

Le rapport Sauvy : quelle actualité un demi siècle plus tard ?

Florence Loriaux

Il y a 50 ans, en 1962, sortait ce qu'il est convenu d'appeler le rapport Sauvy. Plus exactement « Le rapport Sauvy sur le problème de l'économie et de la population en Wallonie » publié à l'initiative du Conseil économique wallon (*Revue du Conseil économique wallon*, janvier-avril 1962, n°54 et 55, Liège, 1962, Editions du Conseil économique wallon ainsi que l'édition d'un tiré-à-part). Ce petit fascicule d'à peine une cinquantaine de pages a pourtant eu un retentissement considérable en Wallonie et en Belgique et nombreux sont les anciens qui en ont gardé un vif souvenir, même si après un demi-siècle le nom de Sauvy est largement sorti de la mémoire des nouvelles générations.

Qui était d'ailleurs ce Sauvy ? Non pas un chercheur belge, mais un « savant » français né en 1899 dans les Pyrénées orientales, qui traverse les deux guerres mondiales, en combattant dans une division de cavalerie pour la première et en qualité d'appelé rapidement démobilisé pour la seconde, grand amateur de théâtre et de cinéma, mais aussi de rugby¹. Professionnellement, Alfred Sauvy, après avoir présenté le concours de l'Ecole polytechnique où il fut reçu en 1920, passa aussi quelques années plus tard un concours de la Statistique générale (en 1922) et devint donc statisticien, une profession encore peu répandue mais qui lui permit, au fil des ans, d'aiguiser son sens de l'observation des faits de société et particulièrement des faits économiques et des évolutions conjoncturelles.

A la fin de la Seconde Guerre mondiale, Alfred Sauvy fut nommé secrétaire général à la Famille et à la Population et il créa en 1945 le réputé « Institut National d'Etudes Démographiques » (INED) en remplacement de la « Fondation française pour l'Etude des Problèmes Humains » créé par le docteur Alexis Carrel, prix Nobel de médecine,

¹ Anne Sauvy-Wilkinson, *Alfred Sauvy aurait cent ans*, dans *Population et Avenir*, mars-avril 1999, n°642, p.2-5.

http://www.population-demographie.org/A&R-PAV642_p2a5.htm

mais dont les inspirations eugéniques ne pouvaient plus avoir droit de cité dans l'ère post-vichyste. Sauvy en resta le directeur jusqu'en 1962, mais il continuera ses activités scientifiques jusqu'à sa mort en 1990 à l'âge de 92 ans, ce qui peut paraître piquant pour quelqu'un qui, sa vie durant, n'avait cessé de dénoncer la dénatalité et le vieillissement comme un mal sénile et même comme un cancer social.

On doit à Alfred Sauvy une impressionnante liste d'ouvrages assez éclectiques publiés entre 1945 et 1989 aussi bien sur la démographie, l'économie, la sociologie et la statistique que sur la science politique et même la philosophie, en commençant par sa célèbre « *Théorie générale de la population* », (1952).

C'est sans doute ce format scientifique plutôt exceptionnel qui encouragea les autorités wallonnes à faire appel à Alfred Sauvy pour poser un diagnostic sur la situation démographique wallonne dont l'évolution apparaissait depuis des décennies comme inquiétante, face notamment à la vitalité démographique flamande.

Le comité de rédaction de la Revue du Conseil économique wallon qui publia le Rapport Sauvy s'exprimait en ces termes : « *Depuis des années, nous dénonçons ici la crise démographique sans pareille qui accable la Wallonie... La communauté wallonne a graduellement pris conscience du mal qui la menace. Mais si elle nous a entendus, elle n'a pas réagi, tout au moins en proportion de la menace qui pèse sur elle... C'est alors que l'idée a été lancée de faire appel au témoignage d'une personnalité étrangère dont la compétence, l'impartialité et l'autorité seraient au dessus de toute discussion : celui d'Alfred Sauvy, professeur au Collège de France, directeur de l'Institut français d'études démographiques, spécialiste de renommée mondiale* ».

Pourtant, à première vue, les propositions soutenues par Sauvy dans ce rapport ne sont pas révolutionnaires dans la mesure où elles ne sont que l'application à la Wallonie de mesures qui ont déjà été préconisées par l'auteur pour la politique familiale et démographique de la France dans l'immédiat après-guerre. La preuve en est, comme le rappelle Robert

André², que les biographes français d'Alfred Sauvy font peu ou pas référence à cette étude sur la Belgique.

Il reste que l'originalité du Rapport Sauvy est d'avoir inscrit d'emblée cette analyse dans l'optique d'une dualité politique de la Belgique, Sauvy n'hésitant pas à décrire les régions linguistiques comme des « ethnies ».

Son analyse est sans équivoque : « ... *les deux ethnies wallonne et flamande ont leur vie propre, ce sont deux êtres vivants, ayant une existence commune, mais ne tendant pas à l'unification et ne s'interférant que très partiellement. En particulier la langue se perpétue à travers les générations (...) Du moment qu'il y a dualité, il faut que chacune des deux parties ait sa vie propre convenablement assurée. Il serait certes facile de montrer que chaque partie a intérêt à la vie de l'autre, car tout déséquilibre trop accentué pourrait entraîner une crise aigue menaçant l'existence de l'ensemble. En tout cas, il n'est pas contestable que l'ethnie biologiquement menacée doit consacrer tous ses efforts à son relèvement* » (op cit, p.38).

Un demi-siècle plus tard, dans un contexte où le fédéralisme piétine et où le séparatisme menace, il est bien difficile de ne pas reconnaître à Sauvy un réel talent de visionnaire, au-delà de sa capacité à calculer des perspectives de population. Des perspectives de population qui, il faut le rappeler, n'ont pas d'ailleurs été le fait personnel d'Alfred Sauvy mais d'un de ses collaborateurs, Roland Pressat, chargé de recherche à l'INED et grand spécialiste de l'analyse démographique³.

Le rapport Sauvy est en effet divisé en deux parties, la première due à Roland Pressat et intitulée « *Situation démographique de la Wallonie. Evolution récente et perspective* » (p.5-27) et la seconde signée par

² André, R., *Wallonie 1831 - 1996. D'une forte croissance à une régression potentielle. Deux révolutions démographiques dans un contexte d'immigration de conjoncture*, dans *Wallons d'ici et d'ailleurs, la société wallonne depuis la libération*, Institut Jules Destrée, 1996, p.19-51.

³ Claude-Michel LORIAUX, *Les démographies belge et wallonne au 20e siècle. De la dénatalité au vieillissement : entre inquiétudes et espoirs*, dans EGGERICKX, Th. et SANDERSON, J.-P. (sous la dir.) *Histoire de la population de la Belgique et de ses territoires*, Presses universitaires de Louvain, Chaire Quetelet, 2010.

Alfred Sauvy sous le titre « *Conditions du développement économique et mesure à prendre en vue d'un renouveau général* » (p.29-57).

On se doit de souligner que le rapport technique de Roland Pressat souffre de plusieurs faiblesses, la plus embarrassante étant due au fait que l'auteur n'a pas pu recourir aux résultats du recensement de 1961, trop récent, et qu'il a dû se contenter de données du recensement de 1947, plus ancien et plus perturbé par le contexte de guerre récente. En outre, il n'a pas pu intégrer dans ses perspectives les flux migratoires et a dû recourir à des approximations pour estimer la fécondité des régions avec des taux considérés comme constants durant toute la période de projections qui n'était, il est vrai, que de 15 ans (entre 1960 et 1975). Il s'ensuit notamment que l'auteur n'a pu anticiper le mouvement de déclin de la fécondité qui est intervenu à partir de 1964 dans le prolongement du baby-boom d'après-guerre.

Les conclusions s'imposent : « *la pyramide flamande s'est un peu régularisée tandis que la pyramide wallonne est restée très tourmentée (...) La population flamande paraît notamment plus jeune (...) En fait, le vieillissement se poursuit partout ; les modifications sont à peu près aussi sensibles en Flandre qu'en Wallonie. Ceci n'empêche pas un certain rajeunissement par la base dû au maintien –supposé– de la fécondité actuelle, qui est plus élevée qu'autrefois. La classe adulte –de 20 à 60 ans– se ressent très nettement de l'augmentation conjointe des vieux et des jeunes (...) L'accroissement de la population flamande doit être 4,5 fois plus élevé que celui de la population wallonne. Ainsi la prééminence de la région linguistique flamande s'accroîtra* » (op-cit., p.16-18)

Si on analyse ces résultats avec le recul historique disponible, on doit reconnaître que, malgré les faiblesses techniques mentionnées, les écarts de perspective par rapport à la situation réellement observée sont relativement faibles : à peine une légère sous-estimation de 100.000 habitants pour la Wallonie (3,1 millions contre 3,2) et une sous-estimation de l'ordre de 200.000 habitants pour la Flandre (5,3 millions prévus contre 5,5). Mais le fait le plus significatif est peut-être que l'écart de vieillissement entre les régions a été fortement surestimé puisque le groupe des 60 ans et plus était projeté en 1975 à 22% pour la Wallonie

contre 15% pour la Flandre (soit un écart prévu de 7%) alors que l'écart réel entre les régions était seulement de 2%.

Mais bien sûr l'originalité du rapport tenait moins à sa pertinence statistique qu'à ses positions normatives et ses choix politiques. De tout temps Alfred Sauvy a été un adversaire du vieillissement qu'il n'a cessé de dénoncer, en même temps que sa cause principale la dénatalité. La Wallonie donne donc à l'application de ses thèses historiques un champ idéal.

Tout en rappelant que « *l'accroissement de la population ne constitue pas une fin en soi, non plus que celui de la natalité* », Sauvy ne manque pas d'affirmer que « *l'un et l'autre sont indispensables pour assurer à la Wallonie un développement économique satisfaisant* » (p.32).

Ce n'est donc pas la croissance démographique qui justifie les politiques de population recommandées, mais le développement économique qui ne peut se maintenir que grâce à la croissance de la population, une thèse souvent défendue mais rarement vérifiée. Mais pour Sauvy, le doute n'est pas permis et ceux qui soutiennent des thèses malthusiennes en prétendant que l'accroissement de la population est de nature à créer du chômage et à compromettre l'élévation du niveau de vie sont eux-mêmes des victimes du vieillissement et de « l'affaiblissement de vitalité qui en résulte ».

Le vieillissement est une menace pour le développement économique d'une société parce qu'il implique que des prélèvements supplémentaires soient opérés sur la production des adultes pour assurer des retraites suffisantes aux vieux. « *Il est donc essentiel pour la Wallonie d'arrêter la marche de cet inexorable vieillissement et de rajeunir la population, condition indispensable du rajeunissement des institutions ...* » (p.40)

Cet objectif est-il pour autant réaliste ? Alfred Sauvy reste prudent car il est conscient que l'effort à soutenir pour provoquer un arrêt total du vieillissement est trop lourd (150.000 naissances supplémentaires en 15 ans et 620.000 personnes en plus pour soutenir les groupes des jeunes et des adultes).

Finalement, le rapport préconise un objectif plus modeste consistant à aligner la Wallonie sur les populations européennes les plus vieilles. Mais « même revu de la sorte à la baisse, l'objectif reste ambitieux et

correspond encore à un relèvement de la natalité de 20% et à une immigration de 32.000 personnes par an. Mais la fin justifie les moyens et ce que Sauvy considère comme un mal terrifiant mérite bien qu'on lui applique « un remède héroïque », d'autant que ce remède est connu et que des mesures efficaces ont pu être mises en oeuvre avec succès en France.

Encore faut-il éviter d'agir en ordre dispersé, sans cohésion d'ensemble car le « choc psychologique » indispensable pourrait ne pas se produire. Sauvy va même jusqu'à préconiser une séparation régionale des mécanismes d'aide à la famille et de protection sociale pour tenir compte des différentiels de fécondité et ne pas imposer à une région des sacrifices qui ne s'imposeraient qu'à l'autre : on n'est pas loin des débats actuels sur la partition de la sécurité sociale.

Une des mesures phare suggérée par Sauvy concerne les allocations familiales dont il croit que l'effort financier devrait être porté davantage sur les naissances de deuxième et de troisième rangs, plutôt que sur le premier enfant, parce que c'est à ce stade de la vie reproductive que le niveau de vie diminue le plus dans le ménage et que la mère risque le plus de devoir renoncer à exercer un emploi extérieur.

Dans cette optique, l'aide à la famille n'a pas simplement pour finalité d'égaliser les charges des ménages en fonction du nombre d'enfants, mais surtout d'agir dans une perspective nataliste, sans parler des autres mesures d'aide indirecte qui sont également préconisées comme l'aide aux études, l'allocation de logement, l'exemption du service militaire pour les troisième et quatrième fils, etc.

Mais le soutien à la natalité n'est qu'un des axes possibles d'action et l'immigration constitue un autre volant de manœuvre essentiel, à condition de trouver un nombre suffisant de candidats à la migration et de pouvoir les justifier en terme de création d'emplois. Si toutefois, les apports extérieurs s'avéraient insuffisants, il serait encore possible de les compenser en prolongeant la vie active, c'est-à-dire en reculant l'âge de la retraite, une mesure jugée à priori plutôt impopulaire par l'opinion publique, mais que Sauvy justifie par le prolongement de la vie et de la période de scolarité. Pour encourager ces bonnes pratiques, l'auteur suggère que les niveaux de pension soient modulés en fonction de l'âge de départ de façon à ce que les travailleurs âgés aient intérêt à prolonger

leur activité, pour autant que leur aptitude au travail soit suffisante. Une autre proposition est aussi d'encourager le travail des retraités qui peuvent encore rendre de nombreux services, contrairement à une certaine résistance des milieux syndicaux à autoriser le travail rémunéré au-delà de la retraite.

Au total, on ne peut pas ne pas s'étonner d'observer que les mesures préconisées par Sauvy ont gardé à un demi-siècle de distance, une réelle actualité et qu'elles continuent d'ailleurs à susciter des débats vifs autour de problématiques comme le retardement de l'âge de la retraite, l'aménagement des fins de carrière et la suppression des prépensions ou le refinancement des systèmes de protection sociale.

Même la question des migrations a pris une importance grandissante au fur et à mesure de leur mondialisation et de l'accélération des flux internationaux de personnes. Or, alors que les politiques migratoires ont longtemps consisté à limiter drastiquement les entrées sur le territoire national des pays européens en réduisant presque à zéro les contingents de migrants légaux, l'idée est revenue en force que les migrations internationales doivent être régulées via des systèmes de quotas pour faire face à des besoins croissants de population active réduite sous l'effet de la faible croissance naturelle des populations et de leur vieillissement et aussi pour restaurer les équilibres compromis des systèmes de sécurité sociale.

Même les Nations Unies ont apporté des grains à moudre à ce moulin en publiant en 2000 une étude sur « les migrations de remplacement » qui proposait plusieurs scénarii prospectifs aboutissant à estimer des effectifs de migrants nécessaires pour atteindre plusieurs objectifs, comme par exemple la constance du rapport de dépendance entre les classes d'âge actives et les classes d'âge inactives. Malheureusement, les apports migratoires à prévoir sont tellement gigantesques qu'ils obligent à décréter ces objectifs comme totalement irréalistes et hors de portée pratique.

En conclusion, le rapport Sauvy a eu incontestablement une incidence considérable sur l'opinion publique wallonne et a déclenché des vagues de réactions variées aussi bien dans les médias que dans les milieux politiques et intellectuels, autant régionaux que nationaux.

Si le diagnostic sur la gravité de la situation démographique n'a été à l'époque remis en cause par personne, depuis la gauche jusqu'à la droite, des inquiétudes se sont néanmoins exprimées, soit sur le coût des mesures préconisées, estimées à l'époque à deux milliards de francs belges, soit sur l'opportunité de prendre des mesures discriminatoires en faveur des régions les plus frappées.

On rappellera que le gouvernement unitaire de l'époque s'empressa de réagir en installant dès avril 1962 une commission présidée par Albert Delpérée, secrétaire général du Ministère de la prévoyance Sociale. Il s'ensuivit un deuxième rapport au nom de Delpérée qui ne divergeait pas sur le diagnostic du rapport Sauvy mais qui s'en écartait en précisant que son optique était essentiellement de nature sociale et familiale alors que celle adoptée par Sauvy était qualifiée de « nataliste et ethnique ». Quoiqu'il en soit, ni le rapport Sauvy ni le rapport Delpérée ne furent suivis par l'adoption de mesures concrètes d'application qui auraient pu constituer la base d'une politique de population, ou mieux d'une politique des âges.

Il fallut attendre la publication du rapport POLIWA⁴ en 1975-1977 par une équipe de chercheurs du département de démographie de l'UCL pour assister à un véritable changement de paradigme dans la mesure où la croissance démographique n'y est plus présentée comme un objectif nécessaire mais surtout où le vieillissement n'est plus considéré comme un mal à combattre mais comme une évolution inéluctable à laquelle il convient d'adapter nos modes de fonctionnement et nos modèles culturels, plutôt que de tenter vainement de transformer nos structures de population par âge et par sexe. Mais ici commence une autre histoire.

⁴ Gérard, H. et Loriaux, M. (sous la dir.), *Etat démographique de la Wallonie et éléments pour une politique de population*, Département de démographie de l'UCL, Document du Centre d'Etude de la Population et de la Famille, 1977, n°2.