

# Une politique démographique pour l'Europe ?

Par Isabelle BOURGEOIS

Chargée de recherche au Centre d'information et de recherche sur l'Allemagne contemporaine (CIRAC)

La démographie est la résultante d'un ensemble de données contextuelles et de politiques, variables selon les États membres de l'Union européenne (UE). Bien que les défis de la dénatalité et du vieillissement se posent à l'ensemble de l'UE, aucune politique communautaire ciblée sur ces seules problématiques n'est possible. Le fonctionnement de l'UE s'y oppose, de même que la diversité des situations comme des solutions proposées par les États membres, ainsi que le montre une analyse contrastée des approches française et allemande. Or, pour que les Européens puissent se projeter dans l'avenir et faire des enfants, la politique doit créer un cadre économique et réglementaire permettant d'asseoir leur confiance. Actuellement, la seule politique européenne envisageable sous l'angle démographique se résume donc à une politique de réformes structurelles et de réduction de la dette.

**D**iminution de leur population et vieillissement démographique affectent tous les États de l'Union européenne (UE). Selon les prospectives les plus communément citées, l'UE à 28 compterait 65 millions d'habitants de moins en 2060 et ne représenterait alors plus que 7,5 % du total de la population mondiale – contre 17 %, aujourd'hui. L'âge médian des Européens devrait alors friser les 50 ans. Ce vieillissement affectera la compétitivité économique de l'UE, son État-providence comme son modèle de société, et il appelle d'urgence une politique prenant en considération ces tendances, à défaut de pouvoir les inverser.

Mais une telle politique peut-elle être communautaire ? Actuellement, le mode de fonctionnement de l'UE ne le permet pas, car les politiques relatives à la démographie relèvent par définition du champ social, domaine de souveraineté exclusive des États membres. Les tentatives entreprises pour adopter des orientations communes en matière de politique familiale se limitent ainsi à rappeler des grands principes comme l'« investissement dans l'enfance » et le développement de la protection maternelle et infantile. Il en va autrement de l'impact prévisible du vieillissement démographique sur la compétitivité : la problématique est économique, et les mesures envisagées relèvent donc de la politique générale et de ses multiples volets. Leur objectif est de débrider la croissance de chaque État membre et de rendre soutenables ses finances publiques pour pouvoir sauvegarder, à terme, son modèle social. Face à la diversité des situations, la politique européenne doit ainsi se limiter à de grandes orientations définies en commun.

Les politiques familiales menées par les États membres diffèrent, puisqu'elles sont déterminées par la démographie et la politique sociale de chaque État. Si les *policy-mix* misent tous sur une combinaison entre régimes fiscaux particuliers aux familles, transferts sociaux, congés parentaux et mise à disposition d'infrastructures d'accueil, ils n'en sont pas moins très disparates. Quant au vieillissement, il n'atteint pas toutes les populations de la même manière : si l'Allemagne commence à en ressentir les effets, la France, quant à elle, ne les affrontera que d'ici une décennie. Dans l'UE, c'est entre l'Allemagne et la France que le contraste est le plus fort, tant en ce qui concerne la natalité que l'approche du vieillissement démographique et de ses effets.

## Allemagne : « pas besoin d'aide pour faire des enfants ! »

En Allemagne de l'Ouest, l'expérience catastrophique de la politique nataliste du régime nazi interdit toute politique nataliste. Le chancelier Adenauer, qu'inquiétait pourtant beaucoup la faible natalité au sortir de la guerre, résumait en 1957 son refus par cette célèbre formule : « Les Allemands n'ont pas besoin d'aide pour faire des enfants ! ». En Allemagne de l'Est, le régime de la RDA avait adopté, dans les années 1970, une politique résolument nataliste destinée à mobiliser la main-d'œuvre requise pour remplir les objectifs de l'économie planifiée, il avait notamment multiplié les structures d'accueil. À l'est de l'Allemagne, durant la phase de transformation ayant suivi la réunification, le taux de natalité avait chuté à un niveau historiquement bas. Aujourd'hui, il est le même, à l'Est comme à l'Ouest.

Ce n'est qu'à partir du milieu des années 1990, avec la prise de conscience du double impératif de compétitivité économique dans un monde désormais globalisé et de sauvegarde du modèle social européen que la question sera thématifiée – par l'ensemble des États membres de l'UE, au demeurant. La réponse fut l'adoption, en 2000, de la Stratégie de Lisbonne, laquelle visait à adapter le modèle économique et social européen aux défis du monde contemporain. Les principaux pivots de cette approche, comme ceux des stratégies qui ont suivi, sont depuis lors la question du financement durable de l'État-providence et celle de la capacité à innover d'une société vieillissante. La problématique de la natalité se trouve donc largement reléguée à l'arrière-plan.

### **France : une politique familiale modèle ?**

En France, pour des raisons historiques, la taille de la population a toujours été considérée comme stratégique, voire comme un facteur de puissance militaire, tout d'abord, et économique et politique, aujourd'hui. Cela vaut particulièrement en comparaison avec l'Allemagne. Depuis 1900, le « rapport de force » n'a cessé de fluctuer ; entre la fin de la Seconde Guerre mondiale et à la veille de l'Unité (1990), il est équivalent, avant que la réunification n'accroisse subitement l'écart. En 2060, il devrait s'inverser à nouveau : alors que l'Allemagne compte actuellement 82,8 millions d'habitants, ce nombre tombera à 73,1 millions (dans l'hypothèse la plus optimiste) ; à l'inverse, la France verra sa population passer de 67 à 75 millions de personnes. En France, ces projections nourrissent ouvertement l'espoir d'un regain d'influence, notamment au sein des institutions européennes, où le nombre de voix des États membres est souvent proportionnel à leur population.

En France, la natalité est dynamique, même si elle ne suffit pas, là non plus, à assurer la relève des générations (il faudrait pour cela 2,1 enfants par femme). Avec 1,96 enfant par femme, le taux de fécondité y est le plus élevé de l'UE (moyenne : 1,58) ; en Allemagne, il n'est que de 1,5 (la Pologne, Chypre et le Portugal ont le taux le plus faible, avec à peine plus de 1,3 enfant par femme). Ce dynamisme est souvent présenté comme le fruit d'une politique familiale très favorable à la natalité, parfois érigée en modèle, notamment en Allemagne. On l'y considère alors généralement sous l'angle de deux outils (la fiscalité et les infrastructures d'accueil) et de leur impact présumé sur l'activité des femmes.

### **Emploi féminin : l'avantage de la fonction publique**

Sur le modèle français (et suédois), l'Allemagne a créé, voici de cela une dizaine d'années, des allocations parentales s'adressant aux deux parents (les pères sont actuellement 34 % à les percevoir). Mais son impact sur la natalité reste à prouver. Si, depuis 2005, le taux de natalité allemand est remonté, passant de 1,34 à 1,5 enfant par femme, les raisons en sont complexes. L'extension accélérée des structures d'accueil et des modes de garde, de même que le droit à une place en crèche pour

les enfants de moins de trois ans instauré en 2013 permettent aujourd'hui de mieux concilier vie familiale et vie professionnelle, tout comme la réforme progressive des rythmes scolaires (école toute la journée). Sans oublier toute la gamme de mesures prises par les entreprises elles-mêmes, notamment en matière de flexibilisation du temps de travail.

Pourtant, bien que les Allemandes de 20 à 64 ans soient 73,6 % à exercer une activité professionnelle en 2015 (les Françaises sont 66,5 %), seulement 27 % des mères de moins de 50 ans occupent un emploi à temps plein en Allemagne, contre 46 % en France. Les raisons de ces disparités sont, contrairement à ce qu'on lit souvent, moins culturelles (le modèle familial traditionnel a lui aussi éclaté en Allemagne) que structurelles. Le régime allemand de l'impôt sur le revenu ne connaît pas de quotient familial : l'imposition séparée des revenus du couple rend fiscalement peu attractive, pour celui des conjoints qui perçoit le revenu le plus faible, l'occupation d'un emploi rémunéré au-delà d'un certain seuil. Dès lors, nombre de mères préfèrent choisir de travailler à temps partiel ou d'exercer un mini-job exonéré d'impôts. Une autre raison de ces disparités est la définition du temps partiel : en Allemagne, tout emploi d'une durée de travail hebdomadaire inférieure aux normes de branche (entre 38 et 42 heures) est considéré comme tel. En France, la durée hebdomadaire de travail d'un temps plein est de 35 heures. S'y ajoute la prédominance de l'emploi public et sa forte féminisation (62,2 % en 2015). La protection maternelle est certes un solide acquis dans les deux pays, mais la sécurité de l'emploi qu'offre la fonction publique en France est une garantie supplémentaire.

### **La mobilité de la population au sein de l'Union européenne**

L'Allemagne aborde la question du recul des naissances avec sérénité. Depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale, sa population ne cesse de fluctuer. Réduite à 50 millions de personnes, composée presque en totalité de femmes, d'enfants et de personnes âgées, elle a vu affluer, dès 1944, quelque 12 millions de réfugiés, des Allemands expulsés et rapatriés. Face au manque de main-d'œuvre (masculine) durant la phase de reconstruction, elle recrute massivement, de 1955 à 1973, en Europe du Sud. Entre 1950 et 2006, elle accueille 4,5 millions de rapatriés ou de ressortissants de l'Est de l'Europe et de l'ex-Union soviétique. Sans parler du million de réfugiés arrivés depuis 2015 (majoritairement peu qualifiés). Parallèlement, depuis toujours, nombre d'Allemands s'expatrient, une tendance qui reflète notamment le fort degré d'ouverture à l'international de l'économie allemande.

Le facteur déterminant de la démographie allemande est donc la mobilité. Or, l'un des principes fondateurs de l'UE est la mobilité en son sein. Et l'Allemagne mise aujourd'hui explicitement sur ces flux intra-européens pour préserver la compétitivité future de ses actifs vieillissants. C'est ainsi qu'au plus fort de la crise des dettes souveraines, elle s'est ouverte aux jeunes Espagnols, Italiens ou Portugais, leur offrant une formation qui leur permettra par la suite



Photo © Patrick Allard/REA

Un relais « Petite enfance » itinérant géré par l'Association « Aide à domicile en milieu rural » (ADMR).

« Le taux élevé de la fécondité française est souvent présenté comme le fruit d'une politique familiale très favorable à la natalité, parfois érigée en modèle, notamment en Allemagne. »



soit de rester en Allemagne soit de retourner dans leur pays. Ce choix est et doit être strictement individuel. Le droit européen ne donne en effet guère de latitude aux États membres pour mener une politique de recrutement intra-européenne. La situation est différente en ce qui concerne les ressortissants des pays tiers, et l'Allemagne est en train de débattre des contours d'une politique d'immigration économique distincte du droit d'asile et de l'accueil de réfugiés politiques. Pour que son potentiel d'actifs se maintienne au niveau actuel, il faudrait que l'Allemagne accueille chaque année quelque 400 000 personnes qualifiées ou désirant se qualifier, rappelle le Conseil des Sages allemand dans son rapport annuel de 2017 (SVR, 2017).

### **Viellissement : accroître l'assiette des cotisations...**

Il ne s'agit là toutefois que d'un complément. Depuis le début du millénaire, la priorité allemande est la hausse du nombre des cotisants grâce à l'accès plus massif des femmes, hautement qualifiées, au marché du travail et à la hausse progressive de l'âge légal de départ à la retraite (il sera de 67 ans, en 2019). Les réflexions portent parallèlement sur une éventuelle réforme du financement de la protection sociale. L'espérance de vie ne cessant de s'allonger, la fixation de l'âge légal de départ à la retraite à 70 ans est une piste plausible, sachant que plus de la moitié des 60-64 ans étaient actifs en 2016 (c'est plus du double du taux français) et que 15 % des 65-69 ans occupaient un emploi. Mais, comme en France, cette idée est loin de faire l'unanimité en Allemagne, ainsi que le montre l'abaissement de l'âge légal à 63 ans mis en place par le gouvernement fédéral sortant pour ceux qui ont cotisé 45 ans. Une participation plus massive des femmes accroîtrait elle aussi l'assiette des cotisations. Mais pour atteindre cet objectif, il faut que tous les acteurs concernés (pouvoirs publics à tous les échelons, patronat et mouvement syndical) améliorent encore les conditions permettant de concilier vie familiale et vie professionnelle. Ou que, comme en Suède, les pères soient eux aussi incités à s'occuper de leurs enfants.

### **... et développer la capacité d'innovation à l'ère du numérique**

L'approche allemande des politiques menées face au vieillissement démographique est résolument holistique. Si les mutations constituent indéniablement un défi, elles offrent aussi une opportunité bienvenue pour gagner encore en compétitivité – surtout à l'ère du numérique. Celle-ci requiert moins de force physique, mais exige, en retour, la capacité de travailler en réseau, celle d'anticiper les évolutions et, surtout, une grande autonomie de pensée. La clé de la compétitivité future réside avant tout dans le facteur humain.

Dès lors, les questions de la qualification des jeunes et de la formation tout au long de la vie sont centrales. Elles le sont depuis toujours, le système éducatif cherchant à développer avant tout les capacités individuelles des enfants, la formation professionnelle, les capacités d'anticipation des apprentis et leur aptitude à s'adapter

aux évolutions, le système de formation continue privilégiant la formation au sein du *process* de production. Il suffit dès lors de quelques ajustements et, surtout, d'une plus grande priorisation de ces facteurs systémiques de la compétitivité allemande actuelle (et de la compétitivité hors coût de son industrie). En ce sens, relever le défi du vieillissement relève plus d'une gestion avisée de la ressource humaine que d'un éventail de politiques sectorielles. La diminution prévisible de la population active ne se traduira pas par un manque de main-d'œuvre qualifiée ; même aujourd'hui, ce manque relève de la fiction (BRENKE, 2011). L'offre d'ingénieurs et de techniciens est pléthorique ; si certaines branches déplorent un manque de salariés qualifiés, c'est parce que, face au recul de la natalité, les entreprises avaient réduit (voici de cela une dizaine d'années) leur offre de formation, ou que l'image dorée d'un cursus universitaire avait dissuadé un nombre croissant de jeunes de faire le choix de l'apprentissage. Le seul secteur où se dessine un manque réel est celui des services à la personne...

« Seuls les Hommes sont innovants. La technologie n'est pas innovante, elle est tout au plus le fruit de l'innovation ». Ce constat d'un membre éminent du mouvement syndical allemand, formulé en 2004 pour résumer la stratégie de qualification qu'il développait alors, vaut plus que jamais à l'ère du numérique. Aujourd'hui, le maître mot de la stratégie globale de l'Allemagne pour gérer intelligemment le vieillissement en cours est « innovation », ce concept étant entendu au sens large. Le vieillissement étant un processus dynamique, l'ensemble de la société doit être capable d'innover en permanence.

Bien que le vieillissement soit volontiers dramatisé dans le champ médiatique, les réponses de la France comme celles de l'Allemagne révèlent deux grands types d'approche différents au sein de l'UE. Si, en France, cette problématique n'est guère abordée que par les experts (en premier lieu, par les démographes), en Allemagne, il s'agit d'une véritable question de société incluant le numérique et donnant lieu à débat public, du monde éducatif aux pouvoirs publics en passant par les entreprises, le mouvement syndical, les Églises ou les statisticiens. Un exemple patent en est la « Stratégie démographique » lancée par le gouvernement fédéral en 2011, qui crée un cadre à ce dialogue multi-acteurs *via* une plateforme Internet du même nom.

L'Allemagne ne se distingue pas seulement quant à sa manière collective de procéder. La définition même des politiques ou des stratégies suivies par les multiples acteurs suit une approche globale mêlant politique familiale, hausse et adaptation des qualifications, flexibilisation du travail, réflexion sur une inflexion du système de protection sociale, effort accru en matière d'innovation, ou encore politique budgétaire. La réduction de la dette publique est dès lors l'une des principales clés pour rendre soutenable le modèle social d'une société vieillissante. La France et l'Allemagne se distinguent également sur le temps politique de leur action : à l'échelle d'une législature (pour la première) ou en prévision des évolutions à long terme (pour la seconde). Enfin, le périmètre même

des défis à relever diffère : à la question de la natalité ou du vieillissement s'ajoute, outre-Rhin, la réflexion sur les mutations engendrées par la numérisation. Cette dernière inquiète en France, tant elle bouscule les hiérarchies et les statuts, tant elle exige de flexibilité et tant elle repose sur l'autodétermination et la liberté de décision des acteurs. Pourtant, son potentiel de modernisation est incommensurable.

À la grande surprise des experts, cela fait trois années consécutives que le taux de natalité allemand remonte. En France, il stagne... Comment interpréter ces tendances qui sont de nature à laisser planer un doute sur la fiabilité de prospectives à aussi long terme que l'horizon 2060 ? La natalité ne se laisse pas politiquement planifier ni piloter par des politiques de redistribution. Le choix de faire des enfants dépend d'un vaste ensemble de politiques qui, en se conjuguant, créent un climat de confiance dans l'avenir. En ce sens, la meilleure politique – nationale et communautaire à la fois – se résume à une politique sereine de maîtrise des budgets publics et sociaux et de réformes structurelles visant à préserver la compétitivité et la prospérité de l'économie globale, gage de l'avenir pérenne de la protection sociale.

## Bibliographie

BRENKE K. (2011), « La pénurie de main-d'œuvre en Allemagne relève de la fiction », *Regards sur l'économie allemande*, n°103, hiver 2011.

“Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend” (2017), Familienreport 2017 ([www.bmfsfj.de](http://www.bmfsfj.de)).

Commission européenne (2015), “The 2015 Ageing Report, Economic and budgetary projections for the 28 EU Member States (2013-2060)”, *EUROPEAN ECONOMY* 3/2015.

Demografie-Portal des Bundes und der Länder : [www.demografie-portal.de](http://www.demografie-portal.de)

DUMONT G.-F. (2015), « Europe : des disparités considérables dans les évolutions démographiques », *Les analyses de « Population & Avenir »*, juillet.

PISON G. (2012), « France-Allemagne : histoire d'un chassé-croisé démographique », *Population & Sociétés*, n°487, mars.

Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung – SVR (2017), “Für eine zukunftsorientierte Wirtschaftspolitik, Jahresgutachten 2017/18”, [www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de](http://www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de)

SCHROEDER W. & NEUMANN A. (2006), « Vieillesse démographique : entre déni et dramatisation », *Regards sur l'économie allemande*, n°78, octobre 2006.

VAUPEL J. W. & EDEL A. (eds) (2017), “Grünbuch Alternde Gesellschaft. Wie das “neue Altern” unser Leben verändern wird”, <http://population-europe.eu>