



ASSEMBLÉE NATIONALE

COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU PLAN

COMPTE RENDU N° 43 *(Application de l'article 46 du Règlement)*

Mercredi 25 janvier 2006
(Séance de 16 h 15)

Présidence de M. Pierre Méhaignerie, Président

SOMMAIRE

	page
– Audition de M. Gérard-François DUMONT, démographe et examen, en application de l'article 146 du Règlement, du rapport d'information de Mme Béatrice PAVY, Rapporteuse spéciale, sur les perspectives démographiques de la France et de l'Europe à l'horizon 2030	2

La Commission a entendu **M. Gérard-François Dumont**, Professeur des Universités et Président de Population & Avenir, sur les perspectives démographiques de la France et de l'Europe à l'horizon 2030.

Mme Béatrice Pavy, Rapporteuse spéciale, a rappelé que l'étude commandée à M. Gérard-François Dumont par la Commission a pour objectif de nourrir la réflexion sur les politiques économiques et sociales, afin de mieux préparer l'avenir au regard du vieillissement de la population en Europe. Cette étude comprend trois parties : tout d'abord, les perspectives démographiques de l'Europe dans le monde, puis les perspectives en France et dans l'Union européenne, et enfin les tendances et perspectives des migrations internationales en Europe.

M. Gérard-François Dumont a présenté les résultats de l'étude réalisée à la demande de la commission des Finances. La dynamique des populations, qui fait partie des fondamentaux de l'évolution des sociétés, est essentielle pour la compréhension des évolutions économiques. On comprend ainsi que le PIB de la Belgique est inférieur à celui de la France ne serait-ce qu'en raison de la différence de taille des populations, qui explique les capacités de création de richesses.

L'Europe est le seul continent dans le monde à avoir actuellement un accroissement naturel négatif. Cette contraction démographique n'est pas compensée par les apports migratoires. On compte ainsi 18 pays en dépopulation. L'Europe est aussi le continent le plus vieilli, comme permet de le constater la pyramide des âges. L'écart de dynamique en matière de fécondité entre l'Union européenne et les États-Unis explique les écarts économiques entre les continents.

En Europe, la Turquie est un « poids lourd » qui a fini sa transition démographique, mais dont l'effet de vitesse acquise lui permet de disposer d'une population encore en forte croissance, susceptible de créer des richesses. À part l'Albanie ou la Turquie, tous les autres pays d'Europe risquent, à des degrés divers, une pénurie potentielle de main-d'œuvre, avec des taux de remplacement de la population active inférieurs à 1. Cette faible dynamique démographique a pour corollaire une moindre croissance économique potentielle. L'Europe doit donc se donner les moyens de renouveler sa population active pour assurer l'existence décente de sa population âgée, au moyen de politiques d'intégration pour l'émigration et de mobilisation des réserves d'activité existantes, par une amélioration de la relation formation-emploi, la gestion des âges au travail et la conciliation entre famille et travail.

En ce qui concerne spécifiquement la France, on peut rappeler, à titre rétrospectif, sur la période 1950-2005, l'existence de deux phases démographiques, avec une forte baisse de la fécondité après la fin des « Trente glorieuses » en 1975. Le bond actuel de l'espérance de vie n'avait pas été prévu dans les années 1950 et les indices de dépendance sont encore freinés par l'héritage démographique des guerres mondiales, avec une baisse des personnes âgées de plus de 60 ans entre 1975 et 1980. Il en résulte une situation démographique singulière et paradoxale de la France au sein de l'Union européenne. Le marché de l'emploi est particulièrement dégradé, avec notamment un faible taux d'emploi des jeunes (29 %

contre 37,6 % en moyenne dans l'Union européenne) et des diplômés (la France occupant le dernier rang des 25 États membres), mais un taux d'emploi des femmes plutôt élevé.

Cette situation particulière de la France au sein de l'Union européenne devrait perdurer d'ici 2030. Il n'y aura plus de pression démographique sur le marché du travail, la population active occupée dépendant des taux d'activité, mais il ne devrait pas y avoir de pénurie globale de main-d'œuvre avant 2020. De ce fait, aucun besoin d'immigration de remplacement ne se fait sentir. Deux scénarii d'évolution sont possibles : soit le scénario tendanciel d'une France immobile avec taux d'activité, d'emploi et de chômage stables, ce qui pose des problèmes de financement de la protection sociale, soit un scénario « haut » avec l'amélioration des qualifications et de l'insertion professionnelle, la mobilisation des personnes de plus de 55 ans et l'accroissement des gains de productivité, ce qui permettrait de résoudre les problèmes financiers au moyen d'une population active de 28 millions de personnes en 2030 contre 24 aujourd'hui.

La situation démographique est contrastée dans les autres grands pays de l'Union européenne. L'Allemagne est un géant fragilisé, dont l'économie a pu tirer parti de la dynamique temporaire des 900.000 Allemands d'ex-URSS venus s'installer en Allemagne. La formation doit y être adaptée, il subsiste des faiblesses, comme celle de l'enseignement de l'économie de l'information. La baisse de la population active est inéluctable, même en cas de fécondité rehaussée, en raison de trente années de taux de fécondité extrêmement bas. La perspective de dépeuplement est réelle, notamment dans les *Länder* de l'Est, qui perdent leurs jeunes femmes actives.

La situation de l'Espagne est paradoxale, avec un fort vieillissement et une baisse de la population active potentielle que compensent la baisse spectaculaire du taux de chômage, les fortes réserves d'activité, le niveau de la formation et la nature de l'immigration en provenance d'Amérique andine, dont la population est facilement naturalisable et intégrable, compte tenu de sa connaissance de la langue. L'Italie, pays le plus vieilli d'Europe, est sur le déclin, avec une baisse de la population active et un survieillessement ; on peut cependant se demander si les statistiques italiennes sont toujours très fiables et si le renforcement de l'État de droit dans le Mezzogiorno ne permettrait pas un développement économique important.

Après avoir dépassé économiquement la France, le Royaume-Uni pourrait devenir le premier pays en Europe, devant l'Allemagne, en raison d'une excellente capacité à attirer l'immigration entrepreneuriale, sans période probatoire, qui fait plus que compenser le peu de réserve d'activités. Enfin, la Pologne connaît une baisse de sa population depuis 1998 et subit encore aujourd'hui un chômage de restructuration et une forte émigration vers l'Allemagne ; ce pays dispose cependant d'une réelle fenêtre démographique avec d'importantes réserves de population active créatrice de richesses après 2020, avant un fort vieillissement. Ce pays a tout à gagner de l'intégration européenne, source de dynamisme économique et d'amélioration des connaissances.

Pour conclure, on constate donc une grande diversité de situations nationales en Europe face aux quatre enjeux majeurs que sont la migration de remplacement, l'émigration entrepreneuriale, l'émigration intra communautaire et l'intégration sociale des migrants extracommunautaires. Globalement, le poids relatif de l'Union européenne est en diminution

dans le monde et la « gérontocroissance » certaine. Les tendances et perspectives diversifiées justifient le principe de subsidiarité dans l'action contre les risques d'extension de la dépopulation et la baisse projetée de la population active potentielle. Pour la France, l'accent devrait être mis sur une meilleure articulation entre emplois et formations, sur une politique sociale et familiale permettant d'enrayer les tendances haussières et anticompetitives des charges socio-fiscales, et sur une véritable intégration des générations issues de l'immigration. Il est cependant nécessaire de porter l'analyse au niveau régional pour approfondir la compréhension des facteurs d'évolution démographique et de l'emploi.

Après avoir remercié M. Gérard-François Dumont, **le Président Pierre Méhaignerie** lui a demandé si la France aurait intérêt à faciliter, comme c'est le cas en Espagne, l'intégration de populations qui travaillent et présentent une réelle utilité pour notre pays. Cette voie ne constitue-t-elle pas une autre stratégie possible ?

M. Gérard-François Dumont a indiqué que la notion d'immigré clandestin diffère en France et en Espagne. Dans ce dernier pays, il n'y a pas à proprement parler d'immigration clandestine : tout immigrant, lorsqu'il arrive sur le territoire espagnol, s'inscrit à la municipalité, afin notamment de bénéficier de certains avantages sociaux et de la scolarisation ; les régularisations concernent donc les immigrants ayant fait l'objet d'une inscription et ayant une activité professionnelle ; elles tendent à valoriser le travail et permettent aux intéressés de bénéficier notamment du droit à la retraite et de certains avantages sociaux. L'Italie procède aussi à des mesures de régularisation comparables.

Mme Béatrice Pavy, Rapporteuse spéciale, a rappelé que la France constitue une exception, dans la mesure où les immigrants qui s'y rendent ont généralement tendance à y arriver avec leur famille.

M. Gérard-François Dumont a expliqué cette situation par le fait que les immigrants actifs arrivant en France ne sont généralement pas autorisés à travailler. Dès lors, les immigrants, qui sont le plus souvent poussés à quitter leur pays d'origine par de fortes contraintes, cherchent d'autres moyens pour s'établir sur notre territoire, en particulier par le biais du regroupement familial ou de la demande d'asile. La France est championne du monde en matière de demande d'asile : le nombre de ses demandeurs d'asile a été en 2004 supérieur à celui enregistré aux États-Unis. Cette situation pose le problème de la période probatoire, qui est particulièrement mal vécue dans certains pays d'Europe centrale, qui ne comprennent pas pourquoi ils seraient traités en citoyens de second rang jusqu'en 2011. Il faudrait sans doute avoir une politique plus accueillante à l'égard des travailleurs migrants.

M. Jean-Pierre Gorges a estimé que les comparaisons de taux de chômage entre les pays, telles qu'elles sont pratiquées aujourd'hui, sont assez discutables, dans la mesure où la notion de population active diffère selon les États et où ces statistiques ne prennent pas suffisamment en compte la structure de cette population. Il a souhaité savoir si l'on pouvait disposer de ratios permettant de comparer le nombre de chômeurs par rapport à la composition de la population active selon les pays.

M. Gérard-François Dumont a indiqué partager ce constat critique. C'est la raison pour laquelle il a préféré, dans son rapport, utiliser la notion de taux d'emploi plutôt

que celle de taux de chômage, qui pose en effet un problème de définition. Or, le taux d'emploi se révèle particulièrement faible en France.

Le Président Pierre Méhaignerie a rappelé que M. Émile Blessig a récemment déposé une proposition de loi sur la domiciliation résidentielle. Celle-ci tend à permettre une déclaration de domicile au plan local, qui présente plusieurs avantages : outre le fait qu'elle constituerait une formalité simple, elle serait un outil de gestion et d'information utile, notamment en matière d'immigration. De plus, elle favoriserait l'harmonisation européenne, dans la mesure où une dizaine de pays de l'Union disposent déjà d'un instrument comparable.

M. Gérard-François Dumont a approuvé une telle mesure, mais a rappelé qu'elle posait un problème au regard de la loi « Informatique et libertés ». La position de la CNIL, inspirée notamment par les événements de la seconde guerre mondiale, ne permet pas en effet aux communes de disposer de toutes les informations démographiques souhaitables. Par ailleurs, la loi du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité, qui prévoit une réforme du recensement, a créé une véritable « usine à gaz », qui se traduit par une perte de fiabilité de nos données démographiques. Dans les villes de plus de 10.000 habitants, les opérations s'étalent souvent sur cinq ans. Or la population y est mobile. Cela conduit l'INSEE à procéder à des ajustements statistiques, notamment sous forme d'intrapolations et d'extrapolations, qui sont source d'opacité et comportent des biais. Il vaudrait mieux revoir le système existant pour lui assurer toute la transparence nécessaire et permettre aux collectivités locales de gérer au mieux leur population. Cela est d'autant plus nécessaire que les outils statistiques français, qui ne permettent pas de remplir certaines des données d'Eurostat, tendent aujourd'hui à être disqualifiés : les corrections, fréquentes, ne sont pas explicitées, les modes de calcul demeurent opaques.

Le Président Pierre Méhaignerie a rappelé à cet égard les difficultés que connaissent les collectivités locales, en particulier dans les zones rurales, pour connaître précisément leur population, notamment les couples recomposés, ce qui a des conséquences non négligeables sur les finances locales et sur l'attribution de la DGF. Il a déploré à cet égard la position de la CNIL, qu'il a jugée totalement inadaptée.

M. Philippe Auberger a demandé quelles étaient les conséquences du regroupement familial, à la fois sur le taux de fécondité et le taux d'emploi.

Sur le taux de fécondité, **M. Gérard-François Dumont** a indiqué que la présentation des données démographiques consistant à distinguer les effets liés au solde naturel et au solde migratoire, est artificielle, dans la mesure où ces deux données sont interdépendantes. Il a souligné notamment l'existence d'un double phénomène : la présence d'une population immigrée féminine ayant un fort taux de fécondité et une tendance de certains immigrés à vouloir accoucher en France pour faciliter l'installation dans notre pays. Tel est le cas à l'hôpital de Mayotte. S'agissant du taux d'emploi, il a rappelé qu'il existait deux types de régularisations : les régularisations générales, concernant 100.000 personnes ou plus, et les régularisations ponctuelles, d'environ 20.000 personnes par an. Les chiffres de ces régularisations sont sous-évalués dans la mesure où celles-ci conduisent souvent les intéressés à faire venir en France également leur famille. Ces régularisations se traduisent par un accroissement de la demande d'emploi et peuvent donc contribuer à accroître le taux de chômage. C'est d'autant plus le cas lorsque l'intégration ne se fait pas dans des conditions

satisfaisantes. Cela étant, les conséquences sur les taux d'emploi doivent être appréciées en fonction de la situation économique et migratoire locale.

M. Michel Diefenbacher a demandé s'il existe des statistiques montrant, pour les différents pays européens, de combien d'années il sera nécessaire de reculer l'âge de départ à la retraite pour que l'équilibre entre les retraités et les actifs soit stabilisé.

M. Gérard-François Dumont a indiqué qu'il s'agit d'un problème purement mathématique. Dans la mesure où l'espérance de vie des personnes âgées augmente de trois mois chaque année, toutes choses égales par ailleurs, quatre années de retraite supplémentaires doivent être payées. Toutefois, la question est plus large, notamment parce qu'il faut tenir compte des effets de l'évolution de la fécondité. Il y a déjà eu des caisses de retraite spéciales qui ont connu des situations de faillite. Aussi ne faut-il pas oublier, pour prendre les bonnes décisions en la matière, la dimension démographique.

M. Pierre Hériaud a demandé s'il est encore possible de concilier l'existence de mesures de politique économique caractérisées par une vision à court terme et les perspectives démographiques, qui doivent nécessairement être envisagées à moyen et long terme.

M. Gérard-François Dumont a souligné que, lorsqu'Alfred Sauvy soutenait le projet de création d'un code de la famille en 1939, il lui avait été répondu que cette initiative ne semblait pas urgente, compte tenu du contexte international. Il avait alors avancé que ce n'était pas la situation de 1939 qui était en jeu, mais la préparation du budget de 1960 ! De même, aujourd'hui, alors qu'on parle de développement durable, nous avons une responsabilité à long terme qui est essentielle. Or, l'endettement public pèse sur les générations futures. Il s'agit d'une injustice qui soulève le problème de la solidarité entre les générations. Nous sommes ici au cœur de la politique économique. Nous sommes ainsi passés d'une société qui considérait qu'une dose d'inflation n'était pas nocive à une société qui mène de manière systématique une politique de désinflation. Aujourd'hui, les taux d'intérêt réels sont beaucoup plus élevés qu'auparavant pour ceux qui s'installent dans la vie active, alors que les personnes âgées tirent bénéfice de cette situation. Cela ne résulte-t-il pas du vieillissement du corps électoral ? Ceux qui sont établis sont souvent ceux qui pèsent le plus dans la prise des décisions. Ainsi, par exemple, en matière d'urbanisme, la demande des citoyens est plutôt favorable à des plans locaux d'urbanisme sévères ; ce qui favorise une hausse du coût du marché du foncier et de l'immobilier. Il y a une logique économique qui tend à favoriser les personnes déjà installées.

M. Michel Bouvard s'est interrogé sur le taux d'emploi des diplômés de l'enseignement supérieur en France, qui est plus faible que celui constaté dans les pays voisins. Quel bilan peut-on dresser d'une comparaison entre la formation assurée par les universités françaises et les universités étrangères ? Quelles conclusions faut-il en tirer ? A-t-on trop privilégié l'accès aux formations supérieures, au détriment de formations davantage orientées vers l'insertion professionnelle ? Faut-il augmenter le nombre de diplômés de l'enseignement supérieur ?

M. Gérard-François Dumont a indiqué que le système d'éducation et de formation français est l'héritage des Trente glorieuses. Il est fondé sur une logique quantitative et sectorielle alors que la réalité est aujourd'hui qualitative et territoriale. Depuis la période des

Trente glorieuses, l'économie a subi de profonds bouleversements, auxquels le système d'éducation et de formation ne s'est pas véritablement adapté.

L'avenir de la France réside dans l'industrie de la connaissance, ce qui suppose la capacité « d'apprendre à apprendre » ainsi que d'acquérir des connaissances. Il faut que des liens forts soient, par conséquent, établis entre la formation et le monde économique. Le système actuel est beaucoup trop complexe et centralisé. Deux exemples, tirés de l'expérience d'ancien recteur d'académie, sont à cet égard révélateurs. La connaissance de l'italien constitue un atout indéniable pour trouver un emploi dans les Alpes-maritimes. La décision d'accorder davantage de moyens à cet enseignement a pourtant rencontré la désapprobation immédiate de la hiérarchie. Alors que la formation à la création d'entreprises est nécessaire, il faut six à huit années pour créer un nouveau diplôme. Il faut par conséquent revoir les modalités d'application du principe de subsidiarité. Il est plus que nécessaire de procéder à une refonte d'ensemble du système pour l'adapter aux évolutions.

Le Président Pierre Méhaignerie a souligné que les enseignements à tirer du rapport montrent que les efforts doivent porter sur la capacité d'adaptation, l'intégration des étrangers et la connaissance la plus fine possible, au niveau des quartiers, des besoins et des moyens disponibles, notamment en matière de logements. Quelles conclusions le Rapporteur spécial tire-t-il de cette première expérience d'appel à une étude d'universitaire, pour un coût relativement modeste ?

Mme Béatrice Pavy, Rapporteuse spéciale, a répondu qu'il n'existe pas de solution toute faite, compte tenu de la diversité, des spécificités et de l'histoire de chaque pays européen. Il conviendrait maintenant que chaque Rapporteur spécial dont le champ de compétences est concerné par le rapport sensibilise les ministères à la mise en place de réformes. Il convient également de tenir une conférence de presse sur le sujet. Une analyse plus précise au niveau des territoires apparaît enfin nécessaire, qu'il s'agisse de l'emploi ou de l'immigration.

Le Président Pierre Méhaignerie a ajouté qu'une comparaison des moyens et des politiques en matière de formation et d'immigration en Europe serait intéressante.

M. Michel Bouvard a souligné qu'il serait également utile d'étudier dans quelle mesure les ministères exploitent les données démographiques dans la définition de leurs objectifs.

La Commission a ensuite autorisé la publication du rapport d'information en application de l'article 146 du Règlement.