



HAL
open science

LA DÉMOGRAPHIE EN EUROPE: EN QUOI L'ÉTUDE DE L'IMPACT DES DONNÉES DÉMOGRAPHIQUES EST-ELLE PERTINENTE?

Gérard-François Dumont

► **To cite this version:**

Gérard-François Dumont. LA DÉMOGRAPHIE EN EUROPE: EN QUOI L'ÉTUDE DE L'IMPACT DES DONNÉES DÉMOGRAPHIQUES EST-ELLE PERTINENTE?. Fondation Res Publica, 2016, 102, pp.8-17 ; 54-55 ; 60-62. halshs-01470583

HAL Id: halshs-01470583

<https://shs.hal.science/halshs-01470583>

Submitted on 17 Feb 2017

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

La démographie en Europe
En quoi l'étude de l'impact des données démographiques est-elle
pertinente ?

Monsieur le ministre, merci de votre accueil.

Pour éclaircir cet intitulé particulièrement long, je vous propose un plan fort scolaire.

Chacun sait que la démographie est l'étude de deux mouvements différents : le mouvement naturel, c'est-à-dire l'évolution des naissances et des décès, et le mouvement migratoire, même si, en réalité, ces deux mouvements sont en partie interdépendants. Examinons successivement leurs caractéristiques et leurs évolutions en Europe, ce qui permettra de montrer la pertinence de l'étude de leur impact.

Rupture dans le mouvement naturel

L'année 2015 a été marquée par un événement majeur qui aurait dû faire les gros titres de tous les médias. En effet, pour la première fois depuis les traités européens des années 1950, l'Union européenne a enregistré plus de décès que de naissances et a donc connu une année de dépopulation². Puisque l'Union européenne se trouve, comme l'ensemble de l'Europe, depuis le milieu des années 1970, dans ce que j'ai appelé « un hiver démographique »³, soit une situation où la fécondité est nettement au-dessous du seuil de remplacement des générations⁴, seuil qui est de 2,1 enfants par femme dans les pays à haut

² Rappelons que la dépopulation (nombre de naissances inférieur à celui des décès) est différente du dépeuplement (baisse de la population totale).

³ Formulation ensuite utilisée par exemple dans : Dumont, Gérard-François *et alii*, « *La France ridée* » (Hachette, seconde édition, 1986).

⁴ Niveau de fécondité nécessaire pour que les femmes d'une génération soient remplacées nombre pour nombre à la génération suivante, donc une trentaine d'années plus tard ; un effectif de cent femmes est donc remplacé par un effectif semblable de cent femmes.

niveau sanitaire et hygiénique, la dépopulation, sauf nette remontée de la fécondité, était, il est vrai, prévisible. Mais sa survenue a été retardée par deux facteurs : le premier, l'augmentation de l'espérance de vie, plus précisément celle des personnes âgées, a réduit le nombre de décès, tandis que le second, la présence d'immigrantes non européennes à la fécondité plus élevée, quoique d'importance relative moindre, a freiné la diminution des naissances. La faible croissance démographique d'une Union européenne dont le taux d'accroissement naturel est devenu négatif en 2015 ne peut donc s'expliquer que par un solde migratoire positif.

Les multiples conséquences de l'« hiver démographique ».

L'« hiver démographique » engendre diverses conséquences.

La première tient au fait que les enfants, même s'ils ne font évidemment pas partie de la population active, sont des éléments actifs de l'économie. En effet, toute société est tenue de se mobiliser pour nourrir ses enfants, les habiller, les éduquer, leur offrir des infrastructures adaptées pour, selon la formulation usitée en science économique, investir dans le capital humain. Lorsque les naissances baissent, la société est moins stimulée, ce qui peut être nuisible à la croissance économique.

La deuxième conséquence de l'« hiver démographique » résulte de l'inéluctable inertie démographique. En effet, toute contraction du nombre de naissances peut engendrer à terme, sauf apports migratoires la compensant, une diminution de la population active. Or, la création de richesses dans un pays est, *ceteris paribus*, proportionnelle à sa population active. Ainsi, considérant deux pays ayant un type d'économie semblable, le PIB de la Belgique est six fois moins élevé que celui de la France, tout simplement parce que la population active de la Belgique est six fois moins nombreuse que celle de la France. Une diminution de population active s'accompagne forcément d'une baisse du nombre de créateurs de richesses, en raison d'un moindre capital humain.

Le vieillissement de la population est un troisième effet de l'« hiver démographique », qui provoque précisément un vieillissement « par le bas », même si l'intensité du vieillissement tient aussi à ce qu'on appelle le vieillissement « par le haut », c'est-à-dire l'augmentation de l'espérance de vie des personnes âgées. Toute fécondité affaiblie, signifiant des effectifs moindres dans les jeunes générations, entraîne, en corrélation, un pourcentage plus élevé de personnes âgées. Et le vieillissement accru pèse sur les budgets

publics, qu'il s'agisse de la question du financement des retraites, de la dépendance ou des infrastructures nécessaires.

Il est également important de considérer les conséquences politiques du vieillissement de la population, notamment au regard de ce qu'on appelle les effets d'âge. Les besoins d'une population âgée ne sont pas les mêmes que ceux d'une population jeune. Et le vieillissement du corps électoral engendre une demande sociale qui se modifie à mesure qu'évolue la composition par âge de ce corps électoral.

D'autres conséquences du vieillissement de la population sont géopolitiques⁵. Par exemple, la diminution du poids démographique relatif de l'Union européenne et de ses pays dans le monde a des effets sur l'importance de son action internationale. La création en 1999 du G20 témoigne de la baisse du poids démographique des pays européens dans le monde, leur présence y étant nettement plus réduite qu'au sein du G8, créé sous forme d'un G6 en 1975⁶. La revendication du Brésil ou de l'Inde de figurer parmi les membres permanents du Conseil de sécurité est corrélée à la baisse relative du poids démographique des pays européens. Notons d'ailleurs qu'à chacune de leurs visites en Inde ou au Brésil, les ministres de la République française s'affirment prêts à soutenir ces États dans leurs démarches.

Différences d'intensité dans l'hiver démographique et effets politiques.

Si nous considérons l'échelle intra-européenne, celle des pays, les situations démographiques sont extrêmement disparates. D'une part, contrairement à ce qu'on pense, l'espérance de vie selon les pays européens est variée et son évolution est différenciée⁷.

D'autre part, même si la totalité des pays de l'Union européenne connaît un « hiver démographique », les écarts sont considérables selon les pays, variant entre des fécondités inférieures à 10 % du seuil de remplacement tandis que

⁵ Dumont, Gérard-François, « *Vieillesse de la population et géopolitique* », *Politique étrangère*, n° 2/2016.

⁶ Sans le Canada, qui rejoint le groupe dès 1976, ni la Russie, qui y entre en 1998.

⁷ Elzbieta Grzelak-Kostulska, Beata Holowiecka, Hanna Michniewicz-Ankiersztajn, « *Europe : de grands écarts dans l'espérance de vie* », *Population & Avenir*, n° 706, janvier-février 2012 (www.population-demographie.org).

d'autres sont inférieures de 40 %⁸. Comment expliquer de tels écarts ? L'une des raisons tient à une corrélation entre le niveau des politiques familiales des différents pays européens et leur indice de fécondité, corrélation mise en évidence à plusieurs reprises⁹. C'est dans les pays d'Europe qui ont les meilleures politiques familiales que l'indice de fécondité est le moins abaissé. Ceux qui n'ont pratiquement pas de politiques familiales ont les fécondités les plus faibles.

Et ces situations très disparates ont des conséquences géopolitiques. Par exemple, le 25 août 2015, Mme Merkel décida de façon unilatérale, donc sans informer ses partenaires européens, la suspension de l'application de la convention de Dublin¹⁰ pour les demandeurs d'asile syriens. L'Allemagne annonça que tous les demandeurs d'asile syriens sur le territoire allemand seraient pris en charge, quel que soit leur pays d'entrée au sein de l'Union européenne. Une telle décision, même si les médias l'ont souvent présentée comme de nature essentiellement humanitaire, s'explique aussi par l'intensité de l'hiver démographique en Allemagne entraînant un manque de main-d'œuvre qui pousse les chefs d'entreprises allemands à demander davantage d'immigrants. Cet exemple confirme qu'il est important d'étudier les données démographiques du mouvement naturel puisqu'elles peuvent avoir une

⁸ Dumont, Gérard-François, Verluise, Pierre, « *Géopolitique de l'Europe : de l'Atlantique à l'Oural* » (PUF, 2016).

⁹ Dumont, Gérard-François, « *Politique familiale et fécondité en Europe* », *Population & Avenir*, n° 681, janvier-février 2007 ; « *La fécondité en Europe : quelle influence de la politique familiale ?* », *Population & Avenir*, n° 716, janvier-février 2014.

¹⁰ Le *Règlement Dublin II*, institué le 18 février 2003, remplace la convention de Dublin signée en 1990 entre les États membres de la Communauté puis plusieurs États associés et qui établissait les critères définissant l'unique État responsable du traitement d'une demande d'asile. En règle générale, il s'agit de l'État qui a laissé pénétrer le demandeur d'asile dans l'espace commun, en lui délivrant un titre de séjour ou parce qu'il s'agit du premier pays signataire par lequel a transité le demandeur. La convention définissait également la notion de « pays sûr », dont les ressortissants ne peuvent déposer une demande d'asile dans un pays de l'UE, la demande manifestement infondée, les sanctions contre les transporteurs et la solidarité entre pays européens : le refus d'un pays vaut pour tous les autres.

(<http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32003R0343:FR:HTM>
L)

importance majeure sur les décisions politiques. C'est également le cas concernant le mouvement migratoire.

Une région d'immigration avec de forts contrastes selon les pays

L'Europe est aujourd'hui la première région d'immigration au monde. C'est en effet l'Europe qui, chaque année, accueille le plus d'immigrants venus d'autres continents.

Les raisons sont d'abord à chercher dans les pays de départ, avec ce qu'on appelle *les « facteurs de répulsion »*.

L'Europe est à la fois assez proche des principales crises géopolitiques actuelles (Syrie, Irak, Libye), et de pays en difficultés de développement par suite de conflits ou d'une gouvernance insuffisante (notamment en Afrique). Dans le développement économique de ces dernières décennies, l'Asie a mieux réussi que l'Afrique, laquelle est plus proche de l'Europe d'un point de vue géographique. En outre, l'Afrique est au milieu de la période de transition démographique¹¹, ce qui peut se traduire par des flux migratoires relativement importants, même si ses taux d'émigration étaient faibles.

L'histoire (histoire des colonisations ou histoire linguistique) explique les directions migratoires prises par les migrants insatisfaits dans leur pays d'origine. Il faut aussi prendre en compte les conséquences d'accords migratoires bilatéraux entre des pays européens et des pays du Sud et, surtout, les migrations antérieures. En effet, la migration nourrit la migration en raison des logiques diasporiques. À partir du moment où une diaspora s'est installée dans un pays, elle peut exercer un rôle de comité d'accueil pour des migrants venant des même pays ou régions d'origine.

Il faut aussi chercher les raisons de la forte immigration en Europe dans *les « facteurs d'attraction »* présents dans différents pays de cette région.

La première est le niveau de richesses. Même si des Européens ou des Français sont insatisfaits de la situation économique, celle-ci se trouve à un niveau de richesse incomparablement supérieur à celle de la majorité des pays

¹¹ Période, de durée et d'intensité variables pendant laquelle une population passe d'un régime démographique de mortalité et de natalité élevées à un régime de basse mortalité, puis de faible natalité.

du monde. La plupart des pays européens peuvent donc offrir des niveaux de rémunération éventuellement jugés faibles par les nationaux, mais appréciables par des immigrants soucieux d'envoyer à leurs familles restées au pays des remises qui représentent dans les pays de départ un pouvoir d'achat significatif.

En deuxième lieu, des immigrants de pays du Sud qui disposent de moyens ou qui pensent réussir professionnellement dans le pays européen d'accueil apprécient tout particulièrement l'État de droit dont ils peuvent bénéficier en Europe, par exemple en matière de droit à la création d'entreprises, de droit de propriété ou de droit successoral, soit tout un ensemble de droits dont ils ne sont pas sûrs de bénéficier dans leurs pays d'origine, en Afrique ou en Asie.

Une troisième cause d'attractivité migratoire de certains pays européens est liée à leur évolution démographique. Par exemple l'Allemagne, dont la fécondité est faible depuis les années 1970, avec un hiver démographique assez intense, ressent, comme précisé ci-dessus, le besoin de migrations de remplacement : ce pays considère qu'il lui faut attirer de la main-d'œuvre pour pallier la diminution de sa population active. Rappelons l'exemple du passage à l'an 2000, qui avait conduit le gouvernement allemand à délivrer des milliers de visas de travail à des informaticiens indiens capables d'aider le pays lors du basculement informatique de l'an 2000.

Quatrième élément d'attraction : le fait qu'au sein de toutes les sociétés, les nationaux ont une faible appétence pour certains métiers. C'est pourquoi certaines activités économiques ne trouvent pas de main-d'œuvre sur place, même quand les taux de chômage sont élevés. Le pays se montre alors accueillant pour les personnes qui acceptent d'assumer certains métiers, par exemple dans le bâtiment, les travaux publics ou les services à la personne.

En outre, et en plus des effets d'attraction dus aux conventions signées par des pays européens (Convention de Genève sur le droit d'asile, Convention européenne des droits de l'homme), il convient de préciser que les règles de l'espace Schengen, plus précisément du code frontière Schengen, n'ont guère été respectées. D'où la facilité relative d'entrer en Europe par rapport à ce qui se constate dans d'autres régions du monde, facilité qui se trouve accrue lorsque ce sont des organismes européens ou des ONG européennes qui organisent eux-mêmes le passage de la frontière pour des personnes ne possédant pas de documents leur permettant de la franchir.

La combinaison des effets de répulsion poussant des personnes à quitter leur pays et des effets d'attraction pouvant les conduire en Europe se traduit

toutefois par des résultats très contrastés selon les pays européens et selon les périodes propres à tel ou tel pays d'Europe. Différentes caractéristiques en résultent.

De très forts contrastes selon les pays européens.

D'abord, et par exemple pour l'année 2015, année où le solde migratoire de l'Union européenne (à 28) a été de 1,897 million, certains pays européens (Bulgarie, Kosovo, Roumanie, etc.) ont perdu de la population par suite de taux d'accroissement migratoire négatifs.

D'autres, au contraire, extrêmement attirants, ont des taux d'accroissement migratoire élevés. C'est le cas du Royaume-Uni qui, toutes ces dernières années, n'a été dépassé qu'en 2015, année exceptionnelle, par l'Allemagne, sous l'effet de la politique d'ouverture de Madame Merkel.

Deuxième caractéristique : la géographie de l'origine de l'immigration en Europe relève d'un double phénomène qui peut paraître paradoxal. D'une part, il faut constater un maintien de spécificités propres à chaque pays, du fait des héritages coloniaux qui continuent donc d'exercer un rôle très important. Par exemple, les ressortissants d'Amérique andine privilégient l'Espagne (dont ils conservent la langue et où ils peuvent éventuellement être plus aisément naturalisés) et les Algériens la France, dans une proportion considérable, tandis que les Pakistanais et les Indiens choisissent majoritairement le Royaume-Uni. Mais, d'autre part, une mondialisation des migrations se manifeste aussi, avec des immigrants en Europe dont les origines géographiques sont de plus en plus diversifiées.

Une analyse purement comptable montre une troisième caractéristique, avec des besoins quantitatifs d'immigration très différents selon les pays. Certes, les pays européens se rejoignent sur un objectif partagé au plan qualitatif : ils voudraient tous attirer les personnes les plus compétentes afin qu'elles puissent contribuer à leur dynamique économique. Les pays européens sont donc concurrents pour attirer les meilleures ressources humaines. Mais les besoins quantitatifs d'immigrants sont très différenciés selon le taux d'emploi et les évolutions des populations actives. Par exemple, le contraste est fort entre une Allemagne au taux d'emploi élevé et en perte de population active et une France à taux d'emploi faible et à population active encore en augmentation.

Quatrième caractéristique : les questions d'intégration se posent très différemment selon les pays et selon la géographie culturelle des régions d'origine. Le Luxembourg, par exemple, qui a un fort taux d'immigration, compte une proportion élevée de Portugais parmi ses immigrants. De son côté, l'Autriche a essayé d'améliorer son système d'intégration. L'enseignement religieux s'y fait à l'école, les parents déclarant quelle religion ils souhaitent voir enseigner à leurs enfants. Du fait de la montée du nombre d'immigrants et de descendants d'immigrants de culte musulman¹² et face au souhait d'écarter les risques dus à la propagande du totalitarisme islamiste, l'Autriche a essayé de faire en sorte qu'une traduction unifiée du coran¹³ en langue allemande serve à l'enseignement de l'islam dans toutes les écoles pour les enfants dont les parents ont demandé cet enseignement religieux. Mais il a été impossible de mettre d'accord les immigrants ou descendants d'immigrants Turcs sunnites, Turcs alévis ou Turcs kurdes vivant pourtant tous en Autriche ! Cet exemple témoigne de la complexité de l'intégration parce que les immigrants apportent avec eux les conflits qui les déchirent dans leur pays d'origine.

Les modes de régularisation des immigrés en situation irrégulière – que Jean-Pierre Chevènement connaît bien – offrent un autre élément de différenciation selon les pays européens. La France a effectué (en 1982 et en 1997) des régularisations générales sur un mode plutôt juridique et en répondant aux demandes individuelles déposées par les intéressés. De son côté, en 2005, l'Espagne a régularisé 700 000 immigrés en situation irrégulière sur le seul critère du travail, la demande de régularisation devant être formulée par l'employeur ; cette régularisation a donc transformé autant d'emplois informels en emplois formels, ce qui a considérablement alimenté les budgets publics espagnols.

¹² Le caractère officiel de la religion musulmane en Autriche date d'une loi de 1912, en raison de la présence de la Bosnie dans l'empire austro-hongrois.

¹³ Une telle idée ne concerne pas que l'Autriche. En effet, en 2012, au Maroc, le roi Mohammed VI qui est, rappelons-le, Commandeur des croyants, a pris une décision semblable en publiant une version unique du Coran, en langue arabe bien entendu, pour l'enseignement religieux dans ce pays. Il s'agit précisément d'un Coran standardisé selon la narration dite « warch de Narfi ». Le roi a voulu ainsi écarter des versions du Coran diffusées et utilisées par des salafistes ou des islamistes. Ce Coran standardisé est destiné aux mosquées du royaume, aux demandes des Marocains résidant en Italie, en France, en Allemagne, en Belgique ou à des mosquées des pays d'Afrique de l'Ouest.

Autre caractéristique de différences selon les pays européens : les possibilités d'acquérir la nationalité sont variées selon les pays, avec même une catégorie spéciale au Royaume-Uni pour les citoyens du Commonwealth, qui disposent du droit de vote à toutes les élections sans avoir la nationalité britannique. Même si nous observons, ces dernières années, quelques petites convergences dans l'évolution du droit de la nationalité en Europe, comme une opposition moins nette sur le rôle du droit du sol entre la France et l'Allemagne, des différences dues à l'histoire propre à chaque pays demeurent.

L'étude des données démographiques est aussi particulièrement pertinente dans la mesure où elle permet d'éclairer des évolutions économiques et même des changements géopolitiques.

Les évolutions du système migratoire intra-européen et ses conséquences.

L'étude des migrations éclaire les différentiels d'attractivité des pays européens dans le temps et, bien entendu, leur différentiel économique. Par exemple, le solde migratoire irlandais, au cours des dernières décennies, de négatif, est devenu positif puis à nouveau négatif, et ce avec des intensités variables selon les années. Son évolution peut paraître heurtée, voire incompréhensible, alors qu'elle est tout simplement corrélée à la dynamique économique de l'Irlande. De même, le solde migratoire espagnol, extrêmement élevé de 2000 à 2007, est devenu fortement négatif quand la crise économique a touché l'Espagne. Au-delà du solde migratoire, les mobilités frontalières mesurent les différences d'attractivité selon les régions limitrophes, entre la Lorraine et le Luxembourg, entre l'Alsace et le Bade-Wurtemberg ou le pays de Bâle, ou encore entre le Nord-Est de Rhône-Alpes et la Suisse.

L'étude des migrations intra-européennes est essentielle – bien que trop souvent omise – car elles peuvent avoir des conséquences géopolitiques. Les médias ont enfin expliqué, fin juin 2016, que l'une des raisons fondamentales du vote du « Brexit » du 23 juin 2016 était liée aux migrations intra-européennes : un certain nombre de Britanniques, considérant que la présence sur leur sol d'Européens de l'Est, notamment de Polonais, était excessive et pesait à la baisse sur les salaires, ont choisi le « Brexit » contre le *remain*. Or, comme je l'avais signalé dès 2004, l'analyse prospective montrait alors un signal faible pouvant déclencher une importante immigration européenne au Royaume-Uni. En effet, le 1^{er} mai 2004, l'Union européenne décide de s'élargir à dix nouveaux pays sans leur faire bénéficier *ipso facto* de toutes les libertés

prévues selon les traités européens. Il est décidé que chacun des quinze anciens pays membres de l'Union européenne peut décider une période probatoire pendant laquelle la liberté de circulation des travailleurs ressortissants des dix nouveaux membres serait restreinte. Le 1^{er} mai 2004, seuls trois pays instaurent tout de suite la liberté de circulation des travailleurs : le Royaume-Uni, la Suède et l'Irlande.

En conséquence, les travailleurs polonais, par exemple, se sont dirigés massivement vers ces trois pays, et tout particulièrement vers celui dont le marché du travail était le plus large : le Royaume-Uni. Conséquence encore plus grave pour la francophonie et la langue française : les étudiants polonais ne sont pas venus en France où ils savaient qu'ils ne pourraient pas ensuite acquérir une première expérience professionnelle. Le résultat quantitatif a été sans appel : l'émigration des nouveaux pays du cinquième élargissement de l'Union Européenne, qui se serait probablement dispersée dans les quinze anciens membres de l'Union européenne, s'est en fait concentrée sur celui des grands pays qui avait ouvert la porte. Selon mon analyse, la cause du « Brexit » est donc dans les modalités choisies pour l'élargissement avec cette politique migratoire européenne variée en matière de migrations intra-européennes.

Les éléments et les exemples ci-dessus montrent que les données démographiques ne doivent pas être réduites, comme on le croit souvent, à une suite de statistiques plus ou moins indigestes. Bien au contraire, ces données livrent des informations essentielles car leur analyse permet d'éclairer l'évolution des pays et des sociétés dans tous leurs aspects géopolitiques, économiques ou sociaux.

Merci.

JEAN-PIERRE CHEVENEMENT

Merci, Monsieur le professeur, pour cet exposé très éclairant.

Débat final

GERARD-FRANÇOIS DUMONT

De nombreux contacts avec des responsables politiques français de toutes tendances, dont un certain nombre d'auditions au Parlement, en France comme dans d'autres pays, me conduisent à considérer qu'il manque en France une culture de l'évaluation. Sous l'effet d'une sorte de « prurit législatif », la France multiplie les lois, au demeurant souvent difficilement lisibles en raison d'un nombre d'articles considérables, dont parfois certains se contredisent. Et le Parlement français est invité par les gouvernements du pays à se prononcer sur des projets de lois sans véritables évaluations des lois antérieures et sans faire l'ingénierie des projets de lois. Cela conduit souvent à des résultats insatisfaisants. Prenons un seul exemple, celui des projets du Premier ministre Jean-Pierre Raffarin souhaitant un acte II de la décentralisation qui, en réalité, a abouti à une recentralisation²⁶... qui n'était, pourtant, nullement dans les intentions du dit Premier ministre ! L'une des raisons est qu'il n'y a eu ni évaluation indépendante des textes antérieurs et de leur mise en œuvre, ni ingénierie des projets de l'acte II.

J'ai l'honneur, en tant que personnalité qualifiée, d'être membre de la commission nationale d'évaluation du recensement de la population (CNERP), dont certains des travaux sont louables. Mais il est clair qu'elle fonctionne

²⁶ Dumont, Gérard-François, « *Favoriser une meilleure gouvernance des territoires* », dans: Allain, Joël, Goldman, Philippe, Saulnier, Jean-Pierre, « *De la prospective à l'action* » (Apors Éditions, Bourges, 2016).

d'une façon qui ne lui permet pas d'être véritablement indépendante. En fait, elle ne dispose d'aucun autre moyen que de ceux qui lui sont accordés par l'Insee. Il en résulte que, dans une certaine mesure, l'Insee s'évalue elle-même. D'où des résultats insatisfaisants.

La mise en œuvre d'évaluations indépendantes devrait donc être impérative. Certes, un effort avait été fait avec l'obligation de faire précéder les projets de lois d'études d'impact²⁷, démarche intéressante. Malheureusement, le Conseil constitutionnel est resté très formel en considérant qu'un texte intitulé « étude d'impact » était une étude d'impact... même lorsque le document est si affligeant qu'il vaudrait une note éliminatoire à un élève de première année d'université ! Est-il besoin de rappeler le nombre de réformes qu'a connues le système éducatif français sans jamais les précéder d'une évaluation précise et indépendante des effets des précédentes réformes ? Toute loi devrait faire l'objet d'une ingénierie, ce qui aurait permis par exemple de réaliser que le projet de loi de nouvelle délimitation des régions allait se traduire par des coûts supplémentaires, et nullement des économies, et surtout par des politiques publiques de moindre efficacité, car cette efficacité requiert que le territoire dont les élus ont la responsabilité ait un lien avec celui auquel s'identifient les habitants.

JEAN-PIERRE CHEVENEMENT

Vous jetez une lueur très vive sur un phénomène manifeste : les lois sont faites sans qu'aucune étude sérieuse de l'effet qu'elles auront ne soit réalisée bien que, théoriquement, elles soient précédées d'une « étude d'impact ». De plus, les lois doublent de volume entre le projet de loi gouvernemental et ce qui sort à la fin des navettes et délibérations des assemblées.

²⁷ En vertu de la loi organique du 15 avril 2009 prise sur le fondement du nouvel article 39 de la Constitution (réforme constitutionnelle du 23 juillet 2008), la plupart des projets de loi déposés par le gouvernement doivent désormais faire l'objet d'une étude d'impact, afin de mieux éclairer les choix faits en matière de législation, d'améliorer la qualité de la loi et de remédier au "désordre normatif" (Extrait du Rapport d'information fait au nom du Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques sur les critères de contrôle des études d'impact accompagnant les projets de loi).

Le système d'information statistique de la France, qui était déjà plutôt insuffisant, s'est détérioré ces dernières décennies. L'instrumentalisation des chiffres de l'immigration, qui participe depuis trois décennies à la montée du Front national, est en réalité l'effet d'un système statistique déficient sur les migrations.

En effet, la France n'a pas engagé une simplification possible des opérations du recensement exhaustif. Pourtant, le Conseil économique et social avait voté à l'unanimité un rapport³³ que j'avais présenté et qui proposait des modalités pour un recensement à la fois exhaustif et simplifié. Ce rapport dort dans un tiroir.

Or, l'Insee, ayant inventé le « recensement rénové », est parvenu à le « vendre » au Parlement en promettant – ce qui était pourtant largement fallacieux – des données plus fraîches, et le Parlement l'a instauré dans une loi du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité. Or, ce « recensement rénové », qui n'est plus exhaustif, introduit, notamment du fait de sa méthode duale et quinquennale,³⁴ une multitude de biais³⁵ dans sa collecte (comme le système d'enquêtes tournantes dans les communes de 10 000 habitants ou plus) et dans son dépouillement (comme l'emploi de méthodes d'intrapolation et d'interpolation à la fiabilité insuffisante).

Il faut toutefois noter que les études comparatives entre différents territoires conservent heureusement une certaine pertinence dans la mesure où certains biais sont communs à l'ensemble des territoires.

³³ Conseil économique et social, Gérard-François Dumont, rapporteur, « *Les spécificités démographiques des régions et l'aménagement du territoire* » (Éditions des Journaux officiels, Paris, 1996).

³⁴ Dumont, Gérard-François, « *Le nouveau recensement : une méthode duale et quinquennale* », *Population & Avenir*, n° 667, mars-avril 2004.

³⁵ Dumont, Gérard-François, « *Le nouveau recensement de la population de la France et les améliorations nécessaires* », Les analyses de Population & Avenir, septembre 2008 (<https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-01407590>) ; cf. également Polémique sur la nouvelle méthode de recensement de l'Insee », *Le Monde*, 21 juillet 2012. http://www.lemonde.fr/societe/article/2012/07/31/polemique-sur-la-nouvelle-methode-de-recensement-de-l-insee_1740535_3224.html#i6GAu6DZv2uXXbyT.99

Autre élément extrêmement perturbateur : les définitions françaises des concepts démographiques ne correspondent pas aux définitions internationales. Par exemple, les chiffres du nombre d'immigrants en France peuvent différer selon le site de l'Insee et celui d'Eurostat, bien qu'ayant la même source, l'Insee. Plus généralement, face à toute donnée démographique publiée, il est impératif de garder un sens critique.

Quelles solutions apporter ?

Il faut d'abord revenir à un recensement exhaustif. Outre le rapport rappelé ci-dessus du Conseil économique et social, j'ai œuvré pour que fût rédigé un rapport de l'Assemblée nationale sur cette question³⁶, qui dort également dans un tiroir.

La nouvelle méthode de recensement, inventée par quelques brillants polytechniciens, est assez décalée de la réalité. Par exemple, un certain nombre de personnes refusent de répondre aux enquêtes, notamment, car il n'est plus possible, comme lors d'un recensement exhaustif, d'annoncer les opérations de recensement à tous les Français par une campagne générale d'information. Dans certains arrondissements de Paris, il peut y avoir jusqu'au cinquième de non-réponses aux enquêtes annuelles de recensement, non-réponses qui donnent le plus souvent lieu à l'établissement de feuilles de logement non enquêté (FLNE) dont le contenu est particulièrement pauvre. Ce pourcentage de non-réponses sur un échantillon de 8 % de la population censé être représentatif de l'ensemble doit conduire à regarder les résultats avec beaucoup de circonspection.

Or, la connaissance et la transparence des données démographiques est indispensable pour éviter une utilisation politicienne des chiffres. Une solution est celle que pratiquent la majorité des pays d'Europe : ils tiennent des registres de population au niveau communal. Cela permet en outre aux maires d'avoir des politiques publiques plus efficaces parce qu'ils connaissent beaucoup mieux leur population et son évolution par quartier, y compris, dans

³⁶ Rapport d'information déposé, le 12 novembre 2008, en application de l'article 145 du Règlement par la Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République sur la nouvelle méthode de recensement de la population, et présenté par M. Philippe Gosselin, Député, en conclusion des travaux d'une mission d'information <http://www.assemblee-nationale.fr/13/rap-info/i1246.asp>

certains pays, les immigrés en situation irrégulière. Par exemple en Espagne, l'immigré en situation irrégulière (au sens de la réglementation nationale) va s'inscrire sur le registre de population (le *padrón*). En effet, pour bénéficier de l'équivalent de notre aide médicale d'État (AME) et pour que ses enfants soient scolarisés, il doit présenter un *empadronamiento*, certificat attestant l'inscription au *padrón*, registre de la mairie de quartier. Et l'État verse une dotation financière à la commune en fonction de son nombre d'habitants, y compris les immigrants irréguliers inscrits sur le *padrón*. En 2005, les immigrants irréguliers avaient d'ailleurs besoin de cet *empadronamiento* pour être régularisés.

La France restera dans un certain flou et dans des retards d'information significatifs sur ses statistiques territoriales tant qu'elle n'aura pas de registres de population. La situation actuelle est telle que les maires sont conduits à décider des équipements publics sans une bonne connaissance de leur population, de la géographie du peuplement et de sa dynamique.

Une réforme de notre système d'information statistique est donc indispensable.

Certes, il y a nombre d'agents de qualité à l'Insee. Mais un véritable fossé existe entre le discours officiel que l'institution tient et ce que des agents peuvent dire en privé, déplorant, d'une part, la détérioration de la connaissance des évolutions démographiques sur le territoire français, qui conduit à des politiques publiques inappropriées telles que les dernières lois territoriales³⁷ et, d'autre part, le fait que l'*open data* reste pour l'Insee davantage du domaine de la rhétorique que de la pratique.

JEAN-PIERRE CHEVENEMENT

Merci, Monsieur le professeur. Cette suggestion méritera certainement d'être reprise dans une proposition de loi que nous pourrions faire déposer. Je crois qu'elle touche à un point tout à fait essentiel qui est la connaissance même de ce dont nous parlons.

³⁷ Voir « *Quel modèle territorial pour la République ?* », colloque organisé par la Fondation Res Publica le 28 septembre 2015, avec Gérard-François Dumont, Stéphane Rozès, Marie-Françoise Bechtel et Jean-Pierre Chevènement. http://www.fondation-res-publica.org/Quel-modele-territorial-pour-la-Republique_r125.html



FONDATION
RES PUBLICA

Fondation de recherche reconnue
d'utilité publique depuis 2005

n°102

LA DÉMOGRAPHIE EN EUROPE

et ses répercussions
économiques et sociales

Lundi 24 octobre 2016
Maison de la Chimie
28, rue Saint-Dominique · 75 007 · Paris