

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE  
*AVIS ET RAPPORTS DU*  
CONSEIL ECONOMIQUE ET SOCIAL

*SCENARII ET  
STRATÉGIE POUR  
UNE FRANCE PLUS  
ACTIVE*

2004  
Etude présentée par  
M. Dominique Taddei,  
M. Gérard Alezard, M. Jean Billet,  
M. Michel Gevrey, M. Bernard Quintreau



**MANDATURE 1999-2004**

---

**Séance du bureau du 6 juillet 2004**

---

**SCENARI ET STRATÉGIE  
POUR UNE FRANCE PLUS ACTIVE**

---

**Etude du Conseil économique et social  
présentée par M. Dominique Taddei, Gérard Alezard, Jean Billet,  
Michel Gevrey, Bernard Quintreau  
au nom de la commission spéciale du plan**

(Question dont le Conseil économique et social a été saisi par décision de son bureau en date du 6 avril 2004 en application de l'article 3 de l'ordonnance n° 58-1360 du 29 décembre 1958 modifiée portant loi organique relative au Conseil économique et social)



## SOMMAIRE

	Pages
<b>AVANT-PROPOS .....</b>	<b>1</b>
<b>INTRODUCTION.....</b>	<b>3</b>
<b>CHAPITRE I - LES PERSPECTIVES DEMOGRAPHIQUES, UNE QUESTION DEMOCRATIQUE .....</b>	<b>7</b>
<b>I - DIFFICULTÉS DE LA PRÉVISION DÉMOGRAPHIQUE.....</b>	<b>7</b>
<b>II - AMBIGUÏTÉS DES EXERCICES DE « PROJECTIONS » .....</b>	<b>8</b>
<b>III - EXPLORATION DES EVOLUTIONS POSSIBLES ET DÉBAT     DÉMOCRATIQUE SUR CELLES QUI SONT     SOUHAITABLES .....</b>	<b>14</b>
<b>CHAPITRE II - LES LEÇONS DU PASSÉ .....</b>	<b>17</b>
<b>I - LES VARIABLES DÉMOGRAPHIQUES.....</b>	<b>18</b>
A - LA CROISSANCE DE LA POPULATION .....	18
1. La population totale.....	18
2. Les jeunes .....	19
3. La population de 15 à 64 ans .....	20
4. Les populations les plus âgées.....	21
B - L'ÉVOLUTION DES GRANDES COMPOSANTES DÉMOGRAPHIQUES .....	22
1. La fécondité.....	22
2. La mortalité .....	25
3. Les soldes et taux migratoires .....	26
<b>II - LES EVOLUTIONS DE L'ACTIVITÉ PROFESSIONNELLE.....</b>	<b>28</b>
A - ÉVOLUTION DES TAUX D'ACTIVITÉ .....	28
B - EVOLUTION DE LA POPULATION ACTIVE.....	32
<b>III - EVOLUTION DU CHÔMAGE ET DE L'EMPLOI.....</b>	<b>33</b>
A - EVOLUTION DU CHÔMAGE.....	33
1. La montée du chômage.....	34
2. Les taux de chômage .....	35
B - EVOLUTION DE L'EMPLOI.....	36
1. Variations de l'emploi par sexe .....	38
2. Variations de l'emploi par âge.....	38

C - EVOLUTION DES TAUX D'EMPLOI .....	39
<b>IV - LES CONSÉQUENCES DU BASCULEMENT DES ANNÉES 1970.....</b>	<b>40</b>
<b>CHAPITRE III - DEUX SCENARII ALTERNATIFS A L'HORIZON 2050.....</b>	<b>43</b>
<b>I - LE SCÉNARIO DE PERPÉTUATION D'UN CHÔMAGE DE MASSE .....</b>	<b>45</b>
A - LE SCÉNARIO « CENTRAL » .....	46
1. La population totale .....	46
2. Les projections de population active .....	48
3. Les projections de population ayant un emploi .....	48
B - LES VARIANTES PROPOSÉES .....	49
C - AUTRES TRAVAUX ET DISCUSSIONS .....	51
<b>II - LE SCÉNARIO DE RETOUR PROGRESSIF ÀU PLEIN EMPLOI.....</b>	<b>55</b>
A - DESCRIPTION DES HYPOTHÈSES.....	56
B - LES PRINCIPAUX RÉSULTATS DU SCÉNARIO.....	58
1. La population totale .....	58
2. Les perspectives d'activité.....	60
3. Les perspectives de population ayant un emploi .....	61
C - UNE VARIANTE AMBITIEUSE POUR PERMETTRE AUX COUPLES DE MIEUX SATISFAIRE LEUR DÉsir D'ENFANTS.....	63
1. Les désirs d'enfants .....	63
2. Une variante ambitieuse .....	64
D - LES POLITIQUES D'ACCOMPAGNEMENT .....	68
1. Les conditions de réussite d'une reprise significative de la fécondité.....	68
2. Les mesures d'accompagnement d'une immigration organisée et maîtrisée.....	72
<b>CONCLUSION DU CHAPITRE III.....</b>	<b>78</b>

<b>CHAPITRE IV - UNE STRATÉGIE POUR UNE FRANCE PLUS ACTIVE .....</b>	<b>79</b>
<b>I - UN RETOUR AU PLEIN EMPLOI CONFORME À NOS ENGAGEMENTS EUROPÉENS .....</b>	<b>79</b>
A - LES OBJECTIFS EUROPÉENS D'EMPLOI .....	80
B - UN SCÉNARIO CONFORME À NOS ENGAGEMENTS EUROPÉENS .....	82
1. Hypothèses .....	82
2. Résultats .....	83
Conclusion.....	86
<b>II - LES GRANDS AXES D'UNE STRATÉGIE .....</b>	<b>86</b>
A - MIEUX ASSUMER COLLECTIVEMENT LA DIVERSITÉ DES CARRIÈRES, DU DÉBUT À LA FIN DE LA VIE PROFESSIONNELLE .....	88
1. Pour les jeunes.....	88
2. Pour les quadragénaires .....	89
3. Pour les salariés en fin de carrière .....	90
B - FAVORISER LÀ VIE PROFESSIONNELLE ET LUTTER CONTRE LES DISCRIMINATIONS.....	92
1. Pour les chômeurs.....	92
2. Pour les immigrés .....	93
3. Pour les femmes .....	96
C - MIEUX TRAVAILLER DANS UNE FRANCE PLUS ACTIVE.....	98
1. Améliorer les conditions de l'emploi .....	98
2. Améliorer les parcours professionnels.....	98
3. Rendre effective la formation tout au long de la vie.....	99
4. Concilier souplesse et garantie dans les « nouvelles » formes d'emploi .....	101
5. Assurer un meilleur partage des responsabilités dans les politiques d'emploi .....	102
<b>CONCLUSION.....</b>	<b>105</b>
<b>LES PRINCIPALES CONDITIONS D'UNE FRANCE PLUS ACTIVE .....</b>	<b>109</b>
A - UN PLEIN EMPLOI DE QUALITÉ.....	109
B - LA CROISSANCE .....	111
C - UNE DÉMOCRATIE SOCIALE ET ÉCONOMIQUE A CONSTRUIRE.....	112

<b>ANNEXES.....</b>	<b>115</b>
Annexe 1 : Résultat du vote de l'étude en commission, le 22 juin 2004.....	117
Annexe 2 : Compte rendu succinct de la table ronde du 29 avril 2004 .....	119
Annexe 3 : Quelques citations concernant l'importance de la population active .....	121
Annexe 4 : Méthodes de calcul utilisées pour estimer les effets des scénarii de plein emploi des chapitres III et IV .....	123
1. Les populations.....	123
2. Les populations actives et les emplois.....	124
Annexe 5 : Tableaux récapitulatifs de comparaison des résultats par scénario.	127
<b>LISTE DES ILLUSTRATIONS.....</b>	<b>129</b>





## AVANT-PROPOS

Cette étude, réalisée à la demande du Bureau du Conseil économique et social<sup>1</sup>, est une synthèse actualisée de l'ensemble des rapports et avis élaborés depuis quatre ans, au sein de la Commission Spéciale du Plan<sup>2</sup>. Elle ne prétend donc pas dépasser ce que le Conseil économique et social a déjà adopté en séance plénière, à l'occasion de l'un ou de l'autre texte<sup>3</sup>. Ceci étant, il arrive que l'ensemble représente plus, ou moins, que la somme des parties. Chacun pourra en juger à l'occasion de cette étude : dans sa dimension objective, qui consiste à mesurer si la France du prochain demi-siècle peut redevenir plus active, nous n'avons fait pour l'essentiel que la conjugaison de diverses variantes analysées par l'Insee ou recommandées par les sommets européens ; à un niveau plus subjectif, on peut être enclin à conclure que la présente étude explicite plus complètement ce que fut la démarche d'ensemble de la commission spéciale du plan et du Conseil économique et social, durant la durée de cette mandature.

On pourra, à bon droit, se demander si ce souci d'actualisation n'entre pas en contradiction avec la référence à l'objectif de retour au plein emploi qui est au centre de notre démarche. Sans doute, cet objectif peut sembler aujourd'hui plus éloigné qu'au moment de l'adoption de nos premiers rapports et avis. Nous pensons toutefois qu'il s'agit là d'une position erronée : d'une part, parce que les gouvernements successifs n'ont jamais cessé de proclamer le caractère central d'un plus haut niveau d'emploi dans leur politique ; d'autre part, parce que les horizons retenus dans cette étude se situent respectivement en 2020 et 2050 et qu'il n'existe aucune raison sérieuse de les remettre en cause au bout de deux ou trois ans, pas plus au niveau français qu'au niveau européen.

La perspective à long terme que nous avons voulu tracer, le projet que nous avons souhaité le plus largement faire partager, demeure bien celui de «vivre mieux et plus longtemps dans une France plus active».

---

<sup>1</sup> Saisine du 6 avril 2004.

<sup>2</sup> Le résultat du vote de l'étude en commission figure en Annexe 1.

<sup>3</sup> On trouvera dans le texte en caractère gras ce qui a déjà fait l'objet d'une prise de position du Conseil économique et social.



## INTRODUCTION

Pendant trop longtemps, jusqu'au milieu du 20ème siècle, la France s'est donnée d'elle-même et a pu donner au monde l'image d'un peuple de rentiers : un pays qui épargne beaucoup, mais investit peu, si ce n'est loin de chez lui ; un pays qui s'épargne et ne fait guère d'enfants ; un pays fier de ses valeurs universalistes, mais s'intéressant peu au monde...

Image caricaturale sans doute, et destinée à s'effacer : après les drames de la première moitié du siècle dernier, c'est une France en pleine modernisation, dynamique, qui a émergé, avec ses inévitables contradictions, bien sûr, mais qui semblait capable d'en inventer « les sorties de crise par le haut ». Les « *trente glorieuses* » méritèrent bien leur nom : jamais la croissance économique ne fut plus forte, jamais les niveaux d'emploi ne furent si élevés et pendant si longtemps, les taux d'investissement plus forts, la reconstruction, puis le rattrapage des nations épargnées par les guerres, si évidents ; nulle part le baby boom n'y offrit un tel contraste avec les périodes antérieures.

Mais voici que l'image ancienne réapparaît insidieusement : après trente années de perpétuation d'un chômage de masse, voici que nous commençons à intérioriser et adresser au reste du monde, une sorte de mauvaise copie : un pays de vieux, et qui le sera de plus en plus, un pays qui sous-investit, que ce soit dans la recherche ou l'éducation, dans l'industrie, les infrastructures ou le logement, un pays frileux à l'égard du reste du monde, qui ne projette dans les décennies à venir que la sénescence des dernières décennies, qui, se résignant à ses prétendues faiblesses, se demande comment partager un gâteau en voie de réduction inexorable...

C'est contre ce néo-malthusianisme qui ne s'avoue pas, que le Conseil économique et social a souhaité réagir, en confiant à sa Commission spéciale du Plan un thème général d'études : « *Vivre plus longtemps, et vivre mieux, dans une France plus active* ».

Le développement de ce thème a fait l'objet, pendant quatre années, de débats intenses, autour d'avis et rapports, parfois à la demande du Gouvernement, le plus souvent à l'initiative même du Conseil économique et social, qui ont tous été votés en séance plénière et publiés au Journal officiel. Contentons-nous ici d'en rappeler les titres et les auteurs <sup>4</sup> :

- Gérard Alezard : « *Les perspectives de la France* » (avis adopté le 29 novembre 2000) ;
- Bernard Quintreau : « *Ages et emploi à l'horizon 2010* » (avis adopté le 24 octobre 2001) ;
- Michel Gevrey : « *Les défis de l'immigration future* » (avis adopté le 29 octobre 2003) ;
- Jean Billet : « *Rééquilibrer les structures d'âge en France : natalité, fécondité, quelle politique de long terme ?* » (avis adopté le 10 mars 2004).

Tous ces travaux ont eu en commun la préoccupation d'une France plus active<sup>5</sup>, et cela dans tous les sens du terme : depuis le plus large, qui implique une nouvelle dynamique de l'ensemble des comportements ; jusqu'au plus précis, qui signifie une variation positive de la population active. C'est d'ailleurs ce dernier élément qui, en dépit de son apparence réductrice, s'est souvent avéré l'aspect le plus exigeant de notre démarche, car on ne pouvait plus alors se contenter d'incantations : il fallait bien alors fournir des éléments de conviction sur les évolutions possibles de celles et de ceux qui feront la France de demain.

Nous parlons de conviction, parce que nous sommes ici dans un domaine où se trouvent intimement liées la science et la politique et où il faut cependant éviter d'en mélanger les genres : la science, c'est par exemple ce que la démographie nous apprend du domaine des possibles ; la politique, c'est ce que le débat pluraliste nous révèle des préférences collectives et individuelles, au sein même de ce champ de possibilités.

C'est du fait de l'inévitable double nature de notre sujet, que le **premier chapitre** de cette synthèse de nos travaux précédents tient à affirmer que les perspectives démographiques nécessitent une approche pluraliste, qui fait appel à des scénarii clairement différenciés, voire opposés, pour certaines de leurs hypothèses déterminantes, et notamment pour l'évolution de l'emploi : elles

---

<sup>4</sup> Il conviendrait également de citer ici nombre d'autres sujets débattus devant d'autres sections du Conseil économique et social, lors de la dernière mandature, et qui ont un rapport plus ou moins étroit avec notre sujet. Parmi eux, sont notamment incontournables « *Les personnes âgées dans la société* », avis présenté par Maurice Bonnet, « *Familles et insertion économique et sociale des adultes de 18 à 25 ans* », avis présenté par Hubert Brin, « *L'insertion des jeunes d'origine étrangère* », étude présentée par Mouna Viprey et l'ensemble des travaux de la délégation aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre hommes et femmes.

<sup>5</sup> Ils s'appuient sur des comparaisons internationales, notamment entre pays européens. Cependant, dans le cadre de cette étude de synthèse, il n'était guère possible de reprendre ces comparaisons, pour lesquelles le lecteur est invité à se reporter à chacun des rapports précités.

constituent de ce fait un grand sujet démocratique, qu'une assemblée constitutionnelle comme le Conseil économique et social a le devoir de considérer. Il s'agit ici de faire part à l'opinion des questions, de méthodes parfois ardues, que nous avons eu à affronter, précisément pour mieux distinguer ce qui relève de la science ou de la politique dans les prévisions de population, totale ou active, que l'on est conduit à envisager.

Comme dans tout autre domaine, les leçons du passé sont ici essentielles. Sans doute, ne sont-elles jamais incontestables, mais on devrait convenir que l'on ne peut que gagner à les élargir et à les approfondir. C'est l'originalité du travail du Conseil économique et social, décrit dans le **deuxième chapitre**, que d'avoir voulu observer les « tendances passées », suivant la terminologie habituelle, non pas sur les seules 25 ou 30 dernières années, qui ne peuvent projeter vers l'avenir que les résultats calamiteux de cette dernière période, mais sur une période plus longue, heureusement plus contrastée, qui, partant de la Libération de notre pays, englobe les « *Trente Glorieuses* ». Cette analyse rétrospective fait clairement apparaître le véritable basculement survenu au milieu des années 70 en France, comme d'ailleurs dans une grande partie des pays développés : basculement survenu non seulement sur le marché du travail, où le facteur limitant passe de l'offre à la demande de travail, mais aussi sur nombre de variables démographiques (fécondité, migrations...) ou démo-économiques (taux d'activité des femmes et des salariés âgés notamment).

Il en découle alors pour les décennies à venir, deux scénarii bien contrastés, suivant que l'on privilégie l'une ou l'autre de ces périodes de référence, autrement dit que l'on se résigne à la perpétuation d'un chômage de masse, ou que l'on se projette dans une nouvelle société du plein emploi. Dans le second cas, en effet, la population active se redresse substantiellement, non seulement sous l'effet des taux d'activité, mais aussi d'un redressement progressif des taux d'immigration et des taux de fécondité, qui pourraient retrouver leur niveau de la période de plein emploi. C'est ce que montre notre **troisième chapitre**.

Mais le Conseil économique et social ne peut pas se contenter de conjecturer sur la probabilité respective d'un scénario noir ou d'un scénario rose, et cela d'au moins deux façons complémentaires : d'abord en militant pour une stratégie d'emploi qui se rapproche du second scénario plutôt que du premier ; ensuite, en faisant la synthèse de toutes les politiques qui permettent d'envisager des variantes encore plus favorables : notamment celles qui peuvent stimuler l'activité des catégories aujourd'hui encore désavantagées (jeunes, femmes, salariés âgés) ou permettre aux couples de concrétiser leurs désirs d'enfants. Ce sera le sujet de notre **quatrième chapitre**.

Il nous reste alors, dans une **conclusion générale**, à faire la synthèse de toutes ces politiques qui pourraient permettre de concrétiser cette stratégie volontariste, visant notre objectif proclamé d'une « *France plus active* ».



## CHAPITRE I

### LES PERSPECTIVES DEMOGRAPHIQUES, UNE QUESTION DEMOCRATIQUE

Pour prendre pleinement en compte le caractère démocratique des questions soulevées, il nous faut nous entourer d'un maximum de précautions méthodologiques : c'est pourquoi nous allons d'abord rappeler les difficultés de la prévision démographique, puis souligner les ambiguïtés des exercices de projection. Nous pourrions alors aborder les questions de l'exploration des évolutions possibles et du débat démocratique sur celles qui sont souhaitables.

#### I - DIFFICULTÉS DE LA PRÉVISION DÉMOGRAPHIQUE

La démographie appartient à l'évidence à cette partie des disciplines historiques et sociales, qui relèvent, selon la formule de F. Braudel, des « tendances longues ». Les facteurs démographiques comportent de fortes inerties, comme en témoignent par exemple les délais de réaction d'une variation des taux de fécondité sur le volume de la population en âge de travailler. Il s'en suit qu'à l'horizon, généralement beaucoup plus court, des autres disciplines sociales (ainsi les économistes conduisent la plus grande partie de leurs travaux sur des périodes intra-décennales), les facteurs démographiques semblent dotés d'une beaucoup plus grande prévisibilité : le nombre de sexagénaires ou plus, ou les taux de mortalité d'ici à la fin de la décennie sont supposés connus avec une très grande précision, et ces « estimations démographiques » sont généralement vérifiées par la suite.

Mais, il est loin d'en être de même aux horizons plus éloignés, de 20 ou de 50 ans, où l'on sollicite le plus volontiers les démographes, ainsi que nous le rappelait Hervé Le Bras, lors d'une audition devant notre Commission :

*« Il faut être méfiant vis-à-vis de la prévision démographique, même quand elle est faite par les meilleurs démographes. Un très grand démographe, R. Pearl, (...) avait prévu (...) la population dans différents pays du monde à l'aide d'équations compliquées, en 1925. (...) Il arrivait ainsi à prévoir que nous serions en 2000 un peu moins de 2 milliards d'habitants. » (...)*

*« On pourrait penser que nous avons transcendé ces erreurs parce que nous avons amélioré nos techniques grâce à ce qu'on appelle des prévisions par composante. On part des classes d'âge de la population avec la pyramide des âges ; on fait évoluer chaque classe d'âge en fonction de la fécondité, des migrations et de la mortalité. Un des premiers à l'avoir fait a été Alfred Sauvy en 1927 et 1932. En 1932, il avait retenu deux hypothèses pour prévoir la population de la France en 1980. Dans l'une on parvenait un peu en dessous de 40 millions et dans la seconde on était au-dessous de 30 millions. En termes de*

*naissances, cela signifiait qu'on aurait eu moins de 300 000 naissances par an en 1980. Vous savez que le chiffre était de 750 000. »*

On ne s'étonnera donc pas qu'il n'existe dans notre pays aucune prévision démographique, assumée comme telle. Le seul exercice qui puisse s'en rapprocher est mené par l'Insee, qui préfère prudemment le baptiser de « projections ».

## **II - AMBIGUÏTÉS DES EXERCICES DE « PROJECTIONS »**

Ces ambiguïtés sont de plusieurs ordres :

- les premières tiennent à l'usage qui en est fait, y compris dans des démarches officielles (rapports ou projets de loi), ce qui ne met évidemment pas en cause l'organisme émetteur, mais pose une sérieuse question à l'ensemble du système public d'information économique et sociale. De façon réitérée, en effet, les pouvoirs publics (Ministères,...) et les experts (Commissariat général du Plan,...) présentent les dites « projections » comme une quasi-certitude. Face à cette situation, on ne peut se contenter de rappeler que, dans une note de bas de page, peut-être d'une édition antérieure, on avait bien précisé qu'il ne s'agissait pas de prévisions, et donc encore moins de certitudes ;
- ceci conduit alors aux ambiguïtés intrinsèques à l'exercice et à ce terme de « projections », à l'usage scientifique peu avéré. Comment le définir ? Parmi toutes les ressources que nous offrent nos dictionnaires, on doit sans doute écarter le sens cinématographique, bien que l'on parle à son propos de scénario (cf. infra) ; sans doute, en est-il de même pour le sens balistique, même si l'on aime souvent lui associer le terme de « chocs », de façon quelque peu surprenante s'agissant de mécanismes largement prévisibles (l'âge des baby boomers en 2005) et dont l'influence se fera sentir avec une très grande progressivité... C'est donc plutôt le sens statistique d'une prolongation des « tendances passées » qui semble devoir être retenu<sup>6</sup>.

---

<sup>6</sup> Mais, bien entendu, les spécialistes de l'inconscient collectif pourront continuer à considérer que la dite projection manifeste une volonté de « choquer » par la noirceur du scénario privilégié (cf. infra, sur la notion de « scénario central »).

## Encadré 1 : au-delà de la querelle de mots

*Il serait préférable que les querelles de mot n'occultent pas les débats de fond. Nous venons de voir l'ambiguïté du terme de « **projection** ». Par ailleurs, il y a certainement un consensus très général pour reconnaître qu'il n'est pas possible de parler de **prévision**, compte tenu du caractère fortement non prédictible des phénomènes en question. Le terme de **prospective**<sup>7</sup> correspond certainement à l'aspiration de beaucoup, mais n'est-il pas ici trop ambitieux, dans la mesure où il convient de faire progresser les débats, sans nécessairement remplir encore toutes les exigences de cette approche ? Il semble alors que le terme de **perspectives**<sup>8</sup>, qui faisait d'ailleurs consensus il y a quelques années, fournirait un bon équilibre entre le devoir collectif de progresser et la nécessaire modestie de l'exercice.*

Une fois que le consensus peut s'établir sur la nature de la démarche, il ne peut plus alors y avoir d'ambiguïté que dans l'exercice statistique même. La qualité de l'information initiale et des calculs intermédiaires étant pleinement assurée, ce sont donc les termes mêmes de l'exercice qui peuvent être discutés. Plus précisément, six questions au moins se posent : la période de référence est-elle légitime ? Faut-il raisonner sur une extrapolation linéaire, ou sur des basculements de régime ? L'horizon retenu est-il le seul pertinent ? Comment distinguer ce que l'on appelle scénario de ce que l'on qualifie de variante ? Toutes les variantes sont-elles traitées suivant des méthodes comparables ? Et, finalement, sans doute la plus importante : un scénario mérite-t-il un traitement privilégié, qui le définisse comme central ? Autant de questions qui bornent un débat, qui a certes une dimension objective, mais qui mérite pleinement le qualificatif de démocratique, au sens où il doit relever d'un débat authentiquement pluraliste et contradictoire.

- La première question est celle du **choix de la période de référence** pour apprécier les tendances passées. Les exercices de projection effectués par l'Insee partent de l'hypothèse que les comportements des grandes variables démographiques devraient dans les décennies à venir demeurer ce qu'ils étaient dans les dernières décennies observées. C'est bien ce qui est supposé pour les taux de fécondité (à partir d'un « niveau moyen observé depuis un quart de siècle »<sup>9</sup> et d'un âge moyen qui a augmenté de 2,6 ans entre 1980 et 2000), et pour les taux de mortalité (dont la baisse « se poursuivrait au rythme observé au cours

<sup>7</sup> Cf. « *Prospective, débat, décision publique* », avis et rapport du Conseil économique et social présentés par J.P. Bailly ; le Conseil économique et social et sa commission spéciale du plan ont d'ailleurs organisé deux « *Biennales du futur* » en octobre 2000 et novembre 2002.

<sup>8</sup> Cf. rapport du Commissariat général du Plan et avis du Conseil économique et social présenté par G. Alezard, déjà cités.

<sup>9</sup> Cette citation et les suivantes sont tirées de E. Nauze-Fichet, F. Lerais et S. Lhermitte « *Les projections de population active 2003-2050* », Insee Résultats, Société, n° 13, 2003, pp. 8 et 9.

des trente dernières années »). Sans doute, le fait que ces périodes de référence sont hétérogènes n'a sans doute pas une grande importance ici. On remarquera aussi que la période retenue est relativement courte, ne dépassant guère les deux décennies, par rapport aux projections qu'on entend en tirer, qui portent jusqu'en 2050.

Mais cette observation vaut surtout évidemment pour le solde migratoire, « *supposé stable à + 50 000 personnes, soit le niveau moyen observé au cours des dernières années* » (sans autre précision), pour le taux de chômage, dont on suppose « *la stabilité à son niveau de mars 2002 (8,9%)* », « *la stabilité du nombre de préretraités de 55-59 ans au niveau de fin 2001 (130 000 personnes)* », « *la stabilité des taux d'apprentis par sexe et âge quinquennal aux niveaux de mars 2002* »...

Or, la robustesse de ces évaluations ne peut sans doute qu'être renforcée par la prise en compte d'une période la plus longue possible, sauf à considérer qu'on observerait alors une grande instabilité des comportements. Quelles que soient les raisons de ces différents choix, qu'il serait souhaitable de mieux préciser, et derrière le côté apparemment rassurant d'une telle démarche, qui entend s'appuyer sur les chiffres les plus récents, on notera que la méthode de projection retenue ne peut être convaincante que si deux précautions sont prises : d'une part, il convient d'éviter de « projeter » sur une période multi-décennale, des données manifestement calculées pour des périodes plus courtes : on pense évidemment au taux de chômage, aux taux d'activité ou à l'indicateur « conjoncture » « de fécondité »; d'autre part, il convient de se demander si, dans la période de référence choisie, il s'est produit des phénomènes transitoires (à l'échelle des deux ou trois décennies retenues), dont l'éventuelle disparition invaliderait les projections effectuées). Or, il y a quelques bonnes raisons de penser que la situation de chômage de masse, qui caractérise pour une large part les périodes retenues, a induit des modifications de comportement, non seulement sur les taux d'activité<sup>10</sup>, mais aussi sur la fécondité et sur l'immigration. Dès lors, on ne devrait sans doute pas se limiter à ces références, pour projeter les évolutions des périodes à venir, qui pourraient connaître une situation moins exceptionnelle du marché du travail<sup>11</sup>.

<sup>10</sup> Au delà des mécanismes conjoncturels de flexion - montée ou baisse du phénomène des chômeurs, dits découragés. Autrement dit, les taux de flexion, qui devraient être pris en considération sur une très longue période (par exemple, dans le cadre d'un retour progressif au plein emploi) pourraient être substantiellement différents de ceux que l'économétrie calcule (avec d'ailleurs beaucoup de difficultés) pour des variations annuelles de relative faible ampleur. On sait bien que les élasticités à long terme peuvent être très différentes de celles à court terme, et qu'elles ne sont pas nécessairement les mêmes à la baisse et à la hausse.

<sup>11</sup> Rappelons que la période 1974-2004 est celle du taux de chômage le plus élevé jamais enregistré par notre pays en temps de paix.

Sans doute la recherche d'une plus grande homogénéité dans la période de référence pourrait éviter de laisser une impression d'arbitraire dans le choix des différentes périodes retenues.

*C'est pour tenir compte de cet ensemble d'observations que, dans notre deuxième chapitre, nous nous référerons systématiquement, non seulement à la dernière période (1974-2004), mais également à la période précédente (1944-1974), dans toute la mesure des données disponibles.*

- Ceci renvoie, en effet, à la deuxième question, qui est de savoir si l'exercice de projection doit s'appuyer sur une simple extrapolation linéaire du passé, ou **prendre en considération d'éventuels « basculements »**, notamment sur le marché du travail, qui font que les causalités entre variables, ou du moins leur ordre de grandeur, peuvent être drastiquement modifiées. Or, les analyses sur des périodes suffisamment longues, de même que les comparaisons internationales, conduisent à conclure que l'histoire longue s'accommode mal des hypothèses de simple linéarité des séries qu'elles soient économiques ou démographiques. De plus, ces éventuelles non-linéarités concernent non seulement chaque type de variables, mais vraisemblablement les relations entre variables économiques et démographiques, ce qui récuse l'hypothèse d'indépendance des unes et des autres, qui préside à l'analyse habituelle des variantes (cf. infra).
- Une troisième question qui mérite l'attention est celle de **l'horizon de l'exercice de projection**. Ainsi, les travaux conduits en 1999, à l'occasion du rapport Charpin sur les retraites, privilégiaient l'horizon 2040. Or, le Conseil économique et social avait alors pu faire observer que c'était sans doute le pire horizon que l'on pouvait retenir, quant aux difficultés de financement des retraites, puisque à côté du phénomène tendanciel d'augmentation de l'âge moyen (qui est, par nature, peu sensible à l'horizon retenu), 2040 correspondait à la période où il y aurait vraisemblablement à financer le plus grand nombre de retraites des « *baby boomers* »<sup>12</sup>. Or, si le souci d'équilibre de financement des caisses publiques doit évidemment couvrir tous les horizons, l'existence d'une difficulté maximale relève de la gestion de trésorerie et non pas des besoins de financement à long terme. Aucun horizon ne devant être privilégié (ou écarté), il est préférable, non seulement de proposer un double horizon, par exemple 2020 ou 2025 et 2050, comme le fait d'ailleurs le Conseil d'Orientation des Retraites (COR), mais aussi de *raisonner en taux annuels moyens de variation*, ce qui permet de comparer les efforts à entreprendre à différents horizons, qui ont tous un intérêt relatif.

---

<sup>12</sup> En effet, la médiane de leur date de naissance est approximativement 1960 (s'agissant d'un boom, qui a duré de 1945 à 1975), et leur espérance moyenne de vie devrait être proche de 80 ans, ce qui nous conduit en 2040.

- **Scenarii ou variantes :** les projections actuellement proposées distinguent un « scénario central » et des variantes. On reviendra ci-dessous sur la pertinence des exercices variantiels. Contentons nous ici de rechercher ce qui distingue réellement les chiffres avancés au titre du scénario, de ceux tirés de ces variantes. En fait, les deux exercices semblent bien être de même nature, reposant sur un « kit » de variables indépendantes, dont la résultante fournit les chiffres projetés à l'horizon choisi. Il nous semble pourtant qu'on devrait réserver le terme de « scénario » pour désigner l'interaction d'un ensemble de variables cohérentes entre elles : en fonction des hypothèses principales retenues, on se trouve alors avec une pluralité restreinte de scenarii, dont le nombre tient compte de ces contraintes de cohérence.

Sinon, pourquoi avoir dénommé différemment scénario et variantes ? Sans doute, parce qu'il existe dans l'esprit des auteurs, et on le retrouve, en tous cas, chez la plupart de leurs commentateurs, une différence de nature dans la probabilité de réalisation du scénario, par rapport à celle de n'importe laquelle de ces variantes. Mais cette interprétation conduit alors à des questions beaucoup plus fondamentales sur les usages des variantes et du scénario lui-même.

- **L'usage de variantes,** autour de chaque scénario retenu, est habituel dans les exercices de prévisions, ou qui s'y apparentent, et d'autant plus légitime qu'il permet d'élargir le débat démocratique que ces exercices devraient susciter. On les retrouverait donc avec le plus grand intérêt dans les publications officielles, si trois précautions élémentaires étaient pleinement respectées :
  - la première, que nous avons déjà mentionnée, est celle de ne pas occulter l'évidente dépendance de certaines variables entre elles. C'est particulièrement le cas de celles qui peuvent dépendre partiellement de la situation du marché du travail (acceptant le taux de chômage et/ou d'emploi et/ou le rythme de création d'emplois, comme un déterminant partiel), ce qui est manifestement le cas du taux d'immigration et du taux de fécondité. Il en résulte qu'un exercice alternatif qui met en cause le taux de chômage ne peut définir une simple « variante », mais un scénario substantiellement différent, puisqu'une bonne partie des autres variables en dépendent : notre troisième chapitre repose précisément sur la comparaison de tels scenarii ;

- la deuxième est de distinguer, aussi soigneusement que possible, des variables analytiques qui décrivent deux ou plusieurs évolutions spontanées (hors volonté politique) possibles, des variables normatives, qui tentent de décrire les conséquences possibles et/ou souhaitées de politiques spécifiques : cette seconde précaution est sans doute celle qui pose le moins de difficultés, et nous avons nous-mêmes pris soin de la respecter, dans différents exercices que l'on mentionnera vers la fin de la présente étude ;
- la troisième est d'avoir un traitement à peu près équivalent de l'ensemble des variantes retenues (ne serait-ce que pour favoriser leur éventuelle combinaison, qui peut être un élément des débats ultérieurs). Il ne doit pas y avoir à cet égard coexistence de « méga-variantes », qui grossissent les effets possibles d'une hypothèse et bien souvent des politiques qui entendent la concrétiser, et de « nano-variantes », qui, au contraire, tendent à minimiser celles que l'on redoute, pour une raison ou une autre. Le lecteur habitué de cette littérature ne manquera pas immédiatement d'observer que l'on suppose de considérables renversements de tendance, pour ce qui concerne l'allongement de la vie active : on en conclura donc c'est, pour les auteurs de l'exercice, la variable cruciale ; a contrario, s'agissant de l'immigration, presque interdite de débat officiel, ou de l'activité féminine, on n'envisage que des variantes qui sont beaucoup plus modestes que les variations enregistrées dans le passé : doit-on rappeler que, dans les années 60, où « la libre circulation des travailleurs » n'était encore qu'un objectif lointain, on pouvait avoir en une seule année (de plein emploi) des soldes migratoires qui se comptaient par centaines de milliers, sans parler de l'année 1962, qui a vu l'arrivée en métropole de près d'un million de personnes supplémentaires, avec la fin de la guerre d'Algérie ?
- **Un scénario « central »<sup>13</sup> ... et unique** : dès lors qu'on se trouve lancé dans l'exercice toujours périlleux pour un esprit scientifique, d'explorer l'avenir, on pourrait penser que la prétention à la prévision ayant été évitée, la même prudence conduirait à décrire plusieurs scénarii alternatifs, en se gardant d'en privilégier un seul. Or, ces deux règles sont enfreintes simultanément, au risque de la contradiction : d'une part, un scénario est défini comme central, ce qui signifie évidemment que tout autre ne pourrait être que périphérique, pour ne pas dire marginal ou exotique. Disons franchement que cette affirmation de centralité, que rien ne vient justifier, est choquante : ou bien elle relève de ce qui paraît le plus vraisemblable aux auteurs, et on est bien alors en présence d'une prévision, qui ne dit pas son nom ; ou bien il s'agit de

---

<sup>13</sup> « Central » pour les projections démographiques, il est dit « tendanciel » pour les projections de population active.

celle qu'ils privilégient, pour des raisons inavouées, et on aurait alors affaire à des choix politiques cachés derrière l'apparente objectivité des chiffres. Cette conjecture est d'autant plus troublante, que le dit scénario central est unique ! Mais s'il est unique pourquoi le qualifier ? Et surtout comment justifier qu'il soit unique ? Sans doute, une apparente pluralité sera proposée par la diversité des variantes, mais on verra bientôt que celle-ci n'est guère qu'apparente.

**Pour ce qui le concerne, le Conseil économique et social, à travers ses différents rapports et avis, a estimé, au contraire, que la question des perspectives démographiques est suffisamment importante pour donner lieu à des débats, publics et contradictoires, comme il est dans sa fonction de le faire.**

### **III - EXPLORATION DES EVOLUTIONS POSSIBLES ET DÉBAT DÉMOCRATIQUE SUR CELLES QUI SONT SOUHAITABLES**

Le lecteur ne doit pas se méprendre sur ces appréciations de l'exercice officiel. Elles ne sous-entendent pas un instant un manque de compétences ou de discernement de la part de l'ensemble de ceux qui ont en charge ces exercices : le Conseil économique et social et les auteurs de la présente étude ont la conviction que la France possède un des meilleurs appareils d'études économiques et statistiques du monde. Notre étude suggère plutôt que ces exercices de projections comportent un biais systématique puisque, quel que soit le point discuté, les solutions retenues se trouvent toujours toutes du même côté pessimiste. Ce biais pessimiste peut sans doute être attribué à un « principe de précaution », suivant l'expression de Jean Pisani-Ferry<sup>14</sup>, lors de son audition par la commission spéciale du plan :

*« Lorsque nous réfléchissons aux conditions du plein emploi, il faut essayer de ne pas fonder notre analyse sur des hypothèses qui rendraient, en quelque sorte, trop facile d'atteindre l'objectif. Si j'étais amené à raisonner dans d'autres perspectives, par exemple en posant des questions sur les retraites, je prendrais peut-être le principe de précaution dans l'autre sens. Je dirais que je vais chercher à me fonder sur des projections de population active qui ne rendent pas trop facile la recherche d'un équilibre sur une amélioration de la situation des régimes de retraite. Selon l'objectif que nous avons, nous sommes contraints de nous demander de quel côté il faut mettre les hypothèses, par rapport à une incertitude qui est très grande sur ces comportements d'activité. »*

---

<sup>14</sup> Dans le cadre de la saisine sur « Ages et emploi à l'horizon 2010 ». Il était alors vice-président du Conseil d'analyse économique du Premier Ministre et ancien conseiller du ministre de l'Economie et des Finances.

Ici donc, c'est la crainte de ne pas avoir alerté avec suffisamment de force l'opinion publique et les décideurs sur la dégradation du rapport entre actifs et inactifs qui induit un rétrécissement asymétrique du champ des possibles. Malheureusement, ce rétrécissement s'effectue précisément dans le sens qui, aux yeux du Conseil économique et social semble le plus souhaitable : « *comment aller vers une France plus active* » ?

Finalement, cette distinction entre deux visions de l'avenir de la France, à travers des scénarii différents, signifie que **les perspectives démographiques ne doivent, pas plus que les prévisions économiques, être un monopole d'Etat**. Dans les deux cas, on est en présence d'un objet démocratique. Celui-ci suppose, comme M. Raymond Barre, alors Premier Ministre, avait su l'imposer dans le domaine économique<sup>15</sup>, **la mise en place d'une élaboration multipolaire et d'une évaluation pluraliste et contradictoire de ces perspectives démographiques**, sur laquelle nous reviendrons à la fin de cette étude. Faute d'une telle démarche, on se trouve réduit à un exercice de scénarii polaires, qui occupera notre troisième chapitre.

**Comme il l'a déjà affirmé dans ses précédents avis, le Conseil économique et social estime que les perspectives démographiques dans leurs différentes dimensions (fécondité, immigration, activité) ne peuvent être réduites à la seule extrapolation des tendances passées, héritées d'une période de chômage de masse que l'on souhaite unanimement dépasser et qu'elles doivent être davantage débattues, non seulement entre experts, mais aussi avec tous les acteurs concernés et le public le plus large. Il considère aussi qu'il sera périodiquement (tous les cinq ans) nécessaire de reconsidérer la situation et d'en tirer les conséquences sur ces perspectives. Le Conseil économique et social pourrait, avec les autres organismes concernés, tel le Conseil d'orientation des retraites, jouer son propre rôle dans cette concertation, dès le début du processus.**

**Pour faciliter cette démarche prospective permanente, il ne faut surtout pas négliger le fait que, dans une période où les politiques d'emploi sont largement définies au plan européen, la cohérence des données entre les outils statistiques français et européens n'est pas toujours facile à établir<sup>16</sup>, et que cette cohérence doit être prioritairement améliorée.**

<sup>15</sup> Ceci permit ultérieurement la création de l'IRES, l'OFCE et Rexecode.

<sup>16</sup> A titre d'illustration, l'adoption de critères différents amenait la date du maximum démographique de la population active en France à 2011 pour les projections d'Eurostat (2000) et à 2007 pour celles de l'Insee (2001) (cf. rapport du Conseil économique et social « *Ages et Emploi à l'horizon 2010* », p.26-27) ; ou encore deux façons de définir l'âge conduisent à l'affichage de taux d'activité et d'emploi des 55-64 ans très différents entre les publications de l'Insee et celles d'Eurostat.



## CHAPITRE II

### LES LEÇONS DU PASSÉ

On ne peut évidemment prétendre débattre des questions d'avenir, sans tirer les leçons du passé. Mais nous avons vu, dans notre premier chapitre, que celles-ci pouvaient donner l'impression d'être sélectionnées de manière arbitraire, si on ne se donne pas une grille d'analyse relativement homogène, pour les différentes variables considérées. Afin de limiter ce risque, nous utilisons les séries les plus longues possibles, depuis la dernière guerre mondiale, en tenant compte des ruptures de tendance que l'on peut observer.

Quelles variables retenir ? L'encadré ci-joint permet d'éclairer le choix qui a été effectué. Les principales variables retenues sont regroupées en 3 catégories : les variables démographiques à strictement parler ; les variables d'activité ; les variables d'emploi et de chômage.

Encadré 2 : les évolutions décennales de la population employée

*En toute généralité, qu'il s'agisse d'analyse rétrospective ou prospective, ces évolutions dépendent de trois types de variables : démographiques (fécondité, mortalité, migrations), des taux d'activité et des taux de chômage.*

*Parmi toutes ces variables, certaines n'ont guère d'influence statistique dans la France contemporaine : c'est le cas de la mortalité (heureusement très faible dans la population en âge de travailler), du taux d'activité masculin entre 20 et 55 ans (stabilisé à un haut niveau) ou encore du taux d'activité des jeunes (qui diminue tendanciellement sous l'effet de l'allongement des études et ne concerne que des effectifs limités).*

*Il s'en suit qu'il existe un consensus, au moins implicite, parmi les spécialistes, pour considérer que cinq variables sont incontournables pour analyser les évolutions longues, passées ou futures, de la population employée : la fécondité, l'immigration, les taux d'activité des femmes et des plus de 55 ans, le taux de chômage.*

*Nous décrivons, dans ce chapitre, le comportement passé de ces variables. Ceci devrait nous permettre de nous prononcer sur la question essentielle de savoir dans quelle mesure il est pertinent de les considérer comme indépendantes les unes des autres, avant de considérer, dans le chapitre suivant, leurs perspectives d'évolution.*

Nous les discutons en trois sections successives, avant de proposer, dans une quatrième section, un début d'interprétation des résultats obtenus.

## I - LES VARIABLES DÉMOGRAPHIQUES

De façon habituelle<sup>17</sup>, nous reprenons ici la croissance de la population et de sa répartition par âge<sup>18</sup>, puis l'évolution de ses grandes composantes (fécondité, mortalité et soldes migratoires).

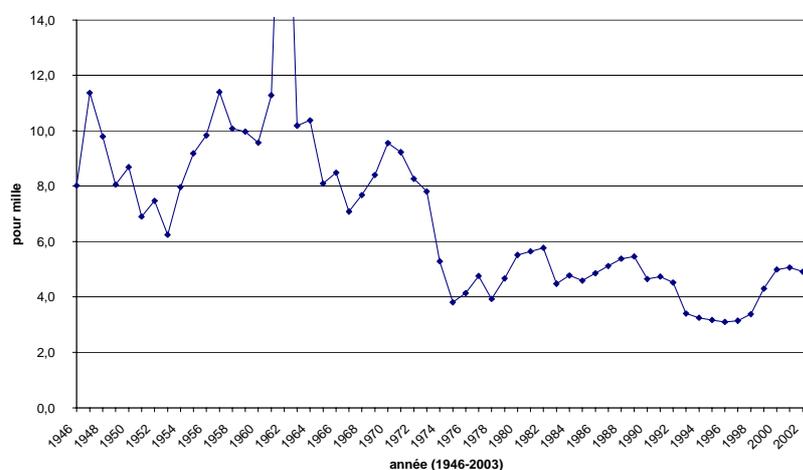
### A - LA CROISSANCE DE LA POPULATION

On analyse d'abord la croissance de la population totale avant de s'intéresser successivement à celle des jeunes, de la population en âge de travailler et des plus âgés.

#### 1. La population totale

Sur la longue période 1946-2003, la population totale<sup>19</sup> a augmenté au rythme moyen de 6,9 pour mille par an. Toutefois, les deux périodes 1946-1974 et 1974-2003 sont fortement contrastées, comme le montre clairement le graphique suivant.

Graphique 1 : croissance de la population totale (en taux annuel)



Source : Insee, graphique Conseil économique et social/commission spéciale du plan

<sup>17</sup> Lors de la mandature précédente, un travail de ce type avait été mené dans l'étude présentée par Mme Chantal Lebatard : « *Les perspectives socio-démographiques à l'horizon 2020-2040* », J.O., 29 octobre 1999.

<sup>18</sup> D'autres subdivisions mériteraient aussi d'être ici citées. C'est notamment le cas de celles par sexe, mais les évolutions des deux populations ont été similaires et parallèles, et de celles par région, particulièrement bien documentées dans le rapport Quintreau. Il est toutefois compliqué d'utiliser ces dernières sur des périodes aussi longues (soixante ans, rétrospectivement, presque autant prospectivement). Ce travail, 25 fois plus lourd que celui présenté ici, mériterait toutefois d'être mené ultérieurement.

<sup>19</sup> Les séries rétrospectives de l'Insee portent en général sur la seule France métropolitaine. Il serait, à cet égard tout à fait souhaitable que cette analyse puisse être complétée pour les DOM-TOM.

Le changement de régime est net entre 1973 et 1975, ce que confirme le calcul du taux annuel moyen de croissance par sous-période, même en laissant de côté l'année 1962<sup>20</sup> :

Tableau 1 : croissance de la population par période

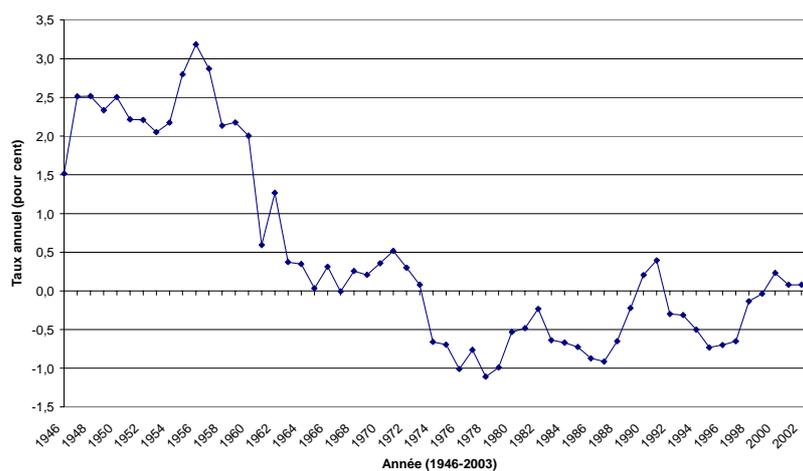
Périodes	Taux annuel moyen de croissance (pour mille)
1946-2003	<b>6,9</b>
dont 1946-1973	<b>9,5</b>
dont 1946-1973 hors 1962	<b>9,0</b>
dont 1974-2003	<b>4,5</b>

Cette division par deux de la croissance démographique entre les deux sous-périodes trentenaires est évidemment un phénomène majeur. Il s'explique par deux facteurs : d'une part la baisse du taux de croissance du nombre des jeunes, comme le révèle l'analyse par âges faite ci-dessous, et d'autre part la réduction drastique des soldes migratoires, que nous analyserons plus loin.

## 2. Les jeunes

Le graphique représentant la croissance de la population des moins de 15 ans est, à cet égard, particulièrement éloquent :

Graphique 2 : croissance de la population des moins de 15 ans (en taux annuel)



Source : Insee, graphique Conseil économique et social/commission spéciale du plan

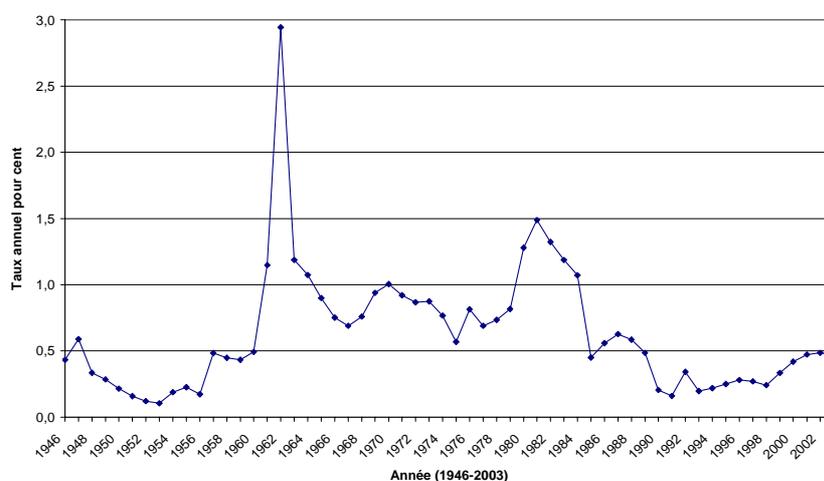
<sup>20</sup> Qui est celle du retour de la plupart des rapatriés d'Algérie. C'est pourquoi nous avons choisi, pour éviter d'« aplatir » l'ensemble du graphique, de ne pas faire apparaître le chiffre de cette année-là sur les graphiques 1 et 8.

L'excédent exceptionnel de plus de 2 % par an, qui prévalait dans les années 1950 du fait du baby-boom, disparaît brutalement à partir de 1961, dès lors que les premières générations de baby-boomers ont fêté leur quinzième anniversaire.

Il est non moins important de noter que, depuis cette période, cette population des moins de 15 ans est devenue à peu près stationnaire, notamment depuis l'année 1999. On peut néanmoins y distinguer trois sous-périodes après 1961 : une première jusqu'en 1973, dans laquelle le taux de croissance de cette population reste assez nettement positif ; une deuxième de 1974 à 1989, dans laquelle il est constamment négatif ; une troisième de 1990 à 2003, dans laquelle il tend à devenir stationnaire, avec des oscillations liées à la conjoncture économique, en particulier pour les cinq dernières années.

### 3. La population de 15 à 64 ans<sup>21</sup>

Graphique 3 : croissance de la population de 15 à 64 ans (en taux annuel)



Source : Insee, graphique Conseil économique et social/commission spéciale du plan.

Sur l'ensemble de la période 1946-2003, la croissance de la population des 15-64 ans est de 0,6 pour cent, et elle demeure stable autour d'une valeur proche de 0,4 pendant la plus grande partie de celle-ci. On peut observer une croissance plus soutenue entre 1961 et 1984, avec deux chocs positifs importants : 1961-63, avec la fin de la guerre d'Algérie et l'arrivée à l'âge de 15 ans des premiers *baby*

<sup>21</sup> Nous reprenons ici les limites des découpages effectués par Eurostat, sans préjudice des distinctions légales (âge de la scolarité obligatoire, droit à la retraite à taux plein, etc.) retenues dans les différents pays européens, et notamment en France. Ce choix peut aussi se justifier par le fait que l'on ne peut pas être certain des limites d'âge légales à l'horizon d'un demi-siècle.

*boomers* ; et 1980-84, avec la fin de vie professionnelle des générations moins nombreuses nées pendant la guerre de 1914-18.

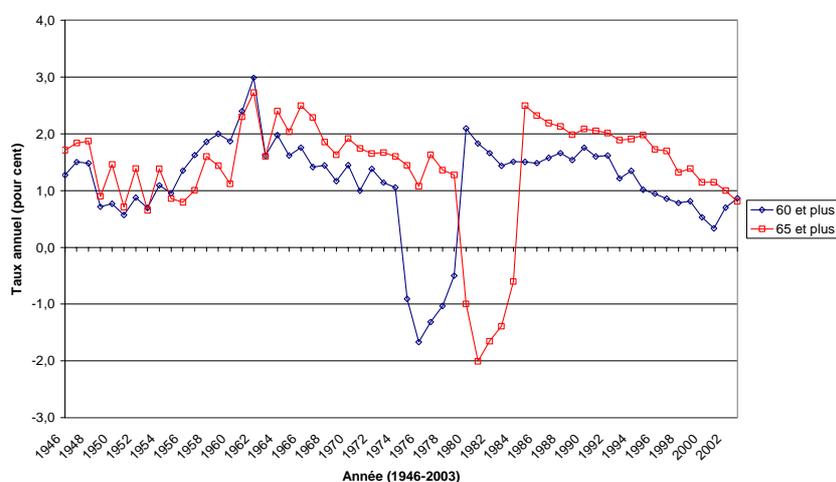
Tableau 2 : taux de croissance de la population de 15 à 64 ans par période :

Période	Taux annuel moyen (%)
1946-2003	0,63
1946-1961	0,36
1963-1984	0,94
1985-2003	0,37

#### 4. Les populations les plus âgées

Pour les plus de 60 ou 65 ans, la seule baisse significative est liée à l'arrivée de classes exceptionnellement creuses du fait de la guerre de 14-18 à l'âge de 60 ou 65 ans à la charnière des années 70 et 80 :

Graphique 4 : croissance de la population la plus âgée (en taux annuel)



Source : Insee, graphique Conseil économique et social/commission spéciale du plan.

Le tableau suivant résume ces évolutions :

- la population des jeunes de moins de 15 ans connaît deux régimes de croissance très contrastés : avant 1974, elle est particulièrement forte, sous l'effet principal du baby-boom, avant de décroître nettement depuis lors ;
- la population des 15 à 64 ans connaît, par contre, une croissance très proche entre les deux sous-périodes considérées ;

- la croissance des 65 ans et plus, qui demeure toujours forte (du fait notamment de l'augmentation régulière de l'espérance de vie) connaît plutôt une légère décélération dans la seconde sous-période.

Tableau 3 : croissance par période (en taux annuel moyen)

Période	Moins de 15 ans	15 à 64 ans	65 ans et plus
<b>1946-2003</b>	<b>0,4</b>	<b>0,6</b>	<b>1,4</b>
<b>dont 1946-1973</b>	1,4	0,7	1,6
<b>dont 1974-2003</b>	-0,5	0,6	1,2

## B - L'ÉVOLUTION DES GRANDES COMPOSANTES DÉMOGRAPHIQUES

**1. La fécondité**

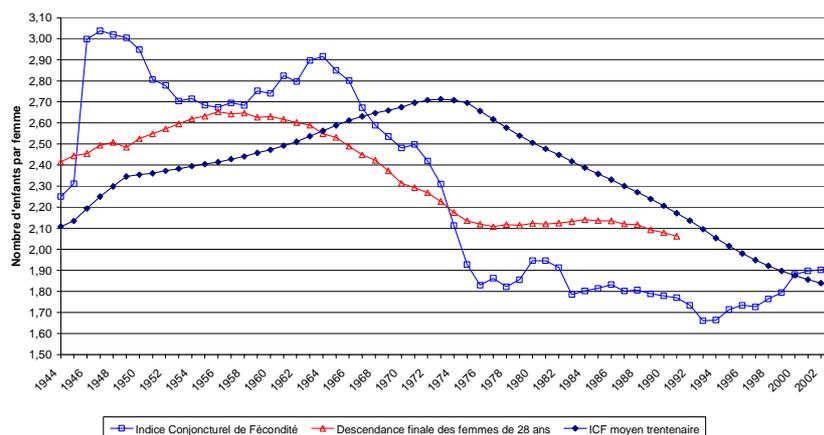
Le rapport et l'avis de M. Jean Billet ont conclu très clairement sur la prudence dont il fallait faire preuve dans les analyses pluri-décennales avec l'indice conjoncturel de fécondité (ICF)<sup>22</sup>, trop fluctuant en fonction des variations de l'âge moyen des maternités. Toutefois, pour pallier cet inconvénient, on dispose de trois autres indicateurs, qui donnent des résultats heureusement convergents, et particulièrement éclairants pour notre sujet :

- la moyenne trentenaire de l'ICF a augmenté de façon continue, durant les «*trente glorieuses*», jusqu'à atteindre un pic de 2,71 en 1973, puis diminué continûment jusqu'à 1,82 en 2003 (cf. infra) ;

<sup>22</sup> L'indice conjoncturel de fécondité (ICF) est la somme des taux de fécondité par âge des mères observés une année donnée et représente la descendance finale d'une génération fictive de femmes qui aurait en moyenne les mêmes taux de fécondité par âge tout au long de leur vie féconde.

- la descendance finale<sup>23</sup> des femmes, après une baisse observée dans les années 60 et jusqu'en 1976 (cf. graphique ci-dessous), qui correspond à la période de généralisation des méthodes contraceptives<sup>24</sup>, s'est maintenue ensuite au-dessus de 2 : les femmes ont toujours 2 enfants en moyenne. Le renouvellement des générations, hors immigration<sup>25</sup>, a donc été assuré, même après trente années de chômage de masse et de baisse de la fécondité apparente, mesurée par l'ICF :

Graphique 5 : ICF, ICF trentenaire et descendance finale des femmes de 28 ans



Source : Insee, calculs et graphique Conseil économique et social/commission spéciale du plan.

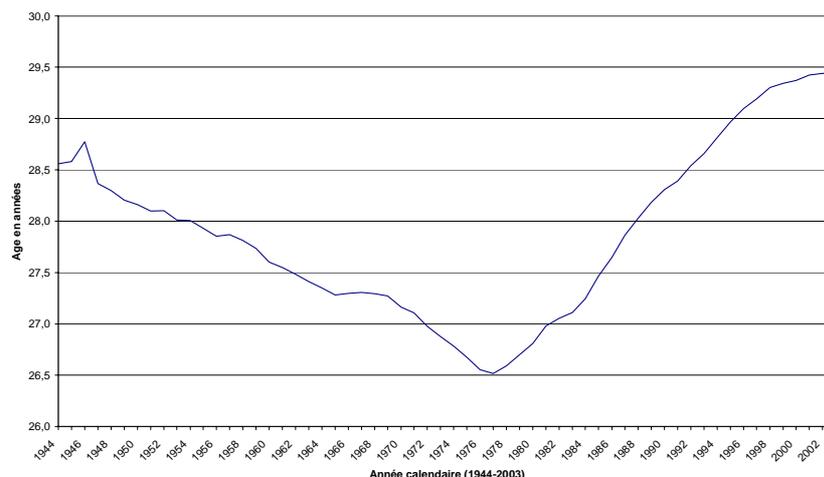
- l'âge moyen à l'accouchement n'avait cessé de baisser de 1946, où il était proche de 29 ans, à 1977, où il était redescendu à 26 ans et demi ; il est constamment remonté depuis un quart de siècle, pour être actuellement de 29 ans et demi ; on note toutefois un net ralentissement de ce phénomène, au cours des quatre dernières années, qui correspond à une nette reprise de la natalité, qui suit elle-même de près une rapide décrue du chômage.

<sup>23</sup> C'est-à-dire une fois achevée leur période féconde. Les démographes ont l'habitude de comparer l'ICF d'une année donnée à la descendance finale des femmes qui ont eu 28 ans (âge de la fécondité maximale) cette même année, même si cet indicateur n'est connu avec une bonne précision qu'une quinzaine d'années plus tard.

<sup>24</sup> Selon H. Le Bras, lors de la table-ronde organisée par la commission spéciale du plan le 29 avril 2004 (cf. annexe 2).

<sup>25</sup> Dans la période 1991-1998, la différence de fécondité des femmes immigrées, apparemment de + 0,85 enfant par femme en moyenne, passe à + 0,46 si l'on tient compte du calendrier des naissances des intéressées (cf. « *La fécondité des immigrées : nouvelles données, nouvelle approche* », par L. Toulemon (Ined), Population et Sociétés n°400, avril 2004).

Graphique 6 : âge moyen des maternités



Source : Insee, calculs et graphique Conseil économique et social/commission spéciale du plan.

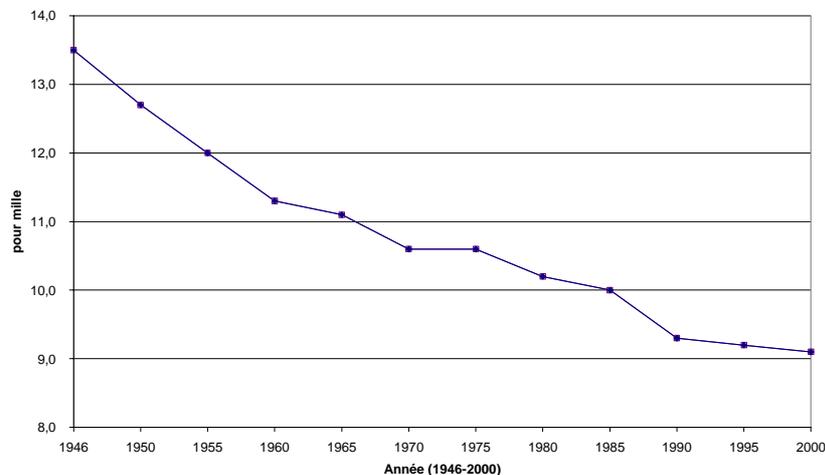
Deux conclusions paraissent s'imposer :

- d'une part, il existe une étroite coïncidence entre la période du baby boom et celle des « *trente glorieuses* ». Si on peut en discuter pour la période initiale, la synchronie devient très forte pour ce qui marque la fin de ces périodes ;
- d'autre part, la période des trente dernières années n'en est pas moins honorable pour notre pays, surtout si on la compare à tous les autres pays européens, qui ont tous connu un fléchissement plus important. Alors même que cette période est celle de la légalisation de la contraception et de l'avortement, c'est dire celle où les couples et notamment les femmes ont pu améliorer la planification des naissances, notre pays n'est pas descendu au-dessous du seuil de renouvellement des générations, la baisse de l'indice conjoncturel ayant plus correspondu à un âge retardé des primo-génitures qu'à une baisse de la descendance finale. Le Conseil économique et social attribue ces résultats encourageants à l'ensemble des efforts menés par les pouvoirs publics successifs en matière de politiques sociale et familiale, même si on peut les juger encore insuffisants (cf. chapitre IV).

## 2. La mortalité

Bien que celle-ci n'ait pas fait l'objet d'une étude spécifique de la part du Conseil économique et social, il nous est apparu important de rapporter les tendances à l'œuvre, observables depuis la dernière guerre mondiale :

Graphique 7 : taux global de mortalité de la population



Source : Insee, graphique Conseil économique et social/commission spéciale du plan.

Tableau 4 : taux de mortalité pour mille habitants

1946	1950	1955	1960	1965	1970	1975	1980	1985	1990	1995	2000
13,5	12,7	12,0	11,3	11,1	10,6	10,6	10,2	10,0	9,3	9,2	9,1

On est surtout frappé par la très grande régularité du processus de fléchissement de la mortalité, qui reporte ses effets sur les âges plus élevés, ce qui explique l'allongement de la durée de vie. En particulier, à la différence de ce que l'on peut observer pour les autres variables démographiques (fécondité et immigration), aucune césure significative n'apparaît au milieu des années 70, ce qui peut sans doute s'expliquer par l'absence de lien entre cet allongement, qui n'est que le reflet du progrès constant des conditions sanitaires dans notre pays, et le changement de régime sur le marché du travail (cf. infra).

Plus largement, on sait que l'augmentation de l'espérance de vie se poursuit, depuis près de deux siècles, à un rythme extrêmement régulier. Il s'en suit que l'insistance actuelle sur le «vieillissement», plus précisément sur l'augmentation de l'âge moyen, ne reflète en rien une rupture de tendance, mais seulement un phénomène transitoire, dû à l'entrée dans le troisième âge de la

génération du baby boom : ce vieillissement tendra donc normalement à ralentir, dès la fin des années 2030, au fur et à mesure de la baisse des effectifs de cette génération exceptionnellement nombreuse.

En sens contraire, on notera, d'une part, un certain ralentissement de la baisse de la mortalité depuis une quinzaine d'années et, d'autre part, que les hypothèses d'Eurostat sont moins « optimistes » pour le futur en matière d'allongement de la durée de vie sans handicap des personnes du quatrième âge. Malgré cela, l'Insee et l'Ined concluent qu'il est raisonnable de penser que les tendances en cours se poursuivront vraisemblablement à un rythme voisin durant le prochain demi-siècle.<sup>26</sup>

### 3. Les soldes et taux migratoires

En France métropolitaine, la valeur moyenne du solde migratoire<sup>27</sup> de 1946 à 1974 a été de 138 000 par an (111 000 hors l'année exceptionnelle 1962, où il a atteint 860 000), contre 51 000 par an de 1974 à 2004, marquant une chute de plus de la moitié.

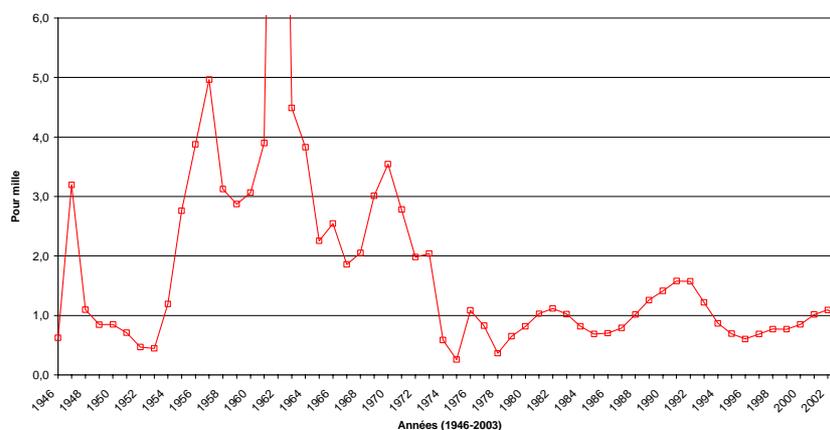
Le taux migratoire net (solde migratoire rapporté à la population) nous a semblé encore plus significatif : la moyenne de ce taux entre 1946 et 1974 a été de trois pour mille (2,4 pour mille hors 1962), contre 0,9 pour mille de 1974 à 2004 : la baisse est alors proche des deux tiers.

---

<sup>26</sup> Les démographes invités lors de la table ronde du 29 avril 2004 (cf. annexe 2) considèrent que c'est la variable sur laquelle leur discipline s'est le plus trompée dans le passé.

<sup>27</sup> Il est défini comme la différence entre le solde total de la population et son solde naturel (naissances moins décès). Il intègre donc tous les motifs de variation de la population et toutes les formes de migration (regroupement familial, asile,...), légales ou non, dès lors que les populations ont bien été recensées.

Graphique 8 : solde migratoire annuel rapporté à la population (France métropolitaine)



Source : Insee, graphique Conseil économique et social/commission spéciale du plan.

Tableau 5 : soldes migratoires moyens (en milliers) et taux nets rapportés à la population moyenne par période en France métropolitaine (pour mille)

Périodes	Solde migratoire moyen	Taux net migratoire moyen
<b>1946-2003</b>	<b>93</b>	<b>1,8</b>
dont <b>1946-1973</b>	138	3,0
dont <b>1946-1973 hors 1962</b>	111	2,4
dont <b>1974-2003</b>	51	0,9

Ici, la netteté de la césure, apparue avec la montée en puissance d'un chômage de masse persistant, est évidemment le phénomène le plus évident. Une analyse plus fine, prenant en compte la période la plus récente, montre que l'on observe une remontée de l'ordre de 10 000 par an, durant les trois années 2000 à 2002. Ces mécanismes de détermination (partielle) des flux d'immigration par les variations du chômage sont pour partie dus au mécanisme spontané du marché du travail, qui influence évidemment l'immigration « pull » (immigrants plus ou moins attirés par la probabilité de trouver un emploi en France) et pour partie à une politique explicite des pouvoirs publics depuis les années 70, désireux de limiter le nombre de chômeurs, sans qu'il soit facile, ni absolument

nécessaire, de pondérer l'importance respective de ces deux canaux complémentaires de transmission. Au demeurant, ce phénomène se retrouve dans tous les autres pays européens, également frappés par la persistance de ce chômage de masse.

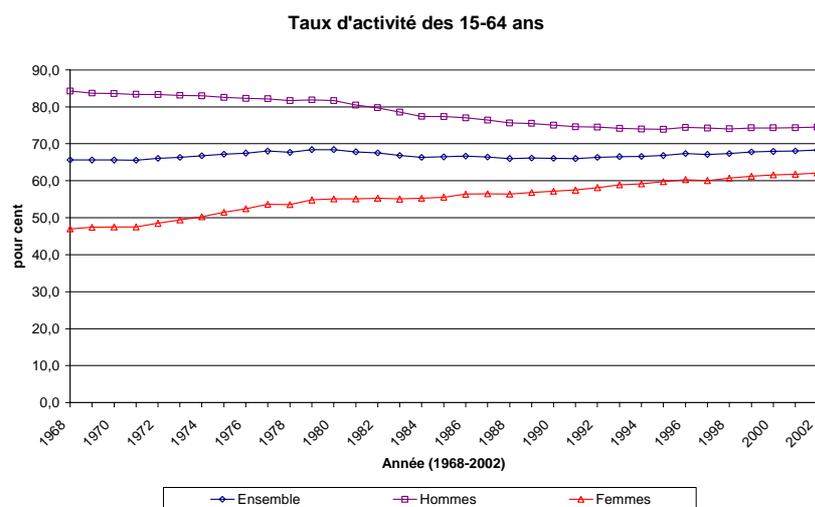
## II - LES EVOLUTIONS DE L'ACTIVITÉ PROFESSIONNELLE

Nous regroupons ici les données relatives aux évolutions des taux d'activité, puis à celles de la population active totale.

### A - ÉVOLUTION DES TAUX D'ACTIVITÉ

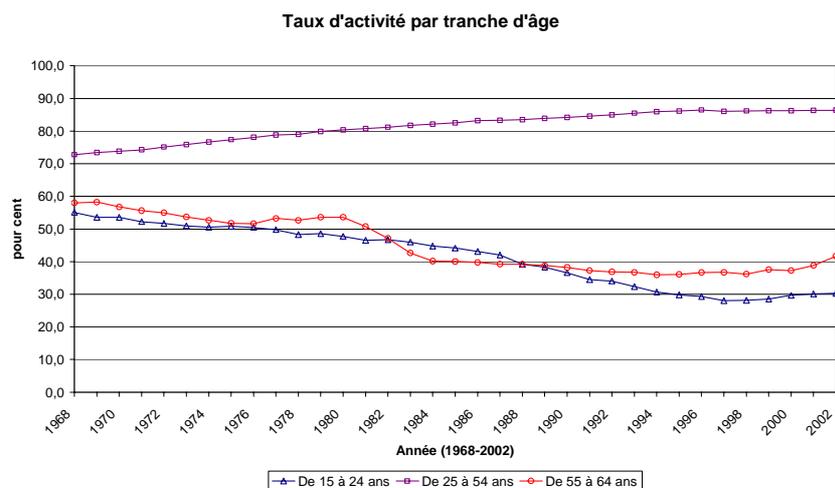
Observons d'abord les taux d'activité par sexe et par âge :

Graphique 9 : taux d'activité des 15-64 ans



Source : Insee, graphique Conseil économique et social/commission spéciale du plan

Graphique 10 : taux d'activité par groupe d'âge



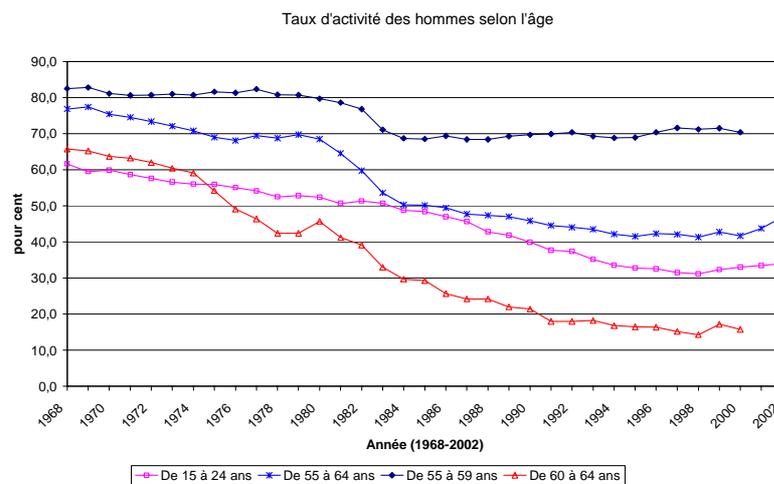
Source : Insee, graphique Conseil économique et social/commission spéciale du plan.

On observe en très longue période des évolutions tendanciennes contrastées entre, d'une part, l'augmentation du taux d'activité féminine, en augmentation régulière, et, d'autre part, les taux d'activité aux deux extrémités de la vie active, en diminution régulière, notamment chez les hommes, où cette tendance n'est pas contrebalancée par la première tendance de sens contraire. Il s'en suit que globalement, on peut avoir l'impression d'une très grande stabilité du taux d'activité, tout âge et sexe confondus.

Mais cette compensation quantitative ne doit pas occulter la formidable mutation qualitative qu'elle dissimule : tout se passe comme si cette évolution très progressive de la société française modifiait fondamentalement la division sociale du travail entre les sexes et les âges, des femmes d'âge adulte remplaçant progressivement dans les activités professionnelles rémunérées (les seules prises en compte dans ces statistiques) des hommes, ou jeunes ou relativement vieux, la barrière invisible semblant se situer à 55 ans.

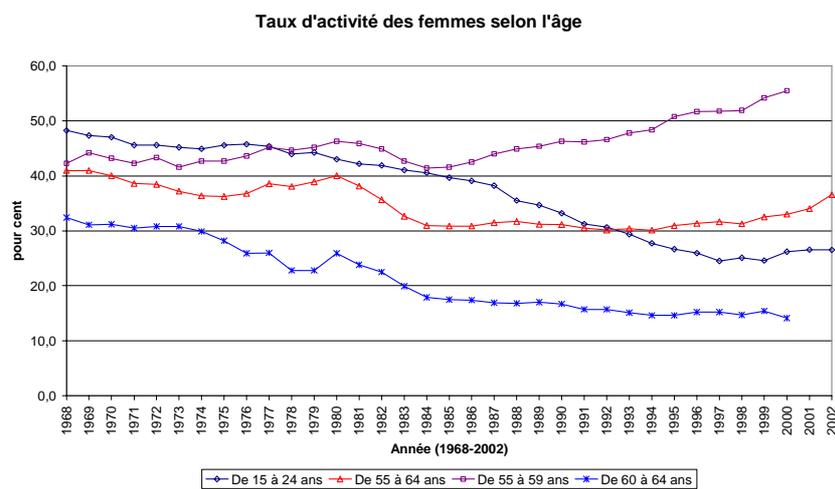
De plus, on peut se demander si cette évolution s'est effectuée de manière très régulière. Pour y répondre, une approche plus fine croisant les critères d'âge et de sexe doit maintenant être faite.

Graphique 11 : taux d'activité masculins de quelques groupes d'âge



Source : Insee, graphique Conseil économique et social/commission spéciale du plan

Graphique 12 : taux d'activité féminins de quelques groupes d'âge



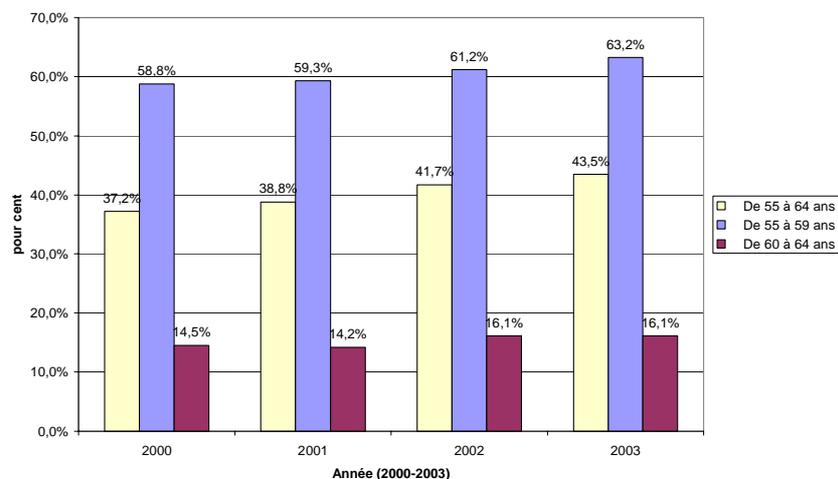
Source : Insee, graphique Conseil économique et social/commission spéciale du plan

Ces deux nouveaux graphiques nous permettent, comme l'avait déjà bien montré le rapport de B. Quintreau, d'observer plus précisément le décrochage des taux d'activité des travailleurs les plus âgés, lequel s'opère en deux temps :

- d'abord, dès que la montée du chômage se fait sentir, à partir de 1974, il y a un recul significatif du taux d'activité de tous les sexagénaires, hommes et femmes confondus, bien longtemps avant que la loi de 1982 ne fixe l'âge de la retraite à taux plein à 60 ans (il est même passé de 60 % à 40 % entre ces deux années) ;
- ensuite, le manque d'emplois se prolongeant et s'aggravant, dès la fin des années 70, le taux d'activité des hommes de plus de 55 ans observe un nouveau recul important, tandis que celui des femmes du même âge continue au contraire d'augmenter.

Enfin, le graphique suivant permet d'observer une remontée significative du taux d'activité des personnes de 55 à 59 ans et même, dans une moindre mesure, des 60 à 64 ans, qui montre la sensibilité de cette variable à la conjoncture économique et à l'évolution des régimes de retraite. Au-delà d'un éventuel effet transitoire, qui pourrait être dû à l'arrivée des premiers « *baby-boomers* » dans cette classe d'âge, trois phénomènes plus durables semblent expliquer cette remontée :

- réforme Balladur de 1993, impliquant de travailler plus longtemps pour bénéficier d'une retraite à taux plein ;
- avancement en âge des femmes ayant eu une carrière incomplète et ayant le même souci que ci-dessus ;
- élévation des niveaux de qualification et donc des âges d'entrée et de sortie du marché du travail.

Graphique 13 : taux d'activité des 55-64 ans<sup>28</sup>

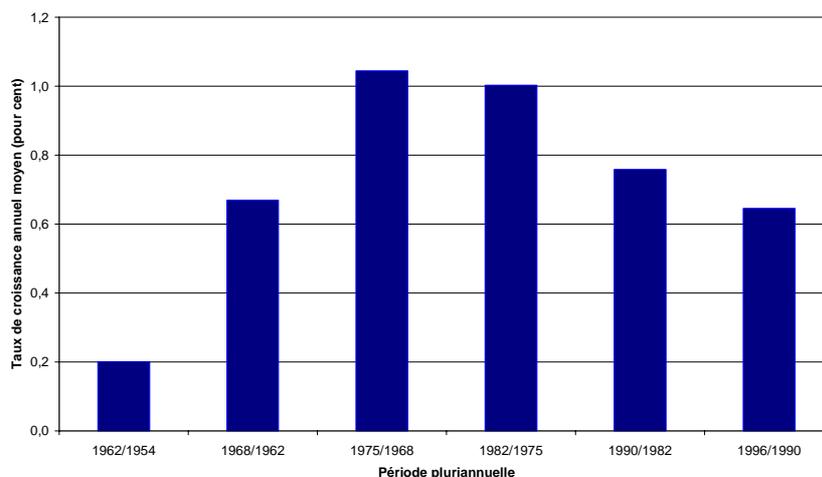
Source : Insee, graphique Conseil économique et social/commission spéciale du plan.

#### B - EVOLUTION DE LA POPULATION ACTIVE

Son taux de croissance annuel étant particulièrement instable, nous avons choisi, suivant O. Marchand et C. Thélot, un découpage par période intercensitaire.

<sup>28</sup> Ages au 31 décembre (règle retenue dans les enquêtes emploi de l'Insee), qui sont décalés d'une année par rapport aux âges au 1<sup>er</sup> janvier retenus par Eurostat.

Graphique 14 : croissance de la population active par période intercensitaire  
(en taux annuel moyen)



Source : Le travail en France, par O. Marchand et C. Thélot, 1997, graphique Conseil économique et social/commission spéciale du plan

Si la croissance de la population active s'accélère jusqu'au recensement de 1975, elle décline ensuite, malgré la poursuite de la hausse de l'activité féminine, de façon d'abord lente jusqu'en 1982, puis accélérée jusqu'en 1996. On peut y voir les influences cumulées des différents facteurs étudiés précédemment :

- la baisse du taux d'activité des sexagénaires, hommes et femmes, dès le milieu des années 1970 ;
- la chute des taux migratoires nets à la même époque ;
- la chute des taux d'activité des hommes quinquagénaires à la charnière des années 1970 et 1980 ;
- la réduction de la fécondité à partir de 1974, qui ne joue sur la population active qu'après 1990.

### III - EVOLUTION DU CHÔMAGE ET DE L'EMPLOI

On examinera pour finir les mêmes évolutions longues sur le marché du travail, à travers les statistiques du chômage, puis de l'emploi.

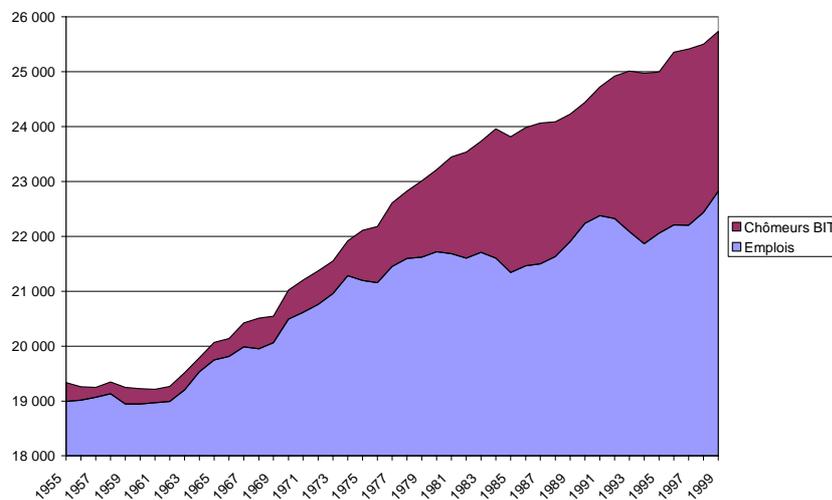
#### A - EVOLUTION DU CHÔMAGE

On examine succinctement la montée du nombre de chômeurs, puis des taux de chômage.

### 1. La montée du chômage

Le graphique ci-dessous<sup>29</sup> montre que si le marché du travail, jusque-là remarquable, a pu sembler se dégrader insensiblement entre 1963 et 1973, c'est brutalement, à partir de la fin de l'année 1973, que le chômage a explosé.

Graphique 15 : évolution rétrospective du marché du travail



Source : Insee, graphique Conseil économique et social/commission spéciale du plan

La courbe inférieure représente le nombre d'emplois (demande de travail).

La courbe supérieure représente la population active (offre de travail).

Quatre constatations principales s'imposent en effet.

1. On observe une hausse soutenue de l'offre de travail (population active) et de la demande de travail (nombre d'emplois effectifs) à partir de 1963. Ces deux évolutions restent approximativement parallèles jusqu'en 1973, où le taux de chômage est de 2,7 %, et même 1974 (2,8 %).

2. A partir de 1974<sup>30</sup>, la demande de travail émanant des employeurs connaît un brusque coup d'arrêt ; par la suite, la hausse de cette demande devient beaucoup plus fluctuante et surtout beaucoup plus faible que durant la décennie précédente.

<sup>29</sup> Nous utilisons ici des séries homogènes d'emploi et de chômage (au sens du BIT) de l'Insee, qui permettent de remonter jusqu'à l'année 1955.

<sup>30</sup> Cet affaiblissement soudain de la croissance et de la demande de travail se retrouve simultanément dans l'ensemble des pays de l'OCDE ; c'est pourquoi il est généralement admis qu'il a été principalement déterminé par des phénomènes mondiaux : fin du système monétaire de Bretton-Woods au printemps 1973 et premier choc pétrolier à l'automne de la même année.

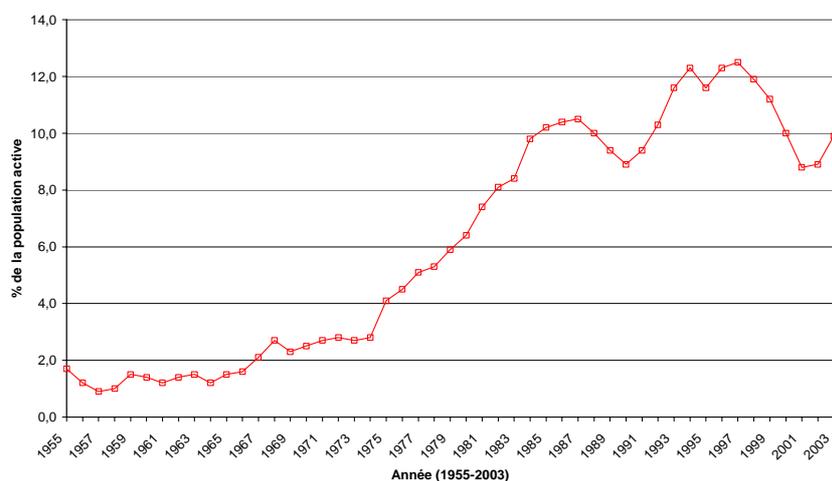
3. Or, de son côté, l'offre de travail a continué à augmenter au même rythme soutenu qu'elle avait connu dans la décennie 1964-74. La montée du chômage de masse a donc bien été occasionnée par le ralentissement marqué de la demande de travail.

4. A partir du milieu des années 80, la population active connaît à son tour un fléchissement marqué, en partie spontané sous l'effet des difficultés à trouver un emploi, en partie dû aux politiques publiques et contractuelles qui ont contribué à différentes formes de « traitement statistique » du chômage : préretraites d'entreprise, départs anticipés aidés par l'Etat (ASFNE) ou initiés par les partenaires sociaux (ARPE), dispenses de recherche d'emploi pour les chômeurs âgés, radiations d'office...

## 2. Les taux de chômage

La dégradation est continue jusqu'en 1988, avec un ralentissement lors des trois dernières années. Après un premier recul, de 1988 à 1991, la dégradation reprend pour atteindre des niveaux records entre 1994 et 1997. On assiste alors à une réelle embellie<sup>31</sup> qui dure jusqu'en 2001, début d'une nouvelle détérioration qui nous ramène à un taux de chômage proche de 10 %, comme autour de 1986 :

Graphique 16 : taux de chômage global

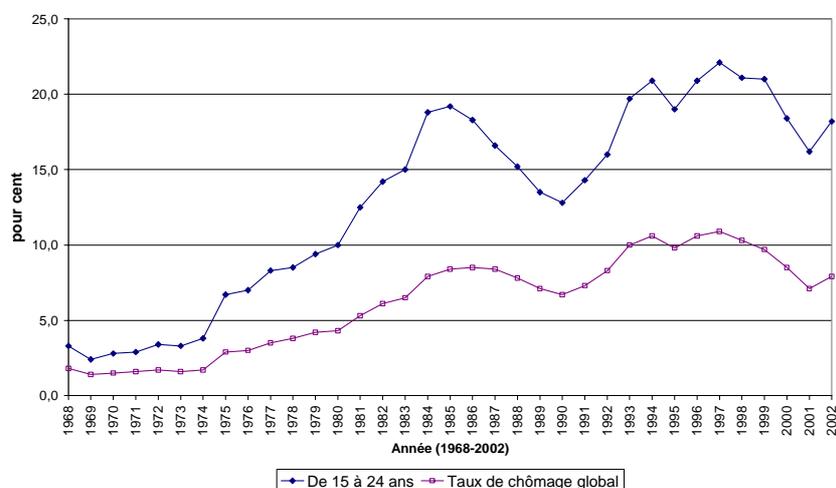


Source : Insee, graphique Conseil économique et social/commission spéciale du plan

<sup>31</sup> Cf. *avis et rapport de conjoncture* du Conseil économique et social présentés par D. Taddei au deuxième semestre 2000.

Cette évolution se retrouve, suivant des fluctuations très similaires, pour les jeunes de 15 à 24 ans, mais à un niveau environ deux fois supérieur :

Graphique 17 : taux de chômage des jeunes de 15 à 24 ans

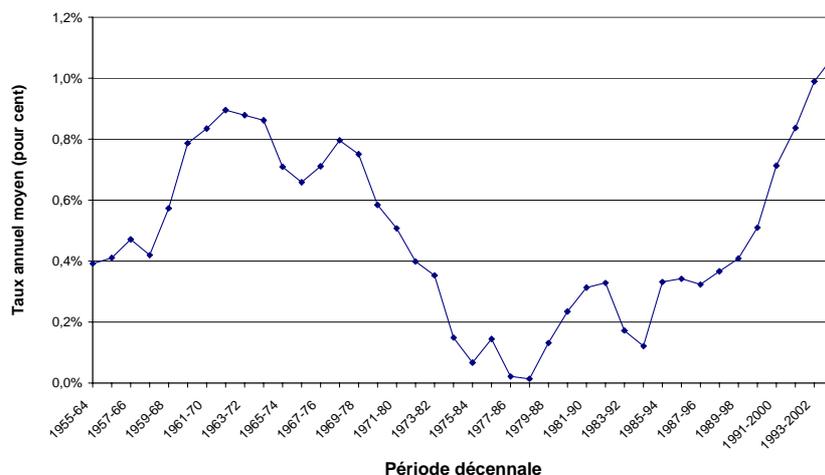


Source : Insee, graphique Conseil économique et social/commission spéciale du plan

## B - EVOLUTION DE L'EMPLOI

Sur la longue période 1955-2003, l'emploi a augmenté au rythme moyen de 0,5 pour cent par an, soit plus lentement que la population totale. Si les variations annuelles ou trimestrielles de l'emploi ont généralement une allure erratique, les variations calculées sur 10 ans confirment clairement les analyses précédentes : la période qui précède 1974 est bien celle d'une accélération progressive de l'emploi ; les vingt années qui suivent correspondent malheureusement au mouvement inverse ; la dernière décennie enfin traduit une nouvelle accélération, dont on sait (cf. supra) qu'elle n'a pas encore été suffisamment durable pour effacer le chômage de masse des décennies précédentes.

Graphique 18 : croissance de l'emploi  
(calculée sur 10 ans, en taux annuel moyen)



Source : Insee, graphique Conseil économique et social/commission spéciale du plan.

Le tableau ci-dessous synthétise ces résultats en faisant apparaître des variations de l'ordre de 1 à 10 du taux de croissance annuel moyen d'une décennie à l'autre :

Tableau 6 : croissance de l'emploi par période (en taux annuel moyen)

Période	Ensemble	Hommes	Femmes	15-24 ans	25-49 ans	50 ans et plus
<b>1955-2003</b>	<b>0,5%</b>					
1962-1998		0,1%	1,2%			
1968-1998				-2,4%	1,4%	-0,6%
dont 1955-1964	<b>0,4%</b>					
dont 1964-1973 <sup>32</sup>	<b>0,9%</b>	0,6%	1,4%	0,3%	2,3%	-1,1%
dont 1974-1983	<b>0,1%</b>	-0,5%	1,2%	-2,1%	1,2%	-0,8%
dont 1984-1993	<b>0,1%</b>	-0,4%	0,9%	-4,0%	1,4%	-1,6%
dont 1994-2003 <sup>33</sup>	<b>1,1%</b>	0,6%	1,2%	-2,9%	1,0%	2,6%

<sup>32</sup> S'agissant de l'emploi par âge, la période est limitée à 1968-1973, les séries longues rétrospectives disponibles commençant au 1<sup>er</sup> janvier 1968.

<sup>33</sup> S'agissant de l'emploi par âge ou sexe, la période est limitée à 1994-98, les séries longues rétrospectives homogènes disponibles s'arrêtant au 31 décembre 1998.

### **1. Variations de l'emploi par sexe**

En ce qui concerne les hommes, autour d'une croissance tendancielle presque nulle, l'analyse globale par tranche décennale qui précède est pleinement confirmée : en particulier, on passe d'une croissance soutenue de + 0,6% dans la décennie 1964-1973, à une décroissance sévère, au delà de cette dernière date, puisque respectivement de - 0,5% entre 1974 et 1983 et de - 0,4% entre 1984 et 1993. Enfin, l'embellie 1994-2003 est confirmée avec le retour à une croissance de + 0,6% dès la période 1994-1998, probablement accentuée ensuite avec la reprise de l'emploi.

Pour les femmes, autour d'une forte croissance tendancielle de + 1,2% par an sur le demi-siècle, on retrouve de façon très atténuée les mêmes variations inter-décennales, mais avec une beaucoup plus faible amplitude : de + 1,4% entre 1964 et 1973, on descend à + 1,2%, puis à + 0,9% pour les deux décennies suivantes, avant de revenir à + 1,2% dans la dernière période (1994-98).

### **2. Variations de l'emploi par âge**

Pour les moins de 25 ans, la décroissance tendancielle est extrêmement marquée (- 2,4%), mais on trouve, à nouveau, les mêmes variations entre tranches décennales : encore une légère hausse entre 1964 et 1973, puis une chute accélérée (respectivement - 2,1% et - 4% pour les deux décennies suivantes), la dernière période étant à peine moins mauvaise, avec - 2,9%. On n'oubliera pas toutefois que ces résultats d'ensemble sont la résultante de deux phénomènes de nature bien différente : d'une part, la prolongation séculaire de la durée des études initiales ; d'autre part, le développement d'un chômage de masse (cf. supra), qui frappe particulièrement les tranches d'âge opposées, aux deux bouts de la vie active.

Pour les 25-49 ans, la croissance de l'emploi est forte, non seulement dans la très longue période (1,4% entre 1968 et 1998), mais aussi pour chacune des décennies considérées : après avoir remarqué la même rupture de tendance, à partir de 1974 (+ 2,3 % pour la décennie qui précède, + 1,2 % pour celle qui suit), les résultats des deux dernières décennies sont plus atypiques : remontée à + 1,4% pour 1984-93 et, au contraire, léger ralentissement à + 1% pour la période 1994-1998.

Pour les emplois de 50 ans et plus, la décroissance tendancielle est marquée (- 0,6%), sans que les variations décennales reflètent l'évolution de l'activité économique, ni les variations observées pour les autres catégories de l'emploi. Au delà du caractère purement conventionnel de la barrière des 50 ans, qui nous est imposée par les données statistiques (celles de 55 et 60 ans sont généralement plus pertinentes), on doit sans doute y voir une confirmation, a contrario, du caractère très spécifique des questions soulevées par les salariés en deuxième partie de carrière.

Finalement, en dehors de cette dernière exception, quand on envisage l'évolution de l'emploi à un niveau global, par sexe ou par âge, on retrouve bien le même profil temporel, avec la même coupure marquée, peu avant le milieu des années 70. Il nous reste à analyser l'évolution en termes de taux d'emploi, pour approfondir cette conclusion.

#### C - EVOLUTION DES TAUX D'EMPLOI <sup>34</sup>

Tableau 7 : taux d'emploi de la population en âge de travailler, par sexe et par âge

<b>Moyenne par période du taux d'emploi</b>						
Période	<b>15-64 ans</b>	Hommes 15-64	Femmes 15-64	15-24 ans	25-49 ans	50-64 ans
1955-63	<b>67,3 %</b>					
1964-73	<b>64,9 %</b>					
<i>dont 1968-73</i>		82,1%	45,8%	52,4%	71,0%	62,0%
1974-83	<b>63,5 %</b>	76,9%	48,4%	46,8%	74,0%	55,0%
1984-93	<b>59,2%</b>	67,9%	49,6%	36,2%	75,2%	43,5%
1994-2003	<b>61,3%</b>					
<i>dont 1994-99</i>		65,4%	51,5%	27,0%	77,1%	41,4%

On sait que, par construction, le taux d'emploi (qui correspond au pourcentage de personnes ayant un emploi, au sein de la population en âge de travailler) se déduit du taux d'activité et du taux de chômage. On ne s'étonnera donc pas d'observer des tendances et des fluctuations qui empruntent à nos conclusions précédentes sur ces deux points.

Ainsi, le taux global décroît-il sévèrement des périodes 1955-63 et 1964-1973, où il atteint encore 67,3 % et 64,9 %, aux périodes 1974-1983 (63,5 %) et 1984-93 (59,2 %), avant de commencer à remonter durant la dernière décennie (à 61,3 %).

Toutefois, dans la décomposition par sexe et par âge du taux d'emploi, ces variations temporelles sont largement occultées par les tendances plus longues relevées précédemment, qu'il s'agisse de la hausse des taux d'emploi féminins et des 25-49 ans ou, au contraire, de la baisse des taux d'emploi masculins, des moins de 25 ans, ou encore des plus de 50 ans.

<sup>34</sup> Les données statistiques par âge et sexe ne permettent de traiter de manière homogène que la période 1968-1999. Il a toutefois paru utile de présenter le tableau ci-dessus, compte tenu de l'importance prise par le taux d'emploi dans les engagements pris aux sommets européens depuis 2000 (Lisbonne, cf. infra).

#### IV - LES CONSÉQUENCES DU BASCULEMENT DES ANNÉES 1970

Notre volonté de tirer les « leçons du passé » sur la plus longue période de référence disponible conduit à diviser les 6 décennies qui nous séparent de la fin de l'occupation, en deux sous-périodes somme toute assez évidentes, de durée équivalente : d'une part 1944-1974, d'autre part 1974-2004. On notera d'ailleurs que leur durée trentenaire correspond à l'épaisseur temporelle qui est approximativement celle entre deux générations, et qu'on cherche généralement à scruter dans les travaux démographiques<sup>35</sup>.

Ces deux sous-périodes se différencient non seulement par deux régimes de contrainte bien différents sur le marché du travail, mais également par des différences marquées de comportement de nombre de variables socio-démographiques concernant l'activité professionnelle, et même de variables démographiques importantes :

- au titre des premières, se trouve, sans surprise, le taux de chômage, mais aussi la création d'emplois. Manifestement, alors qu'avant 1974, la croissance de ces derniers était surtout limitée par l'offre de travail<sup>36</sup>, c'est à dire par des données démographiques et socio-démographiques, on assiste, à partir de cette date, à un « basculement de régime »<sup>37</sup> : désormais, c'est l'insuffisance de la demande de travail<sup>38</sup> qui devient le principal facteur limitant du marché ;
- pour ce qui concerne les variables socio-économiques, activité professionnelle et taux d'activité, la persistance de ce chômage de masse a conduit à de nouveaux comportements beaucoup plus restrictifs, notamment en ce qui concerne les franges les plus âgées de la population en âge de travailler : d'abord l'ensemble des sexagénaires, puis les hommes de plus de 55 ans ;
- d'un point de vue plus directement démographique, ce basculement du marché du travail se retrouve dans les statistiques d'immigration, par un mélange de politiques volontaristes et de comportements spontanés des acteurs. Moins souvent analysés, les comportements de fécondité basculent exactement à la même période, traduisant sans doute, non seulement une perte progressive de confiance en l'avenir,

<sup>35</sup> Ceci évite de surcroît un biais méthodologique fréquent, quand on essaie de comparer des périodes de durée trop différente.

<sup>36</sup> Ce que l'on appelle couramment les demandes d'emploi.

<sup>37</sup> L'expression « *basculement de régime* » est empruntée à la théorie des déséquilibres de marché : quand un marché (ici celui du travail) n'équilibre pas son offre et sa demande par une simple variation de prix (ici les salaires), le niveau des échanges est déterminé par la plus faible des deux grandeurs, offre ou demande.

<sup>38</sup> Les offres d'emploi se réduisent avec la croissance du PIB, qui diminue de moitié après 1973, et des trois quarts à partir de 1979. Il faudra attendre la deuxième moitié des années 80, pour assister à une première amélioration de la situation économique d'ensemble.

mais aussi la difficulté bien concrète des jeunes couples et notamment des jeunes femmes<sup>39</sup> à s'insérer durablement dans une vie professionnelle leur permettant de mettre au monde les enfants désirés : quoiqu'il en soit, il est frappant à cet égard de voir comment l'âge moyen à l'accouchement, qui n'avait fait que s'abaisser depuis 1945, remonte constamment depuis lors (ce qui entraîne une baisse de l'indice conjoncturel de fécondité).

Finalement, cette analyse du passé ne laisse guère doute sur la corrélation, certes complexe, entre variables économiques, socio-économiques et démographiques. On ne peut évidemment pas postuler une sorte de « déterminisme démographique » sur les performances économiques, et notamment celles du marché du travail. Par contre, si les variables démographiques connaissent évidemment une autonomie relative vis-à-vis des variables économiques, les corrélations observées concernent un nombre suffisamment différencié d'agents économiques (les immigrés, les employeurs, les jeunes couples, les salariés âgés, etc.), pour qu'on ne puisse pas douter de l'influence des performances du marché du travail sur l'ensemble de leurs comportements et, par là-même, sur les évolutions démographiques à très long terme.

Au delà des chiffres, c'est sans doute la plus importante des leçons du passé qu'il ne faudra surtout pas oublier, au moment de débattre des perspectives démographiques des prochaines décennies.

---

<sup>39</sup> Leur taux de chômage reste constamment supérieur à celui des hommes.



### CHAPITRE III

#### DEUX SCENARII ALTERNATIFS A L'HORIZON 2050

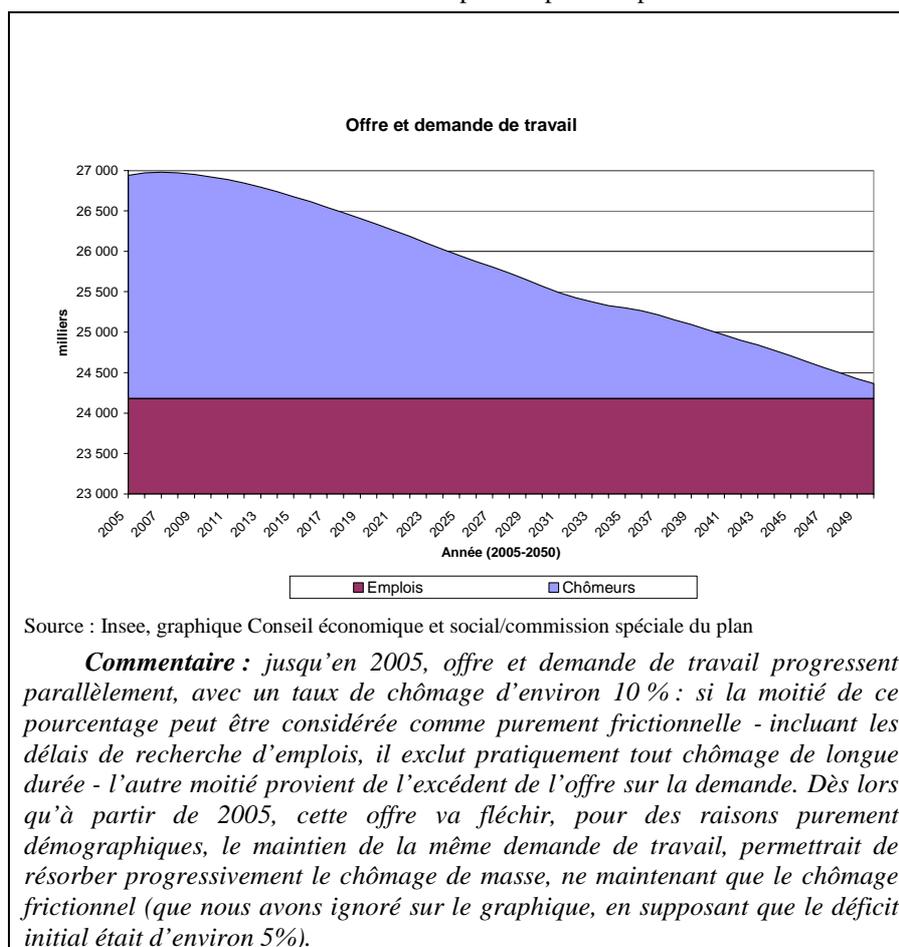
Nous avons vu, au chapitre I, l'intérêt de raisonner à partir de scenarii alternatifs, fondés sur des hypothèses centrales nettement différenciées. Le chapitre II nous a permis de tirer des «leçons du passé», en constatant que le marché du travail, et, plus particulièrement le taux de chômage, avait exercé un rôle, sans doute non exclusif, mais déterminant, sur d'autres variables importantes comme les taux d'activité, mais aussi les taux de fécondité et l'immigration. durant les deux périodes trentenaires que nous avons connues dans notre pays depuis la seconde guerre mondiale.

Pour ce qui concerne les décennies à venir, plusieurs scenarii distincts peuvent donc être proposés, suivant le caractère plus ou moins optimiste de l'hypothèse choisie concernant l'évolution du marché du travail. A cet égard, une mention particulière doit être faite d'un article, resté célèbre, de J. Boissonnat<sup>40</sup>, pronostiquant un retour rapide au plein emploi, du fait du fléchissement, sensible à partir de 2005, de l'offre de travail, induit par le départ progressif à la retraite des baby boomers : la même demande de travail permettrait alors d'absorber l'ensemble de l'offre, comme le suggère le graphique suivant.

---

<sup>40</sup> « *La fin du chômage en 2010* », Journal Le Monde, 4 mars 1999.

## Encadré 3 : le scénario de retour rapide au plein emploi



Ce scénario a été jugé trop optimiste par la plupart des commentateurs, parce qu'il suppose que les comportements de demande et d'offre de travail ne connaîtraient pas, à leur tour, d'effets induits de la réduction prévisible de cette dernière. Le scénario de l'Insee lui apporte, en tous les cas, une réponse particulièrement pessimiste, puisqu'il suppose le maintien d'un taux de chômage de 8,9% au moins jusqu'en 2050. C'est ce scénario, qualifié de « projection » par l'Insee, que nous rappellerons, dans une première section.

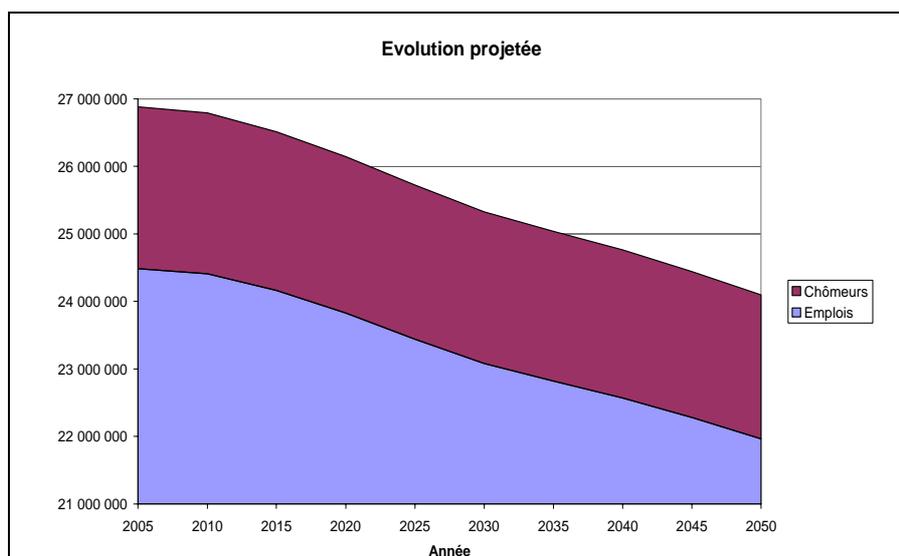
Dans une seconde section, nous montrerons que l'ensemble des travaux récents du Conseil économique et social repose sur un autre scénario, intermédiaire des deux précédents, quant à leur optimisme et pessimisme

respectifs<sup>41</sup>. Celui-ci suppose, comme J. Boissonnat, une baisse du chômage, mais à un rythme moins mécanique et moins rapide, du fait de l'influence de cette baisse sur certaines variables déterminant l'offre de travail : non seulement les taux d'activité, mais également le solde migratoire et le taux de fécondité.

### I - LE SCÉNARIO DE PERPÉTUATION D'UN CHÔMAGE DE MASSE

Le scénario retenu dans les exercices officiels de «projections» suppose qu'à l'horizon le plus éloigné qu'on puisse envisager (aujourd'hui 2050), le taux de chômage se perpétuerait au niveau actuel de 8,9 %.

Encadré 4 : le scénario de perpétuation d'un chômage de masse.



Source : Insee, graphique Conseil économique et social/commission spéciale du plan

**Commentaire** : on voit que ce scénario suppose, à l'opposé de celui de J. Boissonnat, que la demande de travail fléchit au même rythme que l'offre de travail, si bien que le taux de chômage demeure constant. En d'autres termes, il suppose que les variables économiques, qui régissent la croissance de l'activité et son contenu en emplois (productivité...), sont strictement déterminées par les variables démographiques. Un tel «déterminisme démographique» ne repose sur aucune théorie réellement établie : il contredit, en outre, toutes les politiques poursuivies, depuis une trentaine d'années, puisqu'il pourrait par exemple justifier une politique massive d'immigration (et/ou de natalité), qui accroîtrait d'autant le taux de croissance, sans aggraver le chômage !

<sup>41</sup> A cet égard, il aurait pu être qualifié de «scénario central», si l'Insee n'avait déjà retenu l'expression pour caractériser son propre exercice, dont nous verrons pourtant le caractère relativement extrême, pour ne pas dire « périphérique ».

Nous présentons d'abord ce « scénario central » (A), puis les principales variantes proposées (B), avant de rendre compte des travaux ultérieurs et des critiques soulevées (C).

#### A - LE SCÉNARIO « CENTRAL »

Nous commençons par étudier la projection concernant la population totale, puis celle qui traite de la population active et enfin de l'emploi.

### 1. La population totale

On en fournit les principales hypothèses, avant d'en rapporter les résultats.

- Les hypothèses :
  - en ce qui concerne la *mortalité*, nous avons déjà vu, au chapitre précédent, que l'on pouvait supposer, pour chaque âge, la prolongation tendancielle de l'espérance de vie, observée depuis de nombreuses décennies ;
  - s'agissant de la *fécondité*, ce scénario est établi sous la double hypothèse que l'indice conjoncturel de fécondité (ICF) devrait se maintenir sur toute la période de projection à 1,8, niveau moyen observé entre 1977 et 1998, et que l'âge moyen de la maternité devrait se stabiliser à 30 ans dès 2005 ;
  - l'Insee retient un *solde migratoire* (défini tantôt comme la différence entre les entrées et les sorties, tantôt comme la différence entre le solde global et le solde naturel, ces deux différences étant égales) constant jusqu'en 2050 de 50 000 par an, qui correspond, en effet, à celui observé en moyenne durant les années 1990.
- Les résultats projetés :
  - *la population totale* passerait de près de 60 millions (chiffre estimé<sup>42</sup> au 1<sup>er</sup> janvier 2005) à 62,7 millions en 2020, soit une croissance annuelle moyenne de 0,3 %, puis à 64 millions en 2050<sup>43</sup>, ce qui marquerait un ralentissement de cette croissance de moitié ;

<sup>42</sup> Il s'agit de la seule France métropolitaine (cf. note de bas de page n° 19 au début du chapitre II). S'agissant des DOM, l'annexe 1 du rapport du Conseil économique et social « *Le logement dans l'outre-mer français* » présenté par M.-C. Tjibaou (J.O., 16 juin 2004) présente les évolutions démographiques projetées par l'Insee pour 2015 et 2030, selon plusieurs hypothèses.

<sup>43</sup> Les taux moyens sont calculés entre 2005 et 2050. Il ne s'agit pas, en effet, ici de prétendre décrire les évolutions 2020-2050, mais de comparer les rythmes de variation, à partir du présent, à deux horizons bien différents.

Tableau 8 : le scénario de perpétuation du chômage de masse : population totale

Année	Population totale (milliers)	Taux de croissance annuel moyen par rapport à 2005
2005	59 983	
2020	62 734	0,30%
2050	64 032	0,15%

- **la population des 15 à 64 ans<sup>44</sup>**, estimée, sur les mêmes bases, à 39,4 millions en 2005, baisserait à 39,1 millions en 2020 (soit un recul de 0,05% par an), puis à 35,8 millions en 2050, marquant une accélération du processus (avec - 0,22% par an). Du coup, la part de l'ensemble de ces classes d'âge dans la population totale serait amenée à décroître de 65,7 % en 2005 à 62,3 % en 2020, puis à tomber à 55,9 % en 2050 ;

Tableau 9 : le scénario de perpétuation du chômage de masse : population par groupe d'âge

Année	Population des 15-64 ans	Taux de croissance annuel moyen / 2005	Part des 15-64 ans
2005	39 403		65,7%
2020	39 109	-0,05%	62,3%
2050	35 763	-0,22%	55,9%
Année	Population des 60 ans et plus		Part des 60 ans et plus
2005	13 174		22,0%
2020	17 940	2,1%	28,6%
2050	23 196	1,3%	36,2%

- **la population des 60 ans et plus**, en revanche, augmenterait d'abord très rapidement, de 13,2 millions en 2005 à 17,9 millions en 2020, soit un taux moyen annuel de plus de 2,1 %, puis plus lentement, pour atteindre 23,2 millions en 2050 (soit un taux de 1,3 % par an).

<sup>44</sup> Cf. note de bas de page n° 21 sur le choix de ces limites d'âge. Au sein de cette population, les 20 à 59 ans, estimés à 32,8 millions en 2005, ne seraient plus que 31,4 millions en 2020 (soit un recul de 0,28 % par an), puis 28,6 millions en 2050 (- 0,30% par an). Pour ceux qui trouveraient ce recul modeste, on peut observer qu'il porte au total sur plus de quatre millions d'adultes, soit environ un adulte sur huit ! Du coup, la part de l'ensemble de ces classes d'âge dans la population totale serait amenée à décroître de 54,7% en 2005 à 50,1% en 2020, puis à tomber à 44,7% en 2050. Quant au ratio des 60 ans et plus sur les 20 à 59 ans, il devrait plus que doubler en moins d'un demi-siècle, passant de 0,40 en 2005, à 0,57 en 2020, puis à 0,81.

Il s'en suivrait évidemment une très forte augmentation de leur pourcentage dans la population totale, passant de 22 % en 2005, à 28,6 % en 2020, puis 36,2 % en 2050. Et que dire alors de leur rapport au nombre de personnes de 15 à 64 ans, puisque ce ratio devrait presque doubler en moins d'un demi-siècle, passant de 0,33 en 2005, à 0,46 en 2020, puis à 0,65 ?

Tableau 10 : le scénario de perpétuation du chômage de masse : ratio entre populations de 60 ans et plus et de 15 à 64 ans

Année	Ratio (60 ans et +) sur (15-64 ans) et taux annuel moyen de croissance	
2005	<b>0,33</b>	
2020	<b>0,46</b>	2,1 %
2050	<b>0,65</b>	1,5 %

Source : Insee

## 2. Les projections de population active

Les projections de population active consistent à appliquer des projections de taux d'activité par tranche d'âges aux populations correspondantes tirées des projections démographiques précitées.

Dans son scénario tendanciel, l'Insee prolonge ainsi les tendances observées depuis 1970 sur *les taux d'activité*. Ainsi, le taux global d'activité des 15 à 64 ans diminuerait-il de 67,9 % en 2005 à 66,5 % en 2025, puis remonterait très légèrement à 66,9 % en 2050. Compte tenu de la chute «projetée» des effectifs en âge de travailler (cf. supra), cela n'empêcherait évidemment pas une chute sévère de la population active de 15 à 64 ans, de 26,8 millions en 2005, à 26 millions en 2020, puis à moins de 24 millions en 2050.

## 3. Les projections de population ayant un emploi

La *population ayant un emploi*<sup>45</sup> n'a pas fait l'objet de publication, mais on peut toutefois la déduire, puisque les taux de chômage sont supposés égaux à ceux observés en 2002 (cf. supra). Pour l'ensemble des tranches d'âge comprises entre 15 et 64 ans<sup>46</sup>, *la baisse de l'emploi* serait d'abord limitée, celui-ci passant de 24,4 millions en 2005 à 23,7 millions en 2020, soit un taux annuel moyen de - 0,19 %, avant de s'amplifier, puisque l'on tomberait à 21,8 millions d'emplois en 2050, correspondant à un taux annuel de - 0,25 %.

Pour ce qui est du *taux d'emploi* correspondant, il baisserait de 61,9 % en 2005 à 60,6 % en 2020, ne remontant qu'à 61 % en 2050. Ce résultat médiocre s'accompagnerait d'ailleurs d'une quasi-stagnation du taux d'emploi féminin qui, de 55,9 % en 2005, fléchirait à 55,6 % d'ici à 2020, avant de remonter très

<sup>45</sup> Dite aussi « active occupée » dans les statistiques officielles.

<sup>46</sup> Cf. note de bas de page n° 21.

légèrement à 56,3 % en 2050 : on serait évidemment toujours très loin des objectifs définis en commun au niveau européen, et encore plus de l'idéal de parité. Pour ce qui concerne les 55-64 ans, les résultats seraient encore plus décevants, puisque partant du niveau très faible (en comparaison internationale ou dans le temps) de 40,6 %, on tomberait même à 37,7 % en 2020 (à l'encontre des évolutions observées ces dernières années), pour ne remonter qu'à 38,7 %, à l'horizon 2050.

On comprend donc que dans le cadre de cet exercice, l'évolution du *ratio entre personnes en conditions de percevoir une retraite et personnes ayant un emploi* (entraînant le paiement de cotisations) connaisse une évolution catastrophique, qui explique l'ensemble des discours alarmants tenus durant ces dernières années. Ce ratio représentatif de la charge des retraites passerait, en effet, de 0,52 en 2005 à 0,73 en 2020, ce qui revient à une croissance annuelle de 2,3 % ; à l'horizon 2050, ce ratio atteindrait 1,02 (c'est à dire un doublement en moins d'un demi-siècle), qui correspondrait à un accroissement annuel plus modéré de 1,5 %.

Toutefois, les travaux officiels montrent que ces résultats pourraient être infléchis, dès lors que l'évolution de certaines variables clés pourrait être quelque peu différente.

#### B - LES VARIANTES PROPOSÉES

Etudiées à partir du scénario central, elles concernent d'une part des variables démographiques, d'autre part les taux d'activité :

- Pour ce qui concerne les **variables démographiques**, l'exercice de projection se contente d'analyser des variations possibles du taux de fécondité et du taux d'immigration, de façon symétrique autour du «scénario central» :

1) pour ce qui est de la *fécondité*, on considère qu'au lieu du taux projeté de 1,8, celui-ci pourrait être de 1,5 ou de 2,1. Prises isolément ces variantes ne changent évidemment pas grand chose, surtout en termes de population en âge de travailler, puisque leurs effets ne peuvent évidemment commencer à se faire sentir que dans le deuxième quart du siècle ;

2) pour *l'immigration*, les mêmes remarques peuvent être faites de façon encore plus évidente. Il s'agit, à partir d'un flux particulièrement faible de 50 000 par an dans le scénario central, de proposer des variantes qui supposent respectivement une «immigration zéro» et un solde de 100 000, obtenus par un flux additionnel de 10 000 par an entre 2000 et 2005 : on n'est guère au delà des marges habituelles d'erreur commises sur ce type de variables<sup>47</sup>.

<sup>47</sup> Rappelons qu'il s'agit ici d'un solde net et que, au delà de la difficulté évidente à mesurer l'immigration clandestine, on est encore moins renseigné sur les flux d'émigration. Le Royaume Uni ne vient-il pas d'observer qu'en 10 ans, les départs, non dénombrés jusque là, pouvaient être de l'ordre d'un million de personnes !

- Pour ce qui concerne les **variantes d'activité**, celles-ci sont plutôt favorables du point de vue de leurs effets potentiels sur l'offre de travail :

1) **L'hypothèse de « chômage bas »**, qui est ici réduite à une variante parmi d'autres, dans laquelle ce taux diminue à 5 % en 2010 pour se stabiliser ensuite à ce niveau, prend en compte des effets de flexion sur les taux d'activité. Dans cette variante où le chômage est supposé s'établir à 5 %, la complexité des équations utilisées pour prendre en compte les taux de flexion n'empêche pas d'aboutir in fine à un taux d'activité global des 15-64 ans qui reste très proche de celui du scénario tendanciel et à peu près stable à l'intérieur d'une fourchette comprise entre 67 et 68 % sur l'ensemble de la période 2003-2050. La population active s'écarte progressivement de celle du scénario tendanciel, sans que l'écart relatif ne dépasse 1,6 % en 2050, ce qui correspond à seulement 1 % de taux d'activité supplémentaire (68 au lieu de 67 %), dont il faut retirer 5 % de chômeurs, c'est-à-dire 3,5 % de taux d'emploi, pour obtenir le taux d'emploi de cette variante, maximum en 2050, soit 64,5 % de taux d'emploi des 15-64 ans (au lieu de 70 %) ; on reste donc très éloigné en 2050 des engagements européens de Lisbonne, fixés à 70 % pour 2010 !

2) **La variante « activité féminine haute »** correspond aux taux suédois entre 30 et 54 ans<sup>48</sup> de 2002, qui seraient atteints en France en 2050. Dans cette variante, le taux d'activité des femmes de 15 à 64 ans passe de 62,2 % en 2003 à 65,5 % en 2050, tandis que celui des hommes diminue de 74,4 à 72 %, d'où il résulte que le taux d'activité global des 15-64 ans est stable entre 68 et 69 % sur toute la période de projection. Leur taux d'emploi passe de 62 % en 2003 à 61 % en 2010 et en 2025, puis remonte à 62,5 % en 2050. La progression des taux d'activité féminine est compensée par un recul du même ordre des taux d'activité masculine. L'écart entre les taux d'activité féminins et masculins (15-64 ans) est passé en France de 36 points à 12,7 points entre 1970 et 2000. Le scénario tendanciel de l'Insee réduit cet écart à 8,9 points en 2025 et 8,3 points en 2050, et la variante « activité féminine haute » à 6,5 points en 2050, comme si cet écart était incompressible à long terme, alors qu'il est d'ores et déjà très faible en Suède. Dans cette variante également, les taux d'activité n'atteignent donc pas les chiffres des objectifs européens exprimés en taux d'emploi pour 2010, y compris à l'horizon 2050 !

3) La « **remontée de 5 ans de l'âge effectif de cessation d'activité** » est une variante beaucoup plus audacieuse : entre 2003 et 2025, les taux d'activité des femmes de plus de 45 ans et des hommes de plus de 55 ans, y compris au-delà de 65 et même 70 ans, explosent, comme le montre le tableau résumé suivant.

---

<sup>48</sup> La limitation à ces âges du rapprochement des taux d'activité féminins suédois et français n'est pas neutre, dans la mesure où, en la matière, les plus grosses différences entre la France et la Suède sont observées avant 30 ans et après 50 ans.

Tableau 11 : taux d'activité par sexe et âge de cette variante

Année	H 55-59 ans	H 60-64 ans	F 55-59 ans	F 60-64 ans
2003	72	17	55	15
2025	90	66	83	59
2050	89	68	85	63

Source : Insee

Il en résulte évidemment, par construction, et seulement pour cette variante, une hausse significative des taux d'activité des 15-64 ans, qui serait presque entièrement acquise dès 2025, contrairement à ce qui se passe dans les deux variantes précédentes :

Tableau 12 : taux d'activité global et par sexe de la variante

Année	HF 15-64 ans	H 15-64 ans	F 15-64 ans
2003	66	72	60
2025	73	78	69
2050	74	78	70

Source : Insee

Comme l'hypothèse de chômage à 8,9 % est maintenue dans cette variante, le taux d'emploi des 15-64 ans augmenterait progressivement jusqu'à 67 % en 2025, en passant par 64 % en 2015, puis se stabiliserait ensuite à cette valeur de 67 %. Même dans cette variante, l'objectif de taux d'emploi de Lisbonne ne pourrait pas être atteint en 2050, sauf à combiner cette variante avec celle du taux de chômage à 5 %, au prix d'une variation peut-être excessive des taux d'activité et d'emploi des personnes de plus de 55 ans.

#### C - AUTRES TRAVAUX ET DISCUSSIONS

1- *Des travaux* ont été menés par d'autres institutions, à partir des mêmes bases de données :

- ainsi, l'OFCE (Chauvin et Plane, 2001) s'est livré à un exercice de projection de population active analogue à celui de l'Insee, en utilisant des équations de même type, mais avec des contraintes et des hypothèses différentes sur certains points, telles que le retour au plein emploi et la disparition des préretraites dès 2007. Cette projection de l'OFCE dessine une trajectoire plus dynamique de la population active, qui continuerait de progresser jusqu'en 2016 (au lieu de 2007 dans le scénario dit tendanciel de l'Insee).

- de son côté, le rapport du COR, qui s'est appuyé sur les différents travaux, retient un scénario et des calculs qui aboutissent à un **taux d'activité** des 15-64 ans de 69,6 % en 2010 (contre 66,9 % pour le scénario tendanciel de l'Insee), soit une progression de 1,7 % en 10 ans (contre une baisse de 1 % pour l'Insee), qui ne permet pas non plus de respecter les objectifs européens de **taux d'emploi**, mais s'en rapproche davantage.

## 2- Des hypothèses discutables

Il s'agit non seulement de celle concernant le taux de chômage, mais de celles qui concernent la mortalité, mais surtout la fécondité et les soldes migratoires, dont l'histoire nous a appris qu'ils ne pouvaient être considérés comme des variables indépendantes (cf. chapitre précédent).

➤ L'hypothèse essentielle d'**un taux de chômage fixé de façon invariante à 8,9% jusqu'en 2050** est une anomalie, aussi bien dans notre histoire longue que dans les comparaisons internationales. La précision du chiffre derrière la virgule peut interroger, quand on sait à quelles fluctuations rapides peuvent être soumises les estimations et les prévisions du taux de chômage. Lors d'une récente audition, on nous a assuré que le choix de ce pourcentage ne reposait pas sur un calcul plus élaboré d'un quelconque NAIRU<sup>49</sup>, mais était simplement une hypothèse conservatrice des derniers résultats observés en mars 2002. Cette position peut d'autant plus surprendre que l'ensemble des organisations syndicales, lors du rapport Charpin, comme lors du rapport du COR, avait obtenu la prise en considération d'une hypothèse d'un chômage de 5%, voire moins.

➤ Pour ce qui concerne la **mortalité**, Eurostat fait pour la France des hypothèses nettement différentes, conduisant en 2050 à une espérance de vie à la naissance de 80 ans pour les hommes (contre 84,3 pour l'Insee) et de 87 ans pour les femmes (contre 91 ans), supposant que les gains d'espérance de vie devraient ralentir. Ainsi, les valeurs centrales d'Eurostat sont inférieures aux hypothèses de mortalité haute (et donc d'espérance de vie basse) de l'Insee. On peut donc penser que l'ordre de grandeur de la variante proposée par ce dernier est trop faible pour vraiment illustrer la sensibilité de l'ensemble des dites projections aux hypothèses de mortalité. Il s'en suit un risque, qui paraît asymétrique, de majorer ainsi le nombre de futurs retraités. Dans ces conditions, il aurait sans doute été préférable de raisonner sur une fourchette, qui prendrait comme valeur haute, la pure prolongation de la tendance et pour valeur basse, les hypothèses retenues par Eurostat. Finalement, il convient de ne pas oublier le fort impact des variantes de mortalité sur les résultats finaux<sup>50</sup>, qui dépendent évidemment de l'importance des variations exogènes que l'on se donne.

<sup>49</sup> « *Non Accelerating Inflation Rate of Unemployment* », le « taux de chômage n'accélérait pas l'inflation ».

<sup>50</sup> On rappellera ici que les plus grandes erreurs de prévision faites dans le passé par les démographes concernaient l'évolution de la mortalité (cf. auditions).

➤ L'hypothèse retenue dans le «scénario central», pour ce qui concerne la fécondité est très basse : jusqu'à présent, *la descendance finale* observée pour les générations féminines qui ont achevé leur période féconde s'est maintenue au-dessus de deux enfants par femme. Les études les plus récentes de l'Insee<sup>51</sup> indiquent d'ailleurs que cette tendance devrait se prolonger, pour les 15 prochaines années. Ainsi, le renouvellement des générations a donc été assuré, hors immigration, même après trente années de chômage de masse et de baisse de la fécondité apparente, mesurée par l'ICF.

On sait que le décalage observé entre ces deux indicateurs s'explique par le recul progressif de l'âge moyen des maternités, qui est passé de 26,5 ans en 1977 à 29,4 ans en 2001, soit une augmentation de presque trois ans en vingt quatre ans, soit un mois et demi par an : les femmes ont toujours 2,1 enfants en moyenne, mais elles les ont plus tardivement qu'auparavant. **L'hypothèse centrale de fécondité retenue par l'Insee est donc discutable, car si l'âge moyen s'arrête de croître à descendance finale inchangée, on observera nécessairement une remontée de l'indice conjoncturel.**

Des travaux plus récents de l'Ined, passant en revue cinq façons de prolonger les tendances passées en matière de fécondité, montrent que le scénario « central » de l'Insee occupe en fait une position basse et isolée, alors que la majorité des autres scénarios de prolongement des tendances passées conduisent plutôt à une descendance finale maintenue autour de 2,1, après une baisse transitoire pendant quelques années ; d'ores et déjà, on a pu observer que l'indice conjoncturel de fécondité est remonté depuis quatre ans, concomitamment à un ralentissement de la montée de l'âge moyen des maternités.

**Finalement, le Conseil économique et social considère que l'établissement d'une variante avec un taux de fécondité de 2,3 ou 2,4 serait au moins aussi justifié<sup>52</sup> que celle supposant un taux de 1,5.** La remontée de la fécondité devrait s'accompagner d'une stabilisation de l'âge moyen des maternités.

➤ Le solde net des *mouvements migratoires* retenu dans le scénario central est, lui aussi, particulièrement faible :

- d'une part, il serait calculé sur le faible niveau moyen estimé entre 1990 et 1999. Rapporté à la population, il serait inférieur à 0,84 pour mille habitants et ceci de plus en plus nettement au fil du temps, la population continuant d'augmenter. Or, ce taux est inférieur au niveau observé dans la période 1974-1999 de chômage de masse, et 4 fois inférieur à celui de la période 1955-1973, qui correspondait à une situation de quasi plein emploi ;

<sup>51</sup> Cf. par exemple, «Bilan démographique 2003, p. 2, Insee première, n°948, février 2004 : «*les femmes, nées en 1968, qui en 2003 étaient âgées de 35 ans, ont quant à elles 1,74 enfant, ce qui laisse envisager une descendance finale très proche de 2 enfants*».

<sup>52</sup> Pour une justification d'une telle variante, on se reportera à la section II.C du présent chapitre.

- d'autre part, il serait nettement inférieur au solde migratoire moyen observé actuellement dans l'Union européenne qui depuis l'année 2000 tourne autour de 3 pour mille. Ceci revient à nier tout effet à long terme des accords européens de libre circulation, comme de l'élargissement de l'Europe à 25 (alors que les accords de limitation de circulation ne concernent que les toutes prochaines années, et que ces limitations seront levées avant la fin de la décennie). Cela signifierait de surcroît que la France ne prendrait pas sa part dans l'accueil des étrangers ressortissants de pays tiers à l'U.E., dont beaucoup fuient leur pays d'origine pour se réfugier en Europe.

**Le Conseil économique et social, au delà des opinions souvent différentes de ses membres sur les politiques d'immigration, a considéré que les projections officielles sous-estimaient manifestement les flux d'immigration dans notre pays.**

Quant aux variantes proposées, elles poussent si loin la même prudence, qu'elles ne permettent guère de conclure, au delà de l'observation que «l'immigration zéro» ne changerait décidément pas grand chose...

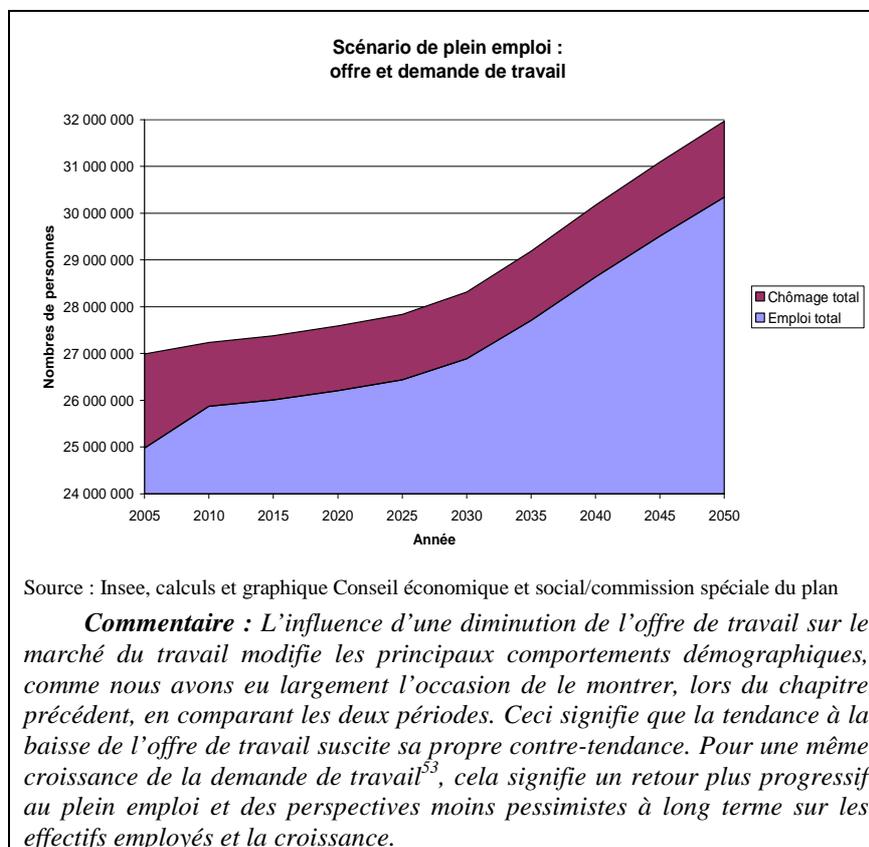
Plus généralement, l'analyse historique et internationale de l'immigration montre clairement qu'**on ne peut définir un scénario pour l'immigration future indépendamment du scénario économique du pays d'accueil**, car les flux suivent, avec il est vrai plus ou moins de rigueur, les évolutions de la croissance économique et de l'offre de travail. Nous reviendrons sur ce point dans les paragraphes suivants, qui intégreront la nécessaire dimension économique de cette question.

Finalement, il existe une cohérence évidente entre l'ensemble des hypothèses faites dans ce scénario «central» : si on pense que le chômage de masse va se perpétuer dans les 50 prochaines années, comme dans les trente précédentes, il est effectivement cohérent de supposer une fécondité en déclin, une immigration quasiment nulle, des taux d'activité (et donc des taux d'emploi) durablement médiocres. Bien au delà de l'épineuse question des retraites et, plus largement du financement de la protection sociale, ce scénario central dessine une telle image de déclin semi-séculaire de notre pays, qu'il nous semble qu'un autre scénario plus roboratif mérité d'être proposé.

## II - LE SCÉNARIO DE RETOUR PROGRESSIF ÀU PLEIN EMPLOI

L'encadré ci-joint permet de constater d'emblée l'originalité de ce scénario, par rapport aux deux précédents :

Encadré 5 : le scénario de retour progressif au plein emploi



Le retournement de l'évolution de la population en âge de travailler devrait changer la donne du rapport entre offre et demande de travail en France. Ce faisant, nous ne prétendons nullement que le retour au plein emploi découlerait mécaniquement des évolutions démographiques à venir, comme on le soutient parfois, à partir de la célèbre proposition de J. Boissonnat. Nul plus que les auteurs de ces lignes ne plaide constamment pour une politique active de l'emploi et la multiplicité des instruments qui permettent d'y parvenir. Mais

<sup>53</sup> Nous modifierons cette hypothèse dans le chapitre IV.

l'insistance sur l'hypothèse inverse de la part de certains experts<sup>54</sup> relève d'un parti pris que rien ne justifie davantage. Quoiqu'il en soit, l'ensemble des projections officielles ignorent, dans toutes leurs variantes, les principales conséquences de cet aspect fondamental de la question qui avait pourtant été au centre des discussions menées au Commissariat général du Plan en 1999 et avait conduit à la principale modification apportée au rapport Charpin, à la demande de l'ensemble des organisations syndicales, et confirmé ensuite lors des débats du Conseil d'orientation des retraites.

C'est pourquoi, nous partons d'un scénario qui prolonge et approfondit l'hypothèse de plein emploi retenue par le COR. Ce scénario implique que l'on passe d'un marché du travail contraint par l'insuffisance de la demande à un marché contraint par l'insuffisance de l'offre de travail. On commence par une rapide description des hypothèses (A), qui renvoie en annexe les questions les plus techniques, on fournit ensuite les principaux résultats d'un scénario qui repose sur une reprise modérée de la fécondité (2,1 enfants par femme) (B) ; puis nous analysons une variante plus ambitieuse qui suppose que ce taux de fécondité pourrait être de 2,3 enfants (C) ; enfin, on insiste sur l'importance des politiques d'accompagnement, aussi bien pour permettre aux couples de satisfaire leur désir d'enfants, que dans le domaine de l'intégration des immigrés (D).

#### A - DESCRIPTION DES HYPOTHÈSES

Pour la simplicité de l'exposé, on ne discute ici que celles qui diffèrent du scénario précédent :

**S'agissant de la fécondité**, conformément au diagnostic général de l'Ined, nous retenons une hypothèse de remontée de l'indice conjoncturel de fécondité à 2,1 d'ici 2010, l'âge moyen des maternités se stabilisant à 29 ans et demi, soit à peu près son niveau actuel (l'un et l'autre sont supposés stables ensuite).

**S'agissant des migrations**, le Conseil économique et social ne peut évidemment pas faire siennes les hypothèses fondées sur la persistance d'un chômage de masse. En conséquence, il retient<sup>55</sup> une hypothèse cohérente avec le solde migratoire moyen de la période de plein emploi la plus récente : le solde migratoire global, estimé pour la France entière à environ 50 000 en 2000, 60 000 en 2001, 70 000 en 2002 et 60 000 en 2003, augmenterait à compter de

<sup>54</sup> Cf. D. Blanchet-D. Kessler : « *Prévoir les effets économiques du vieillissement* », Economie et Statistique n°233, juin 1990, et « *L'allongement de la vie et l'avenir des retraites* », dans « *L'avenir de l'espérance de vie* », Vallin éd., Congrès et colloques, Ined/PUF, 1993, et D. Blanchet : « *Immigration et avenir démographique* », contribution au rapport « *Immigration, marché du travail, intégration* » du séminaire du Commissariat général du Plan consacré à ces questions (2002). Il est d'ailleurs frappant de rapprocher les positionnements de cet auteur de sa « foi » dans les déterminismes démographiques. En sens contraire, H. Le Bras a déjà démontré à de multiples reprises la nécessité d'une grande modestie en ce domaine, tellement les erreurs de prévision furent considérables dans le passé.

<sup>55</sup> Conformément à son avis sur « *Les défis de l'immigration future* », op. cité, p. I-16.

2004 et pendant 15 ans à un rythme de +10 000 personnes par an, pour arriver à +210 000 en 2018, ce qui correspondrait alors à trois pour mille habitants, taux moyen observé dans la période 1946-1973. Nous supposons pour la période ultérieure (2019-2050), que ce taux moyen serait alors stabilisé à ce niveau, qui paraît correspondre à un comportement stable en situation de plein emploi. On notera d'autre part qu'un tel niveau demeurerait inférieur à celui observé actuellement dans plusieurs pays européens, notamment parmi les plus grands. Ce scénario s'accompagne d'une répartition par âges proche de celle retenue dans la variante « migration haute » du scénario central de l'Insee.

**S'agissant des taux d'activité**, l'hypothèse centrale de retour progressif au plein emploi oblige évidemment à considérer leur remontée, indépendamment même de toute politique volontariste (que nous considérerons au chapitre 4). Nous nous sommes donc contentés de reproduire les taux de flexion<sup>56</sup> calculés par l'Insee, même s'il est difficile de savoir si le calage sur les observations de la période 1968-2002 garderait encore toute sa validité, puisqu'il repose sur la perpétuation d'une insuffisance de la demande de travail pendant encore près d'un demi-siècle<sup>57</sup>.

Finalement, ce scénario de retour progressif au plein emploi est, d'un point de vue méthodologique, très proche de certains exercices conduits par l'Insee : il revient, en effet, à reprendre une variante mixte analysée par cet organisme, qui combine chômage à 5 % et fécondité à 2,1 enfants par femme, en lui adjoignant une hypothèse d'immigration, semblable à la variante étudiée pour les 5 premières années (un solde net supplémentaire de 10 000 par an), mais prolongée jusqu'à retrouver le taux net de la précédente période de plein emploi.

---

<sup>56</sup> Rappelons qu'ils mesurent la variante du nombre d'actifs, en fonction des variations des effectifs employés. Concrètement, ils indiquent sur une variation de 100 emplois, combien correspondent à des personnes déjà sur le marché du travail. On conçoit que ce nombre puisse varier suivant les époques, à court et à long terme, à la hausse et à la baisse...

<sup>57</sup> Il serait extrêmement difficile, et peut être vain, de vouloir recalculer des taux de flexion propres à la période de plein emploi des années 50-60. De plus, on ne sait pas bien si les taux de flexion à long terme, sont substantiellement différents des taux à court terme, utilisés dans les analyses de court-moyen terme ; enfin, rien ne dit que les taux de flexion à la hausse doivent avoir le même ordre de grandeur que les taux à la baisse, que la période 1975-2000 nous a malheureusement mieux appris à connaître...

## B - LES PRINCIPAUX RÉSULTATS DU SCÉNARIO

On examine successivement les résultats concernant la population totale, puis ceux qui concernent la population active, et enfin l'emploi.

**1. La population totale**

En métropole, elle passerait de 60 millions en 2005, à 66,1 en 2020 (soit une croissance annuelle de 0,64 %) et à 79,3 en 2050, soit une croissance moyenne<sup>58</sup> de 0,62 %. C'est finalement une croissance démographique plus de quatre fois supérieure à celle envisagée dans le scénario de perpétuation d'un chômage de masse. On voit ainsi, dès l'abord, que derrière les perspectives d'emplois, ce sont bien deux conceptions du dynamisme de la population et, par là-même, de la société française, qui s'opposent clairement :

Tableau 13 : comparaison de la population totale des deux scénarii

Année	Scénario de chômage de masse		Scénario de plein emploi	
	Population totale (millions)	Taux de croissance / 2005	Population totale (millions)	Taux de croissance / 2005
2005	<b>60,0</b>		<b>60,0</b>	
2020	<b>62,7</b>	0,30%	<b>66,1</b>	0,64%
2050	<b>64,0</b>	0,15%	<b>79,3</b>	0,62%

- La population des 15 à 64 ans (39,4 millions en 2005) gagnerait 0,8 million d'ici 2020, du fait d'une immigration plus consistante. A l'horizon 2050, elle croîtrait plus rapidement encore pour atteindre **45,3 millions en 2050**, soit 5,1 millions de plus qu'en 2020 (soit une croissance moyenne de 0,31 % par an), et **9,5 millions de plus que dans le scénario de chômage de masse**. L'importance de ce résultat s'explique par l'action conjointe, à un niveau plus substantiel, des soldes migratoires et des taux de fécondité. On est ici, pour ce qui correspond approximativement à la population en âge de travailler, devant une perspective inverse de celle avancée par l'autre scénario, qui projette une décroissance de 0,22 % par an, soit 3,6 millions de personnes en moins ...

Il n'en reste pas moins que le recul de ces tranches d'âge dans la population totale demeurerait fort : plus fort même d'ici à 2020, où elles passeraient de 66 à 61 % ; moins rapide toutefois, à l'horizon

<sup>58</sup> Comme pour le scénario de «chômage de masse», les taux annuels moyens de variation sont calculés à partir de l'année 2005.

2050, avec un pourcentage de 57 %. C'est bien évidemment la remontée des naissances, surtout sensible sur ce ratio pendant les quinze premières années, qui explique principalement ce résultat contrasté, suivant l'horizon retenu.

Tableau 14 : comparaison des populations de 15 à 64 ans des deux scénarii

Année	Scénario de chômage de masse			Scénario de plein emploi		
	Population des 15-64 ans (millions)	Taux de croissance / 2005	Part des 15-64 ans (%)	Population des 15-64 ans (millions)	Taux de croissance / 2005	Part des 15-64 ans (%)
2005	<b>39,4</b>		66%	<b>39,4</b>		66%
2020	<b>39,1</b>	-0,05%	62%	<b>40,2</b>	0,13%	61%
2050	<b>35,8</b>	-0,22%	56%	<b>45,3</b>	0,31%	57%

- La population des 60 ans et plus, augmenterait d'abord, d'ici à 2020, de 13,2 à 18 millions, à peu près comme dans le scénario précédent, soit une croissance moyenne légèrement supérieure à 2 % ; par contre, à l'horizon 2050, elle connaîtrait une augmentation d'1,3 million supplémentaire, à 24,5 millions, du fait de l'apport d'immigrants supplémentaires, marquant d'ailleurs une croissance annuelle de 1,4 %, moins forte qu'à l'horizon 2020 d'environ un tiers :

Tableau 15 : population de 60 ans et plus dans les deux scénarii

Année	Scénario de chômage de masse			Scénario de plein emploi		
	Population des 60 ans et plus (millions)	Taux de croissance / 2005	Part des 60 ans et plus (%)	Population des 60 ans et plus (millions)	Taux de croissance / 2005	Part des 60 ans et plus (%)
2005	<b>13,2</b>		22%	<b>13,2</b>		22%
2020	<b>17,9</b>	2,1%	29%	<b>18,0</b>	2,1%	27%
2050	<b>23,2</b>	1,3%	36%	<b>24,5</b>	1,4%	31%

Il s'en suit que l'augmentation de la part des 60 ans et plus dans la population totale, tout en restant importante, serait sensiblement moins forte que celle le plus souvent avancée : en partant de 22 % en 2005, elle atteindrait 27 % en 2020 (au lieu de 28,6 %) et surtout 31 % en 2050 (contre 36,2 %). Quant au ratio des 60 ans et plus sur les adultes de 15 à 64 ans, sa croissance serait à peine moins rapide

jusqu'en 2020, passant de 0,33 à 0,45, soit une croissance annuelle de 2 %, contre 0,46, correspondant à une croissance de 2,1 %, dans le scénario de chômage de masse. Par contre, la montée de ce ratio serait substantiellement ralentie d'ici à 2050, passant alors de 0,65 dans ce scénario à 0,54 dans le scénario de plein emploi, correspondant à des croissances annuelles respectives de 1,5 % et 1,1 % :

Tableau 16 : ratio des 60 ans et plus sur les 15-64 ans des deux scénarii

Année	Scénario de chômage de masse		Scénario de plein emploi	
		<i>Taux de croissance / 2005</i>		<i>Taux de croissance / 2005</i>
2005	<b>0,33</b>		<b>0,33</b>	
2020	<b>0,46</b>	2,1%	<b>0,45</b>	2,0 %
2050	<b>0,65</b>	1,5%	<b>0,54</b>	1,1 %

## 2. Les perspectives d'activité

Tableau 17 : population active et taux d'activité des deux scénarii

Année	Scénario du chômage de masse			Scénario de plein emploi		
	Actifs (15-64 ans) (millions) et <i>taux de croissance annuel moyen / 2005</i>	Taux d'activité (15-64 ans)		Actifs (15- 64 ans) (millions)	<i>Taux de croissance / 2005</i>	Taux d'activité (15-64 ans)
2005	<b>26,8</b>			<b>26,9</b>		68 %
2020	<b>26,0</b>	-0,19%	66%	<b>27,1</b>	0,06 %	67 %
2050	<b>23,9</b>	-0,25%	67%	<b>30,9</b>	0,31 %	68 %

Les actifs de 15 à 64 ans passeraient de 26,9 millions en 2005 à 27,1 en 2020, au lieu de 26 millions ; il s'agit donc d'une croissance annuelle de 0,06 % contre - 0,19 % dans le scénario de chômage de masse. **A l'horizon 2050, il y aurait 30,9 millions d'actifs de 15 à 64 ans, soit une croissance annuelle de 0,31 %, tandis que le scénario antérieur projetait des effectifs de 23,9 millions, soit une décroissance annuelle de 0,25%.**

On notera que ce résultat repose principalement sur la hausse de la population en âge de travailler et non pas sur une montée importante *des taux d'activité* : pour l'ensemble des 15 à 64 ans, ce taux reste à peu près stable entre 67 et 68 % de 2005 à 2050, alors qu'il devrait baisser d'environ un point dans le scénario précédent.

### 3. Les perspectives de population ayant un emploi

Pour ce qui concerne les mêmes tranches d'âge, les emplois passeraient de 24,9 millions en 2005 à 25,8 en 2020, soit une croissance annuelle de 0,24 % (contre -0,19 % dans le scénario de chômage de masse) et à 29,3 millions en 2050, soit une croissance annuelle de 0,36 % (contre une décroissance de 0,25 %) :

Tableau 18 : emplois et taux d'emploi global

Année	Scénario de chômage de masse			Scénario de plein emploi		
	Emplois des 15-64 ans (en millions) et <i>taux de croissance</i> <i>annuel/2005</i>	Taux d'emploi (15-64 ans) en %		Emplois des 15-64 ans (en millions) et <i>taux de croissance</i> <i>annuel/2005</i>	Taux d'emploi (15-64 ans) en %	
2005	<b>24,4</b>		62%	<b>24,9</b> <sup>59</sup>		63%
2020	<b>23,7</b>	-0,19%	61%	<b>25,8</b>	0,24 %	64%
2050	<b>21,8</b>	-0,25%	61%	<b>29,3</b>	0,36 %	65%

**En niveau, le nombre d'emplois serait au milieu du siècle de 29,3 millions contre 21,8 millions. Ce chiffre de 29,3 millions ne doit pas trop surprendre : à partir d'un niveau actuel de 24,4 millions, il correspond à une création nette d'emplois d'environ 109 000 par an en moyenne pendant les 45 prochaines années, inférieure à celle observée durant les 45 dernières années (120 000) !**

Il n'en reste pas moins que l'on est en présence, non d'une simple variante du taux de chômage, quasi-anodine dans ses effets, comme celle déjà vue dans la section précédente, mais bien d'un scénario qualitativement différent, dans l'ensemble de ses conclusions.

On notera que ce résultat repose principalement sur la hausse de la population en âge de travailler et non pas sur une montée importante *des taux d'emploi* : pour l'ensemble des 15 à 64 ans, ce taux passe seulement de 63 % en 2005 à 64 % en 2020 et 65 % en 2050, alors qu'il stagne à 61 % dans le scénario précédent.

<sup>59</sup> Nous nous contentons ici de rapporter pour l'année 2005 l'écart présenté par l'Insee entre ses hypothèses de chômage bas et de chômage « tendanciel ».

Si nous prenons en considération les deux catégories qui font l'objet d'un engagement européen (cf. chapitre IV), on observera que les différences sont marquées : le taux d'emploi féminin, au lieu d'une quasi-stagnation dans le scénario précédent, passerait de 57 % en 2005 à 59 % en 2020 et à 60 % en 2050 ; pour ce qui est du taux d'emploi des 55-64<sup>60</sup> ans, il progresserait de 42 % en 2005 à 43 % en 2050, après un léger recul à 41 % en 2020, tandis que le scénario précédent projetait une baisse à 38 ou 39 %.

Tableau 19 : taux d'emploi des femmes et des personnes de 55 à 64 ans

Taux d'emploi	Scénario de chômage de masse	Scénario de plein emploi
Année	Femmes de 15 à 64 ans	Femmes de 15 à 64 ans
2005	56%	57%
2020	56%	59%
2050	56%	60%
Année	Hommes et femmes de 55 à 64 ans	Hommes et femmes de 55 à 64 ans
2005	41%	42%
2020	38%	41%
2050	39%	43%

Tableau 20 : ratio retraités sur emplois des deux scénarii

Année	Scénario de chômage de masse		Scénario de plein emploi	
		Taux de croissance / 2005		Taux de croissance / 2005
2005	<b>0,52</b>		<b>0,51</b>	
2020	<b>0,73</b>	2,3 %	<b>0,67</b>	1,9 %
2050	<b>1,02</b>	1,5 %	<b>0,80</b>	1,0 %

Finalement, on comprend que ce scénario, tout en augmentant bien entendu le nombre de retraités, débouche sur une dégradation du ratio retraités sur emplois nettement plus limitée que celle présentée dans un scénario de perpétuation du chômage de masse : à l'horizon 2020, ce ratio passe de 0,51 à 0,67 (contre 0,73 dans le scénario précédent). Ceci nécessite un effort annuel de 1,9 % au lieu de 2,3 %.

<sup>60</sup> Age atteint en cours d'année, selon les enquêtes emploi. Au 1<sup>er</sup> janvier, les 55-64 ans des enquêtes emploi correspondent donc aux 54-63 ans en âge révolu. De son côté, Eurostat retient les âges révolus.

A l'horizon 2050, ce ratio passe à 0,80 au lieu de 1,02, pour un effort annuel de 1,0 % au lieu de 1,5 %. Bien entendu, ce ratio demeure important, mais la prise en compte complète de l'hypothèse de plein emploi conduirait à une réduction d'un tiers de l'effort à consentir en matière de financement des retraites.

Encore faut-il que cette perspective soit consolidée par des politiques d'accompagnement.

#### C - UNE VARIANTE AMBITIEUSE POUR PERMETTRE AUX COUPLES DE MIEUX SATISFAIRE LEUR DÉSIR D'ENFANTS

Le Conseil économique et social a déjà eu l'occasion d'affirmer qu'un **objectif essentiel des pouvoirs publics devait être de faciliter et de permettre les choix individuels et familiaux en matière de natalité**. Or, l'accueil de l'enfant est désormais plus généralement qu'avant souhaité et voulu, comme nous le montrerons dans un premier développement (1). De plus, la maîtrise de la fécondité planifiée, due à la contraception moderne, est passée progressivement de 80 % dans les années soixante à 90 % actuellement. Il s'en suit qu'on peut dessiner une stratégie ambitieuse, qui correspondrait à une remontée substantielle de la natalité, plus conforme aux désirs des couples (2).

##### 1. Les désirs d'enfants

Tel que cela ressort des enquêtes de comportement conduites par divers organismes (Ined, Insee), il existe un décalage entre le nombre d'enfants souhaités par les couples et le nombre d'enfants constaté. C'est en effet l'opinion des couples qui est questionnée, car c'est à partir de la perception de leurs aspirations que l'on peut conduire une action pour faciliter leur choix, en limitant ou en réduisant les contraintes qui peuvent expliquer - du moins en partie - le décalage entre leurs réponses et les naissances observées. Même si la notion d'enfant désiré ou non désiré est à manier avec prudence, car elle comporte une part de subjectivité, les démographes estiment que la bonne concordance entre les enquêtes successives montre que leur fiabilité est suffisante pour affirmer la permanence de ce décalage.

Il ressort ainsi d'une enquête de l'Insee de 1998 que la famille à deux ou trois enfants est largement dominante dans les réponses : la moitié des hommes et des femmes âgés de 15 à 45 ans estime à deux le nombre idéal d'enfants et près de 40 % à trois. Le nombre moyen s'établit ainsi à 2,6 enfants par famille, et se trouve donc nettement supérieur à celui qui est observé (cf. chapitre II).

Certes, en fonction des catégories concernés, les réponses varient, même si la famille à deux enfants reste toujours dominante et que le nombre de réponses à zéro ou un demeure faible. Ainsi, les femmes souhaitent en général un petit peu plus d'enfants que les hommes (2,7 contre 2,5) et, dans leurs réponses, la part des familles à trois enfants est plus élevée. De son côté, le niveau des ressources fait varier le nombre d'enfants désirés : ainsi, ce nombre augmente logiquement avec les ressources du ménage. Enfin, parmi les motifs invoqués pour n'avoir pas ou peu d'enfants, dominant, dans la moitié des réponses, la crainte d'une mauvaise conjoncture et les incertitudes face à l'avenir.

En définitive, le nombre idéal d'enfants et le nombre observé sont également stables depuis une vingtaine d'années. Si l'on prend la descendance finale des générations antérieures à celle de 1965, on se situe à 2,1 enfants par femme ; la corrélation entre le nombre d'enfants souhaité et les naissances constatées a tendance à s'améliorer avec la diminution des naissances non désirées.

Nous avons vu, au chapitre II, les hypothèses formulées par les instances officielles d'un taux de fécondité qui pourrait être compris entre 1,5 et 2,1. **Enfinement, un scénario qui supposerait une descendance finale de 2,3, au lieu des 2,1 jusqu'ici observés est plus vraisemblable que les variantes les plus pessimistes qui supposent que la France pourrait tomber à 1,5, ce qu'aucune tendance observée ou aucune politique connue ne suggère.**

Un argument supplémentaire milite en faveur de cette ambition : les hypothèses sur la natalité ont évidemment une incidence forte sur la répartition entre les âges, en particulier sur la part des personnes âgées (plus de 60 ans), tant hommes que femmes. On sait que, dans toutes les hypothèses retenues par l'Insee ou Eurostat, on projette une montée en charge des effectifs de plus de 60 ans pour les deux sexes, leur part devant être comprise entre 32 et 39 % en 2050 (contre 20,6 % aujourd'hui). Le vieillissement de la population française serait appelé à se poursuivre et, peut-être même, à s'amplifier. Or, il est évident que les seuls facteurs de ralentissement de ce processus ne peuvent être qu'un relèvement durable de la fécondité, accompagné par un apport migratoire adapté. Il correspondrait à une répartition des âges permettant de mieux assurer le développement économique du pays, face aux contraintes de l'europanisation et de la mondialisation, et contribuerait à rendre moins difficile le financement de la nécessaire protection sociale. On peut donc espérer qu'un large consensus puisse se dessiner autour d'un tel objectif.

## 2. Une variante ambitieuse

Comme dans le chapitre précédent, on commence par commenter les perspectives démographiques, avant d'analyser celles concernant l'activité et l'emploi.

### 2.1. *Les perspectives démographiques*

Le tableau ci-dessous propose les principaux résultats obtenus, avec une hypothèse de 2,3 enfants par femmes, au lieu de 2,1 dans la variante précédente. Compte tenu du fait que cette augmentation de la fécondité n'interviendrait que progressivement, les différences observées par rapport à cette dernière, qui nous sert ici de référence, sont faibles à l'horizon 2020 ; par contre, les principales différences s'observeraient à l'horizon 2050 :

- pour ce qui concerne la population totale, elle s'accroîtrait de près de 23 millions de personnes entre 2005 et 2050, correspondant à un maintien du taux de croissance annuelle d'environ 0,7 %, pour atteindre 82,9 millions au lieu de 79,3 dans la variante précédente ;
- on assisterait, au même horizon, à une montée remarquable des effectifs d'adultes de 15 à 64 ans, c'est-à-dire des tranches d'âge engagées dans la vie active, de 7,8 millions, soit 1,9 million de personnes de plus que dans la variante précédente, pour atteindre 47,2 millions ; par contre, en pourcentage, leur part baisserait (57 % contre 66 % en 2005), de la même façon que dans le cas d'une fécondité à 2,1 ;
- puisque la population des personnes de 60 ans et plus serait à peu près la même dans les deux variantes, le ratio de cette population sur celle de 15 à 64 ans augmenterait légèrement moins vite que dans le scénario précédent, passant de 0,33 en 2005 à 0,52 en 2050, soit un taux annuel moyen de croissance de 0,99 % (contre 1,1 %).

Un tel scénario, s'il devait se réaliser, situerait notre pays dans une situation particulièrement favorable au sein de l'Union européenne. On montrera qu'il n'a rien d'irréalisable si la politique nationale est infléchie, en renforçant l'effort national entrepris depuis une cinquantaine d'années et en l'adaptant aux exigences et besoins d'une société évolutive.

Tableau 21 : résultats comparés des deux variantes du scénario de retour progressif au plein emploi : populations

Fécondité 2,1			Année	Fécondité 2,3		
Effectifs (millions) ou ratio	Taux de croissance / 2005	Part en %		Effectifs (millions) ou ratio	Taux de croissance / 2005	Part en %
Population totale				Population totale		
<b>60,0</b>			2005	<b>60,0</b>		
<b>66,1</b>	0,64 %		2020	<b>66,6</b>	0,70 %	
<b>79,3</b>	0,62 %		2050	<b>82,9</b>	0,72 %	
Population des 15-64 ans		Part des 15-64 ans		Population des 15-64 ans		Part des 15-64 ans
<b>39,4</b>		66 %	2005	<b>39,4</b>		66 %
<b>40,2</b>	0,13 %	61 %	2020	<b>40,2</b>	0,13 %	60 %
<b>45,3</b>	0,31 %	57 %	2050	<b>47,2</b>	0,40 %	57 %
Population des 60 ans et plus		Part des 60 ans et plus		Population des 60 ans et plus		Part des 60 ans et plus
<b>13,2</b>		22 %	2005	<b>13,2</b>		22 %
<b>18,0</b>	2,1%	27 %	2020	<b>18,0</b>	2,1%	27 %
<b>24,5</b>	1,4%	31 %	2050	<b>24,6<sup>61</sup></b>	1,4%	30 %
Ratio (60 ans et plus) sur (15-64 ans)				Ratio (60 ans et plus) sur (15-64 ans)		
<b>0,33</b>			2005	<b>0,33</b>		
<b>0,45</b>	2,0 %		2020	<b>0,45</b>	2,0 %	
<b>0,54</b>	1,1 %		2050	<b>0,52</b>	0,99 %	

<sup>61</sup> Le léger écart entre les deux variantes provient du même taux net d'immigration appliqué à une population totale différente, car dépendante de la fécondité.

## 2.2. Les perspectives d'activité et d'emplois

Elles sont synthétisées dans le tableau ci-dessous, qui compare directement les résultats des deux variantes.

Tableau 22 : résultats comparés des deux variantes du scénario de retour progressif au plein emploi : activité et emploi

Fécondité 2,1			Année	Fécondité 2,3		
Actifs de 15 à 64 ans (millions)	Taux de croissance / 2005	Taux d'activité (15-64 ans)		Actifs de 15 à 64 ans (millions)	Taux de croissance / 2005	Taux d'activité (15-64 ans)
<b>26,9</b>		68 %	2005	<b>26,9</b>		68 %
<b>27,1</b>	0,06 %	67 %	2020	<b>27,1</b>	0,06 %	67 %
<b>30,9</b>	0,31 %	68 %	2050	<b>32,0</b>	0,39 %	68 %
Emplois (15-64 ans, millions)		Taux d'emploi (15-64 ans)		Emplois (15-64 ans, millions)		Taux d'emploi (15-64 ans)
<b>24,9</b>		63 %	2005	<b>24,9</b>		63 %
<b>25,8</b>	0,24 %	64 %	2020	<b>25,8</b>	0,24 %	64 %
<b>29,3</b>	0,36 %	65 %	2050	<b>30,4</b>	0,45 %	64 %
Ratio retraités sur emplois				Ratio retraités sur emplois		
<b>0,51</b>			2005	<b>0,51</b>		
<b>0,67</b>	1,9 %		2020	<b>0,67</b>	1,9 %	
<b>0,80</b>	1,0 %		2050	<b>0,77</b>	0,94 %	

Le nombre d'actifs de 15 à 64 ans augmenterait, à l'horizon 2050, de 1,1 million par rapport à la variante précédente, pour atteindre les 32 millions, soit une croissance moyenne de 0,39 % par an (contre 0,31 %), pour l'ensemble de la période considérée. Dans ces conditions, le taux d'activité de ces adultes resterait stable, de l'ordre de 67 à 68 %.

Les emplois pourraient même croître, en moyenne, un peu plus rapidement, de 0,45 % par an, atteignant le chiffre de 30,4 millions, au lieu de 0,36 % et 29,3 millions dans la variante précédente. Quant au taux d'emploi, il est légèrement plus faible (64 au lieu de 65 %).

En conséquence, le ratio du nombre de retraités sur le nombre de personnes employées s'établirait à 0,77, soit légèrement meilleur que dans la variante précédente ; ainsi, la croissance annuelle moyenne de ce ratio ne serait plus que de 0,94 %, au lieu de 1,0 %.

On notera, enfin, que si les incontestables améliorations des perspectives engendrées par l'hypothèse d'une plus forte fécondité apparaissent quantitativement limitées à l'horizon 2050, elles auraient l'avantage incontestable de se poursuivre dans la seconde moitié du siècle par la remontée de la partie la plus jeune de la population.

#### D - LES POLITIQUES D'ACCOMPAGNEMENT

Elles concernent tout à la fois l'objectif ambitieux de reprise de la fécondité que nous venons d'explicitier et les conditions de réussite d'une immigration organisée et maîtrisée.

##### 1. Les conditions de réussite d'une reprise significative de la fécondité

Faciliter une reprise de fécondité qui semble être en accord avec les attentes de la population suppose une modification dans l'approche sociétale, permettant une meilleure insertion des familles, des enfants, des jeunes adultes, quelles que soient leurs conditions économiques, sociales ou culturelles. La stratégie à suivre, tout en se recentrant sur quelques grands axes d'action, doit s'accompagner d'une politique des âges de la vie, en réduisant les contraintes d'aides entre les générations. Elle doit porter un regard novateur, afin que le contexte économique, social et familial se transforme avec un souci de justice : elle doit permettre, en particulier, à chaque enfant d'aller au terme de ses possibilités de formation et de se réaliser pleinement, indépendamment de la situation de ses parents. Les politiques publiques doivent ainsi assumer une responsabilité dans l'insertion des jeunes dans l'emploi et la société, car un projet familial s'élabore et se met en place si la confiance en l'avenir est assurée. Quelques points ont semblé prioritaires dans l'œuvre à accomplir sur le long terme.

Le Conseil économique et social a mis l'accent sur les éléments fondamentaux à mettre en œuvre, afin de concilier la vie professionnelle et familiale, qui est une des préoccupations majeures des familles dans notre société :

##### *1.1. Promouvoir une réelle égalité hommes-femmes et éradiquer toute forme de discrimination, afin de favoriser l'activité et de sécuriser les parcours professionnels des femmes.*

Les femmes ont accédé en nombre à des cycles de formation diversifiés et à un niveau élevé qui dépasse même celui des hommes. Toutefois, la question de l'égalité homme-femme est loin d'être réglée dans la vie professionnelle. Sans doute, la croissance de l'emploi salarié féminin se poursuit depuis une trentaine d'années, dans la plupart des pays, même si ce sont surtout les femmes qui subissent un travail à temps partiel contraint. Cette tendance a eu pour effet de modifier les relations au sein des familles, entre homme et femme, entre parents et enfants et entre générations. Cependant l'égalité est loin d'être acquise, que ce soit du fait de la ségrégation des emplois, **des écarts de salaire** ou **du**

**déroulement des carrières professionnelles**, même dans les pays les plus égalitaires comme la Suède.

Alors que, globalement, le taux de participation des hommes à l'activité économique tend à diminuer et celui des femmes à augmenter, nombreuses sont les femmes qui occupent un emploi à temps partiel, souvent subi. Elles sont aussi particulièrement victimes de sous-emploi et de sous-rémunération par rapport à leur qualification.

Si les femmes participent de plus en plus aux différentes sphères d'activité, elles n'accèdent encore que trop peu aux niveaux de responsabilité les plus importants. Bien que le principe d'égalité des chances soit reconnu par l'Union (article 3 du traité d'Amsterdam et jurisprudence de la Cour de justice, différents programmes d'action communautaire), il reste encore trop peu appliqué et des disparités subsistent. **Le Conseil économique et social a d'ailleurs adopté un ensemble de préconisations en ce sens, à l'occasion de son avis sur le rapport présenté par Michèle Cotta<sup>62</sup>.**

**Le Conseil économique et social considère donc que l'accès des femmes aux emplois et aux formations de leur choix est le complément à l'équilibre entre les temps de la vie et un facteur favorable à la natalité. Il convient, dès lors, d'éradiquer toute forme de discrimination tant au plan de la valorisation des diplômes que des responsabilités qui y sont attachées ou de l'adéquation des postes et des salaires. Il demande que des négociations collectives permettent de réduire la part du temps partiel contraint et que les femmes aient accès aux emplois et aux formations de leur choix dans les mêmes conditions que les hommes.**

Il convient à cet égard de marquer un intérêt particulier à la reprise d'activité professionnelle, quelles qu'aient pu être les raisons de leur cessation antérieure d'activités. L'objectif est aussi de permettre à celles (et à ceux) qui ont choisi un congé parental de préparer leur retour dans l'emploi. Il faut donc qu'elles aient accès à des formations leur permettant d'actualiser leurs compétences.

*1.2. Le Conseil économique et social estime que diversifier les modes de garde et d'accueil des enfants est un thème central conforme aux attentes et aux aspirations des parents et tout particulièrement des mères.*

Il y a une relation étroite entre le taux d'emploi des femmes et la densité des services de garde des enfants.

---

<sup>62</sup> « Femmes dans les lieux de décision », J.O., 28 décembre 2000. En outre, la contribution de la Délégation aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre hommes et femmes à l'avis sur « Les défis de l'immigration future » a démontré la double discrimination dont sont victimes de ce point de vue les femmes immigrées.

En effet, se pose dans nos sociétés avec acuité le problème de la conciliation entre vie familiale, vie professionnelle et vie personnelle. Il est particulièrement aigu dans les familles monoparentales ou celles qui sont confrontées à un handicap, et appelle des solutions prioritaires si l'on veut respecter le libre choix des membres du couple, la parité dans les activités et les possibilités de carrière professionnelle des parents (essentiellement la mère).

Une place particulière doit être faite à l'offre de services et aux modes de garde de la petite enfance ou d'accompagnement des enfants pour garantir des conditions favorables au retour des femmes à l'activité professionnelle. Des progrès ont certes été réalisés pour mieux articuler et rendre compatibles les liens entre flexibilité de l'organisation du travail, organisation des temps scolaires, périscolaires et extrascolaires, et responsabilité parentale ; ils sont à poursuivre en associant les entreprises et devraient être promus dans toute l'Europe, car nombre de pays sont encore peu engagés dans cette démarche. Or il est incontestable que la poursuite de l'intégration des femmes dans l'activité professionnelle et une meilleure protection de la mère sont des enjeux pour l'Union. Cela nécessite cependant d'être vigilant sur les effets induits de l'articulation des temps professionnels et familiaux, notamment pour ce qui concerne les risques d'accroissement de la flexibilité de l'organisation du travail des salariés, d'abord dans les secteurs à forte composante féminine où une telle demande s'exprime.

**C'est dans cet esprit que le Conseil économique et social a recommandé :**

- **que la diversité des modes d'accueil de l'enfant soit préservée : crèches collectives, familiales ou parentales, assistantes maternelles agréées, assistantes maternelles organisées en réseaux,... et que la garantie de qualité soit reconnue ;**
- **que l'accès à ces formes d'accueil soit facilité quel que soit le mode de garde, en veillant à ce que les efforts financiers demandés aux parents soient équitables ;**
- **que les inégalités territoriales marquées constatées actuellement soient progressivement estompées ; que le législateur incite les collectivités locales à l'élaboration et à la mise en œuvre de schémas territoriaux d'accueil des jeunes enfants, en concertation avec les services déconcentrés de l'Etat et les caisses d'allocations familiales ;**
- **que soit développée une meilleure articulation et complémentarité entre les différents modes d'accueil de la petite enfance et les écoles maternelles.**

*1.3. Créer un environnement favorable à la vie des familles, en particulier par une politique du logement adaptée aux besoins et aux souhaits des familles.*

L'insertion sociale commence en effet par le logement. L'accès à un logement adapté aux besoins de chaque personne, dans un environnement urbanistique de qualité, est une exigence de la vie des familles et des enfants, quel que soit le milieu de vie ou la condition sociale. Or, de nombreuses familles se heurtent à la difficulté de trouver un logement adapté à leurs besoins, compte tenu de leurs ressources et, de ce fait, occupent des logements inadaptés, quand elles n'en sont pas exclues. Dans ces conditions, les difficultés de cohabitation se traduisent souvent par un retard scolaire.

Les collectivités territoriales, quels que soient leurs efforts actuels, doivent intensifier leurs actions, principalement dans le domaine de l'habitat social, le parc actuel étant insuffisant pour répondre à la demande tant qualitative que quantitative des familles qui sont trop souvent rejetées en périphérie des villes, dans des zones à urbanisme mal adapté aux exigences d'une vie familiale épanouie, voire dans de véritables zones d'exclusion. **Le Conseil économique et social rappelle les propositions de son avis sur l'accès au logement<sup>63</sup>, notamment celle portant sur la nécessité de construire au minimum 120 000 nouveaux logements sociaux par an jusqu'en 2014.** Une attention particulière doit être portée à l'exigence de mixité sociale, à la diversité des réponses aux différents âges de la vie (logement des jeunes et des jeunes adultes, des personnes âgées) car se loger c'est d'abord avoir confiance dans l'avenir, et on sait que c'est notamment une condition préalable à la concrétisation des désirs d'enfants, jusque là non satisfaits. Il en est de même des mesures facilitant l'accès au logement en faveur des ménages modestes (aides personnelles au logement) qui doivent être adaptées aux situations de chacun et dont le niveau doit faciliter le choix des familles.

Ces points forts de la politique à mettre en œuvre en direction des familles et de l'enfance doivent être complétés par des mesures d'accompagnement comme le renforcement des aides à la parentalité :

- **la politique publique doit contribuer à renforcer le soutien aux fonctions parentales dans un environnement de solidarité de proximité : implications des parents et soutien par des professionnels compétents. Cette initiative se matérialise par la création de réseaux d'écoute, au sein desquels les parents sont les acteurs principaux, tout en ayant la possibilité de recevoir les conseils de professionnels s'ils le souhaitent ;**

---

<sup>63</sup> « Accès au logement, droits et réalités », avis sur le rapport présenté par Mme N. Prud'homme, J.O., 21 janvier 2004.

- de même, le Conseil économique et social estime que la médiation doit être développée pour favoriser la construction ou la reconstruction de liens familiaux axés sur l'autonomie et la responsabilité des personnes concernées par des situations de rupture ou de séparation ;
- enfin, il recommande d'éradiquer la pauvreté qui touche les familles et les enfants, car il s'agit d'un défi qui handicape l'avenir des générations futures.

## 2. Les mesures d'accompagnement d'une immigration organisée et maîtrisée

Le scénario que nous retenons pour les migrations du futur ne s'inscrit pas dans la perspective d'une immigration massive dont certains annonçaient l'inéluctable développement avant même l'élargissement de l'Europe de 15 à 25 pays : ils ne font que prolonger sur une quinzaine d'années une montée modérée (de l'ordre de 10 000 par an) de l'immigration, que l'Insee avait limitée à 5 ans dans une variante de son scénario de perpétuation d'un chômage de 8,9 %, jusqu'à ce que l'on retrouve un taux net comparable à celui que nous avons connu lors de la dernière période de quasi-plein emploi des années 60.

Toute politique active en la matière doit tenir compte de la nécessaire dimension européenne de la question (1) ; s'inscrire dans une logique de co-développement avec les pays d'émigration (2) ; prendre en compte les évolutions législatives et réglementaires récentes (3) ; s'inscrire enfin dans une logique de réussite de l'intégration (4).

### 2.1. Vers une politique européenne de l'immigration

La Commission européenne a adressé le 3 juin 2003 une Communication au Conseil, au Parlement européen, au Comité Economique et Social européen et au Comité des régions.

Cette communication sur « *l'immigration, l'intégration et l'emploi* »<sup>64</sup> préconise **l'adoption d'un programme cadre européen pour l'intégration des immigrés, dans le contexte de la politique européenne de développement** : des mesures de grande envergure en découleraient.

Leur objectif est de favoriser l'intégration sociale des immigrés : accueil, mixité sociale, lutte contre les discriminations, habitat, éducation, formation, protection sociale et, qui permet la création de richesses susceptibles d'équilibrer les éventuels coûts des diverses mesures.

---

<sup>64</sup> Commission, (COM (2003) 336 final) - Bruxelles

Le Comité économique et social européen a rendu son avis sur cette communication le 10 décembre 2003. Ce Comité « *estime que la communication de la Commission est un document nécessaire compte tenu de la situation actuelle caractérisée par un manque de coordination entre les Etats membres en matière d'immigration. L'approche globale suivie est appropriée en ce qu'elle prend en considération tous les éléments intervenant dans l'immigration et l'intégration. C'est un document très positif car, comme l'a proposé le Comité dans différents avis et lors de la conférence de septembre 2002, il fait de l'intégration un aspect central de la politique européenne d'immigration. L'intégration est en effet nécessaire tant pour l'efficacité économique que pour la cohésion sociale* »<sup>65</sup>.

Le 15 janvier 2004, le Parlement européen a adopté le rapport portant sur la communication de la Commission. Le Parlement qui approuve la Commission estime que l'immigration, l'intégration et l'emploi des immigrés doivent faire l'objet d'une approche européenne globale. Il estime que les gouvernements doivent améliorer les conditions de travail, d'accueil, de vie décente de ces immigrés, leur participation à la vie sociale culturelle et politique des pays d'accueil. Il rappelle l'objectif formulé lors du Conseil Européen de Tampere en 1999 qui avait demandé « *une politique plus énergique en matière d'intégration qui devrait avoir pour ambition d'offrir aux ressortissants des pays tiers résidant légalement sur le territoire des Etats membres des droits et obligations comparables à ceux des citoyens de l'Union européenne* ».

Si le Parlement constate que, dans le contexte présent, de nombreux immigrés recourent au travail clandestin sanctionnable, il souligne que faciliter leur accès légal au marché du travail permettra de réduire l'offre et la demande d'emploi « au noir ».

---

<sup>65</sup> Comité économique et social européen – Avis sur la « *Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et Social européen et au Comité des régions sur l'immigration, l'intégration et l'emploi* » - Bruxelles 10.XII.2003, (SOC/138)

Encadré 6 : intervention du Secrétaire général des Nations Unies  
au Parlement européen

Dans le même esprit, le 29 janvier 2004, le Secrétaire général des Nations Unies s'exprimant au Parlement européen a consacré une large part de son message à l'immigration, soulignant que faute de recours à l'immigration de nombreux pays de l'Europe, mais également le Japon, la Fédération de Russie auraient « *des emplois inoccupés et des services impossibles à assurer. Pour l'économie, ce serait le marasme ; pour la société, la stagnation* ». Le secrétaire général insiste : « *il n'y a pas de solution simple, mais ce qui est sûr, c'est que la solution passe nécessairement par l'immigration. C'est pourquoi j'encourage les Etats européens à ouvrir de nouvelles filières d'immigration régulière, pour les travailleurs qualifiés et pour les non qualifiés, aux fins de regroupement familial et pour raisons économiques, à titre temporaire ou permanente* ».

Puis il aborde la réalité de l'immigration clandestine :

« *La lutte contre l'immigration clandestine doit s'inscrire dans un programme beaucoup plus vaste visant à tirer parti de l'immigration plutôt qu'à essayer vainement de l'arrêter. Or, il arrive que des débats stridents sur la nécessité de prendre des mesures énergiques contre l'immigration clandestine – comme si c'était là l'objectif principal des politiques d'immigration – fassent oublier la moitié du programme. Le public est abreuvé d'images de nouveaux arrivants indésirables, nuisibles à leur société et dangereux pour leur identité même. Par conséquent, les immigrants sont mis au ban, vilipendés, traités comme aucun être humain ne devrait l'être.*

*Et dans ce climat, la réalité devient difficile à voir. La réalité, c'est que la plupart des immigrants sont travailleurs, courageux et déterminés. Ce qu'ils veulent, ce n'est pas profiter du système mais avoir une véritable chance de s'en sortir. Ce ne sont pas des criminels ou des terroristes, mais des gens respectueux de la loi. Ils ne souhaitent pas vivre à l'écart, mais s'intégrer en conservant leur identité...*

*...Le message est clair. Les immigrants ont besoin de l'Europe et l'Europe a besoin des immigrants. Une Europe fermée serait une Europe plus dure, plus pauvre, plus faible, plus vieille. Une Europe ouverte sera plus juste, plus forte et plus jeune, pourvu qu'elle sache gérer l'immigration ».*

Enfin, comme en écho à la contribution de la délégation aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre hommes et femmes de notre Conseil<sup>66</sup>, constatant que les femmes immigrées sont souvent plus touchées par le chômage que leurs homologues masculins, les élus européens incitent les autorités européennes et nationales à s'intéresser à la manière de mieux les intégrer, en mettant notamment à leur disposition des structures de conseils et d'aide.

**Notre Conseil apprécie la très grande convergence entre ses préconisations pour réussir l'intégration et les prises de position des autorités européennes.**

### *2.2. Mieux contribuer au co-développement*

Notre Conseil a proposé de relever les défis d'une immigration réussie et de les relever dans le contexte d'une mondialisation de la solidarité : **nous renouvelons notre recommandation que la France ratifie la Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille, approuvée le 18 décembre 1990 par l'assemblée générale de l'ONU.**

Nous réaffirmons que l'aide au développement économique et humain des pays d'origine doit s'accroître et contribuer à stimuler un développement endogène de qualité, que les engagements internationaux pris par la France depuis une vingtaine d'années, consistant à porter l'aide publique au développement à 0,7 % de son PNB doivent être respectés, qu'il convient de développer l'accueil d'étudiants et de stagiaires en formation professionnelle, de permettre leur changement de statut et leur éventuelle réinstallation dans le pays d'origine, grâce à un système de bourses d'études et de réinsertion.

Dans son dernier rapport, la Banque mondiale affirme que les transferts de fonds par les immigrés vers leur pays d'origine représentent la deuxième source de financements externes pour les pays en développement : 100 milliards de dollars en 2003, avec une progression de 20 % en deux ans. Mais la Banque mondiale s'inquiète du coût inacceptable de ces transferts, qui peut atteindre 20 % de leur montant. Cette question est d'ailleurs à l'ordre du jour du sommet des chefs d'Etat du G8 de juin 2004. **Notre Conseil se réjouit que la position française y exprime clairement que la réalité de ces transferts ne doit en aucun cas se substituer à l'aide publique au développement.**

---

<sup>66</sup> *Femmes immigrées : répondre au double défi de l'émancipation et de l'intégration, vaincre la double discrimination*, Pierrette Crosemarie, rapporteur, in « *Les défis de l'immigration future* ».

### 2.3. Des évolutions législatives et réglementaires récentes

La législation française a connu récemment des évolutions :

- La loi relative à **la maîtrise de l'immigration, au séjour des étrangers en France et à la naturalisation**<sup>67</sup> traite de « l'accueil généreux des immigrés ... et le renforcement de la lutte contre les filières de l'immigration clandestine sans la quelle un accueil de qualité n'est pas possible » ;
- La loi relative à **la réforme du dispositif du droit d'asile**<sup>68</sup> vise à aménager les procédures d'asile : elle les unifie en les recentrant autour d'un OFPRA et d'une Commission de recours des réfugiés rénovés. Elle ne réserve plus la protection de la France aux seules personnes craignant des persécutions émanant des autorités publiques de leur pays d'origine.

**Le Conseil économique et social qui s'est exprimé sur les projets de ces lois dans son avis sur « Les défis de l'immigration future »<sup>69</sup>, a souhaité que le droit d'asile soit désormais mieux respecté et que l'OFPRA demeure totalement indépendant dans l'exécution de ses missions, hors toute confusion entre les questions d'asile et d'immigration.**

Parallèlement, un **contrat d'accueil et d'intégration** est créé et mis progressivement en place, d'abord dans douze départements pilotes avec extension en 2004 à 14 autres départements, la perspective de généralisation étant fixée à 2006. Ce document contractualise les engagements réciproques de la France et du nouvel immigrant qui s'engage à suivre une formation linguistique et civique et à respecter la Constitution, les lois et règlements de la République.

Entre le 1er juillet et le 31 décembre 2003, 8 027 contrats ont été signés, pour une population quasi identique d'hommes et de femmes ; 85% de signataires ont moins de 40 ans, 55% sont des conjoints de français, et 15% des signataires sont issus de la régularisation.

Observons que ce dispositif s'applique aux seuls nouveaux immigrants, alors même que les défis de l'immigration concernent nombre d'immigrés déjà entrés sur le territoire national, voire les jeunes générations issues des immigrations récentes.

---

<sup>67</sup> Loi n° 2003 – 1119 – 26 novembre 2003.

<sup>68</sup> Loi n° 2003 – 1119 – 10 décembre 2003.

<sup>69</sup> Op. cité.

#### *2.4. Pour réussir l'intégration*

Les conditions de l'intégration réussie reposent sur de nouvelles approches du traitement de l'emploi, de l'éducation, de la formation, de l'habitat et du cadre de vie, de la culture et de la citoyenneté.

Il faut en effet :

**Intégrer, en fixant les droits et obligations réciproques des français et des étrangers.** Règles et lois nationales doivent être les mêmes pour tous, sans différenciation selon la nationalité ou l'origine.

**Intégrer par l'emploi.** Il faut développer l'insertion des immigrés dans des emplois de qualité, promouvoir l'égalité des chances pour tous les travailleurs, et lutter contre toute forme d'exploitation des immigrés ou de discrimination et limiter la durée de séjour nécessaire pour obtenir la statut de résident qui ouvre l'accès à l'emploi.

Il faut ouvrir les emplois du secteur public aux étrangers, les exceptions faisant l'objet d'une liste limitative justifiée par des considérations de sécurité ou de défense nationales.

Les partenaires sociaux doivent être associés à l'élaboration des diverses mesures valorisant l'intégration par l'emploi.

**Intégrer par l'éducation et la formation.** Les immigrés sont fondés à accéder aux diverses modalités de la formation tout au long de la vie définie par la loi. Dans cette perspective, l'apprentissage de la langue française doit être reconnu comme un droit et rendu gratuit pour les immigrants qui doivent s'engager à ce nécessaire apprentissage.

**Intégrer par l'habitat et le logement social :** les pouvoirs publics doivent favoriser le développement de la mixité sociale, en réaffirmant l'obligation de création de logements sociaux en nombre suffisant pour atteindre 20% des résidences principales dans les agglomérations grandes ou moyennes, telle que prévue par la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbain. L'exclusion, la marginalisation, le communautarisme sont alimentés par les concentrations et les relégations de populations immigrées dans des quartiers sans ouverture sur la société de tous, sans lieux culturels et éducatifs, sans la mixité sociale nécessaire à l'intégration.

**Intégrer par la citoyenneté,** en accélérant la procédure de naturalisation et en développant les accords bilatéraux permettant l'obtention de la double nationalité. Pour ceux qui ne souhaitent pas acquérir la nationalité, on peut encourager à la citoyenneté par la participation à la vie locale. Pour les étrangers résidant depuis au moins cinq ans en France, le droit d'être électeurs et éligibles aux élections municipales, constituent un facteur d'intégration.

Tout ce qui concourt à développer l'exclusion, la marginalisation, le communautarisme va à l'encontre de l'intérêt des hommes et des femmes immigrés qui ont choisi de vivre durablement en France. L'acceptation par les immigrants des valeurs et des règles qui fondent notre unité nationale s'impose d'autant plus légitimement que la réciprocité des droits et des devoirs est la règle commune : Liberté, Egalité, Fraternité, mais aussi Solidarité et Laïcité cimentent le vivre-ensemble.

### **CONCLUSION DU CHAPITRE III**

Le caractère très contrasté des scénarii d'évolution de la population active présentés dans ce chapitre vient d'une approche différente des perspectives d'emploi. C'est dire que ces dernières continueront à représenter un élément structurant de toutes nos politiques et démarches collectives, dans les décennies à venir. Dans ce débat essentiel, le Conseil économique et social n'a cessé, non seulement à travers les rapports de la Commission spéciale du plan, mais aussi ses rapports de conjoncture, et bien d'autres rapports et avis, de plaider pour un volontarisme mesuré des politiques d'emplois, également distant de l'optimisme d'un retour rapide au plein emploi, que du pessimisme de la perpétuation d'un chômage de masse. C'est pourquoi le dernier scénario présenté, qui décrit un retour progressif au plein emploi nous a semblé constituer la meilleure hypothèse de travail. On notera que ce scénario ne repose pas sur une démarche volontariste spécifique : il soutient seulement que les politiques d'emploi finiront par être plus efficaces dans un contexte, notamment démographique, différent ; et que les politiques d'accompagnement adaptées à un meilleur accueil des nouveaux immigrés permettront de résorber progressivement les difficultés connues dans la période d'intense crispation, liée au chômage de masse.

Mais, on peut être plus ambitieux pour notre pays que n'avons semblé l'être dans la démarche, de type analytique, suivie jusque là. C'est notamment le cas d'une véritable politique de relèvement des taux d'activité ou de fécondité, et plus généralement des politiques de développement des activités et de la demande, qui dessinent une autre perspective de la France du prochain demi-siècle. C'est ce que l'on s'efforce d'explicitier dans un dernier chapitre.

## CHAPITRE IV

### UNE STRATÉGIE POUR UNE FRANCE PLUS ACTIVE

Les scénarii présentés au chapitre précédent avaient pour point commun de rendre compte de perspectives vraisemblables, en matière d'activité, à la lumière des évolutions passées, en partant d'hypothèses contrastées, concernant les taux de chômage. Ces scénarii ne comportaient donc aucune stratégie économique et sociale particulière, si ce n'est le souci de politiques d'accompagnement (notamment en matière d'immigration et de natalité) qui en assureraient une plus grande crédibilité ou, si on préfère, qui pourraient accroître la probabilité que le scénario correspondant se réalise. Suivant ses compétences, le Conseil économique et social ne pouvait se contenter de cette démarche analytique. Il lui appartenait donc de proposer une stratégie plus audacieuse, ayant pour but de permettre, dans les décennies à venir, «*une France plus active*».

Nous avons dessiné cette stratégie dans une direction qui sera précisée dans notre première section, mais aussi dans une perspective plus générale, qui fera l'objet de notre section II.

#### I - UN RETOUR AU PLEIN EMPLOI CONFORME À NOS ENGAGEMENTS EUROPÉENS

Depuis 2000, les chefs d'Etat et de Gouvernement des pays membres de l'UE ont manifesté leur inquiétude sur les perspectives d'évolution de la population active de notre continent. Celle-ci se justifie tout à la fois par l'extrême faiblesse des naissances dans toute l'Europe centrale, orientale et méridionale<sup>70</sup>, mais aussi par la faiblesse des taux d'emploi, qu'on les compare au passé des mêmes pays ou au présent des grands pays développés extra-européens. Pour pallier cette dernière faiblesse, le Conseil européen s'est fixé des objectifs quantifiés, qu'il nous faut d'abord rappeler (A). Nous pourrions alors en dégager un scénario respectant ces objectifs (B), avant d'examiner dans la suite de ce chapitre les conditions de sa réussite.

---

<sup>70</sup> A titre d'illustration, le maintien de ces évolutions, déjà à l'œuvre depuis plusieurs décennies, signifierait que, hors immigration, 3 femmes n'auraient en moyenne que 2 filles, ou si on préfère qu'en deux générations, la population chuterait de plus de la moitié, 9 grands-mères n'ayant que 4 petites filles ! On ne peut guère se contenter de qualifier de «natalistes» ceux qui s'interrogent sur les conséquences possibles de cette «implosion démographique» : cf. le rapport Billet, op. cit.

#### A - LES OBJECTIFS EUROPÉENS D'EMPLOI

Les objectifs de taux d'emploi<sup>71</sup>, adoptés solennellement par les chefs d'Etat et de gouvernement lors des sommets européens de Lisbonne (2000) et Stockholm (2001), comportent à la fois un objectif final et un échéancier :

Pour ce qui concerne les objectifs, ils sont au nombre de trois :

- **70 %** pour l'ensemble des personnes de **15 à 64 ans** ;
- **60 %** pour les **femmes** de 15 à 64 ans ;
- **50 %** pour l'ensemble des personnes de **55 à 64 ans**.

L'échéance finale fixée au sommet de Lisbonne était de 2010, et le sommet de Stockholm avait en quelque sorte durci cette échéance, en fixant des objectifs intermédiaires en 2005 : respectivement 67 % pour l'ensemble des personnes, et 57 % pour les femmes. De façon générale, la Commission de Bruxelles admet aujourd'hui que la simple prolongation des tendances en cours ne permet pas, sauf pour ce qui concerne les femmes, d'atteindre les objectifs précités à la date fixée (cf. encadré). Encore faut-il affirmer une volonté de presser le pas dans cette direction.

Or, la France accentue ces tendances moyennes et se trouve, par conséquent, également loin de pouvoir tenir ses engagements réitérés : alors qu'il lui aurait fallu faire progresser son taux global d'emploi de près de 1% par an (partant de 61% en 2000, pour atteindre 70% dix ans plus tard), elle avait connu pendant les 3 premières années de la décennie, une augmentation qui ne dépassait pas le quart de la progression espérée et elle a même connu, en 2003, un recul, tout symbolique il est vrai, de 0,1%. C'est surtout pour les personnes âgées de 55 à 64 ans que notre position est particulièrement mauvaise : certes, comme nous l'avons vu, leur taux d'emploi est passé de 34,8% en 2002 à 37,2% en 2003, mais il reste nettement au dessous de la moyenne européenne, dont nous venons de voir le caractère insuffisant.

Il convient d'ailleurs d'observer que les différents gouvernements qui se sont succédés depuis que ces engagements ont été pris, au tournant de la décennie, n'ont pas mis en oeuvre l'ensemble des propositions que le Conseil économique et social avait fait pour atteindre ces objectifs. De même, tous les scénarii proposés jusqu'ici (y compris dans le chapitre précédent de la présente étude), conduisent à des écarts très significatifs par rapport à ces engagements internationaux de notre pays. **Le Conseil estime cependant indispensable que des politiques volontaristes soient mises en oeuvre pour que cet objectif global, ainsi que ses déclinaisons pour les femmes et les salariés âgés soient atteints, dans les meilleurs délais.** Bien entendu, il ne peut être question d'en rester aux incantations ou vœux pieux, et les difficultés rencontrées devraient

---

<sup>71</sup> Ils ont été étudiés pour la France dans le rapport Quintreau, op. cit.

conduire à prendre une double précaution : en premier lieu, **l'échéancier devrait être plus réaliste, en visant l'objectif global de 70% pour 2015**, ce qui supposerait encore une amélioration de 0,7 par an, certes inférieure aux 0,9 initiaux, mais très au-dessus des résultats obtenus jusqu'ici ; en second lieu, **cet engagement devrait s'accompagner de l'explicitation d'une politique permettant d'en assurer les conditions de réussite.**

Encadré 7 : les retards pris sur les objectifs européens d'emploi

*Dans son document du 21 janvier 2004<sup>72</sup>, la Commission européenne fait un rapport d'étape sur les objectifs visés en matière de taux d'emploi. De façon générale, son jugement peut sembler abusivement optimiste, puisqu'il inclut l'année 2000 qui précédait les engagements communs et qui était particulièrement favorable ; par contre, il s'arrête en 2002, et depuis lors, le résultat est beaucoup moins bon, puisque les deux années qui suivent (2003 et 2004) sont particulièrement médiocres et devraient connaître au mieux une stagnation des taux d'emploi. Sans tenir compte de cet artifice de présentation, les résultats obtenus ne sont pas très encourageants :*

*- le taux d'emploi global s'établit en 2002, pour l'ensemble des 15 pays<sup>73</sup>, à 64,3% contre 62,5% en 1999, soit une hausse annuelle moyenne de 0,6%. Dans ces conditions, «l'objectif intermédiaire de 67% en 2005 ne pourra être atteint pour l'ensemble de l'Union». La Commission soutient que l'objectif de 70% en 2010 pourrait encore être atteint, mais compte tenu de la quasi-stagnation des deux dernières années, cela supposerait une augmentation de près d'1% pour an, qui paraît hors de portée.*

*- L'élévation des taux d'emploi des salariés âgés de 55 à 64 ans apparaît comme le facteur le plus préoccupant, même s'il a augmenté en moyenne de 0,7% par an dans l'ensemble de l'Union pour les années 1999-2002. Il n'atteint, en effet, que 40,1% en 2002, et «il faudrait 7 millions d'emplois supplémentaires dans cette catégorie de travailleurs pour atteindre l'objectif de 50% en 2010», pour l'ensemble des 15, même si le Danemark, la Suède et le Royaume-Uni sont d'ores et déjà au-dessus de ce taux.*

*- Le taux d'emploi des femmes a crû en moyenne de 0,9 % par an, «rattrapant ainsi légèrement un retard structurel très important». C'est le seul objectif, qui peut être raisonnablement atteint, puisqu'à partir de 55,6 % en 2002, il ne suppose qu'une croissance de 0,4 % par an.*

<sup>72</sup> « Réalisons Lisbonne, réformes pour une Union élargie », rapport de la Commission au Conseil européen de printemps, COM (2004) 29.

<sup>73</sup> De façon générale, la prise en compte des 10 nouveaux pays membres aboutirait à des résultats encore moins satisfaisants.

## B - UN SCÉNARIO CONFORME À NOS ENGAGEMENTS EUROPÉENS

Pour estimer les conséquences d'une telle politique sur l'activité, l'emploi et les ratios qui les concernent, nous avons bâti un nouveau scénario, conforme à la volonté affirmée des pouvoirs publics français et européens, scénario dont il nous faut d'abord préciser les hypothèses, avant d'en présenter les principaux résultats.

### 1. Hypothèses

Les hypothèses démographiques (fécondité, mortalité, soldes migratoires) sont strictement les mêmes que dans la variante supposant une fécondité de 2,3 dans le scénario de plein emploi du chapitre III. Il en est de même pour le taux de chômage (5 % dès 2010).

Seuls les taux d'activité postérieurs à 2005<sup>74</sup> ont été modifiés afin d'atteindre, en 2015, les deux objectifs de Lisbonne (pour les 15-64 ans) et Stockholm (pour les 55-64 ans), l'objectif en matière de taux d'emploi féminin étant le seul qui puisse être raisonnablement atteint dès 2010.

Le tableau suivant précise les taux d'emploi résultant de l'ensemble de ces hypothèses :

Tableau 23 : taux d'emploi en 2005 et 2015 du scénario « européen »

<b>Taux d'emploi</b>	<b>2005</b>	<b>2015</b>
<b>taux global d'emploi</b>	<b>63%</b>	<b>70%</b>
dont taux emploi H 15-64 ans	69%	74%
<b>taux emploi F 15-64 ans</b>	<b>57%</b>	<b>66%</b>
<b>taux emploi HF 55-64 ans</b>	<b>42%</b>	<b>50%</b>
dont taux emploi H 55-64 ans	47%	54%
taux emploi F 55-64 ans	37%	47%
taux d'emploi HF 20-24	43%	56%
taux d'emploi HF 55-59	60%	78%
taux d'emploi HF 60-64	15%	21%

On observe immédiatement que ce scénario suppose, en premier lieu, que le taux d'activité féminin poursuive son rattrapage tendanciel, son retard diminuant d'environ un tiers aussi bien au niveau global, (passant de 12 à 8%), qu'au niveau de chaque tranche d'âge, et, en particulier, des personnes les plus âgées (revenant de 10 à 7%). Cette hypothèse n'est pas imposée par les objectifs européens qui concernent spécifiquement l'emploi féminin, puisque la France

<sup>74</sup> Les taux d'activité de 2005 ont été calculés de la même façon que dans le chapitre précédent. Ils sont détaillés, par sexe et par tranche d'âge, en même temps que ceux de 2015, dans l'annexe 4 de cette étude.

devrait atteindre, puis dépasser ceux-ci, avant même 2010 ; mais elle est nécessaire pour satisfaire le taux d'emploi global, le retard de notre pays étant particulièrement marqué pour les tranches d'âge extrêmes, qu'il s'agisse des jeunes (de 20 à 24 ans) ou des plus âgés (55 à 64 ans). Il faut, bien, en effet, compenser le fait qu'il est impensable d'atteindre, dans la prochaine décennie, les moyennes européennes pour ces tranches d'âge, compte tenu, d'une part, de la durée des études initiales et, d'autre part, de l'âge légal de la retraite. Aussi bien, la stratégie proposée ici met-elle principalement l'accent sur l'emploi des 55-59 ans et sur celui des jeunes (cf. section II).

## 2. Résultats

Nous commentons les résultats de ce scénario, d'abord du point de l'évolution de l'activité, puis de celle de l'emploi<sup>75</sup>. Pour chaque groupe d'indicateurs, nous comparons le résultat de ce scénario, conforme aux engagements européens de la France, à celui du scénario de « retour progressif au plein emploi », que nous avons présenté dans le chapitre précédent, en supposant un même taux de fécondité de 2,3<sup>76</sup> :

### 2.1. Les perspectives en matière d'activité

Tableau 24 : principaux résultats en matière d'activité du scénario « européen » comparé au scénario de plein emploi du chapitre III

Année	Scénario de retour progressif au plein emploi			Scénario « européen » de plein emploi		
	Actifs 15-64 ans (millions)	Taux de croissance / 2005	Taux d'activité en %	Actifs 15-64 ans (millions)	Taux de croissance / 2005	Taux d'activité en %
2005	<b>26,9</b>		68 %	<b>26,9</b>		68 %
2020	<b>27,1</b>	0,06 %	67 %	<b>29,5</b>	0,63 %	73 %
2050	<b>32,0</b>	0,39 %	68 %	<b>34,4</b>	0,55 %	73 %

Le tableau ci-dessus fournit les principaux résultats. Le plus remarquable est évidemment le fait que les effectifs en activité augmenteraient de 2,6 millions, de 26,9 à 29,5, d'ici à 2020, correspondant à un taux d'activité de 73 %, alors qu'ils n'atteignaient que 27,1 millions dans le scénario précédent, soit un taux de 67 %, inférieur à celui de 2005 ; exprimé en termes de taux de croissance annuelle, on obtient 0,63 %, au lieu de 0,06 % dans le cas de non-respect des objectifs européens : **la remontée des taux d'emploi est donc bien la variable la plus importante pour la dizaine d'années à venir**. Puisque ces résultats sont

<sup>75</sup> Nous ne reproduisons évidemment pas les perspectives démographiques, puisqu'elles sont identiques à celle du scénario précédent.

<sup>76</sup> Toute autre hypothèse de fécondité n'aurait guère d'influence sur la comparaison entre les deux scénarii retenus ici.

obtenus dans la décennie à venir, les chiffres obtenus à l'horizon 2050 ne font que reproduire les différences déjà observées en 2020<sup>77</sup>. Par construction, on retrouvera cette même différence entre les scénarii aux deux horizons considérés, pour les autres indicateurs.

## 2.2. *Les perspectives en matière d'emplois*

Sous l'hypothèse d'un taux de chômage ramené à 5 %, l'amélioration du nombre d'emplois est évidemment du même ordre que celui des actifs, que nous venons de commenter : il passerait à 28 millions en 2020, soit une croissance annuelle soutenue de 0,80 %, permettant précisément au taux d'emploi global d'atteindre l'objectif européen de 70 %, au lieu de 64 % dans notre scénario précédent.

Il est évidemment important de noter que cet objectif ne peut être raisonnablement espéré, si le taux d'activité féminin, qui serait de 57 % en 2005, ne va pas au delà de l'objectif européen de 60%, pour atteindre le taux de 66%, comblant ainsi les deux tiers de son déficit initial sur les taux globaux : la faiblesse actuelle des taux masculins ne saurait être comblée et ne pourrait laisser espérer tenir ces objectifs européens, sans une plus grande ambition pour l'emploi féminin.

L'effort à entreprendre pour l'emploi des salariés âgés est encore plus important, à la fois parce qu'il contraste avec la quasi-stagnation observée dans le scénario précédent (qui ne considérait aucune politique spécifique), mais aussi parce que la progression de 42 % en 2005 à 50 % en 2020 devrait, pour se conformer aux engagements pris, être obtenue dès la décennie à venir et se concentrer sur la tranche d'âge de 55 à 59 ans, du fait de l'âge légal de la retraite : on comprendra mieux ainsi **l'importance que le Conseil économique et social attache aux politiques permettant de réaliser ces objectifs.**

---

<sup>77</sup> Dans un but de plus grande lisibilité des tableaux, nous avons, comme d'ailleurs au chapitre précédent, arrondi après le deuxième ou troisième chiffre significatif, toute précision supplémentaire étant évidemment illusoire dans cet exercice de mise en perspective.

Tableau 25 : résultats comparés des deux scénarii en matière d'emploi

Année	Scénario de retour progressif au plein emploi			Scénario «européen» de plein emploi		
	Emplois (15-64 ans)			Emplois (15-64 ans)		
		<i>Taux de croissance / 2005</i>			<i>Taux de croissance / 2005</i>	
2005	<b>24,9</b>			<b>24,9</b>		
2020	<b>25,8</b>	0,24 %		<b>28,0</b>	0,80 %	
2050	<b>30,4</b>	0,45 %		<b>32,6</b>	0,61 %	
	Taux d'emploi (15-64 ans)	dont femmes	dont 55-64 ans	Taux d'emploi (15-64 ans)	dont femmes	dont 55-64 ans
2005	63 %	57%	42 %	63 %	57 %	42 %
2020	64 %	59%	41 %	70 %	66 %	50 %
2050	64 %	60%	43 %	69 %	65 %	49 %

Tableau 26 : ratio retraités sur emplois

Année	Scénario de retour progressif au plein emploi			Scénario «européen» de plein emploi		
2005	<b>0,51</b>			<b>0,51</b>		
2020	<b>0,67</b>	1,9 %		<b>0,60</b>	1,2 %	
2050	<b>0,77</b>	0,94 %		<b>0,71</b>	0,77 %	

L'augmentation du nombre d'emplois qui résulterait de la réussite de ce choix stratégique ne pourrait évidemment qu'améliorer le rapport entre le nombre de retraités et le nombre d'emplois, comme l'avait déjà souligné le Conseil économique et social, à l'occasion du rapport Quintreau : le ratio passerait de 0,51 en 2005 à 0,60 en 2020 (au lieu de 0,67 en l'absence de politique volontariste), supposant un effort supplémentaire de 1,2 % par an, au lieu de 1,9 % dans le scénario précédent.

### Conclusion

Cet exercice de mise en perspective de l'activité pour les décennies à venir nous a conduit à insister sur le caractère essentiel du retour au plein emploi. Toutefois, **le Conseil économique et social, à travers de multiples rapports, n'a cessé de préciser qu'il entendait par là la recherche d'un plein emploi de qualité**. On ne peut considérer qu'il s'agit d'une simple pétition de principe. En fait, un plein emploi de qualité signifie très concrètement que trois grandes caractéristiques de l'emploi sont mises en avant : d'abord, la pérennité de ces emplois, ce qui suppose un recul des différentes formes de précarité subies ; ensuite, une durée du travail choisie, afin de faire disparaître le temps partiel contraint, dont sont particulièrement victimes les femmes, et qui est aujourd'hui une des principales formes de «pauvreté au travail» ; enfin, la création progressive des conditions pour offrir des emplois correspondant au niveau de qualification des intéressés et leur permettant de contribuer au bien-être collectif.

Finale­ment, l'élévation des taux d'emploi, conforme aux engagements européens de la France, ferait sentir tous ces effets, dès la prochaine décennie, et pourrait être comparée «au premier étage d'une fusée»<sup>78</sup>, conduisant, d'ici à 2015, la France sur la trajectoire d'un pays plus actif et plus dynamique. Si on souhaite filer plus longtemps la même métaphore, on pourrait ainsi dire que l'immigration, dont nous avons vu, au chapitre précédent que la reprise progressive ferait surtout sentir ces effets principaux d'ici aux débuts des années 2020, constituerait le «second étage de cette même fusée». Dès lors, la reprise de la natalité apparaîtrait de façon presque évidente comme son «troisième étage», dont les effets sur la population active commenceraient précisément à se faire sentir au milieu des années 2020.

## II - LES GRANDS AXES D'UNE STRATÉGIE

Nous devons aujourd'hui dépasser une gestion quantitative de l'emploi héritée des trente dernières années. En effet, comme nous l'avons vu au chapitre II, c'est à partir du milieu des années 1970, que l'offre d'emploi a commencé à stagner, puis à diminuer. **De fait, notre société a été depuis lors dans l'incapacité d'intégrer l'ensemble de la population en âge de travailler.**

Une gestion de l'emploi par les âges s'est alors progressivement mise en place, dont l'objectif implicite, et parfois explicite, était de réduire l'offre de travail. Les difficultés d'entrée sur le marché du travail pour les jeunes ont alors pour corollaire l'accélération des départs anticipés pour les salariés en fin de carrière. Ces « variables d'ajustement » liées à l'âge s'accompagnent d'un taux de chômage qui est, depuis, toujours resté important. La multiplication des interventions, tant de l'Etat que des partenaires sociaux, n'a pas,

---

<sup>78</sup> Pour reprendre une image souvent utilisée dans les débats du Conseil économique et social.

fondamentalement, infléchi cette évolution. Elle a même, concernant les salariés âgés, contribué volontairement à l'accélérer.

Car ces sorties du marché du travail ont eu pour conséquence d'exclure des statistiques du chômage les personnes ayant bénéficié de ces dispositifs. Il est vrai que, devant des situations souvent urgentes, voire dramatiques, le choix de la préretraite par rapport au licenciement pouvait assurer un certain consensus entre pouvoirs publics, employeurs et syndicats...

Ces politiques ont ainsi contribué à développer une culture largement partagée des départs anticipés et ont eu des conséquences sur les conditions mêmes de l'emploi. Celui-ci ne concernant essentiellement que les générations d'âge moyen, la prévention et l'accompagnement du vieillissement - par exemple en termes de formation ou de conditions de travail - n'apparaissaient pas comme une nécessité, les départs anticipés tenant lieu de réponse immédiate et facile aux problèmes liés à l'âge. De même, le spectre des générations dans les entreprises étant relativement limité, l'approche intergénérationnelle, pouvant favoriser l'insertion des plus jeunes dans les collectifs de travail, était, elle aussi, limitée.

Nous avons aujourd'hui, en période de retournement démographique, à assumer et à prendre en compte cet héritage de mentalités et de pratiques, issues de ces gestions quantitatives de l'emploi, encore largement présentes, et qui ont un poids culturel particulièrement lourd dans notre pays. La stigmatisation des salariés âgés, née de la multiplication des départs anticipés et les justifiant a posteriori, se concrétise encore aujourd'hui dans un certain nombre de politiques de l'emploi : priorité absolue aux départs des « anciens », contrairement aux pratiques d'autres pays européens, lors des plans sociaux, réticences aux recrutements de chômeurs après 45 ans, absence de formation, etc.<sup>79</sup>.

Cet héritage de trente années de chômage de masse se manifeste donc aujourd'hui par des formes diverses de sous-emploi : départs anticipés (préretraite, licenciements, congés-maladie...), chômage important, entrées tardives sur le marché du travail, temps partiels contraints. Le passage progressif à une situation marquée par une plus grande rareté de la main d'œuvre et par son vieillissement devraient remettre en question des politiques menées depuis trente ans. Les pratiques émergentes de quelques entreprises et de quelques zones d'emplois prennent en compte ces réalités, mais elles sont encore très minoritaires il existe encore un large consensus implicite pour minorer l'impact des évolutions et l'importance des processus démographiques en cours.

L'objectif d'un plein emploi de qualité ne pourra être atteint qu'en agissant, de façon simultanée, sur trois leviers. Il s'agit d'abord, pour éviter les entrées involontairement tardives dans l'emploi, ou les sorties prématurées, de faciliter les conditions de début de vie professionnelle, de deuxième partie de carrière et des dernières années d'activité salariée. Dans le même temps, il s'agit de

---

<sup>79</sup> Il est significatif que l'accord national interprofessionnel du 20 septembre 2003, le premier qui aborde la question des âges, propose la création d'un « *contrat de professionnalisation* » pour les deux catégories directement concernées par ces politiques, les jeunes et les plus de 45 ans.

permettre à ceux ou à celles qui en sont largement exclus, trouver ou de retrouver une vie professionnelle. Ces orientations, et c'est le troisième levier, devront être mises en œuvre et pérennisées par des changements dans les conditions mêmes de l'emploi.

A - MIEUX ASSUMER COLLECTIVEMENT LA DIVERSITÉ DES CARRIÈRES, DU DÉBUT À LA FIN DE LA VIE PROFESSIONNELLE

L'amélioration du taux d'emploi suppose que l'on s'attache à en définir les conditions lors des trois étapes importantes de la vie professionnelle que sont l'entrée dans cette vie, le milieu de la carrière et ses dernières années.

**1. Pour les jeunes<sup>80</sup>**

La France est l'un des pays d'Europe où l'entrée sur le marché du travail est à la fois la plus tardive et la plus difficile. Le renouvellement de la population active pourrait certainement modifier cette situation et améliorer les conditions de l'emploi des jeunes, mais nous savons bien que les logiques à l'œuvre depuis trente ans risquent de venir contrarier un tel renouvellement : des entreprises à la recherche d'un jeune et des jeunes à la recherche d'un emploi pourraient continuer à ne pas se rencontrer, même dans l'hypothèse prévisible de tensions importantes sur le marché du travail...

Car, la méconnaissance réciproque est tenace. Les jeunes continuent d'avoir une perception floue et erronée du monde du travail et les entreprises une vision des jeunes et de leurs aspirations tout aussi floue<sup>81</sup>. Seul un changement des pratiques d'orientation permettra d'inverser cette situation, l'orientation étant entendue ici comme un processus continu, permettant de rapprocher progressivement deux logiques éloignées, celle des jeunes et celle des entreprises et de construire des « grilles de lecture » communes. En effet, le parcours professionnel ne se construit bien, en amont de l'entrée dans l'emploi, que par un élargissement du « champ des possibles » des projets.

Aucune information écrite ou orale, aussi argumentée soit-elle, ne pourra remplacer, dans la perspective de construction de projets professionnels, le contact direct entre les jeunes et les entreprises : c'est par la découverte du monde du travail qu'ils pourront créer, confirmer ou infirmer ce que pourrait être leur avenir. C'est aussi, pour l'entreprise et ses salariés, le moyen de mieux connaître les potentialités et les aspirations des jeunes, et par là même de dépasser un certain nombre d'a priori.

---

<sup>80</sup> Voir sur ce sujet l'avis d'H. Brin, op.cité, et les avis du Conseil économique et social sur les rapports présentés par C. Azéma, « Favoriser la réussite scolaire », octobre 2002, et « Contribution à la préparation de la loi d'orientation sur l'avenir de l'école », J.O., 14 juin 2004.

<sup>81</sup> Voir le dossier du « Monde », 18 mai 2004.

Au-delà de cette période de choix, l'entrée dans l'emploi est souvent longue et difficile. La notion de « sas », souvent évoquée pour caractériser cette période, elle aussi héritée de la persistance du chômage de masse, est significative : franchir un sas, c'est trouver devant soi des portes fermées que l'on a parfois le plus grand mal à ouvrir... Dans cette période éprouvante, le passage par des emplois peu payés, peu valorisés, sans exigences de formation peut parfois constituer un tremplin pour certains jeunes, notamment les plus diplômés. Pour la majorité, c'est toujours une « galère », au pire trop souvent le début de l'exclusion. Il manque visiblement des éléments de continuité entre les formations initiales, scolaire ou universitaire, et l'accès à une vie professionnelle. Quelques filières privilégiées peuvent assurer ce continuum, mais la plupart des jeunes sont alors en présence d'un véritable « saut dans l'inconnu ».

Le développement de l'alternance entre l'emploi et la formation peut répondre à la fois à la nécessité pour les jeunes d'engager leur parcours professionnel et pour les entreprises à celle de répondre aux besoins de recrutement. Cette alternance devrait pouvoir s'adapter, dans son fonctionnement et ses finalités, à la diversité des situations. La réponse ne peut évidemment pas être la même pour un jeune sorti du système éducatif sans qualification professionnelle reconnue et, pour un autre, diplômé mais sans expérience, ou un troisième en grande difficulté de socialisation. Complément de formation, vérification par le jeune de la pertinence de son choix professionnel, socialisation..., il est important que l'alternance soit développée en ce sens et puisse ainsi répondre aux inquiétudes des jeunes face à la complexité croissante du monde du travail.

L'image du jeune « inemployable », ou « en difficulté », a pu justifier des politiques malthusiennes d'entrée dans l'emploi et les stages en alternance se sont parfois cantonnés, précisément, à la fonction de « parking » dont on les qualifiait, permettant de réguler, c'est à dire de freiner le flux de l'arrivée des jeunes. L'élévation importante du niveau de formation des nouvelles générations aura certainement des conséquences positives sur leur taux d'emploi, mais l'insertion professionnelle réussie des jeunes diplômés comme de ceux qui ont un faible niveau de qualification passera dans tous les cas par un rapprochement des logiques de la formation et de l'activité professionnelle et une approche renouvelée de l'exercice des droits à une formation tout au long de la vie.

## **2. Pour les quadragénaires**

Avons-nous avec cette catégorie de salariés une « génération sacrifiée » ? Il est vrai qu'ils ont connu directement les problèmes d'emploi de ces dernières décennies, que leurs enfants ont eux aussi souvent des difficultés à trouver un travail, qu'ils sont parfois dans leur famille la seule génération salariée et que pour eux le départ anticipé en fin de carrière ne sera plus possible... Avec l'élévation en âge de la population salariée, ils vont cependant constituer, ces prochaines années, le « cœur » même de la population active. Il est donc

important, tant pour eux que pour les entreprises, que soit réussie leur deuxième partie de carrière.

C'est souvent autour de la quarantaine que les premières difficultés au travail commencent à se manifester, et cela d'autant plus qu'une formation vraiment continue n'a pas permis de s'adapter aux changements techniques ou organisationnels. C'est aussi à ce moment de la vie que la lassitude liée à un travail trop répétitif, ou au contraire trop dispersé, devient évidente.

Sans aller vers une vision trop mécaniste où une « seconde carrière » s'inscrirait dans le parcours professionnel, il importe de mettre en place les moyens d'éviter la perspective de fins de carrières démotivantes.

Un certain nombre d'entreprises<sup>82</sup> ont déjà signé des accords, dans le cadre de leur politique de gestion des âges, permettant précisément aux salariés de faire le point sur leurs compétences, de réorienter leur parcours, d'envisager des mobilités professionnelles. Les outils permettant ces choix sont nombreux<sup>83</sup> mais encore peu utilisés, et, lorsqu'ils le sont, c'est essentiellement dans les grands groupes, où les possibilités de choix de carrière sont les plus ouverts. Il ne serait pourtant pas impossible, et certains bassins d'emploi réfléchissent à cette possibilité, de développer ce type de pratiques par une démarche concertée entre petites et moyennes entreprises au niveau territorial.

### 3. Pour les salariés en fin de carrière

Sans doute, la plupart des mesures favorisant les départs anticipés, tant législatives que contractuelles, sont maintenant supprimées ou en cours d'extinction<sup>84</sup>. Cependant, malgré l'accord Unedic de décembre 2002 limitant les possibilités d'utiliser les licenciements comme des préretraites déguisées, le nombre de licenciements de salariés en fin de carrière ne cesse d'augmenter (400 266 personnes en Dispense de Recherche d'Emploi en décembre 2003, soit une hausse de 6% en un an. De plus, les congés maladie de plus de trois mois pour les salariés de plus de 55 ans ont augmenté de plus de 24 % en un an...).

Ces exemples montrent que le fait de mettre fin aux mesures de départ anticipé ne suffira pas. C'est pourquoi, **le Conseil économique et social estime qu'il faut mettre en place parallèlement des politiques incitatives de maintien dans l'emploi, politiques permettant par ailleurs à ceux qui ne connaîtront pas une cessation anticipée de terminer leur vie professionnelle dans les meilleures conditions possibles.** L'aménagement des fins de carrière sera d'autant plus important que cette génération va croître considérablement en

---

<sup>82</sup> Thalès, Air France...

<sup>83</sup> Entretiens professionnels, bilans de compétences, Validation des acquis de l'expérience...

<sup>84</sup> L'ASFNE (Allocation Spéciale du Fonds National de l'Emploi) n'est plus accordée, dans le cadre de plans sociaux, que pour les salariés d'entreprises en grande difficulté, voire en liquidation. La CATS (Cessation d'Activité de certains Travailleurs Salariés) a vu sa fin fixée en 2008, au fur et à mesure des termes des différents accords d'une durée de trois à cinq ans.

France<sup>85</sup> et que les entreprises devront s'appuyer sur des salariés dont la moyenne d'âge sera de plus en plus élevée.

Tout en insistant sur la nécessité d'anticiper bien en amont les effets du vieillissement au travail, thème que nous développerons plus loin, nous considérons qu'il est essentiel de mettre en place les conditions de fins de carrières réussies, tant pour les entreprises que pour les individus.

Les moyens de cette politique sont largement connus<sup>86</sup>, même si leur mise en œuvre reste encore très limitée. L'amélioration des conditions de travail comme les changements dans l'organisation permettent, là où ils sont mis en place, d'atténuer les effets du vieillissement et de maintenir la productivité des salariés âgés. Quant à l'obsolescence, réelle ou supposée, de leurs qualifications, elle n'est souvent que le résultat d'une absence de formation. Sans mettre en place des formations spécifiques pour les « vieux », des méthodes adaptées, s'appuyant sur le travail et l'expérience, peuvent réconcilier ceux-ci avec des apprentissages qu'ils ont oubliés depuis longtemps.

L'essentiel est bien de maintenir et de développer une identité professionnelle. Celle-ci peut aussi se manifester au travers des relations intergénérationnelles. L'échec de nombreuses tentatives de tutorat tient au fait qu'un jeune ne peut entendre un salarié stigmatisé par son âge, qui de plus hésite parfois à faire partager son expérience parce que celle-ci est précisément le seul facteur d'identité qui lui reste...

Mais il est aussi d'autres façons de transmettre son savoir-faire professionnel. Ainsi, une autre piste, encore rarement mise en œuvre<sup>87</sup>, consiste à optimiser l'expérience des salariés en fin de carrière, notamment les cadres, en leur proposant des actions de conseil auprès d'autres entreprises.

Plus largement, l'aménagement et la réduction du temps de travail en fin de carrière, ainsi que l'assouplissement des conditions de départ à la retraite est certainement un élément important de maintien dans l'emploi : c'est ainsi que les fortes augmentations de taux d'emploi des salariés âgés dans un certain nombre de pays européens (Finlande, Suède, Pays-bas...) sont imputables à des augmentations des emplois à temps partiel choisis. Plus qu'un événement que l'on essaie d'avancer le plus possible, la retraite devrait devenir un processus « choisi et progressif »<sup>88</sup>, par lequel les salariés peuvent, dans le cadre d'un ensemble de garanties collectives, réduire progressivement leur temps de travail<sup>89</sup>.

---

<sup>85</sup> La France connaît une augmentation de 40% des 55-64 ans de 2000 à 2010, pour une moyenne européenne d'environ 12 % (rapport « *Ages et Emploi à l'horizon 2010* », op. cité, p.II-36).

<sup>86</sup> Voir notamment les travaux d'Anne-Marie Guillemard et de Serge Volkoff, ceux de l'ANACT, ainsi que les rapports du COR.

<sup>87</sup> Voir l'expérience « *Thalès Conseil* ».

<sup>88</sup> D. Taddei, « *Retraites choisies et progressives* », rapport du Conseil d'analyse économique, 2000.

<sup>89</sup> Le dispositif des préretraites progressives, dont la suppression est programmée, aurait pu constituer, moyennant quelques aménagements, un des moyens de cette politique.

L'ensemble des moyens, existants ou possibles, permettant aux salariés de rester dans l'emploi jusqu'à l'âge de la retraite, et ce dans de bonnes conditions, est donc essentiel. L'impératif de la nécessité, lié au vieillissement de la population active, ne suffira pas à assurer leur mise en œuvre. Seul un changement de culture, tant de la part des salariés que de la part des employeurs, permettra leur développement, et cela nécessitera, à tous les niveaux, l'impulsion de politiques volontaristes et incitatives.

#### B - FAVORISER LA VIE PROFESSIONNELLE ET LUTTER CONTRE LES DISCRIMINATIONS

Les évolutions prévisibles, et notamment les départs massifs en retraite, ne résoudront pas spontanément les problèmes de l'exclusion du marché du travail. Ceux-ci sont en effet notamment liés à des déficits de formation, à un accompagnement insuffisant des personnes et très souvent à des discriminations attachées à l'origine ethnique ou au sexe. Sans vouloir « catégoriser » les populations - les réalités sont plus complexes et les effets souvent cumulatifs - et sans prétendre à l'exhaustivité (nous pensons particulièrement aux handicapés), nous mettons l'accent sur les publics les plus nombreux : les chômeurs, les immigrés et les femmes.

##### 1. Pour les chômeurs

Pour les salariés privés d'emploi, la nouvelle donne démographique peut également constituer, pour les années à venir, une chance de retour dans une vie professionnelle, mais ce public, et notamment les chômeurs de longue durée et peu qualifiés, ne peuvent en attendre une amélioration immédiate et automatique. Même si les départs en retraite vont considérablement progresser<sup>90</sup>, rien ne garantit qu'ils seront remplacés un pour un, et les qualifications de certaines personnes exclues du marché du travail ne répondront pas nécessairement aux exigences de ce remplacement.

Se pose ici la question récurrente de l'attrait financier du travail ou des « trappes à inactivité », notion à laquelle notre assemblée a préféré celle de « problèmes d'incitation à la reprise du travail »<sup>91</sup>. Les éléments statistiques de la présente étude, et notamment le graphique de l'évolution rétrospective du marché du travail (chapitre II), montrent bien que le chômage a été depuis trente ans lié à l'insuffisance de la demande de travail (offres d'emploi) et non à celle de l'offre de travail provenant des individus. Un équilibre délicat est effectivement à trouver entre des minima sociaux permettant le maintien de la dignité des personnes et le niveau des salaires. Dans un rapport récent<sup>92</sup>, le Comité économique et social européen pose clairement les enjeux en soulignant

<sup>90</sup> Rapport de Claude Seibel pour le Commissariat Général du Plan.

<sup>91</sup> Avis G. Alezard, op. cit., p. 29.

<sup>92</sup> Avis du Comité économique et social européen sur « *Les mesures de soutien à l'emploi* », 26 février 2004.

les deux conditions nécessaires au succès d'une telle politique : la mise en place de mesures permettant l'accroissement du nombre d'emplois disponibles et, reprenant les termes du rapport de W. Kok<sup>93</sup>, éviter « *aux travailleurs d'être condamnés à des emplois peu rémunérés et de faible qualité et à des périodes de chômage récurrentes* ».

Les tensions sur le marché du travail, déjà présentes dans un certain nombre de secteurs professionnels ou de territoires, devraient, au regard du taux élevé de chômage, amener ces prochaines années à un renforcement des politiques actives de l'emploi. Les mesures et les dispositifs d'accompagnement, d'aide aux choix, de formation, doivent être confortés, au plus près des personnes et des entreprises, sur les bassins d'emplois. Des initiatives associant les entreprises, les services de l'emploi, les collectivités et permettant d'assurer la cohérence entre l'offre et la demande de travail existent déjà sur un certain nombre de territoires. Elles devraient être encouragées et étendues.

De même, la mise en place de réponses rapides et individualisées en termes de conseil, de reconversion ou de placement est indispensable lors des licenciements, qu'ils soient individuels ou collectifs afin d'éviter le chômage ou la préretraite. Dans la même logique que précédemment, des cellules de reclassement mises en place et gérées par les partenaires sociaux, syndicats de salariés et employeurs sur des territoires, ont souvent fait la preuve de leur efficacité.

## **2. Pour les immigrés**

Il s'agit de mener de front une stratégie européenne et une stratégie nationale, pour lutter contre toutes les discriminations :

### *2.1. La stratégie européenne pour l'emploi*

La Commission, dans sa Communication sur la stratégie pour l'emploi<sup>94</sup>, considère qu'il faut davantage tenir compte de l'immigration. A ces fins, devraient être incluses des propositions qui permettraient :

- l'accès des immigrés aux services de formation et d'emploi,
- la réduction des différences en terme d'emploi entre les non communautaires et les communautaires d'ici à l'an 2010,
- la réduction du taux de chômage des travailleurs immigrés,
- la lutte contre l'économie informelle et le travail non déclaré,
- l'évaluation des besoins du marché du travail dans l'UE et la contribution de l'immigration pour couvrir les besoins en main-d'œuvre,

---

<sup>93</sup> « *L'emploi, l'emploi, l'emploi - Créer plus d'emplois en Europe* », rapport de la task-force pour l'emploi, présidée par Wim Kok, novembre 2003.

<sup>94</sup> « *L'avenir de la stratégie européenne pour l'emploi* », COM (2003) 6.

- le développement du réseau EURES pour faciliter l'admission des immigrants pour raisons professionnelles et pour favoriser la mobilité professionnelle entre les Etats,
- l'échange d'expériences et de bonnes pratiques dans le cadre du programme de mesures incitatives pour l'emploi,
- l'élimination des discriminations au travail.

Si ces propositions entraient en application, elles favoriseraient l'intégration dans le marché du travail. A leur propos, le Comité économique et social européen<sup>95</sup> déclare :

1. *« L'accès au marché du travail dans des conditions d'égalité de traitement est fondamental pour parvenir à l'intégration sociale des migrants et des réfugiés, non seulement pour des raisons d'indépendance économique mais également pour améliorer la dignité des personnes et leur participation sociale. Il faut éliminer les obstacles structurels et institutionnels qui empêchent le libre accès au marché du travail.*
2. *Dans l'Union européenne, le taux moyen de chômage<sup>96</sup> est plus élevé chez les immigrants que chez les citoyens communautaires. Le chômage continue de toucher gravement les deuxième et troisième générations d'immigrés. En outre, les immigrants sont affectés par d'autres problèmes spécifiques dans une plus large mesure que la moyenne de la population, parmi lesquels il y a lieu de relever le manque de reconnaissance des diplômes universitaires et des qualifications professionnelles ainsi que les délais d'attente pour l'octroi des permis de travail.*
3. *L'objectif de lutte contre la discrimination est complémentaire à la stratégie de Lisbonne : tirer parti au maximum des apports des migrants, ce pourquoi ils doivent pouvoir utiliser l'expérience et les qualifications obtenues précédemment.*
4. *Une qualification appropriée est une condition préalable à l'intégration dans le marché du travail. Afin de faciliter l'accès des immigrants à ce marché et de réduire le taux de chômage, il faut que les autorités de la société d'accueil leur offrent une formation adaptée à l'environnement de travail. Les services publics de l'emploi informeront ces personnes des possibilités d'emploi existantes et des formations requises. »*

---

<sup>95</sup> Comité Economique et Social européen – *Avis sur la communication de la Commission sur l'immigration, l'intégration et l'emploi* – SOC/138 – Bruxelles, 10 décembre 2003.

<sup>96</sup> La Communication de la Commission citée plus haut estime que ce taux est de 16% chez les immigrants contre 7% chez les communautaires.

## 2.2. Une stratégie pour la France

L'objectif visé est bien de tendre vers le plein emploi de la population active : si des conditions doivent être mises en œuvre à cette fin pour les hommes et les femmes, issus de l'immigration présente et à venir, c'est bien entendu en complémentarité des politiques susceptibles de contribuer à relever le taux d'emploi de l'ensemble des personnes en âge de travailler et dont certaines, d'ailleurs, s'appliqueront aux immigrés : organisation de reconversion, possibilités de secondes carrières pour les seniors, formation professionnelle des jeunes, accès à l'emploi des personnes handicapées, plus grande accessibilité à l'emploi des femmes... Ceci ne doit bien entendu pas être considéré en concurrence ou en substitution des politiques familiales.

En ce sens, les propositions de notre Conseil<sup>97</sup> demeurent d'actualité, confortées par les orientations de la Communication de la Commission et l'avis du Comité économique et social européen. Nous rappelons que notre Conseil a ainsi recommandé *« que soit reconnues les qualifications conformes aux normes et équivalences admises et mises en place des politiques actives pour combattre les situations de maintien prolongé dans des emplois non qualifiés de personnes préparées pour d'autres emplois plus qualifiés, débouchant sur la déqualification, la précarité et la moindre rémunération. Il recommande également que soit facilité l'accès à la formation professionnelle continue, à l'acquisition de nouvelles qualifications et à la validation des acquis professionnels pour toutes personnes, immigrées ou non, candidates à exercer une activité durable ou permanente dans notre pays. »*

Nous avons tenu à souligner que *« seul l'exercice dans la légalité d'une activité professionnelle garantit à l'immigré une grande partie des droits sociaux. De plus, certains de ces droits s'inscrivent dans la durée, par exemple le droit à une retraite à taux plein, qui nécessite une durée minimale de cotisation et un âge minimum. La première de ces conditions handicape les immigrés entrés en France après un certain âge. Dans ce domaine, il importe que soit assurée la continuité des droits dans le temps et dans l'espace, dans le cadre d'accords bilatéraux. De même, l'indemnisation du chômage est à durée limitée et suppose aussi des antécédents sur le marché du travail. Cette difficulté concerne aussi les jeunes adultes. »*

## 2.3. Combattre les discriminations

L'un des témoignages les plus flagrants du déni à l'intégration est apporté par de récents travaux sur les discriminations à l'embauche. Ces travaux confirment les données de l'étude présentée au Conseil économique et social par Mouna Viprey<sup>98</sup> et le diagnostic sur *« l'insertion professionnelle des jeunes*

<sup>97</sup> In *« Les défis de l'immigration future »* – Conseil économique et social. Paris 2003.

<sup>98</sup> Mouna Viprey, *« L'insertion des jeunes d'origine étrangère »* – Etude du Conseil économique et social, Paris, J.O., juillet 2002

*diplômés* » établi par l'AFIJ<sup>99</sup> avec le soutien du FAS en décembre 1999, qui témoignait de la déqualification, de la précarité, de la moindre rémunération des jeunes issus de l'immigration, y compris ceux qui sont de nationalité française...

Ainsi une enquête très récente<sup>100</sup> met en évidence que la discrimination à l'embauche est anormalement sélective :

- 2% des candidats à l'embauche présentant un handicap obtiennent des réponses à leur lettre de candidature à un emploi ;
- 5% des **immigrés** ;
- 8% **des** plus de cinquante ans.

Dans le même temps, les candidats qui ne sont ni handicapés, ni immigrés, ni moins jeunes obtiennent 32% de réponses.

Un document du CEREQ<sup>101</sup> démontre que les jeunes issus de l'immigration sont proportionnellement moins nombreux à poursuivre leurs études après le baccalauréat, en particulier lorsqu'ils sont issus de l'immigration nord-africaine, qu'ils ont plus de difficultés à entrer dans la vie active, qu'ils connaissent « la galère » de la précarité, de l'intérim, du travail saisonnier. Trop souvent perdurent des pratiques discriminantes d'embauche de la part de certaines entreprises.

Ces exemples attestent la nécessité d'une **autre image publique de l'immigration, ainsi que l'a préconisé notre Conseil. Il faut que soit élargi et médiatisé le nécessaire débat public en France et sans doute dans l'ensemble de l'Union européenne sur les questions, les défis et les réponses en vue de réussir l'intégration.**

Cette éducation collective du plus large public permettra de dépasser les incompréhensions et de transformer le regard collectif sur l'immigration, sur la chance qu'elle représente pour notre pays, son économie et son développement social, à la condition qu'elle bénéficie des politiques d'accompagnement que notre Conseil préconise.

### **3. Pour les femmes**

Le taux d'emploi féminin<sup>102</sup> en France se rapproche de l'objectif des 60% fixé à Lisbonne. Le problème n'est pas ici d'ordre quantitatif, mais se situe dans les conditions d'exercice de cet emploi. Le temps partiel contraint ou les interruptions de carrières, les inégalités salariales entre les hommes et les femmes peuvent difficilement être assimilés à la notion d'emploi de qualité.

<sup>99</sup> AFIJ : Association pour faciliter l'insertion professionnelle des jeunes diplômés.

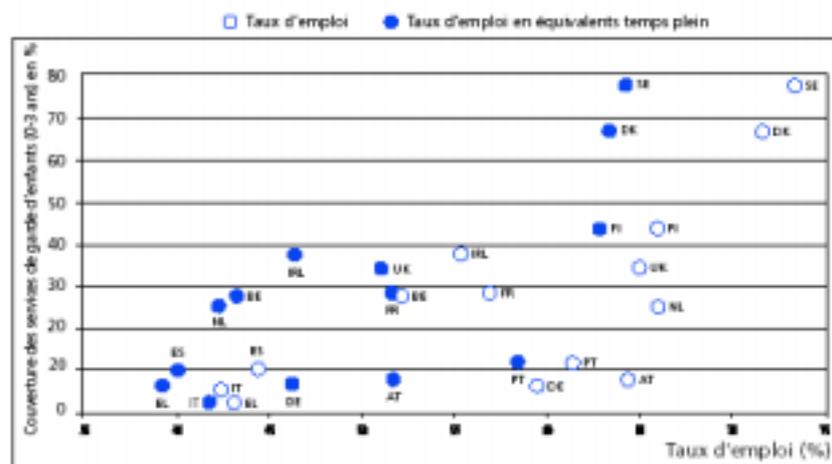
<sup>100</sup> J.F. Amadieu, département de sociologie et de gestion des ressources humaines. Paris II, 2004, enquête effectuée pour le compte de la société de travail temporaire ADDA.

<sup>101</sup> Centre d'Etudes et de recherches sur les qualifications – Bref n°205, février 2004 « Les jeunes issus de l'immigration : de l'enseignement supérieur au marché du travail » Alain Frickey, Jake Murdoch et Jean-Louis Primon.

<sup>102</sup> 56 % en 2003.

Comme le montre le graphique suivant, il y a une relation étroite, et évidente, entre le taux d'emploi des femmes et la densité des services de garde des enfants.

Graphique 19 : couverture de la garde des enfants (0-3 ans) et participation des femmes



Source : Plans d'action nationaux pour l'emploi 2002 (SV, DK, FI, NL, AT, DE, IT, ES) ou Perspectives de l'emploi de l'OCDE 2001 (EL, IRL, PT, UK, FR). Données non strictement comparables.

L'objectif des politiques à développer est bien de mettre en place des moyens permettant aux parents de concilier leur vie professionnelle et leur vie familiale, notamment par des services de garde des enfants accessibles et abordables financièrement. Il est aussi de permettre à celles ou ceux qui ont choisi un congé parental de préparer leur retour dans l'emploi. Il faut alors qu'ils aient accès à des formations leur permettant d'actualiser leurs compétences.

Le passage à temps partiel, comme le retour à temps plein, doivent être facilités, en garantissant que ces modulations de choix d'horaires n'auraient pas de conséquences négatives, comme c'est trop souvent le cas aujourd'hui, sur les déroulements de carrière, voire sur les droits à la retraite. Des efforts sont également à faire en matière de formation, domaine dans lequel aujourd'hui, quel que soit l'âge, le taux d'accès féminin est très inférieur à celui des hommes<sup>103</sup>.

Tout cela devrait évidemment aller de pair avec un meilleur partage des responsabilités et des disponibilités au sein du couple : le développement souhaitable des congés parentaux pour les hommes va dans ce sens.

<sup>103</sup> Les raisons en sont multiples : éloignement de la formation, temps partiels, professions féminisées où la formation est souvent délaissée, etc.

Les nombreux départs en retraite annoncés sont certainement une chance aussi pour les femmes. Le « plafond de verre » peut se fissurer suite aux départs nombreux de cadres masculins ces prochaines années, à la condition que les femmes aient la possibilité de s'y préparer et que la culture de nombreuses entreprises soit remise en question...

## C - MIEUX TRAVAILLER DANS UNE FRANCE PLUS ACTIVE

### 1. Améliorer les conditions de l'emploi

Ce thème a été abordé à maintes reprises par notre assemblée<sup>104</sup>. Il prend cependant une dimension nouvelle dans la perspective de l'important renouvellement de la population active, qui s'amorcera à la fin de cette décennie et de l'augmentation souhaitable du taux d'emploi pour les différentes catégories que nous avons évoquées ci-dessus. Un potentiel important de la population active est actuellement inoccupé (demandeurs d'emploi, femmes, personnes en situation de handicap<sup>105</sup>, salariés âgés...), ou occupé dans des conditions éloignées de la définition que nous avons donnée de l'emploi de qualité. Leur intégration dans l'emploi, rendue moins difficile par la nouvelle donne démographique et, souhaitons-le, par une politique volontariste de créations d'emplois, ne sera possible que si les conditions d'exercice de cet emploi sont améliorées. Il en va également de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion.

La reconnaissance dans et par le travail sera l'élément déterminant de l'entrée, du retour ou du maintien dans l'emploi.

L'amélioration des conditions ou de l'organisation du travail, mise en œuvre notamment dans les entreprises et secteurs professionnels anticipant les effets du vieillissement de leurs salariés, participe en premier lieu de cette orientation. Au-delà de ces aménagements nécessaires, des questions liées aux salaires et aux déroulements de carrières, qui relèvent directement des politiques d'entreprises, les changements liés aux « nouvelles » formes de l'emploi - temps partiel, mobilité professionnelle, reconversions...- nécessiteront le renforcement de garanties négociées dépassant ce cadre.

### 2. Améliorer les parcours professionnels

Les parcours professionnels linéaires sont de moins en moins une réalité et ne sont d'ailleurs pas toujours souhaités, notamment par les salariés les plus jeunes. Plus que de trajectoires professionnelles, terme utilisé couramment, il s'agit d'itinéraires, ponctués de temps courts qui peuvent être ceux d'un travail déterminé, d'une mission, d'une formation... L'ensemble de ces temps courts constitue pourtant autant d'étapes d'une vie professionnelle qui risque d'être de plus en plus longue. Il s'agit souvent de situations temporaires, marquées par des

<sup>104</sup> Voir les avis et rapports du Conseil économique et social récents (Vivier, Lasnier, Bressol, rapports de conjoncture, etc.).

<sup>105</sup> Leur taux d'emploi dans l'UE n'est que de 40 %.

opportunités et souvent gérés dans l'urgence. Cette réalité n'est que très peu prise en compte dans le cadre de garanties collectives et les dispositifs d'accompagnement - ciblés sur des publics ou des mesures - ne sont pas forcément adaptés à la diversité des situations et des demandes. Dans ces conditions, alors que la responsabilité du salarié dans la conduite de son propre parcours est de plus en plus importante, les risques d'accroissement des inégalités et d'exclusion sont réels.

Les moyens d'une politique permettant de mieux articuler les différents temps d'une vie professionnelle, et plus largement les différents temps sociaux, existent : bénéficier d'un bilan de compétences, d'une validation de ses acquis, d'un congé individuel de formation, prendre un congé sabbatique, un congé parental, un congé pour création d'entreprise..., tout cela est possible, mais peu ou mal utilisé. Le problème n'est pas principalement celui du droit d'accès à ces dispositifs, mais des moyens financiers, des possibilités et garanties qui y sont attachées.

La notion de plein emploi de qualité suppose notamment une meilleure fluidité du marché du travail. Cela rend nécessaire d'une part, une redéfinition de ces phases de transition, dans la perspective de parcours professionnels réussis ; d'autre part, le développement du conseil, de l'accompagnement, mais aussi des services permettant à chacun, localement, de choisir une formation, un changement professionnel ou de statut<sup>106</sup>.

### **3. Rendre effective la formation tout au long de la vie**

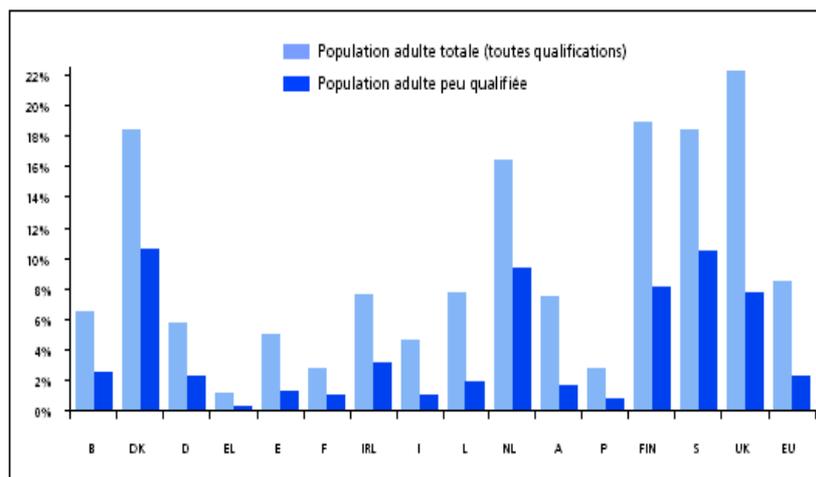
La formation en France, est, au lendemain de l'accord national interprofessionnel du 20 septembre 2003, encore loin des espoirs qu'avait suscité l'accord de 1970 et la loi de 1971, malgré la multiplicité des mesures et des dispositifs<sup>107</sup>, et malgré l'importance des financements qui lui sont consacrés. Insuffisance globale, accès limité, inégalités caractérisent encore trop cette question considérée pourtant comme une priorité. La place de la France en Europe est insatisfaisante, notamment pour les adultes non qualifiés, comme le montre le graphique ci-dessous.

---

<sup>106</sup> Voir l'avis du Conseil économique et social sur *le « Temps des villes »*, présenté sur le rapport de J.P. Bailly, mars 2002.

<sup>107</sup> Il y aurait certainement à s'interroger sur les « pertes en ligne » causées précisément par cette multiplicité des mesures et leur cloisonnement.

Graphique 20 : pourcentage de la population âgée de 25 à 64 ans participant à un programme d'éducation et de formation en 2002



Source : Eurostat, enquête sur les forces de travail, 2002.

Ajoutons que le taux d'étudiants de plus de 30 ans inscrits à l'Université en formation continue est de 8 %, alors que le taux moyen européen est de 17 % et qu'un pays comme la Suède atteint 30 %...

De fait, tout se passe comme si la formation continue ne jouait qu'un rôle d'adaptation ou de complément par rapport à une formation initiale, formation initiale dont nous avons vu précédemment les insuffisances réelles et supposées par rapport à une entrée directe dans l'emploi.

La construction des itinéraires professionnels régulièrement réécrits, l'accélération des temps d'obsolescence des compétences, l'élévation nécessaire du niveau des qualifications et leur redéfinition régulière, tout cela milite pour que la France s'inscrive enfin concrètement dans la priorité européenne d'une formation tout au long de la vie. Ajoutons que tout ce nous avons développé sur le renouvellement de la population active ne pourra se réaliser que par un effort de formation important envers ceux qui devront précisément assurer ce renouvellement, notamment les plus éloignés de l'emploi.

Cela nécessite en amont, dans les entreprises, à la fois une meilleure connaissance des compétences des salariés, et des démarches d'anticipation sur les compétences à développer par rapport à l'évolution des métiers<sup>108</sup>.

<sup>108</sup> Le travail mené paritairement dans le cadre de l'Observatoire de l'évolution des métiers de l'assurance est à cet égard particulièrement intéressant.

Quant aux actions de formation elles-mêmes, elles devront s'adapter à l'élargissement des diversités, tant des publics que des aspirations. Il n'y a pas de salariés non concernés par une formation, et cela quelque soit leur âge. Dans les entreprises où existe une politique de formation effectivement continue, il n'y a pas de fléchissement du taux de participation en lien avec l'âge, contrairement à la situation presque générale où ce taux s'effondre après 50 ans.

L'accord du 20 septembre 2003, repris par le législateur, a pris toute la mesure de ces enjeux et sa mise en œuvre, non exempte de difficultés devrait permettre de réaliser ces objectifs : importance affirmée des actions de positionnement professionnel, droit individuel à la formation pouvant accompagner la mobilité, accent mis sur les jeunes et les salariés en deuxième partie de carrière, toutes ces dispositions et bien d'autres sont en phase avec les évolutions des conditions de l'emploi.

#### **4. Concilier souplesse et garantie dans les « nouvelles » formes d'emploi**

Décomposition du rythme ternaire du cycle de vie, discontinuité des parcours professionnels, développement des périodes « mixtes » (études et travail salarié, temps partiel et formation, passage progressif à la retraite, cumul retraite-emploi...), travail à temps partagé, annualisation du temps de travail..., ces évolutions correspondent aux besoins de l'économie mais aussi, souvent, aux aspirations des individus. Elles doivent entrer dans la réflexion à mener sur une amélioration des conditions de l'emploi pour les prochaines années.

L'exemple des groupements d'employeurs est significatif<sup>109</sup>. Initiés d'abord dans l'agriculture, puis étendus dans d'autres secteurs professionnels, notamment dans l'artisanat, ils permettent de concilier la nécessité pour les employeurs d'avoir des salariés à temps partiel et pour les salariés celle d'avoir un CDI à temps plein. La garantie collective accompagne ainsi la flexibilité de l'emploi, même si un certain nombre de problèmes ne sont pas encore résolus<sup>110</sup>.

Les pouvoirs publics comme les acteurs sociaux auront à prendre en compte ces formes d'emploi en développement et à les inscrire dans le cadre de leurs orientations ou négociations, en sachant que les dispositions concernant notamment le droit du travail devront être adaptées à cette nouvelle donne.

---

<sup>109</sup> Cf. avis du Conseil économique et social « *Les groupements d'employeurs : un outil pour la croissance et l'emploi ?* » sur le rapport présenté par J.-M. Bichat, novembre 2002.

<sup>110</sup> Par exemple celui de la convention collective à appliquer à un groupement d'employeurs interprofessionnel.

### 5. Assurer un meilleur partage des responsabilités dans les politiques d'emploi

Des orientations dans ce domaine qui n'a été que très peu abordé par notre assemblée nécessiteraient un rapport complet et ne peuvent être ici qu'effleurées.

Etat, partenaires sociaux, collectivités territoriales<sup>111</sup> se partagent maintenant les responsabilités et les initiatives en ce qui concerne le domaine - large - de l'emploi.

Tout ce que nous avons développé et les axes esquissés pour les prochaines années s'accommoderaient mal d'un certain nombre de cloisonnements, de responsabilités croisées et d'enchevêtrement des acteurs. Comment par exemple gérer de façon satisfaisante un parcours professionnel dont les différentes étapes relèvent de dispositifs et de prescripteurs différents ? Comment mener une politique territoriale de gestion de l'emploi avec une multiplicité de mesures adaptées aux différents publics ? Des exemples montrent que cela est possible, mais suppose un volontarisme sans limites et non généralisable...

Sans aborder dans cette étude, dont ce n'est pas l'objet, des propositions sur les domaines qui pourraient concerner en propre chacun des acteurs, nous pensons que l'ampleur des enjeux des prochaines années et la mise en œuvre d'un scénario de retour au plein emploi nécessitent une clarification à la fois de leurs propres responsabilités et compétences, et de la place de la concertation. Reprenons certains exemples de mise en œuvre de politiques d'emploi pour voir comment l'interaction des acteurs et celle des thèmes d'intervention peuvent se développer :

- même si la question de l'emploi est et sera de plus en plus complexe, cette complexité n'a pas à être supportée par les entreprises ou les individus. Sinon elle risquerait de maintenir un statu quo extrêmement préjudiciable au regard des enjeux que nous avons évoqués. Des structures intermédiaires de conseil et d'accompagnement, au niveau local, peuvent assurer un rôle de « facilitateur », mais aussi d'interface entre les différents prescripteurs<sup>112</sup> ;
- certains sujets, comme celui de la gestion prévisionnelle des âges, ont un impact sur de nombreux thèmes de négociations (conditions de travail, santé, déroulement de carrières, formation...) et ce à tous les niveaux. Il serait bon que ce type de problématique, liée aux échéances et aussi aux objectifs partagés de ces prochaines années, constitue, sinon le « fil rouge » des futures négociations, du moins un

---

<sup>111</sup> Les conseils régionaux pour ce qui concerne le développement économique et la formation, les conseils généraux pour l'insertion, les pays et agglomérations prennent également de plus en plus des initiatives en matière d'emploi.

<sup>112</sup> Les comités de bassins d'emploi, à composition multipartite (employeurs – syndicats – élus locaux) jouent ainsi très souvent un rôle pilote en matière d'emploi.

axe important des discussions, comme ce fut le cas dans l'accord de 2003 sur la formation. Il est probable que ce sera aussi le cas pour les futures négociations de branches sur la pénibilité ;

- sur ce même sujet, un partage des responsabilités dans la mise en œuvre d'un plan d'action pourrait être envisagé, comme cela a été le cas par exemple en Finlande<sup>113</sup> : Etat, syndicats de salariés, organisations d'employeurs, collectivités régionales gardent toutes leurs compétences et leur légitimité mais les mobilisent, dans une démarche concertée, au profit d'une priorité définie nationalement.

---

<sup>113</sup> Voir le compte-rendu qui en a été fait dans les travaux du COR.



## CONCLUSION

La présente étude est la synthèse actualisée de quatre rapports et avis complémentaires, déjà adoptés par le Conseil économique et social, sur les perspectives d'évolution de la population active de la France.

Le premier chapitre, de nature méthodologique, insiste d'abord sur les difficultés de toute prévision démographique, ainsi que sur les ambiguïtés des exercices de «projections». Il insiste sur la nécessité d'une évaluation pluraliste et contradictoire des perspectives démographiques et fait part de la volonté du Conseil économique et social d'occuper toute sa place dans le débat démocratique qu'elles suscitent.

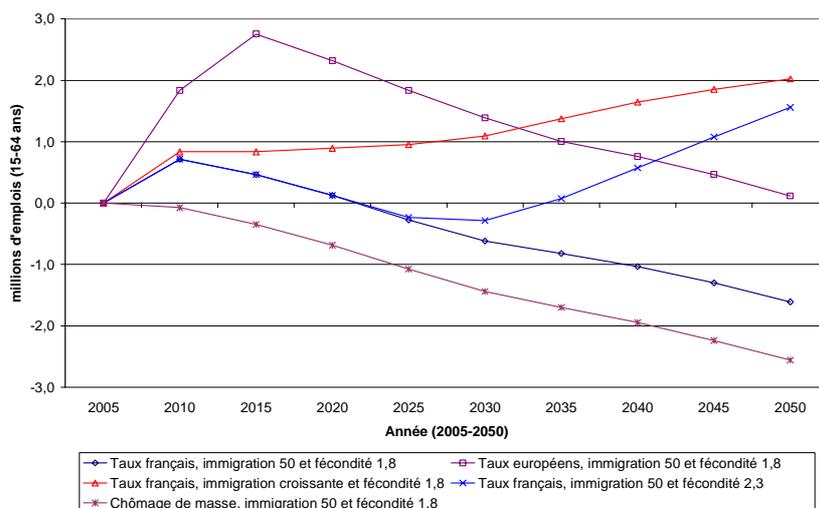
Le second chapitre revient sur les tendances observées depuis un demi-siècle. Sa principale conclusion est le basculement des années 1970, qui voit, après la montée du taux d'activité féminine dès les années 1960, celle du chômage de masse s'accompagner d'importantes modifications de comportement de variables démographiques essentielles comme le taux de fécondité ou le taux d'immigration.

C'est pourquoi le chapitre III repose sur deux scénarii bien distincts, suivant que l'on fait l'hypothèse de la perpétuation d'un chômage de masse (de près de 9 %) ou d'un retour progressif au plein emploi (5 %). Les résultats obtenus sont nettement plus contrastés que dans les débats habituels, qu'il s'agisse des perspectives concernant la population totale, le nombre d'actifs et d'emplois ou les rapports entre les générations, sujet qui a particulièrement intéressé le Conseil économique et social. Toutefois, le second scénario suppose des politiques d'accompagnement, notamment en matière d'accueil des immigrés, et pour permettre aux jeunes couples de se rapprocher du nombre d'enfants désirés. Cette dernière politique doit, bien entendu, être encore plus affirmée, si on retient une stratégie plus ambitieuse, correspondant à un taux de fécondité de l'ordre de 2,3 enfants par femme.

Le chapitre IV est centré sur la possibilité de réaliser les objectifs européens adoptés à Lisbonne, permettant une remontée des taux d'emploi de l'ensemble de la population, et particulièrement des femmes et des quinquagénaires. On montre que si on veut aller au delà de la très lente remontée observée depuis quatre ans, il est nécessaire de mener une stratégie cohérente qui concerne notamment les salariés en «deuxième partie de carrière».

Arrivant à la fin de la présente étude, nous pouvons d'une part comparer l'importance respective de chaque hypothèse retenue dans les scénarii des chapitres III et IV, d'autre part présenter l'effet conjugué de l'ensemble de ces hypothèses, qui permettraient de passer progressivement du premier au dernier scénario :

Graphique 21 : l'importance respective des différentes hypothèses sur l'emploi



Source : Insee, calculs et graphique : Conseil économique et social/commission spéciale du plan.

Ce premier graphique retrace l'influence respective des quatre facteurs recensés dans cette étude, et pouvant influencer l'évolution de l'emploi, au cours de l'actuel demi-siècle. Il raisonne en évolution par rapport à une situation initiale, calculée pour 2005, et prend comme référence le «scénario tendanciel» de la population active proposée par l'Insee, lequel est représenté par la courbe inférieure du graphique :

➤ le premier effet serait celui d'un *retour au plein emploi* (défini par un taux de chômage de 5 %) d'ici à 2010, et a été proposé par l'Insee, comme l'une des variantes de son scénario tendanciel. Comme on l'observe sur notre graphique, où il est représenté par la seconde courbe, en partant du bas, ce facteur pris isolément retarde bien le recul progressif de l'emploi, qui ne s'amorcerait qu'en 2010, mais ensuite il permet seulement de l'accompagner, en restant approximativement 4% au dessus, soit environ un million d'emplois de différence.

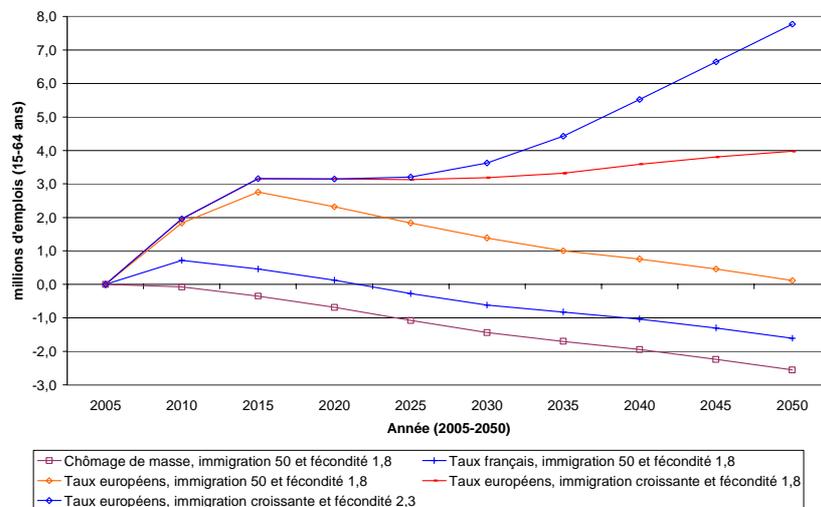
➤ Le deuxième effet, particulièrement documenté dans le rapport Quintreau, serait celui d'une *augmentation du taux d'emploi global* (et notamment celui des salariés de 55 ans et plus), *conforme aux objectifs européens*, c'est à dire de 70%. Cet effet est illustré par la courbe supérieure du graphique. On voit immédiatement que cette stratégie est de loin la plus efficace, dans la première partie de cette période, même si cette efficacité tend à décroître à partir de 2015, parallèlement à la précédente qu'elle englobe d'ailleurs (le taux de chômage est également de 5%, dans toutes nos variantes). La raison en est la même : une plus forte mobilisation de la population active, sous forme de baisse du chômage et/ou de hausse des taux d'activité et d'emploi, ne peut que retarder

et atténuer un recul tendanciel de cette population. Pour toutes ces raisons, elle constitue bien le premier étage de la fusée de notre stratégie «*pour une France plus active*», à la fois parce que ces effets sont les premiers à se faire sentir, mais également parce que seule sa réussite permettrait réellement de mettre sur orbite les deux effets suivants, qui sont de nature démographique et, par là-même les seuls susceptibles d’inverser durablement la tendance.

➤ Le troisième effet, particulièrement étudié dans le rapport Gevrey, serait celui d’une ***augmentation maîtrisée de l’immigration, facilitée par le retour progressif au plein emploi*** (auquel il s’ajouterait donc) et le manque potentiel de main d’œuvre. Cet effet est illustré ci-dessus par la courbe qui est d’abord la seconde en partant du haut et devient la première, dans le dernier tiers du demi-siècle. Cette courbe cumule les effets d’un retour progressif au plein emploi, qui en est le facteur déclenchant, et de la hausse du solde net d’immigration de 10 000 par an. Son importance est encore très faible en 2010 et croît progressivement par la suite, au point de dépasser l’importance d’un taux global d’emploi de 70%, après 2030 : il s’agit donc bien d’un «deuxième étage de la fusée», d’autant plus qu’à partir du deuxième quart du siècle, l’effet d’une remontée de la fécondité la rattrape progressivement.

➤ Ce quatrième effet, documenté dans le rapport Billet, est celui ***d’une augmentation de la fécondité, jusqu’à 2,3 enfants par femme***, favorisée à la fois par la dynamique de l’emploi et par une politique ambitieuse. Il est illustré sur notre graphique par une courbe qui ne se distingue qu’à partir de 2025 de la courbe de retour progressif au plein emploi, puisque jusque là on suppose, pour des raisons de présentation, que seul cet effet aurait joué. Cet effet de la fécondité fait apparaître son importance à partir de cette date, car l’arrivée sur le marché du travail ne devient statistiquement significatif qu’à partir de l’âge de 20 ans. Par la suite, le rôle de cet effet est de plus en plus important : il devient le second, juste après 2040, et deviendrait même le premier, si nous prolongions nos perspectives jusque dans les années 2060 : c’est donc bien le «troisième étage» de la fusée. En effet, comme l’immigration, qu’il supplante de plus en plus, cet effet démographique ne comporte pas d’effet de saturation, contrairement aux deux premiers effets analysés.

Graphique 22 : l'effet cumulé des différentes hypothèses :  
les trois étages de la fusée



Source : Insee, calculs et graphique : Conseil économique et social/commission spéciale du plan.

Ce deuxième graphique illustre les résultats conjugués, et non plus séparés, des quatre effets précédents. Par construction, les trois courbes inférieures sont les mêmes que dans le graphique précédent. Par contre, les deux courbes illustrant les effets démographiques viennent ici conjuguer leurs effets à ceux de la courbe illustrant un taux global d'emploi de 70 % :

➤ ainsi, la deuxième courbe, en partant du haut, cumule-t-elle les effets d'un taux global d'emploi d'environ 70 % (pour un taux de chômage de 5 %) et de l'augmentation progressive de l'immigration. L'effet propre de cette dernière s'apprécie évidemment par différence avec la courbe, située juste au-dessous et qui ne concernait que les améliorations propres au marché du travail. Pour ce qui est de la courbe considérée elle-même, elle décrit une périodisation du demi-siècle considéré en trois sous-périodes, que nous allons retrouver de manière plus accentuée, pour la courbe supérieure ;

➤ cette dernière conjugue à la précédente les effets de la fécondité. Cette dernière s'apprécie donc ici par différence avec la courbe immédiatement inférieure. On notera qu'arrivés en 2050, les écarts entre les courbes illustrant l'importance des deux effets démographiques tendent à s'équilibrer, à l'avantage de la fécondité. Prise en elle-même, cette courbe supérieure décrit en quelque sorte la trajectoire d'ensemble que notre fusée devrait parcourir, à partir des effets conjugués de ses trois étages. Cette trajectoire comporte trois périodes :

- durant la période 2005-2015, l'emploi pourrait continuer à croître, sous l'effet conjugué d'une baisse du taux de chômage (jusqu'en

- 2010) et d'une augmentation des taux d'emploi (étalées jusqu'en 2015) ;
- de 2015 à 2025, l'emploi stagnerait, l'immigration ne pouvant que compenser la dégradation de la part des personnes en âge de travailler ;
  - à partir de 2025, l'emploi reprendrait sa croissance, quoique à une allure un peu moins rapide que durant la première période, du fait de l'arrivée croissante de la nouvelle génération.

### **LES PRINCIPALES CONDITIONS D'UNE FRANCE PLUS ACTIVE**

La question du sens, de la place de l'emploi dans le rapport entre l'économique et le social, est aujourd'hui omniprésente. Dans un contexte marqué par des mutations structurelles intenses et une mondialisation aux effets contrastés, la société, les femmes et les hommes qui la composent, sont en mal ou en quête de repères, de nouvelles donnes, d'un projet, d'une vision permettant d'éclairer l'avenir et de tracer des perspectives. Tout ceci doit conduire à innover. Les réponses efficaces d'hier ne garantissent pas forcément, et même parfois aujourd'hui interdisent les solutions. Comment ignorer ce fait que les acteurs politiques, économiques, sociaux, ont tant de difficultés à résoudre les questions posées ? Et, surtout, rien ne saurait être durablement possible sans, en amont des décisions, un débat public, une intervention, une participation active des citoyens, qu'il s'agisse des travailleurs salariés et non-salariés, des consommateurs ou des usagers et, avec leur vocation propre, des partenaires sociaux, des associations<sup>114</sup>.

Enfin, pour concrétiser l'ambition stratégique d'une France plus active, il faut mettre en place tout un enchaînement vertueux : il faut d'abord se donner les moyens d'assurer un plein emploi de qualité ; il faut donc pour cela être capable de stimuler une croissance d'un type nouveau ; il faut enfin, pour toutes ces raisons et bien d'autres, mettre en œuvre une véritable démocratie sociale et économique.

#### **A - UN PLEIN EMPLOI DE QUALITÉ**

Non seulement l'objectif du plein emploi est toujours sur le devant de la scène, mais il reste une perspective crédible qui appelle une logique, des dispositions et une mobilisation de tous les acteurs aptes à orienter toutes les potentialités vers ce défi socialement souhaitable et économiquement possible. Car la France ne parviendra pas spontanément au plein emploi, de même qu'il ne s'agit pas de revenir à la situation antérieure, de « l'après-guerre ». La France doit viser une construction beaucoup plus ambitieuse : le travail des femmes, les liens intergénérationnels, l'élévation des qualifications, l'amélioration des

---

<sup>114</sup> Voir Gérard Alezard « *Les perspectives de la France* », avis du Conseil économique et social, J.O., 5 décembre 2000.

conditions de travail sont autant de dimensions de ce nouveau plein emploi qui doit devenir le cœur d'un nouveau projet collectif. En un mot, le défi est celui du plein emploi des capacités humaines et de leur développement, permettant à ceux qui travaillent de fournir à l'ensemble de la société de quoi satisfaire les besoins individuels et collectifs de ses membres, socialisant par le travail toutes les personnes qui occupent un emploi mais aussi toutes les autres. A quoi pourrait bien servir en effet le plein emploi, si l'exclusion et la pauvreté continuaient de croître ? C'est en ce sens que le principe d'égalité des personnes, affirmé notamment dans la loi contre les exclusions et récemment souligné encore dans l'avis du Conseil économique et social « *L'accès de tous aux droits de tous par la mobilisation de tous* »<sup>115</sup>, doit être intégré à la perspective du plein emploi, dans sa définition même.

La conception que l'on se fait des garanties sociales est en cause. On ne peut s'en tenir au « *statu quo* ». Il est impossible de camper sur des acquis d'ailleurs trop souvent remis en cause. Mais on ne peut pas plus se contenter d'une redistribution sociale à la marge. L'évolution du droit social est indispensable. Elle mérite un solide approfondissement ; la conciliation entre mobilité et sécurité, très souvent invoquée, est une problématique intéressante, mais beaucoup trop ambiguë, car elle ne conclut ni sur le contenu de la mobilité, -les précaires en vivent douloureusement la réalité-, ni sur la sécurité qui devient de plus en plus inaccessible à une majorité de travailleurs, quels que soient leur statut ou le secteur d'activité. Comme on l'a vu dans le chapitre IV, et quels que soient les termes du débat<sup>116</sup>, il y a l'urgence d'un « nouveau compromis social » redéfinissant une relation de travail fondée sur des droits et des responsabilités articulées aux conditions économiques de la production et du développement. Cela suppose des protections plus solides pour permettre à chacun de développer toutes ses capacités ; sinon le risque est grand de reproduire les filières inégalitaires, partant du système éducatif jusqu'à la retraite, en passant par le marché du travail. La finalité d'une telle démarche est celle d'une nouvelle garantie du travail impliquant la reconnaissance du droit à la mobilité professionnelle, à l'organisation de carrières diversifiées ouvrant la possibilité de se déplacer et de progresser dans l'espace social. Il y va du droit à trouver sa voie professionnelle en enchaînant phases d'acquisition, de consolidation, de mise à jour et de reconnaissance de compétences dans un statut du travail salarié intégrant interruption de carrière, réorientation d'activité et formation tout au long de la vie. **C'est dans le cadre de droits collectifs mieux adaptés que la liberté des individus peut s'exprimer plus largement.**

---

<sup>115</sup> Cf. Didier Robert « *L'accès de tous aux droits de tous par la mobilisation de tous* », avis du Conseil économique et social, J.O., 26 juin 2003.

<sup>116</sup> Sécurisation des parcours professionnels, état professionnel du salarié dans le travail, sécurité sociale professionnelle, statut du travailleur, droits de tirage sociaux, sécurité emploi-formation, statut de l'actif, ...

## B - LA CROISSANCE

La croissance est une condition nécessaire pour résorber le chômage. En même temps, il serait illusoire de considérer que celle-ci résoudrait tout par elle-même, le chômage, les inégalités, l'exclusion... Elle doit donc s'intégrer dans un cadre de développement durable où se conjuguent, d'une part, nouveaux modes de consommation individuelle et collective et, d'autre part, productions nouvelles dans l'industrie, développement de services nouveaux, efforts de qualification et de formation, mobilisation de la recherche, qui peuvent être autant de sources d'emplois, à condition de s'appuyer sur les compétences humaines et la dynamique du travail collectif.

Une telle démarche invite à une réflexion globale, prenant en compte la question des territoires : pour être durable, la croissance doit se construire et se réaliser à tous les niveaux : infra national (régions et métropoles notamment), national, européen et mondial. Il ne peut y avoir de politique économiquement et socialement efficace qui se fonde sur la mise en concurrence des salariés au niveau mondial et qui ignore les coopérations et les coordinations nécessaires au plan européen<sup>117</sup>. C'est en ce sens que le Conseil économique et social a maintes fois souhaité l'élaboration et la mise en œuvre de politiques structurelles communes, de politiques industrielles coordonnées et de politiques fiscales harmonisées comme outil pour l'emploi.<sup>118</sup> De même, un des enjeux essentiels d'une politique de croissance efficace et durable est de repenser une politique industrielle articulant les nouvelles données territoriales, les nouvelles configurations de la distinction entre les secteurs privé et public, les nouvelles relations entre les grands groupes ayant des stratégies mondiales et des PME créatrices d'emplois mais subissant des effets de domination, ou encore les nouvelles formes de mise en réseaux.

Cette ambition suggère nombre de questions auxquelles notre assemblée s'est attachée à répondre : qu'est-ce qu'une politique publique orientant et mettant en œuvre des choix industriels cohérents et dynamiques ? quels projets collectifs pour quelles activités, avec quelle imbrication des services, quels rapports public-privé, quels types de financement et quels contrôles d'utilisation des fonds ? comment prendre en compte la diversité des nombreux acteurs concernés, entreprises, territoires, collectivités et notamment salariés et populations ?

Le rôle des régulations publiques et collectives mérite qu'on s'y arrête. La définition de la place de chacun est importante : Etat, collectivités, acteurs sociaux. Mais l'essentiel est dans l'articulation des instances et dans le contenu de ce qui peut-être produit par la combinaison des procédures qu'elles soient législatives, réglementaires ou contractuelles. Ainsi de l'Etat, qui n'a pas

---

<sup>117</sup> Cf. « *Nouvelles politiques conjoncturelles et dialogue macroéconomique en Europe et en France* », avis du Conseil économique et social sur le rapport présenté par Dominique Taddei, J.O., 23 octobre 2003.

<sup>118</sup> Cf. différents *rapports de conjoncture* du Conseil économique et social.

seulement à intervenir quand la régulation économique et sociale est en échec. Il ne peut pas être seulement « régulateur » ou « stratège ». Peut-il en effet établir des règles et les faire appliquer sans être aussi « organisateur » ? Peut-il faire de la stratégie sans les moyens de garantir sa mise en œuvre ?

Alors que tout montre qu'on a plus que jamais besoin de retrouver le sens de l'intérêt général, l'Etat doit être mis en situation de continuer à jouer son rôle, même s'il ne peut évidemment pas en avoir l'exclusivité. « *La régulation est à la fois la recherche d'une conciliation d'intérêts contradictoires et la promotion et la mise en œuvre d'un projet collectif. L'Etat en est partie prenante par des modalités d'intervention qui doivent évoluer* »<sup>119</sup>, transparence des objectifs et débat public, contrôle de l'application des décisions, amélioration des services publics. Il serait vain de croire que la croissance, si forte soit-elle, permettra, sans volonté collective affirmée, d'éradiquer la pauvreté qui s'est installée dans notre pays. Il est tout aussi vain de penser que, spontanément, le marché développera l'ensemble des activités dont notre pays a besoin pour son développement économique et social. Le rôle des engagements publics est, en la matière, décisif et irremplaçable. Or, cette question a du mal à émerger dans le débat public et les choix et décisions des pouvoirs publics n'y contribuent pas dans les meilleures conditions.

En tout état de cause, l'expérience et les besoins de croissance appellent les organismes et lieux de régulation, comme les acteurs économiques et sociaux, à examiner, dans la transparence, les évolutions nécessaires.

#### C - UNE DÉMOCRATIE SOCIALE ET ÉCONOMIQUE A CONSTRUIRE

Une société ne peut se développer sans confrontation et dialogue d'acteurs aptes à porter les valeurs et les intérêts communs de ceux qu'ils représentent et à négocier des accords collectifs. Nos sociétés deviennent plus complexes, au rythme des évolutions économiques, sociales, culturelles. Les distances et le temps se réduisent entre les hommes et la société du savoir élève en permanence les connaissances humaines. Mais si ces évolutions sont porteuses de potentialités extraordinaires, elles peuvent inquiéter par les germes de nouvelles fractures. Tous les acteurs sont aujourd'hui confrontés à des problèmes majeurs non résolus, sans réponse évidente, et à l'urgence de réformes profondes : nature et effets de la mondialisation, besoins d'un autre rapport entre l'économie et le social, travail, protection sociale, stratégie et gouvernance des entreprises, démocratie représentative et démocratie participative, droits et moyens des syndicats et du mouvement associatif, place et moyens d'intervention des organisations de la société civile...

---

<sup>119</sup> Cf. « *Les perspectives de la France* », op. cité, page 39.

Les risques sociétaux ne sont plus de purs aléas. Ils résultent de plus en plus de l'étendue et de la complexité de l'action humaine, de ses mobiles, des imprévoyances ou d'abus de pouvoir. Prévenir les crises et non pas seulement s'évertuer à en atténuer les effets, tel est l'enjeu. La démocratie se trouve inévitablement mise à l'épreuve des faits et des nouveautés fondamentales de notre temps.

La construction du plein emploi et des conditions de la croissance est exemplaire de ces exigences. Partenaires sociaux, pouvoirs publics, décideurs économiques, institutions sont convoqués pour redéfinir et élargir le champ et les conditions du dialogue social et économique pour préparer, assurer, et conforter la légitimité et l'efficacité des décisions. Tout appelle à revisiter le rôle des acteurs et des différents lieux d'échanges, de discussion et de négociation. C'est une condition pour éclairer l'avenir et tracer des perspectives. Cela est d'autant plus indispensable alors même que le système de dialogue social apparaît bloqué. Le terrain économique et social connaît un grave déficit de débat public et transparent. Trop souvent, « *le débat est éludé ou tronqué et quand il a lieu, les experts et les élites sont souvent les seuls qu'on entend, qu'on écoute et qui influencent réellement la décision, au risque, ce qui ne manque pas d'arriver, que les autres acteurs, notamment ceux qui font la société civile, se sentent étrangers à des décisions qui pourtant les concernent directement* »<sup>120</sup>. Encore faut-il souligner la pratique fréquente, sur le lieu du travail ou sur les territoires, du fait accompli qui prime sur la consultation et la négociation en amont des décisions.

Il ne suffit pas de pouvoir discuter de ces dernières, ni même d'avoir le droit de les discuter, encore faut-il pouvoir *débattre* des options possibles, des scénarii, *a priori*, et pas seulement *a posteriori*. A besoins et temps nouveaux, conditions et légitimité nouvelles, moyens et pouvoirs nouveaux pour les acteurs. Et alors que la nécessité d'une autre articulation entre le social et l'économique est revendiquée par tous, cela est impensable sans l'affirmation et la concrétisation d'une tout autre place des salariés dans l'entreprise comme des citoyens au plan local.

Il faudra préciser les besoins et examiner les conditions d'amélioration des instances de représentation et d'expression des salariés, de définition de droits nouveaux, non seulement droit de donner un avis, de critiquer, mais aussi de proposer et d'intervenir sur d'autres logiques, pour des réponses alternatives, également soumises au débat général, pour que le social ne soit pas le résidu de l'économique mais à la fois le facteur et le résultat d'une nouvelle efficacité.

Telles sont les principales conditions qui peuvent permettre à l'ensemble de nos concitoyens de croire à l'ambitieuse stratégie d'une France plus active, où l'on pourra vivre mieux et plus longtemps et d'en être partie prenante.

---

<sup>120</sup> Cf. « *Prospective, débat, décision publique* », avis du Conseil économique et social sur le rapport présenté par J.P. Bailly, J.O., 17 juillet 1998.



ANNEXES



## Annexe 1 : Résultat du vote de l'étude en commission, le 22 juin 2004

**Nombre de votants : 28****Ont voté pour : 27**

Agriculture.....	MM. de Beaumesnil, de Benoist, Marteau, Rousseau,
Associations.....	M. Gevrey,
CFDT .....	Mme Lugnier, MM. Quintreau, Rousseau- Joguet, Vandeweege,
CFTC.....	M. Vivier,
CGT.....	MM. Alezard, Larose,
CGT-FO .....	Mmes Hofman, Pungier,
Coopération .....	Mme Attar, M. Grave,
Entreprises publiques .....	MM. Chauvineau, Martinand,
Mutualité.....	M. Chauvet,
Personnalités qualifiées ..	Mme Pailler,  MM. Duharcourt (FSU), Fiterman, Pasty, Souchon, Taddei,
UNAF .....	M. Billet,
UNSA.....	M. Barbarant.

**A voté contre : 1**

Artisanat .....	M. Teilleux
-----------------	-------------



## Annexe 2 : Compte rendu succinct de la table ronde du 29 avril 2004

Organisée dans le cadre de la présente étude, cette table ronde regroupait M. Guy Desplanques, chef du département de la démographie à l'Insee, M. Géry Coomans de Brachène, directeur de recherches à l'ISMEA et M. Hervé Le Bras, directeur de recherches à l'Ecole des hautes études en sciences sociales<sup>121</sup>.

M. Desplanques, chef du département de la démographie à l'Insee, présente les hypothèses sous-jacentes des projections démographiques de cet institut, qui ne sont ni des prévisions (à plus court terme), ni de la prospective, car elles n'envisagent pas de retournement de situation.

Ces projections utilisent la méthode dite des composantes avec trois jeux d'hypothèses concernant la natalité, la mortalité et les migrations. Cette méthode des composantes équivaut à suivre la pyramide des âges, qui évolue d'année en année. On fait vieillir chaque génération, qui diminue par sa mortalité propre, et on ajoute les migrations de cette même génération, en utilisant divers indices (fécondité, quotients de mortalité par âges,...). La méthode est simple mais lourde en calculs. Elle implique de bien choisir les valeurs des différentes variables.

Pour la fécondité, le taux retenu dans les projections est de 1,8 enfant par femme, alors que les évolutions récentes des deux indicateurs (conjoncturel et de descendance finale) conduiraient à retenir plutôt 1,9.

Pour la mortalité, constatant qu'en un siècle l'espérance de vie a augmenté de 25 ans, l'hypothèse retenue est la poursuite de cette évolution tendancielle (qui correspond à une baisse de 2 % par an des quotients de mortalité au-delà de 30 ans) ; elle conduit à une espérance de vie de 84 ans pour les hommes et de 91 ans pour les femmes à l'horizon 2050, hypothèse différente de celle d'Eurostat.

Quant aux migrations, les projections tendancielles sont plus difficiles à faire : deux hypothèses ont été faites : un solde migratoire de + 50 000 personnes par an, correspondant à ce qui a été observé depuis une ou deux décennies ; un solde de + 100 000 par an prolongeant la hausse des années récentes.

M. Géry Coomans de Brachène, directeur de recherches à l'ISMEA, souligne le caractère « administrativement correct » des projections faites selon la méthode des composantes (naissances, mortalité, solde migratoire) et leur incapacité à prévoir tout retournement. Il estime que d'autres méthodes, comme une analyse détaillée de l'évolution des comportements, par exemple en matière de mobilité, région par région, ou encore des conséquences d'une fécondité très basse sur le marché du travail qui conduit au recours à l'immigration [en

<sup>121</sup> M. François Héran, directeur de l'Institut national d'études démographiques et M. Jean Pisani-Ferry, ex-vice-président du Conseil d'analyse économique, également sollicités, n'avaient pu se rendre disponibles à cette date. Dans le cadre de la présente étude, M. Dominique Taddei, rapporteur, a rencontré M. François Héran, et M. Bernard Quintreau, rapporteur, a rencontré Mme Catherine Barbaroux, déléguée générale à l'emploi et à la formation professionnelle.

Espagne le taux migratoire est passé en quelques années de zéro à six pour mille (à comparer à 0,9 pour mille en France)], pourraient éclairer davantage le futur...

Il préconise en conséquence de développer une autre approche, par scénario, qui permet d'ouvrir la réflexion à d'autres dimensions que la simple « mécanique » de la méthode des composantes de la démographie classique, dont le paradigme implicite est une population quasi-fermée, avec des mobilités externes faibles et constantes.

M. Hervé Le Bras, directeur de recherches à l'Ecole des Hautes Etudes en Sciences Sociales, abonde dans le même sens, car il estime que l'analyse des séries temporelles ne nous apprend pas grand chose, mais qu'en revanche si l'approche historique est capable d'expliquer quelques comportements, cela devient très instructif.

Par exemple, les migrations prennent des formes diverses selon les pays, et le profil actuel de l'immigration en France s'explique bien par son histoire migratoire : aux recrutements en noria de travailleurs analphabètes en Algérie, a succédé en 1974 le blocage volontaire de toute immigration nouvelle, qui a fixé sur place les présents, bloqué les trajectoires ascendantes dans la société française, qui s'appuyaient auparavant sur l'arrivée de nouveaux entrants, et conduit au regroupement familial.

Pour la fécondité, l'analyse historique montre clairement que l'arrivée de la contraception au milieu des années soixante se traduit dans un premier temps par une baisse de la descendance finale des femmes, puis le basculement de 1974-75 déclenche le report dans le temps des naissances et la baisse de l'indice conjoncturel de fécondité en découlant, alors que la descendance finale s'est maintenue.

M. Hervé Le Bras raconte avoir dû répondre en 1975 à une question du Président de la République : quelle sera la population de la France en 2075 ? La réponse fut, en donnant aux paramètres toutes les valeurs possibles : entre 12 et 104 millions. Rétrospectivement, l'historique montre sur quel paramètre on s'est le plus trompé : il s'agit de la mortalité, pour laquelle on prévoyait une espérance de vie plafonnée à 70 ans. Sur le long terme, les variations deviennent importantes, mais une prévision démographique en dessous de 10 ans est un peu plus précise qu'une prévision économique.

Il souligne la grande sensibilité des taux d'activité et d'emploi (plus particulièrement ceux des femmes) et des taux migratoires par âges à l'évolution du contexte économique, notamment en matière de chômage.

Les membres de la commission sont intervenus pour dire leur préférence pour un modèle explicite plutôt qu'implicite, pour poser la question de la prévisibilité des différents effets successifs du baby-boom, ainsi que pour souligner l'importance du rôle des acteurs.

## Annexe 3 : Quelques citations concernant l'importance de la population active

**Alfred Sauvy :**

- « Chaque fois que se produit un désajustement, une distorsion entre deux grandeurs qui devraient être à niveau, le malthusien entend rétablir l'équilibre par alignement vers le bas. L'existence de chômeurs lui donne à croire à l'existence d'un excès d'hommes », dans « Histoire économique de la France entre les deux guerres », vol. II, p. 18.
- Mais le mal est particulièrement français : « à la Restauration, la baisse de la natalité française pouvait paraître économiquement très favorable ; suivant les directives de J. B. Say, les Français préféreraient faire de l'argent plutôt que des enfants » (id., p.20)... « Partout s'est manifesté l'atrophie de l'esprit de création. Jusqu'en 1913, 50% de l'épargne française a été placée en valeurs étrangères, dont 84% en fonds d'Etat. Sur les 50% qui restent, 75% sont en valeurs à revenu fixe. Ainsi, sur 100 francs épargnés avant 1914 par un Français décidé à n'acheter ni terre ni immeuble, 12 contribuaient au financement de l'industrie » (id., p. 21).
- « Nous savons avec quelle facilité l'Allemagne de l'Ouest a intégré, pendant les années 50, non pas 500 000 personnes, mais 12 millions ; nous savons que les 800 000 Français d'Algérie n'ont pas créé 400 000 chômeurs supplémentaires comme le craignait l'opinion, mais se sont intégrés dans le circuit, en produisant et en consommant des richesses supplémentaires » (id., pp.412-413).
- « Jamais la diminution de la population n'a marqué une période heureuse, pour les individus plus à l'aise dans leur cadre étroit » (id., cit. p. 66).

**Jean-Baptiste Say :**

- « Faites de l'épargne plutôt que des enfants ».



## Annexe 4 : Méthodes de calcul utilisées pour estimer les effets des scénarii de plein emploi des chapitres III et IV

### 1. Les populations

Les populations sont regroupées par sexe et tranche d'âge quinquennale, ce qui permet de calculer, à partir de quotients de mortalité, taux de fécondité et soldes migratoires par tranche d'âge quinquennale, les effectifs par tranche tous les 5 ans entre 2005 et 2050.

Au 1<sup>er</sup> janvier 2005, les populations initiales retenues sont strictement celles des projections démographiques de l'Insee publiées en 2002. Pour simuler les évolutions de population de la période 2005-2050, des hypothèses doivent être faites sur la mortalité, la fécondité et les soldes migratoires :

- concernant la mortalité, on applique aux effectifs de chaque sexe et tranche d'âge quinquennale, tous les 5 ans, les mêmes « taux de survie » que ceux de la variante « migration nulle » des projections démographiques de l'Insee ;
- concernant la fécondité, tous les 5 ans, six taux de fécondité quinquennaux sont définis pour les femmes de plus de 15 ans ; ils font passer l'indice conjoncturel de fécondité (ICF) à 2,1 en 2010, en stabilisant l'âge moyen des maternités à peu près à son niveau actuel (29,5 ans) ; dans les scénarii de plein emploi, l'un et l'autre se stabilisent ensuite, sauf dans le scénario volontariste en matière de natalité, où l'ICF passe à 2,2 en 2015 et à 2,3 en 2020 (pour se stabiliser ensuite) ;
- concernant les soldes migratoires, pour chaque sexe et tranche d'âge quinquennale, on applique, tous les 5 ans, des soldes quinquennaux par sexe et tranche d'âges correspondant à l'hypothèse retenue dans les scénarii de plein emploi, à savoir un solde migratoire annuel global augmentant de 10 000 personnes par an de 2004 à 2018 (on arrive à + 210 000 en 2018), avant de se stabiliser au taux de trois pour mille alors atteint, avec une répartition par âges et sexe proche de celle retenue dans la variante « migration haute » du scénario central de l'Insee.

## 2. Les populations actives et les emplois

S'agissant de la simulation des évolutions de la population active et de l'emploi sur la même période, d'autres hypothèses doivent être faites également sur les taux d'activité et d'emploi (ou de chômage) :

- dans le scénario « simple » de retour au plein emploi du chapitre III, les **taux d'activité** et de **chômage** par sexe et tranche d'âge quinquennale sont strictement ceux de la variante « chômage bas » des projections de population active de l'Insee publiées en 2003 ;
- dans le scénario « européen » du chapitre IV, les taux de chômage sont inchangés, mais les **taux d'activité** par sexe et tranche d'âges sont fixés de façon à atteindre ou dépasser les objectifs européens de **taux d'emploi** définis à Lisbonne (2000) et Stockholm (2001) ; plus précisément, le taux d'emploi des hommes et des femmes de 15 à 64 ans de 70 % ne serait atteint qu'en 2015 (soit avec cinq ans de retard), de même que l'objectif de 50 % concernant le taux d'emploi des 55-64 ans ; en revanche, cette double contrainte permet, comme corollaire et sans aucun volontarisme supplémentaire, de dépasser dès 2010 l'objectif de 60 % concernant le taux d'emploi des femmes de 15 à 64 ans ; le tableau suivant résume les taux d'activité par âges retenus et leur évolution par rapport aux taux 2005 des projections Insee :

Tableau 27 : taux d'activité par âges du scénario « européen » (en %)

Taux masculins	2005	2015	Taux féminins	2005	2015
H 15-19 ans	11	11	F 15-19 ans	5	8
H 20-24 ans	56	65	F 20-24 ans	48	60
H 25-29 ans	91	95	F 25-29 ans	79	88
H 30-34	95	97	F 30-34	78	88
H 35-39	96	97	F 35-39	80	88
H 40-44	95	97	F 40-44	82	88
H 45-49	95	97	F 45-49	83	88
H 50-54	90	97	F 50-54	78	88
H 55-59 ans	71	85	F 55-59 ans	55	76
H 60-64 ans	17	25	F 60-64 ans	15	20

- entre 2015 et 2050, nous avons maintenu constants l'ensemble des taux d'activité et d'emploi (et de chômage) ainsi définis.

Annexe 5 : Tableaux récapitulatifs de comparaison des résultats par scénario

Tableau 28 : populations <sup>122</sup>

Scénario	Perpétuation du chômage de masse			Retour progressif au plein emploi			Plein emploi et fécondité 2,3		
	Année	Population totale (millions)	Taux de croissance / 2005	Population totale (millions)	Taux de croissance / 2005	Population totale (millions)	Taux de croissance / 2005	Part des 15-64 ans (%)	
	2005	<b>60,0</b>		<b>60,0</b>		<b>60,0</b>			
	2020	<b>62,7</b>	0,30%	<b>66,1</b>	0,64%	<b>66,6</b>	0,70%		
	2050	<b>64,0</b>	0,15%	<b>79,3</b>	0,62%	<b>82,9</b>	0,72%		
	2005	<b>39,4</b>		<b>39,4</b>		<b>39,4</b>		66%	
	2020	<b>39,1</b>	-0,05%	<b>40,2</b>	0,13%	<b>40,2</b>	0,13%	60%	
	2050	<b>35,8</b>	-0,22%	<b>45,3</b>	0,31%	<b>47,2</b>	0,40%	57%	

<sup>122</sup> S'agissant des populations et du ratio du tableau suivant, le scénario des taux d'emploi européens ne change rien aux chiffres du scénario de plein emploi (avec fécondité 2,3) présentés ici à droite.

Tableau 29 : population de 60 ans et plus et ratio sur population de 15 à 64 ans

Année	Perpétuation du chômage de masse			Retour progressif au plein emploi			Plein emploi et fécondité 2,3		
	Population de 60 ans et plus (millions)	Taux de croissance / 2005	Part des 60 ans et + (%)	Population de 60 ans et plus (millions)	Taux de croissance / 2005	Part des 60 ans et + (%)	Population de 60 ans et plus (millions)	Taux de croissance / 2005	Part des 60 ans et + (%)
2005	<b>13,2</b>		22%	<b>13,2</b>		22%	<b>13,2</b>		22%
2020	<b>17,9</b>	2,1%	29%	<b>18,0</b>	2,1%	27%	<b>18,0</b>	2,1%	27%
2050	<b>23,2</b>	1,3%	36%	<b>24,5</b>	1,4%	31%	<b>24,6</b>	1,4%	30%
	Ratio (60 ans et +) sur (15-64 ans)			Ratio (60 ans et +) sur (15-64 ans)			Ratio (60 ans et +) sur (15-64 ans)		
2005	<b>0,33</b>			<b>0,33</b>			<b>0,33</b>		
2020	<b>0,46</b>	2,1%		<b>0,45</b>	2,0%		<b>0,45</b>	2,0%	
2050	<b>0,65</b>	1,5%		<b>0,54</b>	1,1%		<b>0,52</b>	0,99%	

Tableau 30 : population active et emplois (15-64 ans)

Scénario	Perpétuation du chômage de masse			Retour progressif au plein emploi			Plein emploi et fécondité 2,3			Taux d'emploi européens (fécondité 2,3)		
	Année	Actifs de 15 à 64 ans (millions)	Taux de croissance / 2005	Taux d'activité (15-64 ans)	Actifs de 15 à 64 ans (millions)	Taux de croissance / 2005	Taux d'activité (15-64 ans)	Actifs de 15 à 64 ans (millions)	Taux de croissance / 2005	Taux d'activité (15-64 ans)	Actifs de 15 à 64 ans (millions)	Taux de croissance / 2005
2005	<b>26,8</b>		68%	<b>26,9</b>		68%	<b>26,9</b>		68%	<b>26,9</b>		68%
2020	<b>26,0</b>	-0,19%	66%	<b>27,1</b>	0,06%	67%	<b>27,1</b>	0,06%	67%	<b>29,5</b>	0,63%	73%
2050	<b>23,9</b>	-0,25%	67%	<b>30,9</b>	0,31%	68%	<b>32,0</b>	0,39%	68%	<b>34,4</b>	0,55%	73%
	Emplois de 15 à 64 ans (millions)	Taux de croissance / 2005		Emplois de 15 à 64 ans (millions)	Taux de croissance / 2005		Emplois de 15 à 64 ans (millions)	Taux de croissance / 2005		Emplois de 15 à 64 ans (millions)	Taux de croissance / 2005	
2005	<b>24,4</b>			<b>24,9</b>			<b>24,9</b>			<b>24,9</b>		
2020	<b>23,7</b>	-0,19%		<b>25,8</b>	0,24%		<b>25,8</b>	0,24%		<b>28,0</b>	0,80%	
2050	<b>21,8</b>	-0,25%		<b>29,3</b>	0,36%		<b>30,4</b>	0,45%		<b>32,6</b>	0,61%	

Tableau 31 : taux d'emploi

Scénario	Perpétuation du chômage de masse			Retour progressif au plein emploi			Plein emploi et fécondité 2,3			Taux d'emploi européens (fécondité 2,3)		
	Taux d'emploi (15-64 ans)	dont femmes	dont 55-64 ans	Taux d'emploi (15-64 ans)	dont femmes	dont 55-64 ans	Taux d'emploi (15-64 ans)	dont femmes	dont 55-64 ans	Taux d'emploi (15-64 ans)	dont femmes	dont 55-64 ans
2005	62%	56%	41%	63%	57%	42%	63%	57%	42%	63%	57%	42%
2020	61%	56%	38%	64%	59%	41%	64%	59%	41%	70%	66%	50%
2050	61%	56%	39%	65%	60%	43%	64%	60%	43%	69%	65%	49%

Tableau 32 : ratio retraités sur emplois (15-64 ans)

Scénario	Perpétuation du chômage de masse		Retour progressif au plein emploi		Plein emploi et fécondité 2,3		Taux d'emploi européens (fécondité 2,3)	
		Taux annuel moyen		Taux annuel moyen		Taux annuel moyen		Taux annuel moyen
2005	<b>0,52</b>		<b>0,51</b>		<b>0,51</b>		<b>0,51</b>	
2020	<b>0,73</b>	2,3%	<b>0,67</b>	1,9%	<b>0,67</b>	1,9%	<b>0,60</b>	1,2%
2050	<b>1,02</b>	1,5%	<b>0,80</b>	1,02%	<b>0,77</b>	0,94%	<b>0,71</b>	0,77%

## LISTE DES ILLUSTRATIONS

Tableau 1 : croissance de la population par période.....	19
Tableau 2 : taux de croissance de la population de 15 à 64 ans par période : .....	21
Tableau 3 : croissance par période (en taux annuel moyen).....	22
Tableau 4 : taux de mortalité pour mille habitants .....	25
Tableau 5 : soldes migratoires moyens (en milliers) et taux nets rapportés à la population moyenne par période en France métropolitaine (pour mille) .....	27
Tableau 6 : croissance de l'emploi par période (en taux annuel moyen).....	37
Tableau 7 : taux d'emploi de la population en âge de travailler, par sexe et par âge .....	39
Tableau 8 : le scénario de perpétuation du chômage de masse : population totale.....	47
Tableau 9 : le scénario de perpétuation du chômage de masse : population par groupe d'âge.....	47
Tableau 10 : le scénario de perpétuation du chômage de masse : ratio entre populations de 60 ans et plus et de 15 à 64 ans.....	48
Tableau 11 : taux d'activité par sexe et âge de cette variante.....	51
Tableau 12 : taux d'activité global et par sexe de la variante.....	51
Tableau 13 : comparaison de la population totale des deux scenarii .....	58
Tableau 14 : comparaison des populations de 15 à 64 ans des deux scenarii.....	59
Tableau 15 : population de 60 ans et plus dans les deux scenarii.....	59
Tableau 16 : ratio des 60 ans et plus sur les 15-64 ans des deux scenarii .....	60
Tableau 17 : population active et taux d'activité des deux scenarii .....	60
Tableau 18 : emplois et taux d'emploi global .....	61
Tableau 19 : taux d'emploi des femmes et des personnes de 55 à 64 ans .....	62
Tableau 20 : ratio retraités sur emplois des deux scenarii .....	62
Tableau 21 : résultats comparés des deux variantes du scénario de retour progressif au plein emploi : populations .....	66
Tableau 22 : résultats comparés des deux variantes du scénario de retour progressif au plein emploi : activité et emploi .....	67
Tableau 23 : taux d'emploi en 2005 et 2015 du scénario « européen ».....	82
Tableau 24 : principaux résultats en matière d'activité du scénario « européen » comparé au scénario de plein emploi du chapitre III.....	83
Tableau 25 : résultats comparés des deux scenarii en matière d'emploi .....	85
Tableau 26 : ratio retraités sur emplois .....	85
Tableau 27 : taux d'activité par âges du scénario « européen » (en %).....	124
Tableau 28 : populations .....	127
Tableau 29 : population de 60 ans et plus et ratio sur population de 15 à 64 ans .....	128
Tableau 30 : population active et emplois (15-64 ans).....	129

Tableau 31 : taux d'emploi.....	130
Tableau 32 : ratio retraités sur emplois (15-64 ans) .....	130

Graphique 1 : croissance de la population totale (en taux annuel).....	18
Graphique 2 : croissance de la population des moins de 15 ans (en taux annuel).....	19
Graphique 3 : croissance de la population de 15 à 64 ans (en taux annuel)...	20
Graphique 4 : croissance de la population la plus âgée (en taux annuel) .....	21
Graphique 5 : ICF, ICF trentenaire et descendance finale des femmes de 28 ans .....	23
Graphique 6 : âge moyen des maternités .....	24
Graphique 7 : taux global de mortalité de la population .....	25
Graphique 8 : solde migratoire annuel rapporté à la population (France métropolitaine) .....	27
Graphique 9 : taux d'activité des 15-64 ans .....	28
Graphique 10 : taux d'activité par groupe d'âge.....	29
Graphique 11 : taux d'activité masculins de quelques groupes d'âge.....	30
Graphique 12 : taux d'activité féminins de quelques groupes d'âge.....	30
Graphique 13 : taux d'activité des 55-64 ans .....	32
Graphique 14 : croissance de la population active par période intercensitaire (en taux annuel moyen) .....	33
Graphique 15 : évolution rétrospective du marché du travail .....	34
Graphique 16 : taux de chômage global.....	35
Graphique 17 : taux de chômage des jeunes de 15 à 24 ans.....	36
Graphique 18 : croissance de l'emploi (calculée sur 10 ans, en taux annuel moyen) .....	37
Graphique 19 : couverture de la garde des enfants (0-3 ans) et participation des femmes.....	97
Graphique 20 : pourcentage de la population âgée de 25 à 64 ans participant à un programme d'éducation et de formation en 2002.....	100
Graphique 21 : l'importance respective des différentes hypothèses sur l'emploi .....	106
Graphique 22 : l'effet cumulé des différentes hypothèses : .....	108
les trois étages de la fusée .....	108

Encadré 1 :	au-delà de la querelle de mots .....	9
Encadré 2 :	les évolutions décennales de la population employée .....	17
Encadré 3 :	le scénario de retour rapide au plein emploi.....	44
Encadré 4 :	le scénario de perpétuation d'un chômage de masse.....	45
Encadré 5 :	le scénario de retour progressif au plein emploi.....	55
Encadré 6 :	intervention du Secrétaire général des Nations Unies au Parlement européen.....	74
Encadré 7 :	les retards pris sur les objectifs européens d'emploi .....	81

Synthèse de quatre rapports et avis sur les perspectives d'évolution de la population active en France, cette étude met en évidence la nécessité d'une évaluation pluraliste et contradictoire des perspectives démographiques.

Analysant les tendances observées dans le passé, elle oppose d'abord deux scénarii : celui de la perpétuation du chômage de masse et celui d'un retour progressif au plein emploi. L'étude envisage enfin un troisième scénario reprenant les objectifs européens de taux d'emploi de la population en âge de travailler, des femmes aux seniors.