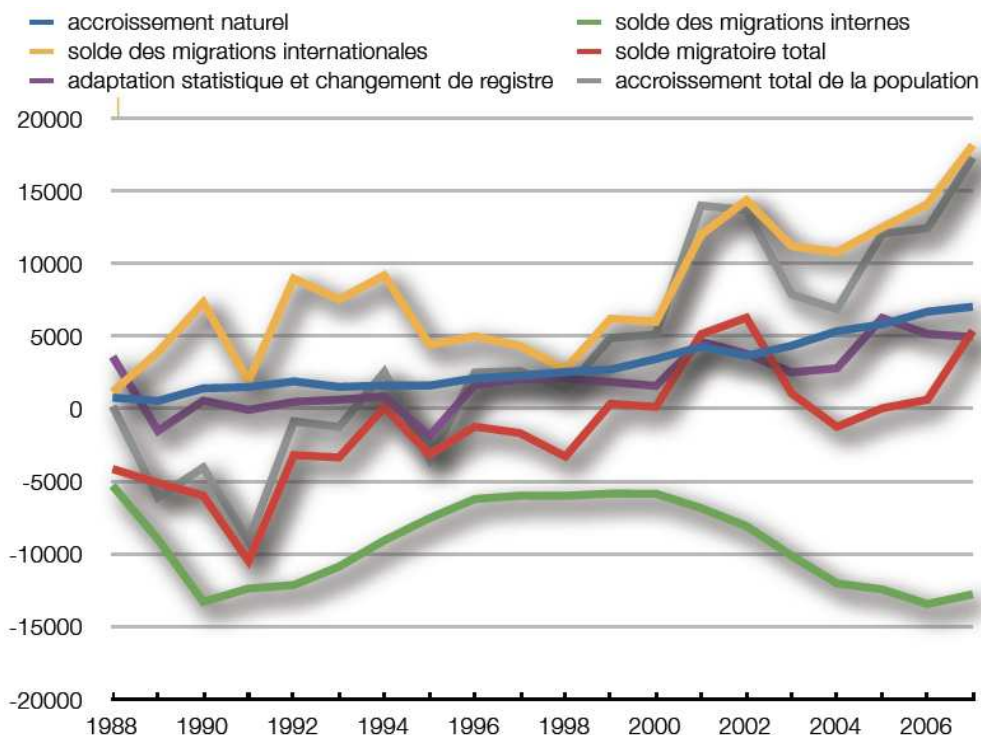


Analyse du vendredi 16 mars 2012

Explosion démographique : gare aux projections...

La planification, la régulation et la captation des plus-values sont indispensables

Alors que la Région de Bruxelles-Capitale avait connu, depuis le milieu des années soixante, une décroissance de sa population, l'année 1995 marquait la fin du déclin. Cette baisse de population était due à un solde migratoire négatif, l'immigration internationale ne compensant pas le phénomène d'émigration interne qu'est la périurbanisation.



Graphique 2. Facteurs de l'évolution récente de la population bruxelloise.
Source: Registre National, DGSIE, retraitement par Interface Demography

Aujourd'hui, **les pouvoirs publics annoncent un important accroissement de population** dans les années à venir. La périurbanisation tendrait à se poursuivre (voire à s'aggraver avec la mise en service du RER) mais se verrait compensée par l'immigration internationale. Ces prévisions¹ jouent un rôle majeur dans l'orientation de nombreuses politiques. Que ce soit en matière de mobilité (contrat de gestion de la STIB), d'aménagement du territoire (PRAS « démographique »), d'emploi ou encore dans le domaine de l'enfance (nombre de places en crèche et dans les écoles), les prévisions démographiques conditionnent les choix politiques qui déterminent les orientations de demain car, comme le dit la célèbre formule d'Émile de Girardin, "*Gouverner, c'est prévoir.*"

Nombre de déclarations politiques et d'articles de presse font état de ce boom démographique, de cette explosion démographique, sans toutefois questionner la validité et le degré de fiabilité de ces prévisions ni les hypothèses sur lesquelles elles s'établissent. La question sociale, pourtant essentielle, concernant le type de population que Bruxelles devrait accueillir, n'est pas non plus abordée.

Le **risque de voir ces prévisions revêtir des allures de prédictions** est certain, aucun véritable débat n'ayant lieu (à cause du caractère trop « technique » de la matière ?) : à peine quelques appels à la prudence sont-ils émis ici et là comme dans la question posée par Alain Destexhe à Évelyne Huytebroeck au Parlement de la RBC en 2009² ou la « mise en garde » du démographe Frans Lespagnard dans une interview accordée en 2010 au journal *Le Soir*³.

Plus rares encore sont les remises en cause des chiffres eux-mêmes. Alors que selon l'IBSA (Institut Bruxellois de Statistique et d'Analyse⁴), la commune de Saint-Josse devrait connaître

¹Quelques définitions :

- Une **projection** de population fournit une image de ce que pourrait être la population à venir, à partir de la connaissance du passé et en prenant, pour le futur, des hypothèses sur trois composantes : la fécondité, la mortalité et les migrations. (définition de l'[INSEE](#))
- Les **projections démographiques du Bureau Fédéral du Plan** « consistent en un scénario central et des scénarios alternatifs correspondant à une variante basse et haute pour chacun des trois paramètres fondamentaux, à savoir la fécondité, la mortalité et les migrations. Les trois scénarios pour chaque paramètre se veulent réalistes, le scénario central étant le plus vraisemblable. » (BFP, Outils et méthodes du Bureau fédéral du Plan, septembre 2006)
- On parle de **prévision** quand il est question de ce scénario central à « court terme » et de **perspective** quand on évoque le plus long terme. (Luc Lebrun, « Le modèle de prévision démographique de l'Institut national de Statistique » in *Vieillesse démographique et financement de la sécurité sociale: un défi soutenable?*, Actes du Colloque organisé par le Bureau fédéral du Plan à Bruxelles, les 2 et 3 décembre 1997, 1999.)

²À propos des chiffres du Bureau fédéral du plan : « **Ne faut-il pas agir avec prudence sans quoi des décisions politiques importantes pourraient être prises sur des bases erronées (par exemple un surinvestissement dans certains secteurs pour répondre à une demande qui pourrait ne jamais arriver) Quels sont les autres scénarios envisagés ? D'autres études sont-elles disponibles ?** » Questions et Réponses – Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale – 15 décembre 2009 (n° 2), Question n° 26 de M. Alain Destexhe du 19 novembre 2009 (Fr.) : *Les projections démographiques pour Bruxelles.*

³« *Dans les années 1960, les projections faisaient état d'une forte hausse de la population. Elles ont sous-tendu de grands travaux d'infrastructures. On sait aujourd'hui qu'on s'est trompé. Quand le journaliste [Jean-Claude] Defossé faisait ses reportages sur les travaux inutiles, il a simplement fait apparaître de grossières surestimations. Dans les années 1980, on a fait machine arrière sur base du déclin démographique amorcé dans les années 1970. Et encore une fois, on s'est trompé à terme.* » *Nous sommes 1.114.555 Bruxellois !* Le Soir, lundi 04 octobre 2010.

⁴http://www.ibsa.irisnet.be/fr?set_language=fr

une croissance de population de 24,16 % entre 2010 et 2020⁵, Éric Jassin, échevin de la population de cette commune, constate que Saint-Josse a perdu 264 habitants en 2011⁶... Un récent article du journal *Het Nieuwsblad*, citant le bourgmestre Jean Demannez, fait quant à lui mention d'une perte de 650 habitants en huit mois⁷. Il faut certes relativiser cette baisse, la commune de Saint-Josse ayant radié 1167 personnes des registres de l'État civil pour cause de domiciliation fictive au cours de l'année 2011. Et peut-être qu'une partie (ou la totalité) de ces personnes habite à Bruxelles, ce qui n'entraînerait dès lors peu (ou pas) de modification des chiffres de population à l'échelle de la Région. Il faut ici rappeler que certains groupes (étudiants, personnes en séjour non-légal, ...) échappent aux statistiques.

La prudence doit donc être de mise lorsqu'il s'agit d'analyser les chiffres de population et plus encore quand il est question de prévisions.

L'ARAU, sans remettre en cause les politiques visant à répondre à des besoins bien réels comme celui de la nécessité d'augmenter le nombre de places en crèche ou de logements (abordables !), estime qu'il est toutefois important, dans un objectif d'information du public, de se pencher plus attentivement sur ces prévisions démographiques ; sur la manière dont elles sont élaborées, leur fiabilité et l'usage (politique) qui en est fait.

Comment les prévisions démographiques sont-elles établies ?

Pour la Région de Bruxelles-Capitale, les prévisions démographiques émanent principalement de deux sources : le BFP⁸ (Bureau Fédéral du Plan) en collaboration avec la DGSIE (Direction générale Statistique et Information économique) et l'IBSA. Les chiffres de population « réels » sont quant à eux donnés par le RN⁹ (Registre National).

1. Les chiffres

Les derniers chiffres publiés sont les suivants :

- Population de la RBC au premier janvier 2012 (RN)¹⁰ : **1.146.491**, une augmentation de **27.403** par rapport à la même date en 2011, soit 2,45 %.

⁵<http://www.monitoringdesquartiers.irisnet.be/maps/demographie/projections-demographiques/croiss-demo-pop-totale-2010-2020/0/2010/>

⁶*Bruxelles: la population de la commune de Saint-Josse a baissé*, RTBF info, 6 janvier 2012.
http://www.rtb.be/info/regions/detail_la-population-de-saint-josse-a-baisse?id=7342443

⁷*'Belgisch Calcutta' krimpt voor het eerst in jaren*, Het Nieuwsblad, 7 mars 2012.
http://www.nieuwsblad.be/article/detail.aspx?articleid=BLBBI_20120307_001

⁸<http://www.plan.be/index.php?lang=fr&TM=30&IS=61>

⁹<http://www.ibz.rn.fgov.be/index.php?id=2471&L=0>

¹⁰Le chiffre officiel de la population ne prend pas en compte le Registre d'attente, c'est-à-dire les personnes ayant une demande d'asile en cours de traitement

- Perspective du BFP, décembre 2011¹¹ :

Tableau 2 Mouvement de la population de la Belgique, des Régions et de la Communauté germanophone de 2000 à 2060

	2000	2010	2020	2030	2040	2050	2060	2060/2010
Région de Bruxelles-capitale								
Population au 1er janvier	959.318	1.089.538	1.270.862	1.350.570	1.374.537	1.418.362	1.475.190	135
Solde naturel	3.413	8.843	12.242	11.644	10.563	10.889	11.252	
Naissances	13.626	18.541	21.641	21.045	20.722	21.712	22.479	
Décès	10.213	9.698	9.399	9.401	10.159	10.823	11.227	
Solde des migrations internes	-5.861	-13.450	-17.026	-18.377	-18.209	-18.685	-19.378	
Solde des migrations externes	6.741	24.901	17.362	10.044	10.746	13.417	13.790	
Population au 31 décembre	964.405	1.109.832	1.283.440	1.353.881	1.377.637	1.423.983	1.480.854	

- Projection de l'IBSA, mai 2010¹² :

TABLEAU 1 : Projection de la population masculine et féminine de la Région de Bruxelles-Capitale au 1^{er} janvier (2009-2020)

	Femmes	Hommes	Total	Croissance
2009	551 319	515 202	1 066 521	1,72 %
2010	561 996	526 138	1 088 134	2,03 %
2011	571 754	536 404	1 108 158	1,84 %
2012	580 717	545 769	1 126 486	1,65 %
2013	588 837	554 180	1 143 018	1,47 %
2014	596 076	561 587	1 157 663	1,28 %
2015	602 586	568 157	1 170 743	1,13 %
2016	608 979	574 584	1 183 563	1,10 %
2017	615 213	580 838	1 196 051	1,06 %
2018	621 237	586 876	1 208 112	1,01 %
2019	626 997	592 649	1 219 646	0,95 %
2020	632 493	598 142	1 230 636	0,90 %

Source : IBSA, DGSIE et RN

¹¹BFP, *Perspectives de population 2010-2060*, décembre 2011.

http://www.plan.be/admin/uploaded/201112190815510.bevpop2011_fr.pdf

¹²IBSA, *Projections démographiques bruxelloises 2010-2020*. http://www.bruxelles.irisnet.be/a-propos-de-la-region/files-fr/ibsa/2-series/cahiers/cahiers_de_l_ibsa_n_1_mai_2010

- Perspective du BFP, mai 2008¹³ :

TABLEAU 32 - Région de Bruxelles-capitale - Mouvement de la population

	2000	2006	2010	2020	2030	2040	2050	2060
Population au 1er janvier	959 318	1 018 804	1 072 063	1 200 108	1 255 791	1 264 310	1 289 164	1 327 652
Solde naturel	3 413	6 669	9 274	11 232	10 509	9 474	9 612	9 881
Naissances	13 626	16 214	18 553	20 117	19 244	18 724	19 384	19 865
Décès	10 213	9 545	9 279	8 885	8 735	9 250	9 772	9 984
Solde des migrations internes	-5 861	-13 457	-15 724	-16 381	-16 822	-16 560	-16 890	-17 425
Immigrations internes	69 403	76 946	85 255	91 931	91 724	91 644	93 339	95 314
Emigrations internes	75 264	90 403	100 979	108 312	108 546	108 204	110 229	112 739
Solde des migrations externes	6 741	17 588	20 745	15 347	7 712	8 533	10 864	11 698
Immigrations externes	22 729	35 482	40 645	38 660	29 883	29 076	31 533	32 986
Emigrations externes	15 988	17 894	19 900	23 313	22 171	20 543	20 669	21 288
Accroissement de la population	4 293	10 800	14 295	10 198	1 399	1 447	3 586	4 154
Ajustement statistique	794	1 611	0	0	0	0	0	0
Population au 31 décembre	964 405	1 031 215	1 086 358	1 210 306	1 257 190	1 265 757	1 292 750	1 331 806

Source: Observations 2000-2006: RN-DG SIE, Calculs BFP; Perspectives de population 2007-2060, BFP-DG SIE

Les différents chiffres de population projetée au premier janvier 2020 sont les suivants :

- 1.200.108 (BFP 2008)
- 1.230.636 (IBSA 2010)
- 1.270.862 (BFP 2011)

Soit une différence de près de 6% entre l'estimation la plus basse et la plus haute.

Si l'on compare ces chiffres à ceux publiés en mars 2011 dans une étude commandée par Benoît Cerexhe¹⁴, la différence est plus importante encore, le chiffre de 1.329.000 y étant cité comme un des scénarios envisageables, ce qui correspond à une **différence de plus de 10%** par rapport au chiffre du BFP de 2008 !

Ces écarts importants peuvent s'expliquer par un « affinement » des projections lié au rapprochement de l'échéance (il paraît logique d'avoir une plus grande fiabilité de prévision pour 2020 en 2011 qu'en 2008) mais aussi par la nature même de l'exercice de prévision démographique. En effet, « *Plusieurs auteurs ont mis en évidence que **les erreurs sur les projections de population totale à un horizon de 20 ans sont souvent de l'ordre de 5 à 15 %**, et qu'elles peuvent être nettement plus grandes pour certains groupes d'âge, en particulier les jeunes et les personnes âgées.* »¹⁵

Il est également envisageable que l'augmentation des chiffres avancés par ces prévisions

¹³BFP, *Perspectives de population 2007-2060*, mai 2008.

http://www.plan.be/admin/uploaded/200805081112390.pp105_fr.pdf

¹⁴Étude démographique commandée par M. Benoît Cerexhe, Ministre de l'économie et de l'emploi de la région de Bruxelles-capitale réalisée par André Lambert, démographe (asbl ADRASS), mars 2011.

<http://perso.ovh.net/~adrass/WordPress/wp-content/uploads/2011/10/Bruxelles-forte-croissance-et-emploi.pdf>

¹⁵Amel Bahri, Bruno Schoumaker, François Peltier, *Projections de population en Belgique et en France depuis les années 1930. Confrontation à la réalité et identification des erreurs*, UCL, 2009.

successives puisse être due à un effet de « compensation » ou de « rattrapage ». Constatant que les premières prévisions sous-estimaient la réalité observée par la suite¹⁶, elles ont pu être revues à la hausse, ce qui peut toutefois comporter « *le risque [...] que les hypothèses qui apparaissaient comme trop prudentes ne deviennent trop hardies...* »¹⁷

2. Méthodologie et hypothèses

Les projections démographiques sont fondées sur des hypothèses de variation du solde naturel (différence entre le nombre de naissances et le nombre de décès) et du solde migratoire (différence entre le nombre d'immigrations et le nombre d'émigrations) qui permettent de calculer un pourcentage d'accroissement de la population.

Les hypothèses du BFP pour 2010-2060 (à l'échelle de la Belgique) sont les suivantes :

- espérance de vie : en 2060, un homme en Belgique pourrait espérer vivre 86,2 ans et une femme 88,8 ans ;
- nombre moyen d'enfants par femme : entre 1,85 et 1,88 entre 2010 et 2060 ;
- mobilité migratoire à l'intérieur du territoire : augmente légèrement ;
- immigration internationale : atteindrait un maximum de quelque 176.000 personnes en 2014 pour ensuite fluctuer en fonction de l'attractivité économique relative de la Belgique ;
- émigration vers l'étranger : un peu plus de mobilité migratoire.

Pour la Région de Bruxelles-Capitale, concernant les deux premières hypothèses, cela donne :

	2000	2010	2020	2030	2040	2050	2060
Nombre moyen d'enfants par femme	1,95	2,04	2,07	2,03	2,01	2,02	2,03
Espérance de vie à la naissance – Hommes (années)	75,12	77,51	79,48	81,21	82,71	84,08	85,34
Espérance de vie à la naissance – Femmes (années)	81,39	82,63	83,71	84,64	85,51	86,30	87,03

Les hypothèses sur les migrations semblent beaucoup plus difficiles à formuler de manière aussi précise que celles portant sur le nombre moyen d'enfants par femme ou

¹⁶A titre d'exemple, l'IBSA prévoyait une population de **1.126.486** habitants au premier janvier 2012 (voir tableau p. 4) alors que les chiffres du RN font état d'une population de **1.146.491** à la même date.

¹⁷Amel Bahri, Bruno Schoumaker, François Peltier, *Projections de population en Belgique et en France depuis les années 1930. Confrontation à la réalité et identification des erreurs*, UCL, 2009.

l'espérance de vie : « [...] l'un des phénomènes démographiques les plus difficiles à prévoir est probablement la migration, plus sensible que les autres phénomènes aux conditions économiques ou aux mesures politiques prises en matière d'accueil des étrangers. »¹⁸

Les perspectives du BFP ne remettent nullement en cause la difficulté de l'exercice : « **L'élaboration des hypothèses d'immigration internationale est une des plus risquées qui soit.** Elle dépend de la politique des États et de la conjoncture mondiale. On peut supposer que la Belgique restera attractive pour les membres de l'UE par son rôle de siège des institutions européennes, et que de manière plus générale l'Europe restera attractive pour les ressortissants du reste du monde. »¹⁹

C'est à ce niveau que réside certainement la plus grande part de l'incertitude inhérente à toute prévision démographique. Si l'impact des mouvements migratoires a un effet « immédiat » sur la croissance de la population via le solde migratoire, des effets à plus long terme, notamment concernant la natalité, sont également à envisager, les immigrants étant essentiellement des jeunes adultes en âge d'avoir des enfants²⁰.

On peut d'ores et déjà citer un facteur qui pourrait avoir un effet important sur l'immigration dans les années à venir : la modification de la loi sur le regroupement familial²¹ (votée le 26 mai 2011) qui va dans le sens d'un durcissement des critères d'accès au territoire et dont le BFP dit « Une étude particulièrement complexe serait par ailleurs nécessaire pour mesurer l'effet de ces nouvelles dispositions. »²²

Dans un autre registre, on peut légitimement imaginer que la mise en service du RER (annoncée à l'heure actuelle pour 2019) aura pour conséquence une augmentation du nombre de candidats à la périurbanisation. Selon une étude réalisée en 2006 par le bureau d'études STRATEC pour le compte du SPF Mobilité et Transports²³, le RER (s'il avait été mis en service à cette époque) aurait pu avoir comme impact pour la Région la perte de 30.400 ou 24.900 ménages (soit 62.624 ou 51.294 personnes²⁴) entre 2005 et 2015 suivant le scénario envisagé²⁵.

¹⁸Josianne Duchêne, *Le traitement de l'incertitude dans les perspectives démographiques*, texte révisé et mis à jour d'une communication préparée pour les Jornades Tècniques sobre Projeccions Demogràfiques de Catalunya, Barcelona, Palau de la Generalitat 26 i 27 de maig del 1997, 1999.

¹⁹BFP, Perspectives de population 2010-2060, décembre 2011, p.12.

²⁰ Selon le *Tableau de bord de la santé en Région bruxelloise 2010* de l'Observatoire de la santé et du social de Bruxelles-Capitale, « En Région bruxelloise, pour près d'une naissance sur deux, la maman n'est pas de nationalité belge. »

²¹Projet de loi modifiant la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers en ce qui concerne les conditions dont est assorti le regroupement familial - Chambre des Représentants 53-443-2010/2011

²²BFP, Perspectives de population 2010-2060, décembre 2011, p.6.

²³STRATEC, Actualisation de l'impact du RER et de ses mesures d'accompagnement, 2006. <http://www.stratec.be/files/fiches/fr/C614.pdf>

²⁴Un ménage bruxellois étant en moyenne constitué de 2,06 personnes.

²⁵Les deux scénarios envisagés :

1. Le RER ferré complet à 9 branches, sans bus express, combiné à la gratuité du train et à la hausse du coût d'usage de la voiture, ferait encore perdre 30.400 ménages à la RBC entre 2005 et 2015, parmi lesquels 57% seraient des ménages de revenu moyen ou élevé.

2. Le RER ferré / bus incomplet à 7 branches, tel que décidé au conclave gouvernemental d'Ostende provoquerait une perte de 24.900 ménages pour la RBC, de 2005 à 2015, dont 55% seraient de revenu moyen ou élevé.

En combinant ces deux hypothèses, ralentissement de l'immigration par le regroupement familial et accélération de l'exode urbain, on verrait donc le solde migratoire significativement baisser.

D'une manière générale, **on peut regretter un certain manque de transparence dans les hypothèses retenues par les démographes pour l'élaboration de leurs projections**²⁶.

Le manque de « publicité » faite aux scénarios alternatifs est également regrettable ; en effet, dans la plupart des cas, seul le scénario le plus vraisemblable, ou scénario central²⁷, est présenté dans les publications, comme c'est le cas dans le rapport du BFP.

À ces possibles sources d'erreur, il faut encore ajouter l'importance que peut jouer le contexte démographique, économique, social et politique sur la détermination des hypothèses : « *Une autre source d'erreur, dont l'impact est plus difficile à démontrer mais dont les effets sont vraisemblablement importants, est le contexte socio-économique et politique dans lequel les projections sont réalisées, sans parler des orientations idéologiques des auteurs des projections.* »²⁸

Le scénario « variante haute » (soit une population de 1.329.000 habitants en 2020) présenté dans l'étude commandée par Benoît Cerexhe serait-il l'illustration de ces propos ? À moins que ce scénario ne s'éloigne que très peu des « variantes hautes » établies par le BFP et l'IBSA ? Difficile d'en juger étant donné que ces deux institutions n'ont pas fait la publicité de leurs scénarios alternatifs...

« Nous serons 800.000 Bruxellois en 2010 »

C'est ce qu'il ressortait d'une étude commandée par Jef Valkeniers, alors secrétaire d'État à la Région bruxelloise, réalisée en 1989²⁹ et basée sur les perspectives démographiques de l'INS de 1985 (voir tableau ci-dessous). Une projection bien en-dessous de la réalité qu'on observera par la suite puisque selon l'IBSA, la Région de Bruxelles-Capitale comptait, au premier janvier 2010, 1.089.538 habitants...

Toujours en 1989, une étude menée, à la demande du Secrétaire d'État Jean-Louis Thys, par l'Institut de démographie de l'Université catholique de Louvain, annonçait une population de 931.000 habitants pour 2003³⁰. Cette deuxième projection, si elle se révélera également avoir

²⁶ « Une présentation détaillée et davantage justifiée des hypothèses retenues – trop rarement disponible dans les rapports de perspectives démographiques – permettrait de rendre ces perspectives plus transparentes pour les utilisateurs. » Amel Bahri, Bruno Schoumaker, François Peltier, Projections de population en Belgique et en France depuis les années 1930. Confrontation à la réalité et identification des erreurs, UCL, 2009.

²⁷ Voir note 1.

²⁸ Amel Bahri, Bruno Schoumaker, ...

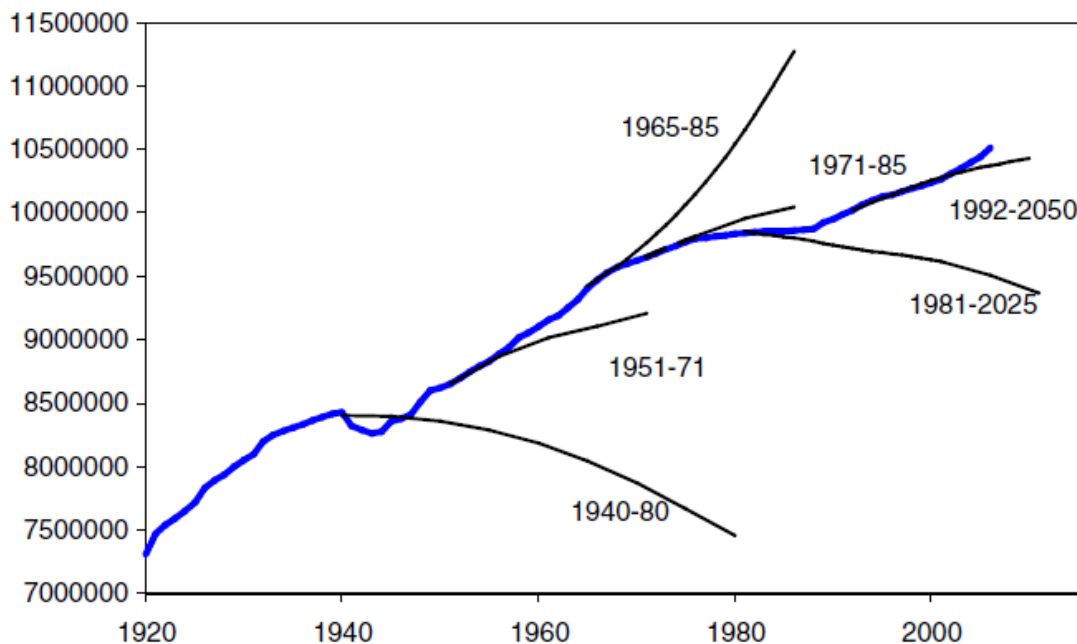
²⁹ *Les Bruxellois ne seront que 800.000 en 2010...*, Le Soir, samedi 6 mai 1989.

³⁰ « Les démographes de l'UCL, Michel Poulain et Thierry Eggerickx, ont établi des projections de population pour l'an 2003 sur base des comportements constatés de 83 à 88 et tout en ignorant si l'amélioration de l'activité économique entraînera une reprise de l'exode urbain. A l'aube du XXI^e siècle, ils nous prédisent un Bruxelles de

sous-estimé la croissance démographique de la Région, sera néanmoins plus proche de la réalité de 992.041 habitants constatée par l'IBSA pour 2003.

D'une manière générale, les prévisions démographiques passées ont montré des résultats parfois très éloignés de la réalité ensuite observée. À titre d'exemple, voici un graphique mettant en évidence l'écart entre six perspectives démographiques, établies entre 1943 et 1993, et l'évolution réelle de la population belge.

GRAPHIQUE 1 - Comparaison des évolutions de population totale de six perspectives démographiques aux évolutions observées



Source: DG SIE pour les observations; DG SIE et BFP pour les perspectives.

Les lignes en noir représentent les populations totales projetées.

Période projetée	Producteur et année de diffusion	Fécondité	Mortalité	Migrations internationales
1940-1980	Ministère des Affaires Economiques - Office Central de la statistique (1943)	Constante	Constante	Solde nul
1951-1971	Ministère des Affaires Economiques - Institut National de Statistique (1955)	Décroissante	Décroissante	Solde nul
1965-1985	Ministère des Affaires Economiques - Centre National de Calcul Mécanique (1965)	Croissante	Décroissante	Solde nul
1971-1985	Université Catholique de Louvain et Centre d'Etude de la Population et de la Famille (1975)	Décroissante	Constante	Solde positif
1981-2025	INS - Bureau fédéral du Plan (1985)	Légèrement croissante	Décroissante	Solde négatif
1992-2050	INS - Bureau fédéral du Plan (1993)	Légèrement croissante	Décroissante	Solde positif

Bruno Schoumaker (Institut de démographie - UCL), François Peltier et Amel Bahri (GÉDAP - UCL), « Perspectives démographiques en Belgique depuis 1940 : confrontation à la réalité » in BFP, Perspectives de population 2007-2060, mai 2008.

931.000 habitants. C'est 130.000 de plus que la récente projection d'une étude analogue demandée par le secrétaire d'Etat Valkeniers. », *Bruxelles séduirait les 15-25 ans et aurait 931.000 habitants en 2003*, Le Soir, vendredi 19 mai 1989.

Le graphique met en évidence les erreurs constatées de différentes perspectives de population par rapport à la réalité observée. On peut remarquer que les perspectives surestiment ou sous-estiment l'évolution de la population en fonction des tendances démographique et des choix d'hypothèses liés au contexte de l'époque de leur réalisation. Ainsi, la perspective de 1943 n'anticipe pas le baby-boom de l'après-guerre, celle de 1965 n'anticipe pas la baisse de la fécondité, etc.

Ces erreurs nous rappellent que les projections démographiques ne sont pas une science exacte mais qu'elles donnent une image d'une situation future possible ou probable.

Décider sur base de prévisions c'est choisir dans l'incertitude

C'est dans ce contexte d'incertitude que les orientations politiques doivent être définies, que les choix doivent être opérés : *« En fait, le problème principal des projections démographiques n'est pas tant d'essayer de réduire l'incertitude incompressible qui les affecte que d'apprendre à bien gérer cette incertitude. Cette incertitude doit faire l'objet d'une communication plus explicite et les prises de décision induites par ces perspectives démographiques doivent être traitées comme des décisions dans l'incertain. Ceci implique des procédures de décisions révisables, comme il commence à s'en mettre en place pour les politiques d'âge de la retraite, et des stratégies veillant à éviter les irréversibilités et laissant donc ouvertes le maximum d'options futures. »*³¹

Mettre un terme aux politiques de la « fuite en avant »

On constate que ce n'est pas le cas pour le moment à Bruxelles. Les prévisions démographiques sont utilisées comme un argument d'autorité³² avec le risque non négligeable de légitimer des effets d'annonce.

Aux yeux de l'ARAU, la sous-capacité d'accueil des crèches et écoles et la saturation des transports en commun ne relèvent pas uniquement d'un boom démographique « soudain » mais également (et principalement ?) de décennies de sous-investissement, d'impéritie des opérateurs (Communes, Fédération Wallonie-Bruxelles, STIB, ...) et du sous-financement structurel de Bruxelles.

Il ne faut pas non plus perdre de vue que depuis les accords du Lambermont de 2001, le financement de la Région de Bruxelles-Capitale repose en grande partie sur la fiscalité immobilière, la part des impôts immobiliers dans les recettes générales comptant pour plus

³¹ Didier Blanchet et Françoise Le Gallo, *Les projections démographiques*, Revue économique 5/2008 (Vol. 59), p. 893-912.

³² « Les utilisateurs de ces projections (et en particulier les planificateurs) sont alors enclins à ne retenir qu'un seul scénario. Ils demandent à ce qu'on leur indique le scénario le plus vraisemblable et peuvent difficilement faire intervenir l'incertitude dans les mesures législatives ou sociales qu'ils prennent. » Josianne Duchêne, Le traitement de l'incertitude dans les perspectives démographiques, texte révisé et mis à jour d'une communication

d'un tiers³³ (et pour plus de 70 % dans les recettes fiscales). Il n'en faut pas plus pour conforter une culture bien ancrée de la « fuite en avant » dans le domaine immobilier.

L'enjeu est donc de ne pas laisser faire n'importe quoi n'importe où, comme on a laissé (et laisse encore) faire le « marché du bureau », avec le résultat que l'on connaît : une surface inoccupée de 1.196.123 m² dans la Région avec des taux de vacance de plus de 20 % en deuxième couronne nord-ouest³⁴. Le quartier de l'avenue Marcel Thiry, par exemple, livré aux bureaux dans les années 70-80 malgré son accessibilité réduite et une mauvaise desserte en transports en commun, est devenu un cimetière tertiaire. Les courtiers ont fait leur *mea culpa* mais il était trop tard : le marché est incapable de s'autoréguler. Si certains de ces bureaux sont aujourd'hui reconvertis en logements, il n'en reste pas moins d'importants problèmes de mobilité dans le quartier. À tel point qu'Olivier Maingain, bourgmestre de Woluwe-Saint-Lambert, en vient à réclamer une bretelle d'accès à l'autoroute E40 (en totale contradiction avec le Plan Iris II qui vise à réduire la pression automobile à Bruxelles). **Cette situation est imputable à des erreurs de planification**, tant en ce qui concerne l'affectation monofonctionnelle du sol que le choix du « tout à la voiture ». Ces erreurs de planification ont également pour conséquence de rendre difficile la reconversion : il n'est en effet pas aisé d'intégrer les équipements et les services allant avec le logement dans des zones où il n'a pas été prévu d'en accueillir.

En l'absence de mixité et de création des fonctions complémentaires au logement, des zones monofonctionnelles « logement » viendraient remplacer des zones monofonctionnelles « bureaux », ce qui maintient les problèmes de mobilité.

De même, le boom démographique ne peut légitimer, pour ce qui concerne la production de logements neufs, l'irrésistible envie des promoteurs de « promouvoir ». Il ne fait pas de doute qu'ils jetteront d'abord leur dévolu sur les « morceaux de choix » : les terrains les mieux situés et les plus faciles à développer (en terme de taille et d'accessibilité). Et cela, bien évidemment, pour y produire des logements destinés d'abord au segment supérieur du marché solvable. Ainsi, Atenor, qui laissait entendre des prix de vente à partir de 2000 euros le m² pour un appartement dans la tour *UP-site*, annonce aujourd'hui le prix de 362.250 euros pour un appartement de 111 m² (terrasse comprise) au 15^{ème} étage, soit un prix plus proche des 3500 euros le m² (hors TVA et frais)³⁵.

Cette « fuite en avant » du secteur résidentiel, si elle n'est pas endiguée, comporte plusieurs risques :

- risque de formation d'une bulle immobilière ;

préparée pour les Journées Techniques sobre Projections Démographiques de Catalunya, Barcelona, Palau de la Generalitat 26 i 27 de maig del 1997, 1999.

³³ Voir à ce sujet *Finances publiques à Bruxelles : analyse et enjeux*, Courrier hebdomadaire du CRISP, n°2007-2008, 2009.

³⁴ *Observatoire des bureaux n°29, vacance 2011 à Bruxe lles*, février 2012.

³⁵ « *La tour abritera 252 logements qui devraient être vendus à partir de 2.000 euros le m2 (ce qui reste raisonnable et presque accessible aux Bruxellois).* » Le Soir, jeudi 9 décembre 2010. Toute la nuance réside dans le « presque »...

« *Pour le 15e étage, un appartement de 111m2 coûtera 362.250 euros hors taxe. Au-dessus du 30e étage, les prix ne sont plus communiqués mais on dépasse le million d'euros. On est donc loin du logement accessible pour le Bruxellois moyen.* » Le Soir, mardi 28 février 2012.

- risques liés à une offre inadaptée à la demande : la majorité des nouveaux habitants attendus à Bruxelles sont pauvres et les promoteurs produisent en priorité des logements destinés aux segments supérieurs du marché ;
- risque de difficulté de remboursement hypothécaire des ménages bruxellois (dont le revenu moyen est en baisse) ;
- risques liés au déficit d'investissement dans le tissu urbain existant : les propositions de modification du PRAS prévoient l'ouverture de « nouvelles frontières » aux promoteurs mais ne prévoient aucun outil susceptible d'orienter des investissements sur le renforcement de la rénovation urbaine ;
- risque de renforcement de la dualisation sociale entre ceux qui peuvent accéder à la propriété et ceux qui en sont exclus ;
- risque de stigmatisation accrue de certains quartiers du croissant pauvre.

Le PRAS démographique et le contrat de gestion de la STIB³⁶ répondent au boom... chacun à sa manière...

L'adoption de ce nouveau PRAS, dit « démographique », censé répondre au défi du boom démographique annoncé, ne doit pas se faire dans la précipitation³⁷ en court-circuitant le processus d'élaboration d'un PRD *Durable*. Les associations³⁸ l'ont dit dès le 5 juillet 2011 dans un communiqué : « *PRAS démographique : Hold-up sur le PRDD !* »³⁹

Ce nouveau PRAS doit encadrer et non pas inviter les promoteurs à « promouvoir » à tout va et à spéculer sur les probables changements d'affectations de certaines zones du territoire de la Région. Dans le cadre du séminaire « PRAS démographique et grands projets résidentiels » du 14 février 2012, Laurence de Hemptinne traduisait d'ailleurs bien la situation en s'adressant à Stéphan Sonnevile, d'Atenor : « *Alors, Monsieur Sonnevile, c'est pour vos projets que la Région change l'affectation de certaines zones du PRAS ?* » Atenor a en effet acheté, au nez et à la barbe de la SDRB, un terrain situé dans la zone de Biestebroeck dont le PRAS démographique propose le passage de zone d'industrie urbaine à une zone où le logement sera possible. Ce qui est contestable n'est pas la construction de logements neufs par le secteur privé (pourvu que cette offre réponde à la demande réelle) mais bien la spéculation.

³⁶Note d'orientation relative au contrat de gestion de la S.T.I.B. 2012-2016, Conseil des Ministres 2 février 2012.

³⁷« *Le premier concerne la culture de la planification, et non celle de la précipitation. La culture de la planification qui nous a été évoquée, à propos de Bâle par Monsieur Duvinage, nous fait rêver dans une ville où la planification est encore récente : comme le rappelait Monsieur Vilain, il n'y a pas tant d'années que nous avons les rênes de la décision en main. Néanmoins, nous les avons tout de même maintenant depuis plus de 20 ans. Il s'agit donc d'utiliser ces dispositifs que nous avons en main avec meilleur soin. J'en appelle donc à ce changement de culture, adapté au contexte bruxellois.* » Myriam Gérard, Présidente du Conseil économique et social de la Région de Bruxelles-Capitale, *Les enjeux socio-économiques du Plan régional d'affectation du sol « démographique »*, conclusions du colloque du 15 juin 2011, pp.133-134.

³⁸ARAU, BRAL, IEB, RBDH.

³⁹<http://www.ieb.be/PRAS-demographique-hold-up-sur-le.4898>

Si la Région décide des changements d'affectation, elle doit également encadrer le bon aménagement des lieux, ménager l'avenir (en particulier en développant le rôle de voie de transport de marchandises du canal) et capter une partie des plus-values dès lors générées : « [...] le PRAS, actuellement, nous fait craindre que la place soit laissée belle à certains acteurs pour développer des projets qui peuvent certainement avoir leur intérêt, des projets très rémunérateurs, mais qui seraient des projets à fonction simple. [...] À cet effet, je me permets de vous adresser la question suivante : le Gouvernement n'a-t-il pas pris un certain risque en annonçant le changement du PRAS sans avoir, hélas, pu **régler auparavant la question de la captation des plus-values** ? »⁴⁰

Le projet de PRAS prévoit d'ouvrir de nouveaux « terrains de jeu » aux promoteurs en convertissant des zones d'activités portuaires et d'industrie urbaine, situées principalement le long du canal, en ZEMU (zones d'entreprises en milieu urbain), zones où la présence de logement sera encouragée afin de répondre au boom démographique annoncé. Outre la question de la captation des plus-values, il existe aussi un risque de voir l'investissement se détourner des dents creuses ou immeubles à l'abandon des quartiers existants au profit de ces « nouveaux territoires » dont les parcelles, de plus grande taille, permettraient d'assurer une rentabilité « attractive » des projets immobiliers.

Voilà pourquoi il est indispensable de maintenant mettre en place, ou de renforcer, lorsqu'ils existent, les outils d'encadrement et de contrôle du marché :

- accentuer la régulation de l'usage des sols ;
- accroître la rénovation du parc de logements sociaux ;
- adopter un mécanisme de fixation des valeurs foncières et de captation des plus-values foncières ;
- encadrer les loyers.

La STIB, bougeons mieux (mais pas partout)

Simultanément, d'autres acteurs se fondent sur les prévisions démographiques pour légitimer des projets qui ne sont pas forcément complémentaires à ceux de la Région.

Ainsi, la STIB, utilise ces prévisions pour justifier, dans sa note d'orientation, des investissements d'infrastructures lourdes et inadaptées : projet de métro sur l'axe Nord-Sud entre Albert et Bordet, études sur la desserte du sud de la ville par le métro (Uccle, dont les prévisions n'annoncent pas une forte croissance⁴¹) et sur l'opportunité de la création de tunnels pour les transports publics à la Plaine et à Meiser, ...

Ces projets répondront-ils aux besoins en mobilité des nouveaux quartiers urbains que le PRAS démographique permettrait de développer ? Rien n'est moins sûr car la Région, si elle entend répondre à la demande des promoteurs de dégager du foncier dans les quartiers centraux, a également pour objectif de développer des quartiers plus périphériques et mal

⁴⁰Myriam Gérard, Présidente du Conseil économique et social de la Région de Bruxelles-Capitale, *Les enjeux socio-économiques du Plan régional d'affectation du sol « démographique »*, conclusions du colloque du 15 juin 2011, p. 134.

⁴¹À peine 3,80 % entre 2010 et 2020.

desservis par les transports publics, comme Biestebroek ou la zone du Quai des Usines (Godin et MABRU)⁴². Or, la STIB ne semble pas vouloir prêter attention à ces quartiers, sa doctrine consistant à refuser de desservir les zones où la densité n'est pas encore présente... Et quand bien même elle prévoit l'étude d'une « *desserte optimisée des zones leviers et des zones d'intérêt régional et en priorité les sites Delta et Heysel* » (sites faisant l'attention toute particulière du PRAS démographique), elle ne serait qu'une « promesse » pour, au plus tôt, 2017...

L'exemple donné par Tour & Taxis invite à la méfiance : la desserte du site par les transports en commun, « étudiée » depuis 2001, n'est toujours pas réalisée, offrant au promoteur tout le loisir de justifier l'extrême lenteur du développement des logements et le submergement du site par une mer de parkings « provisoires ». Cette desserte de Tour & Taxis ne figure pas au programme de la STIB pour la période 2012-2016 mais sera, bonne nouvelle, étudiée en vue d'une réalisation entre 2017 et 2020... L'ARAU a déjà dénoncé l'obstruction que fait la STIB à la desserte de ce site en proposant l'option la plus chère et la plus impopulaire (passer par le boulevard Émile Bockstael en supprimant des places de parking sur un aménagement récent).

Si la Région ne parvient pas à imposer à la STIB la desserte des nouveaux quartiers urbains, comment pourrait-elle alors espérer atteindre l'objectif de 20 % de réduction de la pression automobile déclaré dans le plan Iris II ?

Conclusions

L'ARAU n'entend pas contester le boom démographique mais veut souligner que les projections peuvent se tromper, à la baisse ou à la hausse, notamment en fonction du contexte dans lequel elles sont élaborées. Les erreurs sur les projections de population totale à l'horizon de 20 ans sont de l'ordre de 5 à 15%, ce qui représente jusqu'à 163 000 personnes pour Bruxelles. Dans la situation actuelle, où « l'explosion démographique » est posée comme postulat non questionné, l'ARAU veut apporter un éclairage sur les méthodologies de construction de ces scénarios qui ne sont pas tous rendus publics et qui sont susceptibles d'être influencés par de multiples facteurs, comme le durcissement du regroupement familial, la baisse de la natalité parmi les populations issues de l'immigration (qui constituent pratiquement la moitié de la population bruxelloise) ou la mise en service du RER, qui est susceptible de renforcer l'exode urbain. De même, tous ces néo-bruxellois resteront-ils dans une ville au taux de chômage de 22% et aux loyers plus élevés que dans le reste du pays ? La périurbanisation des ménages issus de la classe moyenne persiste malgré les politiques mises en œuvre pour l'endiguer.

Tout se passe comme si l'évolution à la hausse de la population devait dispenser de tirer les leçons de l'indifférence de certains acteurs institutionnels à la cause bruxelloise – en particulier dans le domaine scolaire et préscolaire – et de décennies de sous-investissement

⁴²Zones situées en zone C de la carte d'accessibilité en transports en commun du RRU.

subi – en particulier dans le secteur du logement social où, depuis des années, 38.000 ménages patientent sur des listes d'attente .

Tout se passe comme si les prévisions démographiques faisaient figure d'outil technique destiné à légitimer la poursuite d'une fuite en avant productiviste, qui s'est déplacée du marché immobilier de bureaux vers le marché immobilier du « retail » et du marché résidentiel. La crise systémique actuelle permet-elle d'envisager sereinement l'ouverture de trois centres commerciaux périurbains localisés dans un mouchoir de poche⁴³ ? L'offre de logements neufs encouragée par le PRAS démographique est-elle à même de répondre à la demande sociale qui ne cesse d'augmenter à mesure que la population bruxelloise s'appauvrit ? Les coûts de production du logement neuf augmentent, entre autre sous l'effet de la multiplication des normes (et de l'avidité des promoteurs). Les logements neufs qui surgissent au bord du canal ne sont pas accessibles aux professions intermédiaires qui fondent l'activité économique des PME, des équipements publics et des services à Bruxelles, et encore moins au quart de la population bruxelloise vivant aux portes du seuil de pauvreté.

L'accroissement programmé (par la réforme institutionnelle) de la part de l'impôt sur les personnes physiques dans le financement des Régions ne fera pas disparaître les ménages faiblement contributeurs, pour lesquels la ville est un refuge et une opportunité (entre autre de solidarité). Il importe de protéger ces ménages et de procurer à tous une offre de logements, d'équipements, d'emplois, de transports publics,... adaptée ! Plus que jamais, la planification des besoins et la gestion parcimonieuse des réserves foncières sont indispensables.

Même si il s'avère exact que l'industrie a rétréci, il ne faut pas céder les anciens terrains industriels situés dans les quartiers centraux sans capter les plus-values dont les pouvoirs publics permettent la réalisation. L'ARAU appelle au contrôle de la spéculation et craint que ces « nouvelles frontières » ne détournent les investissements de la poursuite de la nécessaire rénovation urbaine de tous les quartiers. La financiarisation du secteur immobilier invite à repenser les outils de régulation car les promoteurs ne construisent plus un patrimoine supposé prendre de la valeur avec le temps mais des « produits financiers » destinés à maximiser les profits à court terme pour des actionnaires toujours plus exigeants.

Le boom démographique justifie la construction de milliers de logements destinés à des riches alors que la région ne cesse de s'appauvrir. Le PRDD doit rééquilibrer les usages fonctionnels et sociaux sur l'ensemble du territoire. Il faut des logements, des emplois, des équipements, des transports en commun accessibles à tous partout.

Pour toute information complémentaire, veuillez contacter Mme Pauthier, Directrice de l'ARAU, au 0492 73 70 52

Atelier de Recherche et d'Action Urbaines asbl
Boulevard Adolphe Max, 55
B-1000 Bruxelles
T. +32 2 219 33 45

info@arau.org
www.arau.org

⁴³Les projets *NEO*, *Just under the sky* et *Uplace*, tous trois situés dans le Nord.