

VIVRE PLUS LONGTEMPS, AVOIR MOINS D'ENFANTS, QUELLES IMPLICATIONS ?

Colloque international de Byblos-Jbeil
(Liban, 10 - 13 octobre 2000)



ASSOCIATION INTERNATIONALE DES DÉMOGRAPHES DE LANGUE FRANÇAISE

AIDELF

L'inversion de la pyramide des âges, ses variantes et les politiques nécessaires

Jean-Claude CHESNAIS

INED, Paris, France.

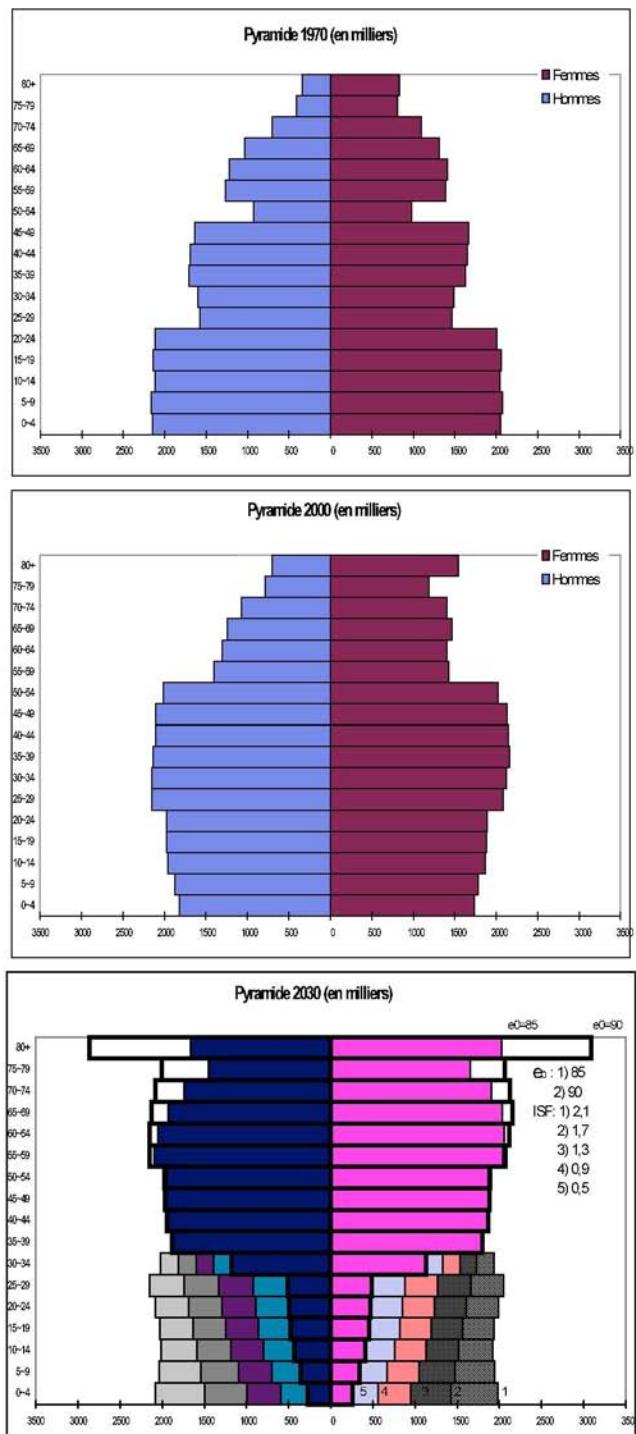
Ce qu'on appelle communément « vieillissement démographique » correspond, de plus en plus, en ampleur et en rapidité, à des évolutions inattendues, non conformes au schéma classique de la transition démographique ; seul A. Landry (1934) avait entrevu le régime de sous-fécondité actuel des pays avancés.

Le propos de cette étude est d'explorer les degrés de vieillissement démographique potentiels et de montrer que, pas plus que la surfécondité, la sous-fécondité n'est une fatalité. Les motivations pour avoir le premier enfant ne sont pas les mêmes que pour avoir le deuxième et, a fortiori, le troisième : les pressions sur les ressources rares (le temps, l'argent, l'espace) ne sont pas les mêmes, en particulier pour les femmes employées dans le secteur privé ; la législation n'a généralement pas su s'adapter aux changements de mentalités et de l'environnement socio-économique. Certes, dans des sociétés très sensibles aux images de soi, des phénomènes de mode peuvent modifier les préférences des couples, mais il convient aussi, et surtout, de prêter attention à la stabilité de certaines données. Si les nouveaux régimes démographiques ont encore peu de durée, une fois atteints, les plongeurs correspondants semblent exempts de secousses majeures. La situation mérite d'être déclinée au pluriel : entre la société où la fécondité s'installe autour de 1 enfant en moyenne par femme et celle où elle converge autour de 2 enfants en moyenne par femme, les implications sont tout autres. Dans le premier cas, il y a « inversion » de la pyramide des âges (très vite, les « jeunes » deviennent deux fois moins nombreux que les « seniors ») et la dépendance migratoire, massive, prend une tournure ingérable ; dans le second cas, la situation est maîtrisable : à long terme, le rééquilibrage démographique peut être envisagé par modernisation de la politique sociale, et par prise en compte des besoins en migrations, au prix de mesures d'ouverture des frontières aisément acceptables par l'opinion publique.

1. Le retour ou l'inversion des pyramides des âges

Jusque vers 1990, il existait encore quelques poches géographiques, ou plutôt religieuses, de fécondité supérieure au remplacement : Irlande, Kosovo, Pologne rurale. Dix ans après, ces exceptions ont disparu. Dans toute l'Europe, la fécondité est inférieure, mais à des degrés variables, au seuil de remplacement des générations ; les variations sont considérables puisque, à l'échelle de régions d'au moins cinq millions d'habitants, elles vont du simple au double ; ainsi, le minimum est de 0,7-0,8 enfant en moyenne par femme (Golini, 1998), le maximum de l'ordre de 1,9. Si, dans le premier cas, la situation venait à perdurer, les effectifs devraient, en l'absence de migrations compensatrices, s'effondrer d'une génération à la suivante : avec, disons, une population initiale de 10 millions en 2000, le nombre d'habitants pourrait tomber à 3 millions en 2050 et 500 000 seulement à la fin du siècle (2100) ; on se trouve, dès lors, en présence d'un schéma d'extinction accélérée de la population. Greffons sur ce schéma une hypothèse, vraisemblable, de conservation de la vie jusqu'aux âges les plus élevés : 85 et 90 ans d'espérance de vie (sexes réunis), c'est alors une société nouvelle, sans précédent, qui apparaît où les enfants sont rares, très minoritaires et les personnes âgées, parfois très âgées, deviennent majoritaires. C'est vers ce type de société que nous entraînent les tendances récentes de la fécondité et de la mortalité, du moins en Europe centrale ou méditerranéenne.

FIGURE 1 : PYRAMIDES DE FRANCE, 1970, 2000 ET 2030 (PROJECTIONS)



On assiste, en conséquence, à un retournement complet des structures par âges ; les enfants deviennent de plus en plus rares, voire en voie de disparition, cependant que le groupe dominant devient celui des personnes âgées, dont le poids dépasse celui des adultes. Autant dire que c'est l'avènement d'une société entièrement nouvelle qui se prépare sous nos yeux.

2. Repenser la politique de l'enfance

La politique de l'enfance n'a pas su s'adapter aux changements structurels du dernier demi-siècle : la fin du monde rural, la modification du statut de la femme (devenue souvent plus instruite que son conjoint) et de l'enfant, désormais positivement désiré et choyé, par le couple parental. Il n'y a plus guère d'enfants sauvages élevés par leur entourage, gambadant dans les champs et encadrés seulement par l'école communale. Il n'y a plus guère non plus de mères au foyer entièrement dépendantes du mari pourvoyeur ; on est passé du couple complémentaire au couple potentiellement symétrique. La venue au monde d'un enfant est un événement rare, longuement préparé ; l'enfant est l'objet d'une politique publique dès la grossesse (périnatalité, congé maternel et parental).

Les trois dimensions (l'argent, le temps, et l'espace) du coût de l'enfant demandent à être reconsidérées.

– L'argent. La compensation financière du coût d'entretien et de formation de l'enfant depuis la naissance jusqu'à l'indépendance, vers 20-25 ans, parfois au-delà, suppose un effort long et continu. Il convient, en conséquence, de revoir : a) le dispositif de prestations familiales : il semble indiqué d'attribuer les allocations dès le premier enfant, sans condition de ressources, avec une progressivité selon le rang -biologique ou social- de l'enfant dans la famille ; en effet, la venue de chaque enfant supplémentaire entraîne une dégradation cumulative du niveau de vie de la famille. b) les règles de calcul des pensions ; la prise en compte du nombre d'enfants élevés dans le calcul des pensions des bénéficiaires de l'assurance vieillesse est sans rapport avec la contribution apportée, en longue durée, sous forme de cotisations, par ces enfants. L'évidence est là : les enfants d'aujourd'hui sont les cotisants de demain ; la simple justice voudrait que ceux qui décident d'avoir des enfants ne soient pas trop pénalisés par rapport à ceux qui n'en ont aucun ou un seul ; or on en est loin. c) la fiscalité. Une nouvelle donne sociale s'est imposée : la prédominance des foyers bi-actifs salariés. Dans les conditions actuelles, le revenu des ménages est donc connu avec une grande précision ; il n'en va pas de même du pouvoir d'achat, car il faut tenir compte de la composition des ménages, donc du nombre d'enfants à charge. Tout projet de réforme se heurte au conflit entre le principe d'imposition fondé sur la base de la capacité contributive, cher à la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen, d'un côté, et le principe d'individualisation, qui se donne pour règle de taxer chaque salarié du ménage. Dans ce dernier cas, une incohérence de taille apparaît : les enfants, dont les droits sont sans cesse invoqués sont, de facto, inexistantes devant le fisc.

L'information devrait pourtant permettre de rebâtir l'architecture d'ensemble du dispositif redistributif (Calot, 1980) et, en particulier d'analyser les flux de dépenses et les transferts financiers de compensation collectifs.

Un premier examen comparatif souligne la dérive de certaines sociétés, où la philosophie implicite du système redistributif est double : système universel et confortable pour les malades et les retraités ; système partiel et faible pour les chômeurs, les pauvres et les enfants ; tout se passe comme si pour les premiers, il s'agissait d'assurance et pour les seconds, de secours rappelant le sort réservé, en d'autres temps, aux indigents. Ceci vaut pour la plupart des pays occidentaux à basse fécondité : Allemagne notamment, mais aussi et plus encore, Italie et Espagne. La question de la compensation du coût supporté par les parents ne se pose pas de manière uniforme tout au long du cycle de vie ; il y a deux phases de coût intense : celle de la petite enfance, lorsque la prise en charge n'est pas encore assurée par les systèmes de garde

collective ou par l'école maternelle ; celle des études supérieures, quand les enfants ont quitté le foyer parental et doivent faire face à des dépenses supplémentaires de logement, de transport, de téléphone, d'études, etc. Peu de pays ont des législations sociales adaptées à cette prolongation de la dépendance.

L'idée même de la séparation entre l'identité de celui qui a assumé le coût de l'enfant (le couple parental) et l'identité de celui qui en tire les bénéfices (l'entreprise ou l'Etat, communément désignés par le terme : collectivité) n'est pas encore entrée dans l'esprit du législateur. Nombre de textes ont été pensés à l'époque du monde rural, lorsque l'investissement familial était recyclé sur place, d'une génération à l'autre. Il y a au moins une exception, si imparfaite soit-elle : celle des sociétés nordiques ; les pays scandinaves ont, en effet, progressé dans la direction d'une meilleure prise en compte des mutations socio-démographiques, au moins du point de vue de l'enfant (et de la mère) ; mais elles n'ont pas su concilier cette logique avec les intérêts du couple fondateur.

– Le temps. Dans une société où les parents sont très majoritairement, l'un et l'autre, salariés hors de leur domicile, la naissance d'un enfant entraîne soit une interruption d'activité, soit la mise en place de modes de garde de proximité ou d'entreprise (le cas le plus accompli étant la RDA avant la chute du mur de Berlin). Le jeune enfant exige une attention vigilante, continue, presque constante. Mais pour la mère, quand il vient au monde, c'est-à-dire vers la petite trentaine, parfois un peu plus tôt, il s'inscrit dans une carrière déjà entamée depuis environ 5 à 10 ans ; le couple parental a déjà derrière lui quelques années de vie commune, donc de partage des décisions. Par les multiples discontinuités qu'elle provoque, l'arrivée d'un enfant, fût-il très désiré, peut donc mettre en cause un fragile équilibre ; dans les générations nouvelles, les femmes ont un niveau d'instruction et de revenu analogue, voire plus élevé que celui de leur conjoint, d'où la demande d'un congé parental rémunéré avec garantie de réemploi.

Cette option procure l'avantage de répondre au souhait le plus commun, celui d'une garde à domicile du bébé par sa mère ou son père, tout en évitant une pénalisation financière du couple. Une telle solution, qui paraît, en outre, le mieux adaptée au bien-être des très jeunes enfants eux-mêmes, est largement mise en œuvre dans les pays scandinaves.

Elle n'est cependant pas une panacée ; d'une part, l'asymétrie, inévitable quand les nourrissons sont en phase d'allaitement, reste forte aux âges ultérieurs ; l'interruption de carrière des pères reste rare ; d'autre part, un nombre croissant de jeunes parents certes encore minoritaire (cadres et classes moyennes supérieures) n'a pas de possibilité de garde familiale ou de voisinage et souhaite ne pas arrêter son travail en entreprise ; cette catégorie sociale désire donc bénéficier de services de garde adaptés. La demande tend, dès lors, à se diversifier, du fait notamment de l'élévation de la qualification des mères et du retard de l'âge à la maternité. C'est ainsi que de plus en plus de femmes cadres, sollicitées par des responsables politiques économiques ou financières, plaçant leur carrière en toute première priorité bien avant la famille, mais sans pour autant renoncer au projet de maternité, restent longtemps dans l'expectative : ceci vaut en particulier pour celles qui exercent des responsabilités dans le secteur privé ; si la grossesse implique un risque pour leur carrière, elles y renoncent ; elles cherchent le plus souvent des gardes à domicile, formule encore peu répandue et souvent considérée comme clandestine. Si un deuxième enfant suit de peu (moins de 2 ans) son aîné, le coût est réduit. Les compagnies d'assurance qui se proposent désormais de couvrir l'ensemble des risques de l'existence, explorent ce nouveau segment de la demande sociale, assez éloigné des formes de protection sociale traditionnelles ; les incitations fiscales devraient être revues compte tenu des effets sur l'emploi et la réduction des besoins en crèche.

– L'espace. Avec le développement des villes, surtout des grandes villes, le besoin d'espace est devenu criant. Autant les maisons rurales sont grandes, autant l'habitat urbain est étroit et coûteux. Les exigences de confort ont, elles-mêmes, évolué, si bien que, dans les sociétés occidentales avancées, chaque enfant est supposé disposer de sa propre chambre. Dans ces

conditions, comment prendre en compte les besoins en logement des familles ? Doit-on s'en remettre à la seule logique du marché ? ou, au contraire, adopter des correctifs, à la discréption de chaque municipalité ? Dans quelle mesure la législation relative à l'accèsion à la propriété et au montant des loyers doit-elle s'adapter au nouveau paysage démographique (la pénurie d'enfants), en atténuant le taux d'effort des familles, selon leur nombre d'enfants à charge ? Convient-il également de réviser les règles d'urbanisme et d'occupation foncière ? Le débat sur ces questions n'est encore qu'embryonnaire ; la dépopulation urbaine, massive, qui s'annonce dans de nombreux pays, va lui donner de l'importance et de l'urgence.

La notion d'espace ne s'arrête pas au logement ; elle englobe les écoles, les parcs, les aires de jeux ou de sport, et le financement des personnels correspondants. L'Europe occidentale s'est dotée d'un modèle social relativement égalitaire qui assure à chaque enfant de bonnes conditions de satisfaction des besoins essentiels (éducation, santé, logement, etc.) et donc ouvre la voie à la réalisation de l'utopie, née au XIXe siècle, de l'égalité des chances. L'avantage par rapport aux États-Unis, où seules les classes moyennes ont accès à ces services, mais à des coûts souvent prohibitifs, est manifeste. C'est la vieille Europe qui a réalisé, et au-delà, les rêves des socialistes utopistes ; elle représente un cas unique d'État-Providence dans l'histoire humaine.

Cet attachement à la solidarité est une chance pour le rééquilibrage démographique ; là encore, le parallèle avec les États-Unis - où pour des raisons particulières (le rôle de la foi, l'esprit pionnier, le plein emploi, l'espace, l'immigration, etc.), la fécondité s'est stabilisée à un niveau analogue à celui de la Scandinavie - est éclairant : en Europe, les allocations familiales et le congé parental sont considérés comme un progrès social ; aux États-Unis, où le souci de la liberté l'emporte sur celui de l'égalité, de telles mesures sont considérées comme un premier pas vers le communisme, un empiétement sur la sphère privée.

3. Forces et faiblesses du système français

Si le système social français a gardé sa rhétorique sur la générosité des prestations familiales, l'analyse financière contredit cette vue. Les prestations familiales ne constituent pas la priorité du budget social de la nation ; elles n'occupent que la quatrième position, loin derrière les pensions de retraite (1000 milliards de FF par an), les dépenses d'assurance maladie (600 milliards), l'assurance chômage (300 milliards). Or, dans les années 1960, elles figuraient au premier rang. Instauré à l'issue de plus d'un siècle de débat public, menacé par une idéologie simpliste faussement égalitaire, le quotient familial a survécu, ce qui est un atout démographique et social, car sa philosophie répond à un constat d'évidence : l'enfant participe du niveau de vie de ses parents ; si sa venue ne déstabilise pas trop les habitudes de consommation des parents, il aura davantage de chance d'avoir un petit frère ou une petite sœur. Les autres logiques fiscales, celles qui prévalaient auparavant et qui prédominent, par facilité, dans de nombreux pays, font comme si l'enfant n'existant pas, comme s'il ne pesait pas sur les ressources disponibles du foyer parental.

Mais la France qui, longtemps, avait été le pays d'avant-garde, en adaptant sa politique familiale à la réalité urbaine (dans les ménages ruraux, le coût net de l'enfant est très faible), par l'instauration d'une compensation du coût de l'enfant, n'a pas su prendre le virage des années 1960, caractérisé principalement par l'irruption progressive des femmes sur le marché du travail salarié. Cette transformation obligeait les jeunes couples à faire face à une contrainte nouvelle liée à la venue de l'enfant : la perte de salaire liée à l'interruption d'activité, appelée coût d'opportunité, ou coût indirect (manque à gagner). Seules les sociétés scandinaves ont su, dans une large mesure, relever ce défi. Certes, à partir de l'âge de 2-3 ans, le réseau d'écoles maternelles très bien conçu et généralisé à l'ensemble des enfants, répond bien aux besoins tant des parents que des enfants, et il donne, dans ce domaine un net avantage à la France. 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.

Trois autres faiblesses méritent d'être mentionnées : 1) l'inadéquation de l'offre de logements à des prix accessibles pour les jeunes parents dans les grands centres urbains, en particulier en région parisienne ; nombre de rapports officiels ont souligné la complexité et l'inadéquation du système d'habitat à loyer modéré, mais ses défauts restent entiers. 2) la quasi-ignorance de la charge des grands enfants par la législation sociale existante. Devenus majeurs, mais encore étudiants et parfois chômeurs, donc financièrement non-autonomes, ceux-ci doivent faire face à des dépenses importantes qui grèvent le budget de leurs parents. 3) la perte de transparence, donc de caractère incitatif du dispositif de législation familiale : la multiplication des prestations sous condition de ressource et la perte de pouvoir d'achat relatif des différentes prestations ont ruiné les objectifs initiaux ; le saupoudrage nuit à l'unité et à l'efficacité, en dispersant les actions, désormais destinées à des clientèles segmentées. Cet éclatement est l'aveu le plus manifeste de la perte de priorité qu'a connue la politique de l'enfance.

Il revient donc au législateur d'adapter le dispositif existant aux réalités actuelles, en particulier à l'allongement de la période de charge des enfants ; dans ce cas, la logique sous-jacente n'est plus seulement celle de l'assurance-famille proprement dite, mais celle de la formation, de l'investissement en capital humain. De ce point de vue, aussi curieux que cela puisse paraître a priori, la référence actuelle est, paradoxalement, celle des Etats-Unis (les Etats-Unis n'ont pas de système de prestations familiales, ni de congé parental), où le système fiscal accorde des réductions d'impôt en fonction des dépenses d'enseignement (très élevées) des parents (consenties) pour leurs enfants. L'idée est forte ; elle va au-delà du souci redistributif ; elle est, avant tout, économique : des jeunes mieux formés, mieux qualifiés, auront une employabilité meilleure, seront mieux préparés à l'avenir, plus utiles à leur pays et auront des revenus supérieurs (d'où un bénéfice à attendre pour le système social et fiscal).

4. Politique sociale et fécondité

Selon l'opinion courante, la fécondité serait indépendante de la législation en vigueur ; il s'agit là d'un lieu commun qui ne résiste pas à l'examen ; dès lors que l'on se livre à une analyse comparative à la fois fine et complète, c'est à une toute autre conclusion que l'on aboutit (tableau 1).

Examinons donc la couverture sociale de l'enfance offerte dans les six grands pays de l'Europe qui, réunis, comptent plus de 60 % de la population européenne ; il s'agit de l'Allemagne (82 millions d'habitants), de la France et du Royaume Uni (59 millions chacun), de l'Italie (57 millions), de l'Espagne (39 millions), enfin de la Russie (145 millions).

Depuis 1937, l'administration américaine de la Sécurité Sociale publie régulièrement un tableau comparatif de la législation des divers pays du monde pour les principaux risques de l'existence. Le dernier document que nous ayons consulté est celui de 1995 (Social Security Administration, 1995). Les auteurs, qui se réfèrent aux textes fondateurs de la protection sociale et qui vivent aux États-Unis¹ font une mise au point utile : 1) l'objectif de la sécurité sociale est de « prémunir contre des risques de perte de revenu », 2) d'offrir une assurance en cas de dépenses « liées à des événements démographiques majeurs comme le mariage, la naissance ou le décès » ... « les allocations destinées aux familles pour l'entretien de leurs enfants entrent dans ce cadre ».

¹ Où rappelons-le, le degré de protection sociale est faible par rapport à ce que l'on observe en Europe et où, surtout, la protection est quasi nulle pour l'enfance.

TABLEAU 1 : FÉCONDITÉ ET POLITIQUE FAMILIALE, EUROPE, FIN DU XX^E SIÈCLE

| Pays | IED (Indice d'Équilibre Démographique) Descendance finale des générations féminines nées vers 1960-1968 enfants/femme | IPF (Indice de Politique Familiale) B : Bas M : Moyen H : Haut |
|-------------|--|--|
| Espagne | 1,47 | B |
| Italie | 1,45 | B |
| Russie | 1,50 (1) | B |
| Allemagne | 1,52 | B |
| France | 1,98 | M |
| Royaume-Uni | 1,86 | M |
| Danemark | 1,89 | H |
| Finlande | 1,92 | H |
| Norvège | 2,06 | H |
| Suède | 2,00 | H |

(1) Estimation
 B : part du coût financier direct, de l'enfant compensée* par les pouvoirs publics* inférieure à 1/5.
 M : part du coût de l'enfant compensée par les pouvoirs publics* de l'ordre de 2/5.
 H : part du coût de l'enfant compensée par les pouvoirs publics*, proche de 50 %.
 * y compris les dépenses d'enseignement et de santé
Sources : ODE (Observatoire Démographique Européen) pour l'IED ; nos évaluations pour l'IPF.

Un coup d'œil rétrospectif réserve aussi des surprises : si, entre 1940 et 1995, le nombre de pays offrant une couverture en cas de chômage a triplé (21 pays en 1940 ; 63 en 1995), pour les prestations familiales, le nombre de pays concernés a été, quant à lui, multiplié par près de douze (7 en 1940 ; 81 en 1995) pour dépasser sensiblement le nombre de pays ayant une assurance contre le chômage.

Plusieurs données éclairent les résultats du tableau 1, en particulier l'étroite corrélation entre d'un côté le plancher de fécondité atteint - une fois la chute de la fécondité parvenue à son terme, la courbe semble s'arrêter à un niveau assez stable, mais relativement variable d'un pays à l'autre² - et de l'autre, le degré de protection sociale de l'enfance.

La France vit sur les restes d'un dispositif créé en réaction aux difficultés antérieures (retard politique et économique lié à la dénatalité séculaire) ; elle bénéficie d'une inertie, d'un effet de mémoire ; l'opinion publique est convaincue que la politique familiale est restée une priorité, ce qui, nous l'avons vu, n'est plus vrai.

² Ainsi depuis 1973 en France, l'indicateur conjoncturel de fécondité est resté autour de 1,8 enfants en moyenne par femme et en Allemagne autour de 1,3 ; ce sont ces différences, peu importantes pour le court terme, mais vitales pour le long terme, qu'il faut chercher à comprendre.

Les autorités allemandes sont prisonnières du passé nazi et, en même temps, prises entre certaines contradictions : il y a d'un côté, une protection de la famille garantie par la Constitution et une couverture sociale hors pair pour les malades et les retraités, de l'autre une aversion contre l'assurance parentale, les crèches ou les modes de garde collectifs, vite identifiés au communisme et à l'embrigadement, reprochés à l'ex-RDA. Si, précisément, la fécondité de l'ex-RDA a chuté de moitié entre avant et après la chute du mur de Berlin, la disparition brutale des garanties de protection dont bénéficiaient les jeunes parents est communément considérée par les experts comme le facteur explicatif ayant entraîné la fécondité au niveau le plus bas de la planète. Toutefois, la fécondité allemande n'est jamais devenue aussi faible que celle de l'Italie ou de l'Espagne ; or l'une des différences majeures qui sépare l'Allemagne de ses homologues méridionales est, tout banalement, l'existence d'allocations familiales ; ainsi, en Allemagne, ces allocations sont universelles et versées dès le premier enfant (environ 250 F par mois) et elles se montent à près de 700 F par mois pour deux enfants ; à l'opposé en Italie, les allocations familiales sont placées sous condition de ressources et leur montant est ridiculement bas, au point que la compensation financière accordée à une famille de sept enfants est inférieure, selon le revenu, de 5 à 30 % à la valeur de la pension minimum et qu'elle ne représente qu'à peine 2 000 F par mois.

La situation espagnole est encore plus défavorable ; là encore, le versement des allocations familiales n'est pas universel ; le montant conditionnel correspondant payé chaque mois pour chaque enfant est cent fois plus faible que la pension minimale ; au sein de l'Union Européenne, l'Espagne est le pays qui se distingue, et de loin, par le plus faible montant des prestations familiales. Mais l'analyse historique amène à une conclusion plus forte encore : entre 1971 et 1988, le montant des prestations familiales pour chaque enfant n'a pas été revalorisé et a, en conséquence, été dévoré par l'inflation ; sa valeur à prix constants a été divisée par huit ; or c'est à cette même époque que l'Espagne a vu sa fécondité chuter au plus bas niveau pour un pays de cette taille (40 millions d'habitants) ; le montant des prestations familiales est dix fois inférieur à celui de l'Italie (Gonzalo et Gonzales, 1993) ; autant dire qu'il est inexistant.

Venons-en à la Russie où la chute de la fécondité, plus récente et plus rapide (en 1999, le nombre de naissances est deux fois moindre que le nombre de décès, exceptionnel il est vrai), n'est peut-être pas encore tout à fait arrêtée. Tout porte à penser que, à l'échelle cette fois d'une population de près de 150 millions d'habitants, la fécondité tombera sensiblement plus bas qu'en Italie ou en Espagne, c'est-à-dire flétrira en deçà du seuil de 1 enfant en moyenne par femme. Si, malgré l'importance des contrastes régionaux, la chute est aussi dure, c'est, à nouveau, vraisemblablement pour une bonne part du fait de l'absence de garde-fous. Le filet de protection sociale, si tant est qu'il mérite ce nom, n'abrite guère et très mal, que les retraités (en 1995, la pension minimale était de 70 FF par mois) ; il est largement discrétionnaire, selon les républiques et selon les fonctions. On retrouve ici un des travers du communisme ; il s'agit des priviléges réservés à ses héros du peuple : athlètes, cosmonautes, militaires, procureurs et juges jouissent d'avantages spéciaux en matière de retraite ; nous sommes donc à cent lieues de la doctrine égalitaire ! Quant aux allocations familiales, elles n'existent pas avant le ... quatrième enfant.

Autrement dit, dans ce pays qui se présentait comme le paradis du socialisme, on est, en réalité, confronté à l'État minimal : pas de protection de l'enfance, peu de retraites, donc pas de possibilité de transferts financiers au sein des familles. D'où cette paupérisation massive et la violente rétraction démographique qui s'ensuit, à la fois par compression des naissances et par recrudescence des décès ; déjà, il y a plus de deux siècles (1776), Adam Smith observait que les hommes diminuaient leur fécondité quand les obstacles à leur développement devenaient plus grands...

La conclusion s'impose d'elle-même, tant la cohérence statistique est évidente ; c'est seulement dans les pays scandinaves que la descendance finale des générations féminines nées

entre 1960 et 1968 sera proche du niveau de remplacement, avec des valeurs de l'ordre de 1,9 à 2,0 enfants en moyenne par femme ; or, près de la moitié du coût de l'enfant y est compensée par l'intervention publique (assurance sociale, commune, Etat, etc). La position du Royaume Uni et de la France se rapproche du type scandinave. En revanche, dans les pays méditerranéens, ainsi qu'en Allemagne et en Russie, la descendance des mêmes générations sera de 1,5 seulement, voire moins ; or, nous l'avons vu, c'est précisément dans ces pays que la décision d'avoir un enfant est, faute de compensation (moins de 1/5 du coût total), le plus lourdement pénalisée ; sauf exception, les couples tendent donc à arrêter la formation de leur descendance dès le premier enfant ; le premier enfant est celui qui assure l'impression d'échapper au syndrome du néant. Quant à la venue du second, elle obéit à des motivations plus altruistes, et serait donc beaucoup plus hypothétique.

5. Les réponses politiques aux changements démographiques

Le freinage de la croissance démographique et, dans de nombreux cas, les perspectives de dépopulation et de retournement des pyramides des âges inciteront les pouvoirs publics à prendre des mesures soit d'adaptation passive, soit d'anticipation active (rééquilibrage de la fécondité et appel aux migrations étrangères).

Il faut cependant avoir à l'esprit les délais de réaction des opinions publiques et des gouvernements. Ainsi, depuis 1962, la Division de la Population des Nations Unies effectue une enquête périodique auprès des gouvernements sur leur attitude à l'égard de la fécondité et de l'immigration ; depuis 1974, cette enquête a lieu tous les deux ans. Depuis 1976, elle fait l'objet d'une codification simple, puisque les autorités doivent décrire leur attitude par des termes imposés définis à l'avance ; par exemple, la fécondité ne peut être considérée que comme « satisfaisante », « trop basse » ou « trop haute » ; de même pour l'immigration.

TABLEAU 2 : VUES DES GOUVERNEMENTS À L'ÉGARD DE LA FÉCONDITÉ
DANS LES PRINCIPAUX PAYS D'EUROPE DE L'OUEST ET EN RUSSIE

| Année | Allemagne | Espagne | France | Italie | Royaume Uni | Russie |
|-------|-----------|---------|--------|--------|-------------|--------|
| 1987 | B (1) | S | B | S | S | S (2) |
| 1989 | B (1) | S | B | B | S | S (2) |
| 1991 | B | S | B | B | S | S (2) |
| 1993 | B | S | B | S | S | B |
| 1995 | B | S | B | S | S | B |
| 1997 | B | S | B | S | S | B |
| 1999 | B | B | B | B | S | B |

(1) Réponse identique pour les deux Allemagne ; Allemagne réunifiée à partir de 1991.
(2) URSS

B : fécondité considérée comme trop « Basse »
S : fécondité considérée comme « Satisfaisante »

Source : Global Review and Inventory of Population Policy (GRIPP) in : United Nations : Global Population Policy database, 1987, 1989, 1991, 1993, 1995, 1997, 1999, New York 1988, 1990, 1992, ..., 2000, respectivement.

Le tableau 2 résume les résultats relatifs aux sept dernières enquêtes (1987-1999) pour la fécondité. En Allemagne et en France, la fécondité est considérée comme « trop basse » ; pourtant, nous l'avons vu, les niveaux de fécondité ne sont pas identiques et aucune mesure d'envergure n'a été prise d'un côté ou de l'autre du Rhin pour enrayer la situation ; en fait, c'est depuis le milieu des années 1980 que les autorités considèrent la fécondité comme « trop

basse » (il semble que la référence utilisée ait été le seuil de remplacement des générations). Au Royaume-Uni, en revanche, le gouvernement ne manifeste pas d'inquiétude devant l'insuffisance - il est vrai assez faible- de la fécondité ; en Italie, la prise de conscience a été tardive et flottante : ce n'est qu'en 1989 que pour la première fois, le gouvernement déclare qu'à ses yeux, la fécondité est trop faible, mais sans raison apparente, la situation est dite satisfaisante au milieu des années 1990 (1993-1997), avant de devenir à nouveau insatisfaisante en 1999. Pour l'Espagne, où la chute de la fécondité a été vécue avec soulagement, ce n'est qu'à la dernière enquête (1999) que le gouvernement a pris conscience des enjeux et s'est dit préoccupé par une « trop basse » fécondité. Enfin, ramenée à son seul territoire, la Russie voit ses autorités émettre un message clair : la fécondité est considérée comme « insuffisante ».

Tournons-nous maintenant vers la partie de l'enquête portant sur l'immigration (tableau 3). Dans des pays comme l'Allemagne, la France ou le Royaume-Uni, au cours des années 1980 et 1990, l'immigration est considérée comme trop forte ; le phénomène peut sembler paradoxal, car l'immigration, contrôlée, restreinte, était alors très faible, sauf en Allemagne (afflux de réfugiés) ; on notera une inflexion récente (1999) au Royaume-Uni : le phénomène est sans doute lié à l'embellie économique et à l'entrée d'immigrants qualifiés, surtout à Londres. L'Italie, où les courants d'immigration sont encore limités et où l'économie informelle atténue les chocs, a une position fluctuante ; en Espagne, tout nouveau pays d'immigration qui, il y a peu de temps encore, était un pays d'immigration, la position officielle est celle de satisfaction par rapport à l'immigration existante. Ce n'est pas le cas, par contre, dans la nouvelle Russie, en quête d'identité et en proie au chaos ; l'immigration pourtant relativement faible, y est perçue comme une menace.

TABLEAU 3 : VUES DES GOUVERNEMENTS À L'ÉGARD DE L'IMMIGRATION
DANS LES PRINCIPAUX PAYS D'EUROPE DE L'OUEST ET EN RUSSIE

| Année | Allemagne | Espagne | France | Italie | Royaume-Uni | Russie |
|-------|-----------|---------|--------|--------|-------------|--------|
| 1987 | F (1) | S | F | F | F | S (2) |
| 1989 | F (1) | S | F | F | F | S (2) |
| 1991 | F | S | F | F | F | S (2) |
| 1993 | F | S | F | S | F | F |
| 1995 | F | S | F | S | F | F |
| 1997 | F | S | F | S | F | F |
| 1999 | F | S | F | S | S | F |

(1) Allemagne de l'Ouest
(2) URSS
F : immigration considérée comme : « trop forte »
S : immigration considérée comme : « satisfaisante »

Source : Enquête réalisée tous les deux ans par les Nations Unies (GRIPP), même source que pour le tableau 2.

Conclusion

Le déséquilibre démographique n'est pas une fatalité ; force est de ne pas laisser agir seules les forces du marché. Keynes, en son temps, avait déjà vu la conduite à tenir : « le temps est venu pour chaque pays d'envisager une politique nationale, en fonction de la taille de la population, plus grande ou moins grande, ou équivalente à celle d'aujourd'hui. Une fois cette politique fixée, on doit peu à peu la mettre en application » (Keynes, 1926). Dans ce domaine le laissez faire s'oppose aussi bien à la liberté individuelle qu'à la justice sociale.

Quel qu'il soit, l'homme n'est qu'un fragile maillon de la chaîne des générations ; dans les sociétés européennes, son désir d'enfants est très supérieur à la réalité et on peut s'étonner que les sondages qui servent de terreau à l'action politique soient -sur ce plan, plus vital que tout autre -, négligés.

On ne peut pas dire que les Européens aient sombré dans quelque utopie post-moderne, visant à nier leur héritage multimillénaire ; jamais sans doute en chacun, la conscience n'a été aussi forte qu'il porte en son corps un matériel génétique et en son esprit un bagage linguistique très anciens et apparentés (Cavalli-Sforza, 1997) ; parmi ses actes, comme parmi ceux de ses ancêtres, le seul qui sera retenu comme marquant est celui qui aura défini sa position dans la généalogie, autrement dit sa contribution à la lignée et à l'espèce. Entre l'équilibre et l'effondrement démographique, il y a place, nous l'avons vu, pour une politique visant à rapprocher les comportements de l'idéal implicite de la stationnarité. La fécondité, répétons-le, n'est ni une futilité ni une fatalité.

BIBLIOGRAPHIE

- CALOT G., 1980, « Niveau de vie et nombre d'enfants : un bilan de la législation familiale et fiscale française de 1978 », *Population*, 1, pp. 9-56.
- CAVALLI-SFORZA L. L., 1997, « Qui sommes-nous ? Une histoire de la diversité humaine », Flammarion, Paris, 386 p.
- CHESNAIS J.C., déc. 1999, « L'insouciance démographique », *Notes de la Fondation Marc Bloch*, Paris, 36 p.
- CHESNAIS J.C., 1996, « *Le crépuscule de l'Occident. Démographie et politique* », Paris, Coll. Pluriel, Hachette, 366 p.
- COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES, DGV, Observatoire Européen des Politiques Familiales Nationales, 1994, « Évolution des politiques familiales dans les États membres de l'Union Européenne », par DUMON, W. (ed.), Bruxelles.
- COMMISSION EUROPÉENNE, DGV, Observatoire Européen des Politiques Familiales Nationales, 1996, « Évolution des politiques familiales nationales en 1996. Égalité des chances et politique familiale », Bruxelles.
- COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES, 1990, « The family and the desire for children », *Eurobaromètre* 32, Bruxelles.
- DORBRITZ J., FUX B., et al. (ed.), 1997, « Einstellungen zur Familienpolitik in Europa. Ergebnisse eines vergleichenden surveys in den Landern das European Comparative Survey on Population Policy. Acceptance PPA », Munich, Boldt im Oldenburg Verlag, 320 p.
- GOLINI A., 1998, « How low can fertility be ? an empirical exploration », *Population and Development Review*, mars, pp. 59-73.
- GONZALO Y, GONZALES L., 1993, « Del problema demográfico de España : necesidad de una política fiscal de protección a la familia », *Revista de trabajo y seguridad social*, Madrid, pp. 185-203.
- HANTRAIS L., 1997, « Exploring relationships between social policy and changing family forms within the European Union », *Revue Européenne de Démographie/European Journal of Population*, décembre, pp. 339-379.

- HANTRAIS L. et LETABLIER M.T., 1996, *Families and family policies in Europe*, Londres, Longman, 222 p.
- KAMERMAN S.B. et KAHN A.J. (ed.), 1991, *Child care, parental leave and the under 3s*, Westport, CT, Auburn House.
- LANDRY A., 1934, *La révolution démographique*, Paris, Sirey, rééd. INED-PUF, Paris 1982, 231 p.
- LINDER M., 1997, *The dilemmas of laissez-faire population policy in capitalist societies. When the invisible hand controls reproduction*, Westport, Connecticut, Greenwood, 354 p.
- STEVERLE E., KAWAI M., et al (ed.), 1996, *The New world fiscal order : implications for industrialized nations*, Urban Institute Press, Washington, 277 p.
- SOCIAL SECURITY PROGRAM THROUGHOUT THE WORLD -1987. U.S. Department of Health and Human Service, Office of International Policy, Social Security Administration, *Research Report n° 61*, Washington, 1988, 285 p.
- SOCIAL SECURITY PROGRAM THROUGHOUT THE WORLD -1995. Social Security Administration. Office of Research and Statistics, *Research Report n° 64*, Washington, 1995, 376 p.
- UNITED NATIONS, 1989, *Trends in population policy*, New York, 387 p.
- UNITED NATIONS, *Global population policy database*. Sept dernières enquêtes : 1987 à 1999, Population Division, New York, 1988, 1990 à 2000, respectivement.
- UNITED NATIONS, 2000, *Replacement migration : is it a solution to declining and ageing populations ?* New York, 143 p.
- YEARBOOK OF NORDIC STATISTICS, dernières éditions.