



## Démographie, démocratie, technocratie

Depuis Condorcet chemine en France l'ambition — d'aucuns diraient le mythe, ou l'utopie — de construire une société démocratique idéale, dans laquelle les lois concilieraient non seulement au mieux l'intérêt général avec les intérêts particuliers, mais où la discussion législative elle-même aurait vertu pédagogique, et permettrait aux électeurs de comprendre les tenants et aboutissants de chaque loi édictée. Condorcet contribua personnellement à la marche vers cet idéal en travaillant :

- à la généralisation de l'instruction ;
- et à la construction d'une « mathématique sociale », appliquant l'art de l'ingénieur à la conduite des affaires publiques.

Au cours des deux siècles écoulés, ce double effort s'est poursuivi : l'instruction publique s'est fortement développée, et les sciences humaines — dont l'économie, la démographie, la science politique — ont eu recours à la rigueur mathématique. On peut dire aussi que la démocratie s'est affirmée : le suffrage universel s'étendit et fonda de plus en plus la légitimité des pouvoirs publics. Une plus grande rationalité des décisions politiques et une meilleure compréhension par le public en ont-elles découlé ?

L'expérience confirme en fait une autre conviction de Condorcet. L'élection de représentants compétents par des citoyens éclairés ne garantit la qualité ni des décisions, ni du débat démocratiques. Encore faut-il poser les bonnes questions. Le célèbre « paradoxe de Condorcet » est un exemple où une assemblée de gens parfaitement cohérents produit des votes incohérents.

Les institutions démocratiques doivent veiller à échapper à ce risque. Or les spécialistes ont souvent l'impression que ni la classe politique, ni les médias n'expliquent au peuple les bonnes questions. Pour illustrer ce propos, examinons

comment ont été récemment traitées trois questions liées aux préoccupations des démographes :  
— les progrès de l'instruction publique, popularisés par l'objectif des « 80 % des jeunes générations au niveau du baccalauréat » ;  
— l'évolution des pensions des salariés âgés, étudiée dans le « livre blanc sur les retraites » ;  
— et les règles de l'impôt sur le revenu, et l'adaptation éventuelle du système dit du « quotient familial ».

\*

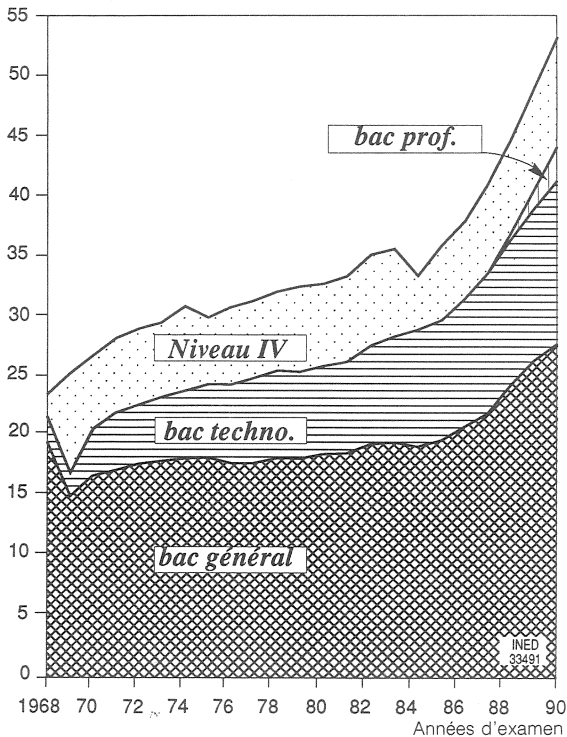
La forme, en termes « longitudinaux », de l'énoncé de l'objectif de l'Education nationale a une origine démographique. L'étude de la proportion de bacheliers par génération avait été faite par l'INED en 1975 [1]. A l'époque, elle était de 24 %. L'auteur envisageait qu'elle soit en 1995 voisine de 40 %, et ne manquait pas de conclure qu'« une évolution aussi rapide, notamment chez les femmes, devrait engendrer des bouleversements profonds dans les conditions de vie et d'emploi ».

Il s'agissait de bacheliers, et non d'élèves « au niveau » du baccalauréat (1). On ne voit pas pourquoi on utiliserait pas l'un et l'autre concept. A la rentrée 1990, le taux d'accès au niveau du baccalauréat atteignait 56 % [2], et avait progressé de 18 points en cinq ans (graphique 1). Par ailleurs, en 1989, 38,5 % des jeunes d'une génération obtenaient le baccalauréat, contre 5 % en 1950, 11 % en 1960, 20 % en 1970 [3]. Il est clair que la proportion de 40 % sera dépassée en 1995.

Au vu de ces prévisions et réalisations, on serait en droit d'imaginer que les Français et leurs représentants, engagés de longue date dans un

(1) Le « niveau du baccalauréat » (niveau IV de formation) est constitué de la « terminale » et de la 2<sup>e</sup> année de bac professionnel.

En % de la génération



Graphique 1. Accès au niveau IV et obtention du baccalauréat.

processus d'accroissement rapide des effectifs de l'enseignement secondaire, en ont discuté les coûts et avantages, et ont finalement jugé que les dépenses engagées étaient à ce point utiles pour le dynamisme de l'économie et la cohésion de la société qu'il fallait en accélérer l'allure.

Or la question n'est pas de savoir si la proportion de 80 % — qui n'est d'ailleurs qu'un raccourci abusif de la loi d'orientation — sera ou non atteinte, mais de se demander comment la nation utilise et répartit ses ressources pour la préparation de la jeunesse à la société de demain.

\*

Fonder le droit à pension sur un critère de durée d'activité (165 trimestres de cotisations, au lieu de 150), concurremment avec l'âge, n'est pas non plus une nouveauté. Ici-même, au moment où se discutaient les modalités de « la retraite à 60 ans », on avait fait état du « projet des pouvoirs publics de prendre en compte, dans la détermination du moment de retraite, non seulement l'âge mais aussi la durée d'activité professionnelle » [4]. Plus récemment [5], examinant l'avenir des systèmes de retraite, nous envisagions explicitement l'allongement de la durée de cotisation comme un des « leviers » permettant de

rétablir l'équilibre compromis entre « la quantité de droits distribués et la production future ».

Dans le même numéro, il est vrai, un encadré répondait « on ne sait pas » à la question « Comment passer du nombre de retraites versées à celui des retraités qui les perçoivent ? » Or on sait désormais répondre : « Cette carence importante dans l'information a été à l'origine d'une opération statistique de grande ampleur menée par le SESI (2), en collaboration avec l'INSEE et les organismes d'assurance vieillesse. (...) Elle confirme que les retraités sont en majorité des « polypensionnés » : un retraité ayant fait une carrière complète bénéficie en moyenne de 2,8 pensions de retraite (1,5 retraite de base et 1,3 retraite complémentaire). (...) Actuellement 3 hommes sur 4 et une femme sur 3 ont une carrière complète. Ces proportions augmentent rapidement du fait de l'allongement des carrières et de la féminisation du travail salarié. » ([6] p. 55-59).

Il n'est évidemment pas indifférent de savoir que parmi les évolutions envisageables pour équilibrer le régime des retraites, l'allongement de la durée de cotisation a la faveur des pouvoirs publics. Mais un autre sujet de débat apparaît ici : les mécanismes actuels conduisent à une forte dispersion des revenus de pensions, selon qu'ils se cumulent ou non, pour le même individu ou pour le même foyer [7]. Comment réduire cette dispersion, et faire en sorte que les retraités les plus favorisés contribuent à l'amélioration, ou à la non-dégradation, des retraites les plus modestes ? Les commentateurs n'ont guère mis ce point en évidence.

\*

Un remarquable rapport du Conseil des impôts [8] avait, l'an dernier, examiné le système français d'impôt sur le revenu. On avait surtout relevé ce qu'il disait de la « retenue à la source ». Mais on avait peu rendu compte des critiques faites :

- à la place, plus faible en France qu'ailleurs en Europe, de l'impôt direct par rapport aux cotisations sociales, dans l'ensemble des prélèvements obligatoires ;
- et à l'actuel barème du « quotient familial » devenu pour le moins incompréhensible.

Or le rapporteur général et l'INSEE viennent de republier les éléments de ce rapport [9]. Le principe même du quotient familial n'est pas en cause : soumettre à un barème progressif le niveau de vie plutôt que le revenu total du

(2) Service des statistiques, des études et des systèmes d'informations, du ministère des Affaires sociales.

ménage (alors que le nombre de personnes qui vivent de ce revenu peut être très variable) a de très solides justifications. Mais le barème en vigueur est contestable : les « parts » usuelles, sont plus élevées que les « unités de consommation » des statisticiens (3). On peut dire que ces distorsions favorisent les familles, et ce d'autant plus qu'elles ont un revenu plus élevé. Mais on peut dire aussi que ces apparentes faveurs cherchent précisément à compenser la place mineure de l'impôt sur le revenu dans l'ensemble des prélèvements.

Faut-il diminuer les cotisations sociales et augmenter à due concurrence l'impôt sur le revenu ? Suffit-il de rendre le barème compréhensible, tout en conservant le principe du quotient familial ? La création de la « contribution sociale généralisée » a-t-elle esquivé cette extension et cette simplification ?

\*

Dans ces trois cas, pourquoi les bons débats n'ont-ils pas lieu ? Les problèmes sont-ils trop compliqués ? Les documents cités sont peut-être difficiles d'accès, matériellement et intellectuellement, mais enfin ils sont publics, et rien n'empêche personne de les expliciter, sous la forme la plus accessible à chaque catégorie de public.

Une vraie raison est que nos débats politiques sont abusivement manichéens et nos médias abusivement réducteurs, alors que les compromis, entre niveaux de revenus, entre générations, entre pouvoir central et pouvoirs locaux sont compliqués, et sans cesse renégociés. On ne peut à la fois étendre l'éducation économique dans l'enseignement secondaire, et l'enseignement secondaire lui-même, et tourner en dérision les « technocrates » qui s'efforcent d'appliquer les matières enseignées à la recherche de l'intérêt général, lequel est évidemment différent de chaque intérêt catégoriel. L'instruction chère à Condorcet ne se limite pas à l'accès à l'information, mais suppose l'intelligence des choses.

La question n'est donc pas tant de rééquilibrer les pouvoirs de l'Administration et ceux des Assemblées élues, mais d'ajuster la portée du débat démocratique, et de faire en sorte que chacun joue exactement son rôle. Il appartient aux institutions politiques, sous le contrôle du peuple, de déterminer les moyens affectés à chaque

(3) Il faudrait seulement 1,7 part pour un couple, au lieu de 2, et 0,3 part par enfant, au lieu de 0,5 pour chacun des deux premiers enfants, et 1 entière pour le troisième enfant. Ainsi une famille de trois enfants dispose de 4 parts, alors qu'il lui suffit de 2,7 fois le revenu d'un célibataire pour disposer du même niveau de vie.

fonction de l'Etat, et les principes de leur administration et de leur utilisation. Mais il faudrait ensuite trouver le moyen d'aligner les aspects techniques des débats politiques sur les conditions de commande des équipements publics : la collectivité, maître d'ouvrage, publie un cahier des charges, et délibère ensuite sur plusieurs projets, qui ont des mérites variés, y compris de coût, mais qui sont du moins établis par des hommes de l'art. Que serait l'allure d'un pont, votée à la majorité, article par article, après discussion d'amendements et de sous-amendements, négociations et compromis ? Si la pile ouest faisait plaisir à la gauche, et la pile est à la droite, le pont serait-il horizontal, et pourrait-on seulement y faire passer un véhicule ?

Les Français ont le droit d'avoir des fonctionnaires en charge de l'administration des systèmes d'enseignement, de retraites, de prélèvements obligatoires, dont ils seraient aussi fiers qu'ils le sont des auteurs d'Ariane, du minitel ou du T.G.V. L'ambition de Condorcet reste-t-elle utopique ?

Michel Louis LEVY

---

## RÉFÉRENCES

- [1] Jean-Claude CHESNAIS : « La population des bacheliers en France », *Population*, INED, 1975, n° 3, p. 527-550.
- [2] P. ESQUIEU : « L'essor du second degré, depuis 1985 » *Note d'information*, ministère de l'Education nationale, direction de l'Evaluation et de la Prospective n° 91-20.
- [3] *Repères et références statistiques sur les enseignements et la formation*, ministère de l'Education nationale, direction de l'Evaluation et de la Prospective, 1990.
- [4] Nicolas BROUARD et Michel Louis LEVY : « La durée d'activité professionnelle », *Population et sociétés*, INED, n° 152, novembre 1981.
- [5] Michel Louis LEVY : « Retraites d'aujourd'hui et de demain », *Population et sociétés*, INED, n° 201, avril 1986.
- [6] « *Livre blanc sur les retraites* », préface de Michel ROCARD, Premier ministre. La documentation française, 1991.
- [7] Jacqueline LACROIX (SESI) « Les retraites en 1988 » *Economie et statistique*, INSEE, n° 233, juin 1990.
- [8] Conseil des impôts. « *Onzième rapport au Président de la République. L'impôt sur le revenu* » *Journal Officiel*, n° 4153. 1990.
- [9] Gérard MALABOUCHE « L'impôt sur le revenu : un mécanisme complexe » - « Le système de prélèvement est moins progressif en France qu'à l'étranger ». *Economie et statistique*, INSEE, n° 241, mars 1991, p. 19-39.

## IMMIGRATION

### Les étrangers en situation irrégulière

La presse a rendu compte de l'étude réalisée par le bureau d'études BETCO, pour le compte du Conseil régional d'Ile-de-France, « sur l'immigration clandestine et les étrangers en situation irrégulière » en région Ile-de-France. BETCO précise qu'il a principalement utilisé des études des services statistiques de l'administration, ainsi que des enquêtes de la R.A.T.P., mais que « les conclusions avancées ont été contrôlées par des enquêtes ponctuelles sur le terrain » (p. 146), celles-ci faites essentiellement dans les foyers de travailleurs.

BETCO estime à 244 000 le nombre d'étrangers en situation irrégulière en Ile-de-France (1). « Ce nombre constitue un maximum et une estimation à une valeur supérieure est difficilement défendable. » (p. 129). Par ailleurs, « le terme "Immigré clandestin" est impropre et doit être remplacé par le terme "Etranger en situation irrégulière", parce que 84 % des clandestins sont entrés en France d'une manière tout à fait régulière, avec un visa temporaire et n'ont pas regagné leur pays d'origine à l'expiration de ce visa. » (p. 145).

Cette situation n'est pas étonnante, tant est énorme le nombre de personnes entrant chaque jour en France. BETCO cite celui de 80

(1) A noter que si on retient l'estimation, citée plus loin, que 60 % des étrangers en situation irrégulière résident en Ile-de-France, cela conduirait à 406 000 comme estimation maximale pour la France entière, chiffre à comparer avec celui de 270 000 pour la réévaluation de la population de la France après le recensement de 1990 (cf. *Population et sociétés*, INED, n° 255, mars 1991).

millions d'entrées d'étrangers en 1989, toutes catégories confondues, chiffre auquel il faudrait évidemment ajouter celui des Français revenant d'un séjour à l'étranger. L'estimation de 84 % a pour source principale une enquête effectuée par le service des Etudes et de la Statistique (SES) du ministère du Travail, après l'opération dite de « régularisation » de 1981-1982, pour laquelle 150 000 demandes de régularisation avaient été déposées, et 130 000 acceptées, dont 60 % de personnes résidant en Ile-de-France. Dans l'enquête, effectuée auprès d'un échantillon d'environ 10 000 personnes, 68 % des travailleurs « régularisés » étaient entrés en France comme touristes, 6 % comme étudiants, 6 % comme travailleurs saisonniers. Et 6 % étaient porteurs de faux papiers, 5 % étaient entrés de façon clandestine, et 0,2 % étaient d'anciens expulsés revenus clandestinement en France. Les 9 % restant sont des personnes à qui a été refusé un titre de séjour ou de travail (5 %), ou le renouvellement d'un tel titre (3 %), ou encore le statut de réfugié.

On sait que cette dernière catégorie, dite de « déboutés du droit d'asile » (2) a beaucoup augmenté depuis 1981. Le flux de réfugiés admis par l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA) est à peu près constant, de l'ordre de 15 000 par an, mais celui des demandes s'est beaucoup accru : 28 000 en 1987, 34 000 en 1988, 61 000 en 1989. La moitié des demandeurs d'asile en 1989, et la majorité des déboutés, avaient quatre nationalités, celles du Mali, de Haïti, de Turquie (ce qui inclut des Kurdes) et du Zaïre. Quant à l'ensemble des étrangers en situation irrégulière, la répartition proposée par BETCO (p. 135) serait de

(2) Il est difficile de qualifier de « clandestins » des gens qui, précisément, insistent pour ne pas l'être.

41 % venant des trois pays du Maghreb, 23 % des pays d'Afrique Noire, 3 % de Yougoslavie, 3 % des pays de l'Est européen, 3 % de Turquie et 8 % des autres pays d'Asie. La catégorie « autres » représente 15 % du total.

BETCO a accédé à près de 40 foyers de travailleurs et estime que « le nombre d'étrangers en situation irrégulière se situe entre 30 et 45 % de l'effectif du foyer. » (p. 117). En 1982, 57 000 étrangers avaient été recensés dans les foyers de travailleurs d'Ile-de-France.

Reprenant les études antérieures sur la question, BETCO fait état de la « corrélation entre l'immigration clandestine et le travail au noir » (p. 104). La principale branche citée est celle du bâtiment et des travaux publics. L'hôtellerie-restauration, le textile (confectionneurs), et le personnel de maison sont d'autres activités fréquemment exercées par des travailleurs en situation irrégulière, dont la très grande majorité est hébergée par des amis, de la famille ou des compatriotes, qui sont eux-mêmes en situation régulière.

Comme d'autres auteurs enfin, BETCO recommande l'amélioration des procédures d'enregistrement et de suivi des entrées sur le territoire par les Préfectures. *Population et Sociétés* avait consacré un éditorial à ce sujet (3), et le corps préfectoral lui-même tout un volume (4). Il y a donc lieu d'espérer que les progrès en cours se confirmeront, et que la question de la prétendue « clandestinité » de l'immigration retrouve une place modeste, qu'elle n'aurait jamais dû quitter, dans l'ensemble des préoccupations statistiques en France.

M.L.

(3) « Immigrés, étrangers, français : l'imbroglie statistique », par Michèle Tribalat, n° 241 ; décembre 1989.

(4) « L'immigration », Revue « Administration », n° 150, 15 janvier 1991, 1 bis, place des Saussaies, 75008 Paris.