandestin dans des conditions désastreuses. *A contrario*, la libéralisation de la contraception puis de l'avortement n'a provoqué ni rechute de la fécondité ni explosion du nombre d'avortements.

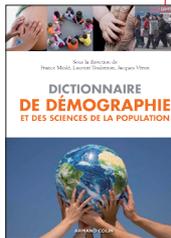
Quant aux politiques, plus positives, d'aide aux familles, généralisées en France après la seconde guerre mondiale, elles semblent bien avoir davantage joué un rôle social que démographique. Elles n'ont en tout cas pas empêché la fécondité européenne de s'effondrer dans le dernier quart du xx<sup>e</sup> siècle. Le nouveau redressement observé en France semble surtout lié aux efforts faits pour permettre aux femmes d'avoir des enfants tout en

## DICTIONNAIRE DE DÉMOGRAPHIE ET DES SCIENCES DE LA POPULATION

Coordonné par France Meslé,  
Laurent Toulemon, et Jacques Véron,  
directeurs de recherche à l'INED

Un outil de référence pour comprendre les questions de démographie mondiale dans la perspective de la Conférence mondiale des Nations unies sur le développement durable de juin 2012 (RIO + 20). Au-delà des définitions usuelles et de la présentation des concepts, il propose des clés de compréhension des phénomènes et des facteurs qui influencent la démographie, dans une perspective historique et comparative.

400 entrées • 22 mini-essais • Cartes, illustrations & tableaux  
• 528 p. • Éditions Armand Colin, en vente en librairie, 39€.



poursuivant leurs carrières professionnelles (crèches et écoles maternelles, horaires scolaires, etc.).

Finalement, la maîtrise de la fécondité dépend par dessus tout de la volonté des couples. Contrarier de front cette volonté ne peut guère porter de fruit. Freiner ou inverser une tendance jugée inopportune n'est guère possible que dans le cadre de politiques d'ensemble modifiant le contexte dans lequel s'est forgée cette volonté.

### Maîtriser les flux migratoires

La question se pose très différemment pour les politiques visant à modifier les flux migratoires internationaux. Chaque État est maître de ses frontières. Il peut donc tout aussi bien passer des accords internationaux de libre circulation (tels les accords de Schengen) qu'imposer aux ressortissants d'autres pays un système de visas plus ou moins restrictif, voire interdire toute immigration. C'est un droit régalien qui ne souffre aucune discussion. Encore que toute interdiction jugée intolérable suscite la transgression. Les barrières douanières ont créé la contrebande, l'interdiction de la drogue, le trafic de stupéfiants, l'interdiction d'entrer, l'immigration clandestine.

Dans un monde où le déséquilibre entre pays pauvres et pays riches ne fait que se creuser, la pression aux frontières est de plus en plus forte, le trafic de plus en plus profitable et, finalement, le malheur des candidats à l'émigration de plus en plus grand. En Europe, notamment, les mesures à l'encontre de migrants clandestins flirtent désormais ouvertement avec le mépris des droits de l'Homme. De plus, on peut s'interroger sur l'absurdité d'un système économique mondial qui a imposé aux pays pauvres le libre échange des marchandises, au prix d'une aggravation des inégalités, et en même temps leur refuse la moindre liberté de circulation des personnes.

La seule politique qui pourrait durablement faire baisser la pression aux frontières serait celle qui accélérerait le développement des pays pauvres de telle façon qu'ils puissent combler le fossé qui les sépare des pays

riches. Les économistes classiques pensaient que le meilleur moyen d'y parvenir était « le laissez faire, laissez passer ». Les pays riches refusent d'appliquer la maxime à la circulation des personnes, mais ils ne tiennent pas pour autant leurs promesses en matière d'aide au développement.

### S'adapter aux changements démographiques

Deux conclusions s'imposent. D'une part, il est de bonnes et de mauvaises politiques de population, que ce soit du point de vue de leurs objectifs, des méthodes mises en œuvre ou de l'efficacité des mesures prises. Si les premières peuvent être utiles, nous n'avons évidemment nul besoin des secondes. Mais, d'autre part, aussi utile soit-elle une politique de population *stricto sensu* risque fort de ne pas suffire à atteindre l'objectif assigné si elle ne s'insère pas dans un ensemble plus global de politiques économiques, sociales, culturelles, favorables aux changements de comportements individuels.

Force est donc de tirer une troisième conclusion : il peut être plus important de prendre les mesures susceptibles d'adapter nos sociétés et nos économies aux changements démographiques que de chercher à contrecarrer ces derniers. Tout le monde reconnaît aujourd'hui qu'il serait absurde de tenter de s'opposer au vieillissement démographique alors même que celui-ci nous a été imposé par la plus belle conquête de l'humanité : une espérance de vie de près de cent ans ! Inutile donc de chercher à faire remonter la fécondité au-dessus de deux enfants par femme. Préparons-nous plutôt à accueillir dignement des cohortes de personnes âgées de plus en plus nombreuses.

### RÉFÉRENCES

- [1] Graziella CASELLI, Jacques VALLIN, Guillaume WUNSCH (dir.) - 2006, *Démographie : analyse et synthèse*, Vol. VII, Histoire des idées et politiques de population, Paris, Ined, 920 p.
- [2] Zahia OUADAH-BEDIDI, Jacques VALLIN - 2000, Maghreb : la chute irrésistible de la fécondité, *Population et Sociétés*, n° 359, juin, p. 1-4.

### RÉSUMÉ

Mettre en place une politique de population sous-entend qu'il existe un effectif optimal, lié aux quantités de ressources disponibles et d'autant plus élevé que les techniques de production le permettent. Mais ces questions économiques sont indissociables de la structure par âge de la population, l'évolution de l'espérance de vie et l'amélioration des conditions sanitaires. Les programmes de limitation des naissances comme ceux de soutien à la fécondité ont montré leurs limites, tout comme ceux ayant pour objectif de maîtriser les flux migratoires.